BAB III

PENETAPAN DISPENSASI USIA NIKAH MENURUT PERATURAN MENTERI AGAMA NOMOR 11 TAHUN 2007 TENTANG PENCATATAN NIKAH

A. Sekilas Tentang Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 Tentang Pencatatan Nikah

1. Lahirnya Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 Tentang Pencatatan Nikah

Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 tentang pencatatan nikah merupakan salah satu bentuk peraturan perundang-undangan, PMA ini diundangkan dalam Berita Negara Republik Indonesia Nomor 5 di Jakarta pada tanggal 25 Juni 2007. Lahirnya PMA ini adalah untuk memenuhi tuntutan perkembangan tata pemerintahan dan peningkatan pelayanan kepada masyarakat guna meninjau kembali Keputusan Menteri Agama Nomor 477 Tahun 2004 tentang perihal yang sama. Lahirnya peraturan ini berlandaskan atas beberapa peraturan perundang-undangan diantaranya:

a. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1946 tentang Pencatatan nikah, talak, dan rujuk.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

b. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1954 tentang Penetapan Berlakunya Undang-Undang Republik Indonesia tanggal 21 Nopember 1946 Nomor 22 Tahun 1946 tentang Pencatatan Nikah, Talak, Rujuk di seluruh Daerah Luar Jawa dan Madura (Lembaran Negara Tahun 1954 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Nomor 694)
c. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan (Lembaran Negara Tahun 1974 Nomor 1, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3019)
d. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4611)
e. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 108, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonrsia Nomor 4548)
f. Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan (Lembaran

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Negara Tahun 1975 Nomor 12, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3250)

g. Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2002 tentang Mahkamah Syar'iyah dan Mahkamah Syar'iyah Provinsi di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

h. Keputusan Presiden Nomor 85 Tahun 2002 tentang Perubahan atas Keputusan Presiden Nomor 49 Tahun 2002 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Instansi Vertikal Depertemen Agama.

i. Peraturan Presiden Nomor 94 Tahun 2006 tentang Perubahan Ketiga atasPeraturan Presiden Nomor 9 Tahun 2005 Tentang Kedudukan, Tugas,Fungsi, Susunan Organinsasi dan Tata Kerja Kementerian Negara Republik Indonesia.

j. Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2007 tentang Perubahan Keenam Atas Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2005 Tentang Unit Organisasi dan Tugas Eselon 1 Kementerian Negara Republik Indonesia.

k. Keputusan Bersama Menteri Agama dengan Menteri Luar Negeri Nomor 589 Tahun 1999 dan Nomor 182/OT/X/99/01 Tahun 1999 tentang Petunjuk Pelaksanaan Perkawinan Warga Negara Indonesia di Luar Negeri.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

l. Keputusan Meteri Agama Nomor 517 Tahun 2001 tentang Penataan Organisasi Kantor Urusan Agama Kecamatan

m. Keputusan Menteri Agama Nomor 373 Tahun 2002 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Departemen Agama Provinsi dan Kantor Departemen Agama Kabupaten/Kota, sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Menteri Agama Nomor 480 Tahun 2003

n. Peraturan Menteri Agama Nomor 3 Tahun 2006 Tentang Organisasi dan tata Kerja Departemen Agama.

Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 tentang pencatatan nikah adalah peraturan perudangan yang disusun secara sistematis. Isi dari PMA 11/2007 ini terdiri dari beberapa bab dan pasal, dengan sistematika sebagai berikut :

Bab I berisi tentang Ketentuan Umum terdiri dari 1 Pasal

Bab II berisi tentang Pegawai Pencatat Nikah terdiri dari 3 Pasal

Bab III berisi tentang Pemberitahuan Kehendak Menikah terdiri dari 1 Pasal

Bab IV berisi tentang Persetujuan dan Dispensasi Usia Nikah terdiri dari 3 Pasal

Bab V berisi tentang Pemeriksaan Nikah terdiri dari 3 Pasal

Bab VI berisi tentang Penolakan Kehendak Nikah terdiri dari 1 Pasal

Bab VII berisi tentang Pengumuman Kehendak Nikah terdiri dari 1 Pasal

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Bab VIII berisi tentang Pencegahan Pernikahan terdiri dari 1 Pasal

Bab IX berisi tentang Akad Nikah terdiri dari 10 Pasal

Bab X berisi tentang Pencatatan Nikah terdiri dari 2 Pasal

Bab XI berisi tentang Pencatatan Nikah Warga Negara Indonesia diluar Negeri terdiri dari 1 Pasal

Bab XII berisi tentang Pencatatan Rujuk terdiri dari 2 Pasal

Bab XIII berisi tentang Pendaftaran Cerai Talak dan Cerai Gugat terdiri dari 1 Pasal

Bab XIV berisi tentang Sarana terdiri dari 1 Pasal

Bab XV berisi tentang Tatacara Penulisan terdiri dari 2 Pasal

Bab XVI berisi tentang Penerbitan Duplikat terdiri dari 1 Pasal

Bab XVII berisi tentang Pencatatan Perubahan Status terdiri dari 2 Pasal

Bab XVIII berisi tentang Pengamanan Dokumen terdiri dari 1 Pasal

Bab XIX berisi tentang Pengawasan terdiri dari 1 Pasal

Bab XX berisi tentang Sanksi terdiri dari 1 Pasal Bab XXI berisi tentang Ketentuan Penutup terdiri dari 2 Pasal

Jadi secara keseluruhan PMA 11/2007 ini terdapat 21 Bab yang terdiri dari 42 Pasal.

2. Kedudukan Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 dalam Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Dalam sistem hukum di Indonesia, jenis dan tata urutan (hirarki) peraturan perundang-undangan telah diatur dalam No. 12 Tahun 2011 (yang menggantikan UU No. 10/2004) tentang pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dalam pasal 7 menyebutkan :

a. Undang- Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
b. Ketetapan Majlis Permusyawaratan Rakyat,
c. Undang-Undang / Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
d. Peraturan Pemerintah
e. Peraturan Presiden
f. Peraturan Daerah Propinsi, dan
g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada pasal 8 ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang undangan yang lebih tinggi salah satunya adalah Peraturan Menteri.[53]

,

Terkait dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, yang sering menjadi pertanyaan adalah kedudukan jenis peraturan perundang-

[53] Undang-undang nomor 12 tahun 2012 tentang pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

undangan selain sebagaimana dimaksud pada Pasal 7 ayat (1). Jenis peraturan perundang-undangan lain termasuk Peraturan Menteri tersebut akan ditempatkan di mana, apakah kedudukannya di bawah Perda ataukah di atas Perda.

Sebenarnya, kedudukan Peraturan Menteri bukan tidak diatur sama sekali dalam Undang-Undang nomor momor 12 tahun 2011. Dalam Pasal 8 ayat (2) ditegaskan bahwa jenis peraturan perundang-undangan, selain yang terdapat di dalam hierarki tetap diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan Menteri serta peraturan lain yang dikeluarkan oleh lembaga atau pejabat negara lain, termasuk dalam kategori ini.

Keputusan Menteri itu harusnya di bawah Keputusan Presiden karena menteri bertanggung jawab langsung kepada Presiden, tidak dicantumkannya Peraturan Menteri atau jenis-jenis peraturan perundang-undangan lainnya di dalam hierarki, tidak dapat kemudian ditafsirkan kedudukannya berada di bawah Perda. Tetapi, penafsiran seperti itu bisa menjadi pegangan oleh banyak orang karena memang terdapat ketidak jelasan di dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Ketidak jelasan ini, bisa

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

menghambat upaya untuk mewujudkan tatanan hukum dan peraturan perundang-undangan yang tertib di masa yang akan datang.[54]

Ada dua alasan mengapa Peraturan Menteri disebutkan letaknya berada di antara Peraturan Presiden dan Peraturan Daerah.

Pertama, jika Peraturan Menteri ditempatkan di bawah Peraturan Daerah akan bertentangan dengan asas hierarki. Yang dimaksud dengan "hirarki" adalah penjenjangan setiap jenis Peraturan Perundang undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Kedua, akan bertentangan dengan wilayah berlakunya peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan tingkat Pusat yang berlaku secara Nasional di seluruh wilayah Republik Indonesia tentunya mempunyai kedudukan yang lebih tinggi dibandingkan dengan peraturan perundang-undangan tingkat daerah yang lingkup berlakunya hanya bersifat lokal.

Setiap jenis peraturan perundang-undangan mempunyai materi muatan tersendiri yang biasanya didasarkan pada peraturan perundang-undangan di atasnya. Dalam membentuk Peraturan Menteri perlu

[54] http://www.scribd.com/doc/43631939/peraturan-menteri-menurut-undang-10-tahun-2004 (13 Januari 2014)

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

diperhatikan landasan yuridis yang jelas. Peraturan Menteri yang dibentuk harus dapat menunjukkan dasar hukum yang dijadikan landasan pembentukannya. Makna tata urutan peraturan perundang undangan terkait dengan dasar yuridis pembentukan Peraturan Menteri dalam arti bahwa hanya peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau yang sederajat dapat dijadikan landasan atau dasar yuridisnya. Dengan demikian, Peraturan Daerah tidak dapat dijadikan dasar pembentukan Peraturan Menteri.

Peraturan Menteri sebagai salah satu instrumen hukum masih diperlukan dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Negara. Keberadaan Peraturan Menteri diperlukan untuk melaksanakan ketentuan peraturan perundang- undangan di atasnya yang secara tegas memerintahkan atau mendelegasikan. Namun demikian, hal tersebut tidak menutup kemungkinan bahwa Menteri dapat membuat peraturan walaupun pendelegasian tersebut tidak secara tegas atau tidak diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Artinya, Menteri dapat menetapkan peraturan yang tidak merupakan delegasi peraturan perundang-undangan yang di atasnya. Peraturan menteri ini biasa disebut peraturan menteri mandiri, termasuk dalam peraturan kebijakan.

Kemandirian menteri untuk mengeluarkan suatu peraturan atas dasar suatu kebijakan, bukan atas dasar pemberian kewenangan mengatur (delegasi) dari peraturan di atasnya, dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

selama ini diperbolehkan. Tindakan menteri untuk mengeluarkan peraturan tersebut didasarkan pada tertib penyelenggaraan pemerintahan yang diinginkan guna mempermudah pelaksanaan administrasi atau kepentingan prosedural lainnya. Jika menteri ingin menuangkan kebijakan dalam suatu Peraturan Menteri, maka yang perlu diperhatikan adalah prinsip pemberian delegasian pengaturan dari peraturan perundang-undangan di atasnya serta lingkup pengaturan yang diperintahkah agar pengaturannya tidak melebar melampaui kewenangan yang diberikan.

Dalam pembentukan Peraturan Menteri, berlaku prinsip bahwa peraturan yang sederajat atau lebih tinggi dapat menghapuskan atau mencabut peraturan yang sederajat atau yang lebih rendah. Dalam hal peraturan yang sederajat bertentangan dengan peraturan sederajat lainnya (dalam arti sejenis), maka berlaku peraturan yang terbaru dan peraturan yang lama dianggap telah dikesampingkan (*lex posterio derogat priori*). Jika peraturan yang mengatur hal yang merupakan kekhususan dari hal yang umum (dalam arti sejenis) yang diatur oleh peraturan yang sederajat, maka berlaku peraturan yang mengatur hal khusus tersebut (*lex specialis derogat lex generalis*). Pembentuk peraturan perlu bersepakat bahwa *lex posterior derogat priori dan lex specialis derogat lex generalis* didasarkan pada hal yang sejenis.[55]

[55] Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hlm. 135

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

3. Implementasi Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 Tentang Pencatatan Nikah

Salah satu asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik adalah asas dapat dilaksanakan, yaitu setiap pembentukan peraturan perunda ng-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis. Implementasi Peraturan Menteri terkait dengan kesiapan departemen secara nyata untuk melaksanakan Peraturan Menteri yang dibentuk.

Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 ini merupakan peraturan yang mengatur tentang pencatatan nikah, rujuk, pendaftarancerai talak, cerai gugat, untuk menjadi pedoman bagi Penghulu maupun PPN dalam melakukan tugasnya sebagai pegawai pencatat nikah, agar PMA ini dapat dilaksanakan dan untuk mencegah terjadinya penyimpangan maka perlu adanya pengawasan, sebagaimana diatur dalam pasal 39 sebagai berikut:

a. Kepala KUA kecamatan melakukan pengawasan terehadappelaksanaan tugas penghulu dan pembantu PPN.
b. Kepala KUA wajib melaporkan hasil pencatatan nikah, talak/rujuk secara periodik kepada kepala kantor Departemen Agama kabupaten/kota.
c. Dalam hal-hal tertentu kepala Seksi dapat melakukan pemeriksaan langsung ke KUA.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

d. Hasil pemeriksaan dibuat dalam bentuk Berita Acara Pemeriksaan yang ditandatangani oleh Kepala Seksi dan Kepala Kua yang bersangkutan.

e. Berita Acara Pemerisaan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dilaporkan kepada Kepala Kantor Departemen Agama Kabupaten/Kota dan seterusnya kepada Kepala Kantor Departemen Agama Provinsi.

Kemudian dalam hal-hal yang mungkin tidak dilaksanakannya undang-undang ini, maka akan dikenai dengan sanksi. sebagaimana yang telah diatur dalam pasal 40 yaitu:

1. PPN dan Penghulu yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam peraturan ini dikenakan sanksi administratif sesuai dengan peraturan perundang-undang yang berlaku.
2. Pembantu PPN yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam peraturan ini dapat dikenakan sanksi pemberhentian.

Jadi dilihat ketentuan yang telah diatur kedua pasal tersebut dapat ditarik kesimpulan, bahwa PMA ini mempunyai kekuatan hukum yang mengharuskan untuk dilaksanakan oleh pejabat yang bewenang dalam hal ini adalah para pejabat yang bertugas mengurusi tentang pencatatan NTCR yakni, para pejabat KUA.[56]

[56] Agus Muslih, Studi Analisis Terhadap Pasal 18 PMA Nomor 11 Tahun 2007 Tentang Batas Minimal Usia Wali Nasab Dalam Penikahan (IAIN Wali Songo: Semarang. 2011), 49-50

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

B. Penetapan Dispensasi Usia nikah Menurut Peraturan Menteri Nomor 11 Tahun 2007 Tentang Pencatatan Nikah

Dalam Peraturan Menteri Agama No.11 tahun 2007 Tentang Pencatatan Nikah Bab IV pasal 8 "*Apabila seorang calon suami belum mencapai umur 19 (sembilan belas) tahun dan seorang calon isteri belum mencapai umur 18 (enambelas) tahun, harus mendapat dispensasi dari pengadilan"*. Pasal di atas menerangkan bahwa usia yang diperbolehkan menikah di Indonesia untuk laki-laki 19 (sembilan belas) tahun dan untuk wanita 18 (delapan belas) tahun, apabila usia calon suami kurang dari 19 dan usia calon istri kurang dari 18 tahun maka harus mengajukan dan mendapat dispensasi dari pengadilan. Namun itu saja belum cukup, dalam tataran implementasinya masih ada syarat yang harus ditempuh oleh calon pengantin (catin), yakni jika calon suami dan calon isteri belum genap berusia 21 (duapuluh satu) tahun maka harus ada ijin dari orang tua atau wali nikah, hal itu sesuai dengan Peraturan Menteri Agama No.11 tahun 2007 tentang Pencatatan nikah Bab IV pasal 7 "*Apabila seorang calon mempelai belum mencapai umur 21 (duapuluh satu) tahun, harus mendapat ijin tertulis kedua orang tua"*. Ijin ini sipatnya wajib, karena usia itu dipandang masih memerlukan bimbingan dan pengawasan orang tua/wali. Dalam format model N5 orang tua /wali harus membubuhkan tanda tangan dan nama jelas, sehingga ijin dijadikan dasar oleh PPN/ penghulu bahwa kedua mempelai sudah mendapatkan ijin/restu orang tua mereka. Lain halnya jika kedua calon pengantin sudah lebih

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dari 21 (dua puluh satu) tahun, maka para catin dapat melaksanakan pernikahan tanpa ada ijin dari orang tua/wali.

C. Penjelasan Kementerian Agama Surabaya Mengenai Peraturan Menteri Agama Pasal 8 Nomor 11 Tahun 2007 Tentang Pencatatan Nikah

Berdasakan hasil wawancara di Kementerian Agama Surabaya di bagian Bimas Islam bahwa Dalam Peraturan Menteri Agama No.11 tahun 2007 Tentang Pencatatan Nikah Bab IV pasal 8 "*Apabila seorang calon suami belum mencapai umur 19 (sembilan belas) tahun dan seorang calon isteri belum mencapai umur 16 (enam belas) tahun, harus mendapat dispensasi dari pengadilan*". [57]

[57] Chudlori, *Wawancara,* Kementerian Agama Surabaya Bagian Bimas Islam, Senin 13 Januari 2014

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id