

**PERUBAHAN DATA AKTA NIKAH BERDASAR PUTUSAN
PENGADILAN AGAMA**

**(Kajian Yuridis dan Siyasah Syar'iyah Peraturan Menteri Agama
Nomor 11 Tahun 2007 Tentang Pencatatan Nikah)**

TESIS

**Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Syarat
Memperolehi Gelar Magister Dalam Program Studi
Hukum Tata Negara**



Oleh :

**KHOBIBAH
NIM. F0.2.2.13.005**

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL
SURABAYA
2015**

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini saya :

Nama : Khobibah

NIM : Fo.2.2.13.005

Program : Magister (S-2)

Institusi : Program Pascasarjana UIN Sunan Ampel Surabaya

Dengan sungguh-sungguh menyatakan bahwa TESIS ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian atau karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya.

Surabaya, 6 September 2015

Saya yang menyatakan,

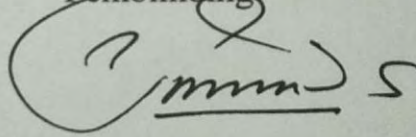


Khobibah

PERSETUJUAN PEMBIMBING
Tesis Khobibah ini telah disetujui
pada tanggal 6 September 2015

Oleh

Pembimbing

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Abdullah S', written over a horizontal line.

Dr. Abdullah, S.H.,M.S.

PENGESAHAN TIM PENGUJI

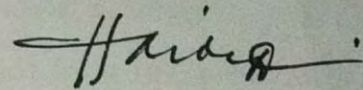
Tesis Khobibah ini telah diuji

Pada tanggal, 16 September 2015

Tim Penguji:

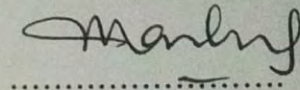
1. Prof. Dr. H.M. Ali Haidar, M.A

(Ketua)



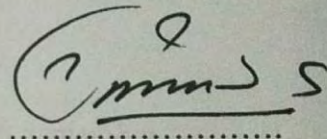
2. Masdar Hilmy, M.A, Ph. D

(Penguji)



3. Dr. Abdullah, S.H., M.S

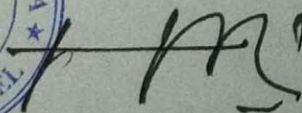
(Penguji)



Surabaya, 16 September 2015



Direktur,



Prof. Dr. H. Husein Aziz, M.Ag.

NIP. 195601031985031002



KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL SURABAYA
PERPUSTAKAAN

Jl. Jend. A. Yani 117 Surabaya 60237 Telp. 031-8431972 Fax.031-8413300
E-Mail: perpus@uinsby.ac.id

LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademika UIN Sunan Ampel Surabaya, yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : **KHOBIBAH**
NIM : **F0.2.2.13.005**
Fakultas/Jurusan : **Hukum Tata Negara (Siyasah) Pascasarjana UINSA**
E-mail address : **chobi_bibah@yahoo.com**

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif atas karya ilmiah :

Sekripsi Tesis Desertasi Lain-lain (.....)

yang berjudul :

**PERUBAHAN DATA AKTA NIKAH BERDASAR PUTUSAN
PENGADILAN AGAMA (Kajian Yuridis dan Siyasah Syar'iyah Peraturan
Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 Tentang Pencatatan Nikah)**

beserta perangkat yang diperlukan (bila ada). Dengan Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif ini Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya berhak menyimpan, mengalih-media/format-kan, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data (database), mendistribusikannya, dan menampilkan/mempublikasikannya di Internet atau media lain secara *fulltext* untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta ijin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan atau penerbit yang bersangkutan.

Saya bersedia untuk menanggung secara pribadi, tanpa melibatkan pihak Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, segala bentuk tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta dalam karya ilmiah saya ini.

Demikian pernyataan ini yang saya buat dengan sebenarnya.

Surabaya,

Penulis

KHOBIBAH)

nama terang dan tanda tangan

ABSTRAKSI

Dalam Undang-Undang Administrasi Kependudukan menyatakan bahwa “Setiap penduduk wajib melaporkan peristiwa kependudukan dan peristiwa penting yang dialaminya kepada instansi pelaksana dengan memenuhi persyaratan yang diperlukan dalam pendaftaran penduduk dan Pencatatan Sipil. Untuk pencatatan nikah, talak, cerai dan rujuk bagi penduduk yang beragama Islam pada tingkat kecamatan dilakukan oleh pegawai pencatat pada KUA kecamatan.

Undang-Undang menghendaki adanya pencatatan di kantor Pencatatan Perkawinan, agar perkawinan tersebut memiliki kekuatan hukum sehingga para pihak maupun pihak ketiga yang ditimbulkan dari perkawinan tersebut mendapat perlindungan hukum. Keabsahan perkawinan hanya bisa dibuktikan dengan akta nikah, maka pencatatan perkawinan dalam akta nikah diperlukan ketelitian dalam penulisan terutama data para pihak. Kesalahan data sekecil apapun dalam pencatatan akta berdampak pada akta yang diragukan kebenarannya, sehingga perlu adanya perubahan data.

Perubahan data akta nikah diatur dalam Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 11 Tahun 2007 pasal 34, menyatakan bahwa “perubahan yang menyangkut biodata suami, istri ataupun wali harus berdasarkan kepada putusan Pengadilan pada wilayah yang bersangkutan” dalam pasal 1 disebutkan bahwa pengadilan adalah Pengadilan Agama atau Mahkamah Syar’iyah. Penunjukan Pengadilan Agama oleh Peraturan Menteri Agama memiliki aspek yuridis dalam Perundang-undangan yaitu adanya benturan norma dalam permasalahan perubahan data yang memerlukan putusan Pengadilan Agama.

Dari segi kewenangan Pengadilan Agama betugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan perkara di tingkat pertama antara orang-orang yang beragama Islam dibidang: perkawinan, waris, wasiat, hibah, wakaf, zakat, infaq, shadaqah dan ekonomi syari’ah. Penunjukan Pengadilan agama dalam menangani perubahan data akta nikah oleh Menteri Agama melalui Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 11 Tahun 2007, menunjukkan bahwa menteri agama telah melampui batas kewenangannya dalam menerbitkan peraturan menteri.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	
HALAMAN PERSETUJUAN	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
HALAMAN PERNYATAAN KEASLIAN.....	iv
KATA PENGANTAR	v
ABSTRAKSI	vi
DAFTAR ISI	vii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. LatarBelakang Masalah	1
B. Identifikasi Masalah.....	7
C. Rumusan Masalah	7
D. Tujuan Penelitian	8
E. Kegunaan Penelitian	9
F. Kerangka Teoritik.....	11
G. Penelitian Terdahulu.....	24
H. Metode Penelitian	26
I. Sistematika Pembahasan.....	30
BAB II KAJIAN PUSTAKA : TEORI SYIASAH SYAR'YAH, TEORI KEWENANGAN, TEORI PEMBENTUKAN PERUNDANG- UNDANGAN, HIERARKI NORMA HUKUM DAN SINKRONISASI	

A. Teori Kewenangan.....	32
B. Teori Pembentukan Perundang-undangan.....	45
C. Hierarki Norma Hukum.....	55
D. Sinkronisasi.....	69
E. Siasah Syar'iyah.....	72
BAB III. PERATURAN MENTERI AGAMA NOMOR 11 TAHUN 2007	
TENTANG PENCATATAN NIKAH	
A. Faktor-faktor yang mempengaruhi terbitnya PMA No. 11 Tahun 2007 Tentang Pencatatan Nikah Perihal Perubahan Data Akta Nikah Berdasar Putusan Pengadilan Agama.....	78
B. Materi Muatan, Subtansi dan Sinkronisasi Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 11 Tahun 2007 Tentang Pencatatan Nikah.....	95
C. Konsekuensi Yuridis Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 11 Tahun 2007 Tentang Pencatatan Nikah.....	112
D. Tinjauan Syiasah syar'iyah terhadap Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 11 Tahun 2007 Tentang Pencatatan Nikah.....	116
BAB IV ANALISIS TERHADAP PERUBAHAN DATA AKTA NIKAH	
BERDASAR PUTUSAN PENGADILAN AGAMA (Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 11 Tahun 2007 Tentang Pencatatan Nikah)	

pelaksanaannya dan memungkinkan satu Undang-Undang memerintahkan pelaksanaannya kepada peraturan-peraturan yang lain. Sehingga suatu meteri tertentu bisa diatur dalam beberapa peraturan Perundang-undangan, maka suatu peraturan harus ada sinkronisasi antar peraturan Perundang-undangan sebagai bukti validitasnya.

Salah satu kebutuhan masyarakat yang diatur dalam Perundang-undangan adalah masalah pencatatan sipil, Masalah ini menjadi hal penting karena dalam sistem administrasi kependudukan segala sesuatu dianggap sah oleh hukum apabila bisa dibuktikan dengan adanya dokumen resmi atau akta yang di terbitkan oleh instansi yang berwenang. Dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan Pasal 1 angka 16 dan 17 disebutkan bahwa “ Pencatatan sipil adalah pencatatan Peristiwa penting yang dialami oleh seseorang dalam register pencatatan sipil pada instansi pelaksana”. Peristiwa penting adalah kejadian yang dialami seseorang meliputi kelahiran kematian, pernikahan, perceraian, pangakuan anak, pengesahan anak, perubahan nama dan perubahan kewarganegaraan”. Data kependudukan perseorangan biasanya berisi nama lengkap, jenis kelamin, tempat lahir, tanggal, bulan dan tahun lahir, agama/kepercayaan, status perkawinan dan alamat.

Dalam pasal 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan menyatakan bahwa “Setiap penduduk wajib melaporkan peristiwa kependudukan dan peristiwa penting yang dialaminya kepada instansi pelaksana dengan memenuhi persyaratan yang

perkawinan yang belaku dan dilakukan menurut syari'at meliputi, (1)izin poligami, (2)izin kawin, (3)dispensasi kawin, (4)Pencegahan perkawinan, (5)Penolakan perkawinan oleh PPN, (6)Pembatalan Perkawinan, (7)Gugatan kelalaian kewajiban suami isteri, (8)cerai talak, (9)cerai gugat, (10)harta bersama, (11)Penguasaan anak, (12)Biaya pemeliharaan anak oleh ibu, (13)penentuan kewajiban bagi bekas isteri, (14)putusan sah tidaknya seorang anak, (15)Pencabutan kekuasaan orang tua, (16)pencabutan kekuasaan wali, (17)Penunjukan orang lain sebagai wali, (18)penunjukan wali bagi anak yang belum cukup umur, (19)pembebanan ganti rugi atas harta anak yang di bawah penguasaannya, (20)asal-usul anak, (21)penolakan pemberian keterangan perkawinan campuran, (22)isbat nikah. Dari ke-22 jenis perkara perkawinan yang menjadi kewenangan Pengadilan Agama, Perubahan data akta nikah tidak termasuk didalamnya.

Sedangkan didalam pasal 72 Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan menyatakan bahwa "Pembatalan akta pencatatan sipil dilakukan berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap". Pasal 74 "ketentuan lebih lanjut mengenai tatacara pembetulan dan pembatalan akta pencatatan sipil akan di atur dalam Peraturan Presiden". Peraturan Presiden Nomor 37 tahun 2007 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tidak ada penjelasan tentang pembatalan maupun perubahan data. Jika melihat pasal 72 bahwa pembatalan akta catatan sipil dilakukan berdasarkan putusan pengadilan, maka selama undang-undang

tidak menjelaskan perihal pengadilan mana yang berwenang menerima, memeriksa dan memutus, maka dapat diartikan bahwa yang dimaksud adalah Pengadilan Negeri. Dengan adanya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 dan Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 11 Tahun 2007, maka terjadi benturan norma hukum dalam hal kewenangan pengadilan atas perubahan data akta nikah yaitu antara Pengadilan Negeri sebagaimana yang diartikan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 atau Pengadilan Agama yang tidak memiliki kewenangan dalam hal perubahan data tetapi di tunjuk berdasarkan Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 11 Tahun 2007 Tentang Pencatatan Nikah.

Adanya indikasi *antinomy norm*(benturan norma) diatas, memberikan kesan negatif terhadap Perundang-undangan karena tidak adanya sinkronisasi antara norma yang satu dengan yang lainnya.

Penelitian yang mendalam terhadap peraturan-peraturan yang berkaitan dengan perubahan data akta nikah dapat memberikan klarifikasi bagaimana perubahan data akta nikah diatur dalam Perundang-undangan. Perlu adanya kajian menyeluruh dan mendalam terhadap materi muatan, substansi dan kewenangan pembentukan dan sinkronisasi Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 11 Tahun 2007, sehingga dapat di temukan faktor-faktor yang melatarbelakangi terbitnya peraturan tentang perubahan data akta nikah dan mengungkapkan sinkronisasi Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 11 Tahun 2007 dengan norma lain yang berkaitan dengan perubahan data akta nikah dengan judul penelitian

Setelah al-Qur'an ditetapkanlah hadis sebagai sumber yang kedua, karena Allah memberi wewenang (*delegation of authority*) kepada nabi Muhammad Saw, seperti yang dijelaskan dalam surat *al-Hasyr (59) ayat 7*:

Artinya: "Apa yang diberikan Rasul kepadamu maka terimalah dia, dan apa yang dilarangnya bagimu maka tinggalkanlah"

Ayat ini menggambarkan bahwa fungsi hadits Nabi adalah yang pertama untuk menjelaskan hukum yang belum tercantum di dalam al-qur'an. Fungsi hadits yang kedua adalah untuk menjelaskan apa yang tercantum di dalam al-Qur'an yang bersifat tidak terperinci, sebagaimana surat an-nahl (16) ayat 44, yang artinya:

"Dan kami turunkan kepadamu al-Qur'an agar kamu menerangkan kepada umat manusia apa yang telah diturunkan kepada mereka dan supaya mereka memikirkannya"

Dikalangan imam mazhab yang empat (Imam Abu Hanifah, Imam Malik, Imam Syafii, dan imam Hambali) mereka mengurutkan sumber rujukan hukum sebagai berikut:

Abu Hanifah (70-150 H) menjabarkan metode penyimpulan hukumnya sebagai berikut:

"Aku ambil dari al-Qu'ran apabila dapat, kalau tidak, aku bersandar pada sabda-sabda Rasul yang shahih dan terdapat dikalangan orang-orang

Bab I Pendahuluan, memaparkan tentang latar belakang persoalan pencatatan perkawinan yang berkaitan dengan masalah data, perubahan data akta nikah. mengidentifikasi dan mempetakan permasalahan yang akan dibahas sampai kepada metode yang digunakan, hal ini bertujuan untuk menfokuskan penelitian ke permasalahan yang sesungguhnya hendak diteliti dan menghindari pembahasan yang tidak penting, untuk itu dalam bab ini memuat: Latar Belakang Masalah, Identifikasi Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Kegunaan Penelitian, Kerangka Teoritik, Penelitian terdahulu, Metode Penelitian dan Sistematika Pembahasan.

Bab II Tinjauan Pustaka, bab ini terdiri dari sub bab yang terdiri dari teori kewenangan, teori penyusunan Perundang-undangan, teori Hierarki Norma Hukum dan Siyasah Syar'iyah,.

Bab III bab ini memuat tentang faktor-faktor yang menjadi latar belakang terbitnya Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 11 Tahun 2007, Materi muatan dan substansi dan Sinkronisasi Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 11 Tahun 2007, konsekuensi yuridis Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 11 Tahun 2007 dan Tinjauan siyasah syariyah dalam PMA Nomor 11 Tahun 2007.

Bab IV. Bab ini memuat tentang analisis terhadap faktor-faktor yang menjadi latar belakang terbitnya Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 11 Tahun 2007, Materi muatan dan substansi dan sinkronisasi Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 11 Tahun 2007, konsekuensi yuridis Peraturan

pembahasannya dilakukan bersama-sama dengan presiden /pemerintah untuk mendapatkan persetujuan bersama. Setelah mendapat persetujuan bersama kemudian disahkan oleh presiden dan diundangkan sebagaimana mestinya atas perintah presiden (pasal 22D ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945).

Selain peraturan yang berbentuk Undang-Undang, ada pula peraturan yang disusun dan ditetapkan oleh lembaga eksekutif pelaksanaan Undang-Undang. Setiap lembaga pelaksana Undang-Undang dapat diberi kewenangan regulasi oleh Undang-Undang rangka menjalankan Undang-Undang yang bersangkutan. Disamping itu, pemerintah karena fungsinya diberi kewenangan pula menetapkan suatu peraturan tertentu, disamping Undang-Undang itu sendiri. Dapat pula menentukan adanya lembaga regulasi yang bersifat tertentu pula.

Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan, tidak menjelaskan tentang pembentukan Undang-Undang dengan lengkap, melainkan hanya menegaskan dalam pasal 5 ayat (1) bahwa “presiden memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang dengan persetujuan DPR”. Mengenai proses pembentukan Undang-Undang hanya menyebutkan bahwa rancangan undang - undang yang tidak mendapat persetujuan DPR tidak boleh diajukan lagi dalam sidang berikutnya (pasal 20 ayat (1)).

Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 mempengaruhi mekanisme penyelenggaraan negara dan urusan pemerintah, sehingga

sebagai lembaga negara diwajibkan untuk melakukan pembenahan yang menyangkut fungsinya untuk disesuaikan dengan perubahan tersebut. Berkaitan dengan pembentukan Undang-Undang yang melibatkan fungsi DPR dan presiden, terdapat berbagai landasan pengaturan baru dalam Undang-Undang Dasar 1945 (setelah perubahan) antara lain sebagai berikut:

- a. Beralihnya kekuasaan membentuk Undang-Undang dari presiden kepada DPR (pasal 20 ayat 1 dan 2);
- b. Kewajiban Presiden Mengesahkan rancangan Undang-Undang menjadi Undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi Undang-Undang (pasal 20 ayat (4);
- c. Sahnya Undang-Undang setelah lewat waktu 30 hari sejak persetujuan bersama atas rancangan Undang-Undang dalam hal Rancangan Undang-Undang tersebut tidak disahkan oleh presiden (pasal 20 ayat 5);
- d. Kewajiban mengundang Undang-Undang (pasal 20 ayat 5);
- e. Adanya Undang-Undang organik yang mengatur tentang tata cara pembentukan Undang-Undang (pasal 22A);
- f. Tugas pengundangan peraturan Perundang-undangan diserahkan kepada menteri yang tugas dan tanggung jawabnya dibidang peraturan Perundang-undangan.(Pasal 48);

Sesuai dengan amanat pasal 22A Undang-Undang Dasar 1945 dan pasal 6 Tap MPR No. III/MPR/2000 tentang sumber

hukum dan tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, presiden telah mengesahkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan Peraturan Perundang-undang. Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 terdiri dari 13 bab dan 104 pasal disertai penjelasan umum pasal perpasal dan lampiran yang berisi teknik penyusunan peraturan Perundang-undangan yang dahulunya dimuat dalam Keputusan presiden No.44/1999 telah dilakukan modifikasi dan penyempurnaan.

Secara umum Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 memuat tentang asas peraturan Perundang-undangan (asas pembentukan, materi muatan, jenis dan hierarki), pembentukan peraturan perundang-undangan, pengundangan dan penyebarluasan serta partisipasi masyarakat dalam menyiapkan rancangan Undang-Undang. Selain itu Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 mengikat pemerintah, Pemerintah Daerah, DPR, MPR, Mahkamah Agung, BPK, Mahkamah Konstitusi, Menteri, kepala badan dan yang setingkat dengannya dalam tata cara pembentukan peraturan Perundang-undangan untuk mentaatinya.

a. Asas Pembentukan, Jenis dan Materi

Van Der Vilies membagi asas-asas dalam pembentukan peraturan Negara yang baik (*beginsel van behoorlijke regelving*) kedalam asas formal dan material, asas-asas formal meliputi: (1) asas tujuan yang jelas; (2) asas organ/lembaga yang tepat; (3) asas

Dengan demikian jelaslah bahwa Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara merupakan sumber dan dasar terbentuknya suatu undang-undang (formell gesetz) yang merupakan peraturan Perundang-undangan yaitu peraturan yang dapat mengikat semua orang secara langsung.

Ketiga: *Formelle gesetz* (Undang-Undang “Formal”)

Kelompok norma-norma hukum yang berada dibawah Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara adalah *Formellegesetz*, atau diartikan dengan undang-undang (Formal). Berbeda dengan kelompok-kelompok norma di atasnya, yaitu norma dasar negara atau Aturan Dasar Negara, maka norma-norma dalam suatu undang-undang sudah merupakan norma hukum yang lebih konkret dan terperinci, serta sudah langsung dapat berlaku ditengah-tengah masyarakat. Norma-norma hukum dalam undang-undang ini tidak saja norma hukum yang bersifat tunggal, tetapi norma-norma hukum dapat merupakan norma hukum yang berpasang-pasangan, sehingga terdapat norma hukum sekunder disamping norma hukum primernya.

Keempat : *Verordnung en autonome satzung* (Aturan Pelaksana atau Aturan Otonom)

Kelompok norma hukum yang terakhir adalah peraturan pelaksanaan (*verodung*) dan peraturan otonom (*Autonome Satzung*). Peraturan pelaksanaan dan peraturan

Pasal 4 ayat (1) Sesuai dengan tata urutan Perundang-undangan ini, maka setiap aturan hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan aturan hukum yang lebih tinggi.

Ayat (2) Peraturan atau Putusan Mahkamah Agung, Badan Pemeriksa Keuangan, Menteri, Bank Indonesia, Badan, lembaga atau komisi yang setingkat yang dibentuk oleh pemerintah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan yang termuat dalam tata urutan peraturan Perundang-undangan ini.

Tidak adanya Keputusan atau peraturan menteri dalam pasal 2 ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tersebut menimbulkan pertanyaan tentang bagaimana keberadaan suatu keputusan menteri dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Karena bidang-bidang tugas yang diberikan Presiden kepada menteri seharusnya dapat ditindak lanjuti dengan pembentukan suatu keputusan menteri yang mengikat umum.

Sehubungan dengan hal tersebut, pada tanggal 23 Februari 2001 Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia telah menetapkan dalam surat edaran Nomor, M.UM.01.06-07 yang menyatakan, bahwa keputusan Menteri yang bersifat mengatur merupakan salah satu jenis peraturan Perundang-undangan, dan secara hierarki terletak diantara Keputusan Presiden dan Peraturan Daerah.

- 3) Tidak memberatkan masyarakat yang akan melaksanakannya (*'adam alharaj*),
- 4) Menciptakan rasa keadilan dalam masyarakat (*tahqiq al-'adalah*),
- 5) Menciptakan kemaslahatan dan menolak kemudaratatan (*jalb al-masalih wadaf al-mafasid*).

Dari uraian tentang kategori hukum yang berlaku dalam lingkungan masyarakat Islam merupakan hukum baku dari syari' (Allah dan Rasul-Nya) yang bersifat mutlak, universal dan masih global. Untuk menjabarkannya secara operasional dalam suatu masyarakat, para ulama mengerahkan segenap kemampuannya melakukan ijtihad, sehingga hukum hukum syari'at tersebut dapat dilaksanakan oleh umat Islam. Inilah yang kemudian dikenal dengan fikih yang mencakup berbagai aspek kehidupan umat Islam. Salah satu aspek fikih yang dihasilkan oleh para ulama adalah fikih siyasah yang berkaitan dengan masalah politik dan ketatanegaraan.

Karenanya fikih siyasah menempatkan hasil temuan manusia dalam bidang hukum. Setiap peraturan yang secara resmi ditetapkan oleh negara dan tidak bertentangan dengan agama wajib dipatuhi. Kewajiban mematuhi disebutkan Al-Qur'an dalam surat Al-Maidah:59.

dengan kelima nilai-nilai filosofis yang terkandung dalam Pancasila sebagai nilai-nilai dasar filosofis tertinggi bangsa Indonesia.

Penyusunan Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 11 Tahun 2007 juga memperhatikan faktor filosofis ini. Pasal-pasal yang terdapat didalam PMA ini, kesemuanya mengacu pada nilai-nilai Pancasila. Hal ini terlihat dari rumusan pasal-pasal yang kebanyakan bersandar pada hukum agama yang dianut oleh masyarakat Indonesia yang percaya dengan adanya Tuhan Yang Maha Esa.

Seperti peraturan perundang-undangan yang lain PMA Nomor 1 Tahun 2007 juga dimulai dengan kalimat “Dengan Rahmad Tuhan Yang Maha Esa”. Dapat dilihat juga pada materinya yaitu misalnya, pada pasal 18 ayat (1) “ akad nikah dilakukan oleh wali nasab”. Pada pasal 19 “akad nikah harus dihadiri sekurang-kurangnya dua orang saksi”. Kedua pasal ini mencerminkan sila pertama Pancasila, karena sarat dengan prinsip-prinsip pelaksanaan perkawinan menurut agama Islam sebagai agama yang di anut oleh mayoritas penduduk Indonesia.

Sila keadilan sosial sebagaimana sila ke 5 dari Pancasila, Juga terdapat dalam pasal 14 ayat (1) “pencegahan perkawinan dapat dilakukan oleh pihak keluarga, atau wali atau pengampu atau kuasa dari salah seorang atau orang lain yang memiliki kepentingan, apabila terdapat alasan yang menghalangi dilakukannya perkawinan”.

Secara filosofis, Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 11 Tahun 2007 sudah sesuai dengan filosofi yang dianut oleh bangsa Indonesia,

Indonesia, perkara-perkara penduduk yang beragama Islam dengan sukarela menyerahkan perkara mereka kepada ahli agama, ulama, atau mubalig untuk diselesaikan dengan ketentuan kedua belah pihak akan mematuhi, periode ini disebut dengan periode tahkim. Selanjutnya berkembang menjadi lembaga yang diakui oleh Hindia Belanda, hampir disemua kesultanan memiliki hakim yang diangkat oleh para raja yang tidak terpisah dari pemerintahan umum. Di tingkat desa disebut dengan *modin atau kain*, di kecamatan *Penghulu nabi* di kabupaten *Penghulu Sedadan* di tingkat kerajaan *penghulu agung*, yang kemudian dikenal dengan nama *pengadilan serambi*. Pengadilan inilah yang menyelesaikan terhadap perkara-perkara seperti perkawinan, perceraian, warisan dan lain sebagainya⁷⁴.

Dalam perkembangannya peradilan ini terkait dengan system pemerintahan berdasarkan putusan raja Belanda No 24 tertanggal 19 Januari 1882 dan dimuat dalam *staatsblad* 1882. Di pasal 1 menyatakan bahwa “*Disamping setiap Landraad (Pengadilan Negeri) di Jawa dan Madura diadakan suatu pengadilan agama yang wilayah hukumnya sama dengan wilayah hukum landdraad*”. Selanjutnya kompetensi Peradilan agama semakin jelas dalam *statsblad* 1037 no 116 pasal 2a ayat (1) yang berlaku tanggal 1 April 1937, bahwa peradilan Agama memeriksa dan mengadili sebatas bidang-bidang perselisihan antara suami isteri yang

⁷⁴ Zaini Ahmad Nuh, *Sejarah Peradilan Agama, laporan symposium sejarah peradilan Agama, proyek pembinaan administrasi hukum dan peradilan*, 1983 hlm. 26

perkawinan. Begitu juga dalam hal perubahan data akta nikah, masyarakat masih menganggap bahwa hak tersebut termasuk dalam wilayah perkara perkawinan, sehingga penyelesaiannya melalui Pengadilan Agama.

Hal tersebut juga dapat dilihat dari pertimbangan hukum dalam PMA Nomor 11 Tahun 2007, diantaranya adanya pertimbangan Undang-Undang Nomor 22 tahun 1946 tentang pencatatan Nikah, talak dan rujuk. Undang-Undang Nomor 22 ini hanya memisahkan penghulu hakim dan penghulu kepenghuluhan tetapi masih dalam satu wadah Departemen Agama. Sehingga dapat dipahami bila pasal-pasal dalam Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 11 Tahun 2007, menunjuk Pengadilan Agama untuk menyelesaikan perkara perubahan data akta nikah yang di keluarkan oleh Kantor Urusan Agama. Secara fiktisitas hukum atau kenyataan faktual bahwa norma itu berlaku efektif dalam kehidupan nyata masyarakat dan diterima oleh masyarakat.

4. Faktor politis

Dalam Penyusunan suatu peraturan Perundang-undangan perlu adanya sistem rujukan konstitusional berdasar cita-cita dan norma dasar yang terkandung dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Sebagai rujukan konstitusional Undang-Undang Dasar RI 1945 merupakan sumber kebijakan pokok atau sumber politik hukum yang melandasi pembentukan Undang-Undang. Undang-Undang merupakan media untuk menuangkan kebijakan operasional, sehingga kebijakan itu harus bersumber dari ide-ide , cita-cita dan kebijakan-kebijakan politik

Dari uraian diatas terlihat bahwa faktor politis sangat mempengaruhi pembentukan Undang-Undang berupa keputusan-keputusan politik yang berisi arahan-arahan atau kebijakan-kebijakan yang diambil. Karena hukum merupakan produk politik, maka politik sangat menentukan hukum.

Keterlibatan Pengadilan Agama dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan dan Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, yang kemudian di tingkat pelaksanaannya oleh Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 11 Tahun 2007 tentang Pencatatan Nikah, tentu tidak terlepas dari faktor politik tersebut.

Dari latar belakang faktor politik inilah menurut penulis yang menjadi salah satu pertimbangan diterbitkannya Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 11 Tahun 2007. Penunjukan Pengadilan Agama dalam menyelesaikan masalah-masalah perkawinan bagi orang-orang yang beragama Islam oleh Peraturan Pemerintah Nomor 9 tahun 1975, diartikan secara umum terhadap masalah-masalah yang timbul dari perkawinan tersebut. Termasuk dalam hal perubahan data akta nikah. Secara substansi perubahan data akta nikah tidak berhubungan dengan masalah substansi perkawinan, tetapi pencatatan nikah berhubungan dengan administrasi pernikahan.

Apabila dicermati tentang penunjukan Pengadilan Agama sebagai pengadilan yang berwenang memeriksa, mengadili dan memutuskan

Kehakiman, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Agama, baik bersama-sama atau dalam bidangnya masing-masing”

Pasal 6 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Ayat (1) Materi muatan Peraturan Perundang-undangan mengandung asas:

- a. Pengayoman;
- b. Kemanusiaan;
- c. Kebangsaan;
- d. Kekeluargaan;
- e. Kenusantaraan;
- f. Bhineka tunggal ika;
- g. Keadilan;
- h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. Ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Ayat (2) Selain asas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Peraturan Perundang-undangan dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.

Dalam Pasal 12 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 disebutkan bahwa “Materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya”

Dan dalam Pasal 13 “Materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang, materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan”.

Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 11 Tahun 2007, merupakan peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 dan Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975, sehingga materi muatan yang terdapat dalam Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 11 Tahun 2007, tidak boleh bertentangan dengan materi Undang-undang Pembentuknya yaitu Undang-Undang

Nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan dan Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan Undang-undang Perkawinan.

Secara umum Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 sesuai dengan asas muatan materi peraturan menteri yang bersifat sebagai teknis pelaksana Undang-undang. Tetapi dalam pasal 34, bahwa “perubahan data akta nikah harus berdasarkan putusan Pengadilan” pada pasal (1) yang dimaksud pengadilan adalah Pengadilan Agama atau mahkamah syar’iyah. Mengidentifikasi bahwa Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 Tentang Pencatatan Nikah ini telah melampaui batas kewenangannya sebagai pelaksana Undang-Undang dengan memberi wewenang kepada Pengadilan Agama dalam menangani perubahan data akta nikah.

Selain itu, Penunjukan Kantor Urusan Agama sebagai instansi pencatat nikah bagi mereka yang beragama Islam, dalam pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tidak ditunjuk secara jelas, tetapi dinyatakan sebagai berikut “pencatatan perkawinan bagi mereka yang beragama Islam dilakukan oleh Pegawai Pencatat Nikah (PPN) sesuai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1954 tentang Pencatatan Nikah dan Rujuk. Undang-Undang ini menyebutkan bahwa” nikah yang dilakukan menurut Agama Islam, diawasi oleh Pegawai Pencatat Nikah yang diangkat oleh Departemen Agama”

Penunjukan Kantor Urusan Agama secara jelas, justru di dapat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan. Dalam pasal 1 ayat (15) disebutkan “Pencatatan Sipil adalah

pencatatan peristiwa penting yang dialami oleh seseorang dalam register Pencatatan sipil pada instansi pelaksana.”

Pada ayat (23) di sebutkan bahwa “Kantor Urusan Agama Kecamatan, selanjutnya di singkat KUA kecamatan, adalah satuan kerja yang melaksanakan pencatatan nikah, talak, cerai dan rujuk pada tingkat kecamatan bagi penduduk yang beragama Islam”.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan telah mengatur secara jelas tentang satuan kerja dalam hal ini KUA kecamatan sebagai instansi pelaksana pencatatan sipil bagi penduduk yang beragama Islam. Sehingga Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 11 Tahun 2007 tentang Pencatatan Nikah, juga merupakan peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan. Berarti pula materi muatan yang terdapat dalam Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 11 Tahun 2007 tentang Pencatatan Nikah tidak boleh menyimpang dari materi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 sebagai Undang-undang pembentuknya.

Dalam Pasal 52 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, disebutkan bahwa “pencatatan perubahan nama dilaksanakan berdasarkan penetapan Pengadilan Negeri tempat pemohon”

Pasal 71 ayat (3) “pembetulan akta pencatatan sipil sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh Pejabat Pencatatan Sipil sesuai dengan kewenangannya”

Pasal 72 ayat (1) Pembatalan akta Pencatatan sipil berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap”.

Pasal 74 “ ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan dan tatacara pencatatan pembetulan dan pembatalan akta catatan sipil sebagaimana dalam pasal 71 dan pasal 72 diatur lebih lanjut dengan Putusan Presiden”

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 37 tahun 2007 tentang pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, tidak ada penjelasan tentang perubahan data akta pencatatan sipil. Dalam hal menunjukan Pengadilan Negeri sebagai Pengadilan yang berwenang menetapkan perubahan nama sebagaimana pasal 52 ayat (1) dapat diartikan pula bahwa yang berwenang memeriksa mengadili dan memutus masalah perubahan data adalah Pengadilan Negeri.

Dari penjelasan diatas menunjukkan bahwa muatan materi Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 11 Tahun 2007 yang memberikan kewenangan kepada Pengadilan Agama dalam menangani perubahan data akta nikah, secara materi muatan peraturan perundang-undangan bertentangan dengan undang-undang pembentuknya yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan yang menunjuk Pengadilan Negeri sebagai pengadilan yang diberi kewenangan dalam masalah perubahan data, juga menunjukkan bahwa Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 11 Tahun 2007 telah melampaui kewenangannya dengan menunjuk Pengadilan Agama.

2. Sinkronisasi PMA Nomor 11 Tahun 2007 Tentang Pencatatan Nikah (Perihal Perubahan Data) Dengan Peraturan Perundang-undangan Indonesia

pengharmonisan, penyusunan dan penyampaian Rancangan diatur dengan Peraturan Presiden

Pasal 28 dan pasal 54 mengandung konsekuensi bahwa rancangan Undang-Undang harus melewati mekanismen tertentu, yaitu pembahasan bersama panitia antar departemen agar tidak terjadi tumpang tindih pengaturan dalam sebuah rancangan Undang-Undang. Menteri dibidang Perundang-undangan disertai tugas koordinasi sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya sebagai pembantu presiden dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Menteri dan pimpinan lembaga pemerintah non departemen yang berfungsi sebagai pembantu presiden, seharusnya melakukan ketentuan pasal 28 ini, sebagai upayapengawasan bersama oleh panitia antar departemen yang bersifat mencegah terhadap kemungkinan sebuah rancangan mengandung cacat hukum yang tidak terlihat oleh Departemen pemrakarsa.

Undang-Undang Dasar 1945 memang memberikan peluang bahwa rancangan yang tidak disetujui oleh panitia antar departemen dapat diteruskan ke DPR sebagai usul hak inisiatif. Namun produk aqal (*initial draft*) yang dikirimkan tersebut mungkin akan mengandung norma yang berbenturan dengan peraturan Perundang-undangan dari departemen lain (*conflicting norms*). Sehingga akan menyulitkan presiden atau menteri yang bersangkutan dalam pelaksanaannya. Sehingga ada banyak kemungkinan bagi para pihak yang merasa dirugikan untuk

peraturan perundang-undangan dengan materi yang sama, yang akan diterbitkan tidak saling bertentangan satu dengan lainnya.

Menteri Agama kemudian menerbitkan beberapa peraturan menteri diantaranya Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 tentang Pencatatan Nikah. Dalam pasal 34 ayat (2) Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 disebutkan: “Perubahan yang menyangkut biodata suami, isteri ataupun wali harus berdasarkan kepada putusan pengadilan pada wilayah yang bersangkutan”. Sebelumnya dalam pasal 1 ayat (5) “Pengadilan adalah Pengadilan Agama atau Mahkamah Syar’iyah”.

Karena melibatkan Pengadilan Agama dalam penyelesaian masalah perubahan data akta nikah, maka peraturan pemerintah mengenai Pengadilan Agama sudah seharusnya menjadi pertimbangan hukum dalam menerbitkan Peraturan menteri tersebut. Maka dalam pertimbangan hukumnya, salah satunya menyebutkan “mengingat, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama”

Sebagaimana Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2011 tentang Pembentukan peraturan perundang-undangan, pada Pasal 54 ayat (1) menyebutkan bahwa ”Dalam penyusunan Rancangan Peraturan pemerintah, pemrakarsa membentuk panitia antar kementerian dan/atau lembaga pemerintah non kementerian” ayat (2)”Pengharmonisan, pembulatan dan pematapan konsepsi Rancangan Peraturan Pemerintah dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang hukum”

Maka Mahkamah Agung sebagai pihak yang terlibat dalam pelaksanaan peraturan Pemerintah yang akan dibuat nantinya, harus diminta memberikan pendapat dalam penyusunan rancangan Peraturan menteri Agama tersebut.

Bila dilihat dari pasal 34 ayat (2) “bahwa perubahan yang menyangkut data suami atau Isteri dan wali harus berdasarkan kepada putusan Pengadilan pada wilayah yang bersangkutan, dalam pasal 1 disebutkan bahwa yang dimaksud pengadilan adalah Pengadilan Agama, maka penunjukan ini harus di sinkronkan dengan kewenangan absolut yang ada pada Pengadilan Agama.

Bila dilihat dalam Undang-Undang Nomor 3 tahun 2006 Tentang Pengadilan Agama, tidak terdapat kewenangan dalam hal perubahan data akta nikah. Hal ini menunjukkan belum ada sinkronisasi antara Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 dengan Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007, tentang Pencatatan Nikah. Dengan demikian maka perubahan data akta nikah yang diatur dalam Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007, tentang Pencatatan Nikah, dalam tataran praktis tidak dapat dilaksanakan.

Sinkronisasi dengan peraturan perundang-undangan yang lain adalah dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan. Dalam pertimbangannya tidak disebutkan tentang Undang-Undang Nomor 23 tahun 2006. Sedangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 dijelaskan tentang perlunya koordinasi antara Departemen Agama dengan Departemen Dalam Negeri.

Perubah data pada akta nikah tentu tidak terlepas dari peraturan dalam administrasi kependudukan. Karena akta nikah termasuk akta autentik yang di

terbitkan oleh Kantor Urusan Agama (KUA) sebagai unit pencatatan sipil bagi penduduk yang beragama Islam. Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 pasal 1 ayat (23) KUA disebut sebagai satuan pelaksana Pencatatan nikah, talak, cerai dan rujuk di tingkat kecamatan bagi penduduk yang beragama Islam. Sehingga perubahan terhadap akta nikah tentu tidak terlepas dari peraturan dalam administrasi Kependudukan.

Dalam pasal 52 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Ayat (1) “Pencatatan perubahan nama dilaksanakan berdasarkan penetapan Pengadilan Negeri”

Dengan demikian perubahan data akta nikah yang dicatat di Kantor Urusan Agama (KUA) juga harus sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006. Bila dilihat pada PMA Nomor 11 tahun 2007 tentang Pencatatan Nikah dan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2006 Tentang Administrasi kependudukan dalam masalah perubahan biodata yang harus berdasar penetapan Pengadilan, maka terjadi tumpang tindih dalam penentuan pengadilan mana yang berwenang terhadap perubahan data tersebut.

Bila dilihat dari materi muatan Perundang-undangan, maka PMA Nomor 11 Tahun 2007 tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan di atasnya. Juga tidak terjadi sinkronisasi antara Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 dengan Peraturan Pelaksananya yaitu Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 11 Tahun 2007 apalagi yang dibahas adalah materi yang sama.

b. Sinkronisasi Horisontal

pada wilayah yang bersangkutan”. Sebelumnya dalam pasal 1 ayat (5) “Pengadilan adalah Pengadilan Agama atau Mahkamah Syar’iyah”.

Peraturan Perundang-undangan dalam hal perubahan data juga terdapat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 pada pasal 52 ayat (1) menyebutkan bahwa “Pencatatan Perubahan Nama dilaksanakan berdasarkan penetapan Pengadilan Negeri tempat termohon.

Dari kedua peraturan yang dengan materi yang sama, terlihat tidak adanya sinkronisasi terhadap kedua peraturan tersebut. Maka bila kembali kepada asas pembentukan peraturan perundang Undangan yaitu:

- 1) bahwa peraturan yang sederajat atau lebih tinggi akan menghapus atau mencabut peraturan yang sederajat atau yang lebih rendah (*lex superiori derogate leg inferior*)
- 2) Jika peraturan yang lebih tinggi tingkatannya bertentangan dengan yang lebih rendah, maka berlaku yang lebih tinggi tingkatannya.

Dari uraian diatas dapat diartikan bahwa perubahan data akta nikah yang diatur dalam Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 11 Tahun 2007 tidak bisa diberlakukan karena materi muatannya tidak sesuai dengan peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Jika peraturan yang lebih tinggi tingkatannya bertentangan dengan yang lebih rendah, maka berlaku yang lebih tinggi tingkatannya sehingga Peraturan yang berlaku dalam perubahan data, adalah peraturan yang

pasal 12 ayat (3) “kewenangan atribusi tidak dapat didelegasikan, kecuali diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan/atau Undang-undang.

Sehingga Menteri Agama melalui Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 11 Tahun 2007 tidak berwenang untuk memberikan kewenangan kepada pengadilan Agama mengadili dan memeriksa perkara perubahan data akta nikah. Dapat diartikan bahwa menteri Agama telah melakukan penyalahgunaan wewenang sebagaimana pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

Dalam Pasal 17 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan menyebutkan:

- (1) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dilarang menyalahgunakan wewenang.
- (2) Larangan penyalahgunaan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. Larangan melampui wewenang;
 - b. Larangan mencampuradukkan wewenang; dan/atau
 - c. Larangan bertindak sewenang-wenang.

Dengan menerbitkan Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 11 Tahun 2007 khususnya perihal perubahan data akta nikah yang berdasar putusan Pengadilan Agama, berarti Menteri Agama telah mencampur adukkan wewenang sebagaimana pasal 17 ayat (2) diatas. Pejabat pemerintah dapat dikategorikan mencampuradukkan wewenang sebagaimana dimaksud dalam pasal 17 ayat (2)

Tetapi karena Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 11 Tahun 2007 tentang pencatatan nikah khususnya perihal perubahan data juga bertentangan dengan Undang-undang di atasnya, yaitu Undang-undang nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, juga tidak sesuai dengan kewenangan absolut Peradilan Agama sebagaimana Undang-undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Peradilan Agama. maka sesuai dengan asas pembentukan perundang-undangan, bahwa dalam hal undang-undang yang lebih tinggi kedudukannya bertentangan dengan perundang-undangan yang lebih rendah, maka berlaku undang-undang yang lebih tinggi tingkatannya.

Sehingga dapat disimpulkan bahwa dalam penanganan perubahan data akta nikah, Undang-Undang Nomor 23 tahun 2006 tentang Administrasi kependudukan yang berlaku, sehingga perubahan data akta nikah bagi penduduk yang beragama Islam yang selama ini menjadi kewenangan Pengadilan Agama, sesuai dengan pasal 71 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan menjadi kewenangan Pengadilan Negeri

D. Tinjauan Siyasah Syar'iyah Perihal Perubahan Data Akta Nikah Dalam Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 11 Tahun 2007 Tentang Pencatatan Nikah

Pada dasarnya siyasah syar'iyah, berhubungan dengan pengurusan dan pengaturan kehidupan manusia yang dilakukan oleh pemegang kekuasaan. Tujuan pengaturan tersebut adalah untuk menciptakan kemaslahatan dan

menolak kemudharatan (*jalb al-masalih wa daf' almafasiid*) dan tidak boleh bertentangan dengan ruh atau semangat syari'at Islam yang universal.

Berdasarkan hakikat siyasah syar'iyah bersumber pada wahyu al-Qur'an dan al-Sunnah. Kedua sumber inilah yang menjadi acuan bagi pemegang pemerintahan untuk menciptakan peraturan-peraturan perundang-undangan dan mengatur kehidupan bernegara. Namun karena kedua sumber tersebut sangat terbatas, sedangkan perkembangan kemasyarakatan selalu dinamis, maka sumber atau acuan untuk menciptakan perundang-undangan juga terdapat pada manusia dan lingkungannya sendiri yang berupa pendapat para ahli, yurisprudensi, adat istiadat masyarakat yang bersangkutan, pengalaman dan warisan budaya.

Perubahan data akta nikah sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 yang menjelaskan bahwa perubahan data akta nikah melalui putusan Pengadilan Agama. Hal ini sejalan dengan tujuan siyasah yang bertujuan untuk mengatur, diciptakan, memelihara ketertiban dan kemaslahatan yang membawa manusia dekat kepada kemaslahatan dan terhindar dari kebinasan, meskipun perbuatan tersebut tidak ditetapkan oleh Rasulullah SAW atau diwahyukan oleh Allah SWT. Siyasah syar'iyah sebagai pengatur dan pengurus kehidupan manusia dalam bernegara demi mencapai kemaslahatan bagi manusia itu sendiri, dengan tidak bertentangan dengan ketentuan syari'at Islam dan prinsip-prinsip umumnya.

Penunjukan Pengadilan Agama dalam menangani perubahan data akta nikah merupakan salah satu bentuk pengaturan yang dibuat oleh pemerintah

sebagai pemimpin Negara yang bertujuan untuk mengatur dan memberikan perlindungan kepada masyarakat. Dilihat dari sisi historis dan kebiasaan yang dilakukan oleh masyarakat, penunjukkan pengadilan agama oleh Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 dalam penanganan perubahan data akta nikah menjadi hal yang wajar. Karena masyarakat berpendapat bahwa segala urusan yang berhubungan dengan perkawinan bagi umat Islam penyelesaiannya pada Pengadilan Agama.

Dalam *Siyasah* dikenal adanya *siyasah wadh'iyah* yaitu *siyasah* yang didasarkan pada pengalaman sejarah dan adat masyarakat serta hasil pemikiran manusia dalam mengatur hidup manusia dalam Negara. Dapat diartikan sebagai perundang-undangan yang dibuat sebagai instrumen untuk mengatur seluruh kepentingan masyarakat. Jika dihubungkan dengan kondisi Indonesia, maka bentuk format *Siyâsah Wadh'iyah* adalah bentuk peraturan perundang-undangan mulai dari yang paling tinggi UUD 1945 sampai yang paling rendah.

Sumber *Siyasah Wadh'iyah* adalah manusia dan lingkungannya, seperti pandangan para ahli, adat, pengalaman, aturan yang diwariskan generasi terdahulu.

Dari uraian tentang *siyasah* tersebut diatas dapat dibenarkan adanya kebiasaan masyarakat, adat, penguaman dan aturan yang diwariskan oleh generasi terdahulu dapat dijadikan sumber hukum. *Siyasah Wadh'iyah* dapat bersifat islami jika memenuhi 5 syarat-syarat berikut:

1. *Muthâbaqah*, yakni sejalan dan tidak bertentangan dengan syariat Islam.

2. *Raf'u al-haraj*, yakni tidak memberatkan atau tidak membebani masyarakat di luar kemampuannya.
3. *Tahqîq al-'adâlah*, yakni menegakan keadilan.
4. *Tahqîq al-Mashâlih wa daf'u al-madhar*, yakni dapat mewujudkan dan menghindarkan kemudharatan.
5. *al-Musâwâh*, yakni menempatkan manusia dalam kedudukan yang sama serta sederajat di hadapan hukum dan pemerintahan.

Dari kelima syarat tersebut diatas, perubahan data akta nikah yang didasarkan pada putusan pengadilan Agama telah memenuhi kriteria-kriteria tersebut diantaranya tidak bertentangan dengan syari'at Islam, tidak memberatkan, menegakkan keadilan, dan menghindarkan kemudharatan.

Perubahan Data akta nikah melalui Pengadilan agama sejalan dengan kriteria-kriteria diatas yaitu tidak bertentangan dengan syari'at Islam sekaligus tidak memberakan bagi masyarakat. Hal ini di buktikan dengan kebiasaan masyarakat yang lebih memilih pengadilan Agama sebagai penadilan yang dituju ketika akan melakukan perubahan data akta nikah. Masyarakat lebih familiar dengan Pengadilan Agama daripada dengan pengadilan Negeri karena sejak jaman dahulu masyarakat beranggapan bahwa yang manangani masalah perkawinan adalah Pengadilan Agama dah hal tersebut tidak bertentangan dengan hukum agama.

Karenanya fikih siyasah menempatkan hasil temuan manusia dalam bidang hukum. Setiap peraturan yang secara resmi ditetapkan oleh negara dan tidak bertentangan dengan agama wajib dipatuhi

Tidak dicantumkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi kependudukan sebagai landasan yuridis tentu menimbulkan pertanyaan, karena dalam pasal 1 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 telah mendelegasikan pencatatan sipil di bidang pencatatan nikah bagi masyarakat yang beragama Islam pada instansi pencatat nikah kecamatan yaitu Kantor Urusan Agama (KUA)

Dengan tidak dijadikan sebagai landasan yuridis, memungkinkan terjadi pertentangan diantara peraturan Perundang-undangan tersebut, karena kedua peraturan tersebut mengatur materi yang sama. Dan hal itu terbukti dalam mengatur masalah perubahan data akta nikah. Dalam Pasal 71 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 Tentang Pencatatan Sipil disebutkan bahwa” perubahan data dilakukan berdasarkan putusan Pengadilan Negeri”

Selain itu Penyusunan Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 11 Tahun 2007 juga memperhatikan faktor filosofis. pasal-pasal yang terdapat didalam PMA ini, kesemuanya mengacu pada nilai-nilai pancasila. Hal ini terlihat dari rumusan pasal-pasalnya yang kebanyakan bersandar pada hukum agama yang dianut oleh masyarakat Indonesia yang percaya dengan adanya Tuhan Yang Maha Esa. Secara filosofi, Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 11 Tahun 2007 sudah sesuai dengan filosofi yang dianut oleh bangsa Indonesia, sehingga pemberlakuan PMA ini tidak akan menimbulkan pertentangan karena pada dasarnya sesuai dengan kehendak masyarakat.

Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 11 Tahun 2007, tentu mengacu juga pada faktor sosiologis ini. Bila di telaah lebih dalam terutama dalam

perubahan data akta nikah, pasal 43 ayat (2) “perubahan yang menyangkut biodata suami, isteri maupun wali harus berdasarkan pada putusan pengadilan pada wilayah yang bersangkutan”. Dalam pasal 1 ayat (5), Pengadilan adalah pengadilan Agama atau Mahkamah Syari’ah.

Penunjukan Pengadilan Agama dalam PMA ini tentu memiliki latar belakang, diantaranya latar belakang historis antara kementerian Agama dengan Pengadilan Agama. Maka tidak mengherankan bila masyarakat memandang bahwa kedua lembaga inilah yang akan melayani segala urusan yang berhubungan dengan perkawinan. Begitu juga dalam hal perubahan data akta nikah, masyarakat masih menganggap bahwa hak tersebut termasuk dalam wilayah perkara perkawinan, sehingga penyelesaiannya melalui Pengadilan Agama.

Selain itu faktor politis sangat mempengaruhi pembentukan Undang-Undang. Keterlibatan Pengadilan Agama dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan dan Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, yang kemudian di tingkat pelaksanaannya oleh Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 11 Tahun 2007 tentang Pencatatan Nikah, tidak terlepas dari faktor politik tersebut.

Dari latar belakang faktor politik inilah menurut penulis yang menjadi salah satu pertimbangan diterbitkannya Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 11 Tahun 2007. Penunjukan Pengadilan Agama dalam menyelesaikan masalah-masalah perkawinan bagi orang-orang yang beragama Islam oleh Peraturan Pemerintah Nomor 9 tahun 1975, diartikan secara umum terhadap masalah-

masalah yang timbul dari perkawinan tersebut. Termasuk dalam hal perubahan data akta nikah. Walaupun secara substansi perubahan data akta nikah tidak berhubungan dengan masalah substansi perkawinan, tetapi pencatatan nikah berhubungan dengan administrasi pernikahan.

F. Analisis terhadap materi muatan dan Sinkronisasi Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 11 Tahun 2007 Tentang Pencatatan Nikah

Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 sebagai peraturan menteri yang bersifat sebagai teknis pelaksana Undang-undang. Dalam pasal 34, bahwa “perubahan data akta nikah harus berdasarkan putusan Pengadilan” pada pasal (1) yang dimaksud pengadilan adalah Pengadilan Agama atau mahkamah syar’iyah.

Penunjukan Pengadilan Agama sebagai pengadilan yang berwenang memeriksa, mengadili dan memutuskan permasalahan bagi orang Islam, maka dapat dipahami bahwa, permasalahan-permasalahan yang terjadi dikalangan umat Islam akan diselesaikan dengan hukum Islam. Sedangkan dalam masalah perubahan data, Pemeriksaan sampai dengan mengadili, pengadilan Agama tidak merujuk kepada hukum Islam sebagai pertimbangan hukumnya. Hal ini menunjukkan bahwa perubahan data akta nikah tidak sesuai dengan tujuan pembentukan Pengadilan Agama sebagai peradilan bagi masyarakat yang beragama Islam dengan menggunakan hukum Islam sebagai sumber hukum dalam mengadili perkara.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan. Dalam pasal 1 ayat (23) disebutkan bahwa “Kantor Urusan Agama Kecamatan, selanjutnya di singkat KUA kec, adalah satuan kerja yang melaksanakan pencatatan nikah, talak, cerai dan rujuk pada tingkat kecamatan bagi penduduk yang beragama Islam”.

Sehingga Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 11 Tahun 2007 tentang Pencatatan Nikah, juga merupakan peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan. Berarti pula materi muatan yang terdapat dalam Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 11 Tahun 2007 tentang Pencatatan Nikah tidak boleh menyimpang dari materi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 sebagai Undang-undang pembentuknya.

Dalam Pasal 52 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, disebutkan bahwa “pencatatan perubahan nama dilaksanakan berdasarkan penetapan Pengadilan Negeri tempat pemohon”

Dalam peraturan Pemerintah 37 tahun 2007 tentang pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, tidak ada penjelasan tentang perubahan data akta pencatatan sipil. Dalam hal penunjukan Pengadilan Negeri sebagai Pengadilan yang berwenang menetapkan perubahan nama sebagaimana pasal 52 ayat (1) dapat diartikan pula bahwa yang berwenang memeriksa mengadili dan memutus masalah perubahan data adalah Pengadilan Negeri.

Maka, muatan materi Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 11 Tahun 2007 yang memberikan kewenangan kepada Pengadilan Agama dalam menangani perubahan data akta nikah, secara materi muatan peraturan perundang-undangan bertentangan dengan undang-undang pembentuknya yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan yang menunjuk Pengadilan negeri sebagai pengadilan yang diberi kewenangan dalam masalah perubahan data.

Akta nikah merupakan akta autentik yang di terbitkan oleh Kantor Urusan Agama (KUA) sebagai unit pencatatan sipil bagi penduduk yang beragama Islam. Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 pasal 1 ayat (23) KUA disebut sebagai satuan pelaksana Pencatatan nikah, talak, cerai dan rujuk di tingkat kecamatan bagi penduduk yang beragama Islam. Sehingga perubahan terhadap akta nikah tentu tidak terlepas dari peraturan dalam administrasi Kependudukan.

Dalam pasal 52 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Ayat (1) “Pencatatan perubahan nama dilaksanakan berdasarkan penetapan Pengadilan Negeri” Dengan demikian perubahan data akta nikah yang dicatat di Kantor Urusan Agama (KUA) juga harus sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006.

PMA Nomor 11 tahun 2007 tentang Pencatatan Nikah dan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2006 Tentang Administrasi kependudukan dalam masalah perubahan biodata yang harus berdasar penetapan Pengadilan, maka terjadi tumpang tindih dalam penentuan pengadilan mana yang

berwenang terhadap perubahan data tersebut. Tidak terjadi sinkronisasi antara Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 dengan Peraturan Pelaksananya yaitu Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 11 Tahun 2007 apalagi yang dibahas adalah materi yang sama. Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 tentang pencatatan Nikah. Dalam pasal 34 ayat (2) disebutkan: “Perubahan yang menyangkut biodata suami, isteri ataupun wali harus berdasarkan kepada putusan pengadilan pada wilayah yang bersangkutan”. Sebelumnya dalam pasal 1 ayat (5) “Pengadilan adalah Pengadilan Agama atau Mahkamah Syar’iyah”.

Sedangkan dalam Peraturan Perundang-undangan yang lain dalam hal perubahan data juga terdapat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 pada pasal 52 ayat (1) menyebutkan bahwa “Pencatatan Perubahan Nama dilaksanakan berdasarkan penetapan Pengadilan Negeri tempat termohon.

Dari kedua peraturan yang dengan materi yang sama, terlihat tidak adanya sinkronisasi terhadap kedua peraturan tersebut. Maka bila kembali kepada asas pembentukan peraturan perundang Undangan yaitu :

“Jika peraturan yang lebih tinggi tingkatannya bertentangan dengan yang lebih rendah, maka berlaku yang lebih tinggi tingkatannya”

Dari uraian diatas dapat diartikan bahwa perubahan data akta nikah yang diatur dalam Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 11 Tahun 2007 tidak bisa diberlakukan karena materi muatannya tidak sesuai dengan

peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Jika peraturan yang lebih tinggi tingkatannya bertentangan dengan yang lebih rendah, maka berlaku yang lebih tinggi tingkatannya sehingga Peraturan yang berlaku dalam perubahan data, adalah peraturan yang diatur dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan

G. Analisis terhadap konskwensi Yuridis Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 11 Tahun 2007 Tentang Pencatatan Nikah

Menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintah, Menteri Agama telah melampui kewenangannya dengan menunjuk Pengadilan agama sebagai Pengadilan yang berwenang memeriksa, mengadili dan memutus masalah perubahan data akta nikah, melalui Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 11 Tahun 2007 tentang Pencatatan nikah. sehingga Pengadilan dapat membatalkan Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 11 Tahun 2007 dalam hal perubahan data akta nikah. Sebenarnya selama Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 11 Tahun 2007 ini belum dibatalkan maka masih berlaku.

Tetapi karena Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 11 Tahun 2007 tentang pencatatan nikah khususnya perihal perubahan data juga bertentangan dengan Undang-undang di atasnya, yaitu Undang-undang nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, juga tidak sesuai dengan kewenangan absolut Peradilan Agama sebagaimana Undang-undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Peradilan Agama. maka sesuai dengan asas pembentukan perundang-undangan, bahwa dalam hal undang-undang

juga Tidak adanya sinkronisasi antara Peraturan Menteri Agama (PMA) nomor 11 Tahun 2007 dengan undang-undang pembentuknya yaitu Undang-Undang Perkawinan. Dengan Undang-Undang Administrasi Kependudukan dan juga dengan Undang-Undang tentang Pengadilan Agama. hal ini menyebabkan terjadinya dualism kewenangan dalam menangani perubahan data akta nikah. Sesuai dengan asas berlakunya perundang-undangan, ketika peraturan yang lebih tinggi bertentangan dengan yang lebih rendah, maka yang berlaku peraturan yang lebih tinggi.

3. Penunjukan Pengadilan agama dalam menangani perubahan data akta nikah oleh Menteri Agama melalui Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 11 Tahun 2007, menunjukkan bahwa menteri agama telah melampaui batas kewenangannya dalam menerbitkan peraturan menteri. Karena penunjukan itu tidak sesuai dengan kewenangan yang diberikan oleh Undang-undang, maka peraturan tersebut dapat dibatalkan setelah oleh Pengadilan dilakukan uji materi dan berkekuatan hukum tetap.
4. perubahan data akta nikah yang didasarkan pada putusan pengadilan Agama telah memenuhi kriteria-kriteria siyasah syar'iyah diantaranya tidak bertentangan dengan syari'at Islam, tidak memberatkan, menegakkan keadilan, dan menghindarkan kemudharatan. Hal di buktikan dengan kebiasaan masyarakat yang lebih memilih pengadilan Agama sebagai pengadilan yang dituju ketika akan melakukan perubahan data akta nikah.

Daftar Pustaka

- Abduerraof, *Al-Qur'an dan Hukum Islam*, Jakarta, PT IctiarBaru Van Hoeve, 1980
- Abdullah, Abdul Gani, *Pengantar Memahami Undang-undang Tentang pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Jakarta: Jurnal Legeslasi Indonesia, 2004
- Ali, Muhammad Daud, *Hukum Islam dan Peardilan Agama*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 1977
- Ali, Muhammad Daud, *Hukum Islam Dan Peradilan Agama*, Jakarta, Raja GrafindoPersada. 1977
- Alim, Muhammad, *Asas-Asas Negara Hukum Modern dalam Islam*, Yogyakarta, LKIS 2010
- Ash shiddieqy, Muhammad Hasbi, *Sejarah Peradilan Islam*, Jakarta BulanBintang
- Asshiddiqie, Jimly, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Jakarta, 2013
- Azhari, M Tahir, *Negara Hukum*, Bandung, Bulan Bintang, 2007
- Berg, L.W.C. Van Den, *Het Gesstelijkegoedere of java en madora*
- Budiardjo, Meriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta, 2004
- Budiardjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta, Gramedia, 1992
- BudimanSinaga, *Pembentukan Peraturan perundang-undangan*, Jakarta:
- D.Y Witanto, *Hukum Keluarga, hak dan kedudukan anak luar kawin*, Jakarta, Prestasi Pustaka, 2012
- Ditbinpera, *Peradilan Agama di Indonesia*, DitjenBimbaga Islam, Tahun 1999-2000
- Djalil, Basiq H.A *Peradilan Agama Di Indonesia*, Jakarta, Kencana 2006
- Hadjon, Philipus M, *Pengantar Ilmu Administrasi Negara*, Jogjakarta, UGM Pers, 2008
- Hamidi, Jazim, *Revolusi Hukum Indonesia*, Jakarta, Konpress, 2005

- Hamidi.Jazim ,*revolusi Hukum Indonesia*, Jakarta: Konpress, 2005
- HamitAttamimi, *Peranan Putusan Presiden RI dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negara*, Desertasi Fakultas Pascasarjana UI, 1990
- Hans Kalsen, *Teori Hukum Murni*, alih bahasa oleh sumardi, Bandung, Rimdi Pers, 1995
- Hantoro, Novianto M, *Sinkronisasi dan Harmonisasi, Pengataturan Daerah Buku I*, Setjen DPR RI, 2009
- HR. Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2006
- HS.Salim dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum pada penelitian Thesis dan Desertasi*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2013
- Hs. Salim dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Thesis dan Desertasi*, Jakarta, Prenada Media, 2006
- [Http/pa.Watesnet.tentang](http://pa.watesnet.tentang) *Kewenangan PA terhadap perubahan biodata akta nikah*
- [http/ww.PTA-Surabaya.go.id](http://ww.PTA-Surabaya.go.id), *Rekap Jenis Pekara se-Wilayah Pengadilan Tinggi Agama Surabaya tahun 2014*
- Indrati, Maria Farida, *Ilmu Perundang-undangan Jilid I*, yogjakarta, 2007
- Indrati, Maria Farida, *Ilmu Perundang-undangan Jilid II*, yogjakarta, 2007
- Manan,Bagir, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, Jakarta, Ind-hill.co, 1992
- MD. Mahfud, *Perdebatan Hukum Tata Negara*, Jakarta, LP3ES, 2007
- MD. MohMahfud, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: LP3ES, 2001
- Mertokusumo, Sudikno, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar* ,Yogjakarta: Liberty, 1999
- Miriam Budihardjo, *Dasar-dasarIlmuPolitik*, Jakarta, Gramedia, 1992
- Mustofa, *Perubahan Biodata Nikah, kewenangan PA atau PTUN?*,Makalah yang disampaikan pada Raker masalah Peradilan Agama Tahun 2011

- Nuh, Zaini Ahmad, *Sejarah Peradilan Agama*, Laporan Simposium Sejarah Peradilan Agama, Proyek Pembinaan Administrasi Hukum dan Peradilan, 1983
- Oka, Mahendra, *Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan*, Depkumhan.go.id/htn-dan perundang-undang, 2012
- Praja, JuhayaS.. *Teory hokum dan aplikasinya*, Bandung: Pustaka Setia, 2014
- Praja, Juhaya, S, *Teory hokum dan Aplikasi*, Bandung, Pustaka Setia, 2014
- Saklim, Suban, *Hukum Islam dan System ketatanegaraan*, Jakarta, Jurnal Konstitusi Volume 2 Nomor 2, September 2005
- Sjalabi, *Sejarah Hukum Islam*, Jakarta,
- Suprpto, Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan Dasar dan pembentukannya*, Jakarta, Konpress, 1998
- Syafiie, Inu Kencana, *Ilmu Politik*, Jakarta, Rineka Cipta, 2010
- Thalib, Abdul rasyid, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Bandung, Citra Aditia Bakti, 2006
- Tim Ditbinbapera, *Peradilan Agama di Indonesia*, Jakarta, Pen Ditjen Binbaga Islam, 1999-2000
- Tutik, Triwulan Titik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara*, Jakarta, Prestasi Pustaka, 2006
- Utrecht. E, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Surabaya, Pustaka Tinta Mas, 1988
- Viles, Van der, *Handboek Wetgeving*, Zwolle, Tjeenkwillink, 1987