

**ANALISIS SINKRONISASI HUKUM TENTANG PERATURAN  
PENCATATAN PERKAWINAN DI INDONESIA ANTARA  
UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 1974 DENGAN  
PERATURAN MENTERI DALAM NEGERI NOMOR 9 TAHUN  
2016**

**SKRIPSI**

Oleh :

**DUTA AGUNG ROHMANSYAH**

**NIM : C01218009**



**Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya**

**Fakultas Syariah dan Hukum**

**Jurusan Hukum Perdata**

**Program Studi Hukum Keluarga Islam**

**2022**

## PERNYATAAN KEASLIAN

### PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

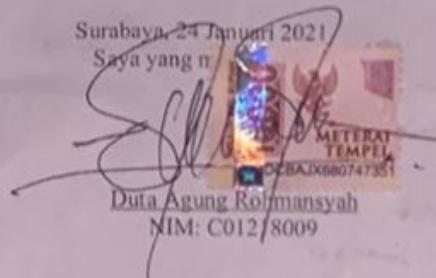
Nama : Duta Agung Rohmansyah  
NIM : C01218009  
Fakultas/Jurusan/Prodi : Syari'ah dan Hukum/Hukum Perdata  
Islam/Hukum Keluarga Islam

Judul Skripsi : Analisis Sinkronisasi Hukum Antara Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2016 Dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Aturan Pencatatan Perkawinan di Indonesia

Menyatakan bahwa skripsi ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya.

Surabaya, 24 Januari 2021

Saya yang n



Duta Agung Rohmansyah  
NIM: C01218009

## PERSETUJUAN PEMBIMBING

Skripsi yang ditulis oleh Duta Agung Rohmansyah NIM. C01218009 ini telah diperiksa dan disetujui untuk di munaqasahkan.

Surabaya, 24 Januari 2022

Pembimbing,

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke, positioned to the right of the text 'Pembimbing,'.

Prof. Dr. Titik Triwulan Tutik, SH, MH.  
NIP. 196803292000032001

## PENGESAHAN

Skripsi yang ditulis oleh Duta Agung Rohmansyah NIM. C01218009 ini telah dipertahankan didepan sidang Majelis Munaqasah Skripsi Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Ampel Surabaya pada Hari Rabu tanggal 16 Maret 2022 dapat diterima sebagai salah satu persyaratan untuk menyelesaikan program sarjana strata satu dalam Hukum Keluarga Islam.

Majelis Munaqasah Skripsi :

Penguji I



Prof. Dr. Titik Triwulan Tutik, SH, MH.

NIP. 196803292000032001

Penguji II



Dr. Hj. Muflikhatul Khoiroh, M.Ag

NIP. 197004161995032002

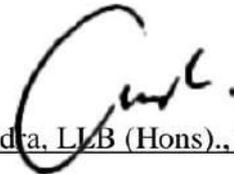
Penguji III



Dr. Achmad Fageh, MHI.

NIP.1973060373011004

Penguji IV



Marli Candra, LLB (Hons)., MCL.

NIP. 198506242019031005

Surabaya, 2022

Mengesahkan,

Fakultas Syariah dan Hukum

Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya

Dekan,



Prof. Dr. H. Masruhan, M.Ag

NIP. 19590404198803100



**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](mailto: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 : DUTA AGUNG ROHMANSYAH  
NIM : C01218009  
Fakultas/Jurusan : SYARIAH DAN HUKUM/HUKUM KELUARGA ISLAM  
E-mail address : [dutaagung691@gmail.com](mailto:dutaagung691@gmail.com)

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

Skripsi     Tesis     Desertasi     Lain-lain (.....)  
yang berjudul :

Analisis Sinkronisasi Hukum Tentang Peraturan Pencatatan Perkawinan Di Indonesia Antara Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2016

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, 21 Maret 2022

Penulis

(DUTA AGUNG ROHMANSYAH)

## ABSTRAK

Skripsi ini merupakan penelitian normatif berjudul “Analisis Sinkronisasi Hukum Tentang Peraturan Pencatatan Perkawinan di Indonesia Antara Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2016”. Skripsi ini ditulis untuk menjawab pertanyaan yang dituangkan kedalam rumusan masalah, yakni : Bagaimana aturan pencatatan perkawinan pada aturan hukum yang berlaku? Bagaimana upaya sinkronisasi hukum terhadap aturan hukum tentang pencatatan perkawinan sehingga tercipta kepastian hukum ?

Jenis penelitian ini adalah yuridis normatif. Sifat penelitiannya adalah deskriptif analitis, dengan menggunakan metode pendekatan kualitatif. Sumber data dihimpun dengan teknik (*Library Research*). Bahan Hukum primer yang digunakan adalah Undang-Undang tentang pencatatan perkawinan. Bahan sekunder berupa Peraturan Perundang-Undangan lain yang berkaitan dengan pokok permasalahan, hasil-hasil penelitian, buku-buku atau karya tulis dari pakar hukum.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 11 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 menyatakan bahwa setiap perkawinan wajib dilakukan pencatatan di hadapan pegawai pencatat perkawinan yang dibuktikan dengan akta perkawinan. Berarti perkawinan yang tidak dapat dibuktikan dengan akta perkawinan bukan perkawinan yang resmi (sah), dan secara yuridis perkawinan yang tidak sah tidak diakui oleh negara. Secara horisontal terjadi ketidaksinkronan antara kebijakan mencatatkan perkawinan siri dalam Pasal 4 Ayat 2 Permendagri Nomor 9 Tahun 2016, dengan SPTJM sebagai bukti telah terjadinya peristiwa perkawinan belum tercatat, dengan Pasal 2 ayat 1 Peraturan Menteri Agama Nomor 19 Tahun 2018 yang menyatakan “Perkawinan yang terjadi antara seorang laki-laki dan seorang perempuan beragama Islam wajib dicatat dalam Akta Perkawinan”. Terhadap hal yang sama yang diatur dalam undang-undang yang berbeda, maka berlaku dalam asas perundang-undangan yaitu *lex specialis derogat legi generalis*.

Sejalan dengan kesimpulan di atas, maka gagasan pemerintah berupa Permendagri Nomor 9 Tahun 2016 dalam pembuatan Akta Kelahiran dengan persyaratan SPTJM, tidak boleh membuat masyarakat abai terhadap pentingnya pencatatan perkawinan, hal ini sangat penting guna melindungi hak warga negara yang terlibat dalam terjadinya sebuah peristiwa perkawinan. Dualisme hukum dalam perkawinan yang sah di Indonesia menjadi indikator bahwa pemerintah masih mendapatkan PR besar dalam mensinkronkan serta mengharmonisasikan suatu aturan dengan aturan yang lainnya, sehingga tercipta kepastian dan keadilan hukum bagi warga negara Indonesia.

## DAFTAR ISI

|   |     |
|---|-----|
| PERNYATAAN KEASLIAN .....   | ii  |
| PERSETUJUAN PEMBIMBING .....  | iii |
| PENGESAHAN .....  | iv  |
| ABSTRAK .....   | vi  |
| KATA PENGANTAR .....  | vii |
| DAFTAR ISI .....  | ix  |
| TEKNIK TRANSLITERASI .....  | xi  |
| BAB I .....   | 1   |
| PENDAHULUAN .....   | 1   |
| A. Latar Belakang .....   | 1   |
| B. Identifikasi dan Batasan Masalah .....                                     | 14  |
| C. Rumusan Masalah .....  | 14  |
| D. Kajian Pustaka .....   | 15  |
| E. Tujuan Penelitian .....  | 18  |
| F. Kegunaan Hasil Penelitian .....  | 18  |
| G. Definisi Operasional .....   | 19  |
| H. Metode Penelitian .....  | 20  |
| I. Sistematika Pembahasan .....   | 25  |
| BAB II .....  | 27  |
| SISTEM HUKUM DAN HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-<br>UNDANGAN DI INDONESIA ..... | 27  |
| A. Teori Sistem Hukum .....   | 27  |
| B. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan .....                                | 31  |
| C. Sinkronisasi Hukum .....   | 38  |
| BAB III .....   | 57  |
| PENCATATAN PERKAWINAN DI INDONESIA .....                                      | 57  |
| A. Pencatatan Perkawinan Menurut Hukum Positif .....                          | 57  |
| B. Pencatatan Perkawinan Menurut Hukum Islam .....                            | 69  |

|  |    |
|--|----|
| C. Latar Belakang Lahirnya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2016.....                          | 74 |
| D. Ruang Lingkup Aturan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2016.....                       | 77 |
| BAB IV .....   | 64 |
| ANALISIS SINKRONISASI HUKUM TERHADAP ATURAN PENCATATAN PERKAWINAN DI INDONESIA.....                        | 64 |
| A. Analisis Aturan Pencatatan Perkawinan di Indonesia .....  | 64 |
| B. Analisis Sinkronisasi Hukum Terhadap Aturan Pencatatan Perkawinan dalam Mewujudkan Kepastian Hukum..... | 69 |
| BAB V.....   | 73 |
| PENUTUP.....   | 73 |
| A. Kesimpulan .....  | 73 |
| B. Saran .....   | 74 |
| DAFTAR PUSTAKA.....  | 75 |

UIN SUNAN AMPEL  
S U R A B A Y A

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Teori *rechstaat* atau negara hukum merupakan sebuah konsep penyelenggaraan negara yang didasarkan atas hukum. Setiap tindakan penyelenggara negara mesti didasarkan atas hukum yang berlaku. Dalam arti, apapun yang hendak dilakukan dalam konteks penyelenggaraan negara mesti didasarkan atas aturan main (*rule of the game*) yang ditentukan dan ditetapkan bersama. A.V. Dicey seorang ahli hukum Anglo-Amerika memperkenalkan tiga ciri penting setiap negara hukum yaitu :<sup>1</sup> supremasi Hukum (*Supremacy of law*), persamaan kedudukan di mata hukum (*Equality before the law*), dan terjaminnya hak asasi manusia oleh Undang-Undang dan keputusan-keputusan pengadilan.

Teori di atas sama halnya dengan konsep negara Indonesia, Indonesia merupakan negara hukum yang berlandaskan Pancasila dan UUD 1945.

Dari hasil perubahan UUD 1945 melahirkan bangunan kelembagaan negara yang satu sama lain dalam posisi setara dengan saling melakukan kontrol (*check and balances*), mewujudkan supremasi hukum dan keadilan serta menjamin dan melindungi hak asasi manusia. Kesetaraan dan kesediaan saling kontrol inilah prinsip dari sebuah negara demokrasi dan negara

---

<sup>1</sup> Moh. Mahfud MD, *Mahkamah Konstitusi dan Masa Depan Demokrasi Indonesia* (Bahan Orasi Ilmiah disampaikan di hadapan Rapat Senat Terbuka Universitas Andalas, Padang, 2008), 15.

hukum. Dengan kata lain, bahwa perubahan terhadap UUD 1945 tersebut meliputi hampir seluruh tiga kelompok muatan konstitusi.<sup>2</sup>

UUD 1945 pasca amendemen mempertegas deklarasi negara hukum, dari yang semula hanya ada dalam penjelasan, menjadi bagian dari batang tubuh UUD 1945. Berkaitan dengan eksistensi prinsip negara hukum tersebut, Pasal 1 ayat (1) dan (3) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan, bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara hukum. Mempertegas prinsip negara hukum, maka prinsip negara hukum Indonesia yang tertuang dalam amendemen UUD 1945 meliputi adanya perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negara.<sup>3</sup>

Indonesia sebagai negara hukum, berkewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional yang dilakukan secara terencana, terpadu dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional yang menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>4</sup> pembangunan hukum nasional tersebut dilakukan melalui pembentukan peraturan perundang-undangan. Namun lantaran banyaknya Lembaga

---

<sup>2</sup> Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amendemen UUD 1945* (Jakarta : Prenada Media, 2010), 1.

<sup>3</sup> Ibid...,5.

<sup>4</sup> Lihat menimbang huruf “a” Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Negara yang mempunyai wewenang dalam membentuk peraturan Perundang-Undangan, maka tidak jarang terjadi ketidakharmonisan antara satu norma hukum dengan norma hukum yang lain. Oleh karena itu lembaga negara yang memiliki wewenang dalam membentuk peraturan perundang-undangan juga mempunyai kewajiban untuk melakukan harmonisasi dan juga sinkronisasi hukum.

Hans Kelsen, dalam bukunya "*Allgemeine der Normen*" mendefinisikan konflik norma dalam peraturan perundang-undangan bahwa konflik norma terjadi apabila dalam suatu objek aturan terdapat dua norma yang saling bertentangan sehingga terhadap objek aturan tersebut hanya dapat diterapkan salah satu norma saja dan mengakibatkan norma lainnya harus dikesampingkan. Berkaitan dengan ini, dikenal pula istilah tumpang tindih aturan, kondisi dimana suatu aturan diatur dalam dua aturan yang berbeda. Pada dasarnya kondisi tersebut tidak terlalu menjadi masalah dalam penerapannya jika aturan tersebut tidak bertentangan antara satu dengan yang lainnya. Namun sebisa mungkin peraturan yang tumpang tindih tersebut hendaknya dihindari guna terciptanya kepastian hukum.<sup>5</sup>

Kegiatan sinkronisasi hukum sendiri mempunyai maksud agar substansi yang diatur dalam produk perundang-undangan tidak tumpang tindih, saling melengkapi (*suplementer*), dan saling terkait. Adapun

---

<sup>5</sup> I.C. van der Vlies., *Handboek Wetgeving. Diterjemahkan oleh Linus Doludjawa* (Jakarta: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan HAM RI, 2005), 225.

tujuannya, guna mewujudkan landasan aturan dalam suatu bidang tertentu yang dapat memberikan kepastian hukum yang memadai bagi penyelenggaraan di bidang tertentu secara efisien dan efektif. Selain itu tujuan sinkronisasi hukum juga senada dengan konsep negara hukum yakni melindungi hak asasi manusia, memberikan kepastian dan keadilan bagi rakyat.<sup>6</sup>

Anak merupakan anugerah terindah sekaligus amanah dan titipan yang Allah SWT berikan kepada orang tua. Keberadaannya sangat dinantikan oleh orang tua sebagai penyempurna kebahagiaan dalam keluarga. Maka tak jarang pasangan yang belum dikaruniai anak akan melakukan berbagai usaha demi mendapatkan anak. Selain karunia dari Allah SWT anak juga merupakan warga negara yang hak-haknya harus dilindungi bahkan sebelum ia lahir. Upaya melindungi hak asasi manusia dilakukan negara melalui Peraturan Perundang-Undangan, dan salah satu Peraturan Perundang-Undangan yang melindungi hak asasi manusia adalah tentang hak anak, menurut Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia anak adalah setiap manusia yang berusia di bawah 18 (delapan belas) tahun dan belum menikah, termasuk anak yang masih dalam kandungan apabila hal tersebut adalah demi kepentingannya. melalui konvensi hak anak (KHA) menjelaskan bahwa salah satu hak sipil anak

---

<sup>6</sup> Inche Sayuna, *Harmonisasi dan Sinkronisasi Hukum Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan (SKMHT) Ditinjau dari Otentisitas Akta Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris*, Tesis (Surakarta: Universitas Sebelas Maret), 16.

adalah pengakuan nama dan kewarganegaraan. UU No. 23 Tahun 2002 tentang perlindungan anak Pasal 5 yang berbunyi “setiap anak berhak atas suatu nama sebagai identitas diri dan status kewarganegaraan” selanjutnya di UU No. 23 Tahun 2002 Pasal 7 poin (1) juga berbunyi “setiap anak berhak untuk mengetahui orang tuanya, dibesarkan, dan diasuh oleh orang tuanya sendiri. Undang-Undang tersebut menjelaskan bahwa sejatinya manusia memiliki hak yang melekat dalam dirinya sejak dalam kandungan. Sedangkan dalam Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 tentang perkawinan Bab IX tentang kedudukan anak Pasal 42 sampai dengan 44 menjelaskan bahwa anak yang sah adalah anak yang dilahirkan dalam atau sebagai akibat perkawinan yang sah selanjutnya dalam Pasal 43 berbunyi (1) anak yang dilahirkan di luar perkawinan hanya mempunyai hubungan perdata dengan ibunya dan keluarga ibunya. (2) kedudukan anak tersebut ayat (1) di atas selanjutnya akan diatur dalam Peraturan Pemerintah. Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 membedakan anak menjadi dua yakni anak sah dan anak luar kawin.

Pembedaan anak menjadi anak sah dan anak luar kawin semakin ditegaskan dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata). KUHPerdata mengatur tentang anak sah dan secara sebaliknya anak luar kawin. Dalam Pasal 250 KUHPerdata yang menyebutkan: “Tiap-tiap anak yang dilahirkan atau ditumbuhkan sepanjang perkawinan, memperoleh si suami sebagai bapaknya”. Secara *a-contrario*, bunyi Pasal 250 KUHPerdata tersebut dapat diartikan bahwa anak-anak yang dilahirkan di luar

perkawinan atau ditumbuhkan di luar perkawinan termasuk anak luar kawin. Lantas bagaimana hak pengakuan untuk anak luar kawin? Karena dalam Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 tentang perkawinan hanya menjelaskan tentang pengakuan anak sah yang lahir di dalam perkawinan yang sah antara ayah dan ibunya. Mahkamah Konstitusi melalui putusan No. 46/PUU-VIII/2010 menyatakan bahwa Undang-Undang nomor 1 Tahun 1974 bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 apabila dimaknai menghilangkan hubungan anak tersebut dengan laki-laki yang dibuktikan dengan ilmu pengetahuan dan atau alat bukti lain dapat mempunyai hubungan keperdataan dengan ayahnya.<sup>7</sup> Februari 2012 silam, Mahkamah Konstitusi (MK) di Indonesia, membuat putusan yang cukup mengejutkan banyak pihak, yaitu dikeluarkannya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 46/OUU-VIII/2010 terkait kedudukan hukum bagi anak luar kawin. Mahkamah Konstitusi sebagai sebuah institusi kekuasaan kehakiman berhak melakukan *judicial review* undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia tahun 1945 Putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor 46/PUU-VIII/2010 tanggal 27 Februari 2012 lahir karena adanya permohonan yudisial review yang diajukan oleh Hj. Aisyah Mohktar dan anaknya Muhammad Iqbal Ramadhan bin Moerdiono terhadap ketentuan Pasal 2 ayat (2) dan Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan,

---

<sup>7</sup> M. Anshary, “*Kedudukan Anak Dalam Prespektif Hukum Islam Dan Hukum Nasional*” (Bandung: CV. Mandar Maju, 2014), 70-71.

dimana Moerdiono sebagai seorang suami yang telah beristri menikah kembali dengan istri yang kedua bernama Hj. Aisyah Mokhtar secara syari'ah Islam dengan tanpa dicatatkan dalam register akta nikah, oleh sabab itu pernikahan kedua Moerdiono tidak memiliki kutipan akta nikah dan dikaruniai anak bernama Muhammad Iqbal Ramadhan bin Moerdiono.<sup>8</sup>

Hak konstitusi penggugat yang telah dijamin dalam Pasal 28 B ayat (1) dan ayat (2) telah dirugikan dengan berlakunya Pasal 2 ayat (2) dan Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, karena status perkawinannya menjadi tidak sah, demikian juga terhadap anak yang dilahirkan menjadi anak yang tidak sah.<sup>9</sup> Oleh sebab itu Machica Mokhtar memohon ke MK untuk mereview kembali Pasal 2 ayat (2) dan Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 tentang perkawinan.

Hasil permohonan tersebut, MK berpendapat bahwa Pasal 2 ayat (2) UU Nomor 1 Tahun 1974 tentang pencatatan perkawinan menyimpulkan bahwa Pasal ini tidak bertentangan dengan konstitusi, di sisi lain, MK mengabulkan permohonan pemohon dengan salah satu mereview ketentuan Pasal 43 ayat (1) UU No 1 Tahun 1974 yang awalnya; “anak yang dilahirkan di luar perkawinan hanya mempunyai hubungan perdata dengan ibunya dan keluarga ibunya”. Yang pada akhirnya dirubah menjadi “anak yang dilahirkan di luar perkawinan mempunyai hubungan perdata dengan

---

<sup>8</sup> Gushairi, *Pengaruh Keputusan Machica Mochtar terhadap Kasus Nasab Anak Luar Nikah di Indonesia* (jurnal madani Volume 4 : 1, 2014),4.

<sup>9</sup> Puutusan Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUU-VII/2010 tanggal 27 Februari 2012, 4-5.

ibunya dan keluarga ibunya serta dengan laki-laki sebagai ayahnya yang dapat dibuktikan berdasarkan ilmu pengetahuan dan teknologi dan/ atau alat bukti lain menurut hukum mempunyai hubungan darah, termasuk hubungan perdata dengan keluarga ayahnya”.<sup>10</sup>

Implikasi putusan Mahkamah Konstitusi ini bersifat final. Sehingga putusan tersebut berlaku sebagai Undang-Undang, menjadikan substansinya *general*, tidak individual dan tidak kasuistik. Putusan tersebut juga mempunyai kekuatan mengikat bagi seluruh rakyat Indonesia sejak diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum pada tanggal 27 Februari 2012, sesuai Pasal 47 UUMK dengan berlakunya putusan ini, maka ketentuan Pasal 43 ayat (1) dan Pasal 100 KHI tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUU-VIII/2010 tanggal 27 Februari 2012 mendatangkan pengaruh terhadap status nasab dan hak anak yang lahir di luar pernikahan. Di sisi positif putusan tersebut menghasilkan hubungan perdata antara anak yang dihasilkan di luar perkawinan dengan ayahnya yang dapat dibuktikan dengan teknologi seperti tes DNA. Karena dalam amar putusan tidak dijelaskan anak di luar kawin ini adalah anak hasil nikah siri atau anak dari pernikahan yang tidak tercatat di Kantor Urusan Agama atau Catatan Sipil. Sehingga anak hasil perselingkuhan, pemerkosaan, kumpul kebo dan lain sebagainya bisa mempunyai hubungan

---

<sup>10</sup> Ibid...,5.

perdata dengan ayah biologisnya, selama hal tersebut dapat dibuktikan dengan teknologi yang canggih semisal tes DNA.<sup>11</sup>

Mahkamah Konstitusi Putusan Nomor 46/PUU-VIII/2010, belum bisa menggugah kesadaran masyarakat tentang pentingnya pencatatan perkawinan. Mereka masih enggan untuk mencatatkan perkawinan dan mengurus akta kelahiran milik anaknya lantaran tidak memiliki Akta Nikah maupun Buku Nikah, akibatnya hak anak tidak terjamin oleh negara lantaran tidak memiliki identitas tertulis sebagai warga negara.

Warga negara Indoensia dinyatakan telah resmi menikah bila perkawinan tersebut dicatatkan di instansi yang berwenang, hal ini diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974. Dalam Pasal 2 sampai dengan Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 menyatakan yang pada intinya perkawinan bagi yang beragama Islam dicatat oleh Pegawai Pencatatn Nikah yang ditunjuk oleh Menteri Agama dan yang beragama selain Islam oleh Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil.

Dalam UU Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, Undang-Undang HAM maupun Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak jelas menyatakan akta

---

<sup>11</sup> Gushairi, *Pengaruh Keputusan Machica Mochtar terhadap Kasus Nasab Anak Luar Nikah di Indonesia*, 6.

kelahiran menjadi hak anak serta amanat bagi pemerintah untuk memenuhinya.

Praktik pencatatan kelahiran harus melalui beberapa prosedur yang telah ditetapkan di instansi pelayanan yang berwenang untuk melakukan pencatatan kelahiran. Dalam Pasal 3 Ayat 1 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2016 tentang Percepatan Peningkatan Cakupan Pembuatan Akta Kelahiran disebutkan bahwa “Persyaratan pencatatan kelahiran anak harus memenuhi persyaratan yaitu a). surat keterangan lahir dari dokter/bidan/penolong kelahiran b). Akta Nikah / Kutipan Akta Perkawinan c). KK dimana penduduk akan didaftarkan sebagai anggota keluarga d). KTP-el orang tua/wali/pelapor e). Paspor bagi WNI bukan penduduk dan orang asing.”<sup>12</sup> Selanjutnya dalam Pasal 4 ayat 2 menjelaskan “Dalam hal persyaratan berupa akta nikah/kutipan akta perkawinan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) huruf b tidak terpenuhi, pemohon melampirkan SPTJM kebenaran sebagai pasangan suami isteri ”.<sup>13</sup> Hal ini membuat Pasal 4 Ayat 2 tentang pencantuman SPTJM Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak kebenaran sebagai pasangan suami isteri dalam pembuatan akta kelahiran sebagai persayratan pengganti Akta Nikah menabrak Aturan Pencatatan Perkawinan yang berlaku dimana dengan adanya SPTJM menyatakan telah terjadinya

---

<sup>12</sup> Lihat Pasal 3 ayat 1 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2016 tentang Percepatan Peningkatan Cakupan Pembuatan Akta Kelahiran

<sup>13</sup> Ibid..., Pasal 3 ayat 2.

perkawinan belum tercatat, sedangkan dalam Pasal 2 ayat 2 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 menyebutkan bahwa setiap perkawinan harus dicatat berdasarkan peraturan yang berlaku.<sup>14</sup> tujuan dari pencatatan perkawinan adalah supaya perkawinan yang terjadi antara warga negara memiliki kekuatan hukum dan akibat dari perkawinan tersebut bisa dipertanggungjawabkan hak nya di mata hukum. Oleh sebab itu perlu adanya sinkronisasi peraturan perundang-undangan dalam hal pencatatan perkawinan.

Konsep anak atau keturunan dalam literatur fiqih disebutkan dengan istilah nasab. Term nasab diartikan dengan hubungan pertalian keluarga.<sup>15</sup> Hubungan nasab dalam islam terjadi karena beberapa hal diantaranya adalah perkawinan yang sah dan peranakan dari hasil hubungan seksual antara suami dan istri yang terikat dalam suatu perkawinan. Ziba mir hossein menyatakan bahwa seorang anak mengambil nasab dari kedua belah pihak (ayah dan ibu), namun nasab kepada bapaknya lebih dominan daripada ibu. Dalam semua madzhab hukum Islam, makna paling utama dari nasab adalah menyangkut sisi bapak, yang erat kaitanya dengan legitimasi dimana anak memperoleh identitas hukum dan agamanya.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Lihat Pasal 2 ayat 2 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan

<sup>15</sup> Anwar A Qodri, *Islamic Jurisprudence in The Modern World* (Lahore: Premier Book House, 1973), 424.

<sup>16</sup> Ziba Mir Hossein, *Perkawinan dalam Kontroversi Dua Madzhab: Kajian Hukum Keluarga dalam Islam, terjemahan Marriage and Trial: a study of Islamic Family Law* (Jakarta: ICIP,2005), 168.

Sampai-sampai Islam melarang seseorang menasabkan kepada yang bukan ayah kandungnya.

Hal tersebut dijelaskan dalam Al-Qur'an Surat al-Ahzab (33) ayat 4-5 yang berbunyi :

مَا جَعَلَ اللَّهُ لِرَجُلٍ مِّنْ قَلْبَيْنِ فِيْ جَوْفِهِۦٓ وَمَا جَعَلَ أَزْوَاجَكُمْ الَّيِّ تَظْهَرُونَ مِنْهُنَّ  
 أُمَّهَاتِكُمْ وَمَا جَعَلَ أَدْعِيَاءَكُمْ أَبْنَاءَكُمْ ذَٰلِكُمْ قَوْلُكُمْ بِأَفْوَاهِكُمْ وَاللَّهُ يَقُولُ الْحَقَّ وَهُوَ  
 يَهْدِي السَّبِيلَ، اُدْعُوهُمْ لِأَبَائِهِمْ هُوَ أَقْسَطُ عِنْدَ اللَّهِ فَإِنْ لَّمْ تَعْلَمُوا آبَاءَهُمْ فَاِخْوَانُكُمْ  
 فِي الدِّينِ وَمَوَالِيكُمْ وَلَيْسَ عَلَيْكُمْ جُنَاحٌ فِيمَا أَخْطَأْتُمْ بِهِ وَلَكِنْ مَّا تَعَمَّدَتْ قُلُوبُكُمْ وَكَانَ  
 اللَّهُ غَفُورًا رَّحِيمًا ۝

*Artinya : Allah tidak menjadikan bagi seseorang dua hati dalam rongganya, Dia tidak menjadikan istri-istrimu yang kamu zihar itu sebagai ibumu, dan Dia pun tidak menjadikan anak angkatmu sebagai anak kandungmu (sendiri). Yang demikian itu hanyalah perkataan di mulutmu saja. Allah mengatakan sesuatu yang hak dan Dia menunjukkan jalan (yang benar). (4) Panggillah mereka (anak angkat itu) dengan (memakai) nama bapak-bapak mereka; itulah yang adil di sisi Allah, dan jika kamu tidak mengetahui bapak mereka, maka (panggillah mereka sebagai) saudara-saudaramu seagama dan maula-maulamu. Dan tidak ada dosa atasmu jika kamu khilaf tentang itu, tetapi (yang ada dosanya) apa yang disengaja oleh hatimu. Allah Maha Pengampun, Maha Penyayang.(5) (Al-Qur'an Surat al-Ahzab (33) Ayat 4-5)<sup>17</sup>*

<sup>17</sup> Departemen Agama RI, Al-Qur'an dan Terjemahnya (Bandung: Cv Penerbit Diponegoro, 2006), 418.

Ayat tersebut di atas menyatakan bahwa Islam melarang bagi siapapun untuk menasabkan dirinya kepada orang lain yang bukan ayahnya. Nasab seorang kepada ibunya terjadi disebabkan kehamilan karena adanya hubungan seksual yang dilakukan dengan seorang laki-laki, baik hubungan itu dilakukan berdasarkan akad nikah maupun tidak. Sedangkan penetapan nasab seorang anak kepada ayahnya, terjadi bisa melalui pernikahan yang sah, pernikahan fasid atau wati'syubhat. Nasab kepada ibunya bersifat alami namun nasab kepada ayah adalah hubungan hukum akibat terjadinya peristiwa hukum sebelumnya yakni perkawinan. Oleh karena itu, Islam tidak mengakui anak hasil zina sebagai yang bernasab kepada laki-laki yang menzinahinya atau suami dari ibu sang anak tersebut. Sehingga anak yang sah menurut agama adalah anak yang lahir dari perkawinan yang sah, serta dalam upaya melindungi hak asasi manusia sang anak diberikan akta kelahiran dengan tujuan perlindungan hukum. Sedangkan perkawinan yang sah menurut negara dalam hal ini dapat dibuktikan dengan kutipan buku/akta nikah dari lembaga pencatatan perkawinan.

Dengan demikian, perlu adanya upaya sinkronisasi hukum antara Peraturan Perundang-undangan lembaga terkait, yang dalam hal ini Kementerian Dalam Negeri dengan Permendagri Nomor 9 Tahun 2016 tentang Percepatan Peningkatan Cakupan Kepemilikan Akta Kelahiran dengan aturan pencatatan Perkawinan yang berlaku di Indonesia. Oleh karena itu penulis tertarik untuk melakukan penelitian sebagai tugas akhir atau skripsi berjudul, Analisis Sinkronisasi Hukum Tentang Peraturan

Pencatatan Perkawinan Di Indonesia Antara Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2016”.

## **B. Identifikasi dan Batasan Masalah**

Berdasarkan pemaparan latar belakang masalah terdapat beberapa masalah yang ada dalam penelitian ini. Adapun permasalahan tersebut dapat diidentifikasi sebagai berikut :

1. Perwalian pengantin dengan orang tua yang menikah secara siri.
2. Urgensi isbat nikah bagi pasangan nikah siri yang tercatat di Kartu Keluarga sebagai “Nikah Belum Tercatat”
3. Prosedur Pemriksaan Berkas Nikah / Rafa’ Nikah bagi calon pengantin yang walinya Nikah siri.
4. Upaya sinkronisasi hukum antara Permendagri No 9 Tahun 2016 dengan Aturan Pencatatan Nikah yang berlaku di Indonesia.
5. Akibat perkawinan yang tidak dicatatkan.

Dari identifikasi tersebut perlu ada pembatasan masalah agar pembahasan penelitian ini jelas dan terfokus sebagai berikut :

1. Aturan pencatatan nikah pada aturan hukum yang berlaku.
2. Upaya sinkronisasi hukum terhadap aturan hukum tentang pencatatan nikah sehingga tercipta kepastian hukum.

## **C. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang dan batasan masalah, terdapat beberapa rumusan masalah yang ingin penulis bahas dalam skripsi ini, antara lain:

1. Bagaimana aturan pencatatan perkawinan pada aturan hukum yang berlaku?
2. Bagaimana upaya sinkronisasi hukum terhadap aturan hukum tentang pencatatan perkawinan sehingga tercipta kepastian hukum.

#### **D. Kajian Pustaka**

Tinjauan pustaka adalah gambaran singkat tentang penelitian/penelitian yang telah dilakukan seputar masalah yang akan diteliti sehingga jelas bahwa penelitian yang akan dilakukan bukan merupakan pengulangan atau duplikasi dari penelitian/penelitian yang sudah ada.<sup>18</sup>

Sinkronisasi hukum antara Permendagri No 9 Tahun 2016 dengan Aturan Pencatatan Nikah di Indonesia belum ada yang mengkajinya, namun ada beberapa skripsi terdahulu yang hampir sama mengkaji hal tersebut.

Pertama, penelitian oleh Septi Putri Riskiyah (2020). Skripsinya berjudul “Analisis Yuridis Terhadap Penggunaan Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM) Sebagai Pengganti Akta Nikah Dalam Pembuatan Akta Kelahiran (Studi Pasal 4 ayat 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2016 tentang Percepatan Peningkatan Cakupan

---

<sup>18</sup> Tim Penyusun Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Ampel Surabaya, Petunjuk Teknis Penulisan Skripsi (Surabaya : UIN Sunan Ampel Surabaya, 2017), 8.

Kepemilikan Akta Kelahiran). Penelitian ini menyimpulkan tentang penggunaan SPTJM tentang kebenaran suami istri sebagai pengganti akta nikah dalam salah satu syarat pembuatan akta kelahiran merupakan inovasi untuk mempercepat proses pembuatan akta kelahiran.

Jadi perbedaan dalam penelitian ini adalah terletak pada pembahasannya, dalam skripsi ini hanya terfokus pada pembahasan analisis yuridis penggunaan SPTJM sebagai alat ganti akta nikah dalam pembuatan akta anak. Sedangkan persamaanya sama-sama membahas tentang Permendagri Nomor 9 Tahun 2016.<sup>19</sup>

Kedua, penelitian yang dilakukan oleh Duray Achmad, dengan skripsinya yang berjudul “Pencatatan Perkawinan di Kantor Urusan Agama (Studi di Bantargebang, Kota Bekasi)”. Penelitian tersebut menyimpulkan bahwasannya pencatatan perkawinan di Kantor Urusan Agama Kecamatan Bantargebang dapat dikatakan belum maksimal dalam efektifitasnya karena dari hasil penelitian yang dilakukan Duray Achmad masih terdapat banyak perkawinan yang belum tercatat. Dan faktor penghambat pencatatan perkawinan di Kantor Urusan Agama Kecamatan Bantargebang antara lain : Kurangnya pengetahuan masyarakat tentang akibat dari perkawinan yang tidak dicatatkan, hal ini disebabkan lantaran tingkat pendidikan

---

<sup>19</sup> Septi Putri, “Analisis Yuridis Terhadap Penggunaan Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM) Sebagai Pengganti Akta Nikah Dalam Pembuatan Akta Kelahiran (Studi Pasal 4 ayat 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2016 tentang Percepatan Peningkatan Cakupan Kepemilikan Akta Kelahiran)” (Skripsi-Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya, Surabaya, 2020).

masyarakat yang lemah. Serta kurangnya sosialisasi dari Kantor Urusan Agama tentang pencatatan dan administrasi perkawinan.

Jadi perbedaan dalam skripsi yang penulis teliti dengan skripsi yang ditulis oleh Duray Achmad adalah perbedaan objek kajian dan sumber hukum berupa instansi negara yang dalam hal ini KUA Kecamatan Bantargebang, serta metode penelitian studi kasus. Dimana penulis menggunakan undang-undang sebagai objek penelitian dan bahan hukum, dengan metode penelitian normatif deskriptif. Sedangkan persamaan penelitian ini ada di pencatatan perkawinan.<sup>20</sup>

Yang ketiga penelitian yang dilakukan oleh Muhammad Habib Nugraha dengan skripsinya yang berjudul “Kedudukan Itsbat Nikah Menurut Kompilasi Hukum Islam Dikaitkan Dengan Permendagri No 9 Tahun 2016 Tentang Percepatan Peningkatan Cakupan Kepemilikan Akta Kelahiran”. Penelitiannya menyimpulkan bahwa Kedudukan itsbat nikah setelah keluarnya Permendagri No. 9 Tahun 2016 *secara de facto* sebagai sumber hukum di Pengadilan Agama. Kedudukan perkawinan yang belum dicatatkan dapat digunakan untuk membuat akta kelahiran dimana yang tercantum di dalam akta kelahiran tersebut hanya nama ibu.

Terdapat perbedaan pembahasan dalam skripsi yang dibuat oleh Muhammad Habib, dimana skripsinya membahas tentang kedudukan isbat nikah menurut KHI yang dikaitkan dengan Permendagri No 9 Tahun 2016.

---

<sup>20</sup> Duray Achmad, *Pencatatan Perkawinan di Kantor Urusan Agama (Studi Bantargebang Kota Bekasi)* (Skripsi UIN Jakarta, 2016)

Sedangkan persamaanya ada di undang-undang yang dikaitkan dengan kedudukan isbat nikah dari skripsi tersebut.<sup>21</sup>

#### **E. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan beberapa masalah yang telah dirumuskan di atas, dapat diketahui bahwa tujuan dari penelitian ini adalah::

1. Untuk mengetahui aturan pencatatan nikah pada aturan hukum yang berlaku.
2. Untuk mengetahui sinkronisasi hukum tentang pencatatan nikah sehingga tercipta kepastian hukum.

#### **F. Kegunaan Hasil Penelitian**

Kegunaan hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumbangan yang berharga dalam bidang ilmu hukum pada umumnya, khususnya bidang analisis sinkronisasi hukum, baik bagi pembaca, penulis sendiri, dan khususnya bagi mahasiswa Fakultas Syariah dan Hukum. Secara umum penelitian ini dapat dilihat dari dua aspek, yaitu:

1. Secara Teoritis, hasil dari penelitian ini semoga bisa memberikan tambahan pengetahuan di bidang hukum perdata bagi para akademisi, mahasiswa dan dunia pendidikan pada umumnya khususnya dalam teori sinkronisasi hukum antara Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2016 dengan Peraturan Pencatatan Perkawinan yang berlaku di Indonesia. Secara Praktis, hasil penelitian ini juga

---

<sup>21</sup> Muhammad Habib Nugraha, "Kedudukan Itsbat Nikah Menurut Kompilasi Hukum Islam Dikaitkan Dengan Permendagri No 9 Tahun 2016 Tentang Percepatan Peningkatan Cakupan Kepemilikan Akta Kelahiran" (Skripsi-Universitas Andalas, Padang, 2020).

diharapkan mampu memberi pemahaman terhadap praktisi di bidang pencatatan nikah supaya dapat bersinergi dengan lembaga lain dalam menjalankan tugas negara yang diemban.

#### **G. Definisi Operasional**

Untuk memperjelas arah pembahasan dan untuk menghindari pemahaman yang menyimpang dalam skripsi ini, penulis perlu mendeskripsikan terlebih dahulu definisi dari istilah-istilah yang digunakan dalam judul penelitian ini. Hal-hal yang perlu dijelaskan dalam definisi operasional antara lain::

1. Analisis Sinkronisasi Hukum adalah proses analisa penyalarsan dan penyerasian berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan peraturan perundang-undangan yang telah ada dan yang sedang disusun yang mengatur suatu bidang tertentu. Dengan tujuan supaya substansi yang diatur dalam produk perundang-undangan tidak tumpang tindih, saling melengkapi.
2. Permendagri Nomor 9 Tahun 2016 adalah Peraturan Perundang-Undangan yang dikeluarkan oleh Kementrian Dalam Negeri dengan tujuan percepatan peningkatan cakupan kepemilikan akta kelahiran.
3. Pencatatan Nikah adalah kegiatan menulis yang dilakukan oleh seorang mengenai suatu peristiwa yang terjadi. Pencatatan nikah sangat penting dilaksanakan oleh pasangan mempelai sebab buku nikah yang mereka peroleh merupakan bukti otentik tentang keabsahan pernikahan itu, baik secara agama maupun negara. Dengan buku nikah tersebut, mereka

dapat membuktikan pula keturunan sah yang dihasilkan dari perkawinan tersebut dan memperoleh hak-haknya sebagai ahli waris.<sup>22</sup>

4. Kepastian Hukum, kepastian memiliki arti “ketentuan; ketetapan” sedangkan jika “kepastian” digabungkan dengan kata “hukum”, maka menjadi kepastian hukum, yang diartikan sebagai perangkat hukum suatu negara yang mampu menjamin hak dan kewajiban setiap warga negara. Kepastian hukum menjadi suatu syarat yang harus dipenuhi dalam penegakan hukum. Kepastian hukum berkedudukan sebagai suatu nilai yang harus ada dalam setiap hukum yang dibuat dan diterapkan, sehingga hukum itu dapat memberikan rasa keadilan dan dapat mewujudkan adanya ketertiban dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.<sup>23</sup>

Jadi yang dimaksud dengan “Analisis Sinkronisasi Hukum Antara Permendagri Nomor 9 Tahun 2016 dengan Aturan Pencatatan Perkawinan di Indonesia” adalah tindakan analisa penyalarsan hukum antara dua Peraturan Perundang-Undangan demi terciptanya kepastian hukum supaya hukum tersebut dapat mewujudkan ketertiban serta memberikan perlindungan di lingkungan masyarakat.

## H. Metode Penelitian

---

<sup>22</sup> Abdul Manan, *Aneka Masalah Hukum Perdata Islam di Indonesia* (Jakarta: Kencana, 2006), xx.

<sup>23</sup> Nyoman Gede, “Makna Hukum dan Kepastian Hukum” (Jurnal Hukum Kertha Widya Vol. 2 No. 1 2014), 3.

Dalam penelitian ini peneliti mengambil dari berbagai sumber, dengan menggunakan metode penelitian sebagai berikut:

#### 1. Pendekatan dan Jenis Penelitian

Untuk mendapatkan data yang tepat dan benar sesuai dengan penelitian yang diajukan oleh peneliti, data yang diperoleh melalui penelitian pustaka (library research). Penelitian yang dilakukan dalam pembahasan masalah ini menggunakan pendekatan hukum normatif atau pendekatan perundang-undangan terhadap taraf sinkronisasi hukum. Teori yang digunakan oleh peneliti adalah teori sistem hukum dan teori hierarki peraturan perundang-undangan. Teori ini berfungsi untuk menguatkan analisis sinkronisasi antar peraturan hukum pencatatan perkawinan.

#### 2. Sumber Data

Dalam penyusunan penulisan (penelitian) ini diperlukan sumber data sekunder yang relevan dengan permasalahan, sehingga hasilnya dapat dipertanggungjawabkan. Sumber data tersebut diperoleh dari:

a. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, yakni:<sup>24</sup>

- 1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan

---

<sup>24</sup> Bambang Sunggono, Metodologi Penelitian Hukum (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2002), 194-195.

- 3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Peraturan Perundang-Undangan.
  - 4) Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.
  - 5) Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam (KHI)
  - 6) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUU-VIII/2010
- b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder, adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer dalam penelitian ini, seperti: Peraturan Perundang-Undangan lain yang berkaitan dengan pokok permasalahan, hasil-hasil penelitian, buku-buku atau karya tulis dari pakar hukum, dan sebagainya. Sebagai bahan sekunder ini, peneliti mengajukan sumber dari buku antara lain:

- 1) Bambang Sunggono, Metodologi Penelitian Hukum
- 2) Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, Penelitian Hukum Normatif Tinjauan Singkat
- 3) Sudarsono, Hukum Perkawinan Nasional
- 4) Siti Dalilah Candrawati, *Hukum Perkawinan Islam di Indonesia*

- 5) Ziba Mir Hossein, *Perkawinan dalam Kontroversi Dua Madzhab: Kajian Hukum Keluarga dalam Islam, terjemahan Marriage and Trial: a study of Islamic Family Law,*
  - 6) Asep Saepudin Jahar dkk, *Hukum keluarga, Pidana & Bisnis, Kajian Perundang-Undangan Indonesia, Fikih dan Hukum Internasional*
  - 7) Ita Musarofa, *Pencatatan Perkawinan di Indonesia: Proses dan Prosedurnya.*
  - 8) Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945.*
3. Teknik Pengumpulan Data

Seperti yang telah disebutkan pada sumber data di atas, peneliti menggunakan teknik pengumpulan data melalui dokumenter. Data dari pustaka, peneliti mendapatkan data dari proses membaca buku-buku dan karya ilmiah lainnya yang bernuansa pencatatan perkawinan. Kemudian peneliti mencari peraturan apa saja terkait pencatatan perkawinan untuk melihat kedudukan permasalahan dari sudut hukum positif. Dari pijakan awal tersebut peneliti terus melakukan proses membaca sumber data, ditulis data-data yang penting terkait permasalahan pencatatan perkawinan di Indonesia yang diangkat oleh peneliti. Karena penelitian ini adalah penelitian taraf sinkronisasi, maka ada tahapan inventarisasi data terkait peraturan perundang-undangan yaitu peraturan mengenai pencatatan perkawinan. Kemudian

memberikan kesimpulan dari data-data yang dibaca, ditulis dan diinventarisasi.

#### 4. Teknik Pengolahan

Data Dalam penelitian hukum normatif, pengolahan bahan berwujud kegiatan untuk mengandakan sistematisasi terhadap bahan-bahan hukum tertulis.<sup>25</sup> Dalam hal ini pengolahan bahan dilakukan dengan cara, melakukan seleksi data sekunder atau bahan hukum, kemudian melakukan klasifikasi menurut penggolongan bahan hukum dan menyusun data hasil penelitian tersebut secara sistematis, tentu saja hal tersebut dilakukan secara logis, artinya ada hubungan dan keterkaitan antara bahan hukum satu dengan bahan hukum lainnya untuk mendapatkan gambaran umum dari hasil penelitian.<sup>26</sup>

#### 5. Analisis Data

Dalam menganalisis data, peneliti menggunakan analisis kualitatif berupa konten analisis atau deskriptif analisis. Penerapannya dengan cara mengumpulkan dan menyusun data-data yang terkait dengan tema yang diteliti, dan berbagai permasalahan yang terkait untuk kemudian di analisis. Setelah data-data berhasil dikumpulkan dengan lengkap dan dipisah-pisahkan atau diklasifikasikan sesuai dengan relevansi pokok permasalahan kemudian dilakukan analisis data secara normatif kualitatif. Hal tersebut untuk membahas secara kritis bahan penelitian

---

<sup>25</sup> Mukti Fajar ND, Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), 181

<sup>26</sup> *ibid*

yang datanya mengarah pada kajian yang bersifat teoritik tentang konsep-konsep, kaidah hukum, doktrin-doktrin, dan bahan hukum lainnya. Namun yang menjadi fokus penelitian ini adalah analisis datanya melakukan pola sinkronisasi hukum positif dengan teori perundang-undangan sehingga terbentuk konstruksi hukum yang jelas pula khususnya dinamika pencatatan perkawinan di Indonesia.

#### **I. Sistematika Pembahasan**

Untuk menggambarkan pola pembahasan pada skripsi ini, penulis mencoba untuk menguraikan pembahasannya sebagai berikut :

Bab pertama ialah bab pendahuluaan, yang berisi Latar Belakang Masalah, Identifikasi serta Batasan Masalah, Rumusan Masalah, Kajian Pustaka, Tujuan Penelitian, Kegunaan Hasil Penelitian, Definisi Operasional, Metode Penelitian, dan Sistematika Pembahasan

Bab kedua adalah tinjauan umum tentang sistem hukum dan hierarki peraturan perundang-undangan, meliputi teori sistem hukum, hierarki peraturan perundang-undangan dan sinkronisasi hukum .

Bab ketiga berisi sajian data tentang aturan pencatatan perkawinan di Indonesia meliputi latar belakang, ruang lingkup dan cakupan.

Bab keempat adalah analisis sinkronisasi hukum antara Permendagri No. 9 Tahun 2016 dengan Aturan Pencatatan Nikah di Indonesia hingga tercipta kepastian hukum.

Bab kelima penutup, yang berisi kesimpulan dan saran.

## BAB II

### SISTEM HUKUM DAN HIERARKI PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN DI INDONESIA

#### A. Teori Sistem Hukum

Subekti mengartikan sistem hukum “sebagai suatu susunan atau aturan yang teratur, suatu keseluruhan yang terdiri atas bagian-bagian yang berkaitan dengan satu sama lain, tersusun menurut suatu rencana atau pola, hasil dari suatu penelitian untuk mencapai suatu tujuan.”<sup>1</sup> Menurut Scholten yang dikutip oleh Jonaedi Efendi dan Johnny Ibrahim dalam bukunya *Utrecht yang berjudul “Pengantar Dalam Hukum Indonesia”*, disebutkan bahwa “sistem hukum merupakan kesatuan, di dalam sistem hukum tidak ada peraturan yang bertentangan dengan peraturan-peraturan hukum lain dari sistem itu.”<sup>2</sup>

Sistem dapat dibedakan menjadi dua, yaitu sistem terbuka dan sistem tertutup. Sistem terbuka mempunyai hubungan timbale balik dengan lingkungannya. Unsur-unsur yang tidak merupakan bagian sistem mempunyai pengaruh terhadap unsur-unsur di dalam sistem.<sup>3</sup>

Sistem hukum merupakan sistem terbuka. Sistem hukum merupakan kesatuan unsur-unsur seperti peraturan atau penetapan yang dipengaruhi oleh faktor-faktor kebudayaan, sosial, ekonomi, sejarah, dan

---

<sup>1</sup> Subekti, *Pokok-pokok Hukum Perdata* (Jakarta: Intermedia, t.t.), 17.

<sup>2</sup> Jonaedi Efendi dan Johnny Ibrahim, *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris* (Jakarta: Kencana, 2016), 90.

<sup>3</sup> Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar* (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2010), 161-162.

sebagainya. Sebaliknya, sistem hukum mempengaruhi faktor-faktor di luar sistem hukum tersebut. Peraturan-peraturan hukum itu terbuka untuk penafsiran yang berbeda, oleh karenanya selalu terjadi perkembangan hukum.<sup>4</sup>

Scholten berpendapat bahwa hukum itu merupakan sistem hukum terbuka karena berisi peraturan-peraturan hukum yang sifatnya tidak lengkap dan mungkin tidak lengkap.<sup>5</sup> Istilah seperti “iktikad baik” mengandung pengertian luas dan memungkinkan penafsiran yang bermacam-macam. Karena sifatnya yang umum, maka istilah tersebut terbuka untuk ditafsiri secara luas.

Meskipun dikatakan bahwa sistem hukum itu sifatnya terbuka, namun di dalam sistem hukum itu ada bagian-bagian yang sifatnya tertutup. Ini berarti bahwa pembentuk undang-undang tidak memberi kebebasan untuk pembentukan hukum dengan tidak diberi kewenangan untuk itu.

Hukum keluarga dan hukum benda merupakan sistem tertutup, yang berarti bahwa lembaga-lembaga hukum dalam hukum keluarga dan benda jumlah dan jenis tetapnya. Tidak dimungkinkan orang menciptakan hak-hak kebendaan baru kecuali oleh pembentuk undang-undang.<sup>6</sup>

Sebagaimana sistem pada umumnya, sistem hukum pun mempunyai sifat konsisten. Di dalam sistem tidak dikehendaki adanya

---

<sup>4</sup> Ibid 162

<sup>5</sup> ibid

<sup>6</sup> ibid

konflik dan kalau terjadi konflik tidak akan dibiarkan. Karena di dalam masyarakat manusia itu terdapat banyak kepentingan, maka tidak mustahil terjadi konflik antara kepentingan-kepentingan itu. Tidak mustahil terjadi konflik antara peraturan-peraturan perundang-undangan, antara undang-undang dengan kebiasaan, antara undang-undang dengan putusan pengadilan.

Lon L. Fuller, sebagaimana dikutip oleh Satjipto Rahardjo, mengajukan satu pendapat bahwa untuk mengukur apakah kita pada suatu saat dapat berbicara mengenai adanya suatu sistem hukum. Ukuran tersebut terletak pada delapan asas yang dinamakan principles of legality, yaitu: 1) Suatu sistem hukum harus mengandung peraturan-peraturan; 2) Peraturan-peraturan yang telah dibuat harus diumumkan; 3) Tidak boleh ada peraturan berlaku surut, oleh karena apabila yang demikian ditolak; 4) Peraturan-peraturan harus disusun dalam rumusan yang bisa dimengerti; 5) Suatu sistem tidak boleh mengandung peraturan-peraturan yang bertentangan satu sama lain; 6) Peraturan-peraturan tidak boleh mengandung tuntutan yang melebihi apa yang dapat dilakukan; 7) Tidak boleh ada kebiasaan untuk sering mengubah peraturan sehingga menyebabkan seorang akan kehilangan orientasi; dan 8) Harus ada kecocokan antara peraturan yang diundangkan dengan pelaksanaannya sehari-hari.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum (Bandung: Citra Aditya Bhakti, 2000), 51-52.

Prinsip legalitas yang kelima, yaitu suatu sistem tidak boleh mengandung peraturan-peraturang yang bertentangan satu sama lain, menjadi fokus penelitian ini, berkaitan dengan adanya hierarki peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan dalam suatu negara tidak menghendaki dan membenarkan adanya pertentangan atau konflik antarperaturan.

Menurut Marc Galanter, sebagaimana dikutip oleh Sabian Utsman, ciri-ciri sistem hukum modern yang mencolok terdapat hal hierarki.<sup>8</sup> Terdapat suatu jaringan tingkat naik banding dan telah ulang yang teratur untuk menjamin bahwa tindakan lokal sejalan dengan patokan-patokan nasional. Hal ini menjadikan bahwa hierarki hukum itu dirasa penting kehadirannya. Dengan adanya hierarki dalam peraturan perundang-undangan, maka berlaku *asas lex superior derogate legi inferior, lex specialis derogate legi generalis, lex posteriori derogate legi priori*.<sup>9</sup>

Mengenai prinsip legalitas yang kelima di atas paralel dengan sinkronisasi aturan. Sinkronisasi aturan adalah proses mengkaji sejauhmana peraturan tertulis tersebut telah sinkron atau serasi dengan peraturan-peraturan yang lain. Ada dua jenis pengkajian sinkronisasi aturan yaitu: pertama, sinkronisasi vertikal, mengidentifikasi peraturan perundang-undangan tersebut apakah sejalan ditinjau dari sudut kelas (strata) atau hierarki peraturan perundang-undangan yang ada dan berlaku.

---

<sup>8</sup> Sabian Utsman, *Dasar-Dasar Sosiologi Hukum* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2013), 370.

<sup>9</sup> Soedikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum* (Yogyakarta: Liberty, 2003), 92-94.

Kedua, sinkronisasi horisontal, mengidentifikasi peraturan perundang-undangan yang kedudukannya sama (sederajat) dan mengatur hal yang sama pula.<sup>10</sup>

## **B. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan**

Kaitannya dengan hierarki peraturan perundang-undangan, sudah tidak asing lagi teori yang dikemukakan oleh Hans Kelsen yaitu “stufentheori” yaitu teori jenjang norma hukum. Hans Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu tata susunan, suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi sedang norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi dan seterusnya sampai pada norma dasar (grundnorm).<sup>11</sup> Norma dasar yang merupakan norma tertinggi dalam suatu sistem norma tidak dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi, melainkan dibentuk atau ditetapkan dahulu oleh masyarakat sebagai norma dasar dan dijadikan dasar dari norma-norma di bawahnya.<sup>12</sup>

Hal yang menjadikan dasar legalitas atas sebuah ketentuan atau peraturan perundang-undangan dari sudut pandang hierarki peraturan tersebut adalah teori stefanbau (stefanbau des rechts theorie) yang dikemukakan Hans Kelsen. Norma yang rendah ditentukan oleh norma

---

<sup>10</sup> Soekanto dan Mamuji, Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat, 74-75.

<sup>11</sup> Maria Farida Indarti S., Ilmu Perundang-Undangan (Jenis, Fungsi dan Materi Muatan) (Yogyakarta: Kanisius, 2007),

<sup>12</sup> Rachmat Trijono, Dasar-Dasar Ilmu Pengetahuan Peraturan Perundang-undangan (Jakarta: Papas Sinar Sinanti, 2013), 49.

yang lebih tinggi, demikian seterusnya dan diakhiri oleh norma yang paling tinggi yaitu norma dasar, dan menjadi pertimbangan bagi keseluruhan tata hukum.

Teori jenjang norma hukum di atas tersebut diilhami oleh murid Hans Kelsen yang bernama Adolf Merkl. Menurut Adolf Merkl suatu norma hukum itu mempunyai dua wajah (*das Doppelte Rechtsantlitz*), di mana suatu norma hukum itu ke atas ia bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah ia juga menjadi sumber dan dasar bagi norma hukum di bawahnya. Adapun suatu norma hukum mempunyai masa berlaku yang relatif, bergantung pada masa berlakunya norma hukum yang berada di atasnya.<sup>13</sup>

Teori hierarki Hans Kelsen dikembangkan oleh Hans Nawiasky, bahwa norma hukum dalam suatu negara selalu berjenjang, yakni sebagai berikut:

1. Norma fundamental negara (*Staats fundamentalnorm*);
2. Aturan-aturan dasar negara atau aturan pokok negara (*Staatsgrundgesetz*);
3. Undang-undang (*Formellegesetz*); dan
4. Peraturan pelaksana serta peraturan otonom (*Veordnung & Autonome satzung*).

---

<sup>13</sup> Indarti S., Ilmu Perundang-Undangan (Jenis, Fungsi dan Materi Muatan), 42.

Ada beberapa pengertian hierarki. Menurut Dendy Sugono, hierarki berarti urutan tingkatan.<sup>14</sup> Menurut Padmo Wahjono dikutip oleh Rachmat Trijono,<sup>15</sup> bahwa peraturan perundang-undangan tersusun dalam suatu susunan yang bertingkat seperti piramida, yang merupakan tata susunan sistem hukum nasional. Menurut pandangan yuridis di dalam penjelasan Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dijelaskan hierarki adalah :

*“Dalam ketentuan ini yang dimaksud dengan “hierarki” 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”.*<sup>16</sup>

Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia secara yuridis saat ini sebagai berikut:<sup>17</sup>

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;

<sup>14</sup> Dendy Sunggono, Pemred, Kamus Besar Bahasa Indonesia (Jakarta: Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, 2008), 543.

<sup>15</sup> 7 Rachmat Trijono, Dasar-Dasar Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan (Jakarta: Paps Sinar Sinanti, 2013),48.

<sup>16</sup> Penjelasan Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

<sup>17</sup> Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, jo Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Selain peraturan perundang-undangan di atas juga disebutkan bahwa terdapat peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Menteri, badan, lembaga atau komisi yang setingkat yang dibentuk oleh peraturan perundang-undangan di atas.<sup>18</sup> Selain ketujuh jenis peraturan di atas, juga diakui peraturan yang ditetapkan oleh lembaga atau badan di atas.

Hierarki peraturan perundang-undangan tersebut di atas tidak dapat diubah atau ditukarkan tingkat kedudukannya. Karena tata urutan tersebut di atas telah disusun berdasarkan tinggi rendahnya dan menunjukkan kedudukan masing-masing peraturan negara tersebut.

Demikian ini, hierarki peraturan perundang-undangan dimaksudkan menjelaskan bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan isinya dengan peraturan perundang-undangan di atasnya. Peraturan perundang-undangan yang tidak bertentangan dengan hukum atau peraturan di atasnya dan diakui olehnya maka peraturan perundang-undangan memiliki kekuatan hukum mengikat.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Pasal 8 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

<sup>19</sup> Badriyah Khaleed, *Legislative Drafting: Teori dan Praktek Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan* (Yogyakarta, Pustaka Yustisia, 2014), 9

Dari jenjang-jenjang peraturan di atas, isi muatan tiap jenis atau jenjang peraturan haruslah sesuai. Isi muatan tiap jenjang peraturan perundang-undangan tersebut antara lain:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Undang-Undang Dasar Negara Republik tahun 1945 merupakan sumber hukum tertinggi. Materi muatan yang harus diatur oleh Undang-Undang Dasar meliputi hal-hal dasar pula, antara lain:
  - a. Hak asasi manusia,
  - b. Hak dan kewajiban warga negara,
  - c. Pelaksanaan dan penegakkan kedaulatan negara serta pembagian kekuasaan negara,
  - d. Wilayah negara dan pembagian daerah,
  - e. Kewarganegaraan dan kependudukan,
  - f. Keuangan negara<sup>20</sup>
2. Materi Muatan Undang-Undang Dalam Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, ketentuan materi muatan yang perlu diatur dengan Undang-Undang yaitu:<sup>21</sup>
  - a. Pengaturan lebih lanjut mengenai peraturan ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia;
  - b. Perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang;

---

<sup>20</sup> Trijono, Dasar-Dasar Ilmu Pengetahuan Peraturan Perundang-undangan, 42

<sup>21</sup> Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

- c. Pengesahan perjanjian internasional tertentu;
- d. Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau
- e. Pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Adapun materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah sama dengan materi muatan Undang-Undang. Hal tersebut terdapat dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Namun, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) hanya bisa dilakukan atau dikeluarkan saat negara genting atau mendesak, karena Perpu dinyatakan setingkat dengan Undang-Undang sebagaimana dalam Pasal 22 UUD 1945.

### 3. Materi Muatan Peraturan Pemerintah

Sesuai dengan sifat dan hakikat dari suatu Peraturan Pemerintah yang merupakan peraturan delegasi dari Undang-Undang atau peraturan yang melaksanakan suatu Undang-Undang, maka materi muatan Peraturan Pemerintah adalah seluruh materi muatan Undang-Undang tetapi sebatas yang dilimpahkan yang perlu dijalankan atau diselenggarakan lebih lanjut oleh Peraturan Pemerintah.

Materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya. Yang dimaksud dengan “sebagaimana mestinya” dalam Undang-Undang dijelaskan bahwa materi muatan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah tidak

boleh menyimpang dari materi yang diatur dalam Undang-Undang yang bersangkutan.<sup>22</sup>

#### 4. Materi Muatan Peraturan Presiden

Sesuai dengan kedudukan Presiden menurut UUD 1945 , Peraturan Presiden adalah peraturan yang dibuat oleh Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara sebagai atribusi dari Pasal 4 ayat (1) UUD 1945. Materi muatan Peraturan Presiden diatur dalam Pasal 13 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

##### 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.”*

#### 5. Materi Muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kota atau Kabupaten

Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kota atau Kabupaten dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 diatur bahwa Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kota/Kabupaten berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi.

---

<sup>22</sup> Pasal 12 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, beserta penjelasannya.

Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Walaupun ketentuan di atas tidak menyebut secara tegas jenis peraturan perundang-undangan berupa “Peraturan Menteri”, namun frase “... peraturan yang ditetapkan oleh ... menteri ...” di atas, mencerminkan keberadaan Peraturan Menteri sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, Peraturan Menteri setelah berlakunya UU Nomor 12 Tahun 2011 tetap diakui keberadaannya.

Dari ketentuan di atas, terdapat dua syarat agar peraturan-peraturan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 memiliki kekuatan mengikat sebagai peraturan perundang-undangan, yaitu:

1. Diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; atau
2. Dibentuk berdasarkan kewenangan.

Dalam doktrin, hanya dikenal dua macam peraturan perundang-undangan dilihat dasar kewenangan pembentukannya, yaitu peraturan perundang-undangan yang dibentuk atas dasar:

1. Atribusi pembentukan peraturan perundang-undangan; dan
2. Delegasi pembentukan peraturan perundang-undangan.

A. Hamid S. Attamimmi, menegaskan Atribusi kewenangan perundang-undangan diartikan penciptaan wewenang baru oleh konstitusi/*grondwet* atau oleh pembentuk Undang-Undang (*wetgever*) yang diberikan kepada suatu organ negara, baik yang sudah ada maupun yang dibentuk baru untuk itu.

Peraturan menteri yang dibentuk atas dasar perintah dari undang-undang tersebut dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan atas dasar delegasi *delegated legislation*. Dengan demikian, secara umum peraturan perundang-undangan delegasi adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk atas dasar perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pada persoalan keberadaan dan kekuatan mengikat peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 8 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011, termasuk Peraturan Menteri, Pasal 8 ayat (2) UU Nomor 12 Tahun 2011 tidak hanya mengatur keberadaan peraturan perundang-undangan atas dasar delegasi (peraturan yang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi). Pasal 8 ayat (2) UU No. 12/2011

juga menegaskan adanya peraturan perundang-undangan “yang dibentuk atas dasar kewenangan”.

Istilah “kewenangan” dalam ketentuan tersebut, tentu saja bukan kewenangan membentuk peraturan melainkan kewenangan pada ranah lain. Misalnya, Menteri melaksanakan kewenangan atas urusan pemerintahan tertentu yang merupakan kekuasaan Presiden. Artinya, apabila Menteri membentuk Peraturan Menteri tanpa adanya “perintah dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”, Peraturan Menteri tersebut tetap dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan. Padahal dalam doktrin tidak dikenal jenis peraturan perundang-undangan demikian.

Dalam undang-undang sebelumnya (Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004), tidak dikenal peraturan perundang-undangan yang dibentuk atas dasar kewenangan, termasuk dalam hal peraturan menteri. Peraturan Menteri yang dibentuk tanpa adanya pendelegasian dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sebelum berlaku UU Nomor 12 Tahun 2011, dikenal secara teoritik sebagai peraturan kebijakan *beleidregels*. Yaitu suatu keputusan pejabat administrasi negara yang bersifat mengatur dan secara tidak langsung bersifat mengikat umum, namun bukan peraturan Perundang-Undang.

Karena bukan peraturan perundang-undangan, peraturan kebijakan tidak dapat diuji oleh Mahkamah Agung yang memiliki kewenangan menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Dengan adanya ketentuan Pasal 8 ayat (2) UU Nomor 12

Tahun 2011, maka tidak lagi perbedaan antara Peraturan Menteri yang merupakan peraturan perundang-undangan dengan Peraturan Menteri yang merupakan Aturan Kebijakan.

Kedudukan Peraturan Menteri yang telah dibentuk sebelum berlakunya UU Nomor 12 Tahun 2011, tetap berlaku sepanjang tidak dicabut atau dibatalkan. Namun demikian, menurut saya, terdapat dua jenis kedudukan Peraturan Menteri yang dibentuk sebelum berlakunya UU Nomor 12 Tahun 2011. Pertama, Peraturan Menteri yang dibentuk atas dasar perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, berkualifikasi sebagai Peraturan Perundang-Undangan.

Kedua, Peraturan Menteri yang dibentuk bukan atas dasar perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (atas dasar kewenangan), berkualifikasi sebagai Aturan Kebijakan. Hal ini disebabkan UU Nomor 12 Tahun 2011 berlaku sejak tanggal diundangkan (*vide* Pasal 104 UU Nomor 12 Tahun 2011), sehingga adanya Peraturan Menteri yang dibentuk sebelum tanggal diundangkannya UU Nomor 12 Tahun 2011 masih tunduk berdasarkan ketentuan undang-undang yang lama (UU Nomor 10 Tahun 2004). Konsekuensinya, hanya Peraturan Menteri kategori pertama di atas, yang dapat dijadikan objek pengujian Mahkamah Agung.

Selanjutnya, kedudukan Peraturan Menteri yang dibentuk setelah berlakunya UU No. 12/2011, baik yang dibentuk atas dasar perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maupun yang dibentuk atas dasar kewenangan di bidang urusan pemerintahan tertentu yang ada

pada menteri, berkualifikasi sebagai peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, Peraturan Menteri tersebut memiliki kekuatan hukum yang bersifat mengikat umum dan dapat dijadikan objek pengujian pada Mahkamah Agung, apabila dianggap bertentangan dengan undang-undang. Sekedar menegaskan kembali, kedudukan Peraturan Menteri yang dibentuk tanpa delegasi/ atas kewenangan di bidang administrasi negara perlu dikaji lebih lanjut.

### C. Sinkronisasi Hukum

Indonesia sebagai negara hukum memiliki kewajiban untuk melaksanakan pembangunan hukum nasional yang dilakukan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional yang menjamin perlindungan hak serta kewajiban warga negaranya berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>23</sup> Pembangunan hukum nasional dalam UUD 1945 dilakukan melalui pembentukan peraturan perundang-undangan.<sup>24</sup> Dalam tahapannya pembentukan peraturan perundang-undangan meliputi perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.

Banyaknya Lembaga Negara yang mempunyai kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan, maka tidak jarang terjadi ketidakselarasan dan ketidakserasian antara norma yang satu dengan norma lainya. Oleh karena itu Lembaga Negara yang berwenang dalam

---

<sup>23</sup> Lihat Undang – Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, menimbang huruf a.

<sup>24</sup> Ibid...., 2.

pembentukan peraturan perundang-undangan juga memiliki tanggung jawab untuk melakukan harmonisasi dan sinkronisasi hukum.

#### 1. Pengertian Harmonisasi Hukum

Istilah harmonisasi hukum pertama kali muncul dalam kajian ilmu hukum pada tahun 1992 di Jerman. Kajian harmonisasi hukum dikembangkan guna memperlihatkan bahwa kebijakan pemerintah dan hubungan diantara keduanya terdapat keanekaragaman yang menyebabkan disharmoni pada suatu produk hukum. Harmonisasi peraturan perundang-undangan dapat diartikan sebagai suatu proses penyelarasan atau penyerasian peraturan perundang-undangan yang hendak atau sedang disusun, supaya peraturan perundang-undangan yang dihasilkan sesuai dengan prinsip hukum dan peraturan perundang-undangan yang baik.<sup>25</sup>

L.M. Gandhi mengutip dari buku *tussen en verscheidenheid: Opstellen over harmonisatie instaat en bestuurecht* (1988) menyatakan bahwa harmonisasi dalam istilah hukum merupakan cakupan penyesuaian peraturan perundang-undangan, keputusan pemerintah, keputusan hakim, sistem hukum dan asas-asas hukum dengan tujuan peningkatan kesatuan hukum, kepastian hukum, keadilan (*justice, gerechtigheid*) dan kesinambungan (*equit, bilijkeid*), kegunaan dan kejelasan hukum, tanpa mengaburkan dan mengorbankan pluralisme

---

<sup>25</sup> Risky Dian Novita Rahayu Rochim, *Harmonisasi Norma-Norma Dalam Peraturan Perundang-Undangan tentang Kebebasan Hakim* (Malang: Jurnal Ilmiah, Universitas Brawijaya, 2014), 7.

hukum kalau memang dibutuhkan. Badan Pembinaan Hukum Nasional dalam buku yang disusun oleh Moch. Hasan Wargakusumah dan kawan-kawan pula menyatakan bahwa harmonisasi hukum merupakan kegiatan ilmiah untuk menuju proses pengharmonisasian tertulis yang mengacu baik pada nilai-nilai filosofis, sosiologis, ekonomis maupun yuridis.<sup>26</sup>

Pelaksanaan kegiatan harmonisasi hukum adalah dengan kajian yang komperhensif terhadap suatu rancangan peraturan perundang-undangan, dengan tujuan untuk mengetahui apakah rancangan peraturan tersebut, dalam berbagai aspek, telah mencerminkan keselarasan atau kesesuaian dengan peraturan perundang-undangan nasional lain, dengan norma yang berlaku di masyarakat, atau dengan konvensi-konvensi serta perjanjian-perjanjian internasional, baik bilateral maupun multilateral, yang telah diratifikasi oleh Pemerintah Republik Indonesia.<sup>27</sup>

Harmonisasi peraturan perundang-undangan layaknya dilakukan ketika perancangan perundang-undangan. Pengharmonisasian rancangan peraturan perundang-undang mencakup 2 (dua) aspek yakni:<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> Suhartono, *Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Dalam Pelaksanaan Anggaran Belanja Negara : Solusi Penyerapan Anggaran Belanja Negara Yang Efisien, Efektif Dan Akuntabel* ( Jakarta: Tesis, Universitas Indonesia, 2011), 94.

<sup>27</sup> Moh. Hasan Wargakusumah dalam Novianti, *Analisis Terhadap Pembuatan Perjanjian Kerjasama Internasional (Studi di Provinsi Bali)* (Jakarta: P3DI Setjen DPR Republik Indonesia dan Azza Grafika, 2012), 105.

<sup>28</sup> Suhartono, *Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Dalam Pelaksanaan Anggaran Belanja Negara...*, 94.

a. Pengharmonisasian materi muatan serta rancangan undang-undang dengan:

- 1) Pancasila sebagai ideologi negara
- 2) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945/ sebagai harmonisasi vertikal;
- 3) Undang-Undang/ harmonisasi horisontal
- 4) Asas-asas peraturan perundang-undangan:
  - (1) Asas pembentukan;
  - (2) Asas materi muatan;
  - (3) Asas-asas lain yang sesuai dengan bidang hukum rancangan undang-undang yang bersangkutan.

b. Pengharmonisasian rancangan undang-undang dengan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan yang meliputi;

- 1) Kerangka peraturan perundang-undangan;
- 2) Hal-hal khusus;
- 3) Ragam bahasa;
- 4) Bentuk rancangan peraturan perundang-undangan.

Pengharmonisasian dilakukan dengan cara sebagai berikut :<sup>29</sup>

a. Perlu dipastikan bahwa rancangan undang-undang didalamnya tercantum nilai-nilai filosofis Pancasila dan Pasal-Pasal rancangan

<sup>29</sup> A.A. Oka Mahendra, *Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan*, <http://ditjenpp.kemkumham.go.id/htn-dan-puu/421-harmonisasi-peraturan-perundang-undangan.html> , diakses pada tanggal 22 Januari 2022

undang-undang yang bersangkutan tidak ada pertentangan dengan nilai-nilai tersebut;

- b. Perlu dipastikan bahwa Pasal-Pasal dalam Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 yang memerintahkan pembentukannya telah dicantumkan dengan benar dan rancangannya telah selaras dengan prinsip-prinsip penyelenggaraan negara menurut Undang-Undang Dasar;
- c. Menggunakan istilah hukum atau pengertian hukum yang konsisten;
- d. Meneliti dengan seksama materi muatan rancangan undang-undang tersebut apakah telah serasi/selaras dengan undang-undang lain terkait;
- e. Dapat dipastikan asas-asas peraturan perundang-undangan baik asas pembentukan, asas materi muatan, maupun asas lain yang berkaitan dengan bidang hukum yang diatur dalam rancangan undang-undang, telah terakomodasikan dengan baik dalam rancangan undang-undang;
- f. Dapat dipastikan pula bahwa pedoman teknik penyusunan peraturan perundang-undangan telah dipatuhi secara konsisten;
- g. memastikan bahwa bahasa yang digunakan dalam merumuskan norma rancangan undang-undang telah senada dengan kaidah bahasa Indonesia yang baik dan benar serta menggunakan pilihan kata yang tepat, jelas dan pasti.<sup>30</sup>

Disharmonisasi hukum akan terjadi apabila dalam suatu peraturan perundang-undangan terdapat ketidakselarasan antara satu norma

---

<sup>30</sup> Ibid.

hukum dengan norma hukum yang lainnya. Menurut L.M Gandhi disharmoni hukum biasa terletak di pusat legislasi umum atau norma umum, misalnya perbedaan pendapat dan aspirasi mengenai tujuan, asas, sistem hukum serta organisasi wewenang. Dalam pengamatan praktek L.M. Gandhi penyebab disharmoni hukum yaitu :

- a. Perbedaan antara bermacam undang-undang atau peraturan perundang-undangan. Selain itu banyaknya jumlah peraturan yang menyebabkan kesulitan untuk mengetahui atau mengenal semua peraturan tersebut. Dengan demikian pula ketentuan yang mengatakan bahwa semua orang dianggap mengetahui semua undang-undang yang berlaku niscaya tidak efektif;
- b. Pertentangan antara undang-undang dengan peraturan pelaksanaan di lapangan;
- c. Perbedaan antara peraturan perundang-undangan dengan kebijakan instansi pemerintah. Kita kenal dengan juklak yang malahan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang akan dilaksanakan;
- d. Perbedaan antara peraturan perundang-undangan dengan yuriprudensi dan surat edaran mahkamah agung;
- e. Kebijakan-kebijakan instansi pemerintah pusat yang saling bertentangan;
- f. Perbedaan antara kebijakan pemerintah pusat dan daerah;

- g. Perbedaan antara ketentuan hukum dengan rumusan pengertian tertentu;
- h. Benturan antara wewenang instansi-instansi pemerintah karena pembagian wewenang yang tidak sistematis dan jelas.<sup>31</sup>

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa tujuan dari harmonisasi hukum adalah sebagai upaya atau proses penyesuaian asas serta sistem hukum demi terwujudnya kesederhanaan/kemanfaatan hukum, kepastian hukum serta keadilan. Harmonisasi hukum sebagai suatu proses dalam pembentukan peraturan Perundang-undangan. Mengatasi hal-hal yang bertentangan dan janggal antara norma hukum di dalam peraturan perundang-undangan, sehingga terbentuk peraturan perundang-undangan nasional yang selaras dan harmonis, seimbang, terintegritas serta konsisten dan taat asas.

## 2. Pengertian Sinkronisasi Hukum

Sinkronisasi hukum adalah penyalarsan dan penyalarsan berbagai peraturan perundang-undangan terkait dengan peraturan perundang-undangan yang ada dan yang sedang disusun yang mengatur suatu bidang tertentu. kegiatan sinkronisasi adalah agar substansi yang disusun dalam produk perundang-undangan tidak tumpang tindih, saling melengkapi, terikat satu sama lain, dan semakin rendah jenis aturannya maka semakin detail materi muatannya. Adapun tujuan dari

---

<sup>31</sup> Suhartono, *Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Dalam Pelaksanaan Anggaran Belanja Negara* .....39.

sinkronisasi hukum adalah mewujudkan landasan aturan suatu bidang tertentu yang dapat memberikan kepastian hukum yang memadai bagi penyelenggaraan bidang tertentu secara efisien dan efektif.<sup>32</sup>

Sinkronisasi terhadap peraturan perundang-undangan dapat dilakukan dengan 2 cara yakni:

a. Sinkronisasi Vertikal

Sinkronisasi Vertikal adalah sinkronisasi peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lain dalam hierarki yang berbeda. Sinkronisasi Vertikal dilakukan dengan melihat apakah suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku di bidang tertentu tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya.

Selain melihat dari hierarki peraturan perundang-undangan di atas, perlu juga untuk memperhatikan kronologis tahun serta nomor penetapan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Sinkronisasi secara vertikal bertujuan untuk melihat apakah suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku bagi suatu bidang kehidupan tertentu tidak saling bertentangan antara satu dengan lainnya bila dilihat dari sudut pandang hierarki yang ada.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> Inche Sayuna, *Harmonisasi dan Sinkronisasi Hukum Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan (SKMHT)* ..... , 17.

<sup>33</sup> Novianto M. Hantoro, *Sinkronisasi dan Harmonisasi Aturan Mengenai Peraturan Daerah, Serta Uji Materi Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 16 Tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Bali Tahun 2009-2029* (Jakarta: P3DI Setjen DPR Republik Indonesia dan Azza Grafika, 2012),. 9.

### b. Sinkronisasi Horisontal

Sinkronisasi Horisontal merupakan sinkronisasi antara peraturan perundang-undangan dengan hierarki peraturan yang sama. Sinkronisasi horisontal dilakukan dengan melihat apakah peraturan perundang-undangan yang sehierarki tersebut mengatur suatu bidang yang sama atau bersangkutan.

Tujuan dari sinkronisasi horisontal tak lain adalah guna mengungkap kenyataan tentang sejauh mana peraturan-undangan tertentu bisa serasi secara horisontal, yakni keserasian peraturan perundang-undangan sederajat yang sama dalam mengatur suatu bidang tertentu.

### 3. Asas Konflik Norma

Asas konflik norma cukup populer didiskusikan dalam hukum, baik hukum nasional maupun hukum internasional. asas ini digunakan sebagai dasar pengutamaan suatu aturan hukum terhadap aturan hukum yang lainnya dengan melihat pada tiga poin aturan hukum tersebut, yakni : hirarki, kronologi, dan kekhususan.<sup>34</sup> Berdasarkan tiga poin tersebut dikenal asas, prinsip, atau kaidah hukum (*legal maxim*) : “*lex superior derogat legi inferiori*”, “*lex posterior derogat legi priori*”, “*lex specialis derogat legi generali*”<sup>35</sup>

<sup>34</sup> François Ost, *Legal System between Order and Disorder* diterjemahkan oleh Iain Stewart.. (Oxford: Clarendon Press Oxford, 2002), 52.

<sup>35</sup> Jerzy Stelmach & Bartosz Brożek, *Methods of Legal Reasoning*. (Dordrecht: Springer, 2006), 162.

a. *Asas Lex Superior Derogat Legi Inferiori*

Asas lex superior derogat legi inferiori bermakna undang-undang (norma/aturan hukum) yang lebih tinggi meniadakan keberlakuan undang-undang (norma/aturan hukum) yang lebih rendah. Menentukan apakah suatu norma memiliki kedudukan yang lebih tinggi dari norma lainnya.

b. *Asas Lex Posterior Derogat Legi Priori*

Asas lex posterior derogat legi priori bermakna undang-undang (norma/aturan hukum) yang baru meniadakan keberlakuan undang-undang (norma/ aturan hukum) yang lama. Asas ini hanya dapat diterapkan dalam kondisi norma hukum yang baru memiliki kedudukan yang sederajat atau lebih tinggi dari norma hukum yang lama.

c. *Asas Lex Specialis Derogat Legi Generali*

Asas lex specialis derogat legi generalis bermakna undang-undang (norma/aturan hukum) yang khusus meniadakan keberlakuan undang-undang (norma/ aturan hukum) yang umum.

## BAB III

### ATURAN PENCATATAN PERKAWINAN DI INDONESIA

#### A. Pencatatan Perkawinan Menurut Hukum Positif

Pencatatan nikah adalah suatu tindakan administratif berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang dilakukan oleh instansi dan pejabat yang berwenang (Kantor Urusan Agama bagi Islam dan Kantor Catatan Sipil bagi non muslim) yang dibuktikan dengan diterbitkannya Akta Nikah atau Buku Nikah dan Kartu Nikah. untuk setiap pengantin.<sup>1</sup>

Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 secara tegas mengatakan bahwasannya setiap perkawinan harus dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Apa bila ketentuan Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 ini dihubungkan dengan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974, jelas bahwa perkawinan yang dilaksanakan secara sah menurut agama dan kepercayaannya masing-masing harus dicatatkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku supaya perkawinan tersebut diakui keabsahannya. Perkawinan yang dilaksanakan menurut hukum agama dan kepercayaan masing-masing, namun tidak tercatat sesuai dengan

---

<sup>1</sup> Ita Musarofa, *Pencatatan Perkawinan di Indonesia: Proses dan Prosedurnya* (Surabaya: UINSA Press, 2014), 28.

perundang-undangan yang berlaku tidak memiliki keabsahan sebagai suatu perkawinan menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974.

Sebelumnya di dalam RUUP 1973 secara gamblang menentukan sahnyanya suatu perkawinan berdasarkan pada pencatatan perkawinan. Hal tersebut ditegaskan dalam Pasal 2 ayat (2) Rancangan Undang-Undang Perkawinan Tahun 1973, bahwa “*perkawinan adalah sah apabila dilakukan di hadapan pegawai pencatat perkawinan, dicatatkan dalam daftar pencatatan perkawinan oleh pegawai tersebut, dan dilangsungkan menurut ketentuan undang-undang ini dan/ atau ketentuan hukum perkawinan pihak-pihak yang melakukan perkawinan, sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang ini*”. Berlandaskan ketentuan tersebut, suatu perkawinan dapat diakui keabsahannya apabila : (1) dilakukan di hadapan pegawai pencatat perkawinan dan (2) Dicatatkan oleh Pegawai Pencatat Perkawinan dalam daftar register pencatat perkawinan. Oleh sebab itu pencatatan perkawinan merupakan hal yang menentukan keabsahan suatu perkawinan.<sup>2</sup>

Dalam Penjelasan Umum Rancangan Undang-Undang Perkawinan 1973 tentang sahnyanya perkawinan disebutkan bahwa dalam Undang-undang ini perkawinan dinyatakan sah apabila dilakukan di hadapan Pencatat Nikah dan dicatat dalam pencatat perkawinan oleh Pencatat Perkawinan yang bersangkutan. dan dilaksanakan menurut Undang-Undang ini dan/

---

<sup>2</sup> Ibid..., 29.

ketentuan hukum perkawinan sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang ini. Dengan demikian, pemuka Agama yang melangsungkan perkawinan antara golongan-golongan Agama perlu dilihat dari sudut pandang fungsinya sebagai pencatat perkawinan yang merupakan salah satu aspek pencatatan sipil. Pencatatan sipil, sebagaimana diketahui, bertujuan untuk menyatakan dengan materi yang relevan status seseorang. Untuk itu peristiwa-peristiwa penting dalam kehidupan seseorang seperti kelahiran, perkawinan, kematian, dituangkan dalam akta-akta, akta-akta yang tercantum dalam daftar pencatatan sipil. Maka apabila seorang pemuka Agama mencatat perkawinan antara penduduk yang menganut suatu Agama, ia juga berfungsi sebagai pejabat negara dan selaku pencatat perkawinan, yang menyatakan perkawinan tersebut sah menurut hukum. Dengan demikian, perkawinan menurut Adat sebagaimana tersebut di atas menjadi diakui, tetapi masih perlu diadakan pencatatan perkawinan sebagai syarat sahnya perkawinan. Sebelum dibuatnya suatu peraturan perundang-undangan, maka yang diberlakukan adalah peraturan yang ada.<sup>3</sup>

Rumusan Pasal 2 ayat (2) Rancangan Undang-Undang Perkawinan Tahun 1973 ini ditentang keras kalangan ulama dan pemuka agama, karena mereka menganggap hal tersebut bertentangan dengan syariat Islam, sehingga Pasal 2 ayat 1 Rancangan Undang-Undang Perkawinan Tahun

---

<sup>3</sup> Rachmadi Usman, “*Makna Pencatatan Perkawinan dalam Peraturan Perundang-Undangan Perkawinan di Indonesia*” (Jurnal Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat, 2017), 259.

1973 disetujui untuk dirumuskan dengan bunyi : “Perkawinan adalah sah apabila dilakukan menurut hukum agamanya dan kepercayaanya itu”. Sementara itu Pasal 2 Ayat (2) Rancangan Undang-Undang Perkawinan Tahun 1973 dirumuskan dengan bunyi: “Tiap-tiap perkawinan wajib dicatat demi ketertiban administrasi Negara”.

Prinsip pencatatan perkawinan tak luput kaitanya dari aturan perundang-undangan, Pemerintah memberikan keterangan atas permohonan untuk mengujian Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 bahwa menurut Undang-Undang *a quo*, dikatakan sebua perkawinan sah disandarkan pada hukum dari agamanya masing-masing, namun demikian pula suatu perkawinan belum bisa diakui keabsahannya apabila tidak dicatat sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Pencatatan perkawinan dalam Pasal 2 Ayat (2) dimaksudkan untuk:<sup>4</sup>

- a. Tertib administrasi;
- b. Memberikan kepastian dan perlindungan terhadap status suami, istri maupun anak di mata hukum; dan
- c. Memberikan jaminan dan perlindungan terhadap hak-hak tertentu yang muncul karena perkawinan seperti hak waris, hak untuk memperoleh akta kelahiran, dan hak-hak yang lainnya;

---

<sup>4</sup> Ibid..., 260.

Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang *a quo* memang tidak berdiri sendiri, karena afraza “dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku” memiliki pengertian bahwa pencatatan perkawinan tidak sembarang bisa dilakukan, melainkan bahwa pencatatan harus melalui persyaratan dan prosedur sesuai dengan Undang-Undang yang berlaku. Hal ini bermaksud supaya suami dan isteri serta anak-anaknya dapat dilindungi oleh negara dan dijamin haknya. Persyaratan tersebut meliputi ketentuan diatur dalam Pasal 3 ayat (2), Pasal 4, Pasal 5, Pasal 9, dan Pasal 12 Undang-Undang Perkawinan, dan Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Perkawinan khususnya Pasal 2 sampai dengan Pasal 9.<sup>5</sup>

Ketentuan konsep pencatatan perkawinan dalam literatur hukum positif di Indonesia diatur dalam:

1. UU Nomor 22 Tahun 1946 yang berbunyi :
  - (1) Nikah yang dilakukan menurut Agama Islam, yang selanjutnya disebut nikah, diawasi oleh Pegawai Pencatat Nikah. Diangkat oleh Menteri Agama atau Pegawai yang ditunjuk olehnya. Talak dan Rujuk, diberitahukan kepada PPN.
2. Pasal 2 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 yang menyatakan:
  - (1) Perkawinan adalah sah, apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu.

---

<sup>5</sup> Ibid...,260.

(2) Tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

3. PP Nomor 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan UU Nomor 1 tahun 1974 tentang perkawinan.

#### Pasal 2

(1) Pencatatan Perkawinan dari mereka yang melangsungkan perkawinannya menurut Agama Islam, dilakukan oleh Pegawai Pencatat sebagaimana dimaksud dalam UU Nomor 32 tahun 1954 tentang Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk.

(2) Pencatatan perkawinan bagi mereka yang melangsungkan perkawinan menurut agama dan kepercayaannya selain Islam dilakukan oleh Pencatat Nikah pada Kantor Catatan Sipil sebagaimana dimaksud dalam berbagai peraturan perundang-undangan tentang pencatatan perkawinan.

(3) Dengan tidak mengurangi ketentuan yang secara khusus berlaku bagi tata cara pencatatan perkawinan berdasarkan berbagai peraturan yang berlaku, tata cara pencatatan perkawinan dilaksanakan sebagaimana diatur dalam Pasal 3 sampai dengan Pasal 9 Peraturan Pemerintah.

#### Pasal 6

(1) Pegawai pencatat yang menerima pemberitahuan kehendak melangsungkan perkawinan, meneliti apakah syarat-syarat

perkawinan telah dipenuhi dan apakah tidak terdapat halangan perkawinan menurut undang-undang.

(2) Selain penelitian terhadap hal sebagaimana dimaksud dalam ayat 1 Pegawai Pencatat meliputi pula:

a. Kutipan Akta Kelahiran atau Surat kenal lahir calon mempelai.

Dalam hal tidak ada akta kelahiran atau surat kenal lahir dapat dipergunakan surat keterangan yang menyatakan umur dan asal-usul calon mempelai yang diberikan oleh Kepala Desa atau yang setingkat itu;

b. Keterangan mengenai nama, agama/kepercayaan, pekerjaan, dan tempat tinggal orang tua calon mempelai;

c. Izin tertulis/ izin Pengadilan sebagaimana yang dimaksud Pasal 6 ayat (2), (3), (4), dan (5) Undang-Undang, apabila salah seorang calon mempelai atau keduanya belum mencapai umur 21 (dua puluh satu) tahun;

d. Izin Pengadilan sebagaimana dimaksud Pasal 14 Undang-Undang; dalam hal calon mempelai adalah seorang suami yang masih mempunyai isteri;

e. Dispensasi Pengadilan/ Pejabat sebagaimana dimaksud Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang;

f. Izin kematian suami/isteri yang terdahulu atau dalam hal perceraian surat keterangan perceraian, bagi perkawinan untuk kedua kalinya atau lebih;

- g. Izin tertulis dari Pejabat yang ditunjuk oleh Menteri HANKAM/PANGAB, apabila salah satu calon mempelai atau keduanya anggota Angkatan Bersenjata;
- h. Surat kuasa otentik dapat hadir sendiri karena sesuatu alasan yang penting, sehingga mewakilkan kepada orang lain.

#### Pasal 11

- (1) Sesaat sesudah dilangsungkannya perkawinan sesuai dengan ketentuan-ketentuan Pasal 10 Peraturan Pemerintah ini, kedua mempelai menandatangani akta perkawinan yang telah disiapkan oleh Pegawai Pencatat Berdasarkan ketentuan yang berlaku.
- (2) Akta perkawinan yang telah ditandatangani oleh mempelai itu, selanjutnya ditandatangani pula oleh kedua saksi dan Pegawai Pencatat yang menghadiri perkawinan dan bagi yang melangsungkan perkawinan menurut agama Islam, ditandatangani pula oleh wali nikah atau yang mewakilinya.
- (3) Dengan penandatanganan Akta Perkawinan, maka perkawinan telah tercatat resmi.

#### 4. Peraturan Menteri Agama No. 19 Tahun 2018

##### Pasal 2

- (1) Perkawinan antara seorang laki-laki dan seorang perempuan beragama Islam wajib dicatat dalam Akta Perkawinan.

- (2) Pencatatan perkawinan dalam Akta Perkawinan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh Kepala KUA Kecamatan.
- (3) Pencatatan perkawinan dalam Akta Perkawinan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan melalui tahapan:
- a. Pendaftaran kehendak perkawinan;
  - b. Pengumuman kehendak perkawinan;
  - c. Pelaksanaan pencatatan perkawinan; dan
  - d. Penyerahan Buku Pencatatan Perkawinan.

#### 5. Kompilasi Hukum Islam

Kompilasi Hukum Islam mengandung muatan tentang ketentuan keharusan pencatatan perkawinan dalam :

##### Pasal 5

1) Agar terjamin ketertiban perkawinan bagi masyarakat Islam setiap perkawinan harus dicatat.

2) Pencatatan perkawinan tersebut pada ayat (1) dilakukan oleh Pegawai Pencatat Nikah sebagaimana diatur dalam UU No. 22 1946 jo. UU No. 32/1954

##### Pasal 6

- 1) Untuk memenuhi ketentuan didalam Pasal 5, setiap perkawinan harus dilaksanakan di hadapan dan di bawah pengawasan Pegawai Pencatat Nikah.
- 2) Perkawinan yang dilakukan diluar pengawasan Pegawai Pencatat Nikah tidak mempunyai kekuatan hukum.

#### Pasal 7

- 1) Perkawinan hanya dapat dibuktikan dengan Akta Nikah yang dibuat oleh Pegawai Pencatat Nikah.

Dalam pasal-pasal KHI mengungkapkan bahwa perkawinan yang sah adalah perkawinan yang dihadiri atau disaksikan oleh Pegawai Pencatat Perkawinan atau jika perkawinan tersebut didaftarkan, ini menunjukkan bahwa KHI tidak akan membiarkan perkawinan yang tidak tercatat luput dari aturannya.<sup>6</sup> Namun dalam KHI juga ditegaskan perbedaan antara keabsahan administratif negara dan keabsahan secara agama, dengan demikian perkawinan tetap dianggap sah secara agama bilamana syarat dan rukunnya terpenuhi namun tidak dikatakan sah secara administrasi negara jika perkawinan tersebut tidak dicatat oleh instansi negara terkait, sehingga perkawinan yang terjadi tidak memiliki kekuatan hukum dan menyebabkan upaya hukum di pengadilan akan ditolak. Dengan demikian

---

<sup>6</sup> Lihat Kompilasi Hukum Islam Pasal 6 ayat (2).

tampak bahwa KHI sinkron dengan apa yg telah ditetapkan dalam UU Perkawinan Pasal 2 ayat (1).<sup>7</sup>

Beberapa kalangan juga menyebutkan bahwa KHI berdiri di atas prinsip “Validitas ganda”. Di satu sisi KHI tetap membela pendapat para ulama klasik yang menyatakan bahwa hanya syarat-syarat agamalah yang bisa menyatakan keabsahan sebuah perkawinan. Selain itu, KHI pun ingin menegaskan bahwa pencatatan merupakan sebuah keharusan. Oleh karena itu pencatatan perkawinan tidak dianggap sebagai faktor dari keabsahan utama dari sebuah perkawinan melainkan ia sekedar syarat administratif negara.<sup>8</sup>

6. “Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Perubahan Terhadap Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan.”

Undang-undang ini mengatur tentang administrasi kependudukan yang menyangkut tata cara dan tata laksana pencatatan peristiwa penting yang terdapat dalam Pasal 1 angka 17 undang-undang ini, maksud dari peristiwa penting adalah kejadian yang dialami oleh seorang meliputi kelahiran, kematian, lahir mati, perkawinan, perceraian, pengakuan anak, pengesahan anak, pengangkatan anak, perubahan nama, dan perubahan status kewarganegaraan.

<sup>7</sup> Asep Saepudin Jahar dkk. *Hukum keluarga, Pidana & Bisnis, Kajian Perundang-Undangan Indonesia, Fikih dan Hukum Internasional* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2013), 26.

<sup>8</sup> Ibid..., 27.

## 7. Permendagri Nomor 9 Tahun 2016

### Pasal 4

#### Ayat (2)

Dalam hal persyaratan berupa akta nikah/kutipan akta perkawinan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) huruf b tidak terpenuhi, pemohon melampirkan SPTJM kebenaran sebagai pasangan suami isteri.

SPTJM yang dimaksud dalam hal ini adalah Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak yang dibuat oleh orang tua kandung/wali/pemohon dengan penuh tanggung jawab atas kebenaran data yang diberikan dan ditandatangani oleh 2 orang saksi. Permendagri Nomor 108 Tahun 2019

### Pasal 48

#### Ayat (2)

Dalam hal pencatatan kelahiran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 tidak dapat memenuhi persyaratan berupa: a. buku nikah/kutipan akta perkawinan atau bukti lain yang sah; dan b. status hubungan dalam keluarga pada KK menunjukkan status hubungan perkawinan sebagai suami istri, dicatat dalam register akta kelahiran dan kutipan akta kelahiran sebagai anak ayah dan ibu dengan tambahan frasa yaitu: yang perkawinannya belum tercatat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

## B. Pencatatan Perkawinan Menurut Hukum Islam

Dalam Al-Qur'an, hadis dan kitab-kitab fiqh terdahulu tidak ada yang menjelaskan tentang hukum pencatatan perkawinan sebagai syarat sahnya perkawinan. Dalam al-Qur'an, hadis dan kitab-kitab fiqh terdahulu hanya menjelaskan bahwa perkawinan dianggap sah apabila tidak terjadi cacat pada rukun dan syarat nikah. Alasan mengapa tidak ada hukum yang mengatur tentang pencatatan perkawinan dalam fiqh klasik adalah belum populernya pencatatan perkawinan di kalangan ulama Islam pada masa itu.<sup>9</sup>

Pendaftaran nikah pada masa transisi Islam sebelumnya termasuk dalam ketentuan baru. Dimana baik Al-Qur'an maupun Hadits tidak secara jelas menyebutkan kewajiban pencatatan perkawinan. Urgensi pencatatan nikah dalam Al-Qur'an dapat dipahami dari Al-Qur'an Surat al-Baqarah 2: ayat 282 yang berbunyi:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا إِذَا تَدَايَنْتُمْ بِدِينٍ إِلَىٰ آجَلٍ مَّسْئُومٍ فَارْتَبِعُوا كِتَابَ اللَّهِ وَأَكْتُبُوا فِيهِ لِكُلِّكُمْ كِتَابٌ يَشْهَدُ بِالْعَدْلِ وَلَا يَأْبَ كَاتِبٌ أَنْ يَكْتُبَ كَمَا عَلَّمَهُ اللَّهُ فَلْيَكْتُبْ وَلْيُمْلِلِ الَّذِي عَلَيْهِ الْحَقُّ وَلْيَتَّقِ اللَّهَ رَبَّهُ وَلَا يَبْخَسْ مِنْهُ شَيْئًا فَإِنْ كَانَ الَّذِي عَلَيْهِ الْحَقُّ سَفِيهًا أَوْ ضَعِيفًا أَوْ لَا يَسْتَطِيعُ أَنْ يُمْلَئَ بِهِ فَعَدِلْ عَلَيْهِ بِالْعَدْلِ وَاسْتَشْهِدُوا شَهِيدَيْنِ مِنْ رِجَالِكُمْ فَإِنْ لَمْ يَكُونَا رَجُلَيْنِ فَرَجُلٌ وَامْرَأَتَانِ مِمَّنْ تَرْضَوْنَ مِنَ الشُّهَدَاءِ أَنْ تَضِلَّ إِحْدَاهُمَا فَتُذَكِّرَ

<sup>9</sup> Ita Musarrofa, *Pencatatan Perkawinan di Indonesia...*, 35.

أَحَدُهُمَا الْآخَرَىٰ وَلَا يَأْتِ الشُّهَدَاءُ إِذَا مَا دُعُوا وَلَا تَسْمَعُوا أَنْ تَكْتُبُوهُ صَغِيرًا أَوْ  
 كَبِيرًا إِلَىٰ أَجَلِهِ ۗ ذَلِكُمْ أَقْسَطُ عِنْدَ اللَّهِ وَأَقْوَمُ لِلشَّهَادَةِ وَأَدْنَىٰ أَلَّا تَرْتَابُوا ۗ إِلَّا أَنْ تَكُونَ  
 تِجَارَةً حَاضِرَةً تُدِيرُونَهَا بَيْنَكُمْ فَلَيْسَ عَلَيْكُمْ جُنَاحٌ أَلَّا تَكْتُبُوهَا ۗ وَأَشْهَدُوا إِذَا  
 تَبَايَعْتُمْ وَلَا يُضَارَّ كَاتِبٌ وَلَا شَهِيدٌ ۗ وَإِنْ تَفَعَّلُوا فَإِنَّهُ فُسُوقٌ بِكُمْ ۗ وَاتَّقُوا اللَّهَ  
 وَيُعَلِّمُكُمُ اللَّهُ ۗ وَاللَّهُ بِكُلِّ شَيْءٍ عَلِيمٌ ۝١٠

*Artinya: "Hai orang-orang yang beriman, jika kamu bermuamalah tidak secara tunai untuk waktu yang ditentukan, hendaklah kamu menuliskannya dan hendaklah seorang penulis diantara kamu menuliskannya dengan benar. Dan janganlah penulis enggan menuliskannya, sebagaimana Allah telah mengajarkannya, maka hendaklah ia menulis dan hendaklah orang yang berutang itu mengimlakkan (apa yang ditulis itu) dan hendaklah ia bertakwa kepada Allah, Tuhannya dan janganlah ia mengurangi sedikitpun daripada hutangnya."<sup>10</sup>*

Ayat ini memang pada literatur bahasanya hanya memerintahkan untuk menuliskan transaksi muamalah, namun tujuan atau *maqasid asy syari'* dari ayat ini adalah menghindari terjadinya pengingkaran yang dilakukan oleh pihak-pihak yang terlibat dalam akad/ transaksi tersebut di kemudian hari. Perkawinan memiliki kesamaan *illat* dengan transaksi muamalah, sebagai sebuah transaksi yang juga menimbulkan hak serta kewajiban untuk pihak-pihak yang terlibat, dalam hal ini suami dan isteri.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> M. Quraish Shihab, *Tafsir Al-Misbah*, cet 1 (Ciputat : Lentera Hati, 2000), 562.

<sup>11</sup> Ita Musarrofa, *Pencatatan Perkawinan di Indonesia...*, 35.

Menuliskan atau mencatat perkawinan juga memiliki tujuan supaya pihak terkait terhindar dari pengingkaran yang mungkin dilakukan oleh salah satu atau bahkan kedua pihak yang terlibat. Secara tidak langsung ayat tersebut tidak hanya berlaku untuk transaksi muamalah, tetapi semua transaksi. Bisa dibayangkan hal ini cukup masuk akal bilamana dikatakan bahwa untuk transaksi bisnis saja Allah memerintahkan kita untuk mencatatkan, apalagi untuk akad perkawinan yang bahkan Allah menyebutnya sebagai perjanjian/ ikatan yang kuat (*mitsaqan ghalizan*) sebagaimana diterangkan dalam Al-Qur'an Surat an-Nisa': ayat 21:

وَكَيْفَ تَأْخُذُونَهُ وَقَدْ أَفْضَى بَعْضُكُمْ إِلَى بَعْضٍ وَأَخَذْنَ مِنْكُمْ مِيثَاقًا غَلِيظًا ۝

*Artinya: "Bagaimana kamu akan mengambilnya kembali, padahal sebahagian kamu telah bergaul (bercampur) dengan yang lain sebagai suami istri. Dan Mereka (istri-istrimu) telah mengambil dari kamu perjanjian yang kuat".<sup>12</sup>*

Kamal Mukhtar menjelaskan bahwa melakukan qiyas antara akad nikah dengan akad mu'amalah dapat dikategorikan kedalam *qiyas auli* (qiyas yang utama) karena Al-Qur'an sudah menyatakan bahwa akad nikah merupakan sebuah perjanjian yang kuat. Jika dalam mu'amalah yang diadakan adalah barang, maka dalam akad perkawinan yang diadakan adalah diri sendiri yang diikat dengan orang lain. Akad perkawinan juga

<sup>12</sup> Departemen Agama RI, Al-Qur'an dan Terjemahnya (Bandung: Cv Penerbit Diponegoro, 2006), 133.

menimbulkan hak serta kewajiban yang lebih besar dan luas ketimbang akad mu'amalah. Hak serta kewajiban yang timbul setelah perkawinan bukan hanya antara suami dan isteri saja, melainkan antara suami isteri beserta anak-anaknya, cucu-cucunya, juga dengan keluarga keduanya. Bukan hanya ketika suami isteri tersebut hidup saja, tetapi juga saat suami dan isteri itu sudah meninggal dunia, seperti dalam perihal waris, hubungan nasab, mahram dan lain sebagainya.<sup>13</sup>

Pemaparan paragraf di atas menjelaskan sebenarnya yang sangat penting sekali diperhatikan dalam pencatatan perkawinan adalah konsep maqasid syari'ah yaitu kemaslahatan manusia memegang peran yang sangat kuat. Oleh karena itu hal-hal yang bersifat merusak/mudharat harus ditinggalkan/dihindari. Begitu juga dalam hal perkawinan perlu adanya pemeliharaan antara kemaslahatan suami dan isteri ataupun pihak-pihak yang terlibat serta anak yang dilahirkan dari pernikahan tersebut.<sup>14</sup>

Dapat disimpulkan bahwa tidak ada keharusan untuk mencatat perkawinan dalam aturan hukum islam klasik. Dinamika kehidupan dan kompleksitasnya mendorong para ulama untuk melakukan pembaruan terkait hal ini, dan negara-negara Muslim menyadari bahwa kontrak perkawinan sangat penting untuk dijadikan sandaran yang jelas.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Ita Musarrofa, *Pencatatan perkawinan di Indonesia...*, 36.

<sup>14</sup> Shofiatul Jannah dkk. "Urgensi Pencatatan Pernikahan Dalam Prespektif Hukum Islam Dan Positif Di Indonesia" (Jurnal penelitian dan pemikiran Keislaman, volume 8 Nomor 2, 2021), 8.

<sup>15</sup> Asep Saepudin Jahar dkk. *Hukum keluarga, Pidana & Bisnis, Kajian Perundang-Undangan Indonesia, Fikih dan Hukum Internasional*, 25.

Dalam fikih klasik, sama sekali tidak ditemukan hal yang menyinggung perihal pentingnya pencatatan perkawinan sebagai syarat ataupun rukun perkawinan. Ketentuan tersebut luput dari perhatian ulama terdahulu karena beberapa sebab, antara lain :

1. Adanya larangan dari Rasulullah untuk menulis sesuatu hal selain Al-Qir'an karena khawatir akan tercampur dengan Al-Qur'an. Akibat dari budaya tulis menulis kurang begitu berkembang apabila dibandingkan dengan budaya menghafal.
2. Berkembangnya tradisi menghafal, oleh sebabnya menghafal peristiwa perkawinan dianggap suatu yang remeh karena sangat mudah untuk dilakukan, sehingga sama sekali tidak diperlukan bantuan seperti tulisan.
3. Tradisi *walimatul ursy* yang biasa dilakukan sudah dianggap sebagai pengumuman nikah, juga sekaligus penyaksian akan peristiwa perkawinan, sehingga hal tersebut dirasa cukup dan tidak perlu untuk ditulis.<sup>16</sup>

Bukti otentik di awal masa kelahiran Islam memang belum terlalu dibutuhkan. Namun adanya kewajiban untuk mengumumkan pernikahan atau *i'lān an nikāh* menjadi gerbang spirit awal dilaksanakannya pencatatan perkawinan.

---

<sup>16</sup> Amir Nuruddin dan Akmal Tarigan, *Hukum Perdata Islam di Indonesia, Studi Kritis Perkembangan Hukum Islam dari Fikih UU No 1 1974 sampai KHI* (Jakarta: Kencana, 2004), 121.

### C. Latar Belakang Lahirnya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2016

Pelayanan pencatatan sipil adalah pelayanan dasar yang harus diberikan oleh negara yang saat ini diprioritaskan dalam pemberian akta kelahiran. Akta kelahiran merupakan persoalan mendasar karena menyangkut identitas seseorang. Semakin berdarah? tidak jelas identitas seorang anak, semakin mengarah pada eksploitasi, kekerasan dan manipulasi terhadap anak. Percepatan kepemilikan akta kelahiran diharapkan dapat mencegah hal-hal tersebut itu.

Kepemilikan akta kelahiran untuk setiap anak yang lahir adalah salah satu program prioritas yang digencarkan Kementerian Dalam Negeri melalui Direktorat Jenderal Kependudukan dan Pencatatan Sipil. Di Agustus Tahun 2015, Menteri Dalam Negeri mengeluarkan Surat Edaran<sup>17</sup> untuk semua gubernur dan bupati/walikota yang menekankan bahwa RPJM (Rencana Pembangunan Jangka Menengah) telah menetapkan target dan mengidentifikasi dua prioritas bagi petugas pencatatan sipil yakni:

1. Perlu adanya fokus pada penerbitan akta kelahiran dalam kurun waktu 60 hari sejak kelahiran bayi.
2. Data semua kelahiran yang pencatatnya masih tersimpan dalam buku register dalam bentuk fisik harus dicatat dan dimasukkan dalam database administrasi kependudukan milik Kementerian Dalam Negeri (SIAK) untuk memastikan Indonesia lebih up-to- data tanggal anak

---

<sup>17</sup> Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor : 472.11/4954/SJ

yang memiliki dan tidak memiliki akta kelahiran. Menteri Dalam Negeri juga meminta data jumlah anak yang telah masuk dalam database administrasi kependudukan yang telah memiliki akta kelahiran. Sehingga pada tanggal 24 Februari 2016, Bapak Menteri Dalam Negeri telah menandatangani Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 9 Tahun 2016 tentang Percepatan Peningkatan Lingkup Kepemilikan Akta Kelahiran.

Permendagri merupakan bentuk kewajiban negara kepada masyarakat. Sebagai abdi negara, tugas Kementerian Dalam Negeri dan jajaran pemerintah daerah adalah untuk menjemput bola dan mengumpulkan data kependudukan dalam tahanan air. Termasuk, memberikan perlindungan dan pengakuan atas status hukum anak yang baru lahir.<sup>18</sup>

Permendagri Nomor 9 Tahun 2016 menganjurkan aparatuk dukcapil pusat maupun daerah supaya harus semakin dekat dengan masyarakat. Kemendagri ingin mensosialkan sistem daring, dimana semua data yang akan diurus nantinya dipindai dan diunggah ke situs yang disiapkan Kementerian Dalam Negeri.<sup>19</sup>

Konvensi Hak Anak menyatakan bahwa nama orang tua anak (jika diketahui) harus dicantumkan dalam akta kelahiran. Dalam hal ini

---

<sup>18</sup> Pencatatan Kelahiran bagi Seluruh Warga Indonesia: *Arah dan Strategi Kerjasama*, diakses pada tanggal 21 Desember 2022 pukul 22:30, 5.

<sup>19</sup> Ibid..., 5.

Konvensi Hak Anak mengatur bahwa Indonesia yang merupakan Negara Pihak konvensi ini, hendaknya memiliki upaya yang harus dilakukan untuk memastikan bahwa anak tidak mengalami diskriminasi berdasarkan status orang tuanya, termasuk status perkawinan orang tua. Sesuai dengan Pasal 7 Konvensi Hak Anak yang meliputi nama anak, jenis kelamin, tempat dan tanggal lahir, dan nama (satu atau dua) orang tua, jika diketahui. UUD 1945 dalam Pasal 28 B ayat (2) juga melarang diskriminasi dalam bentuk apapun, termasuk berdasarkan status perkawinan seseorang atau orang tuanya yang menyatakan bahwa “Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang, serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi”. Tantangannya adalah bagaimana memformat akta Kelahiran yang tersedia tidak diskriminatif, serta meliputi informasi yang berlaku sama untuk semua anak Indonesia.<sup>20</sup>

Menteri Dalam Negeri mengeluarkan Peraturan Menteri Nomor 9 Tahun 2016 tentang Percepatan peningkatan cakupan akta kelahiran yang berarti bahwa nama dari kedua orang tua akan dicantumkan dalam akta kelahiran bilamana orang tua menandatangani Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak yang menyatakan bahwa pernikahan orang tua masih belum tercatat. Selain itu di dalam Permendagri ini dicantumkan pula ketentuan yang mengklarifikasi persyaratan pemerolehan akta kelahiran bagi anak yang asal usul orang tuanya tidak diketahui (Pasal 3 ayat 2) dan untuk

---

<sup>20</sup> Alexandra Aryani Renata, “*Tinjauan Yuridis Pencatatan Nama Orang Tua dalam Akta Kelahiran Anak Terlantar di Panti Asuhan*” (Jurnal Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2017).

memproses permohonan akta kelahiran secara online dan memperoleh akta kelahiran melalui email (Pasal 8).<sup>21</sup>

#### **D. Ruang Lingkup Aturan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2016**

Pentingnya akta kelahiran dalam membuktikan identitas serta bukti kewarganegaraan setiap orang, membuat pemerintah mewajibkan seluruh penduduk Indonesia harus memiliki akta kelahiran. Hal ini dapat kita temukan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan. Penduduk harus pro aktif dalam emncatatkan kelahirannya supaya penduduk memiliki akta kelahiran yang terdapat dalam Pasal 3, 4, 27 ayat (1), 29 ayat 1 dan 4, 30 ayat 1 dan 6, 32 ayat 1 dan 2, 90 ayat 1 dan 2 serta penjelasan umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan. Pasal-pasal tersebut mengatur keharusan setiap warga untuk melaporkan kelahirannya sampai sanksi denda bagi yang melanggar.<sup>22</sup>

Permendagri Nomor 9 Tahun 2019 tentang Percepatan Peningkatan Cakupan Kepemilikan Akta Kelahiran mengatur tentang persyaratan pencatatan kelahiran dan tata cara pencatatan kelahiran sebagaimana yang penulis sebutkan di atas, namun di dalamnya juga menyinggung tentang SPTJM kebenaran sebagai pasangan suami isteri yang digunakan sebagai persyaratan pengganti Akta Nikah/ Buku Nikah bagi orang tua yang

---

<sup>21</sup> Ibid..., 15.

<sup>22</sup> Lihat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan.

perkawinannya belum tercatat (sirri) bila ingin membuat akta kelahiran untuk anaknya. dalam Pasal 4 ayat (2) berbunyi : “Dalam hal persyaratan berupa akta nikah/kutipan akta perkawinan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) huruf b tidak terpenuhi, pemohon melampirkan SPTJM kebenaran sebagai pasangan suami isteri.”



UIN SUNAN AMPEL  
S U R A B A Y A

## BAB IV

### ANALISIS SINKRONISASI HUKUM TERHADAP ATURAN PENCATATAN PERKAWINAN DI INDONESIA

#### A. Analisis Aturan Pencatatan Perkawinan di Indonesia

Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 secara tegas memerintahkan bahwa setiap perkawinan harus dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Bilamana ketentuan Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 ini dihubungkan dengan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974, jelaslah bahwa setiap perkawinan yang dilakukan secara sah menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu harus dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku agar perkawinan itu diakui keabsahannya. Perkawinan yang dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaan agamanya itu, namun tidak dicatat dengan sendirinya tidak mempunyai keabsahan sebagai suatu perkawinan menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974.

Sebelumnya dalam RUUP 1973 secara tegas menentukan sahnya suatu perkawinan berdasarkan pada pencatatan perkawinan. Hal ini ditegaskan pada Pasal 2 ayat (2) RUUP 1973, bahwa "perkawinan adalah sah apabila dilakukan di hadapan pegawai pencatat perkawinan, dicatatkan dalam daftar pencatatan perkawinan oleh pegawai tersebut, dan dilangsungkan menurut ketentuan undang-undang ini dan/ atau ketentuan hukum perkawinan pihak-pihak yang melakukan perkawinan, sepanjang

tidak bertentangan dengan undang-undang ini". Berdasarkan ketentuan ini, suatu perkawinan diakui keabsahannya bilamana: (1) dilakukan di hadapan pegawai pencatat perkawinan dan (2) dicatatkan oleh pegawai pencatat perkawinan dalam daftar pencatat perkawinan. Dengan demikian pencatatan perkawinan merupakan hal yang menentukan keabsahan suatu perkawinan.

Dalam Penjelasan Umum atas RUUP 1973 tersebut terkait dengan kesahan perkawinan dinyatakan antara lain bahwa dalam Undang-Undang ini dinyatakan suatu perkawinan adalah sah apabila dilakukan di hadapan pegawai pencatat perkawinan dan dicatatkan dalam daftar pencatat perkawinan oleh pegawai pencatat perkawinan yang bersangkutan dan dilangsungkan menurut Undang-undang ini dan/atau ketentuan hukum perkawinan pihak-pihak yang melakukan perkawinan sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-undang ini. Dengan demikian, maka penghulu yang melangsungkan perkawinan antara golongan-golongan Agama perlu dilihat dalam pelaksanaan fungsinya sebagai pencatat perkawinan yang merupakan salah satu aspek dalam pencatatan sipil. Pencatatan sipil seperti diketahui bertujuan untuk menyatakan dengan bahan-bahan yang bersangkutan status seseorang. Untuk itu peristiwa-peristiwa penting dalam kehidupan seseorang seperti kelahiran, perkawinan, kematian, dinyatakan dalam surat-surat keterangan, akta-akta yang dimuat dalam daftar pencatatan sipil tersebut. Maka apabila seorang penghulu mencatat perkawinan antara mereka yang menganut suatu

Agama, berfungsi ia sebagai seorang pejabat negara dan selaku pencatat perkawinan, yang menyatakan perkawinan tersebut sah menurut hukum. Dengan demikian, maka perkawinan menurut Adat sebagai tersebut di atas diakui, tetapi perlu diadakan persyaratan untuk sahnya perkawinan suatu pencatatan. Sebelum adanya suatu peraturan perundang-undangan, maka yang diperlukan adalah peraturan yang ada.

Rumusan Pasal 2 ayat (2) RUUP 1973 ini ditentang keras kalangan ulama, karena dianggap bertentangan dengan syariat Islam, sehingga Pasal 2 ayat (1) RUUP 1973 disetujui untuk dirumuskan: "Perkawinan adalah sah apabila dilakukan menurut hukum agamanya dan kepercayaannya itu". Sementara itu Pasal 2 ayat (2) RUUP 1973 dirumuskan: "Tiap-tiap perkawinan wajib dicatat demi ketertiban administrasi Negara".

Terkait dengan prinsip pencatatan perkawinan, Pemerintah memberikan keterangan atas permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 bahwa menurut Undang-Undang a quo, sahnya perkawinan disandarkan kepada hukum agama masing-masing, namun demikian suatu perkawinan belum dapat diakui keabsahannya apabila tidak dicatat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pencatatan perkawinan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) bertujuan untuk:

- a. tertib administrasi perkawinan;
- b. memberikan kepastian dan perlindungan terhadap status hukum suami, istri maupun anak; dan

- c. memberikan jaminan dan perlindungan terhadap hak-hak tertentu yang timbul karena perkawinan seperti hak waris, hak untuk memperoleh akte kelahiran, dan lain-lain;

Penjabaran aturan hukum pencatatan perkawinan dapat dijumpai dalam Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1975 Nomor 12, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 30); Mengenai tata cara perkawinan diatur dalam Pasal 10 PP Nomor 9 Tahun 1975, yang menentukan:

- (1) Perkawinan dilangsungkan setelah hari kesepuluh sejak pengumuman kehendak perkawinan oleh Pegawai Pencatat seperti yang dimaksud dalam Pasal 8 Peraturan Pemerintah ini.
- (2) Tatacara perkawinan dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu.
- (3) Dengan mengindahkan tata cara perkawinan menurut masing-masing hukum agamanya dan kepercayaannya itu, perkawinan dilaksanakan di hadapan Pegawai Pencatat dan dihadiri oleh dua orang saksi.

Dari ketentuan Pasal 10 PP 9/1975 ini, tata cara perkawinan harus dilakukan sepenuhnya menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu dan dilaksanakan di hadapan pegawai pencatat perkawinan dan dihadiri oleh dua orang saksi.

Terkait dengan ketentuan tata cara pencatatan perkawinan, Pasal 11 PP 9/1975 menyatakan:

- (1) Sesaat sesudah dilangsungkannya perkawinan sesuai dengan ketentuan-ketentuan Pasal 10 Peraturan Pemerintah ini, kedua mempelai menandatangani akta perkawinan yang telah disiapkan oleh Pegawai Pencatat berdasarkan ketentuan yang berlaku.
- (2) Akta perkawinan yang telah ditandatangani oleh mempelai itu, selanjutnya ditandatangani pula oleh kedua saksi dan Pegawai Pencatat yang menghadiri perkawinan dan bagi yang melangsungkan perkawinan menurut agama Islam, ditandatangani pula oleh wali nikah atau yang mewakilinya.
- (3) Dengan penandatanganan akta perkawinan, maka perkawinan telah tercatat secara resmi.

Selanjutnya hal-hal yang wajib dimuat dalam akta perkawinan ditentukan dalam Pasal 12 PP Nomor 9 Tahun 1975. Sementara itu dalam Pasal 13 PP Nomor 9 Tahun 1975 diatur mengenai kutipan akta perkawinan. Menurut ketentuan ini, akta perkawinan tersebut dibuat dalam rangkap dua, helai pertama disimpai oleh pegawai pencatat perkawinan dan helai kedua disimpan pada panitera pengadilan dalam wilayah Kantor Pencatat Perkawinan berada. Kepada suami isteri masing-masing diberikan kutipan akta perkawinan. Berdasarkan ketentuan Pasal 11 PP Nomor 9 Tahun 1975 tersebut, jelas bahwa setiap perkawinan wajib dilakukan

pencatatan di hadapan pegawai pencatat perkawinan yang dibuktikan dengan akta perkawinan. Berarti perkawinan yang tidak dapat dibuktikan dengan akta perkawinan bukan perkawinan yang resmi (sah).

Dari aspek mengikatnya, secara yuridis fungsi pencatatan perkawinan berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 juncto PP Nomor 9 Tahun 1975 merupakan persyaratan supaya perkawinan tersebut mendapatkan pengakuan dan perlindungan hukum dari negara serta mengikat pihak ketiga (orang lain). Sementara itu dipandang dari aspek regulasi, pencatatan perkawinan mencerminkan suatu kepastian hukum, dengan ditentukannya bahwa suatu peristiwa perkawinan terjadi dibuktikan dengan adanya akta perkawinan. Sebagai konsekuensi lebih lanjut dalam pandangan hukum tidak ada perkawinan atau perkawinan adalah tidak sah apabila pelaksanaan perkawinannya tidak mengikuti tata cara dan pencatatan perkawinan.

Dengan demikian dalam konteks dan berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974, pencatatan perkawinan merupakan syarat formal yang harus dilaksanakan agar suatu perkawinan diakui keabsahannya sebagai perbuatan hukum yang harus dijamin dan dilindungi oleh negara. Pelaksanaan pencatatan perkawinan tersebut, baru dapat dilakukan sesudah dilangsungkannya perkawinan secara agama atau kepercayaan agamanya calon mempelai.

## **B. Analisis Sinkronisasi Hukum Terhadap Aturan Pencatatan Perkawinan dalam Mewujudkan Kepastian Hukum**

Sinkronisasi horisontal yaitu sinkronisasi aturan yang mengkaji sampai sejauh mana suatu peraturan hukum positif tertulis tersebut telah sinkron atau serasi dengan peraturan lainnya, yang kedudukannya sederajat dan mengatur bidang yang sama. Dalam penelitian ini penulis hendak mensinkronkan antara norma penggunaan SPTJM sebagai pengganti Akta Nikah dalam Permendagri Nomor 9 Tahun 2016 tentang Percepatan Peningkatan Cakupan Kepemilikan Akta Kelahiran dengan Pasal 2 ayat (1) dan (2) Peraturan Menteri Agama Nomor 19 Tahun 2018 tentang Pencatatan Perkawinan. Kedudukan kedua peraturan perundang-undangan tersebut adalah sama atau sejajar sehingga sinkronisasi dilakukan secara horisontal.

Posisi Peraturan Menteri Agama Nomor 19 Tahun 2018 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2016 berada dalam hierarki Peraturan Perundang-Undangan yang sama yakni sebagai Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk atas dasar perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maupun yang dibentuk atas dasar kewenangan di bidang urusan pemerintahan tertentu yang ada pada menteri, hal ini menyebabkan kedua Peraturan Menteri tersebut berkualifikasi sebagai peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, Peraturan Menteri tersebut memiliki kekuatan hukum yang bersifat mengikat umum dan dapat dijadikan objek pengujian pada Mahkamah Agung, namun Peraturan Menteri Agama lebih khusus membahas tentang pencatatan perkawinan sehingga posisinya dalam asas *legal maxim*

menjadi *lex Specialis* sedangkan Peraturan Menteri Dalam Negeri membahas tentang cakupan kepemilikan akta kelahiran yang didalamnya menyinggung SPTJM sebagai syarat pengganti Akta Kutipan Perkawinan, sehingga posisinya dalam asas *legal maxim* menjadi *lex generalis*.

Penulis berpendapat dalam aturan yang hierarkinya sama ini terjadi ketidaksinkronan antara kebijakan mencatatkan perkawinan siri dalam Permendagri Nomor 9 Tahun 2016 dengan SPTJM sebagai bukti telah terjadinya peristiwa perkawinan belum tercatat dengan Pasal 2 ayat (1) Peraturan Menteri Agama Nomor 19 Tahun 2018 yang menyatakan perkawinan yang terjadi antara seorang laki-laki dan seorang perempuan beragama Islam Wajib dicatat dalam Akta Perkawinan. selanjutnya di Pasal 2 ayat (2) aturan tersebut ditegaskan pejabat yang diberi wewenang untuk mencatatkan perkawinan dalam Akta Perkawinan yang dimaksud pada ayat (1) adalah Kepala KUA Kecamatan. Terhadap hal yang sama yang diatur dalam undang-undang yang berbeda maka berlaku dalam asas perundang-undangan yaitu *lex specialis derogat legi generalis*, undang-undang yang bersifat khusus mengesampingkan undang-undang yang bersifat umum. Karena Peraturan Menteri Agama merupakan aturan yang bersifat khusus yaitu tentang pencatatan perkawinan kedudukannya menjadi *lex specialis* sedangkan Peraturan Menteri Dalam Negeri bersifat umum, karena menyangkut hal yang lain tentang administrasi kependudukan dan akta kelahiran.

Sinkronisasi vertikal adalah apabila suatu perundang-undangan tersebut sejalan ditinjau dari sudut strata atau hierarki peraturan perundangan yang ada. Sinkronisasi vertikal dapat diselesaikan dengan asas hukum *Lex Superiori derogat legi Inferiori* (peraturan/undang-undang yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan/undang-undang yang rendah). Sinkronisasi vertikal bertujuan untuk melihat apakah suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk bidang tertentu tidak saling bertentangan antara satu dengan lainnya.

Dalam Permendagri Nomor 9 Tahun 2016, SPTJM kebenaran sebagai pasangan suami istri dibuat oleh orang tua kandung/ wali/ pemohon dengan tanggung jawab penuh atas status hubungan perkawinan seseorang, dengan diketahui dua orang saksi. Sedangkan saksi dalam SPTJM adalah orang yang melihat atau mengetahui penandatanganan SPTJM.

Regulasi terakhir terkait SPTJM terdapat dalam Permendagri Nomor 109 Tahun 2019 tentang Formulir dan Buku Yang Digunakan dalam Administrasi Kependudukan. Selain dua SPTJM yang penulis sebutkan sebelumnya, dalam Pasal 5 ayat (2) huruf b terdapat pula SPTJM perkawinan/ perceraian belum tercatat sebagai salah satu persyaratan untuk mencantumkan status perkawinan/ perceraian dalam KK bagi penduduk yang tidak memiliki dokumen perkawinan berupa buku nikah, akta perkawinan atau kutipan akta perceraian. SPTJM tersebut dibuat oleh pasangan suami istri dengan dua orang saksi yang melihat/ mengetahui/ meyakini kejadian/ peristiwa perkawinan dan telah memiliki NIK.

Kebijakan SPTJM dapat dinilai sangat bermanfaat dalam melindungi status hukum bagi anak yang lahir dari perkawinan yang tidak tercatat. Namun disamping itu kebijakan ini menuai kontroversi. Kebijakan ini menimbulkan *internal incompatibility* (ketidaksesuaian antar ketentuan hukum dalam sebuah sistem hukum), yaitu antara kewajiban pencatatan perkawinan dalam Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan guna mewujudkan ketertiban administrasi dan kepastian hukum pada satu sisi, dan pengakuan atas perkawinan siri (tidak tercatat) secara formal oleh negara pada sisi lain, yang tentunya dikhawatirkan akan timbul dorongan akan maraknya perkawinan siri. Dengan pencantuman status perkawinan dalam KK sebagai kawin belum tercatat dan status perkawinan dalam KTP sebagai kawin, maka negara telah mengakui perkawinan tercatat secara formal.

Kebijakan SPTJM perkawinan belum tercatat sebagai salah satu persyaratan pencantuman status perkawinan dalam KK ini bertujuan untuk mengoptimalkan perlindungan atas status hukum anak yang lahir dari perkawinan tidak tercatat. Sehingga apabila pasangan tidak memiliki Akta Nikah, cukup membuat tambahan SPTJM kebenaran sebagai pasangan suami istri, dan anak yang lahir dari pasangan tersebut dapat dicantumkan dalam akta kelahiran sebagai anak dari ibu kandung dan ayah kandung yang perkawinannya belum tercatat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Kebijakan SPTJM perkawinan belum tercatat jika dilihat dari segi kepentingan administratif, memungkinkan perlindungan dan pengakuan penetapan status pribadi dan status hukum untuk setiap demografi dan peristiwa penting yang dialami warga negara secara universal dan tidak diskriminatif. Namun di sisi lain, kebijakan SPTJM tentang perkawinan yang belum tercatat juga telah mengurangi peran negara dalam mewujudkan ketertiban dan kepastian hukum bagi warga negara dalam hal perkawinan. Karena meskipun tercatat secara administratif, perlindungan hukum terhadap perkawinan di luar nikah masih lemah dan akan sangat merugikan kelompok rentan yang dalam hal ini adalah perempuan dan anak.

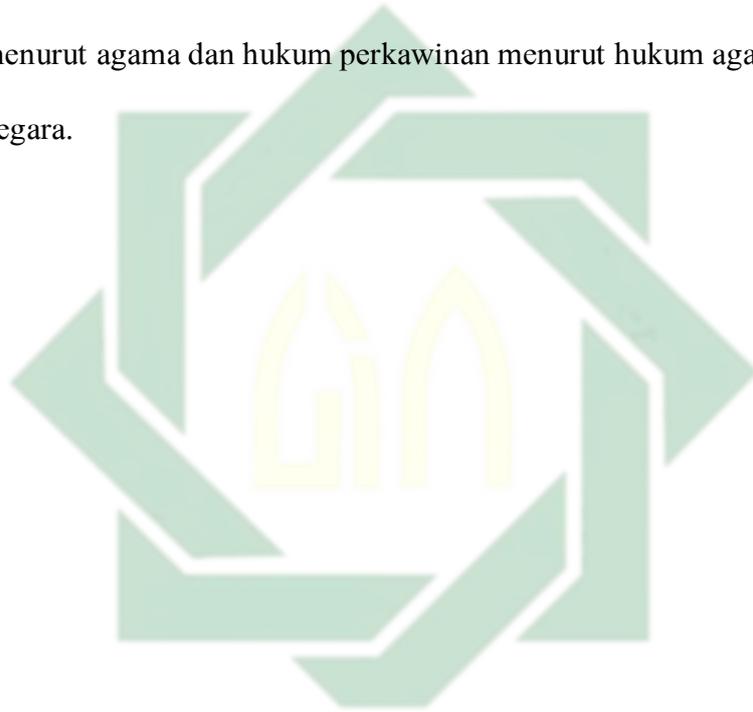
Jika berhadapan dengan hukum, urgensi pembuktian nikah berupa buku nikah/akta nikah yang dikeluarkan oleh instansi yang berwenang menjadi sangat penting, bukan sekedar kartu keluarga atau KTP. Jika tidak ada bukti demikian, maka tidak ada dasar hukum untuk mengajukan gugatan yang timbul dari hak-hak yang timbul dari perkawinan tersebut, sekalipun ada tindak pidana kekerasan dalam rumah tangga maka pelapor tidak akan dilayani. Dalam hal perwalian, bagi yang beragama Islam, pada saat pemeriksaan surat nikah di Kantor Urusan Agama, calon mempelai wanita tidak dapat diwakili oleh ayah yang perkawinannya belum tercatat/tidak memiliki akta nikah yang sah. Oleh karena itu, pasangan dengan status perkawinan yang belum dicatatkan tetap harus mengajukan

permohonan pengesahan perkawinan ke Pengadilan Agama untuk memperoleh kekuatan hukum atas perkawinan yang telah terjadi.

Dalam proses litigasi untuk pengesahan perkawinan, syarat dan rukun perkawinan menjadi objek pemeriksaan, dan tidak hanya mendengarkan atau menyaksikan keterangan saksi-saksi yang mengetahui peristiwa perkawinan, seperti dalam pembuatan SPTJM perkawinan belum tercatat. Apabila perkawinan yang terjadi telah memenuhi syarat dan rukun perkawinan, maka pengadilan akan menetapkan perkawinan yang belum dicatatkan sebagai perkawinan yang sah dan mempunyai kekuatan hukum. Dari hasil penetapan tersebut dapat diterbitkan akta nikah atau buku nikah sebagai bukti perkawinan.

Selain itu juga, meskipun status perkawinan dalam KK sebagai kawin belum tercatat, dan dalam KTP sebagai kawin, bilamana seorang lelaki melakukan perkawinan belum tercatat ia kan berkesempatan untuk melakukan perkawinan tidak tercatat lagi hingga sebanyak 4 orang istri dalam waktu bersamaan tanpa perlu perizinan dari Pengadilan Agama, bahkan dapat melebihi 4 orang istri karena untuk menikah siri tidak ada verifikasi dan validasi data atas status perkawinan dalam KTP pelaku perkawinan siri, kecuali jika kemudian pelaku akan melakukan perkawinan secara tercatat di hadapan Pegawai Pencatat Nikah. Dari peristiwa ini negara baru memiliki kontrol atas perkawinan yang telah dan akan dilakukan seorang warga negara.

Dualisme hukum dalam aturan pencatatan perkawinan yang sah di Indonesia menunjukkan bahwa hubungan antara agama dan negara belum selesai, terdapat ketegangan kewenangan yang terjadi dalam hal penafsiran hukum perkawinan. Kondisi ini menimbulkan kerancuan dalam penegakan hukum di bidang hukum keluarga, antara akibat hukum perkawinan menurut agama dan hukum perkawinan menurut hukum agama dan hukum negara.



UIN SUNAN AMPEL  
S U R A B A Y A

## BAB V

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

1. Mengingat pencatatan perkawinan penting, agar tidak menimbulkan perbedaan penafsiran, maka sudah seyogianya dilakukan pembaharuan terhadap ketentuan hukum pencatatan perkawinan yang selama ini menimbulkan penafsiran hukum yang ambigu. Ketentuan hukum pencatatan perkawinan yang termuat dalam Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 hendaknya diubah/direvisi, hendaknya normanya mewajibkan pencatatan setiap perkawinan, walaupun perkawinan telah dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya atau kepercayaan agamanya itu. Hal ini mengandung makna, bahwa sepanjang perkawinan itu belum dicatat di Kantor/Dinas Catatan Sipil (Kan/ Discapil) atau di Kantor Urusan Agama (KUA), maka perkawinan tersebut tetap merupakan suatu perkawinan yang tidak sah, walaupun sebelumnya perkawinan telah dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya atau kepercayaan agamanya itu.
2. Secara Horizontal terjadi ketidaksinkronan antara kebijakan mencatatkan perkawinan siri dalam Permendagri Nomor 9 Tahun 2016 dengan SPTJM sebagai bukti telah terjadinya peristiwa perkawinan belum tercatat dengan Pasal 2 ayat (1) Peraturan Menteri Agama Nomor 19 Tahun 2018 yang menyatakan perkawinan yang terjadi antara seorang laki-laki dan seorang perempuan beragama Islam Wajib dicatat

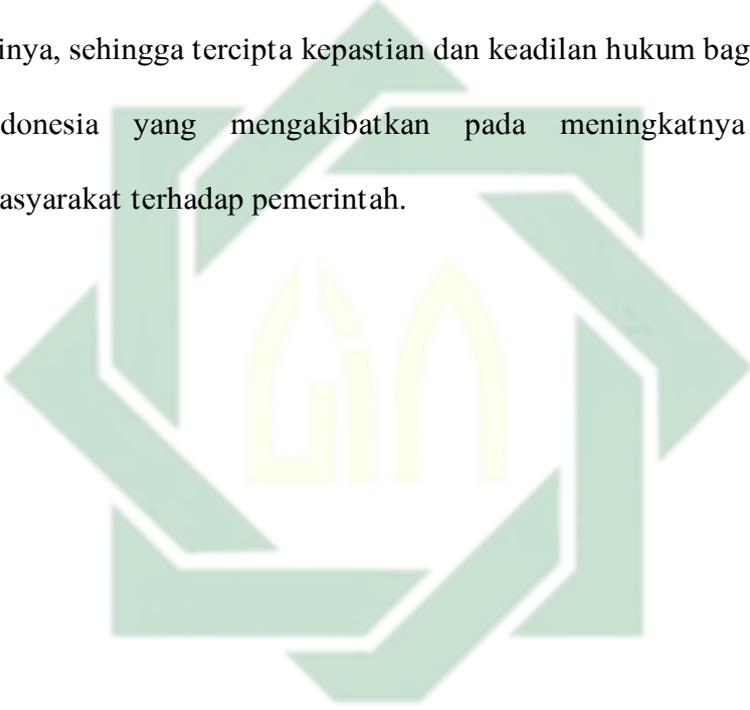
dalam Akta Perkawinan. selanjutnya di Pasal 2 ayat (2) aturan tersebut ditegaskan pejabat yang diberi wewenang untuk mencatatkan perkawinan dalam Akta Perkawinan yang dimaksud pada ayat (1) adalah Kepala KUA Kecamatan. Terhadap hal yang sama yang diatur dalam undang-undang yang berbeda maka berlaku dalam asas perundang-undangan yaitu *lex specialis derogat legi generalis*, undang-undang yang bersifat khusus mengesampingkan undang-undang yang bersifat umum. Sedangkan secara vertikal antara Permendagri dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 terjadi ketidaksinkronan. Dalam Undang-Undang perkawinan Pasal 2 ayat (2) menyatakan tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan berlakunya SPTJM yang ada dalam Permendagri Nomor 9 Tahun 2016 menjadikan pencatatan perkawinan siri legal secara administrasi. Jika terjadi pertentangan antara kedua peraturan perundang-undangan tersebut, maka peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya melumpuhkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Dengan demikian berlakulah asas *lex superior derogat legi inferiori*.

## B. Saran

Inovasi pemerintah berbentuk Permendagri Nomor 9 Tahun 2016 dalam pembuatan Akta Kelahiran dengan diperbolehkannya tidak melampirkan Akta Nikah orang tua dengan alasan tertentu, tidak boleh membuat masyarakat abai terhadap pentingnya pencatatan perkawinan, hal

ini sangat penting guna melindungi hak warga negara yang terlibat dalam terjadinya sebuah peristiwa perkawinan.

Dualisme penerapan hukum dalam perkawinan sah di Indonesia menunjukkan bahwa pemerintah masih mendapatkan PR besar dalam mensinkronkan dan mengharmonisasikan suatu aturan dengan aturan yang lainnya, sehingga tercipta kepastian dan keadilan hukum bagi warga negara Indonesia yang mengakibatkan pada meningkatnya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah.



UIN SUNAN AMPEL  
S U R A B A Y A

## DAFTAR PUSTAKA

- Achmad, Duray, *Pencatatan Perkawinan di Kantor Urusan Agama (Studi Bantargebang Kota Bekasi)*, (Skripsi UIN Jakarta, 2016)
- Anshary, “*Kedudukan Anak Dalam Prespektif Hukum Islam Dan Hukum Nasional*” (Bandung: CV. Mandar Maju, 2014).
- Efendi, Jonaedi dan Johnny Ibrahim, *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris* (Jakarta: Kencana, 2016).
- Gede, Nyoman, “*Makna Hukum dan Kepastian Hukum*”, (Jurnal Hukum Kertha Widya Vol. 2 No. 1 2014).
- Gushairi, *Pengaruh Keputusan Machica Mochtar terhadap Kasus Nasab Anak Luar Nikah di Indonesia*, (jurnal madani Volume 4 : 1, 2014).
- Hantoro, Novianto M., *Sinkronisasi dan Harmonisasi Aturan Mengenai Peraturan Daerah, Serta Uji Materi Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 16 Tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Bali Tahun 2009-2029*, (Jakarta: P3DI Setjen DPR Republik Indonesia dan Azza Grafika, 2012).
- Hossein, Ziba Mir, *Perkawinan dalam Kontroversi Dua Madzhab: Kajian Hukum Keluarga dalam Islam, terjemahan Marriage and Trial: a study of Islamic Family Law*, (Jakarta: ICIP,2005).
- Jahar, Asep Saepudin dkk. *Hukum keluarga, Pidana & Bisnis, Kajian Perundang-Undangan Indonesia, Fikih dan Hukum Internasional* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2013).
- Jannah, Shofiatul dkk. “*Urgensi Pencatatan Pernikahan Dalam Prespektif Hukum Islam Dan Positif Di Indonesia*” (Jurnal penelitian dan pemikiran Keislaman, volume 8 Nomor 2, 2021).
- Kementrian Agama RI, *Al-Qur'an dan tafsirnya*, jilid 2 (Jakarta: Widya Cahaya, 2011).
- Khaleed, Badriyah, *Legislative Drafting: Teori dan Praktek Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan* (Yogyakarta, Pustaka Yustisia, 2014).
- Mahendra, A.A. Oka, *Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan*, <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/htn-dan-puu/421-harmonisasi-peraturan-perundang-undangan.html> , diakses pada tanggal 22 Januari 2022
- Manan, Abdul, *Aneka Masalah Hukum Perdata Islam di Indonesia* (Jakarta: Kencana,2006).

- MD, Moh. Mahfud, *Mahkamah Konstitusi dan Masa Depan Demokrasi Indonesia*, (Bahan Orasi Ilmiah disampaikan di hadapan Rapat Senat Terbuka Universitas Andalas, Padang, 2008).
- Mertokusumo, Sudikno, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar* (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2010).
- Musarofa, Ita, *Pencatatan Perkawinan di Indonesia: Proses dan Prosedurnya* (Surabaya: UINSA Press, 2014).
- ND, Mukti Fajar, Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010).
- Nugraha, Muhammad Habib, “Kedudukan Itsbat Nikah Menurut Kompilasi Hukum Islam Dikaitkan Dengan Permendagri No 9 Tahun 2016 Tentang Percepatan Peningkatan Cakupan Kepemilikan Akta Kelahiran” (Skripsi-Universitas Andalas, Padang, 2020).
- Nuruddin, Amir dan Akmal Tarigan, *Hukum Perdata Islam di Indonesia, Studi Kritis Perkembangan Hukum Islam dari Fikih UU No 1 1974 sampai KHI* (Jakarta: Kencana, 2004).
- Ost, François, *Legal System between Order and Disorder* diterjemahkan oleh Iain Stewart.. (Oxford: Clarendon Press Oxford, 2002).
- Pencatatan Kelahiran bagi Seluruh Warga Indonesia: *Arah dan Strategi Kerjasama*, diakses pada tanggal 21 Desember 2022 pukul 22:30, 5.
- Putri, Septi, “Analisis Yuridis Terhadap Penggunaan Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM) Sebagai Pengganti Akta Nikah Dalam Pembuatan Akta Kelahiran (Studi Pasal 4 ayat 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2016 tentang Percepatan Peningkatan Cakupan Kepemilikan Akta Kelahiran)” (Skripsi-Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya, Surabaya, 2020).
- Qodri, Anwar A, *Islamic Jurisprudence in The Modern World*, (Lahore: Premier Book House, 1973).
- Rahardjo, Satjipto, *Ilmu Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bhakti, 2000).
- Renata, Alexandra Aryani, “*Tinjauan Yuridis Pencatatan Nama Orang Tua dalam Akta Kelahiran Anak Terlantar di Panti Asuhan*” (Jurnal Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2017).
- Rochim, Risky Dian Novita Rahayu, *Harmonisasi Norma-Norma Dalam Peraturan Perundang-Undangan tentang Kebebasan Hakim*, (Malang: Jurnal Ilmiah, Universitas Brawijaya, 2014).

- S., Maria Farida Indarti, *Ilmu Perundang-Undangan (Jenis, Fungsi dan Materi Muatan)* (Yogyakarta: Kanisius, 2007), 41. Lihat juga Rachmat Trijono, *Dasar-Dasar Ilmu Pengetahuan Peraturan Perundang-undangan* (Jakarta: Papas Sinar Sinanti, 2013).
- Sayuna, Inche, *Harmonisasi dan Sinkronisasi Hukum Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan (SKMHT) Ditinjau dari Otentisitas Akta Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris*, Tesis, (Surakarta: Universitas Sebelas Maret).
- Shihab, M. Quraish, *Tafsir Al-Misbah*, cet 1 (Ciputat : Lentera Hati, 2000).
- Soekanto dan Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*.
- Stelmach, Jerzy & Bartosz Brożek, *Methods of Legal Reasoning*. (Dordrecht: Springer, 2006).
- Subekti, *Pokok-pokok Hukum Perdata* (Jakarta: Intermasa, t.t.).
- Suhartono, *Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Dalam Pelaksanaan Anggaran Belanja Negara : Solusi Penyerapan Anggaran Belanja Negara Yang Efisien, Efektif Dan Akuntabel*, ( Jakarta: Tesis, Universitas Indonesia, 2011).
- Sunggono, Bambang, *Metodologi Penelitian Hukum* (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2002).
- Sunggono, Dendy, Pemred, *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (Jakarta: Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, 2008).
- Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor : 472.11/4954/SJ
- Tim Penyusun Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Ampel Surabaya, *Petunjuk Teknis Penulisan Skripsi* (Surabaya : UIN Sunan Ampel Surabaya, 2017).
- Trijono, Rachmat, *Dasar-Dasar Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan* (Jakarta: Papas Sinar Sinanti, 2013).
- Tutik, Titik Triwulan, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta : Prenada Media, 2010).
- Usman, Rachmadi, “*Makna Pencatatan Perkawinan dalam Peraturan Perundang-Undangan Perkawinan di Indonesia*” (Jurnal Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat, 2017).

Utsman, Sabian, *Dasar-Dasar Sosiologi Hukum* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2013).

Vlies, I.C. van der., *Handboek Wetgeving. Diterjemahkan oleh Linus Doludjawa*, (Jakarta: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan HAM RI, 2005).

Wargakusumah, Moh. Hasan dalam Novianti, *Analisis Terhadap Pembuatan Perjanjian Kerjasama Internasional (Studi di Provinsi Bali)*, (Jakarta: P3DI Setjen DPR Republik Indonesia dan Azza Grafika, 2012).



UIN SUNAN AMPEL  
S U R A B A Y A