

BAB IV

PENYAJIAN DATA DAN ANALISIS DATA

A. Penyajian Data

Berdasarkan hasil wawancara yang telah dilakukan penulis kepada 3 orang informan yaitu Hakim Pengadilan Agama Negara yang berlokasi di Pengadilan Agama Negara mengenai pendapat hakim pengadilan agama negara tentang pembuatan akta kelahiran bagi pelaku nikah di bawah tangan dalam permendagri nomor 9 tahun 2016, maka penulis deskripsikan sebagai berikut:

1. Informan 1

a. Identitas Informan

- | | |
|--------------------------|-------------------------------|
| 1) Nama | : Siti Fatimah, S.HI |
| 2) Tempat, tanggal lahir | : Pasuruan, 24 September 1982 |
| 3) Jenis kelamin | : Perempuan |
| 4) Pendidikan | : Strata I |
| 5) Alamat | : Kandangan |
| 6) Jabatan | : Hakim Pratama Madya |

b. Deskripsi Data

Mengenai adanya Pemendagri Nomor 9 Tahun 2016 tentang Percepatan Peningkatan Cakupan Kepemilikan Akta Kelahiran, secara umum informan I

berpendapat bahwa adanya Permendagri ini merupakan sesuatu upaya atau langkah yang baik dari pemerintah untuk memberikan perlindungan serta pengakuan terhadap status hukum seorang anak yang lahir sebagaimana yang dimuat dalam pertimbangan pembuatan permendagri tersebut, tanpa melihat status pernikahan orang tuanya.

Terkait dengan persyaratan pembuatan akta kelahiran anak yang tidak memiliki akta nikah kemudian cukup diganti dengan sebuah surat pernyataan sebagai pasangan suami isteri yang dikenal dengan istilah SPTJM (surat pernyataan tanggung jawab mutlak), hal ini cukup menarik perhatian bagi informan I. Karena akta nikah yang dikenal sebagai akta otentik bisa diganti hanya dengan surat pernyataan yang dibuat oleh pihak bersangkutan sebagaimana yang disebutkan dalam permendagri tersebut. Sedangkan sebelum adanya permendagri tersebut pihak-pihak yang tidak memiliki akta nikah yang juga merupakan salah satu syarat pembuatan akta kelahiran anak harus melakukan itsbat nikah di Pengadilan Agama guna mendapatkan akta nikah. Tentu adanya SPTJM ini sedikit tidaknya akan berpengaruh terhadap pencatatan perkawinan dan pasal ini kurang disetujui oleh Informan I.

Dilihat dari kacamata hukum, pembuatan SPTJM ini kelak akan berdampak pada pelanggaran atau penyelewengan terhadap Undang-Undang Perkawinan dan Kompilasi Hukum Islam khususnya terhadap pencatatan perkawinan. Karena melihat keterkaitan antara akta nikah dan akta anak sehingga menjadi hal itu salah satu alasan pengajuan perkara itsbat nikah di pengadilan agama yaitu untuk mendapatkan akta nikah guna persyaratan pembuatan akta kelahiran anak. Itsbat nikah sendiri

merupakan langkah untuk menyadarkan masyarakat tentang pentingnya pencatatan perkawinan. Tentu dengan adanya SPTJM sebagai pengganti akta nikah akan mengurangi kesadaran masyarakat terkait pencatatan perkawinan.

Selain akan berdampak pada masalah diatas,adanya SPTJM ini juga akan berdampak pada pertentangan antara peraturan Undang-undang Perkawinan dan Kompilasi Hukum Islam dengan Permendagri tersebut.

Berkaitan dengan setuju atau tidaknya terhadap permendagri ini, Informan I menyatakan bahwa kurang setuju dengan permendagri tersebut khususnya Pasal 4 ayat (2) walaupun tujuan adanya permendagri ini cukup baik dan terhadap pasal tersebut agar bisa untuk dipertimbangkan lagi khususnya terhadap dampak-dampak yang akan ditimbulkannya. Apalagi hal tersebut berdampak pada permasalahan hukum lain. Dan Informan I memberikan solusi agar mereka yang belum memiliki akta nikah agar tetap melakukan itsbat nikah di Pengadilan Agama guna mendapatkan akta nikah sebagai syarat pembuatan akta kelahiran.¹

2. Informan II

a. Identitas Informan

- 1) Nama : Rahmat Tri Fianto, S.HI
- 2) Tempat, tanggal lahir : Jakarta, 31 Mei 1987

¹ Siti Fatimah, Hakim Pengadilan Agama Negara, Wawancara Pribadi, Negara, 7 Desember 2017.

- 3) Jenis kelamin : Laki-laki
- 4) Pendidikan : Strata I
- 5) Alamat : Kandangan
- 6) Jabatan : Hakim Pratama Muda

b. Deskripsi Data

Informan II berpendapat bahwa tujuan dari pembuatan Permendagri ini memang baik karena mengaju pada perlindungan dan pengakuan hukum terhadap status seorang anak. Namun, hal itu tak lantas membuatnya setuju sepenuhnya dengan adanya Permendagri tersebut. Karena beliau berpendapat jika hanya mengaju pada kemaslahatan anak dengan memberinya sebuah pengakuan hukum terhadap statusnya, justru sebelum adanya Permendagri ini khususnya Pasal 4 ayat (2), pemerintah melalui Undang-Undang Perkawinan dan Kompilasi Hukum Islam telah memberikan perlindungan hukum bukan hanya kepada anak, namun juga kepada suami isteri dengan adanya pencatatan perkawinan yang kemudian dibuktikan dengan akta nikah. Menurut beliau, pemerintah melalui Undang-Undang Perkawinan dan Kompilasi Hukum Islam yang mengatur terkait pencatatan perkawinan dan itsbat nikah bagi mereka yang belum memiliki akta nikah telah memberi jalan guna mendapatkan akta nikah tersebut sebagai bukti otentik sebuah perkawinan. Yang mana akta nikah tersebut bisa mereka gunakan untuk pembuatan akta kelahiran anak. Karena dalam Kompilasi Hukum Islam dengan tegas menjelaskan bahwa perkawinan hanya dapat dibuktikan dengan akta nikah.

Mengenai adanya persyaratan pembuatan akta kelahiran bagi mereka yang belum memiliki akta nikah dengan melampirkan SPTJM, Informan II berpendapat bahwa beliau kurang setuju. Alasan hukum ketidaksetujuan tersebut karena melihat betapa pentingnya pencatatan perkawinan dan itsbat nikah. Karena dengan adanya SPTJM tersebut khususnya masyarakat yang belum memiliki akta nikah akan mudah menyepelekan pencatatan perkawinan, sebagaimana yang disebutkan pula oleh Informan I.

Adapun dampak hukum yang ditimbulkan Pasal 4 Ayat (2) Permendagri tersebut menurut Informan II adalah akan berdampak pada pelanggaran terhadap Undang-undang Perkawinan Nomor 1 tahun 1974 Pasal 2 ayat (2) tentang pencatatan perkawinan. Sehingga dengan alasan pelanggaran terhadap Undang-undang perkawinan tersebut, Pasal 4 Ayat (2) Permendagri ini secara tidak langsung mengakibatkan pertentangan dengan Undang-undang Perkawinan dan Kompilasi Hukum Islam khususnya pasal pencatatan perkawinan dan itsbat nikah.

Selain itu, Pasal 4 Ayat (2) Permendagri tersebut juga akan berdampak pada kewenangan absolut Pengadilan Agama khususnya tentang kewenangan terhadap perkara itsbat nikah. Karena salah satu alasan pengajuan perkara itsbat nikah oleh para pihak di Pengadilan Agama adalah untuk mendapatkan akta kelahiran bagi anaknya. Dengan adanya SPTJM sebagai pengganti akta nikah akan mengurangi kesadaran masyarakat tentang pentingnya itsbat nikah sebagai jalan mendapatkan akta nikah bagi pelaku nikah di bawah tangan. Dengan alasan ini pula Informan II

berpendapat bahwa ini akan berindikasi terhadap kurangnya kesadaran hukum masyarakat terhadap pencatatan perkawinan sebagaimana yang tercantum dalam undang-undang perkawinan. Sehingga kedepannya masyarakat akan dengan mudah melanggar pasal pencatatan pernikahan. Karena untuk memperoleh akta kelahiran bagi mereka yang belum memiliki akta nikah bisa dengan cukup membuat SPTJM tanpa harus melakukan itsbat nikah guna mendapatkan akta kelahiran.

Berkaitan dengan setuju atau tidaknya terhadap permendagri ini, Informan II berpendapat bahwa dia tidak setuju. Ketidaksetujuan Informan II disini bukan pada Permendagri tersebut secara keseluruhan. Tetapi lebih khusus pada pasal 4 Ayat (2) Permendagri tersebut. Mengenai ketidak setujuan tersebut, Informan II beralasan bahwa dengan adanya Permendagri Pasal 4 Ayat (2) tersebut dapat menimbulkan permasalahan hukum seperti kurangnya kesadaran masyarakat kelak terhadap pentingnya tertib administrasi pencatatan perkawinan sebagaimana yang dijelaskan diatas. Terkait Permendagri Pasal 4 ayat (2) ini, Informan II memberikan solusi bagi mereka yang belum memiliki akta nikah untuk pembuatan akta kelahiran anaknya agar tetap mengikuti prosuder di Pengadilan Agama dengan melakukan itsbat nikah. Bahkan, tidak menutup kemungkinan untuk Pasal 4 ayat (2) Permendagri tersebut disarankan agar dilakukan *judicial review* karena adanya pertentangan terhadap Undang-undang Perkawinan dan Kompilasi Hukum Islam.²

² Rahmat Tri Fianto, Hakim Pengadilan Agama Negara, Wawancara Pribadi, Negara, 7 Desember 2017.

3. Informan III

a. Identitas Informan

- 1) Nama : Abdul Gani Syafi'i, S.HI
- 2) Tempat, tanggal lahir : Mekkah, 9 Juni 1981
- 3) Jenis kelamin : Laki-laki
- 4) Pendidikan : Strata I
- 5) Alamat : Kandangan
- 6) Jabatan : Hakim Pratama Muda

b. Deskripsi Data

Informan III memberikan pendapatnya tidak jauh berbeda dengan pendapat Informan II mengenai adanya Permendagri Nomor 9 Tahun 2016 tentang percepatan peningkatan cakupan kepemilikan akta kelahiran. Informan III berpendapat bahwa Permendagri tersebut memiliki tujuan yang baik sebagaimana yang tercantum dalam pertimbangan pembuatan Permendagri tersebut. Namun, ketika membahas tentang isi permendagri ini, Informan III fokus pada satu pasal yaitu, Pasal 4 Ayat (2) Permendagri tersebut. karena jika diteliti lebih dalam Permendagri Pasal 4 Ayat (2) ini ada kontradiksi dengan Undang-Undang Perkawinan khususnya Pasal 2 Ayat (2) dan Kompilasi Hukum Islam terkait pasal pencatatan perkawinan serta Pasal terkait itsbat nikah.

Mengenai adanya persyaratan pembuatan akta kelahiran bagi yang belum memiliki akta nikah dengan melampirkan SPTJM, Informan III menyatakan bahwa beliau tidak setuju. Alasan hukum Informan III berdasarkan Undang-undang Perkawinan nomor 1 tahun 1974 Pasal 2 Ayat (2) tentang keharusan pencatatan perkawinan, sebagaimana yang juga dijelaskan oleh Informan II. Sehingga ini berdampak pada pelanggaran hukum terhadap undang-undang perkawinan Pasal 2 ayat (2) yang memungkinkan ada pihak yang akan menyalahgunakan SPTJM tersebut. Menurut Informan III, dengan adanya SPTJM ini juga akan memberikan jalan kepada mereka yang memiliki kesadaran hukum yang kurang terhadap pencatatan perkawinan untuk melakukan pelanggaran hukum terhadap pasal pencatatan perkawinan.

Terlepas dari permasalahan diatas dan sebagaimana yang dijelaskan oleh Informan II, Informan III juga memberikan pendapat yang sama. Informan III berpendapat bahwa selain berdampak pada kontradiksi atau pertentangan dengan pasal pencatatan perkawinan, hal tersebut juga dapat mengurangi kesadaran masyarakat terhadap pentingnya pencatatan perkawinan.

Berkaitan dengan setuju atau tidaknya terhadap permendagri tersebut, Informan III berpendapat bahwa beliau kurang setuju. Informan III disini kurang setuju terhadap Pasal 4 Ayat (2) Permendagri tersebut. Informan III beralasan dengan adanya Permendagri Pasal 4 Ayat (2) tersebut selain dapat menimbulkan permasalahan hukum seperti yang dijelaskan diatas juga akan berdampak pada

kurang patuhnya masyarakat terhadap tertib administrasi perkawinan. Terkait Permendagri Pasal 4 Ayat (2) tersebut, Informan III memberikan solusi bahwa bagi mereka yang tidak memiliki akta nikah untuk pembuatan akta kelahiran anaknya agar tetap mengikuti prosuder Pengadilan dengan melakukan itsbat nikah. Bahkan, tidak menutup kemungkinan Pasal 4 ayat (2) Permendagri tersebut dilakukan *judicial review* karena melihat adanya pertentangan dengan Undang-undang Perkawinan dan Kompilasi Hukum Islam.³

B. Analisis Data

Berkenaan dengan pendapat hakim Pengadilan Agama Negara tentang Permendagri Nomor 9 Tahun 2016 khususnya Pasal 4 Ayat (2), maka penulis menemukan persamaan pendapat dari ketiga hakim tersebut sebagaimana yang penulis paparkan dari hasil penyajian data sebelumnya. Berdasarkan hasil wawancara langsung dengan informan dan pembagian rumusan masalah pada bab I, maka analisis penulis sebagai berikut:

Setelah mencermati Permendagri Nomor 9 tahun 2016 tersebut ketiga Informan yang merupakan seorang hakim memiliki pandangan yang sama bahwa tujuan dari pembuatan Permendagri ini memang baik karena mengaju pada perlindungan dan pengakuan terhadap status hukum seorang anak. Namun, hal itu tidak membuat mereka setuju sepenuhnya dengan semua isi Permendagri tersebut.

³ Abdul Gani Syafi'I, Hakim Pengadilan Agama Negara, Wawancara Pribadi, Negara, 7 Desember 2017.

Karena dalam Permendagri tersebut terdapat pasal yang cukup menyita perhatian para Informan yakni Pasal 4 ayat (2) yang membahas tentang persyaratan pembuatan akta kelahiran berupa akta nikah yang dapat diganti dengan SPTJM. Terkait Pasal 4 ayat (2) tentang syarat pembuatan akta kelahiran berupa akta nikah yang tidak terpenuhi, pemohon cukup melampirkan SPTJM kebenaran sebagai pasangan suami isteri, ketiga Informan menyatakan ketidaksetujuannya terhadap pasal tersebut. Karena jika adanya SPTJM tersebut sebagai langkah perlindungan status hukum seorang anak, menurut mereka pemerintah melalui Undang-Undang Perkawinan dan Kompilasi Hukum Islam yang mengatur tentang pencatatan perkawinan dan itsbat nikah bagi mereka yang menikah dibawah tangan telah memberi jalan guna mendapatkan akta nikah yang mana salah satu kegunaanya adalah sebagai syarat pembuatan akta kelahiran anak. Dan dengan akta nikah itu bisa menjaga dan melindungi status hukum seorang anak, bukan hanya anak tapi juga suami dan isteri. Adanya Pasal tersebut juga akan berdampak terhadap kurangnya kesadaran masyarakat tentang pentingnya pencatatan perkawinan.

Kemudian, terkait dampak hukum yang ditimbulkan Pasal 4 Ayat (2) Permendagri tersebut, ketiga informan juga memiliki pandangan yang sama. Mereka berpendapat pembuatan SPTJM ini akan berdampak terhadap terjadinya pelanggaran atau penyelewengan terhadap undang-undang perkawinan khususnya pasal tentang pencatatan perkawinan dan akan menjadi sebab kurangnya kesadaran hukum masyarakat terhadap pentingnya mencatat perkawinan. Sehingga dengan alasan pelanggaran terhadap Undang-undang perkawinan tersebut, ketiga Informan melihat

adanya kontradiksi atau pertentangan antara Undang-undang Perkawinan dan Kompilasi Hukum Islam dengan Pasal 4 ayat (2) Permendagri tersebut.

Dari berbagai dampak hukum tersebut ketiga informan menyampaikan ketidaksetujuannya terhadap pasal tersebut, yakni Pasal 4 ayat (2). Ketiga informan memberikan solusi terhadap pasal tersebut agar bisa di dilakukan *judicial review* dan bagi mereka yang belum ataupun tidak mempunyai akta nikah guna mengurus akta kelahiran anak, maka ketiga informan memberikan solusi agar melakukan itsbat nikah di Pengadilan Agama.

Setelah membaca deskripsi data diatas, maka penulis menyatakan sependapat dengan pandangan ketiga Informan yang mengatakan bahwa pembuatan Permendagri ini memang baik karena mengaju pada perlindungan dan pengakuan hukum terhadap status seorang anak dan ini tentu mengandung unsur maslahat.

Pencatatan kelahiran anak memberikan keadilan terhadap anak, sebab memperoleh perlindungan hak menurut hukum.⁴ Dan tanpa akta kelahiran, seseorang tidak ada secara hukum, dengan demikian tidak memiliki akses legal yang memberikannya hak perlindungan sebagai bagian dari suatu bangsa.⁵ Didalam Undang-undang Nomor 35 Tahun 2014 perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak Pasal 27 juga menyebutkan bahwa:

⁴ Maidin Gultom, *Perlindungan Hukum terhadap Anak dan Perempuan*, (Bandung: Refika Aditama, 2014), hal.117.

⁵ *Ibid*, hlm.105.

Pasal 27

- (1) Identitas diri setiap Anak harus diberikan sejak kelahirannya.
- (2) Identitas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dituangkan dalam akta kelahiran.⁶

Atas dasar tersebutlah penulis sepakat terhadap apa yang dikatakan oleh para Informan. Tetapi perlu diingat bahwa sebelum adanya Permendagri ini khususnya Pasal 4 ayat (2), pemerintah melalui Undang-Undang Perkawinan dan Kompilasi Hukum Islam yang membahas tentang pencatatan perkawinan dan itsbat nikah telah memberikan perlindungan hukum, bukan hanya kepada anak, namun juga kepada suami dan isteri. Karena, Praktik pemerintah mengatur tentang pencatatan perkawinan adalah sesuai dengan epistemologi hukum Islam dengan metode maslahat. Yang mana dalam konsep *maqāṣid as-Syarī'ah* dalam hukum Islam dijelaskan bahwa segala perbuatan manusia mukallaf harus bermuara pada kemaslahatan manusia itu sendiri dan manusia yang lainnya.⁷

Kemudian terkait dengan Pasal 4 ayat (2) Permendagri tersebut tentang pembuatan SPTJM kebenaran pasangan suami isteri, penulis juga sependapat dengan apa yang dikemukakan oleh ketiga Informan terkait ketidaksetujuannya tersebut. Dalam Kompilasi Hukum Islam Pasal 7 Ayat (1) dan (2) disebutkan bahwa:

⁶ Undang-undang Nomor 35 Tahun 2014 perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, Pasal. 27.

⁷ Oyoh Bariah, *Rekonstruksi Pencatatan Perkawinan Dalam Hukum Islam*, (Jurnal ilmiah Solusi Vol. 1 No. 4 Desember 2014 – Februari 2015), hlm..25.

(1) Perkawinan hanya dapat dibuktikan dengan Akta Nikah yang dibuat oleh Pegawai Pencatat Nikah.⁸

Jelas dalam Pasal 7 ayat (1) dan (2) KHI diatas dikatakan bahwa untuk membuktikan suatu hubungan perkawinan adalah dengan menunjukkan akta nikah. Dalam hal mereka yang tidak memiliki akta nikah, maka pemerintah dalam hal ini telah memberikan solusi dengan melakukan itsbat nikah di Pengadilan Agama. Sehingga menurut penulis hal ini tentu tidak sejalan dengan Permendagri tersebut yang menyebutkan bahwa bagi mereka yang tidak memiliki akta nikah untuk membuktikannya cukup dengan membuat SPTJM kebenaran pasangan suami isteri.

Penulis juga melihat adanya SPTJM tersebut tanpa disadari pemerintah dalam hal ini Kementerian Dalam Negeri telah memberikan pengakuan hukum terhadap mereka yang menikah dibawah tangan walaupun tidak secara mutlak. Dalam artian SPTJM tersebut hanya berlaku dalam hal syarat pembuatan akta kelahiran sebagai pengganti akta nikah dilingkungan instansi Kementerian Dalam Negeri dalam hal ini adalah Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil tapi hal ini akan tetap berpengaruh terhadap kesadaran masyarakat tentang pentingnya pencatatan perkawinan.

Dari pemaparan ketiga informan diatas terkait dampak hukum yang ditimbulkan Pasal 4 ayat (2) Permendagri dan solusi hukum yang diberikan, maka penulis memiliki pandangan yang tidak jauh berbeda sebagaimana analisis penulis dibawah ini.

⁸ *Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan Dan Kompilasi Hukum Islam, Op.cit, hlm.325.*

Akta nikah sendiri memiliki keterkaitan dengan akta kelahiran, karena akta nikah menjadi salah satu syarat dalam pembuatan akta kelahiran sebagaimana yang disebutkan dalam Peraturan Presiden Nomor 25 Tahun 2008 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil. Dalam peraturan tersebut disebutkan bahwa:

Pasal 52

- (1) Pencatatan kelahiran penduduk Warga Negara Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (2) huruf a dan huruf b, dilakukan dengan memenuhi syarat berupa:
- a. Surat kelahiran dari dokter/bidan/penolong kelahiran
 - b. nama dan identitas saksi kelahiran
 - c. KK orang tua
 - d. KTP orang tua dan
 - e. Kutipan Akta Nikah/Akta Perkawinan orang tua.⁹

Akta kelahiran sendiri memiliki manfaat sebagai berikut:

1. Sebagai wujud pengakuan Negara mengenai status individu, perdata dan kewarganegaraan seseorang.
2. Sebagai dokumen / bukti sah mengenai identitas seseorang.
3. Sebagai bahan rujukan penetapan identitas dalam dokumen lain, misalnya Ijasah.
4. Sebagai salah satu syarat masuk sekolah TK sampai dengan Perguruan Tinggi.¹⁰

Selain itu akta kelahiran memiliki fungsi sebagai berikut:

1. Menunjukkan hubungan hukum antara anak dan orang tuanya secara sah di depan hukum, karena di dalam akta disebutkan nama bapak dan ibu dari si anak.

⁹ Peraturan Presiden Nomor 25 Tahun 2008 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil, Pasal 52.

¹⁰ <http://disdukcapil.sumutprov.go.id/berita/detail/manfaat-akta-kelahiran>.

2. Merupakan bukti kewarganegaraan dan identitas diri awal anak yang dilahirkan dan diakui oleh Negara. Dengan adanya akta kelahiran ini, anak secara yuridis berhak mendapatkan perlindungan hak-hak kewarganegaraannya, seperti hak atas pendidikan, hak atas kesehatan, hak atas pemukiman, dan hak atas sistem perlindungan sosial.¹¹

Dari keterkaitan akta nikah dengan akta kelahiran serta manfaat dan fungsi yang didapat dari adanya akta kelahiran diatas, maka penulis melihat adanya Pasal 4 ayat (2) Permendagri tersebut akan memberikan kemudahan bagi mereka yang belum ataupun tidak memiliki akta nikah untuk membuat akta kelahiran bagi anak mereka. Karena mereka cukup membuat SPTJM sebagai pengganti akta nikah. Melihat betapa pentingnya akta nikah akta nikah tersebut dalam pembuatan akta kelahiran, maka dengan adanya SPTJM ini setidaknya akan sangat berpengaruh dimasyarakat dan tentunya akan menyebabkan sebuah dampak hukum.

Sebelum adanya Permendagri Pasal 4 ayat (2) tersebut, mereka yang tidak memiliki akta nikah sebagai persyaratan pembuatan akta kelahiran maka mereka harus melakukan itsbat nikah di pengadilan agama guna mendapatkan akta nikah. Itsbat nikah sendiri merupakan langkah dari pemerintah agar masyarakat yang perkawinannya belum tercatat bisa mencatatkan perkawinannya serta melalui itsbat nikah pemerintah memberitahukan kepada masyarakat tentang pentingnya mencatatkan perkawinan. Tentu dengan adanya Pasal 4 ayat (2) Permendagri tersebut

¹¹ Henry S. Siswosoediro, *Mengurus Surat-Surat Kependudukan (identitas Diri)*, (Jakarta Visimedia, 2008), hlm.15.

yang mengganti akta nikah dengan SPTJM akan berpengaruh terhadap kesadaran masyarakat tentang pentingnya mencatatkan perkawinan.

Secara administratif, perkawinan dikatakan sah jika dilakukan dengan mengikuti prosedur yang sesuai dengan undang-undang. Sebagaimana yang terdapat dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 9 tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974 tentang Perkawinan.¹²

Ketentuan hukum yang mewajibkan adanya pencatatan perkawinan terdapat pada:

- a.** Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan, yaitu:

Pasal 2 Ayat (2):

”Tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.”¹³

- b.** Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 9 Tahun 1975 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan, yaitu Pasal 2 sampai dengan 9.
- c.** Intruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam (KHI) yaitu pada Pasal 5 sampai dengan Pasal 7 KHI.

Pasal 5

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

¹² Beni Ahmad Saebani dan Syamsul falah, *Hukum Perdata Islam di Indonesia*, (Bandung: Pustaka Setia, 2011), hlm. 107.

¹³ *Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan Dan Kompilasi Hukum Islam*, (Surabaya: Sinarsindo Utama, 2015), hlm.3.

- (2) Pencatatan perkawinan tersebut pada Ayat (1) dilakukan oleh Pegawai Pencatat Nikah sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1946 jo. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1954.

Pasal 6

- (1) Untuk memenuhi ketentuan dalam Pasal 5, setiap perkawinan harus dilangsungkan 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.
- (2) Dalam hal perkawinan tidak dapat dibuktikan dengan Akta Nikah, dapat diajukan itsbat nikahnya ke Pengadilan Agama.
- (3) Itsbat nikah yang dapat diajukan ke Pengadilan Agama terbatas mengenai hal-hal yang berkenaan dengan:
- (a) Adanya perkawinan dalam rangka penyelesaian perceraian
 - (b) Hilangnya akta nikah.
 - (c) Adanya keraguan tentang sah atau tidaknya salah satu syarat perkawinan.
 - (d) Adanya perkawinan yang terjadi sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974.
 - (e) Perkawinan yang dilakukan oleh mereka yang tidak mempunyai halangan perkawinan menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974.
- (4) Yang berhak mengajukan permohonan itsbat nikah ialah suami atau isteri, anak-anak mereka, wali nikah dan pihak yang berkepentingan dengan perkawinan itu.¹⁴

Pemerintah melalui Undang-Undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974, Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 9 Tahun 1975 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 dan Kompilasi Hukum Islam dengan jelas mengatur tentang pentingnya seseorang mencatatkan perkawinannya. Bahkan bagi mereka yang telah melaksanakan perkawinan secara hukum agama namun belum

¹⁴ *Ibid*, hlm. 341-342.

dicatatkan, pemerintah melalui KHI juga telah mengatur tentang itsbat nikah agar pernikahan mereka dicatatkan dan mendapat pengakuan hukum dari negara.

Dari berbagai dampak yang telah disebutkan diatas, penulis sejalan terhadap apa yang dikatakan oleh Informan bahwa adanya Pasal 4 ayat (2) Permendagri tersebut akan menyebabkan kontradiksi atau pertentangan dengan Undang-undang Perkawinan dan Kompilasi Hukum Islam tentang pasal pencatatan perkawinan.

Melihat adanya keterkaitan yang sangat kuat antara akta nikah dengan akta kelahiran tersebut mengharuskan keduanya harus sejalan sehingga tidak ada pertentangan. Jika terjadi pertentangan maka hal itu akan melanggar daripada asas *lex superior derogat legi inferiori* yang berarti, kalau terjadi konflik/pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang tinggi dengan yang rendah maka yang tinggilah yang harus didahulukan.¹⁵ Karenanya, peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi yang menjadi dasar kekuatan mengikatnya. Jika peraturan yang lebih rendah bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, maka peraturan yang lebih rendah yang dikesampingkan oleh peraturan yang lebih tinggi.¹⁶

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang Pasal 7 ayat (1) menyebutkan bahwa:

¹⁵ kamushukum.web.id diakses 20 Juli 2018 pukul 21:37.

¹⁶ Donald Albert Rumokoy dan Frans Maramis, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta:RajaGrafindo Persada, 2014), hlm. 146.

Pasal 7

- (1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:
- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
 - c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - d. Peraturan Pemerintah;
 - e. Peraturan Presiden;
 - f. Peraturan Daerah Provinsi;
 - g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.¹⁷

Disatu sisi pemerintah melalui Undang-undang Perkawinan dan Kompilasi Hukum Islam sangat menekankan pentingnya pencatatan bagi mereka yang pencatatan perkawinan serta memberikan jalan bagi mereka yang belum memiliki akta nikah, namun disisi lain pemerintah melalui Permendagri tersebut memberi jalan bagi pihak-pihak tertentu untuk melanggar pasal pencatatan perkawinan dengan pembuatan SPTJM sebagai pengganti akta nikah. Setelah melihat berbagai dampak yang akan ditimbulkan dari Pasal 4 ayat (2) Permendagri itu serta adanya pertentangan antara Permendagri dengan UUP dan KHI, tentu hal ini telah melanggar daripada asas hukum, yaitu asas *lex superior derogat legi inferiori* yang berarti, kalau terjadi konflik/pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang tinggi dengan yang rendah maka yang peraturan yang lebih tinggilah yang harus didahulukan. Atas dasar tersebutlah penulis pun menyatakan rasa kurang setuju terhadap pasal tersebut sebagaimana yang disampaikan oleh para Informan.

Penulis pun sangat setuju berkaitan dengan solusi hukum yang diberikan oleh para Informan terhadap masalah ini dengan jalan itsbat nikah jika akta nikah tidak

¹⁷ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Pasal 7.

terpenuhi sebagai persyaratan pembuatan akta kelahiran. Sebagaimana yang telah disebutkan dalam KHI Pasal 7 ayat (1) dan (2) bahwa:

- (1) Perkawinan hanya dapat dibuktikan dengan Akta Nikah yang dibuat oleh Pegawai Pencatat Nikah.
- (2) Dalam hal perkawinan tidak dapat dibuktikan dengan Akta Nikah, dapat diajukan itsbat nikahnya ke Pengadilan Agama.

Penulis melihat dengan itsbat nikah inilah para pihak dalam hal ini adalah suami, isteri dan khususnya anak akan sepenuhnya mendapat perlindungan serta pengakuan hukum terhadap status mereka. Karena jika kita bandingkan dengan Pasal 4 ayat (2) Permendari diatas, maka kita akan mendapati bahwa yang dapat pengakuan hukum hanyalah sang anak tidak untuk ibu dan tidak untuk ayah. Berbeda dengan itsbat nikah, karena yang akan mendapat pengakuan dan perlindungan hukum adalah satu keluarga. Dengan itsbat nikah ini pula maka para pihak yang menikah dibawah tangan akan lebih mengerti tentang pentingnya mencatatkan perkawinan serta kelak akan merasakan manfaatnya. Karena dengan itsbat nikah mereka akan memperoleh akta nikah yang dapat mereka gunakan salah satunya untuk pembuatan akta kelahiran bagi anak-anak mereka.

Namun jika terkait dengan masalah pembuatan akta kelahiran yang telah melewati batas waktu 60 hari sampai ataupun 1 tahun lebih setelah kelahirannya namun belum tercatat, pemerintah juga telah memberikan solusi melalui Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan yang berbunyi sebagai berikut:

Pasal 32

- (1) Pelaporan kelahiran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 ayat (1) yang melampaui batas waktu 60 (enam puluh) hari sejak tanggal kelahiran, pencatatan dan penerbitan Akta Kelahiran dilaksanakan setelah mendapatkan keputusan Kepala Instansi Pelaksana setempat.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan dan tata cara pencatatan kelahiran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Presiden.¹⁸

Dalam Peraturan Presiden Nomor 25 Tahun 2008 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil juga disebutkan bahwa:

Pasal 64

- (1) Pencatatan pelaporan kelahiran yang melampaui batas waktu 60 (enam puluh) hari sampai dengan 1 (satu) tahun sejak tanggal kelahiran, dilakukan sesuai dengan ketentuan mengenai persyaratan pencatatan kelahiran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52 setelah mendapatkan persetujuan Kepala Instansi Pelaksana.
- (2) Tata cara pencatatan pelaporan kelahiran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berlaku ketentuan mengenai tata cara pencatatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 53, Pasal 54, Pasal 55, dan Pasal 56.

Pasal 65

- (1) Pencatatan pelaporan kelahiran yang melampaui batas waktu 1 (satu) tahun sejak tanggal kelahiran, dilakukan sesuai dengan ketentuan mengenai persyaratan pencatatan kelahiran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52 setelah mendapatkan penetapan Pengadilan Negeri.
- (2) Tata cara pencatatan pelaporan kelahiran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berlaku ketentuan mengenai tata cara pencatatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 53, Pasal 54, Pasal 55, dan Pasal 56.¹⁹

Kemudian terkait dengan solusi kedua yang ditawarkan oleh informan dengan melakukan *judicial review*, menurut penulis hal itu cukup bagus guna memperbaiki

¹⁸ Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan, Pasal .32.

¹⁹ Peraturan Presiden Nomor 25 Tahun 2008 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil, Pasal 64-65.

tatanan peraturan menteri tersebut agar tidak terjadi kontradiksi dengan peraturan perundang-undangan yang lain. Karena sudah seharusnya pemerintah dalam membuat suatu kebijakan berupa peraturan maupun Undang-undang harus saling sinergi.