

## BAB IV

### HARMONISASI HUKUM PADA PENCATATAN NIKAH SIRRI PADA KARTU KELUARGA

Harmonisasi hukum telah uncul dalam ilmu hukum di Jerman pada tahun 1902. Harmonisasi hukum dikembangkan dalam ilmu hukum yang digunakan untuk menunjukkan bahwa dalam dunia hukum, kebijakan pemerintah, dan hubungan di antara keduanya terdapat keanekaragaman yang dapat mengakibatkan disharmoni.<sup>129</sup> Rudolf Stammler mengemukakan suatu konsep fungsi hukum, bahwa tujuan dan fungsi hukum adalah harmonisasi berbagai maksud, tujuan dan kepentingan antara individu dengan individu dan antara individu dengan masyarakat. Dikatakan oleh Stamler, *“A just law aims at harmonizing individual purpose with that of society”*.<sup>130</sup> Prinsip-prinsip hukum yang adil mencakup harmonisasi antara maksud dan tujuan serta kepentingan perorangan, dan maksud dan tujuan serta kepentingan terdiri atas dua unsur, yaitu saling menghormati dan partisipasi.<sup>131</sup>

Pada bab ini penulis akan mengemukakan peraturan permendagri yang mengatur tentang SPTJM bagi pasangan yang menikah sirri mendapatkan kartu keluarga dan peraturan perundang-undangan perkawinan yang mengatur pencatatan

---

<sup>129</sup>Kusnu Goesniadhie, *Harmonisasi Sistem Hukum Mewujudkan Tata Pemerintah Yang Baik*, Malang: Nasa Media, 2010, hlm 2

<sup>130</sup>Kusnu Goesniadhie, *Harmonisasi Sistem Hukum Mewujudkan Tata Pemerintah Yang Baik*,

<sup>131</sup>Kusnu Goesniadhie, *Harmonisasi Sistem Hukum Mewujudkan Tata Pemerintah Yang Baik*,

nikah dan akibat hukum yang pernikahannya tidak tercatat, sejauh mana peraturan ini harmonis dengan peraturan perundang-undangan.

#### **A. Norma-Norma Hukum Pencatatan Perkawinan**

Pasal 2 ayat (2) UU 1/1974 secara tegas memerintahkan bahwa setiap perkawinan harus dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Bilamana ketentuan Pasal 2 ayat (2) UU 1/1974 ini dihubungkan dengan Pasal 2 ayat (1) UU 1/1974, 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 UU 1/1974.

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.<sup>132</sup>

Jadi bahwasanya setiap perkawinan yang dilakukan oleh setiap warga negara mengacu kepada undang-undang perkawinan pasal 2 harus di catatkan oleh pegawai pencatat nikah dan apabila perkawinannya tidak tercatat maka pasangan suami istri tidak mendapatkan akta nikah, untuk urusan administrasi.

Suatu perkawinan yang dilakukan sematamata memenuhi ketentuan Pasal 2 ayat (1) UU 1/1974, maka perkawinannya diakui sebagai perkawinan yang sah menurut ajaran agama, tetapi tidak diakui sebagai perbuatan hukum yang mempunyai akibat hukum oleh negara. Oleh sebab itu, perkawinan semacam ini tidak mendapat pengakuan dan tidak dilindungi secara hukum. Kedua unsur pada ayat tersebut Pasal 2 UU 1/1974 berfungsi secara kumulatif, bukan alternatif. Unsur pertama pada Pasal 2 ayat (1) UU 1/1974 berperan memberi label sah kepada perkawinan itu, sedangkan unsur kedua pada Pasal 2 ayat (2) UU 1/1974 memberi label bahwa perkawinan tersebut merupakan perbuatan hukum. Sehubungan dengan itu, perbuatan itu mendapat pengakuan dan dilindungi oleh hukum. Pencatatan perkawinan di sini sangat penting merupakan bukti otentik tentang telah dilangsungkan perkawinan yang sah.<sup>133</sup>

---

<sup>132</sup> Usman, *“Makna pencatatan perkawinan dalam peraturan perundang-undangan perkawinan di Indonesia.”*

<sup>133</sup>M. Anshary MK, *, Hukum Perkawinan di Indonesia: Masalah-masalah Krusial*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010, hlm. 23-24.

Terkait dengan prinsip pencatatan perkawinan, Angka 4 huruf b Penjelasan Umum atas UU 1/1974 menyatakan sebagai berikut:

”Dalam Undang-undang ini dinyatakan, bahwa suatu perkawinan adalah sah bilamana dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu; dan disamping itu tiap-tiap perkawinan harus dicatat menurut peraturan perundangundangan yang berlaku. Pencatatan tiap-tiap perkawinan adalah sama halnya dengan peristiwa-peristiwa penting dalam kehidupan seseorang, misalnya kelahiran, kematian yang dinyatakan dalam surat-surat keterangan, suatu akte resmi yang juga dimuat dalam pencatatan.”

Dari keterangan di atas jelas, bahwa pencatatan perkawinan merupakan rangkaian pelaksanaan perkawinan. Oleh karena itu pencatatan perkawinan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari pelaksanaan perkawinan yang bersangkutan, yaitu menentukan keabsahan suatu perkawinan sebagai suatu perbuatan hukum. Tidaklah berlebihan jika ada sementara pakar hukum yang menempatkan pencatatan perkawinan tersebut sebagai syarat administratif, yang juga menentukan sah tidaknya sebuah perkawinan.<sup>134</sup>

Penjabaran aturan hukum pencatatan perkawinan dapat dijumpai dalam Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1975 tentang Perkawinan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1975 Nomor 12, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3050; untuk selanjutnya disebut PP 9/1975). Mengenai tata cara perkawinan diatur dalam Pasal 10 PP 9/1975, yang menentukan:

---

<sup>134</sup>Amir Nuruddin dan Azhari Akmal Tarigan, *Hukum Perdata Islam di Indonesia: Studi Kritis Perkembangan Hukum Islam dari Fikih, UU No 1/1974 sampai KHI*, (Kencana), Jakarta, 2006, hlm. 123.

- 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 dihadapan 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.

Berdasarkan ketentuan Pasal 11 PP 9/1975 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).

Ketentuan pencatatan perkawinan bagi mereka beragama Islam, penjabarannya lebih lanjut diatur dalam ketentuan Pasal 5 dan Pasal 6 KHI, yang menyatakan sebagai berikut:

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 yang diatur dalam Undang-undang No.22 Tahun 1946 jo Undang-undang No. 32 Tahun 1954.

Pasal 6

- (1) Untuk memenuhi ketentuan dalam pasal 5, setiap perkawinan harus dilangsungkan dihadapan dan di bawah pengawasan Pegawai Pencatat Nikah.
- (2) Perkawinan yang dilakukan di luar pengawasan Pegawai Pencatat Nikah tidak mempunyai kekuatan Hukum.

Kehadiran KHI juga menambah rumitnya status hukum pencatatan perkawinan bagi umat Islam. Pasal 5 ayat (1) KHI memperkokoh interpretasi diferensif yang mengharuskan pencatatan perkawinan bagi umat Islam untuk mewujudkan tertibnya pernikahan. Namun, Pasal 6 KHI merangkul interpretasi koherensif, kesahan perkawinan terkait dengan pencatatan perkawinan.<sup>135</sup>

Kemudian di atur dalam Peraturan Menteri Agama Dalam peraturan Menteri agama nomor 20 tahun 2019 tentang pencatatan pernikahan pasal 20 disebutkan dalam ayat 1 “(1) Akad nikah dicatat dalam Akta Nikah oleh Kepala

---

<sup>135</sup> Ghafur, Kanggas, dan Lahuri, “*Kedudukan Pencatatan Perkawinan dalam Hukum Islam dan Hukum Positif di Indonesia.*”

KUA Kecamatan/PPN LN. (2) Akta nikah ditandatangani oleh suami, istri, wali, saksi, Penghulu, dan Kepala KUA Kecamatan/PPN LN.<sup>136</sup>

Mengkaji Peraturan Menteri Agama No. 20 Tahun 2019 tentang Pencatatan Pernikahan yang dimaksud dan tujuan diterbitkannya adalah untuk ketertiban administrasi, transparansi, dan kepastian hukum dalam pelaksanaan pernikahan secara agama Islam. Selain itu juga Peraturan Menteri Agama Nomor 20 Tahun 2019 tentang pencatatan pernikahan ini adalah merupakan perkembangan dari kebutuhan yang senantiasa berkembang yang sebelumnya sudah ada Peraturan Menteri Agama Nomor 19 tahun 2018 tentang pencatatan perkawinan yang dirasa mengharuskan dicabut atau diganti karena tidak sesuai dengan perkembangan dan kebutuhan pada saat ini. PMA Nomor 20 Tahun 2019 tentang pencatatan pernikahan ini adalah termasuk kepada Hukum Islam yang sebelum membuat dan merumuskannya diteliti Hukum Islam nya dengan mashlahah juga kemaslahatannya oleh para perumus PMA, karena para perumus dan pembuat PMA itu ialah Menteri Agama yang termasuk kepada ulama dan beserta para perumus lainnya yang tidak lain para ulama.

Wujud dari pencatatan perkawinan adalah diterbitkannya akta nikah atau buku nikah. Buku nikah merupakan kutipan dari akta nikah sebagai bentuk pembuktian hukum adanya perkawinan Pasal 7 ayat (1) Instruksi Presiden No. 1 Tahun 1991 tentang penyebarluasan Kompilasi Hukum Islam. Buku nikah

---

<sup>136</sup> Raafilia Khairunnisa dan Ramdan Fawzi, "Analisis Hukum Islam dan Implementasi Permenag Nomor 20 Tahun 2019 tentang Pencatatan Pernikahan," *Jurnal Riset Hukum Keluarga Islam*, 7 Juli 2022, 33–38, <https://doi.org/10.29313/jrhki.vi.880>.

adalah alat bukti autentik sahnya suatu perkawinan. Buku nikah merupakan bukti pernikahan yang sah secara agama dan negara yang wajib dimiliki oleh setiap orang yang telah menikah. Buku nikah juga merupakan dokumen hukum yang membuktikan status pernikahan suatu pasangan suami istri berdasarkan pencatatan pernikahan sesuai dengan UU No.1 Tahun 1974 tentang perkawinan dan UU No.23 Tahun 2006 tentang administrasi kependudukan.<sup>137</sup>

#### **B. Norma-Norma Hukum tentang pencatatan nikah di dalam kartu keluarga**

Masalah kependudukan yang sering dihadapi tidak terlepas kaitannya dengan kondisi tertib administrasi kependudukan, baik dalam konteks pendaftaran maupun pencatatannya dalam rangka memberikan status kepastian hukum keperdataan kepada setiap orang. Administrasi kependudukan diarahkan untuk :

- a. Memenuhi hak asasi setiap orang di bidang administrasi kependudukan tanpa diskriminasi dengan pelayanan publik yang profesional ;
- b. Meningkatkan kesadaran penduduk akan kewajibannya untuk berperan serta dalam pelaksanaan administrasi kependudukan ;
- c. Memenuhi data statistik secara nasional mengenai peristiwa kependudukan dan peristiwa penting ;

---

<sup>137</sup>Raafilia Khairunnisa dan Ramdan Fawzi.



- d. Mendukung perumusan kebijakan dan perencanaan pembangunan secara nasional, regional, serta lokal; dan
- e. Mendukung pembangunan sistem administrasi kependudukan.

Administrasi kependudukan merupakan sarana Memenuhi hak asasi setiap orang di bidang administrasi kependudukan tanpa diskriminasi dengan pelayanan publik yang profesional, namun kerap kali tersandra dengan skema hukum yang rumit, misalnya dualisme hukum pencatatan pernikahan dalam Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 1/1974 bahwa, di satu sisi sahnya perkawinan adalah menurut agama dan kepercayaannya masing-masing, di sisilain perkawinan itu harus dicatatkan. Dualisme ini pada prakteknya dapat menimbulkan kerugian para pihak terutama pada pihak perempuan dan anak keturunan dari perkawinan yang tidak dicatatkan tersebut.

Pencatatan Nikah Menurut UU Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan Bagian Pencatatan Perkawinan khususnya Pada Pasal 34, 35, 36 pasal-pasal tersebut mengatur tentang tata cara pencatatan nikah yang terdaftar secara administrasi.

Kemudian Permandagri No. 108 Tahun 2019 tersebut pasal 1 angka 16 menyatakan bahwa :

Kartu Keluarga yang selanjutnya disingkat KK adalah kartu identitas keluarga yang memuat data tentang nama, susunan dan hubungan dalam keluarga, serta identitas anggota keluarga.

Aturan ini ditujukan kepada DISDUKCAPIL sebagai pemangku kewenangan pengadministrasian maka Tujuan DISDUKCAPIL pada pokoknya

adalah baik, yaitu menjamin setiap warga negara Indonesia tercatat dalam administrasi negara. Tertib administrasi yang di inginkan seharusnya juga diimbangi dengan tertib peraturan.

Menurut hakim konstitusi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUUVIII/2010, status hukum pencatatan perkawinan bukanlah merupakan faktor yang menentukan sahnya perkawinan, karenanya pencatatan perkawinan tersebut merupakan kewajiban administratif yang diwajibkan berdasarkan peraturan perundang- undangan. Adapun faktor yang menentukan sahnya perkawinan adalah syarat-syarat yang ditentukan oleh agama dari masing-masing pasangan calon mempelai. Diwajibkannya pencatatan perkawinan oleh negara melalui peraturan perundang-undangan merupakan kewajiban administratif.<sup>138</sup>

Perkawinan yang tidak tercatat ini menimbulkan problema hukum yang barangkali tidak terpikirkan oleh orang-orang Islam pada waktu menikahkan anak perempuan yang dilakukan di bawah tangan, aspek religius Islam mungkin sah, tapi aspek rasional yuridis negara, perkawinan tersebut tidak sah.<sup>139</sup>

Terbitnya Undang undang tentang administrasi ini mempunyai maksud dan tujuan untuk memberikan perlindungan juga pengakuan terhadap warga Negara tentang setatus pribadi juga setatus hukum di setiap peristiwa kependudukan

---

<sup>138</sup> Haq, "Dampak Hukum Penggunaan Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak Terhadap Legalitas Anak Dalam Membuat Dokumen Kependudukan. Program Studi Hukum Keluarga."

<sup>139</sup> Mohd. Idris Ramulyo, *Hukum Perkawinan Islam: Suatu Analisis Dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 dan Kompilasi Hukum Islam*, Bumi Aksara, Jakarta, 1999, hlm. 241.

dan peristiwa penting yang dialami oleh setiap warga Negara Indonesia yang berada didalam atau di luar wilayah Negara Indonesia. Dalam undang-undang ini di sebutkan yang termasuk peristiwa penting dan perlu dicatat adalah peristiwa Perkawinan sebagai mana tercantum dalam pasal 1 ayat 17

“peristiwa penting adalah Kejadian yang dialami oleh seseorang meliputi kelahiran, kematian, lahir mati, perkawinan, perceraian, pengakuan anak, pengesahan anak, pengangkatan anak, perubahan nama dan perubahan setatus kewarganegaraan”

Dalam pasal ini sangat jelas bahwa perkawinan merupakan peristiwa penting pada seseorang, dimana Negara mempunyai kewajiban untuk memfasilitasi dan memberikan hak kewarganegaraannya untuk bisa memberikan pelayanan pencatatan dalam Perkawinan.

Maka sejatinya, kedudukan pencatatan perkawinan di dalam hukum positif di Indonesia merupakan kewajiban yang harus dipenuhi guna mendapatkan pengesahan secara normatif-yuridis, yang berarti bahwa perkawinan tersebut telah terpenuhi rukun dan syaratnya sesuai dengan hukum islam dan hukum positif di Indonesia. Adanya pencatatan perkawinan tersebut akan memberikan keabsahan dan pengakuan oleh negara. Akan tetapi sebaliknya, perkawinan yang tidak dicatat tetapi telah memenuhi syarat dan rukunya perkawinan tersebut tetap akan sah secara normatif-teologis, yang berarti bahwa perkawinan tersebut telah sah hanya dari sudut agama, dan tidak memiliki keabsahan negara. Karena antara rukun dan syarat nikah dan pencatatan perkawinan memiliki

konsekuensi hukum yang berbeda, maka pencatatan tidak dapat dijadikan sebagai rukun nikah.<sup>140</sup>

### **C. Harmonisasi Hukum Pada Pencatatan Nikah Sirri Pada Kartu Keluarga**

Tujuan konsep harmonisasi dalam hukum adalah mencegah terjadinya konflik diantara sistem hukum, nilai-nilai hukum dan sumber-sumber hukum. Dan salah satu alasan yang melatar belakangi perlunya melakukan harmonisasi hukum adalah untuk membentuk suatu hukum yang mempunyai prinsip-prinsip substantif untuk menghindari konflik, sehingga akan melahirkan hukum yang selaras, serasi, seimbang, terintergrasi dan konsisten, serta taat asas

Salah satu status perkawinan dalam kartu keluarga yang semula kawin atau belum kawin menjadi kawin tercatat, kawin belum tercatat dan belum kawin merupakan salah satu kebijakan pemerintah. Sebagai wadah untuk mewakili permasalahan sosial yang banyak ditemukan di masyarakat salah satunya kawin belum tercatat dan untuk menyelesaikan permasalahan lain sehingga dimudahkan dengan adanya surat pernyataan tanggung jawab mutlak (SPTJM) kebenaran data perkawinan untuk mempercepat pengurusan perubahan data dalam kartu keluarga yang sebelumnya tertulis kawin namun tidak bisa menunjukkan bukti surat nikah atau akta perkawinan dan mempermudah proses pembuatan akta kelahiran bagi anak yang lahir dari perkawinan belum tercatat.

---

<sup>140</sup> Ghafur, Kanggas, dan Lahuri, "*Kedudukan Pencatatan Perkawinan dalam Hukum Islam dan Hukum Positif di Indonesia.*"

Kemudian Pernyataan dari Dikutip dari video yang diunggah channel YouTube Ditjen Dukcapil pada Selasa (6/10/2020), berjudul Bagaimana Membuat Akta Kelahiran | Ngopi Pagi Bareng Prof Zudan #02, Zudan, informasi yang disampaikan oleh Direktur Jenderal Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Dukcapil) Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) Zudan Arif Fakrulloh. menjelaskan bahwa pasangan yang sudah menikah tapi tidak memiliki buku nikah, akan diberi catatan khusus pada kartu keluarga yang diterbitkan. Lebih lanjut, Zudan mengungkapkan bahwa nantinya dalam KK akan terdapat informasi mengenai bahwa pernikahan tersebut belum tercatat dalam negara. Sedangkan jika belum memiliki surat nikah, masyarakat yang melakukan nikah siri perlu membuat SPTJM (Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak) yang diketahui oleh dua orang saksi.

Dalam konsideran Menimbang Permendagri di huruf (a) bahwa untuk efisiensi, efektivitas, dan kemudahan dalam Administrasi Kependudukan, perlu dilakukan penyesuaian jenis dan spesifikasi formulir dan buku yang digunakan dalam Administrasi Kependudukan. Sehingga dasar Permendagri tersebut adalah untuk adanya tertib administrasi kependudukan. Tujuan DISDUKCAPIL pada pokoknya adalah baik, yaitu menjamin setiap warga negara Indonesia tercatat dalam administrasi negara.

Penggunaan SPTJM kebenaran sebagai pasangan suami isteri dapat digunakan untuk menggantikan akta perkawinan/ buku nikah sebagai salah satu

persyaratan dalam pembuatan akta kelahiran sebagaimana yang diatur dalam Permendagri No. 109 Tahun 2019 yang menyatakan bahwa SPTJM bisa digunakan apabila data dalam KK menunjukkan hubungan sebagai pasangan suami isteri tetapi pemohon tidak dapat melampirkan buku nikah/akta perkawinan dari orang tua pemohon.

Aturan pencatatan perkawinan terdapat dalam Undang-Undang Nomor 16 tahun 2016 jo. Undang –undang No. 1 Tahun1974 Tentang Perkawinan, Kemudian PP No.9 Tahun 1975, PMA No. 20 Tahun 2019 dan Kompilasi Hukum Islam (KHI) yang bersifat khusus, peraturan ini mengatur tentang administrasi pencatatan perkawinan bagi yang beragama Islam.

Wujud dari pencatatan perkawinan adalah diterbitkannya akta nikah atau buku nikah.

Selanjutnya Pencatatan Nikah di atur dalam UU Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan Bagian Pencatatan Perkawinan khususnya Pada Pasal 34, 35, 36 pasal-pasal tersebut mengatur tentang tata cara pencatatan nikah yang terdaftar secara administrasi.

Kemudian Permandagri No. 109 Tahun 2019 tersebut pasal 1 angka 16 menyatakan bahwa :

Kartu Keluarga yang selanjutnya disingkat KK adalah kartu identitas keluarga yang memuat data tentang nama, susunan dan hubungan dalam keluarga, serta identitas anggota keluarga.

Permandgari No. 109 Tahun 2019 mengatur tentang Formulir Pengajuan Layanan Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil pada Pasal 5 ayat (2) huruf b, c dan d:

(2) Penggunaan Formulir kelengkapan persyaratan pelayanan

sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) huruf b, meliputi:

- a. Formulir surat pernyataan tidak memiliki dokumen kependudukan sebagai salah satu kelengkapan dalam penerbitan dokumen Kependudukan pertama kali bagi Penduduk yang tidak mempunyai dokumen kependudukan;
- b. Formulir surat pernyataan tanggung jawab mutlak perkawinan/perceraian belum tercatat sebagai salah satu persyaratan pencantuman status perkawinan/perceraian dalam KK bagi Penduduk yang tidak mempunyai dokumen perkawinan berupa buku nikah, akta perkawinan atau kutipan akta perceraian;
- c. Formulir surat kuasa dalam pelayanan Administrasi Kependudukan, untuk memberikan kuasa pengisian data pada Formulir pelayanan Administrasi Kependudukan bagi Penduduk atau WNI di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang tidak mampu mengurus sendiri;
- d. Formulir surat pernyataan tanggung jawab mutlak kebenaran data kelahiran, untuk persyaratan pencatatan kelahiran apabila pemohon tidak dapat menunjukkan surat keterangan lahir dari dokter/bidan/penolong kelahiran; dan
- e. Formulir surat pernyataan tanggung jawab mutlak kebenaran sebagai pasangan suami isteri, untuk persyaratan pencatatan kelahiran apabila pemohon tidak dapat menunjukkan buku nikah/kutipan akta perkawinan tetapi status hubungan orangtua dalam KK menunjukan sebagai suami isteri.

Penerapan peraturan perundang-undangan dalam jumlah banyak secara bersamaan dalam waktu yang sama dan dalam ruang yang sama, sudah tentu membawa konsekuensi terjadinya disharmoni hukum, misalnya terjadinya tumpang-tindih kewenangan dan benturan kepentingan. Penerapan berbagai

macam peraturan perundang-undangan secara bersama-sama tanpa upaya-upaya harmonisasi hukum atau penyalarsaan dan penyerasian sudah tentu akan menimbulkan benturan kepentingan antar lembaga. Masing-masing peraturan perundang-undangan memiliki tujuan, strategi untuk mencapai tujuan, dan pedoman untuk melaksanakan strategi, dimana ketiganya sering dirumuskan dalam bentuk kebijakan-kebijakan.<sup>141</sup>

Jika kita hubungkan Permendagri No. 109 Tahun 2019 dengan UU No. 1 Tahun 1974, bahwa dalam UU No. 1 Tahun 1974 tiap-tiap perkawinan harus dicatat berdasarkan peraturan perundang-undangan. Tentunya dengan adanya pencatatan perkawinan tersebut untuk menjamin kepastian hukum bagi pihak yang terlibat dalam perkawinan tersebut, sehingga pasangan perkawinan tersebut dapat melakukan pencatatan status perkawinannya di dokumen kependudukan yang dikeluarkan oleh Disdukcapil Kemendagri. Namun dengan diterbitkannya Permendagri No. 109 Tahun 2019, satu sisi Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil dalam pasal 34 maka dapat melampirkan Surat Tanggung Jawab Mutlak (STJM) dapat dibuat oleh masyarakat didasari oleh dua alasan yaitu tidak memiliki surat keterangan kelahiran dan atau pada pasangan nikah siri pun dapat mencatatkan status perkawinannya pada dokumen kependudukan seperti kartu keluarga maupun akta kelahiran dengan

---

<sup>141</sup>Kusnu Goesniadhie, *Harmonisasi Sistem Hukum Mewujudkan Tata Pemerintah Yang Baik*, Malang: Nasa Media, 2010, hlm 9



tambahan frasa dalam dokumen kependudukannya tersebut berupa keterangan bahwa perkawinannya belum tercatat berdasarkan peraturan perundang-undangan. Akan tetapi hal ini juga dapat membuka peluang masyarakat untuk melakukan perkawinan tanpa adanya pengawasan dari pegawai pencatat nikah. Dengan pemberian hak administrasi berupa kartu keluarga terhadap masyarakat yang melakukan perkawinan sirri justru dapat membuat masyarakat mengabaikan pencatatan perkawinan.

Namun dalam Undang-Undang lain dijelaskan bahwasannya akta perkawinan itu sangatlah penting sehingga dengan adanya penggantian akta nikah menjadi SPTJM kebenaran sebagai pasangan suami isteri tersebut sangatlah bertentangan dengan Peraturan Menteri Agama (PMA) No. 20 Tahun 2019 tentang Pencatatan Pernikahan yang dimaksud dan tujuan diterbitkannya adalah untuk ketertiban administrasi, transparansi, dan kepastian hukum dalam pelaksanaan pernikahan secara agama Islam. Semua perkawinan harus dicatat sesuai peraturan perundang-undangan. Dari hasil pencatatan tersebut pasangan suami isteri akan mendapatkan akta nikah/akta perkawinan.

Undang Undang Perkawinan No 16 Tahun 2019 jo. Undang undang No 1 Tahun 1974 tentang perkawinan bahwasanya undang undang ini juga mengatur tentang tertib administrasi bagi pasangan yang menikah dengan dicatatkan kepada PPN, Peraturan pemerintah No 1 tahun 1975 mengatur tata cara pencatatan nikah kepada PPN selanjutnya PMA No. 20 Tahun 2019 memperkuat bahwasanya dimaksud dan tujuan diterbitkannya adalah untuk

ketertiban administrasi, transparansi, dan kepastian hukum dalam pelaksanaan pernikahan secara agama Islam. Sedangkan Undang undang No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Administrasi Kependudukan, wajib dilaksanakan bagi seseorang Pencatatan Nikah Menurut Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 Tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil Bagian Pencatatan Perkawinan. Hal ini karena, aspek manfaat yang lebih besar.<sup>142</sup>

Perkembangan sistem kependudukan yang seharusnya menjadikan pencatatan perkawinan berfungsi untuk menjamin ketertiban hukum dan kepastian hukum dengan adanya akta perkawinan sebagai alat bukti yang sah, menjadi tidak tertib hukum. Dengan negara memberikan fasilitas bagi masyarakat yang belum mencatatkan perkawinannya, kemungkinan terburuk dalam jangka panjang jumlah perkawinan belum tercatat akan terus meningkat. Instansi pelayan administrasi kependudukan selain harus cermat dalam pemeriksaan berkas permohonan pendaftaran kartu keluarga perkawinan belum tercatat, sebaiknya juga harus menanyakan alasan tidak dapat melampirkan akta perkawinannya dan diarahkan untuk segera mencatatkan perkawinannya melalui isbat nikah di pengadilan agama. Dengan demikian, pemerintah tetap andil dalam meminimalisir dan menekan angka peningkatan jumlah perkawinan belum tercatat.

---

<sup>142</sup>Manansyah dan Huda, "Kewajiban Pencatatan Perkawinan Pasca Lahirnya Peraturan Presiden No. 96 Tahun 2018."

Penerbitan kartu keluarga bagi pasangan nikah sirri itu lebih kepada kebermanfaatan (memberikan kebahagiaan) atau justru menjadi ancaman bagi masyarakat. Jelaslah dalam hal penerbitan kartu keluarga bagi pasangan nikah sirri itu lebih banyak memunculkan kemanfaatan dalam hal administrasi.

Sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Dasar pada Bab XA tentang HAM di jelaskan pada Pasal 28A-28J bahwasanya pada Amandemen Kedua UUD 1945 yang ditetapkan pada 18 Agustus 2000, yang melengkapi dan memperluas Pasal 28. Keberadaan HAM dalam Konstitusi tersebut bukan hanya berupa konsep Hak Warga Negara sebagaimana Pasal 28 UUD 1945 Pra Amandemen, melainkan juga memasukkan aspek-aspek hak sipil serta hak asasi yang dimiliki seseorang karena martabatnya sebagai manusia.<sup>143</sup>

Namun implementasi Hak Asasi Manusia bukan berarti sebebas-bebasnya. Pasal 28J ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memuat ketentuan dimungkinkannya pembatasan hak dan kebebasan seseorang dengan undang-undang. Namun pembatasan terhadap hak-hak tersebut haruslah didasarkan pada alasan-alasan yang kuat, masuk akal dan proporsional serta tidak boleh berlebihan. Pembatasan tersebut hanya dapat dilakukan dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan

---

<sup>143</sup> Fikri Hadi, "Negara Hukum Dan Hak Asasi Manusia Di Indonesia," *Wijaya Putra Law Review* 1, no. 2 (2022): 170–88.

yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.

Menyimak ketentuan Pasal 28J ayat (2) jelas pembatasan terhadap HAM tidak dibatasi oleh hukum atau pertimbangan yuridis. Tetapi pembatasan itu secara konstitusional berdasarkan pertimbangan moral dan nilai-nilai agama demi melindungi dan menghormati hak dan kebebasan orang/individu dan masyarakat. Di sini berlaku prinsip “tidak ada hak kebebasan tanpa batas”. Adanya pertimbangan moral, nilai-nilai agama pada pembatasan Hak Asasi Manusia juga merupakan ciri khas dari Negara Hukum Pancasila. Ciri khas inilah yang mewarnai corak negara hukum di Indonesia.<sup>144</sup>

Hal ini diperkuat dengan ketentuan pada Pasal 37 menyebutkan bahwa pencatatan perkawinan Penduduk WNI di Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia harus memenuhi persyaratan, adapun persyaratannya adalah sebagai berikut:

- a. Pengantin yang ber-warga Negara Indonesia
- b. Pendaftaran Nikah adalah persyaratan hukum. Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pencatatan Kependudukan dan Pencatatan Sipil yang memuat bagian tentang pencatatan perkawinan telah diterbitkan pada 5 Desember 2018.

---

<sup>144</sup> Hadi.

- c. Perkawinan antara warga negara Indonesia yang berlangsung di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia harus memenuhi syarat-syarat tertentu, menurut Pasal 37 UUD, yaitu sebagai berikut:
- d. Dokumen yang diperlukan antara lain: 1. Akta nikah yang ditandatangani oleh pemuka agama atau orang yang beriman kepada Tuhan Yang Maha Esa; 2. pas foto; 3. Kartu keluarga; 4. Kartu tanda pengenal elektronik; dan 5. Bagi janda atau duda yang kehilangan pasangannya melampirkan akta kematian; atau Bagi janda atau duda yang kehilangan pasangan karena perceraian melampirkan akta cerai.

Berdasarkan pada peraturan permandagri No. 109 Tahun 2019 tersebut, terjadi pertentangan satu sama lain, yang mana hasil dari peraturan permandagri ingin menertibkan administrasi penduduk sehingga penduduk tidak lagi ada kesulitan mengurus administrasi. Tertib administrasi yang di inginkan seharusnya juga diimbangi dengan tertib peraturan. Jangan sampai aturan yang satu menjadi kekaburan hukum dengan aturan yang lainnya. sedangkan dalam administrasi pencatatan perkawinan ada regulasi yang mengatur sebagaimana di atur oleh Undang undang Perkawinan, Kompilasi Hukum Islam (KHI), Peraturan Menteri Agama, yang mana administrasi pencatatan perkawinan ini tidak boleh di dahului, artinya permandagri harus mendahulukan UU Perkawinan sebelum menerbitkan permandagri dengan peraturan permandagri yang membolehkan bagi pasangan nikah sirri mendapatkan kartu keluarga,

seolah olah secara tersirat bahwasanya pencatatan perkawinan itu sah saja jika tidak dilaksanakan.

Diaturinya tingkatan dari setiap peraturan perundang-undangan yang sifatnya bertingkat menunjukkan keharusan adanya keserasian antara peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Hal ini menunjukkan bahwa dalam membentuk negara hukum, tidak hanya cukup dengan adanya norma hukum atau aturan hukum saja, tetapi harus ada keteraturan dalam sistem hukum agar tidak terjadi kekaburan antara norma hukum yang satu dengan norma hukum yang lainnya.<sup>145</sup>

Di samping itu, harmonisasi hukum dilakukan untuk menanggulangi keadaan disharmoni hukum yang telah terjadi keadaan disharmoni hukum tercermin oleh, misalnya, tumpang tindih kewenangan, benturan kepentingan, persaingan tidak sehat, sengketa, pelanggaran, dan tindak pidana. Disharmoni hukum di bidang hukum privat dapat diharmonisasikan melalui *Alternative Dispute Resolution (ADR)*, *Court-Connected Dispute Resolution (CCDR)*, dan proses pemeriksaan pengadilan.<sup>146</sup>

Potensi terjadinya disharmonisasi hukum menurut Kusnu Goesniadhie tercermin oleh adanya factor-faktor sebagai berikut:

---

<sup>145</sup>H.Hanafi Arief, *Pengantar Hukum Indonesia, (Dalam tataran historis, Tata Hukum dan Politik Hukum Nasional)*, Yogyakarta:PT.LkiS Pelangi Askara, hlm, 52

<sup>146</sup>Kusnu Goesniadhie, *Harmonisasi Sistem Hukum Mewujudkan Tata Pemerintah Yang Baik*, Malang: Nasa Media, 2010, hlm,10

- a. Jumlah peraturan perundang-undangan terlalu banyak yang diberlakukan
- b. Perbedaan kepentingan dan penafsiran
- c. Kesenjangan antara pemahaman teknis dan pemahaman hukum tentang tata pemerintahan yang baik.
- d. Kendala hukum yang dihadapi dalam penerapan peraturan perundang-undangan, yang terdiri dari mekanisme pengaturan, administrasi pengaturan, antisipasi terhadap perubahan, dan penegakan hukum.
- e. Hambatan hukum yang dihadapi dalam penerapan peraturan perundang-undangan, yaitu yang berupa tumpang tindih kewenangan dan benturan kepentingan.<sup>147</sup>

Menurut Sidharta, dapat terjadi beberapa kemungkinan yang menyebabkan terjadinya disharmonisan dalam sistem hukum yaitu :

- a. Terjadinya inkonsistensi secara vertikal dari segi format peraturan yakni peraturan yang hierarkinya lebih rendah bertentangan dengan hierarki peraturan yang lebih tinggi, misalnya antara peraturan pemerintah dengan Undang-undang.

---

<sup>147</sup>Kusnu Goesniadhie, *Harmonisasi Sistem Hukum Mewujudkan Tata Pemerintah Yang Baik*,

- b. Terjadi inkonsistensi secara vertikal dari segi waktu yakni beberapa peraturan yang secara hirarkis sejajar tetapi yang satu lebih dulu berlaku daripada yang lain.
- c. Terjadinya inkonsistensi secara horizontal dari segi substansi peraturan, yakni beberapa peraturan yang secara hirarkis sejajar tetapi substansi peraturan yang satu lebih umum dibandingkan substansi peraturan lainnya.
- d. Terjadinya inkonsistensi secara horizontal dari substansi dalam suatu peraturan yang sama.
- e. Terjadinya inkonsistensi antara sumber formal hukum yang berbeda, misalnya antara Undang-undang dan putusan hakim.<sup>148</sup>

Peraturan Menteri Dalam Negeri yang kontraproduktif dengan Undang-Undang nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan khusus pasal 1ayat 2 pencatatan perkawinan. yang pertama dibahas mengenai akta kelahiran di kartu keluarga atau identitas lainnya diakuinya seorang anak meskipun dalam status yang terbatas tetapi mengaburkan makna sesungguhnya dari institusi perkawinan dan asal usul anak. Minimal dalam pandangan masyarakat awam dan menjadi kontraproduktif dengan aspek social engineering yang ingin dituju

---

<sup>148</sup> Sidharta, *Inisiatif Harmonisasi Sistem Hukum Pengelolaan Wilayah Pesisir Indonesia (Menuju Harmonisasi Sistem Hukum sebagai Pilar Pengelolaan Wilayah Pesisir Indonersia)*, 2005, Kementrian Bappenas, Departemen Kelautan dan Perikanan, Departemen Hukum dan HAM kerjasama dengan Mitra Pesisir/Coastal Resources Management Project II, h. 62-64



oleh Undang-Undang Perkawinan atau jalan keluar sebuah penetapan asal usul anak bagi perkawinannya yang tidak dapat disahkan.

Norma pencatatan pernikahan itu membawa dampak positif yang luar biasa dalam mengatur hubungan dalam rumah tangga, baik antara suami dengan istri maupun anak dengan orang tua. Kemunculan aturan mengenai administrasi kependudukan pencatatan sipil mengacaukan tatanan aturan yang dari awal sudah teratur. Pemberian layanan yang diberikan negara terhadap administrasi sebagai proses tertib hukum bukan membuat hukum baru. Memberikan kelonggaran pelayanan pada masyarakat dengan perkawinan tidak tercatat bisa menurunkan keinginan masyarakat untuk melakukan isbat nikah. Aturan mengenai Kartu Keluarga dengan Frasa perkawinan tidak tercatat pada peraturan menteri dalam Negeri nomor 109 tahun 2019 jika di perbandingkan dengan Undang-Undang nomor 1 tahun 1974 tentang perkawinan pada pasal 1 ayat 2 mengenai diwajibkan melakukan pencatatan perkawinan.<sup>149</sup>

Peraturan pencatatan perkawinan ini dibuat berdasarkan dengan teori hukum *Social Engineering* agar bisa membentuk masyarakat. Jika di atur sedemikian rupa pencatatan perkawinan itu maka akan ada keteraturan. Jadi persoalan isbat nikah dan persoalan mengenai pencatatan tidak akan bermunculan karena hal tersebut tidak bisa memperlihatkan adanya dampak positif dari adanya pengaturan perkawinan dan pencatatan yang sudah

---

<sup>149</sup> Mori Oktaviani dkk., “*Inkonsistensi Regulasi Pencatatan Perkawinan Umat Islam Di Indonesia*,” *El -Hekam* 7, no. 1 (29 Juni 2022): 106–16, <https://doi.org/10.31958/jeh.v7i1.5891>.

ditetapkan. Akan tetapi juga dalam waktu bersamaan fungsi hukum itu adalah untuk menjawab permasalahan yang muncul. Pertentangan itulah yang menjadi masalah yang membutuhkan proporsionalitas, yang setiap adanya undang-undang hanya dimaksudkan untuk mengatur pada masyarakat yang berada kondisi-kondisi tertentu sehingga ia tidak adil diperlakukan pasal-pasal yang semula melakukan *social engineering* itu padanya.

Berdasarkan urutan tertinggi aturan Undang-Undang menjadi lebih unggul menjadi pedoman utama seharusnya daripada aturan khusus Permendagri yang ada di tatanan aturan setelahnya.

Sehingga diantara peraturan tersebut menjadi kekaburan norma dengan PMA No.20 Tahun 2019 Peraturan menteri agama sudah mengatur secara khusus tentang pencatatan perkawinan, diterapkan asas hukum berupa asas *lex sepecialis derogat legi generalis* berdasarkan asas hukum tersebut bahwa peraturan yang khusus didahulukan atas peraturan yang umum, dan juga melanggar asas *Lex Superior Derogatlegi inferior* dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Sehingga dalam hal ini, jika ada kekaburan hukum antara kedua peraturan tersebut, maka yang didahulukan adalah UU No. 1 Tahun 1974, dan PMA No.20 Tahun 2019 sebab dalam sistem hierarki peraturan perundang-undangan, posisi UU lebih tinggi dibandingkan dengan peraturan Menteri.

Peraturan perundang-undangan di Indonesia berdasarkan pada sistem hukum positif di Indonesia, memiliki beberapa jenis tingkatan, mulai dari

derajat tertinggi yaitu hukum dasar negara, sampai dengan derajat yang terendah, menurut sistematika tata urutan atau hierarki peraturan perundang-undangan. Sedangkan jenis peraturan perundang-undangan adalah suatu aturan yang dibentuk berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh undang-undang, sehingga bukan hanya dikualifikasi secara hierarki saja, akan tetapi juga secara yuridis diakui sebagai peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh lembaga-lembaga negara dan pemerintah.<sup>150</sup>

Dalam ilmu yang membahas tentang peraturan perundang-undangan, terdapat asas-asas hukum yang dapat diterapkan dalam pemberlakuan suatu peraturan perundang-undangan. Diantara kegunaan asas hukum tersebut, ada asas hukum yang digunakan untuk menyelesaikan konflik atau pertentangan antar peraturan perundang-undangan dalam penerapannya. Dalam asas hukum tersebut, suatu Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah, tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, ada pula asas hukum yang mendahulukan peraturan yang setara dalam suatu sistem hierarki perundang undangan namun didahulukan peraturan yang terbaru, dan ada pula peraturan yang mendahulukan peraturan yang khusus dari peraturan yang bersifat umum .<sup>151</sup>

---

<sup>150</sup>Nurul Qamar dan Farah Syah Rezah, *Ilmu dan Teknik Pembentukan Peraturan Perundangundangan*, (Makassar: CV. Social Politic Genius, 2020), hlm. 3.

<sup>151</sup> H.Hanafy Arief, *Pengantar Hukum Indonesia, (Dalam tataran historis, Tata Hukum dan Politik Hukum Nasional*, Yogyakarta:PT.LkiS Pelangi Askara, hlm,52

Tentang kemungkinan timbulnya konflik antara norma yang lebih tinggi dengan norma yang lebih rendah, bukan hanya menyangkut hubungan antara undang-undang (atau hukum kebiasaan) dengan keputusan pengadilan, tetapi juga menyangkut hubungan antara konstitusi dengan undang-undang yang tidak konstitusional. Perkataan bahwa “undang-undang yang tidak konstitusional” adalah tidak syah (tidak berlaku), merupakan pernyataan tanpa makna, karena undang-undang tidak sah sama sekali bukanlah undang-undang. Norma yang tidak valid adalah norma yang secara hukum tidak berlaku dan tidak ada sama sekali.<sup>152</sup>

Asas hukum *lex superior derogat legi inferiori* merupakan suatu asas dalam ilmu peraturan perundang-undangan yang mengatasi konflik antar peraturan perundang-undangan dari segi urutan peraturan tersebut dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

Pemerintah mengeluarkan kebijakan melalui Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) yang memasukkan perkawinan siri ke dalam kartu keluarga (KK). Kebijakan ini banyak menuai kontroversi dan sorotan, ada yang kontra dan ada yang pro. Ada yang menilai bahwa kebijakan ini akan berimplikasi menimbulkan ketidakpastian hukum, sebagian yang lain mengatakan bahwa kebijakan tersebut mendahului norma dan dan menjadi kekaburan hukum dengan keberadaan lembaga terkait lainnya. Sebagian yang lain menganggap bahwa kebijakan ini sangat dibutuhkan untuk kepastian hukum. Bagi yang

---

<sup>152</sup> Hans Kelsen, *Teori Hukum Umum*

beranggapan dan menilai bahwa kebijakan ini akan berimplikasi menimbulkan ketidakpastian hukum beralasan, mengkhawatirkan akan banyak masyarakat, beranggapan kalau pernikahan sirinya sudah berkekuatan hukum negara karena sudah dicatatkan didalam Kartu Keluarga (KK). Dan implikasinya bahwa negara dianggap mengakui dan melegitimasi sesuatu perbuatan hukum dibawah tangan itu. Secara substansi sesungguhnya kebijakan itu sebagai upaya perlindungan terhadap hak warga negara. Khususnya perlindungan terhadap anak yang lahir dari pasangan nikah siri. Kebijakan tersebut mungkin, dilakukan untuk kesempurnaan pendataan, artinya tidak boleh ada warga yang tidak masuk dalam KK seperti apapun statusnya.

Kebijakan yang diambil oleh Dirjen Dukcapil tersebut adalah upaya mencari solusi, karena pernikahan siri dalam pengertian pernikahan yang terpenuhi syarat dan rukun nikah, tetapi belum dicatatkan itu hukumnya sah karena pernikahan dalam Islam itu peristiwa keagamaan, yang keabsahannya terikat oleh ketentuan agama dan ini juga sejalan dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan. Pasal 2 ayat 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan mengatur bahwa perkawinan adalah sah, apabila dilakukan menurut hukum agama, akan tetapi Kebutuhan catatan perkawinan yang tidak tercatat bagi yang nikah siri sepertinya perlu kejelasan serta mempertimbangkan konsekuensi-konsekuensi yang ditimbulkan, sehingga tidak melanggar norma dan benturan dengan lembaga lain sehingga menjadi penyebabnya suatu aturan menjadi kabur yang mana harus didahulukan. Karena

prinsip dasar pernikahan adalah asas pencatatan, seperti tertuang dalam Pasal 2 Ayat 2 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Untuk itu, pencatatan kawin belum tercatat didalam KK bagi pelaku nikah siri menjadi kontraproduktif.

Kebijakan terdiri atas dua macam, yaitu kebijakan yang bersifat tetap atau regulatory policies yang diterapkan dalam berbagai bentuk peraturan pelaksanaan dari peraturan yang lebih tinggi tingkatannya dan kebijakan yang bersifat tidak tetap, yaitu yang mudah diubah dalam rangka mengikuti perkembangan zaman. Dalam kaitan ini, harmonisasi hukum dapat diawali dengan melakukan penyesuaian dan penyerasian tujuan, strategi dan pedoman dari masing masing peraturan perundang undangan melalui upaya penafsiran hukum, konstruksi hukum, penalaran hukum, dan pemberian argumentasi yang rasional dengan tetap memperlihatkan sistem hukum dan asas hukum yang berlaku.

Disharmonisasi atau ketidakarmonisan disini bisa dimaknai bahwa pengaturan yang dihasilkan tidak selaras atau serasi, jika dikaitkan dengan ketidakarmonisan peraturan perundang-undangan berarti terdapat ketentuan yang diatur berbeda antara satu peraturan dengan peraturan yang lainnya. Disharmonisasi terjadi karena terdapat ketidakselarasan norma-norma hukum yang diatur di beberapa peraturan, yang apabila dikaitkan dengan potensi awal terjadi peraturan ini dikarenakan antara lain karena, jumlah peraturan perundang-undangan yang banyak yang berlaku dalam tata pemerintahan serta

kendala hukum yang dihadapi dalam penerapan peraturan perundang-undangan, yang terdiri atas mekanisme pengaturan, administrasi pengaturan, antisipasi terhadap perubahan, dan penegakan hukum.<sup>153</sup>

Disharmonisasi peraturan perundang – undangan mempunyai 2 jenis;

1. Disharmonisasi secara horizontal, berupa ketidaksesuaian antara aturan yang diatas dengan aturan dibawahnya baik secara materil maupun formil.
2. Disharomonisasi secara vertikal, berupa ketidaksesuaian antara aturan yang sejajar tingkatannya.<sup>154</sup>

Dalam hal terjadi disharmoni peraturan perundang-undangan ada 3 (tiga) cara mengatasi sebagai berikut:

- a. Mengubah/ mencabut pasal tertentu yang mengalami disharmoni atau seluruh pasal peraturan perundang-undangan yang bersangkutan, oleh lembaga/instansi yang berwenang membentuknya.
- b. Mengajukan permohonan uji materil kepada lembaga yudikatif sebagai berikut; 1) Untuk pengujian Undang-undang terhadap Undang-undang Dasar kepada Mahkamah Konsitusi; 2) Untuk pengujian peraturan perUndang-undangan di bawah Undangundang terhadap Undang-undang kepada Mahkamah Agung.
- c. Menerapkan asas hukum/doktrin hukum sebagai berikut:

---

<sup>153</sup> Kusnu Goeaniadhie , *Harmonisasi Sistem Hukum Mewujudkan Tata Pemerintahan yang Baik*, Ctk. Pertama, Nasa Media, Bandung: 2010, hlm.11.

<sup>154</sup> Harahap, “*Harmonisasi Ketentuan Hukuman Disiplin Pegawai Asn Untuk Menjamin Kepastian Hukum.*”

- 1) Asas legalitas, yaitu suatu perbuatan tidak dapat dipidana, kecuali berdasarkan ketentuan perundang-undangan pidana yang ada sebelumnya.
- 2) Asas *lex superior derogat legi inferiori*, artinya perundang-undangan yang dibuat aparat pemerintah yang lebih tinggi mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula. Asas ini juga dapat diartikan perundang-undangan yang lebih tinggi mengesampingkan perundang-undangan yang lebih rendah.
- 3) Asas *lex posterior derogat legi priori*, artinya peraturan perundang-undangan yang berlaku belakangan mengesampingkan perundang-undangan yang berlaku lebih dahulu.
- 4) Asas *lex specialis derogat legi generalis*, artinya perundang-undangan yang mengatur hal-hal khusus mengesampingkan perundang-undangan yang mengatur substansi secara umum.<sup>155</sup>

Pendekatan harmonisasi hukum, Goesniadhie ada 4 macam dalam pendekatan harmonisasi hukum, yaitu:

- a. Harmonisasi hukum mengacu pada peraturan perundang-undangan. Harmonisasi peraturan perundang-undangan dapat diartikan sebagai suatu proses penyalarsan atau penyerasian peraturan perundang-undangan yang hendak atau sedang disusun, sehingga peraturan

---

<sup>155</sup> H.Hanafy Arief, *Pengantar Hukum Indonesia, (Dalam tataran historis, Tata Hukum dan Politik Hukum Nasional)*, Yogyakarta:PT.LkiS Pelangi Askara, hlm,52



perundang-undangan yang dihasilkan sesuai dengan prinsip-prinsip hukum dan peraturan perUndang-undangan yang baik.

- b. Harmonisasi hukum mengacu ruang lingkup Adalah harmonisasi hukum dalam pengertian upaya harmonisasi tujuan, strategi untuk mencapai tujuan, dan pedoman untuk melaksanakan strategi agar tujuan dari masing-masing peraturan perundang-undangan tercapai.<sup>156</sup>
- c. Harmonisasi hukum mengacu pada keterpaduan kelembagaan aspek hukum atau kelembagaan dalam tata pemerintahan yang baik diwujudkan dalam bentuk intraksi shukum dan kelembagaan. Oleh karena intraksi hukum dan kelembagaan terjadi di setiap komponen kegiatan dan juga antara kompenen kegiatan, maka keterpaduan tersebut hendaknya diupayakan untuk terwujud disetiap tingkatan intraksi hukum dan kelembagaan.
- d. Harmonisasi hukum mengacu pada kodifikasi dan unifikasi Upaya kodifikasi dan unifikasi hukum merupakan upaya untuk membatasi dan mengunci hasil harmonisasi hukum agar tidak berubah lagi. Jika terjadi perubahan, maka perubahan tersebut harus mengacu pada unifikasi hukum yang telah dikodifikasikan. Upaya kodifikasi adalah

---

<sup>156</sup> Kusnu Goesniadhie, *Harmonisasi Sistem Hukum Mewujudkan Tata Pemerintah Yang Baik*, Malang: Nasa Media, 2010 hlm 15

upaya untuk menghimpun peraturan perundang-undangan ke dalam satu buku.<sup>157</sup>

Menurut Sidharta instrumen penyelesaian disharmonisasi yaitu :

- a. Instrumen penyelesaian adalah asas hukum *lex superior derogat lege inferiori*, yang artinya adalah peraturan yang lebih tinggi tingkatannya akan mengesampingkan peraturan yang lebih rendah.
- b. Instrumen penyelesaiannya adalah asas hukum *lex posteriori derogat lege priori*, yang artinya adalah peraturan yang lebih belakangan akan mengesampingkan peraturan yang sebelumnya.
- c. Instrumen penyelesaiannya adalah asas hukum *lex specialist derogate lege generalis*, yang artinya adalah peraturan yang lebih khusus cakupannya mengesampingkan peraturan yang lebih umum.
- d. Instrumen penyelesaiannya adalah asas hukum *lex posteriori derogat lege priori*, yang artinya adalah pasal yang mengatur lebih belakangan akan mengesampingkan pasal yang sebelumnya.
- e. Instrumen penyelesaiannya adalah asas hukum *res judicate pro veritate habitur*, yang artinya putusan hakim yang harus dianggap benar sekalipun bertentangan dengan Undang-undang sampai ada putusan hakim lain yang mengoreksinya. Antara Undang-undang yang bersifat memaksa dan kebiasaan (instrumen penyelesaiannya adalah asas

---

<sup>157</sup>Kusnu Goesniadhie, *Harmonisasi Sistem Hukum Mewujudkan Tata Pemerintah Yang Baik*,

hukum *lex dura sed tamen scripta*, yang artinya Undang-undang tidak dapat diganggu gugat), atau antara Undang-undang yang bersifat mengatur dan kebiasaan, instrumen penyelesaiannya adalah asas hukum *die normatie ven kraft des faktis chen*, yang artinya perbuatan yang berulang-ulang akan memberi kekuatan berlaku normatif.<sup>158</sup>

Menurut Penulis penerbitan kartu keluarga bagi pasangan nikah sirri yang di atur dalam Permandari No. 109 tahun 2019 itu lebih kepada menerapkan asas kemanfaatan untuk urusan administrasi tanpa ada menerapkan asas kepastian hukumnya. Jelaslah dalam hal penerbitan kartu keluarga bagi pasangan nikah sirri itu lebih banyak memunculkan kebahagiaan. Karena kalau masyarakat sudah mendapatkan kartu keluarga mereka bisa mengurus urusan yang berhubungan dengan keperluan administrasi tanpa memikirkan kepastian hukumnya, Kemunculan aturan mengenai administrasi kependudukan pencatatan sipil mengalihkan tatanan aturan yang dari awal sudah teratur. Pemberian layanan yang diberikan negara terhadap administrasi sebagai proses tertib hukum bukan membuat hukum baru. Memberikan kelonggaran pelayanan pada masyarakat dengan perkawinan tidak tercatat bisa menurunkan keinginan masyarakat untuk melakukan isbat nikah. Aturan mengenai Kartu Keluarga dengan Frasa perkawinan tidak tercatat pada peraturan menteri dalam Negeri

---

<sup>158</sup>Sidharta, 2005, *Inisiatif Harmonisasi Sistem Hukum Pengelolaan Wilayah Pesisir Indonesia (Menuju Harmonisasi Sistem Hukum sebagai Pilar Pengelolaan Wilayah Pesisir Indonersia)*, Kementrian Bappenas, Departemen Kelautan dan Perikanan, Departemen Hukum dan HAM kerjasama dengan Mitra Pesisir/Coastal Resources Management Project II, h. 62-64

Nomor 109 tahun 2019 jika di bandingkan dengan Undang-Undang nomor 1 tahun 1974 tentang perkawinan pada pasal 1 ayat 2 mengenai diwajibkan melakukan pencatatan perkawinan.

Melalui asas hukum *lex superior* derogat *legi inferiori* penulis terlebih dahulu menentukan mana aturan yang lebih tinggi dan mana aturan yang rendah. Penulis memposisikan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 sebagai peraturan yang lebih tinggi (*Lex Superiori*) sedangkan Peraturan Permandagri No 109 tahun 2019 diposisikan sebagai peraturan yang bersifat rendah (*Lex Inferiori*). Adapun pertimbangannya adalah Undang-Undang Perkawinan mempunyai kekhususan norma yang mengatur tentang adanya pencatatan perkawin pada pasal 2 ayat (1) dapat menggesampingkan norma pada Permandari No. 109 Tahun 2019 Pada pasal 5 huruf b.

Selain itu pertimbangan penulis adalah Undang-undang Administrasi Kependudukan Nomor 23 tahun 2006 Bagian Pencatatan Perkawinan Pasal 34-36, wajib dilaksanakan bagi seseorang Pencatatan Nikah menurut Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 Tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil Bagian Pencatatan Perkawinan. Hal ini karena, aspek manfaat dan kepastian hukumnya yang lebih besar sedangkan Permandgari No. 109 Tahun 2019 mengatur tentang Formulir Pengajuan Layanan Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil pada Pasal 5 ayat (2) huruf b, c dan d: justru memberikan kelonggaran kepada masyarakat bagi perkawinan yang tidak tercatat boleh meregistrasikan pernikahannya

kepada dukcapil untuk bisa mendapatkan kartu keluarga dengan mengisi formulir Surat Pertanggung Jawaban Mutlak (SPTJM), dari kedua aturan ini UU Administrasi menghendaki tertibnya aturan pencatatan nikah, sedangkan Permandagri melonggarkan posisi UU Administrasi lebih tinggi dari permandagri maka sudah yang harus dikesampingkan adalah Permandagri.

Selanjutnya Peraturan Menteri Agama (PMA) No. 20 Tahun 2019 tentang Pencatatan Pernikahan yang dimaksud dan tujuan diterbitkannya adalah untuk ketertiban administrasi, transparansi, dan kepastian hukum dalam pelaksanaan pernikahan secara agama Islam. Semua perkawinan harus dicatat sesuai peraturan perundang-undangan. Dari hasil pencatatan tersebut pasangan suami isteri akan mendapatkan akta nikah/akta perkawinan. Sedangkan Permandgari No. 109 Tahun 2019, melonggarkan aturan masalah pencatatan perkawinan untuk kedua aturan ini bisa dipakai dengan asas *lex specialis derogate legi generalis*, artinya perundang-undangan yang mengatur hal-hal khusus mengesampingkan perundang-undangan yang mengatur substansi secara umum

Dan asas yang selanjutnya berbunyi: “ *Commodun Capere Potest de InjuriaSuaproria*”. Tidak boleh seseorang memperoleh keuntungan dari perbuatan melanggar hukum yang dilakukannya dan tidak boleh seseorang dibebani kerugian akibat perbuatan hukum yang dilakukan orang lain.<sup>159</sup>

---

<sup>159</sup>Oktaviani dkk., “*Inkonsistensi Regulasi Pencatatan Perkawinan Umat Islam Di Indonesia.*”

Hal ini menegaskan bahwa, jika terdapat suatu produk hukum atau peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan merupakan hukum yang dicita-citakan (*ius constituendum*) oleh masyarakat, maka produk tersebut akan bermasalah dalam aspek filsafat hukum maupun dalam efektivitas hukum.<sup>160</sup>

Aturan Permandagri ini sudah seharusnya untuk di harmonisasikan tanpa adanya harmonisasi sistem hukum, akan memunculkan keadaan tidak dapat menjamin kepastian hukum yang dapat menimbulkan gangguan dalam kehidupan bermasyarakat, ketidaktertiban dan rasa tidak dilindungi. Dalam perspektif demikian masalah kepastian hukum akan dirasakan sebagai kebutuhan yang hanya dapat terwujud melalui harmonisasi sistem hukum.<sup>161</sup>

Pembentuk peraturan perundang-undangan wajib menyusun suatu peraturan perundang-undangan secara selaras dengan pasal-pasal dalam peraturan perundang undangan yang lebih tinggi yang merupakan pasal yang menjadi dasar pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut. Hal inilah yang disebut dengan harmonisasi vertikal peraturan perundang-undangan, yakni harmonisasi peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lain dalam hierarki yang berbeda. Arti penting harmonisasi vertikal peraturan perundang-undangan ini adalah bahwa dalam

---

<sup>160</sup> Lalu M. Alwin Ahadi, “Efektivitas Hukum dalam Perspektif Filsafat Hukum: Relasi Urgensi Sosialisasi terhadap Eksistensi Produk Hukum,” *JURNAL USM LAW REVIEW* 5, no. 1 (2022): 110–27.

<sup>161</sup> Kusnu Goesniadhie, *Harmonisasi Hukum Dalam Perspektif perundang-undangan; Lex Specialis Suatu Masalah*, (Surabaya; JP Books, 2006), hal. 100.

sistem hukum Indonesia peraturan perundang-undangan tersebut dapat diuji oleh kekuasaan kehakiman. Di samping harmonisasi vertikal tersebut di atas di dalam penyusunan peraturan perundang-undangan harus diperhatikan pula harmonisasi yang dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan dalam struktur hierarki yang sama atau sederajat. Jenis harmonisasi ini disebut dengan Harmonisasi Horizontal peraturan perundang-undangan.<sup>162</sup>

---

<sup>162</sup> Sapto Nugroho, *Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan. O.S Eoh, Perkawinan Antar Agama dalam Teori dan Praktek*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1996), Hlm. 7