

**BAB IV**  
**ANALISIS PASAL 42 DAN 48 PERATURAN MENTERI DALAM NEGERI**  
**NOMOR 108 TAHUN 2019**

**A. Analisis Latar Belakang Permendagri 108 Tahun 2019**

Akta kelahiran adalah suatu bentuk akta yang wujudnya berupa selembar kertas yang diterbitkan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil yang berisi mengenai informasi tentang identitas anak yang dilahirkan, yaitu nama, tanggal lahir, nama orang tua, dan tandatangan pejabat yang berwenang. Dengan memiliki akta kelahiran ini, setiap orang dapat menunjukkan hubungan hukum dengan kedua orang tuanya sehingga anak tersebut mempunyai hubungan keperdataan dengan Ibu dan Bapaknyanya serta keluarga dari keduanya.

Secara umum diketahui bahwa anak yang legalitas keberadaannya diakui oleh Negara sebagai anak sah adalah anak yang merupakan keturunan yang diperoleh melalui hubungan biologis antara laki-laki dan perempuan melalui pernikahan yang sah berdasarkan agama maupun peraturan perundang-undangan. Hal tersebut sesuai dengan yang terdapat dalam Pasal 42 Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, yang berbunyi: “Anak yang sah adalah anak yang dilahirkan dalam atau sebagai akibat perkawinan yang sah”.<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup>Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan

Berdasarkan pada penjelasan ketentuan tersebut dapat disimpulkan, bahwa anak sah adalah anak yang dilahirkan sebagai akibat perkawinan yang sah.

Pada tahun 2016 terbitlah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2016 tentang Percepatan Peningkatan Cakupan Kepemilikan Akta Kelahiran, sebagaimana telah dicabut dan diterbitkannya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 108 Tahun 2019 tentang Pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil melalui Pasal 48 Ayat (2) memberi kemudahan dan memperbolehkan pembuatan akta kelahiran cukup dengan menunjukkan kartu keluarga yang mencantumkan bahwa mereka sudah menikah, disertai dengan Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM).

Dapat dijelaskan bahwa Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM) terbagi menjadi dua, yaitu:

- 1) SPTJM Kebenaran Data Kelahiran, yaitu pernyataan yang dibuat oleh orang tua kandung/wali/pemohon dengan tanggung jawab penuh atas kebenaran data kelahiran seseorang, dengan diketahui oleh dua orang saksi.
- 2) SPTJM Kebenaran Sebagai Pasangan Suami Istri, yaitu pernyataan yang dibuat oleh orang tua kandung/wali/pemohon dengan tanggung

jawab penuh atas status hubungan perkawinan seseorang, dengan diketahui dua orang saksi.

Dengan demikian dapat dipahami bahwa jika pasangan tersebut tidak memiliki akta nikah/kutipan akta perkawinan orang tua pada saat proses pembuatan akta kelahiran, maka yang akan digunakan adalah Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM) Kebenaran Pasangan Suami Istri, baru kemudian melakukan pembuatan akta kelahiran dengan disertai SPTJM Kebenaran Data Kelahiran.

Menurut Permendagri Nomor 108 Tahun 2019 tentang Pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil pada Pasal 48 ayat (1) dan (2) disebutkan:

- (1) Dalam hal pencatatan kelahiran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 tidak memenuhi persyaratan berupa:
  - a. buku nikah/kutipan akta perkawinan atau bukti lain yang sah; dan
  - b. status hubungan dalam keluarga pada KK tidak menunjukkan status hubungan perkawinan sebagai suami isteri, dicatat dalam register akta kelahiran dan kutipan akta kelahiran sebagai anak seorang ibu.
- (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.<sup>55</sup>

Dari Pasal 48 ayat (1) dan (2) dapat diketahui bahwa untuk pencatatan dan pembuatan akta kelahiran tergantung status hubungan keluarga dalam Kartu Keluarga (KK) yang dalam Permendagri ini dibagi menjadi dua, yaitu status hubungan dalam keluarga pada Kartu Keluarga (KK) tidak menunjukkan status hubungan perkawinan sebagai suami isteri, maka akan dicatat dalam register akta kelahiran dan kutipan akta kelahiran sebagai anak seorang ibu. Jika status hubungan dalam keluarga pada Kartu Keluarga (KK) menunjukkan status hubungan perkawinan sebagai suami isteri, maka dapat dicatat dalam register akta kelahiran sebagai anak ayah dan ibu dengan tambahan frase “yang perkawinannya belum tercatat sesuai dengan peraturan perundang-undangan”.

---

<sup>55</sup>Pasal 48 ayat (1) dan (2) Permendagri Nomor 108 Tahun 2019 tentang Pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil

Permasalahan muncul pada ayat (2) Pasal 48 ini, dimana dari pasal ini mungkin timbul pertanyaan bagaimana agar status pada Kartu Keluarga tercatat sebagai suami istri sementara diperlukan syarat berupa akta nikah. Dari sini penulis menelusuri bahwa pasal 48 ayat (2) ini adalah awal dari pengaturan beberapa pasal sebelumnya yang penulis kategorikan sebagai hulu permasalahan dalam Permendagri Nomor 108 Tahun 2019 tentang Pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil.

Jika ditelaah menggunakan teori harmonisasi hukum maka dapat dilihat terdapat disharmonisasi hukum yang terjadi pada pasal 42 dan 48, pasal 42 tidak ada menerangkan peruntukan pencatatan kelahiran bagi anak yang pernikahan ayah ibu nya belum tercatat.

Dimulai dari Pasal 2 ayat (1) menyebutkan:

“Pelayanan Pendaftaran Penduduk terdiri atas:

- a. pencatatan biodata Penduduk;
- b. penerbitan KK;
- c. penerbitan KTP-el;
- d. penerbitan KIA;
- e. penerbitan surat keterangan kependudukan terhadap pendaftaran Peristiwa Kependudukan; dan
- f. pendataan Penduduk rentan administrasi kependudukan.<sup>56</sup>

Dari 6 (enam) macam pelayanan pendaftaran kependudukan tersebut kemudian secara khusus untuk penerbitan Kartu Keluarga diatur dalam Pasal 9 yang pada ayat (1) Permendagri menyebutkan:

---

<sup>56</sup>Pasal 2 ayat (1) Permendagri Nomor 108 Tahun 2019 tentang Pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil

“Penerbitan KK sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) huruf b, bagi Penduduk WNI atau Penduduk Orang Asing terdiri atas:

- a. penerbitan KK Baru;
- b. penerbitan KK karena perubahan data; dan
- c. penerbitan KK karena hilang atau rusak.<sup>57</sup>

Permasalahan kemudian muncul melalui Pasal 10 dimana pada ayat (1) dan (2) disebutkan:

- (1) Penerbitan KK Baru untuk Penduduk WNI sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, dilaksanakan karena:
  - a. membentuk keluarga baru;
  - b. penggantian kepala keluarga;
  - c. pisah KK;
  - d. pindah datang Penduduk yang tidak diikuti dengan kepala keluarga;
  - e. WNI yang datang dari luar wilayah negara Republik Indonesia karena pindah;
  - f. rentan administrasi kependudukan; dan
  - g. Orang Asing yang memperoleh kewarganegaraan Indonesia dan bagi WNI yang semula berkewarganegaraan asing.
- (2) Penerbitan KK Baru karena membentuk keluarga baru sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, dengan memenuhi persyaratan sesuai dengan ketentuan Peraturan Presiden mengenai persyaratan dan tata cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil dan dilengkapi dengan syarat lainnya berupa surat pernyataan tanggung jawab mutlak perkawinan/perceraian belum tercatat.<sup>58</sup>

Dalam Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil dalam Pasal 11 ayat (1) menyebutkan bahwa untuk penerbitan KK baru untuk Penduduk WNI harus memenuhi persyaratan buku nikah/kutipan akta perkawinan atau kutipan akta perceraian. Demikian juga untuk

---

<sup>57</sup>Pasal 10 ayat (1) Permendagri Nomor 108 Tahun 2019 tentang Pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil

<sup>58</sup>Pasal 9 ayat (1) Permendagri Nomor 108 Tahun 2019 tentang Pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil

pencatatan kelahiran menurut Perpres ini Pasal 33 ayat (1) menyebutkan:

“Pencatatan kelahiran WNI harus memenuhi persyaratan:

- a. surat keterangan kelahiran;
- b. buku nikah/kutipan akta perkawinan atau bukti lain yang sah;
- c. KK; dan
- d. KTP-e1.<sup>59</sup>

Terkait dengan penggunaan SPTJM dalam Perpres kemudian diatur melalui Pasal 34:

“Penduduk dapat membuat surat pernyataan tanggung jawab mutlak atas kebenaran data dengan diketahui oleh 2 (dua) orang saksi dalam hal:

- a. tidak memiliki surat keterangan kelahiran; dan/atau
- b. tidak memiliki buku nikah/kutipan akta perkawinan atau bukti lain yang sah tetapi status hubungan dalam KK menunjukkan sebagai suami istri.<sup>60</sup>

Selanjutnya melalui pada Pasal 79 Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil mengatur lebih lanjut tentang penggunaan SPTJM ini disebutkan sebagai berikut:

- (1) Penerbitan KK karena perubahan data untuk perkawinan yang belum dicatatkan sebelum Peraturan Presiden ini berlaku tetapi status hubungan dalam KK menunjukkan sebagai suami isteri dilaksanakan dengan persyaratan surat pernyataan tanggung jawab mutlak kebenaran data perkawinan yang ditandatangani kedua belah pihak dengan diketahui oleh 2 (dua) orang saksi.
- (2) Penerbitan KK karena perubahan data untuk perceraian yang belum dicatatkan sebelum Peraturan Presiden ini berlaku tetapi status

---

<sup>59</sup>Pasal 33 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil

<sup>60</sup>Pasal 34 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil

hubungan dalam KK menunjukkan sebagai suami isteri dilaksanakan dengan persyaratan surat pernyataan tanggung jawab mutlak kebenaran data perceraian yang ditandatangani kedua belah pihak dengan diketahui oleh 2 (dua) orang saksi.<sup>61</sup>

Dari peperan di atas dapat dikatakan bahwa pengaturan antara Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil dengan Permendagri Nomor 108 Tahun 2019 tentang Pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil terdapat ketidaksesuaian, khususnya terkait dengan penggunaan SPTJM sebagai bagian dari persyaratan pembuatan Kartu Keluarga dan Akta Kelahiran. Padahal seyogianya Permendagri ini hanya bersifat pengaturan operasional dari Perpres tersebut.

Jadi dapat kita katakan bahwa ketentuan Pasal 10 ayat (2) Permendagri inilah yang kemudian menjadi celah dalam penggunaan SPTJM sebagai semacam “pengganti” bagi dokumen resmi yang sudah diatur sebelumnya yaitu buku nikah dan akta perceraian sebagai persyaratan pembuatan dan atau perubahan status perkawinan dalam Kartu Keluarga. Ketentuan dalam Permendagri ini menjadi lebih “longgar” dibandingkan dengan ketentuan yang diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil.

---

<sup>61</sup>Pasal 79 Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil

Berdasarkan pada aturan tersebut, setiap pasangan perkawinan tidak tercatat dapat mencatatkan status perkawinannya pada dokumen kependudukan yang dikeluarkan oleh Dinas Dukcapil. Sehingga legalitas anak dimata negara “seakan” diakui keberadaannya sebagai anak dari kedua orang tuanya. Namun hal tersebut hanya berlaku pada proses pemenuhan administrasi kependudukan saja. Terkait dengan status anak perkawinan tidak tercatat dalam ranah peradilan, hal tersebut masih perlu dilakukan isbat nikah, jika suatu saat anak dari hasil pasangan nikah siri ini ingin melakukan proses peradilan di Pengadilan. Sebab, dalam aturan yang telah terdapat dalam KHI, bahwa suatu perkawinan hanya bisa dibuktikan dengan akta perkawinan.

#### **B. Analisis Akibat diberlakukannya Permendagri 108 Tahun 2019**

Selain adanya disharmoni antara pasal, Permendagri Nomor 108 Tahun 2019 juga terjadi disharmoni dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 dan Peraturan Menteri Agama Nomor 20 Tahun 2019 tentang Pencatatan Pernikahan, kejadian inkonsistensi di dalam pemberlakuan hukum perkawinan ini menggeser dan membingungkan masyarakat yang semula pencatatan nikah adalah aspek penting dalam keabsahan peristiwa penting (perkawinan). Terbitnya Permendagri Nomor 108 Tahun 2019 yang kaitannya mengatur perkawinan tidak tercatat dapat memperoleh dokumen kependudukan dengan penggunaan Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM) menimbulkan dampak yang tidak sederhana terhadap ketertiban hukum perkawinan

yang sudah berlaku. Selain dianggap tidak memberikan sepenuhnya kepastian juga dianggap mendegradasi sistem hukum yang telah ada, tidak menutup kemungkinan akan berakibat pada rendahnya kesadaran dan kepatuhan masyarakat terhadap hukum yang selama ini sudah terbangun secara aturan dan sistem. Dampak lain yang ditimbulkan dari benturan hukum ini, terjadi pemudaran terhadap nilai positif moralitas sosial dan norma di masyarakat khususnya yang dapat berakibat buruk bagi perempuan dan anak yang dilahirkan.

Jika ditelaah lebih lanjut dapat dikatakan bahwa keberadaan Permendagri ini mereduksi kewenangan Pengadilan Agama sebagai lembaga yang secara legal formal memiliki kewenangan untuk menilai keabsahan sebuah peristiwa pernikahan. Pengadilan Agama pada dasarnya akan menerima dan memeriksa permohonan itsbat nikah tersebut melalui pemeriksaan lengkap pada tahap-tahap persidangan. Jika terbukti perkawinan tersebut sah secara agama dalam arti terpenuhi rukun dan syarat-syaratnya, maka permohonan tersebut dapat dikabulkan dengan tidak membedakan baik perkawinan tersebut terjadi sebelum maupun sesudah berlakunya Undang-Undang Perkawinan.

Jika dikomparasikan antara Permendagri Nomor 108 Tahun 2019 dengan Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018, penulis temukan bahwa di dalam Peraturan Presiden ini dapat dikatakan bahwa SPTJM itu hanyalah digunakan untuk peristiwa perkawinan/perceraian yang terjadi sebelum diterbitkannya Peraturan Presiden ini, namun

sudah terlanjur tercatat dalam Kartu Keluarga sebagai pasangan suami isteri. Sedangkan bagi mereka yang akan melakukan pembuatan KK baru selaras dan berlaku ketentuan umum yang telah diatur dalam Peraturan Perundang-Undangan sebelumnya, sebagaimana bisa kita lihat pada Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 Pasal 11 ayat (1) huruf a terdahulu. Demikian pula halnya dengan persyaratan pembuatan akta kelahiran sebagaimana Pasal 33 ayat (1).

Apalagi jika kemudian dikomparasikan dengan Undang-Undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974 Pasal 2 ayat (2) tentang wajibnya setiap perkawinan itu tercatat dan Kompilasi Hukum Islam pasal 5 ayat 1 tentang dicatatkannya perkawinan juga pasal 7 ayat (2) tentang pengajuan itsbat nikah. Selanjutnya Peraturan Menteri Agama tahun 2019 pasal 1 tentang pencatatan, pasal 25 tentang itsbat nikah dan pasal 41 tentang legalisasi Buku Nikah.

Maka dapatlah dikatakan bahwa SPTJM perkawinan/perceraian belum tercatat sebagai syarat pelengkap jika tidak memiliki akta nikah untuk keperluan pembuatan KK, menurut hemat peneliti, masalah tersebut dapat diselesaikan dengan melakukan permohonan itsbat nikah di Pengadilan Agama, dan SPTJM bukanlah solusi yang tepat.

Adanya kebijakan tersebut secara tidak langsung memberikan pengakuan atas perkawinan yang tidak tercatat oleh negara, sehingga dapat dikhawatirkan akan mendorong semakin maraknya perkawinan tidak tercatat serta memicu pandangan masyarakat bahwasanya

pencatatan perkawinan bukan lagi hal yang dianggap urgent (penting). Tidak hanya itu, diberlakukannya SPTJM pengganti akta nikah dianggap juga membatasi kemampuan serta ruang gerak negara untuk menertibkan masyarakatnya tentang perkawinan.

Selain itu, dari perspektif kepentingan administratif, kebijakan SPTJM perkawinan belum tercatat ini memungkinkan perlindungan dan pengakuan terhadap penentuan status pribadi dan status hukum atas setiap peristiwa kependudukan dan peristiwa penting yang dialami oleh penduduk secara menyeluruh dan tidak diskriminatif. Namun, di sisi lain, kebijakan SPTJM perkawinan belum tercatat telah mereduksi peran negara dalam mewujudkan ketertiban dan kepastian hukum bagi warga negara dalam hal perkawinan. Karena meski terdata secara administrasi, perlindungan hukum atas perkawinan tidak tercatat masih lemah, dan akan sangat merugikan bagi kelompok rentan, dalam hal ini perempuan dan anak.

Ketika berhadapan dengan hukum, tetap diperlukan alat bukti perkawinan menurut hukum, yaitu akta nikah atau buku nikah, bukan KK atau KTP. Jika tidak, maka tidak ada landasan hukum untuk mengajukan tuntutan atas hak-hak yang timbul akibat perkawinan (legal standing) maupun melakukan pelaporan atas perbuatan tindak pidana KDRT. Oleh karena itu, pasangan perkawinan tidak tercatat masih perlu mengajukan pengesahan nikah ke pengadilan agama untuk memperoleh kekuatan hukum atas perkawinan yang telah terjadi.

Demikian pula halnya ketika akan terjadi peristiwa kewarisan anak terhadap bapaknya maupun istri terhadap suaminya dalam ranah peradilan masih perlu untuk melakukan isbat nikah terlebih dahulu agar pernikahannya tersebut diakui dalam ranah peradilan, sebab suatu perkawinan hanya bisa dibuktikan dengan akta nikah. Meskipun dari segi kebijakan pencatatan sipil menggunakan SPTJM telah mengakui anak yang dilahirkan adalah anak sah, namun hal tersebut belum bias sepenuhnya melindungi seluruh hak anak, suami maupun istri dari segi kepastian hukum.

Secara umum, dalam islam terdapat dua status anak yang dilahirkan langsung oleh ibunya, yaitu anak sah dan ana tidak sah (anak hasil perbuatan zina). Sedangkan anak yang dilahirkan melalui pernikahan siri adalah anak yang “sah”. Namun di mata hukum positif indonesia, anak hasil nikah siri sama halnya dengan anak luar kawin (anak hasil zina). Sesuai dengan ketentuan yang disebutkan pada pasal 42 Undang-undang 1974 tentang perkawinan yaitu anak yang sah adalah anak yang dilahirkan dalam atau sebagai akibat perkawinan yang sah, yang mana perkawinan yang sah dapat dibuktikan dengan akta nikah.

Apabila status kedudukan anak hasil nikah siri disamakan dengan anak hasil zina, maka sebagaimana telah dijelaskan oleh Ibnu Rusyd dalam kitab Bidayatul Mujtahid bahwa “ulama telah sepakat

bahwa anak akibat zina yang lahir kurang dari 6 (enam) bulan tidak dinasabkan kepada ayahnya”<sup>62</sup>

Selanjutnya salah satu dampak penggunaan SPTJM ini adalah akan semakin kaburnya untuk perwalian nikah bagi anak dengan akta kelahiran dari perkawinan tidak tercatat, sebab saat pernikahan orang tuanya masih diragukan keabsahannya, maka wali nikah secara jelas akan jatuh kepada wali hakim. Artinya administrasi kependudukan pada status perkawinan tidak tercatat tidak ikut melegalkan hak orang tua menjadi wali nikah.

Seluruh kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah tentu diharapkan dapat memberikan dampak hukum yang baik untuk masyarakat ataupun terhadap peraturan lainnya. Maka dari itu penelitian dan pengkajian ulang tentu diperlukan terhadap apa yang akan diputuskan dan akan diimplementasikan oleh orang banyak dan dalam kurun waktu yang panjang. Seperti halnya dampak dari Permendagri Nomor 108 Tahun 2019 terhadap UU Nomor 1 Tahun 1974. Pada UU Nomor 1 Tahun 1974 Pasal 2 ayat (1) telah disebutkan bahwa “Perkawinan adalah sah apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu”, lalu pada ayat (2) disebutkan bahwa “tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan Perundang-Undangan yang berlaku”. Maka dari itu sudah diwajibkan dan ditekankan oleh Undang-undang Perkawinan, setiap perkawinan

---

<sup>62</sup> Ibnu Rusyd, *Bidayah Al-Mujtahid* (Pustaka Azzam), hal. 718

akan dianggap sah apabila dilakukan berdasarkan agama dan tercatat di lembaga berwenang melalui PPN (Pegawai Pencatat Nikah), sehingga pernikahan tersebut memiliki kekuatan dan kepastian hukum karena telah diakui oleh Negara dan dikemudian hari adanya perkawinan tersebut dapat dibuktikan mengingat kepentingan orang-orang yang berada dalam lingkup keluarga tersebut, seperti suami, istri dan anak begitu juga dengan harta yang diperoleh selama terjadinya perkawinan tersebut.<sup>63</sup>

Ketentuan yang terdapat pada Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 menjelaskan bahwa pelaksanaan perkawinan dapat dilaksanakan asalkan tidak bertentangan dengan agama dan kepercayaan atau ditentukan bukan berdasarkan Undang-Undang yang artinya tidak ada perkawinan yang dilaksanakan di luar hukum masing-masing agama dan kepercayaan itu sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945 termasuk ketentuan undang-undang yang berlaku bagi golongan agama dan kepercayaan itu.<sup>64</sup>

Perkawinan pada dasarnya adalah inti dari peristiwa hukum yang nantinya akan menimbulkan hubungan hukum seseorang seperti melahirkan anak.<sup>65</sup> Pencatatan perkawinan sudah diatur pada pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 yang mana setiap

---

<sup>63</sup> Beby Sendy, *Hak yang Diperoleh Anak dari Perkawinan tidak Dicatat*, Jurnal Hukum Responsif FH UNPAB Volume 7 Nomor 7 Maret 2019, h. 2.

<sup>64</sup> M. Zamroni, *Prinsip-prinsip Hukum Pencatatan Perkawinan di Indonesia*, (Surabaya: Media Sahabat Cendekia, 2018), h. 10.

<sup>65</sup> Agus Manurung dan Lusia Sulastrri, *Polemik Pencatatan Anak dari Nikah Siri*, Jurnal Hukum Sasana, Vol. 7, No. 2, Desember 2021, h. 326

sebuah perkawinan di laksanakan, perkawinan tersebut harus segera dicatatkan oleh PPN (Pegawai Pencatat Nikah) sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku guna semua perkawinan yang dicatat memiliki legalitas kekuatan hukum dan menjadi bukti yang sah.

Islam tidak mempermasalahkan hukum pembuktian perkawinan, hukum pembuktian perkawinan belum secara spesifik dalam fiqh, akan tetapi dengan diwajibkannya kehadiran saksi pada saat proses keberlangsungan akad nikah merupakan salah satu pembuktian terhadap sebuah perkawinan.<sup>66</sup> Untuk melaksanakan perkawinan dalam Islam cukup dengan memenuhi rukun dan syarat dan tidak ada perihal pencatatan untuk peristiwa perkawinan yang terjadi.

Memang konsep ini sangat bertentangan dengan sistem hukum yang ada di Indonesia pada saat ini, yang mana mengharuskan tiap perkawinan dicatatkan dengan tujuan mempermudah para pihak dalam membuktikan adanya perkawinan yang telah dilaksanakan dan telah mengikuti aturan perundang-undangan. Konsep pencatatan ini memberikan solusi yang baik terhadap hak anak dan isteri dari perkawinan yang tercatat baik itu hak perdata ataupun hak administrasi seperti pembuatan Kartu Tanda Penduduk (KTP), Kartu Keluarga (KK), Akta Kelahiran, atau Akta Nikah karena disetiap dokumen tersebut berisikan data mengenai status perkawinan seseorang. Karena tuntutan pencatatan perkawinan tersebut, maka pihak yang melakukan nikah di

---

<sup>66</sup> Sabarudin Ahmad, *Transformasi Hukum Pembuktian Perkawinan Dalam Islam*, (Surabaya: Airlangga University Press, 2020), h. 3.

bawah tangan atau nikah siri tidak dapat menuntut yang bukan hak nya baik terhadap ayah, isteri atau anak yang dilahirkan dari perkawinan tersebut.

Berdasarkan kebijakan baru yang diterbitkan oleh pemerintah melalui Permendagri Nomor 9 Tahun 2016 Tentang Percepatan Peningkatan Cakupan Kepemilikan Akta Kelahiran yang telah dicabut dan diganti dengan Permendagri Nomor 108 Tahun 2019 Tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 Tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk, terlihat memberikan peluang kepada para pelaku nikah siri untuk “melegalkan” status perkawinan mereka yang selama ini terkendala dalam hal pembuktian perkawinan. Hasil yang diterima oleh pasangan nikah siri tersebut adalah dikeluarkannya akta otentik oleh disdukcapil yang mana telah legal-lah perkawinan mereka. Akta otentik tersebut hanya berlaku pada pemenuhan administrasi kependudukan yang dicantumkan status perkawinan belum tercatat berdasarkan pada Permendagri Nomor 108 Tahun 2019, sementara untuk pemenuhan hak perdata antara anak dengan ayahnya dan suami dan isterinya menimbulkan masalah baru yang masih dipertanyakan mengenai perolehan hak-hak perdatanya seperti hak nafkah dan hak waris.

Berdasarkan Permendagri Nomor 108 Tahun 2019 Pasal 48 ayat (2) Tentang Pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 Tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan

Pencatatan Sipil disebutkan bahwa “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.<sup>67</sup>

Pada proses penerbitan KK Baru karena membentuk keluarga baru sebagaimana dimaksud pada Permendagri Nomor 108 Tahun 2019 Pasal 10 ayat (1) selain melampirkan persyaratan sesuai ketentuan seperti disebutkan pada Pasal 42 Permendagri Nomor 108 Tahun 2019 kemudian ditambah lagi dengan melampirkan persyaratan lainnya berupa surat pernyataan tanggung jawab mutlak perkawinan/perceraian belum tercatat karena sebelumnya pada Pasal 5 ayat (2) huruf e Permendagri Nomor 109 Tahun 2019 tentang Formulir Dan Buku Yang Digunakan Dalam Administrasi Kependudukan dijelaskan bahwa formulir surat pertanggung jawaban mutlak kebenaran sebagai pasangan suami istri digunakan apabila pemohon tidak bisa menunjukkan buku nikah/kutipan akta perkawinan namun status yang

---

<sup>67</sup> Pasal 48 ayat (2) Permendagri Nomor 108 Tahun 2019 tentang Pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil

di tunjukkan pada Kartu Keluarga adalah sebagai suami istri. Berdasarkan penambahan frasa dalam Kartu Keluarga berupa keterangan bahwa perkawinan tersebut belum tercatat kemudian diperkuat kembali oleh SPTJM yang juga menjelaskan bahwa perkawinan tersebut belum tercatat maka pasangan nikah belum tercatat tersebut dapat bersatu dalam satu Kartu Keluarga.

Penerapan pasal 5 ayat (2) huruf e Permendagri Nomor 109 Tahun 2019 tentang Formulir dan Buku Yang Digunakan Dalam Administrasi Kependudukan menimbulkan satu permasalahan menyangkut konsekuensi fungsi keberadaan dari Kartu Keluarga itu sendiri. Sedangkan Kartu Keluarga adalah akta otentik yang memiliki nilai pembuktian sempurna serta mengikat.

Pemerintah seolah mengabaikan peraturan-peraturan terdahulu yang masih berlaku dalam pembuatan Permendagri tersebut. hal ini berkaitan dengan perkawinan yang belum atau tidak tercatat. Peraturan terdahulu telah mengatur bahwa bagi pasangan nikah siri yang ingin perkawinannya diakui keabsahannya oleh negara diharuskan untuk melakukan itsbat nikah terlebih dahulu di pengadilan. Karena tanpa sidang itsbat nikah pernikahan siri tersebut tidak dapat diakui keabsahannya oleh negara sampai kapanpun.

Apapun kebijakan yang dikeluarkan pemerintah bisa dipastikan akan memberikan dampak hukumnya baik kepada masyarakat maupun terhadap peraturan lainnya. Karenanya perlu adanya penelitian dan

pengkajian ulang terhadap apa yang akan diputuskan dan akan diimplementasikan orang banyak dan dalam waktu jangka panjang. Seperti halnya dengan dampak dari lahirnya Permendagri Nomor 108 Tahun 2019 terhadap UU Nomor 1 Tahun 1974 Pasal 2 ayat (1). Pada Pasal 2 ayat (1) disebutkan bahwa “Perkawinan adalah sah apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu”, untuk selanjutnya pada ayat (2) disebutkan bahwa “tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan Perundang-Undangan yang berlaku”. Dengan demikian sangat jelas bahwa Undang-Undang Perkawinan menekankan setiap perkawinan akan dianggap sah apabila dilakukan berdasarkan agama dan tercatat di lembaga berwenang melalui Pegawai Pencatat Nikah, sehingga perkawinan mempunyai kekuatan dan kepastian hukum karena diakui oleh Negara dan peristiwa adanya perkawinan tersebut bisa dibuktikan mengingat kepentingan orang-orang yang berada dalam lingkup keluarga tersebut, seperti suami, istri dan anak begitu juga harta yang diperoleh selama perkawinan itu berlangsung.<sup>68</sup>

Ketentuan yang terdapat pada Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 menjelaskan bahwa sepanjang tidak bertentangan dengan agama dan kepercayaannya atau ditentukan lain dalam Undang-Undang ini maka perkawinan bisa dilaksanakan. Dengan kata lain, tidak ada perkawinan yang dilaksanakan di luar hukum masing-masing

---

<sup>68</sup>Beby Sedy, *Hak yang Diperoleh Anak dari Perkawinan tidak Dicatat*, Jurnal Hukum Responsif FH UNPAB Volume 7 Nomor 7 Maret 2019, h. 2.

agamanya dan kepercayaannya itu sesuai dengan Undang Undang Dasar 1945 termasuk ketentuan Undang-Undang yang berlaku bagi golongan agamanya dan kepercayaannya itu.<sup>69</sup> Sejatinya peristiwa hukum perkawinan menjadi induk dari peristiwa hukum yang nantinya akan mengikutinya dalam lingkup hukum keluarga karena dari terjadinya sebuah perkawinan akan melahirkan status hubungan hukum seseorang, apalagi nantinya dari perkawinan tersebut akan melahirkan anak.<sup>70</sup>

Munculnya status baru yaitu perkawinan/perceraian tidak tercatat secara tidak langsung menyebabkan kedudukan pencatatan perkawinan yang semula berfungsi untuk menjamin ketertiban hukum (*legal order*) sebagai instrumen kepastian hukum melalui alat bukti perkawinan menjadi bertentangan dengan kewajiban pencatatan perkawinan sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

Pentingnya pencatatan perkawinan bahkan jauh sebelum adanya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, yaitu semenjak lahirnya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1946 tentang Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk dimana pasal 1 ayat 1 menegaskan

---

<sup>69</sup>M. Zamroni, *Prinsip-prinsip Hukum Pencatatan Perkawinan di Indonesia*, (Surabaya: Media Sahabat Cendekia, 2018), h. 10.

<sup>70</sup>Agus Manurung dan Lusia Sulastri, *Polemik Pencatatan Anak dari Nikah Siri*, Jurnal Hukum Sasana, Vol. 7, No. 2, Desember 2021, h. 326.

“nikah yang dilakukan menurut agama Islam selanjutnya disebut nikah, diawasi oleh Pegawai Pencatat Nikah yang diangkat oleh Menteri Agama atau oleh pegawai yang ditunjuk olehnya”. Hal ini kemudian diperkuat dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 32 tahun 1954 yang menetapkan berlakunya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1946 tentang Nikah Talak dan Rujuk di seluruh daerah di luar Jawa dan Madura dimana pada pasal 2 ayat 2 disebutkan “tiap-tiap perkawinan dicatat menurut undang-undang yang berlaku”. Artinya, keharusan pencatatan perkawinan sudah diatur dalam perundang-undangan tidak lama setelah Indonesia merdeka dan sampai sekarang ketentuan itu tidak pernah berubah.

### **C. Analisis Permendagri 108 menurut Maqashid Syariah**

Pada pernikahan yang tidak tercatat biasanya terjadi sesuatu atau dapat dikatakan mempelai “bermasalah” baik terkait pada syarat dan rukun perkawinan, misalnya ditinggal suami tanpa kabar selama bertahun-tahun, kemudian memutuskan untuk menikah lagi dengan orang lain tanpa mengajukan cerai terlebih dahulu ke pengadilan, karena menganggap si suami sudah melanggar taklik talak. Hal ini tentu saja tidak selaras dengan hukum perkawinan, sehingga mengakibatkan biasanya hukum perkawinan yang kedua tersebut. Disinilah maka secara aturan negara keberadaan itsbat nikah melalui pengadilan merupakan cara legal untuk memastikan keabsahan sebuah

peristiwa perkawinan, bukan dengan SPTJM yang tidak memiliki kekuatan hukum.

Disinilah ketika ditelaah menurut teori *maqashid syari'ah*, bahwa salah satu diantara *ushulul khamsah* adalah pemeliharaan keturunan. Menurut Abdul Helim, pencatatan akad nikah dipandang dapat melindungi dan memelihara kemaslahatan keturunan, karena dengan tercatatnya akad nikah, anak yang dilahirkan memiliki identitas yang jelas dan asal usul yang dapat dibuktikan secara hukum. Hak-haknya sebagai anak dapat dilindungi dan orang tuanya pun terikat dengan aturan-aturan tentang tanggung jawabnya sebagai orang tua.<sup>71</sup>

Berdasarkan banyaknya kebaikan dan kemaslahatan akad nikah yang tercatat secara resmi, serta dampak buruknya jika dilakukan tanpa melalui proses pencatatan, maka pencatatan akad nikah patut dipertimbangkan sebagai salah satu penentu sah tidaknya akad nikah. Pencatatan akad nikah sebagai salah satu syarat sah akad nikah merupakan hal yang sangat relevan dengan kondisi sekarang, sehingga sebuah pernikahan akan memiliki legalitas hukum, dapat dibuktikan dan berhak mendapatkan perlindungan hukum. Selain itu pencatatan nikah relevan dengan kehendak *maqashid syari'ah* yang sesuai pula dengan kehendak Allah, sehingga pencatatan akad nikah merupakan suatu kebutuhan yang tidak dapat diabaikan dan dikesampingkan. Pencatatan akad nikah tidak hanya dapat menjadi syarat sahnya nikah,

---

<sup>71</sup> Abdul Helim, *Maqasid al-Shari'ah Versus Usul al-Fiqh (Konsep dan Posisinya dalam Metodologi Hukum Islam)*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2019, h. 168-169.

tetapi juga dapat dijadikan sebagai rukun akad nikah, dalam hal ini dapat dianalogikan menjadi bagian dari rukun saksi yang kemudian disebut saksi administratif. Saksi administratif ini berbentuk buku nikah dan ia merupakan pengembangan dari saksi personal.<sup>72</sup>

Sejalan dengan itu, maka menurut peneliti dengan diberlakukannya kebijakan SPJTM, tidak memberikan kemaslahatan atau keadilan sosial bagi seluruh masyarakat secara umum, akan tetapi terbatas pada pribadi, agama atau golongan tertentu terlihat dari kebijakan ini yang hanya diperuntukkan untuk kepentingan administrasi. Padahal seharusnya yang ditegakan adalah kemaslahatan umum bukan kemaslahatan individu. Padahal secara normatif, Undang-Undang Perkawinan telah mewujudkan prinsip-prinsip yang terkandung dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 dan telah menampung segala kenyataan yang hidup dalam masyarakat serta telah mempertimbangkan hukum agama kepercayaan dalam masyarakat.

Di zaman sekarang dengan jumlah penduduk semakin banyak dan keadaan yang beragam, maka pendataan berupa pencatatan kependudukan baik itu kelahiran, perkawinan, perceraian, kematian dan lain-lain, mutlak diperlukan. Karena jika tidak dilakukan akan menimbulkan ketidakteraturan dan ketidaktartiban dalam kehidupan bermasyarakat yang pada akhirnya akan menimbulkan penyelundupan hukum. Akan tetapi dalam menangani masalah administrasi

---

<sup>72</sup> Ibid, h. 172-173.

kependudukan juga harus memperhatikan hukum norma agama yang telah berlaku. Dengan demikian ketentuan adanya penetapan (isbat) nikah bagi perkawinan yang tidak dicatatkan merupakan solusi paling tepat. Tinggal sekarang bagai mana upaya pemerintah untuk memberi kemudahan upaya isbat nikah tersebut, dengan menghilangkan kesulitan masyarakat, baik dari segi biaya, waktu dan prosedur pengurusan, persyaratan dan lain-lain.