

BAB III

BATAS USIA BALIGH SYARAT SAKSI NIKAH DALAM PERNIKAHAN MENURUT PERATURAN MENTERI AGAMA NOMOR 11 TAHUN 2007

A. Sekilas tentang Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007

1. Lahirnya Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007.

Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 tentang pencatatan nikah merupakan salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang diundangkan dalam Berita Negara Republik Indonesia Nomor 5 di Jakarta pada tanggal 25 Juni 2007. Lahirnya Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 adalah untuk memenuhi tuntutan perkembangan tata pemerintahan dan peningkatan pelayanan kepada masyarakat guna meninjau Keputusan Menteri Agama Nomor 477 Tahun 2004 tentang pencatatan pernikahan. Lahirnya peraturan ini dilandaskan atas beberapa peraturan perundang-undangan sebelumnya. Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 tentang pencatatan nikah adalah perundang-undangan yang disusun secara sistematis. Isi dari Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 ini terdiri dari 21 BAB yang terdiri dari 42 pasal.

2. Kedudukan Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 dalam Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia.

Dalam sistem hukum di Indonesia, Dalam sistem hukum di Indonesia, proses pembuatan Undang-Undang yang selama ini dinaungi oleh beberapa peraturan kini mengacu pada satu Undang-Undang yaitu

Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Maka jenis dan tata urutan (hierarki) peraturan perundang-undangan telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyebutkan bahwa:¹

- 1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
 - c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - d. Peraturan Pemerintah;
 - e. Peraturan Presiden;
 - f. Peraturan Daerah.
- 2) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat 1.

Maka dalam hal ini jika Pasal 7 ayat 1 tersebut dipahami seakan-akan jenis peraturan perundang-undangan bersifat *limitatif*, hanya berjumlah 6 (enam) yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan Peraturan Daerah. Hal ini berarti diluar dari keenam jenis tersebut sepertinya bukan dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan. Namun demikian Pasal 8 ayat 2 dalam penjelasannya disebutkan bahwa jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud

¹ Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan-undangan

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

Dari ketentuan Pasal 8 ayat 1 tersebut, maka jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan dalam Pasal 7 tidak bersifat *limitatif* hanya yang terdapat dalam Pasal 7 ayat 1 saja. bahkan jika dikaitkan dengan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 disebutkan Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan. Lembaga/Pejabat Negara yang berwenang dalam hal ini adalah Lembaga/Pejabat Negara baik di Pusat dan Daerah. Setiap Lembaga/Pejabat Negara tertentu dapat diberikan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan baik oleh Undang-Undang Dasar maupun Undang-Undang.

Kewenangan yang diberikan atau dimiliki oleh lembaga atau pejabat itu dapat berbentuk kewenangan *atributif* atau kewenangan

delegatif/derivatif.² Kewenangan *atributif* dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah kewenangan asli (orisinil) yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar atau Undang-Undang kepada lembaga atau pejabat tertentu, atau kewenangan yang melekat dan diberikan kepada suatu institusi atau pejabat berdasarkan peraturan perundang-undangan, sedangkan kewenangan *delegatif/derivatif* adalah kewenangan yang diberikan oleh pemegang kewenangan *atributif* kepada pejabat atau lembaga tertentu dibawahnya, untuk mengatur lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh pemegang kewenangan *atributif*.

Berdasarkan uraian di atas, maka Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tidak bersifat *limitatif*. Artinya, di samping 6 (enam) jenis peraturan perundang-undangan yang telah disebutkan secara eksplisit dalam Pasal 7 ayat 1, terdapat jenis peraturan perundang-undangan lain yang selama ini secara faktual ada dan itu tersirat dalam rumusan Pasal 8 ayat 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Jenis peraturan perundang-undangan lain yang tidak ditempatkan pada Pasal 8 ayat 1 antara lain adalah:³

1. Peraturan Mahkamah Agung
2. Keputusan Kepala BPK
3. Peraturan Bank Indonesia
4. Keputusan Kepala/Ketua LPND

² Sadu Wasistiono, Dkk, Perkembangan Organisasi Kecamatan dari Masa Ke Masa, Fokus media, Hlm. 22.

³ *Ibid.*, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

5. Keputusan Menteri yang bersifat pengaturan (*regeling*) yang didasarkan pada kewenangan delegatif yang diberikan oleh Presiden, Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah.

Keputusan Menteri itu harusnya di bawah Keputusan Presiden karena menteri bertanggung jawab langsung kepada Presiden, tidak dicantumkan Peraturan Menteri atau jenis-jenis peraturan perundang-undangan lainnya di dalam hierarki. Peraturan Menteri sebagai salah satu instrumen hukum masih diperlukan dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Negara. Keberadaan Peraturan Menteri diperlukan untuk melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan di atasnya yang secara tegas memerintahkan atau mendelegasikan. Namun demikian, hal tersebut tidak menutup kemungkinan bahwa menteri dapat membuat peraturan walaupun pendelegasian tersebut tidak secara tegas atau tidak diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Artinya, Menteri dapat menetapkan peraturan yang tidak merupakan delegasi peraturan perundang-undangan yang di atasnya. Peraturan menteri ini biasa disebut peraturan menteri mandiri, termasuk dalam peraturan kebijakan.

Dalam pembentukan Peraturan Menteri, berlaku prinsip bahwa peraturan yang sederajat atau lebih tinggi dapat menghapuskan atau mencabut peraturan yang sederajat atau yang lebih rendah. Dalam hal peraturan yang sederajat bertentangan dengan peraturan sederajat lainnya (dalam arti sejenis), maka berlaku peraturan yang terbaru dan peraturan yang lama dianggap telah dikesampingkan (*lex posterior derogat legi priori*). Jika peraturan yang mengatur hal yang merupakan

kekhususan dari hal yang umum (dalam arti sejenis) yang diatur oleh peraturan yang sederajat, maka berlaku peraturan yang mengatur hal khusus tersebut (*lex specialis derogat legi generalis*). Namun, bila secara hirarkhi peraturan perundang-undangan yang ada dijenjang yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berada pada jenjang lebih tinggi. Dan seterusnya sesuai dengan hirarkhi norma dan peraturan perundang-undangan, dalam hal ini maka yang digunakan adalah asas *Lex Superior derogat legi Inferior*. Pembentuk peraturan perlu bersepakat bahwa *lex posterior derogat legi priori* dan *lex specialis derogat legi generalis* didasarkan pada hal yang sejenis.⁴

Maka kedudukan Peraturan Menteri sesuai dengan jenis dan tata urutan (hierarki) peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 sehingga peraturan menteri ini merupakan peraturan perundang-undangan yang bisa dianggap mempunyai daya laku serta daya ikat bagi setiap orang dan lembaga.

3. Implementasi Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007.

Salah satu asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik adalah asas dapat dilaksanakan, yaitu setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis. Asas adalah dasar atau sesuatu yang

⁴R. Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2008, Hlm. 135-136.

dijadikan tumpuan berpikir, berpendapat dan bertindak.⁵ Implementasi Peraturan Menteri terkait dengan kesiapan departemen secara nyata untuk melaksanakan Peraturan Menteri yang dibentuk.

Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 ini merupakan peraturan yang mengatur tentang pencatatan nikah, rujuk, pendaftaran cerai talak, cerai gugat, untuk menjadi pedoman bagi penghulu maupun PPN dalam melakukan tugasnya sebagai pegawai pencatat nikah, agar Peraturan Menteri Agama ini dapat dilaksanakan dan untuk mencegah terjadinya penyimpangan maka perlu adanya pengawasan, sebagaimana diatur dalam Pasal 39 sebagai berikut:⁶

1. Kepala KUA kecamatan melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas penghulu dan pembantu PPN.
2. Kepala KUA wajib melaporkan hasil pencatatan nikah, talak/rujuk secara periodik kepada kepala kantor Departemen Agama kabupaten/kota.
3. Dalam hal-hal tertentu kepala Seksi dapat melakukan pemeriksaan langsung ke KUA.
4. Hasil pemeriksaan dibuat dalam bentuk Berita Acara Pemeriksaan yang ditandatangani oleh Kepala Seksi dan Kepala Kua yang bersangkutan.

⁵ Departemen Pendidikan Nasional, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Jakarta, Balai Pustaka, 2002, Edisi III, Hlm.70

⁶ Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007

Berita Acara Pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dilaporkan kepada Kepala Kantor Departemen Agama Kabupaten/Kota dan seterusnya kepada Kepala Kantor Departemen Agama Provinsi.

Kemudian dalam hal-hal yang mungkin tidak dilaksanakannya undang-undang ini, maka akan dikenai dengan sanksi. sebagaimana yang telah diatur dalam Pasal 40 yaitu:

1. PPN dan Penghulu yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam peraturan ini dikenakan sanksi administratif sesuai dengan peraturan perundang-undang yang berlaku.
2. Pembantu PPN yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam peraturan ini dapat dikenakan sanksi pemberhentian.

Jadi dilihat ketentuan yang telah diatur kedua pasal tersebut dapat ditarik kesimpulan, bahwa Peraturan Menteri Agama ini mempunyai kekuatan hukum yang mengharuskan untuk dilaksanakan oleh pejabat yang bawenang dalam hal ini adalah para pejabat yang bertugas mengurus tentang pencatatan NTCR yakni, para pejabat KUA.

B. Ketentuan Usia Saksi Nikah Menurut Pasal 19 Ayat 2 Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007.

Kehadiran saksi nikah dalam akad nikah adalah sesuatu yang mesti dan tidak sah akad nikah yang tidak dihadiri oleh saksi nikah. Maka dalam hal ini Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 ada dalam Pasal 26 menerangkan bahwa: Perkawinan yang dilangsungkan dimuka pegawai pencatat perkawinan yang tidak berwenang, wali nikah yang tidak sah atau yang dilangsungkan tanpa dihadiri oleh 2 (dua) orang saksi dapat dimintakan pembatalannya oleh keluarga dalam garis keturunan lurus ke

atas dari suami atau isteri, jaksa dan suami atau isteri. Ini artinya bahwa pernikahan harus dihadiri oleh 2 (dua) orang saksi bila tidak maka boleh dimintakan pembatalan atau pernikahan itu secara langsung menjadi tidak sah dalam pandangan hukum negara. Oleh karena itu, di antara kewajiban pelaksanaan pernikahan adalah mengumumkan pernikahan dihadapan orang banyak dengan cara persaksian. Dan bagi seseorang yang ingin menjadi saksi nikah dalam akad nikah maka dia harus memenuhi beberapa syarat-syarat yang diatur dalam Undang-Undang yang ada di Indonesia. Kemudian dalam kompilasi hukum Islam syarat saksi nikah ada dalam Pasal 25 Yang dapat ditunjuk menjadi saksi dalam akad nikah ialah: seorang laki-laki muslim, adil, aqil baligh, tidak terganggu ingatan dan tidak tuna rungu atau tuli. Sedangkan didalam Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 tentang Pencatatan Nikah, syarat bagi saksi nikah diterangkan dalam Pasal 19 ayat 1 dan ayat 2 sebagai berikut:

1. Akad nikah harus dihadiri sekurang-kurangnya dua orang saksi
2. Saksi nikah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi syarat-syarat:
 1. Laki-laki;
 2. Beragama Islam;
 3. *Baligh*, berumur sekurang-kurangnya 19 tahun;
 4. Berakal;
 5. Merdeka; dan
 6. Dapat berlaku adil.

Persyaratan yang diatur dalam Pasal 19 ayat 1 dan ayat 2 Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 tentang Pencatatan Nikah, syarat bagi saksi nikah yang diterangkan adalah biasa sejalan dengan keyakinan hukum yang dianut sebagian besar masyarakat Indonesia. Yang berbeda dan terlihat kontroversi adalah keterangan tambahan mengenai syarat *baligh* yakni, kata "berumur sekurang-kurangnya 19 tahun."

Syarat *baligh* adalah, berumur sekurang-kurangnya 19 tahun, inilah yang menjadi bahan pertimbangan penulis meneliti dalam skripsi ini karena terlihat kontroversi yaitu keterangan tambahan mengenai syarat *baligh*, yakni, kata "berumur sekurang-kurangnya 19 tahun". Jadi usia *baligh* menurut ketentuan Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 adalah 19 tahun, seorang saksi nikah yang telah baligh tetapi belum berusia 19 tahun, maka saksi nikah tersebut tidak dapat menjadi saksi nikah. Hak persaksiannya gugur dan berpindah kepada saksi nikah lain yang telah berusia 19 tahun.

Adapun dalam soal hak dan kewajiban menurut hukum positif, yang menjadi ukuran kedewasaan seseorang telah dijelaskan dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata berbunyi: belum dewasa adalah mereka yang belum mencapai umur genap dua puluh satu tahun, dan tidak lebih dahulu telah kawin(Pasal 330 KUHPer.). Kemudian pasal 47 ayat 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan berbunyi: "Anak yang belum mencapai umur 18 (delapan belas) tahun atau belum pernah melangsungkan perkawinan ada di bawah kekuasaan orang tuanya selama mereka tidak dicabut dari kekuasaannya". Selanjutnya pada ayat 2 berbunyi: "Orang tua mewakili anak tersebut mengenai segala perbuatan hukum di

dalam dan di luar Pengadilan”. Sedangkan dalam kompilasi hukum Islam Pasal 98 ayat 1 berbunyi “Batas usia anak yang mampu berdiri sendiri atau dewasa adalah 21 tahun, sepanjang anak tersebut tidak bercacat fisik maupun mental atau belum pernah melangsungkan perkawinan”. Selanjutnya dalam Pasal 98 ayat 2 berbunyi: “Orang tuanya mewakili anak tersebut mengenai segala perbuatan hukum di dalam dan di luar Pengadilan”.

Maka orang bisa dikatakan cakap hukum. Menurut hukum setiap manusia pribadi mempunyai hak-hak, tetapi tidak selalu cakap melakukan perbuatan hukum (*handelings bekwaamheid*). Disamping wewenang untuk dapat melakukan perbuatan hukum, orang harus cakap melakukan hukum. Seorang adalah cakap hukum, apabila ia telah dianggap cukup cakap untuk mempertanggungjawabkan sendiri atas segala tindakan-tindakannya sendiri. Seorang dewasa yang normal adalah “cakap hukum”. Dalam hal-hal tertentu ia tidak dianggap cakap hukum lagi apabila ia gila/tidak sehat pikirannya atau diletakkan di bawah pengampuan. Orang yang belum dewasa dan orang yang tidak lagi dianggap cakap hukum dalam perbuatan hukum akan diwakili oleh walinya.⁷

⁷ R. Soeroso, *Op. Cit.* Hlm. 233