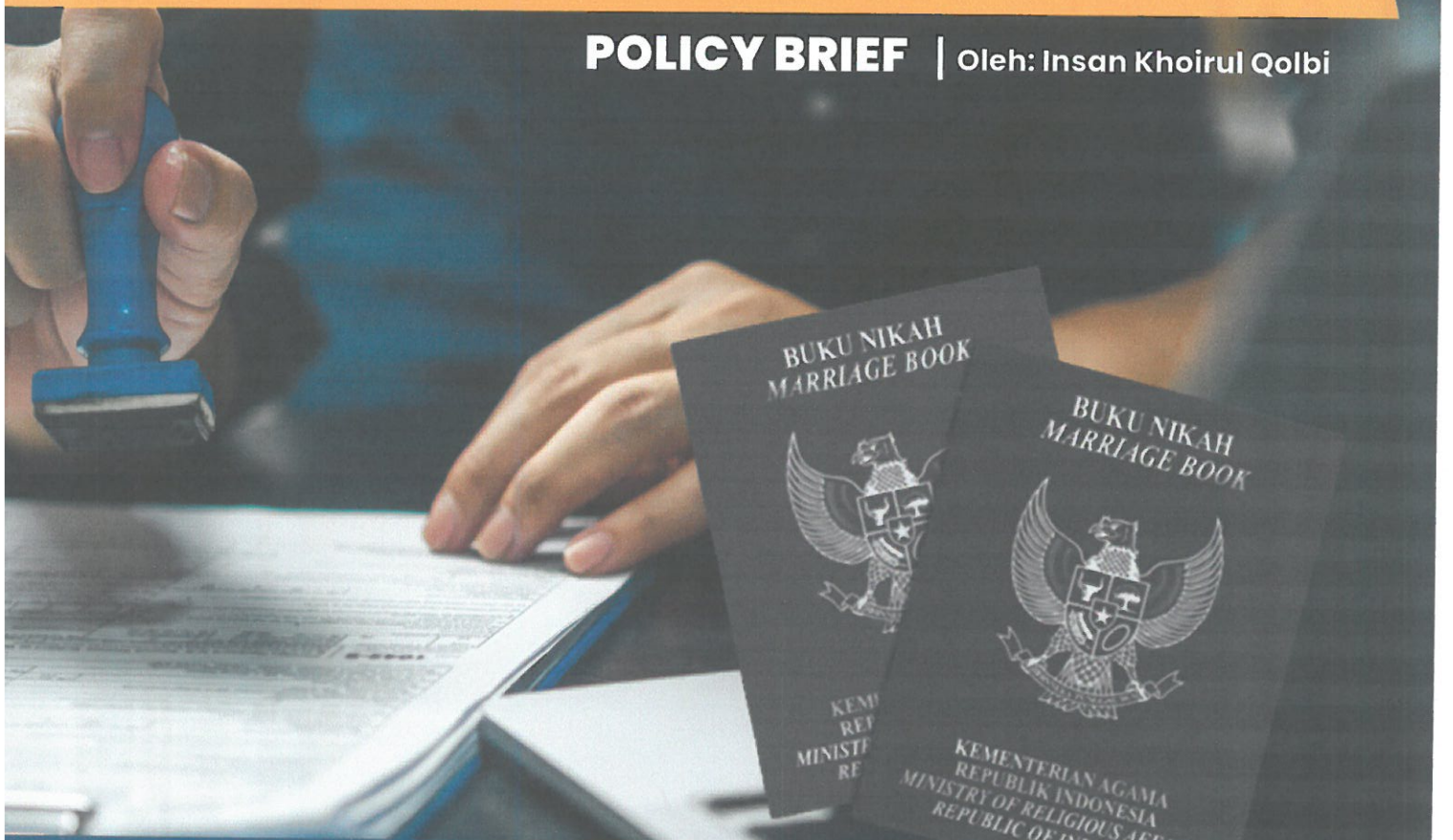




# MEWUJUDKAN LEGALISASI BUKU NIKAH YANG CERTIFIED DAN MEMUDAHKAN

**POLICY BRIEF** | Oleh: Insan Khoirul Qolbi



## ■ RINGKASAN EKSEKUTIF

Sampai saat ini legalisasi buku nikah untuk keperluan ke luar negeri masih dilakukan di Kemenag pusat. Sementara untuk penerbitan sertifikat apostille sudah bisa digunakan di seluruh Kanwil Kemenkumham se Indonesia. Kebijakan baru Kemenkumham ini bertujuan untuk mempermudah masyarakat agar tidak perlu ke Jakarta untuk mengurus dokumen apostille, akan tetapi karena legalisasi buku nikah masih dilakukan di Jakarta, mau tidak mau masyarakat tetap harus ke Jakarta, sehingga akan menyebabkan biaya tinggi dan memakan waktu yang banyak. Untuk memberikan kemudahan kepada masyarakat, policy brief ini merekomendasikan kepada Menteri Agama agar mengubah kebijakan legalisasi buku nikah untuk keperluan ke luar negeri dilakukan di setiap Kanwil Kemenag provinsi di Indonesia. Dengan solusi kebijakan tersebut, Kemenag tetap dapat bertanggung jawab dan menjamin keabsahan data pernikahan dalam buku nikah yang diapostilkan.

## ■ PENDAHULUAN

Ada kalanya masyarakat membutuhkan dokumen buku nikah untuk dibawa ke luar negeri sebagai salah satu dokumen yang dipersyaratkan oleh negara tujuan. Instansi di negara tujuan harus memastikan keabsahan dokumen dari negara asing (Indonesia), termasuk buku nikah. Bagi negara anggota apostille, bukti keabsahan dokumen publik adalah sertifikat apostille dari Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemenkumham). Namun khusus terhadap buku nikah, Kemenkumham tidak bisa langsung menerbitkan sertifikat apostille apabila buku nikah tersebut belum dilegalisasi oleh Kementerian Agama (Kemenag) pusat. Kebijakan keharusan legalisasi buku nikah pada Kemenag pusat tersebut memunculkan permasalahan karena sejak tahun 2023 sertifikat apostille tidak hanya diterbitkan di kantor pusat, melainkan juga diterbitkan di seluruh Kantor Wilayah Kemenkumham Provinsi, sehingga masyarakat tidak perlu lagi ke Jakarta. Persoalan ini menuntut Kemenag harus mengevaluasi dan mengubah kebijakan legalisasi buku nikah terpusat.



**Tabel 1. Data pemohon legalisasi buku nikah untuk keperluan ke luar negeri**

| No | 2020  | 2021  | 2022  | 2023 |
|----|-------|-------|-------|------|
|    | 1.390 | 1.498 | 1.500 | 830  |

Sumber: Penulis

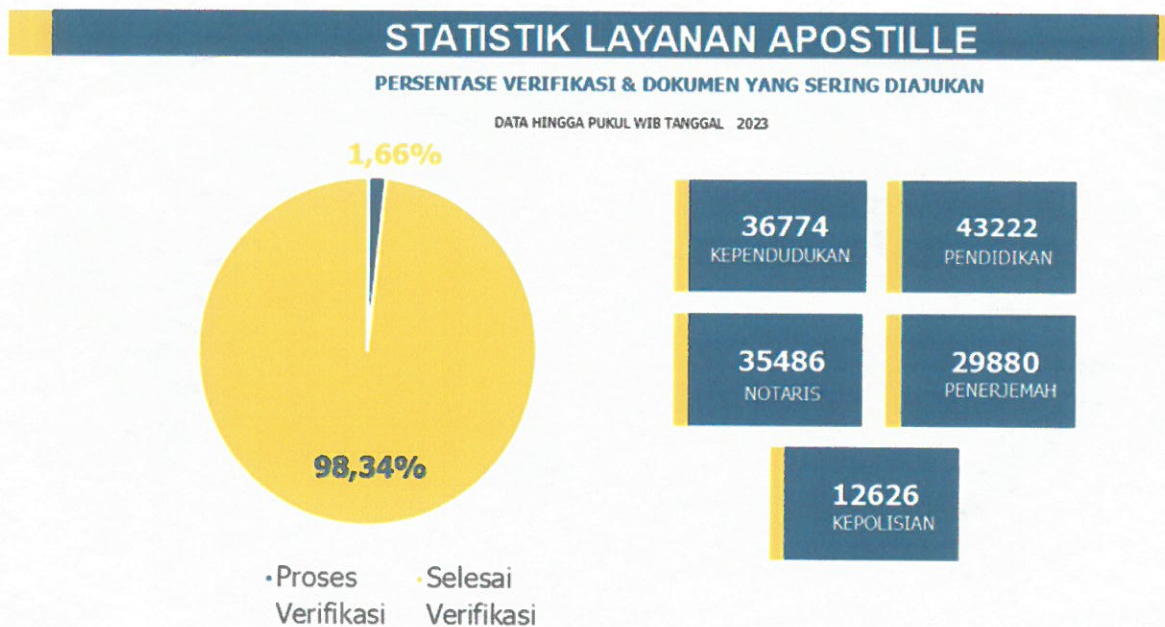
## ■ DESKRIPSI MASALAH

Legalisasi buku nikah bertujuan untuk memastikan keabsahan apakah pernikahan pasangan yang ada pada buku nikah tersebut tercatat di KUA. Salah satu kebutuhan masyarakat melakukan legalisasi buku nikah adalah pada saat bepergian ke luar negeri. Untuk kepentingan ke luar negeri ini, Kemenag membuat kebijakan legalisasi buku nikahnya harus dilakukan di kantor Kemenag pusat. Hal ini termaktub dalam Pasal 41 ayat (4) aMenteri Agama Nomor 20 Tahun 2019 tentang Pencatatan Pernikahan.

Sejak Konvensi Apostille diberlakukan di Indonesia pada 4 Juni 2022, autentifikasi dokumen publik dilakukan oleh Kemenkumham selaku otoritas kompeten. Jika dokumen tersebut dinyatakan valid dan absah, maka akan diterbitkan sertifikat apostille. Legalisasi apostille adalah pencocokan tanda tangan pejabat, stempel, cap, segel, dan stiker dengan spesimen. Dengan ketentuan ini, Kemenkumham tidak bertanggung jawab atas kebenaran isi dokumen (substansi). Legalisasi apostille bertujuan untuk menghapus persyaratan tradisional legalisasi dokumen, dan menggantikan proses legalisasi yang seringkali lama dan berbiaya tinggi dengan penerbitan sertifikat apostille tunggal oleh otoritas kompeten di negara asal dokumen tersebut.

Sejak tahun 2023, Kemenkumham selaku otoritas kompeten mengeluarkan kebijakan penerbitan sertifikat apostille juga bisa diterbitkan di seluruh kantor wilayah kementerian tersebut. Artinya, masyarakat yang menjadi pemohon tidak perlu ke Jakarta. Akan tetapi, oleh karena kebijakan legalisasi buku nikah yang masih konvensional dan harus ke kantor Kemenag pusat, maka hal tersebut akan menyulitkan masyarakat dan mengakibatkan biaya tinggi.

## Grafik 1. Persentase dokumen yang sering diajukan permohonan apostille



Sumber: Kemenkumham

Legalisasi buku nikah untuk ke luar negeri dinilai melanggar prinsip kemudahan dan biaya murah dalam pelayanan publik. Terdapat permasalahan, yaitu masih adanya kebijakan yang mengharuskan legalisasi buku nikah dilakukan secara manual di Kemenag pusat

### ■ Kebijakan Legalisasi Buku Nikah

Kebijakan Kementerian Agama sampai saat ini masih mengharuskan legalisasi buku nikah untuk keperluan keluar negeri. Legalisasi buku nikah tersebut dilakukan di Kementerian Agama pusat, yakni pada Direktorat Bina Kantor Urusan Agama (KUA) dan Keluarga Sakinah, Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam di jalan M.H. Thamrin Nomor 6 Jakarta Pusat. Tujuannya adalah selain untuk pengendalian agar datanya terpusat, juga untuk mengendalikan bahwa buku nikah tersebut benar-benar terjamin keabsahannya. Sebab selama ini pada saat proses legalisasi buku nikah dilakukan ditemukan beberapa kasus bahwa pernikahan yang dimohonkan legalisasinya ternyata tidak tercatat di KUA. Diketahui pula banyak buku nikah palsu dan buku nikah aspal atau asli tapi palsu yang beredar di masyarakat. Buku nikah palsu adalah buku nikah yang sengaja dibuat palsu menyerupai buku asli yang dilakukan oleh sindikat tertentu seperti yang pernah dibongkar oleh Kepolisian Resort Jakarta Utara pada tahun 2021 yang lalu. Sedangkan buku nikah aspal adalah blangko buku nikah asli namun masih kosong yang pernah hilang karena dicuri lalu disalahgunakan, sementara pernikahannya tidak tercatat di KUA. Karenanya legalisasi buku nikah dipandang sangat penting.

Di sisi lain, dengan perkembangan teknologi informasi saat ini layanan yang bersifat manual sudah mulai ditinggalkan, beralih kepada pemanfaatan teknologi. Demikian juga seharusnya legalisasi buku nikah bisa dilakukan secara online untuk memudahkan masyarakat menjangkau pelayanan legalisasi buku nikah.

## ■ Kebijakan Apostille Indonesia

Sejak tahun 2023 Kemenkumham sudah melakukan penerbitan sertifikat apostille di semua kantor wilayah Kemenkumham se Indonesia, yakni di ibukota provinsi. Sebelumnya sertifikat apostille hanya diterbitkan oleh unit yang ada di pusat (Jakarta) sejak dimulainya layanan apostille oleh Indonesia pada 4 Juni 2022. Sehingga dengan kebijakan baru tersebut, masyarakat tidak perlu lagi ke Jakarta untuk mengurus sertifikat apostille. Akan tetapi ketika masyarakat membutuhkan legalisasi buku nikah untuk diapostillekan, maka yang bersangkutan tetap harus ke Jakarta karena legalisasi buku nikah oleh Kemenag masih manual yang harus ada tanda tangan basah pejabatnya di kantor pusat. Kondisi tersebut tentu menyulitkan masyarakat dan mengakibatkan biaya tinggi dan memakan waktu yang panjang.

### ■ ALTERNATIF KEBIJAKAN

Beberapa alternatif solusi untuk mengatasi persoalan kesulitan masyarakat jika legalisasi buku nikah masih dilakukan di Kemenag pusat dapat diidentifikasi sebagai berikut:

**Alternatif 1:** Legalisasi buku nikah di Kanwil Kemenag Provinsi se Indonesia. Dalam rangka memudahkan masyarakat dalam legalisasi buku nikah, maka harmonisasi kebijakan dengan kementerian terkait mutlak dilakukan karena buku nikah merupakan salah satu dokumen publik yang harus mendapatkan sertifikat apostille dari Kementerian Hukum dan HAM. Jika legalisasi buku nikah tetap dilakukan di Kemenag pusat, maka masyarakat akan bolak-balik dari daerah asal ke ibukota provinsi lalu ke Jakarta, kemudian ke ibukota provinsi lagi untuk mengambil sertifikat apostille. Hal itu tentu akan menyebabkan biaya tinggi dan membutuhkan banyak waktu.

**Alternatif 2:** Legalisasi buku nikah cukup di KUA. Alternatif kebijakan ini juga bertujuan untuk memudahkan masyarakat agar tidak menyebabkan biaya tinggi dan memakan waktu yang banyak untuk mengurus dokumen ke luar negeri. Namun, alternatif kebijakan ini akan merepotkan Kemenkumham yang bertugas mengautentifikasi spesimen tanda tangan kepala KUA se Indonesia yang jumlahnya mencapai 5.972 KUA. Belum lagi Kepala KUA yang kerap mengalami rotasi secara berkala baik rotasi skala kabupaten maupun skala provinsi. Meski demikian, opsi ini dapat menjadi pilihan karena masyarakat tidak perlu bolak-balik ke Jakarta.

**Alternatif 3:** Legalisasi buku nikah secara online. Untuk memudahkan masyarakat dalam legalisasi buku nikah, alternatif kebijakan ini tidak menyebabkan biaya tinggi dan tidak memakan waktu yang banyak bagi masyarakat. Akan tetapi untuk melaksanakan alternatif ketiga ini tidak mudah karena harus menyiapkan sistem informasi dengan ketersediaan anggaran yang cukup. Selain itu, alternatif ini juga membutuhkan SDM yang native teknologi digital (tech savvy). Sementara saat ini masih banyak ASN di Kemenag yang digital imigrant. Masih banyaknya buku nikah yang belum terdapat barcode (buku nikah tahun 2018 ke bawah), juga menimbulkan kesulitan jika verifikasi secara digital dilakukan.

Dari ketiga alternatif kebijakan tersebut, selanjutnya dilakukan penilaian dengan menggunakan kriteria tertentu untuk menentukan rekomendasi kebijakan utama yang perlu ditindaklanjuti oleh pengambil kebijakan. **Kriteria untuk menilai alternatif kebijakan yang ditawarkan dilakukan dengan menggunakan pendekatan Bardach (2012) yaitu:**



| No | Kriteria                                  | Penjelasan                                                                                                                                                                                           |
|----|-------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1  | <i>Technical Feasibility</i>              | Alternatif kebijakan yang diajukan secara teknis dapat memenuhi harapan agar masyarakat merasa dimudahkan dalam urusan legalisasi buku nikah untuk keperluan ke luar negeri.                         |
| 2  | <i>Economic and Financial Possibility</i> | Menilai besaran pembiayaan yang diperlukan dari setiap alternatif kebijakan yang dapat menghasilkan tingkat efektivitas yang diharapkan (biaya dan hasil).                                           |
| 3  | <i>Political Viability</i>                | Mengukur apakah setiap alternatif kebijakan akan diterima oleh aktor kebijakan dan kelompok sasaran.                                                                                                 |
| 4  | <i>Administrative Operatibility</i>       | Mengukur kemungkinan diterapkannya alternatif kebijakan tersebut dari perspektif administratif (ketersediaan sumber daya manusia, sarana, maupun waktu) untuk penyelenggaraan legalisasi buku nikah. |

Penentuan bobot dari masing-masing kriteria tersebut dilakukan melalui upaya brainstorming dengan memberikan bobot terbesar pada legalisasi buku nikah di Kanwil Kemenag provinsi yaitu pada aspek pembiayaan, aspek administrative, technical feasibility, dan politik. Selanjutnya penilaian alternatif kebijakan yang paling tepat berdasarkan kriteria (rekomendasi kebijakan) dilakukan melalui pendekatan analisis matriks (Grid Analysis) sebagai berikut:

| Alternatif Solusi*                                                | Kriteria                    |                                          |                           |                                    | Total |
|-------------------------------------------------------------------|-----------------------------|------------------------------------------|---------------------------|------------------------------------|-------|
|                                                                   | Technical Feasibility (20%) | Economic and Financial Possibility (30%) | Political Viability (20%) | Administrative Operatibility (30%) |       |
| <b>Alt. 1</b><br>Legalisasi buku nikah di Kanwil Kemenag Provinsi | $8 \times 20\% = 1,6$       | $9 \times 30\% = 2,7$                    | $9 \times 20\% = 1,8$     | $9 \times 30\% = 2,7$              | 8,8   |
| <b>Alt. 2</b><br>Legalisasi buku nikah di KUA                     | $8 \times 20\% = 1,6$       | $9 \times 30\% = 2,7$                    | $8 \times 20\% = 1,6$     | $9 \times 30\% = 2,7$              | 8,6   |
| <b>Alt. 3</b><br>Legalisasi buku nikah secara online              | $9 \times 20\% = 1,8$       | $9 \times 30\% = 2,7$                    | $7 \times 20\% = 1,4$     | $7 \times 30\% = 2,1$              | 8     |

\*skor alternatif pada setiap kriteria antara 1 (kesulitan penerapan sangat tinggi) sampai dengan 10 (kesulitan penerapan sangat rendah)

## ■ REKOMENDASI KEBIJAKAN

Berdasarkan perhitungan diatas maka rekomendasi kebijakan yang diusulkan dalam jangka pendek adalah pada alternatif pertama yaitu mendorong agar legalisasi buku nikah untuk keperluan ke luar negeri dilakukan di Kanwil Kemenag Provinsi. Sedangkan alternatif kedua juga dapat dilakukan jika tidak ingin merepotkan Kemenkumham untuk verifikasi dan autentifikasi tanda tangan kepala KUA se Indonesia. Adapun alternatif ketiga dapat dijalankan pada jangka menengah dan jangka panjang.

Untuk menjalankan rekomendasi kebijakan di atas maka strategi yang dapat dilakukan yaitu:

1. Untuk kebijakan legalisasi buku nikah untuk keperluan ke luar negeri dilakukan di Kanwil Kemenag Provinsi, perlu dilakukan perubahan Pasal 41 ayat (4) Peraturan Menteri Agama Nomor 20 Tahun 2019 tentang Pencatatan Pernikahan dimana dalam ketentuan ayat tersebut berbunyi: "Legalisasi buku nikah untuk keperluan ke luar negeri dilakukan oleh pejabat pada Direktorat yang melaksanakan tugas dan fungsi pelayanan KUA Kecamatan".
2. Untuk pelaksanaan legalisasi buku nikah di Kanwil Kemenag provinsi, maka perlu mempersiapkan SDM pegawai yang bertugas melakukan penerimaan permohonan legalisasi dan verifikasi data nikah dan pejabat penanda tangan stempel legalisasi pada Bidang yang melaksanakan tugas dan fungsi kepenghuluan pada Kanwil Kemenag provinsi.
3. Kanwil Kemenag provinsi juga perlu menyediakan ruang atau meja khusus yang dapat digabung dalam Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) Kanwil untuk pelayanan legalisasi buku nikah.
4. Strategi lain yang dapat dikembangkan adalah mengenakan tarif legalisasi buku nikah untuk keperluan ke luar negeri sebagai pendapatan negara bukan pajak seperti halnya layanan apostille di Kemenkumham dan layanan legalisasi dokumen output pengadilan agama di Mahkamah Agung.

### REFERENSI

- Bardach, E. (2012). " A Practical Guide For Policy Analysis The Eight Fold Path To More Effective Problem Solving, 4th edition". Washington DC: Sage.
- Peraturan Presiden RI Nomor 2 Tahun 2021 tentang Pengesahan Konvensi Abolishing The Requirement Legalitasion For Foreign Public Document.
- Peraturan Menteri Agama Nomor 20 Tahun 2019 tentang Pencatatan Pernikahan.
- Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 6 Tahun 2022 tentang Layanan Legalisasi Apostille pada Dokumen Publik.
- Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor: M.HH-01.AH.03.01 Tahun 2922 tentang Daftar Jenis Dokumen Layanan Legalisasi Apostille pada Dokumen Publik.
- Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (2023). Bahan Paparan Legalisasi Apostille Untuk Kementerian Agama.



**KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA  
DIREKTORAT JENDERAL BIMBINGAN MASYARAKAT ISLAM**

Jalan M.H. Thamrin No.6, Jakarta 10340 Hunting : (+6221) 3812871  
Telepon : (+6221) 31924509-3920774 Ext : 376 Fax : 3800175  
Website : [www.bimasislam.kemenag.go.id](http://www.bimasislam.kemenag.go.id) e-mail : [bimasislam@kemenag.go.id](mailto:bimasislam@kemenag.go.id)  
PO.BOX : 3733 JKP 10037

**SURAT TUGAS**

Nomor : B- 452/Dt.III.II.1/Kp.01.1/09/2023

Menimbang : Bahwa dalam rangka melakukan kajian dan analisis tentang layanan publik legalisasi buku nikah efektif dan efisien, perlu adanya penyusunan policy brief.

Dasar : 1. Peraturan Kepala Lembaga Administrasi Negara Nomor 27 Tahun 2015 tentang Pedoman Pelaksanaan Jabatan Fungsional Analis Kebijakan dan Penilaian Kualitas Hasil Kerja Analis Kebijakan;  
2. Peraturan Menteri Agama Nomor 20 Tahun 2019 tentang Pencatatan Pernikahan;

**Memberi Tugas**

Kepada : Nama : Insan Khoirul Qolbi, S.H.I., M.H.  
NIP : 198202282011011011  
Pangkat/Gol. : Penata Tk. I (III/d)  
Jabatan : Analis Kebijakan Ahli Muda Seksi Bina Kependhuluan Wilayah I

Untuk : Menyusun policy brief: Mewujudkan Legalisasi Buku Nikah yang *Certified* dan Memudahkan pada 13 s.d 15 September 2023.



Jakarta, 11 September 2023  
Direktur Bina Kantor Urusan Agama  
dan Keluarga Sakinah,

Muhammad Adib



**KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA  
DIREKTORAT JENDERAL BIMBINGAN MASYARAKAT ISLAM**

Jalan M.H. Thamrin No.6, Jakarta 10340 Hunting : (+6221) 3812871

Telepon : (+6221) 31924509-3920774 Ext : 376 Fax : 3800175

Website : [www.bimasislam.kemenag.go.id](http://www.bimasislam.kemenag.go.id) e-mail : [bimasislam@kemenag.go.id](mailto:bimasislam@kemenag.go.id)

PO.BOX : 3733 JKP 10037

---

**NOTA DINAS**

Yth : Direktur Bina KUA dan Keluarga Sakinah  
Dari : Kepala Subdit Bina Kepenghuluan  
Hal : Penyampaian *Policy brief*  
Lampiran : 1 Naskah  
Tanggal : 18 September 2023

---

*Assalamu'alaikum wr. wb.*

Dengan Hormat, berkaitan dengan jabatan fungsional sebagai Analis Kebijakan Ahli Muda sekaligus sebagai PIC Pengawasan Pencatatan Nikah Luar Negeri pada Subdit Bina Kepenghuluan Direktorat Bina KUA dan Keluarga Sakinah, berikut ini kami sampaikan hasil kajian dan analisis berupa policy brief oleh Insan Khoirul Qolbi, S.H.I., M.H. yang berjudul: **"Mewujudkan Legalisasi Buku Nikah yang *Certified* dan Memudahkan"**.

Mohon kiranya *Policy Brief* dimaksud dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan kebijakan di lingkungan Direktorat Bina KUA dan Keluarga Sakinah Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Kementerian Agama RI.

Demikian, mohon arahan Bapak lebih lanjut.



Wassalam  
Kasubdit Bina Kepenghuluan,

Anwar



**KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA  
DIREKTORAT JENDERAL BIMBINGAN MASYARAKAT ISLAM**

Jalan M.H. Thamrin No.6, Jakarta 10340 Hunting : (+6221) 3812871

Telepon : (+6221) 31924509-3920774 Ext : 376 Fax : 3800175

Website : [www.bimasislam.kemenag.go.id](http://www.bimasislam.kemenag.go.id) e-mail : [bimasislam@kemenag.go.id](mailto:bimasislam@kemenag.go.id)

PO.BOX : 3733 JKP 10037

**SURAT PERNYATAAN PENGGUNAAN**

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : H. Muhammad Adib, S.Ag.

NIP : 196510121995031001

Pangkat/Gol. : Pembina Utama Muda (IV/c)

Jabatan : Direktur Bina KUA dan Keluarga Sakinah

Unit Kerja : Ditjen Bimas Islam

Dengan ini saya menyatakan bahwa policy brief dengan judul:

**"Mewujudkan Legalisasi Buku Nikah yang *Certified* dan Memudahkan".**

Policy brief ini merupakan rekomendasi kebijakan dan digunakan sebagai bahan pertimbangan dalam pengambilan keputusan pada Direktorat Bina KUA dan Keluarga Sakinah, khususnya dalam pembahasan Rancangan Perubahan Peraturan Menteri Agama tentang Pencatatan Pernikahan.

Demikian surat pernyataan ini saya buat untuk dapat digunakan sebagaimana mestinya.



Jakarta, 21 September 2023  
Direktur Bina Kantor Urusan Agama  
dan Keluarga Sakinah,

Muhammad Adib