

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Perkawinan merupakan institusi yang sangat penting dalam masyarakat. Eksistensi institusi tersebut adalah melegalkan hubungan hukum antara seorang laki-laki dengan seorang wanita.¹ Perkawinan dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan adalah: “Ikatan lahir batin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami-istri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”.

Salah satu ayat yang menjadi bukti bahwa pernikahan memiliki dasar hukum yang kuat di dalam Q.S. ar-Rum/30: 21.

وَمِنْ آيَاتِهِ أَنْ خَلَقَ لَكُمْ مِنْ أَنْفُسِكُمْ أَزْوَاجًا لِتَسْكُنُوا إِلَيْهَا وَجَعَلَ بَيْنَكُمْ مَوَدَّةً وَرَحْمَةً إِنَّ فِي ذَلِكَ لَآيَاتٍ لِقَوْمٍ يَتَفَكَّرُونَ (٢١)

“Dan di antara tanda-tanda (kebesaran)-Nya ialah Dia menciptakan pasangan-pasangan untukmu dari jenismu sendiri, agar kamu cenderung dan merasa tenteram kepadanya, dan Dia menjadikan di antaramu rasa kasih dan sayang. Sungguh, pada yang demikian itu benar-benar terdapat tanda-tanda (kebesaran Allah) bagi kaum yang berpikir.”²

Ayat di atas juga menjadi ketentuan sebagai tujuan perkawinan yakni untuk hidup mendapatkan ketentraman cinta dan kasih sayang. Tujuan

¹ Salim HS, *Pengantar Hukum Perdata* (Jakarta: Sinar Grafika, 2001), hlm. 61.

² Departemen Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemah* (Tangerang: Forum Pelayanan Al-Qur'an, 2015), hlm. 553.

merupakan fitrah yang telah melekat dalam diri setiap insan, Tidak ada tindakan manusia yang tidak mempunyai tujuan.³

Kemudian Pasal 2 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan menghendaki bahwa “Tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Tidak tercatatnya sebuah perkawinan oleh pegawai pencatatan perkawinan yang berwenang dapat mengakibatkan suatu perkawinan dibatalkan oleh pihak-pihak yang diberikan hak untuk membatalkan perkawinan oleh undang-undang. Hal ini diatur dalam Pasal 26 jo Pasal 23 UU Nomor 1 Tahun 1974. Selain itu Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 juga menentukan sanksi pidana yang diatur dalam Pasal 45 bagi pelanggaran terkait dengan pencatatan perkawinan. Pernikahan atau perkawinan itu harus didasari dengan adanya Akta Nikah yang disahkan pembuatannya oleh pihak Pegawai Pencatat Nikah. Sehingga dapat diketahui pula bahwa Akta tersebut nantinya digunakan dalam hal menegakkan keadilan.⁴

Tiap-tiap perkawinan yang dilakukan menurut hukum masing-masing agama dan kepercayaannya itu akan dianggap mempunyai kekuatan hukum bila dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pencatatan tiaptiap perkawinan adalah sama halnya dengan peristiwa-peristiwa penting dalam kehidupan seseorang misalnya kelahiran, kematian yang dinyatakan

³ Abd al-Rahmn Al-Qalawi, *Ushil al-Tarbiyah al-Islmiah* (Beirut: Dar al-Fikr al-'Arabi, n.d.), hlm. 96.

⁴ Mohammad Daud Ali, *Hukum Islam Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Islam di Indonesia* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2012), hlm. 298.

dalam surat-surat keterangan, suatu akta yang juga dimuat dalam daftar pencatatan.⁵

Jika perkawinan dilakukan tanpa pencatatan maka tidak akan memiliki kekuatan hukum, dan perkawinan tersebut merupakan perkawinan di bawah tangan atau siri. Perkawinan di bawah tangan adalah perkawinan yang dilakukan oleh seorang perempuan dan seorang laki-laki tanpa melalui prosedur yang benarmenurut Undang-Undang Perkawinan.⁶

Seseorang yang ingin membuat Kartu Keluarga atau KK maupun akte kelahiran anak, maka ia harus membuktikan pernikahannya baik melalui akta atau buku nikah. Tanpa adanya bukti tersebut maka anak pada akte kelahiran tidak akan dapat mencantumkan nama ayahnya melainkan hanya nama ibu kandungnya saja.⁷ Berdasarkan Pasal 34 Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil, maka dapat melampirkan Surat Tanggung Jawab Mutlak (STJM) dapat dibuat oleh masyarakat didasari oleh dua alasan yaitu tidak memiliki surat keterangan kelahiran dan atau tidak memiliki buku nikah/kutipan akta perkawinan atau bukti lain yang sah tetapi status hubungan dalam KK menunjukkan sebagai suami isteri.⁸

⁵ Amir Syarifuddin, *Hukum Perkawinan Islam Indonesia* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2006), hlm. 25.

⁶ Beni Ahmad Saebani, *Fiqh Munakahat 1* (Bandung: Pustaka Setia, 2001), hlm. 84.

⁷ S Kusumaningrum, *Menemukan, Mencatat, Melayani: Kelahiran dan Kematian di Indonesia* (Jakarta: PUSKAPA, 2016), hlm. 15.

⁸ Fadli, "Implikasi Yuridis Terhadap Penerbitan Kartu Keluarga Bagi Pasangan Nikah Siri di Indonesia," *Mediasas: Media Ilmu Syari Jurnal dan Ahwal Al-Syakhsiyyah* 4, no. 1 (2021), hlm. 84-85.

Penulis melakukan wawancara awal dengan salah satu pegawai di Kantor Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Banjarmasin, Informan menyebutkan bahwa sangat banyak pasangan nikah siri atau belum tercatat yang ingin membuat Kartu Keluarga dan dengan adanya Permendagri Nomor 109 Tahun 2019 dalam Pasal 5 ayat (2), bukan berarti membolehkan nikah siri tetapi agar anak-anak dari pasangan nikah siri memiliki perlindungan hukum dan kejelasan status dari anak tersebut karena telah tercatat di Kartu Keluarga dan informan juga menyebutkan beberapa faktor penyebab mereka memilih nikah siri.⁹

Salah satu pegawai mengatakan bahwa begitu banyak pernikahan di Kota Banjarmasin yang belum tercatat oleh pemerintah. Status kawin tidak tercatat pada Kartu keluarga (KK) sebenarnya tidak semua akibat faktor nikah siri, berdasarkan beberapa masalah yang penulis temukan ternyata terdapat beberapa faktor lainnya, misalnya ketika mengurus KK tidak membawa buku nikah, buku nikahnya hilang, atau terjadi ketidaksesuaian data pribadi (nama, tempat/tanggal lahir dan tahunnya) antara KTP/KK, akta kelahiran dan buku nikah, bahkan terdapat pula Ketika menikah puluhan tahun kemudian namanya dari nama panggilan di kampung (sehingga berkas nikahnya ditulis demikian) tetapi kini ini wajib ditulis menggunakan nama yang sebenarnya, dan beberapa penyebab lainnya.

Jika sudah memiliki surat nikah atau akta perkawinan, maka status perkawinan sebagai kawin tercatat. apabila tidak mempunyai surat nikah atau

⁹ Riza Wahyudi, *Wawancara Pribadi*, Pegawai DUKCAPIL Kota Banjarmasin, 29 November 2021.

akta perkawinan, maka status perkawinannya merupakan kawin belum tercatat. Masalah yang terjadi dalam pengurusan pencatatan akan kurang pemahaman masyarakat terhadap persyaratan serta prosedur dalam pembuatan Kartu Keluarga, yang mana ada surat pengantar yang dilampirkan dari RT/RW setempat hingga ke kelurahan isi berbagai formulir yang disediakan dan hingga data masuk ke dinas lalu diproses akhirnya hal ini memakan waktu yang sangat lama dalam proses pembuatan kartu keluarga.

Perkawinan mereka secara administratif legal (diakui oleh pemerintah), yang dibuktikan dengan akta nikah pada kartu tanda penduduk mereka atau perkawinan mereka tidak tercatat dalam kartu keluarga. Namun status hukum yang diberikan oleh SPTJM ini batal dan tidak diakui oleh otoritas pemerintah itu sendiri dan di sisi lain aspek perlindungan terhadap perempuan, keberadaan nomenkatur nikah belum tercatat justru akan berdampak ketidakpastian hukum terhadap perempuan.

Dengan adanya peraturan Kementerian Dalam Negeri ini, peneliti ingin tahu pendapat pasangan suami istri dalam permasalahan pembuatan Kartu Keluarga bagi mereka yang berstatus kawin belum tercatat di Kantor Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Banjarmasin akan hal tersebut. Berdasarkan uraian dalam latar belakang di atas, mendorong penulis untuk melakukan penelitian serta pengkajian lebih lanjut, yang berjudul “Respon Pasangan Nikah Siri Terkait Pembuatan Kartu Keluarga di Kantor Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Banjarmasin”.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana respon pasangan suami istri terkait status kawin belum tercatat dalam Kartu Keluarga?
2. Problematika apa saja yang dihadapi pasangan suami istri terkait status kawin belum tercatat?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian yang hendak dicapai dalam penulisan ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui respon pasangan suami istri terkait status kawin belum tercatat dalam Kartu Keluarga.
2. Untuk mengetahui apa saja problematika yang dihadapi pasangan suami istri terkait status kawin belum tercatat.

D. Signifikansi Penelitian

Sesuai dengan tujuan penelitian di atas, maka penelitian ini penulis mempunyai kegunaan sebagai berikut:

1. Teoritis

Secara teoritis penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan khazanah keilmuan terkait dengan perkawinan tidak dicatat dan pencatatan administrasi kependudukan bagi perkawinan yang tidak dicatat. Kemudian penelitian juga diharapkan dapat menjadi referensi bagi penelitian yang akan datang.

2. Praktis

Penelitian ini dari segi praktis diharapkan dapat menjadi acuan bagi masyarakat dalam bertindak untuk mencatatkan perkawinan. Disamping itu juga menjadi bahan pertimbangan untuk melangsungkan perkawinan tidak dicatat bagi masyarakat Kota Banjarmasin khususnya dan masyarakat pada umumnya.

E. Definisi Operasional

Untuk menghindari kesalahpahaman dan kekeliruan untuk memperjelas judul penelitian, berikut ini penulis memberikan definisi atau batasan istilah dari judul penelitian:

1. Respon Pasangan

Respon adalah tanggapan atau timbal balik dari adanya sesuatu yang didapatkan.¹⁰ Pada penelitian ini respon yang dimaksud adalah tanggapan dari pasangan yang membuat Kartu Keluarga di Kantor Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Banjarmasin.

2. Nikah Siri

Nikah siri adalah pernikahan atau perkawinan yang dilakukan tanpa dicatatkan pada pegawai pencatat yakni Kantor Urusan Agama maupun

¹⁰ Jhon M. Ecshols, *Kamus Inggris-Indonesia* (Jakarta: Gramedia, 2000), hlm. 440.

DUKCAPIL.¹¹ Kawin belum tercatat pada penelitian ini ialah status perkawinan yang belum dicatatkan yang tertulis pada Kartu Keluarga.

3. Kartu Keluarga

Kartu Keluarga, selanjutnya di singkat KK adalah kartu identitas keluarga yang memuat data tentang nama, susunan dan hubungan dalam keluarga, serta identitas anggota keluarga.¹²

4. Kantor DUKCAPIL

Dinas kependudukan dan catatan sipil adalah penyelenggara pemerintahan di daerah tugas dan tanggung jawab yang sama dengan provinsi, atau gubernur, namun dalam wilayah yang terbatas.¹³ Kantor DUKCAPIL pada penelitian ini ialah kantor DUKCAPIL Kota Banjarmasin.

F. Kajian Pustaka

Untuk menghindari penelitian yang sama dengan penelitian yang akan diteliti. Oleh karena itu penulis melakukan penelahaan terhadap penelitian terdahulu, tujuan dari adanya penelitian terdahulu ini untuk memperjelas bahwa penelitian ini memiliki perbedaan dengan hasil penelitian yang lain, diantaranya ialah sebagai berikut:

¹¹ Agus Muchsin, Rukiah, dan Muhammad Sabir, "Legalisasi Perkawinan Yang Tidak Tercatat Pada Masyarakat Pinrang (Analisis Perma No 1 Tahun 2015 Tentang Pelayanan Terpadu Pencatatan Nikah)," *DIKTUM: Jurnal Syariah dan Hukum* 17, no. 1 (2019), hlm. 32.

¹² Tasrif, "Kualitas Pelayanan Pengurusan Kartu Keluarga Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Palu," *Jurnal Katalogis* 4, no. 9 (2016), hlm. 170.

¹³ Salmawati, Risma Niswaty, dan Haedar Akib, "Analisis Kinerja Pelayanan Administrasi Pada Kantor Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Makassar," *Jurnal Ilmiah* 1, no. 1 (2018), hlm. 4.

Pertama, penelitian yang dilakukan oleh Wati Udia (2012). Skripsi ini berjudul “Proses Penerbitan Akta Kelahiran Anak Luar Kawin Di Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kabupaten Jombang”. Penelitian ini menyimpulkan bahwa tingkat pengetahuan masyarakat akan pentingnya akta kelahiran dirasa kurang menyeluruh. Hal ini dibuktikan dengan masih banyaknya masyarakat kabupaten Jombang yang belum mempunyai akta kelahiran anak sah maupun anak luar kawin. Jadi perbedaan dalam penelitian ini adalah terletak pada pembahasannya, dalam skripsi ini hanya dijelaskan tentang alasan masyarakat masih enggan melakukan pembuatan Akta Kelahiran di wilayah Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Jombang.¹⁴

Kedua, Marhayana (2017). Skripsi ini berjudul “Pendaftaran Akta Kelahiran Anak Hasil Nikah Tanpa Akta Nikah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUU-VIII/2010 (Studi di Dinas Pendaftaran Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Sinjai)”. Penelitian ini menyimpulkan bahwa pendaftaran Akta Kelahiran anak hasil nikah tanpa akta nikah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No. 46/PUU VIII/2010 dapat dilaksanakan dengan mudah dan nama ayah yang tercantum sebagai orang tua pada Akta Kelahiran anak dengan syarat pasangan suami-istri tersebut dapat membuktikan perkawinannya secara sah dengan cara isbat nikah. Dan kurangnya kesadaran masyarakat terhadap pentingnya administrasi

¹⁴ Wati Udia, “Proses Penerbitan Akta Kelahiran Anak Luar Kawin Di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Jombang” (Skripsi, Fakultas Ilmu Sosial, Universitas Negeri Malang, 2012), hlm. 98.

kependudukan dan kurangnya pemahaman masyarakat tentang kesadaran hukum.¹⁵

Ketiga, Em Bagus Sulthonil Auliya (2018). Skripsi ini berjudul, “Analisis Yuridis Terhadap Pencatatan Kelahiran Anak Yang Tidak Diketahui Asal-Usulnya Di Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kabupaten Lumajang (Studi Implementasi Pasal 55 Undang-Undang No. 1 Tahun 1974)”. Penelitian ini menyimpulkan bahwa dalam pelayanan pencatatan kelahiran anak yang tidak diketahui asal-usulnya di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Lumajang berdasarkan pasal 55 Undang-Undang No.1 Tahun 1974 sudah tidak relevan dengan perlindungan anak karena dalam Undang-Undang tersebut mewajibkan Penetapan asal-usul anak melalui Pengadilan, maka akan sedikit memperlambat proses anak tersebut mendapatkan hak-haknya sebagai warga negara Indonesia.¹⁶

Keempat, Skripsi Reny Puspitasari tahun 2009 yang berjudul, “Proses Pembuatan Akta Kelahiran Terhadap Anak Yang Terlambat Mendapat Akta (Studi Kasus Di Pengadilan Negeri Surakarta)”.¹⁷ Penelitian terdahulu sangat berbedaa dengan penelitian sekarang. Perbedaan dalam skripsi tersebut penelitian terdahulu lebih menekankan pada proses pembuatan akta kelahiran

¹⁵ Marhayana, “Pendaftaran Akta Kelahiran Anak Hasil Nikah Tanpa Akta Nikah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No. 46/PUU-VII/2010 (Studi di Dinas Pendaftaran Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Sinjai)” (Skripsi, Fakultas Syariah dan Hukum, UIN Alaudin Makassar, 2017), hlm. 79.

¹⁶ Em Bagus Sulthonil Auliya, “Analisis Yuridis Terhadap Pencatatan Kelahiran Anak Yang Tidak Diketahui Asal-Usulnya Di Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kabupaten Lumajang (Studi Implementasi Pasal 55 Undang-Undang No.1 Tahun 1974)” (Skripsi, Fakultas Syariah dan Hukum, UIN Sunan Ampel Surabaya, 2018), hlm. 60.

¹⁷ Reny Puspitasari, “Proses Pembuatan Akta Kelahiran Terhadap Anak Yang Terlambat Mendapat Akta (Studi Kasus Di Pengadilan Negeri Surakarta)” (Skripsi, Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Surakarta, 2010), hlm. 76.

bagi anak yang terlambat mendapat akta. Dan lokasi penelitian terdahulu berada di Dinas kependudukan dan Catatan Sipil Surakarta dan Pengadilan Negeri Surakarta. Sedangkan peneliti yang sekarang berlokasi Di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Banjarmasin.

Kelima, Tesis Umul Karima, Magister Ilmu Hukum, Pascasarjana Universitas Andalas, tahun 2018, yang berjudul “Perlindungan Hukum Terhadap Anak Yang Tidak Tercantum Nama Ayah Dalam Akta Kelahiran (Studi Kantor Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kab. Tanah Datar)”. Penelitian ini membahas mengenai bagaimana perlindungan hukum terhadap anak yang tidaktercantum nama ayah dalam akta kelahiran dan akibat hukum dari akta kelahiran yang tidak mencantumkan nama ayah tersebut. Hasil penelitian ini menggambarkan bahwa untuk mendapatkan hak-hak anak yang tidak mencantumkan nama ayah dalam akta kelahiran, beberapa orang tua melakukan itsbat nikah yang mana alasan utama para pemohon mengajukan permohonan itsbat nikah ke Pengadilan Agama adalah dalam rangka pengurusan Akta Kelahiran anak-anak mereka di samping untuk mendapatkan kepastian hukum perkawinan para pemohon itu sendiri.¹⁸ Sedangkan akibat hukum dari akta kelahiran yang tidak mencantumkan nama ayah adalah hilangnya hak perdata anak dari ayah. Sementara penelitian penulis membahas tentang akibat hukum akta kelahiran anak yang dibuat berdasarkan SPTJM Kebenaran Sebagai Pasangan Suami Istri terhadap hubungan perdata anak dengan ayahnya.

¹⁸ Umul Karima, “Perlindungan Hukum Terhadap Anak Yang Tidak Tercantum Nama Ayah Dalam Akta Kelahiran (Studi Kantor Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kab. Tanah Datar)” (Tesis, Pascasarjana, Universitas Andalas, 2018), hlm. 98.

G. Sistematika Penelitian

Untuk memudahkan dalam memahami isi bagian dari penelitian ini, maka disusun sistematika penulisan sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan, berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, definisi operasional, kajian pustaka, metode penelitian dan sistematika penelitian. Bab pendahuluan ini menggambarkan bagian awal permasalahan dalam penelitian, kemudian juga menggambarkan bagian operasional penelitian yang akan dilakukan.

Bab II Landasan Teori, berisi tentang pembahasan umum yang berhubungan dengan objek penelitian melalui teori-teori yang mendukung dan relevan dari buku atau literatur yang berkaitan dengan masalah penelitian. Teori yang digunakan pada penelitian ini ialah teori mengenai perkawinan dan pencatatan perkawinan, teori administrasi perkawinan, dan juga teori *masalah*. Teori pada bab ini digunakan sebagai dasar untuk melakukan analisis pada bab berikutnya.

Bab III Metode Penelitian, berisikan jenis dan pendekatan penelitian, lokasi penelitian, data dan sumber data, teknik pengumpulan data, teknik pengolahan data dan analisis, hingga tahapan penelitian. Bab ini menggambarkan tata cara atau langkah dilakukannya penelitian. Langkah penelitian yang baik dan sistematis menunjukkan penelitian ini bersifat ilmiah.

Bab IV Penyajian Data dan Analisis, berisikan penyajian data penelitian dari hasil wawancara yang telah diolah. Kemudian dilakukan pembahasan yang memaparkan data dan dianalisis menggunakan teori yang

ada pada bab sebelumnya. Data yang dianalisis akan menunjukkan nilai kebenaran yang didapatkan dalam penelitian.

BAB V Penutup, berisikan simpulan atas hasil penelitian kemudian rekomendasi penulis terhadap penelitian.