

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pernikahan merupakan Sunnah Nabi Muhammad SAW yang patut dilakukan sebab pernikahan merupakan hak asasi manusia yang dianugerahkan oleh Allah Swt kepada hambanya untuk mendapatkan keturunan yang baik. Dengan jalan ini, hubungan yang awalnya haram menjadi halal.¹

Dalam mewujudkan pernikahan, pada dasarnya adalah melaksanakan ajaran agama, pernikahan dianggap sah apabila telah terpenuhinya rukun dan syarat-syaratnya yang telah ditentukan oleh Al-Qur'an dan Sunnah Nabi. Selain rukun dan syarat pernikahan yang diatur oleh agama, negara juga mengatur sedemikian rupa tentang pernikahan yang terdapat dalam undang-undangnya, memperhatikan bahwa negara kita merupakan negara hukum.

Dalam regulasinya, negara mengatur ketertiban perkawinan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Yakni pada Pasal 2 UU Perkawinan mengatakan bahwa: “(1) Perkawinan adalah sah apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu. (2) Tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dewasa ini, statistik pernikahan siri meningkat dengan berkembang dan beredarnya secara luas pemberitaan mengenai pernikahan siri baik itu di media sosial, koran maupun pemberitaan oleh televisi tentang pernikahan siri yang

¹ Sayyid Sabiq, *Fiqh Sunnah Jilid 3*. Penerjemah, Abu Aulia dan Abu Syauqina (Jakarta: Republika Penerbit, 2017), hlm. 209.

dilakukan oleh beberapa selebritas dan pejabat publik. Mengakibatkan banyak masyarakat melakukan pernikahan siri karena selebritas dan publik figur yang secara umum selalu ditiru tingkah lakunya oleh masyarakat.²

Salah satu pengertian dari pernikahan siri adalah pernikahan yang sah secara agama, yaitu pernikahan yang terpenuhi syarat-syarat dan rukun pernikahan, akan tetapi tidak dicatatkan pernikahannya pada lembaga pencatatan nikah, yaitu Kantor Urusan Agama (KUA) bagi umat Islam dan Direktorat Jenderal Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Dukcapil) bagi umat non Islam.³

Karena banyaknya kasus pernikahan siri yang dilakukan oleh masyarakat Indonesia, maka pemerintah menerbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 108 Tahun 2019 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Catatan Sipil.

Berdasarkan Permendagri Nomor 108 Tahun 2019 tersebut, ada sebuah kebijakan di mana pasangan nikah siri dan anak hasil pernikahan siri bisa menerbitkan Kartu Keluarga tanpa adanya buku nikah dengan mengisi surat pernyataan tanggung jawab mutlak perkawinan belum tercatat. Kebijakan tersebut terdapat pada Pasal 10 ayat (2) yang berbunyi Penerbitan Kartu Keluarga 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

² Edi Gunawan dan Budi Rahmat Hakim, "Pelaksanaan Itsbat Nikah Pasca Berlakunya UU No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan di Pengadilan Agama," *Syariah: Jurnal Hukum dan Pemikiran* 18, no. 2 (2018), hlm. 259.

³ Edi Gunawan dan Budi Rahmat Hakim, "Pelaksanaan Itsbat Nikah Pasca Berlakunya UU No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan di Pengadilan Agama," hlm. 260.

dilengkapi dengan syarat lainnya berupa surat pernyataan tanggung jawab mutlak perkawinan/perceraian belum tercatat.

Kebijakan ini merupakan kebijakan afirmatif untuk sementara waktu sampai dilaksanakan isbat nikah atau pengesahan perkawinan dan ketentuan ini memberikan ruang kepada pasangan suami istri yang menikah secara siri untuk memiliki Kartu Keluarga dengan syarat adanya catatan khusus yang tercantum di Kartu Keluarga bahwa perkawinan yang dilakukan belum tercatat.

Permendagri Nomor 108 Tahun 2019 Pasal 10 ayat (2) dinilai bertentangan dengan Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Karena dianggap seakan-akan membolehkan nikah siri sebab kemudahan yang ditawarkan pada Pasal 10 ayat (2) tersebut di mana pasangan yang menikah resmi dan siri memiliki hak yang sama dalam pembuatan Kartu Keluarga. Meskipun dinilai bertentangan akan tetapi kebijakan ini memiliki perlindungan hukum.

Perlindungan hukum menurut Philipus M. Hadjon membedakan dua macam sarana perlindungan hukum preventif atau pencegahan, dan perlindungan hukum represif atau penegakan.⁴

Perlindungan hukum yang terdapat pada Kartu Keluarga nikah siri adalah melindungi penduduknya di bidang administrasi kependudukan seperti kepastian mengenai status perkawinannya yang berupa kawin belum tercatat serta hubungan dalam keluarga pada Kartu Keluarga. Namun, masih multitafsirnya kebijakan ini apakah perempuan dan anak dapat memperoleh hak-hak mereka setelah tercatat dalam Kartu Keluarga seperti hak nafkah, hak wali nikah, hak waris dan sebagainya.

⁴ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia* (Surabaya: Bina Ilmu, 1990), hlm. 20.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penulis tertarik untuk membahasnya lebih dalam, lalu penulis menuangkan pendapat dan pemikiran tersebut ke dalam sebuah judul skripsi. **Perlindungan Hukum Terhadap Perempuan Dan Anak Pada Kartu Keluarga Nikah Siri Dalam Permendagri Nomor 108 Tahun 2019 Pasal 10 Tentang Penerbitan Kartu Keluarga.**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, maka dapat dirumuskan permasalahan yang akan diteliti sebagai berikut:

1. Bagaimana konsekuensi Permendagri Nomor 108 Tahun 2019 Pasal 10 terhadap perempuan dan anak nikah siri?
2. Bagaimana bentuk perlindungan hukum terhadap perempuan dan anak pada Kartu Keluarga nikah siri?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui konsekuensi Permendagri Nomor 108 Tahun 2019 Pasal 10 terhadap perempuan dan anak nikah siri.
2. Untuk mengetahui bentuk perlindungan hukum terhadap perempuan dan anak pada Kartu Keluarga nikah siri.

D. Signifikansi Penelitian

Penulis berharap dari hasil suatu kegiatan penelitian yang dilakukan ini diharapkan dapat memberikan hasil dan manfaat diantaranya sebagai berikut:

1. Teoritis

Dari hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah ilmu pengetahuan dan mendukung aturan-aturan yang sudah ada yang berkaitan dengan bidang Hukum Keluarga Islam, terutama untuk mengetahui perlindungan hukum terhadap perempuan dan anak pada Kartu Keluarga nikah siri dalam Permendagri Nomor 108 Tahun 2019.

2. Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan informasi kepada seluruh masyarakat tentang perlindungan hukum terhadap perempuan dan anak pada Kartu Keluarga nikah siri dalam Permendagri Nomor 108 Tahun 2019.

E. Definisi Operasional

Untuk menghindari kemungkinan terjadinya penafsiran yang berbeda dengan maksud utama penulis dalam pembangunan kata judul, maka kiranya perlu dijelaskan beberapa kata pokok yang menjadi bahan penelitian. Adapun yang perlu penulis jelaskan adalah sebagai berikut:

1. Perlindungan Hukum

Menurut KBBI perlindungan hukum adalah tempat berlindung, perbuatan melindungi. Makna dari kata perlindungan secara bahasa mempunyai kemiripan unsur-unsur, yaitu unsur tindakan perlindungan, unsur cara-cara melindungi.⁵

Jadi perlindungan hukum yang dimaksud dalam penelitian ini adalah perlindungan terhadap kebijakan yang dikeluarkan pemerintah, yakni Permendagri Nomor 108 Tahun 2019 pasangan nikah siri bisa membuat Kartu Keluarga oleh

⁵ Departemen Pendidikan Nasional RI, *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (Jakarta: Balai Pustaka, 2008), hlm. 595.

karena itu perempuan dan anak pasangan nikah siri setelah membuat Kartu Keluarga nikah siri berhak atas mendapatkan perlindungan hukum.

2. Perempuan

Perempuan yang dimaksud dalam penelitian ini adalah istri dari pasangan nikah siri.

3. Anak

Anak yang dimaksud dalam penelitian ini adalah anak yang dilahirkan dari pasangan nikah siri.

4. Kartu Keluarga

Kamus Besar Bahasa Indonesia mendefinisikan Kartu Keluarga adalah kartu yang harus dimiliki oleh setiap keluarga di suatu kelurahan yang memuat semua anggota keluarga dengan jenis kelamin, hubungan keluarga, umur, dan pekerjaan.⁶

5. Nikah Siri

Kamus Besar Bahasa Indonesia mendefinisikan nikah siri adalah pernikahan yang hanya disaksikan oleh seorang modin dan saksi, tidak melalui Kantor Urusan Agama, menurut agama Islam sudah sah.⁷

F. Penelitian Terdahulu

Untuk menghindari kesamaan penelitian, maka diperlukan kajian pustaka untuk membedakan penelitian ini terhadap penelitian yang terdahulu, yaitu:

⁶ Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, Kemdikbud, "Kamus Besar Bahasa Indonesia Daring Versi 3.10.2," 2016, <https://kbbi.kemdikbud.go.id/>.

⁷ Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, Kemdikbud, "Kamus Besar Bahasa Indonesia Daring Versi 3.10.2.

1. Skripsi yang ditulis oleh Rizki Wardati yang berjudul Respon Pasangan Nikah Siri Terkait Pembuatan Kartu Keluarga Di Kantor Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Banjarmasin, Prodi Hukum Keluarga Islam UIN Antasari Banjarmasin (2022). Penelitian tersebut terfokus pada analisis respon pasangan nikah siri yang membuat Kartu Keluarga di wilayah Kota Banjarmasin. Penelitian tersebut menggunakan metode penelitian hukum empiris dengan pendekatan konseptual yang pada kesimpulannya menjelaskan bahwa ada respon positif dan negatif dari pasangan nikah siri terkait pembuatan Kartu Keluarga serta problematika yang dialami oleh pasangan nikah siri sehingga memutuskan untuk membuat Kartu Keluarga.

Persamaan dengan penelitian penulis terletak pada sama-sama meneliti tentang nikah siri yang dicatatkan dalam Kartu Keluarga, sedangkan yang menjadi pembeda yaitu penelitian yang dilakukan penulis melakukan analisis terkait perlindungan hukum perempuan dan anak pada Kartu Keluarga nikah siri dengan metode analisis kepustakaan, sedangkan penelitian tersebut meneliti dengan metode empiris atau terjun langsung kelapangan untuk melihat kenyataan-kenyataan yang terjadi dalam masyarakat.

2. Jurnal yang ditulis oleh Fadil yang berjudul Implikasi Yuridis Terhadap Penerbitan Kartu Keluarga Bagi Pasangan Nikah Siri Di Indonesia (2021). Penelitian tersebut terfokus pada analisis konsekuensi hukum dari aturan diperbolehkannya penerbitan Kartu Keluarga bagi pasangan nikah siri. Penelitian tersebut menggunakan metode penelitian yuridis normatif yang

pada kesimpulannya menjelaskan bahwa penerbitan Kartu Keluarga bagi pasangan nikah siri menimbulkan problematika sebagai konsekuensi hukumnya yakni menyuburkan praktik nikah siri di Indonesia serta peraturan ini menimbulkan disharmonisasi dengan UU Perkawinan.

Persamaan dengan penelitian penulis terletak pada sama-sama meneliti tentang nikah siri yang dicatatkan dalam Kartu Keluarga, sedangkan yang menjadi pembeda yaitu penelitian yang dilakukan penulis berfokus pada perspektif bentuk perlindungan hukum yang didapatkan bagi perempuan dan anak setelah menerbitkan Kartu Keluarga nikah siri, sedangkan penelitian tersebut berfokus dalam implikasi yuridisnya dan dalam perspektif harmonisasi hukum.

3. Skripsi yang ditulis oleh Amanda Zubaidah Aljarofi yang berjudul Analisis Yuridis Terhadap Dijadikannya Kategori Perkawinan Belum Tercatat Sebagai Salah Satu Status Perkawinan Dalam Blangko Kartu Keluarga, Prodi Hukum Keluarga Islam UIN Sunan Ampel Surabaya (2019). Penelitian tersebut terfokus pada dasar hukum dan analisis yuridis rancangan pencantuman status kawin belum tercatat di Kartu Keluarga. Penelitian tersebut menggunakan metode penelitian kualitatif yang pada kesimpulannya menjelaskan bahwa dasar hukum rancangan pencantuman status kawin belum tercatat di Kartu Keluarga terdapat pada Permendagri Nomor 118 Tahun 2017 yang mana mengembangkan aplikasi SIAK versi 7 yang mencantumkan status kawin tercatat dan status kawin belum tercatat yang kemudian SIAK versi 7 ini mengakibatkan tidak tertib hukum terhadap Peraturan Pencatatan Perkawinan.

Persamaan dengan penelitian penulis terletak pada sama-sama meneliti tentang nikah siri yang dicatatkan dalam Kartu Keluarga, sedangkan yang menjadi pembeda yaitu penelitian yang dilakukan penulis berfokus pada perspektif bentuk perlindungan hukum yang didapatkan bagi perempuan dan anak setelah menerbitkan Kartu Keluarga nikah siri yang mana terdapat dalam Permendagri Nomor 108 Tahun 2019, sedangkan penelitian tersebut berfokus dalam analisis perspektif peraturan perundang-undangan yang berlaku terhadap rancangan pembuatan status perkawinan tercatat dan kawin belum tercatat di Kartu Keluarga.

4. Skripsi yang ditulis oleh Bambang Triyudi yang berjudul Hak-Hak Administrasi Kependudukan Akibat Perkawinan Sirri Perspektif Masalah *Al-Mursalah*, Prodi Perbandingan Mazhab UIN Syarif Hidayatullah Jakarta (2022). Penelitian tersebut terfokus pada hak-hak administrasi pada Permendagri Nomor 9 Tahun 2016 yang ditinjau dalam perspektif *masalah al-mursalah*. Penelitian tersebut menggunakan metode penelitian yuridis normatif yang pada kesimpulannya menjelaskan bahwa pasangan yang melakukan perkawinan siri mendapatkan Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak kebenaran suami istri dimana kebijakan ini mengandung kemaslahatan sehingga bisa menghentikan praktek perkawinan siri.

Persamaan dengan penelitian penulis terletak pada sama-sama meneliti tentang nikah siri yang dicatatkan dalam Kartu Keluarga, sedangkan yang menjadi pembeda yaitu penelitian yang dilakukan penulis berfokus pada perspektif bentuk perlindungan hukum yang didapatkan bagi perempuan dan anak setelah menerbitkan Kartu Keluarga nikah siri,

sedangkan penelitian tersebut berfokus dalam analisis perspektif *Maslahah al Mursalah*.

5. Skripsi yang ditulis oleh Novita Nurul Marfu'ah yang berjudul Pencantuman Status Kawin Belum Tercatat Dalam Kartu Keluarga Perspektif Undang-Undang Perkawinan Dan Maqashid Syari'ah, Prodi Hukum Keluarga Islam IAIN Salatiga (2022). Penelitian tersebut terfokus pada prosedur pencantuman status kawin belum tercatat dalam Kartu Keluarga dalam perspektif Undang-Undang Perkawinan dan *Maqashid Syari'ah*. Penelitian tersebut menggunakan metode penelitian kepustakaan juga menggunakan metode studi lapangan yang pada kesimpulannya menjelaskan bahwa pencantuman status perkawinan belum tercatat tidak sejalan dengan Undang-Undang Perkawinan dan tidak sejalan dengan *Maqashid Syari'ah*.

Persamaan dengan penelitian penulis terletak pada sama-sama meneliti tentang nikah siri yang dicatatkan dalam Kartu Keluarga, sedangkan yang menjadi pembeda yaitu penelitian yang dilakukan penulis berfokus pada perspektif bentuk perlindungan hukum yang didapatkan bagi perempuan dan anak setelah menerbitkan Kartu Keluarga nikah siri, sedangkan penelitian tersebut berfokus dalam analisis perspektif Undang-Undang Perkawinan dan *Maqashid Syari'ah*.

G. Metode Penelitian

Metode penelitian pada penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang penulis gunakan adalah penelitian hukum normatif. Yakni penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan kepustakaan. Meneliti Peraturan Menteri sebagai Peraturan Perundang-undangan yakni Permendagri Nomor 108 Tahun 2019 Pasal 10 Tentang Penerbitan Kartu Keluarga.⁸

Pendekatan penelitian yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan, yakni dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan isu hukum yang sedang dibahas (diteliti), yakni menelaah semua peraturan perundang-undangan perlindungan hukum terhadap perempuan dan anak pada Kartu Keluarga nikah siri.⁹

2. Bahan Hukum

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

a. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang memiliki otoritatif atau mempunyai otoritas.¹⁰

Bahan hukum primer yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah

- 1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.
- 2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 108 Tahun 2019 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Catatan Sipil.

⁸ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1995), hlm. 15

⁹ Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum: Normatif & Empiris* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), hlm. 156.

¹⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2006), hlm. 141.

3) Permendagri Nomor 109 Tahun 2019 tentang Formulir Dan Buku Yang Digunakan Dalam Administrasi Kependudukan.

4) Kompilasi Hukum Islam.

b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti Rancangan Undang-Undang, buku teks, hasil-hasil penelitian dalam jurnal dan majalah, atau pendapat para pakar di bidang hukum¹¹. Berupa:

1) Rahman Amin, *Hukum Perlindungan Anak Dan Perempuan Di Indonesia*.

2) Zudan Arif Fakrulloh dan Endar Wismulyani, *Menuju Masyarakat Tertib Administrasi Kependudukan*.

3) Zainuddin dan Afwan Zainuddin, *Kepastian Hukum Perkawinan Siri Dan Permasalahannya*.

4) Rachmadi Usman, *Hukum Pencatatan Sipil*.

c. Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder.¹² Bahan tersier yang akan digunakan dalam penelitian ini berupa kamus dan ensiklopedia.

3. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Dalam penelitian yang akan dilaksanakan, penulis dengan studi pustaka terhadap bahan-bahan hukum, baik bahan hukum primer, sekunder maupun bahan

¹¹ Amirudin Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: Raja Grafindo, 2004), hlm. 31.

¹² Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), hlm. 24.

hukum tersier.¹³ Penelusuran bahan-bahan hukum tersebut akan dilakukan dengan membaca, melihat, mendengarkan dan menelusuri melalui media internet, yakni berupa penelusuran yang diperoleh dari buku-buku, peraturan perundang-undangan, jurnal ilmiah, dan artikel.

4. Teknik Pengolahan Bahan Hukum dan Analisis Bahan Hukum

a. Teknik Pengolahan Bahan Hukum

- 1) *Editing*, yakni memilih dan menyeleksi data tersebut dari berbagai segi, yaitu kesesuaian, kelengkapan, kejelasan dan relevansi dengan permasalahan. Dalam hal ini, penulis akan melakukan editing terhadap bahan hukum yang telah didapatkan berkaitan dengan perlindungan hukum terhadap perempuan dan anak pada Kartu Keluarga nikah siri.
- 2) *Organizing*, yakni mengatur dan menyusun data tersebut sedemikian rupa sehingga menghasilkan bahan untuk menyusun laporan skripsi dengan baik.

b. Analisis Bahan Hukum

Analisis yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan metode analisis yang bersifat kualitatif, yaitu dengan cara melakukan interpretasi (penafsiran) terhadap bahan-bahan hukum yang telah diolah. Penggunaan metode interpretasi (penafsiran) ini bertujuan untuk menafsirkan hukum, apakah terhadap bahan hukum tersebut khususnya bahan hukum primer terdapat kekosongan norma hukum, antinomi norma hukum dan norma hukum yang kabur.

¹³ Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum: Normatif & Empiris*, hlm. 160.

H. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan sangat penting dalam suatu karya ilmiah, yaitu untuk memudahkan bagi pembaca dalam memahami isi skripsi yang akan dibuat, maka sistematika yang peneliti susun adalah sebagai berikut :

Bab I : Merupakan pendahuluan yang berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, signifikansi penelitian, definisi operasional, kajian pustaka, metode penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II : Berisi landasan teori, berisi tentang definisi perlindungan hukum, perlindungan hukum terhadap hak-hak perempuan, perlindungan hukum terhadap hak-hak anak, definisi administrasi kependudukan, perlunya administrasi kependudukan dan tujuan administrasi kependudukan.

Bab III : Berisi tentang gambaran umum konsekuensi Pasal 10 Permendagri Nomor 108 Tahun 2019 dan bentuk perlindungan hukum terhadap perempuan dan anak nikah siri.

Bab IV : Merupakan analisis kritis konsekuensi Pasal 10 Permendagri Nomor 108 Tahun 2019 dan analisis kritis bentuk perlindungan hukum terhadap perempuan dan anak nikah siri.

Bab V : Merupakan penutup, pada bab ini berisi simpulan sebagai jawaban terhadap rumusan masalah dan berisi saran-saran dari penelitian yang telah dilakukan.