

BAB IV

ANALISIS KRITIS

A. Analisis Konsekuensi Permendagri Nomor 108 Tahun 2019 Pasal 10 Terhadap Perempuan dan Anak Nikah Siri

Penerbitan Kartu Keluarga nikah siri, tidak semua pasangan nikah siri bisa menerbitkan Kartu Keluarga mengacu terhadap ketentuan pada Surat Dirjen 472.2/15145/DUKCAPIL tentang Petunjuk Pencantuman Status Kawin Belum Tercatat dalam Kartu Keluarga bahwa yang bisa menerbitkan Kartu Keluarga telah memenuhi syarat berupa kedua pasangan telah berusia 19 tahun dan untuk perkawinan kedua atau lebih harus ada izin tertulis dari istri sebelumnya.

Menurut penulis, dengan adanya syarat ini dapat mencegah bentuk pengelabuan hukum seperti mencegah poligami liar, poliandri terselubung dan anak di bawah umur agar bisa menerbitkan Kartu Keluarga nikah siri, artinya yang bisa menerbitkan Kartu Keluarga nikah siri adalah pasangan yang telah berusia 19 tahun dan bagi perkawinan kedua telah mendapatkan izin tertulis dari istri sebelumnya.

Beberapa konsekuensi yang didapatkan oleh perempuan setelah menerbitkan Kartu Keluarga nikah siri sebagai berikut:

1) Terhindar razia perzinahan oleh Satuan Polisi Pamong Praja

Menurut penulis, ini merupakan konsekuensi yang bermanfaat bagi pasangan nikah siri karena adanya bukti dokumen berupa Kartu Keluarga yang menunjukkan bahwa mereka adalah suami istri dengan status perkawinan kawin belum tercatat sehingga bisa terhindar dari razia perzinahan saat menginap di hotel

dan terbebas dari fitnah masyarakat bahwa mereka merupakan pasangan kumpul kebo.

Sebelum adanya kebijakan permendagri ini, banyak pasangan yang menikah secara siri tidak bisa membuktikan bahwa mereka telah menikah dikarenakan tidak adanya bukti berupa buku nikah. Apabila pasangan ini bepergian dan menginap ke suatu tempat, maka bisa saja terjaring razia perzinahan oleh Satuan Polisi Pamong Praja dikarenakan tidak dapat membuktikan bahwa mereka telah menikah. Hal ini berlaku juga apabila pasangan ini menetap di daerah baru maka dengan adanya Kartu Keluarga nikah siri bisa membuat terhindar dari pada fitnah masyarakat yang mengatakan bahwa mereka merupakan pasangan kumpul kebo.

2) Pengakuan terhadap istri

Menurut penulis, dengan adanya kejelasan status hubungan dalam Kartu Keluarga yang menunjukkan bahwa benar perempuan tersebut adalah istri yang dinikahi secara siri oleh laki-laki. Mengakibatkan suami dan keluarganya tidak bisa tidak mengakui bahwa perempuan tersebut bukanlah istri dari sang suami karena adanya bukti dalam Kartu Keluarga sehingga perempuan tersebut bisa meminta haknya berupa hak nafkah, waris dan harta bersama kepada suami dan keluarganya jika terjadi penelantaran atas hak-hak tersebut.

Sebelum adanya kebijakan ini istri yang dinikahi secara siri kesulitan menunjukkan bahwa dia adalah istri yang telah dinikahi secara siri karena tidak adanya bukti yang menunjukkan status hubungannya sebagai istri, bisa saja suami

meninggalkan istri tersebut, kemudian menikah lagi dengan perempuan lain dan tidak mengakui istri sirinya .¹

Problematika yang lainnya, suami wafat kemudian istri dan anak siri ini menjadi telantar kemudian istri serta anak tersebut tidak diakui oleh keluarga suami dikarenakan pasangan ini menikah siri karena tidak dapat menunjukkan bukti apakah benar istri dan anak ini adalah keluarga dari sang suami mengakibatkan istri tidak bisa mendapatkan hak waris serta hak harta bersama.²

Dengan adanya kebijakan ini, Kartu Keluarga nikah siri dapat dijadikan sebagai alat bukti dalam hal status hubungan yang menunjukkan sebagai istri dengan status kawin belum tercatat, yang menimbulkan berhak atas hak nafkah, hak sebagai ahli waris dari suami dan hak harta bersama dari suami. Namun, hanya sebatas dalam hal sebagai bentuk pengakuan jika haknya tetap tidak diberikan, maka istri tidak bisa menuntut haknya ke Pengadilan karena status perkawinannya yang masih belum sah di mata hukum. Maka solusinya adalah mengajukan isbat nikah gugatan.

3) Tertolak menikah ulang di KUA

Menurut penulis, dengan adanya tambahan status perkawinan di Kartu Keluarga menjadi kawin belum tercatat dan cerai hidup belum tercatat mengakibatkan pasangan nikah siri ini jika ingin melakukan nikah ulang di KUA, maka akan terjadi penolakan ketika mengajukan permohonan nikah oleh pihak

¹ Afwan Zainuddin dan Zainuddin, *Kepastian Hukum Perkawinan Siri & Permasalahannya Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974* (Yogyakarta: Deepublish, 2015), hlm. 74.

² M. Fahmi Al-Amruzi, "Pencatatan Perkawinan Dan Problematika Kawin Siri," *Ulumul Syar'i: Jurnal Ilmu-Ilmu Hukum dan Syariah* 9, no. 2 (2020), hlm. 12

KUA. Hal ini dikarenakan KUA hanya mengenal status belum kawin, kawin, cerai hidup dan cerai mati saat akan menerima berkas permohonan nikah.

Sebelum adanya kebijakan ini, maka pasangan nikah siri jika ingin menikah ulang maka berkas pengajuan permohonan kehendak nikah bisa diterima oleh KUA sebab status di Kartu Keluarganya belum kawin dan status di KTP belum kawin.

Konsekuensi yang bermanfaat sekaligus memiliki problematika. Bermanfaat saat suami tidak bisa meninggalkan istri siri begitu saja kemudian kawin dengan perempuan lain secara resmi di KUA dan problematikannya suami lepas tanggung jawab dan menceraikan istri siri kemudian istri siri ingin menikah secara resmi dengan laki-laki lain di KUA, maka tidak bisa. Maka solusinya adalah mengajukan isbat nikah cerai di Pengadilan.

4) Tidak dapat merujuk ke Undang-Undang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga

Menurut penulis, ini merupakan konsekuensi yang merugikan karena dengan adanya Kartu Keluarga nikah siri pernikahannya hanya dicatatkan bukan disahkan. Maka apabila terjadi kdrt yang dilakukan suami kepada istrinya, istri hanya bisa melaporkan suami dengan tindak penganiayaan dalam KUHP diatur dalam Pasal 51 ayat 1 di mana hukuman pidana yang diatur dalam KUHP ini jauh lebih ringan, yakni pidana penjara paling lama 2 tahun 8 bulan dibandingkan dengan ancaman yang terdapat dalam UU PKDRT Pasal 44 ayat 1 yakni 5 tahun.

Status hubungan dalam Kartu Keluarga menunjukkan suami istri akan tetapi status perkawinan hanya kawin belum tercatat yang artinya belum sah di mata hukum sebab untuk dapat melaporkan suami dengan merujuk ke UU PKDRT istri harus menunjukkan buku nikah atau akta nikah. Maka solusinya adalah mengajukan isbat nikah ke Pengadilan.

Beberapa konsekuensi yang didapatkan oleh anak setelah menerbitkan Kartu Keluarga nikah siri sebagai berikut:

1) Kemudahan mengurus administrasi pemerintahan

Menurut penulis, kebijakan Kartu Keluarga nikah siri bermanfaat bagi anak hasil pernikahan siri sebab dengan adanya Kartu Keluarga, maka anak bisa menerbitkan akta kelahiran yang nantinya anak bisa membuat Kartu Identitas Anak (KIA). Kartu Identitas Anak sangat diperlukan anak agar bisa mengenyam pendidikan sebagai syarat membuat rekening bank, mengakses transportasi umum dan lain-lain.

Sebelum adanya kebijakan ini anak tidak bisa menerbitkan akta kelahiran karena terhalang oleh status perkawinan orang tuanya yang menikah secara siri akhirnya anak tidak bisa membuat Kartu Identitas Anak sebagai sarana agar bisa mengenyam pendidikan.

2) Pengakuan terhadap anak

Menurut penulis, dengan adanya kejelasan status hubungan dalam Kartu Keluarga yang menunjukkan struktur hubungan keluarga yang terdiri dari anak, ibu dan ayah. Mengakibatkan suami beserta keluarganya atau ibu beserta keluarganya tidak bisa tidak mengakui bahwa anak tersebut bukanlah anak dari sang suami atau ibu tersebut karena adanya bukti dalam Kartu Keluarga yang menunjukkan status hubungan sebagai anak.

Tercantumnya anak dalam Kartu Keluarga nikah siri dapat digunakan sebagai bukti pengakuan atas berhakny anak terhadap hak nafkah, hak waris dan hak wali nikah. Maka dengan adanya Kartu Keluarga ini hak-hak anak tersebut bisa terpenuhi.

Pentingnya tanggung jawab orang tua terhadap anak-anak mereka dengan memenuhi hak-hak si anak, dengan kata lain Islam sangat melarang adanya penelantaran anak sebagaimana terdapat dalam firman Allah Q.S an-Nisā' ayat 9:

(٩) وَيُخَشِّسَ الَّذِينَ لَوْ تَرَكُوا مِنْ خَلْفِهِمْ ذُرِّيَّةً ضِعَافًا خَافُوا عَلَيْهِمْ فَلْيَتَّقُوا اللَّهَ وَيُقِيمُوا قَوْلًا سَدِيدًا (٩)

9. Hendaklah merasa takut orang-orang yang seandainya (mati) meninggalkan setelah mereka, keturunan yang lemah (yang) mereka khawatir terhadapnya. Maka, bertawakallah kepada Allah dan berbicaralah dengan tutur kata yang benar (dalam hal menjaga hak-hak keturunannya).³

Ayat ini menegaskan bahwa melindungi anak merupakan amanah dari Allah maka orang tua hendaklah meninggalkan anak dalam keadaan berkecukupan agar anak dikemudian hari (setelah ditinggal meninggal) tidak menjadi lemah ataupun meminta-minta. Dengan makna lain yang terkandung ialah sebagai orangtua, Islam mensyariatkan untuk mampu memenuhi dan melindungi hak anak agar tidak terlantar dikemudian hari.

Sebelum adanya kebijakan ini ketika salah seorang orang tuanya meninggal, maka anak bisa saja tidak bisa mendapatkan harta warisan sebab tidak adanya bukti yang menunjukkan bahwa anak ini merupakan ahli waris orang tuanya sehingga anak yang seharusnya mendapatkan warisan menjadi tidak bisa mendapat warisan. Sehingga dengan adanya Kartu Keluarga nikah siri, maka menjadi jelaslah status hubungan anak, Kartu Keluarga bisa dijadikan sebagai alat bukti ahli waris dalam hal pembagian warisan diselesaikan menurut hukum Islam di luar Pengadilan, bisa digunakan sebagai bukti dia merupakan anak yang dilahirkan dari perkawinan yang

³ Kementerian Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahannya Edisi Penyempurnaan 2019* (Jakarta Timur: Lajnah Pentashihan Mushaf Al-Qur'an, 2019), hlm. 106.

sah secara agama bukan sebagai anak yang lahir di luar nikah yang menimbulkan ayahnya berhak menjadi wali nikah.

B. Analisis Bentuk Perlindungan Hukum Terhadap Perempuan dan Anak Pada Kartu Keluarga Nikah Siri

Menurut penulis, terbitnya kebijakan ini memberikan perlindungan hukum bagi perempuan yang dinikahi secara siri dan anak hasil nikah siri. Perlindungan hukum tersebut bersifat preventif dengan tujuan mencegah terjadinya sengketa, yang diwujudkan melalui kejelasan status hubungan sebagai istri dan anak dalam Kartu Keluarga.

Perlindungan hukum melalui Kartu Keluarga ini sesuai dengan definisi perlindungan hukum yang dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo, yaitu upaya untuk memastikan terlindunginya kepentingan individu dengan menghormati hak asasi manusia yang berkaitan dengan kepentingannya.⁴

Berdasarkan definisi perlindungan hukum di atas maka dalam rangka melindungi kepentingan istri dan anak perkawinan siri, pemerintah melakukan perlindungan administratif melalui pencatatan dalam dokumen kependudukan, yaitu Kartu Keluarga. Kartu Keluarga nikah siri dapat berfungsi sebagai alat bukti keterangan bagi istri dan anak, menegaskan hubungan status mereka sebagai istri dan anak yang tidak dapat disangkal oleh suami dan keluarga. Hal ini menjaga hak-hak istri seperti hak nafkah, hak harta bersama, dan hak warisan, serta melindungi hak-hak anak seperti hak pendidikan, hak warisan, hak nafkah, dan hak wali nikah.

Kendati demikian perlindungan administratif telah dilakukan, perkawinan siri mereka belum diakui secara hukum. Oleh karena itu, jika suami atau keluarga

⁴ Satjipto Rahardjo, *Sisi-Sisi Lain Dari Hukum di Indonesia*, hlm. 121.

tidak mengakui keberadaan istri dan anak, pemerintah tidak dapat memberikan perlindungan hukum melalui penegakan hukum.

Mengakibatkan hal ini merugikan sekali bagi perempuan sebagai istri siri, hak-haknya sebagai istri tidak bisa dilindungi oleh pemerintah. Hal terjadi juga sama pada anak perempuan yang lahir dari perkawinan siri, hak perwalian oleh sang ayah menjadi teranulir disebabkan tidak adanya bukti autentik perkawinan kedua orang tuanya.⁵

Perlunya mengajukan permohonan isbat nikah agar terciptanya perlindungan hukum yang dapat dilakukan melalui penegakan hukum. Seperti definisi perlindungan hukum yang dikemukakan oleh Soerjono Soekanto dan Setiono. Soerjono Soekanto bahwa penegakan hukum merupakan upaya menyelaraskan nilai-nilai dalam suatu aturan dan juga tindakan untuk menciptakan, dan memelihara ketentraman hidup.⁶ Setiono menjelaskan perlindungan hukum adalah tindakan atau kegiatan untuk melindungi masyarakat dari perilaku yang sewenang-wenang dan tidak sesuai dengan ketentuan hukum, sehingga memungkinkan terpeliharanya martabat manusia.⁷

Berdasarkan definisi perlindungan hukum di atas, maka perlunya pasangan nikah siri agar mengajukan permohonan isbat nikah ke Pengadilan Agama agar mengesahkan perkawinan sirinya apabila isbat nikahnya dikabulkan maka akan keluar penetapan isbat nikah yang dilakukan oleh Pengadilan Agama, maka

⁵ Gusti Muzainah dan Miftah Faridh, *Fenomena Itsbat Nikah Pada Masyarakat Metropolitan (Studi di Kota Banjarmasin)* (Pustaka Pranala, 2021), hlm. 89.

⁶ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, hlm. 8.

⁷ Setiono, *Supremasi Hukum*, hlm. 3.

pemohon bisa mengajukan ke KUA setempat agar mendapatkan kutipan buku nikah. Dengan adanya pencatatan perkawinan yang dibuktikan dengan buku nikah, maka apabila terjadi perselisihan antara suami istri atau salah satu pihak tidak melaksanakan kewajibannya, maka pihak lain dapat menuntut haknya melalui upaya hukum agar bisa mempertahankan dan memperoleh haknya masing-masing.⁸

Menurut penulis, dengan adanya kebijakan Kartu Keluarga nikah siri ini terdapat sebuah kemaslahatan dan kemudahan.

Kemaslahatan di antaranya adanya perlindungan hukum dalam bentuk preventif untuk perempuan dan anak seperti terhindar dari anggapan bahwa mereka adalah pasangan kumpul kebo, suami dan keluarganya tidak bisa tidak mengakui keberadaan bahwa mereka bukanlah istri dan anaknya, suami tidak bisa meninggalkan istrinya kemudian menikah secara resmi di KUA, suami harus mengisbatkan perkawinannya agar bisa menjadi wali nikah ketika anaknya menikah resmi di KUA dan jumlah angka perkawinan siri menjadi terdata.

Kemudaratannya seperti Kartu Keluarga nikah siri tidak terakomodir dengan hukum keluarga jika terjadi sengketa, maka pemerintah tidak bisa memberikan perlindungan hukum, status perkawinannya masih nikah belum tercatat sehingga kurangnya persyaratan berupa akta kawin atau buku nikah sebagai salah satu syarat agar bisa mendaftarkan gugatan ke Pengadilan. Dalam hal ini penulis mengacu kepada kaidah fikih:

الضَّرُّ يُزَالُ⁹

⁸ Gunawan dan Hakim, "Pelaksanaan Itsbat Nikah Pasca Berlakunya UU No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan di Pengadilan Agama.", hlm 280.

⁹ Ahmad al Hajjiy al Kurdiy, *Al Qawa'id al Fiqhiyah al Kulliyah*, 1 (Kuwait: Al Dar Al Thahiriyah, 2007), hlm. 43.

Artinya: Kemudaratannya harus dihilangkan

Berdasarkan kaidah tersebut dengan adanya regulasi Kartu Keluarga nikah siri kemudaratannya-kemudaratannya yang ditimbulkan akibat melakukan pernikahan siri menjadi berkurang sebagian. Mengingat masih adanya kemudaratannya yang ditimbulkan dari Kartu Keluarga nikah siri, maka ada kaidah yang berbunyi:

إِذَا تَعَارَضَ مَفْسَدَتَانِ زُوْعِيَّيْ أَعْظَمُهُمَا ضَرَرًا بِإِزْتِكَابِ أَحَقِّهِمَا¹⁰

Artinya: Apabila dua hal yang mafsadah bertentangan, maka perhatikanlah yang mudaratnya lebih besar dengan melaksanakan yang mudaratnya lebih kecil.

Kaidah di atas menerangkan tentang memilih yang terbaik di antara yang buruk, memilih dampak buruk yang lebih kecil dibandingkan dampak yang lebih besar. Sehingga apabila Kartu Keluarga nikah siri tidak diterapkan, maka mafsadahnya lebih besar.

Kendati demikian kartu keluarga nikah siri bisa memberikan keterangan untuk hak-hak perempuan dan anak. Justru Permendagri Nomor 108 Tahun 2019 Pasal 10 ayat 2 ini malah menyuburkan praktek nikah siri sebab mereka akan merasa puas serta cukup karena sudah dapat menyatukan diri sebagai sebuah keluarga di dalam Kartu Keluarga.

Hal ini terbukti berdasarkan data yang penulis peroleh pada Rakornas Dukcapil Tahun 2023 pada Rakornas tersebut data status kawin belum tercatat mencapai angka 67.867.541 sedangkan data status kawin tercatat mencapai 68.095.879 di 38 Provinsi tanggal 31 Desember 2022.¹¹ Angka yang mengejutkan

¹⁰ As-Suyuthi, Abd ar-Rahman bin Abi Bakr, *Al-Asbâh wa al-Nazhâ'ir* (Beirut: Dâr al-Kutub Ilmiyyah, 1983), hlm. 87.

¹¹ Lampiran skripsi Data Perolehan Kartu Keluarga Kawin Tercatat dan Kawin Tidak Tercatat.

karena data status kawin belum tercatat hampir menyamai dengan data status kawin tercatat.

Penulis merasakan keresahan terhadap Surat Dirjen 472.2/15145/ DUKCAPIL tentang Petunjuk Pencantuman Status Kawin Belum Tercatat dalam Kartu Keluarga. Surat tersebut merupakan hasil rapat koordinasi antar kementerian/lembaga pembahasan pasangan menikah yang belum memiliki akta perkawinan/buku nikah. Sebelum adanya rapat koordinasi antar kementerian/lembaga, Komnas Perempuan mengkritik kebijakan Kartu Keluarga nikah siri dengan dalih kebijakan ini tidak mempertimbangkan aspek perlindungan perempuan. Akan tetapi setelah adanya rapat koordinasi antar kementerian/lembaga nyatanya Ketua Komnas Perempuan setuju dengan kebijakan ini.¹²

Keresahan yang sama juga Penulis rasakan atas setujunya Direktur Jenderal Badan Peradilan Agama serta Direktur Bina KUA dan Keluarga Sakinah terhadap kebijakan ini. Seharusnya Pemerintah melakukan upaya terhadap pernikahan siri bukan malah memfasilitasi mereka dengan mencatatkan ke dalam Kartu Keluarga. Penulis beranggapan bahwa adanya potensi unsur aspek politis yang menjadi faktor sehingga para kementertian/lembaga menyetujui kebijakan ini.

¹² Lampiran skripsi Berita Acara Hasil Rapat Koordinasi Antar Kementerian.