

BAB II

LANDASAN TEORI

A. Pencatatan Perkawinan

1. Pengertian Pencatatan Perkawinan

Pencatatan perkawinan adalah pencatatan atas perkawinan yang sah menurut Hukum Islam, yaitu perkawinan yang memenuhi rukun dan syarat perkawinan sesuai syari'ah islam yang dilakukan di Kantor Urusan Agama Kecamatan setempat.¹

Pada mulanya syariat Islam baik dalam Al-Quran atau Sunnah tidak mengatur secara konkret tentang adanya pencatatan perkawinan. Tuntutan perkembangan, dengan berbagai pertimbangan kemaslahatan hukum perdata Islam di Indonesia perlu mengaturnya guna kepentingan kepastian hukum di dalam masyarakat.²

Pencatatan perkawinan adalah pendataan administrasi perkawinan yang ditangani oleh petugas pencatat perkawinan (PPN) dengan tujuan untuk menciptakan ketertiban hukum. Dengan demikian pencatatan Perkawinan merupakan syarat administratif, standar sahnya perkawinan ditentukan oleh hukum agama dari pasangan suami dan istri yang melangsungkan perkawinan. Akan tetapi perkawinan yang tidak dicatatkan oleh Pegawai Pencatat Nikah (PPN) tidak memiliki kekuatan hukum yang

¹ Neng Djubaidah, *Pencatatan perkawinan & Perkawinan Tidak Dicatat* (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), h. 3.

² Ahmad Rofiq, *Hukum Perdata Islam Di Indonesia* (Jakarta: PT Rajagrafindo, 2013), h. 91.

berlaku, yang akan melindungi status perkawinannya. Apabila salah satu pihak melalaikan kewajibannya, maka pihak lain tidak dapat melakukan upaya hukum, karena tidak memiliki bukti autentik dari perkawinan tersebut. Bukti autentik itu disebut dengan akta nikah/ buku nikah.

Zaman dahulu tidak mengenal pencatatan perkawinan akan tetapi lebih mengenal pesta perkawinan atau walimah. Menurut Sayyid Sabiq, walimah hukumnya Sunnah, agar perkawinan itu terhindar dari perkawinan tidak tercatat (nikah yang dirahasiakan), yaitu nikah yang dilarang karena tidak memenuhi rukun dan syarat perkawinan, selain itu walimah juga untuk menyatakan rasa syukur dan gembira atas kehalalan hubungan perkawinan yang sah secara syar'i yang dikaruniakan Allah Swt. kepada pasangan yang bersangkutan.³

Maka dari itu sebelum adanya Undang-Undang Perkawinan, walimah dianggap sebagai sarana untuk mengumumkan kepada masyarakat bahwa kedua mempelai telah melangsungkan akad perkawinan, oleh karena itu walimah bisa disebut sebagai pencatatan perkawinan pada zaman dahulu, dengan arti kedua mempelai tidak menikah secara siri.

Sebuah perkawinan yang tidak dicatat sebagaimana mestinya menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku, menurut fatwa Syekh Jaad al-Haq Ali Jaad al-Haq membagi ketentuan yang mengatur pernikahan kepada dua kategori:⁴

³ Neng Djubaidah, *Pencatatan Perkawinan*, h. 146.

⁴ Satria Effendi M Zein, *Problematika Hukum Keluarga Islam Kontemporer*, (Jakarta: Prenada Media, 2004), h. 33-34.

- a. Peraturan *syara'*, yaitu peraturan yang menentukan sah atau tidak sahnya sebuah pernikahan. Peraturan ini adalah peraturan yang ditetapkan oleh syari'at Islam seperti, kemestian adanya ijab dan Kabul dari masing-masing dua orang yang berakad (wali dan calon suami) yang diucapkan pada majlis yang sama, dengan menggunakan lafal yang menunjukkan telah terjadinya ijab dan kabul dari dua orang yang mempunyai kecakapan untuk melakukan akad menurut hukum *syara'*, serta dihadiri oleh dua orang saksi yang telah balig, dan berakal. Oleh ulama besar ini, ketentuan-ketentuan tersebut dianggap sebagai unsur-unsur pembentuk bagi akad nikah, apabila unsur pembentuknya telah secara sempurna dapat dipenuhi, maka menurutnya, akad nikah itu secara *syara'* telah dianggap sah sehingga halal bergaul layaknya suami dan istri.
- b. Peraturan yang bersifat *tawsiqy*, yaitu peraturan tambahan yang bermaksud agar pernikahan di kalangan umat Islam tidak liar, tetapi tercatat dengan memakai surat Akta Nikah secara resmi yang dikeluarkan oleh pihak yang berwenang. Secara administratif, ada peraturan yang mengharuskan agar suatu pernikahan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sebagai antisipasi dari adanya pengingkaran akad nikah oleh seorang suami di belakang hari, yang meskipun dilindungi dengan adanya para saksi sudah tentu akan dapat lebih dilindungi lagi dengan adanya pencatatan resmi di lembaga yang berwenang untuk itu. Menurut Undang-undang Perkawinan Republik Arab Mesir Nomor 78 Tahun 1931, tidak akan didengar suatu pengaduan

tentang perkawinan atau tentang hal-hal yang didasarkan atas perkawinan, kecuali berdasarkan adanya pencatatan akad nikah atau adanya dokumen resmi pernikahan. Namun menurut fatwa Syekh Jaad al-Haq Ali Jaad al-Haq, tanpa memenuhi peraturan perundang-undangan itu, secara syar'i nikahnya sudah dianggap sah, apabila telah melengkapi segala syarat dan rukunnya seperti diatur dalam syariat Islam.⁵

Dengan demikian menurut fatwa Syekh Jaad al-Haq Ali Jaad al-Haq, apabila pernikahan yang dilakukan telah memenuhi syarat dan rukun dalam syariat Islam maka nikahnya tetap dianggap sah, akan tetapi dalam fatwa tersebut juga beliau mengingatkan syarat tawsiqy yaitu syarat tambahan yang penting dalam sebuah pernikahan, bahwa pernikahan harus dicatatkan agar mengantisipasi bilamana terjadi persoalan rumah tangga yang berurusan dalam lembaga Pengadilan, pasangan suami istri itu dapat terlindungi haknya dengan menunjukan akta nikah/buku nikah sebagai alat bukti autentik yang dicatat oleh Pegawai Pencatat Nikah (PPN).⁶

2. Dasar Hukum Pencatatan Perkawinan

Dasar hukum tentang pencatatan perkawinan ada dalam Undang-Undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974 pasal 2 tentang ketentuan pencatatan perkawinan menyatakan:⁷

- (1) “Perkawinan adalah sah, apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu.”

⁵ Neng Djubaidah, *Pencatatan Perkawinan...*, h. 30.

⁶ Neng Djubaidah, *Pencatatan Perkawinan...*, h. 30.

⁷ Mardani, *Hukum Islam Kumpulan Peraturan tentang Hukum Islam di Indonesia* (Jakarta: Kencana Prenada Media. Grup, 2013), h. 68.

- (2) “Tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.”

Secara lebih rinci, Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 Bab II Pasal 2 menjelaskan tentang pencatatan perkawinan:⁸

- (1) Pencatatan perkawinan dari mereka yang melangsungkan perkawinannya menurut agama Islam, dilakukan oleh pegawai pencatat, sebagaimana dimaksudkan dalam UU No. 32 Tahun 1954 tentang Pencatatan-Nikah, Talak, dan Rujuk.

- (2) Pencatatan Perkawinan dari mereka yang melangsungkan perkawinannya menurut agamanya dan kepercayaannya itu selain agama Islam, dilakukan oleh Pegawai Pencatat Perkawinan pada Kantor Catatan Sipil sebagaimana dimaksud dalam berbagai perundang-undangan mengenai pencatatan perkawinan.

Pasangan suami istri beragama Islam dapat melakukan pencatatan perkawinan pada petugas Kantor Urusan Agama (KUA) tempat kedua mempelai melaksanakan akad nikah, dan apabila bukan beragama Islam maka untuk mendapatkan akta nikah wajib mencatatkan atau melaporkan diri ke Kantor Catatan Sipil daerah tempat tinggalnya.

Dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 merupakan perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang administrasi kependudukan yang mengatur tentang tata cara pencatatan perkawinan. Pasal 1 Nomor 17 yang dimaksud dengan peristiwa penting adalah kejadian

⁸ Ahmad Rofiq, *Hukum Perdata Islam Di Indonesia*, h. 94

yang dialami seseorang meliputi kelahiran, kematian, lahir mati, perkawinan, perceraian, pengakuan anak, pengesahan anak, pengangkatan anak, perubahan nama, dan perubahan status kewarganegaraan. Pencatatan perkawinan bagi penduduk beragama Islam dalam pasal 8 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 menentukan, bahwa kewajiban Instansi Pelaksana untuk pencatatan nikah, talak, cerai, dan rujuk bagi penduduk yang beragama Islam pada tingkat Kecamatan dilakukan oleh Pegawai Pencatat pada KUA Kecamatan.⁹

Di Indonesia pencatatan perkawinan dilaksanakan oleh Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan, memiliki tata cara dan prosedur sesuai dengan Keputusan Menteri Agama Nomor 477 Tahun 2004 dan disempurnakan dengan Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 tentang Pencatatan Nikah dan disempurnakan kembali dengan Peraturan Menteri Agama Nomor 19 Tahun 2018 tentang Pencatatan Perkawinan.

Dalam Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2018 tentang Pencatatan Nikah, dalam pasal 1 ayat (5), (6), (7) dan pasal 8 menyatakan: Pasal 1 berbunyi:¹⁰

(5) “Akta nikah adalah akta autentik pencatatan peristiwa perkawinan.”

(6) “Buku pencatatan perkawinan adalah kutipan akta nikah.”

(7) “Kartu perkawinan adalah buku pencatatan perkawinan dalam bentuk kartu elektronik.”

⁹ Neng Djubaidah, *Pencatatan Perkawinan*, h.225

¹⁰ Pasal 1 Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2018 tentang Pencatatan Nikah,

Pasal 8 ayat (1) berbunyi:¹¹

“Pencatatan perkawinan dilakukan setelah akad dilaksanakan”

Maka setelah akad dilaksanakan akta tersebut ditandatangani oleh kedua saksi dan Pegawai Pencatat Perkawinan serta mempelai yang melangsungkan perkawinan menurut agama Islam, ditanda tangani oleh Wali Nikah atau yang mewakilinya, dengan penandatanganan akta perkawinan tersebut maka perkawinan itu telah tercatat secara resmi. Dengan adanya akta perkawinan itu maka suami istri mempunyai alat bukti yang sah berdasarkan UU Perkawinan.¹²

Di dalam Al-Qur'an dijelaskan tentang pentingnya penulisan atau pencatatan yaitu dalam surat Al-Baqarah ayat 282 berbunyi:

يَتَأْتِيهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا إِذَا تَدَايَنْتُمْ بِدَيْنٍ إِلَىٰ أَجَلٍ مُّسَمًّى فَاكْتُبُوهُ
وَلْيَكْتُب بَيْنَكُمْ كَاتِبٌ بِالْعَدْلِ وَلَا يَأْبَ كَاتِبٌ أَنْ يَكْتُبَ كَمَا عَلَّمَهُ
اللَّهُ ...

“Hai orang-orang yang beriman, apabila kamu bermu'amalah tidak secara tunai untuk waktu yang ditentukan, hendaklah kamu menuliskannya. dan hendaklah seorang penulis di antara kamu menuliskannya dengan benar. dan janganlah penulis enggan menuliskannya sebagaimana Allah mengajarkannya, meka hendaklah ia menulis,”

Inilah prinsip umum yang hendak ditetapkan. Maka menulis ini merupakan sesuatu yang diwajibkan dengan nash, tidak dibiarkan manusia memilihnya (untuk melakukannya atau tidak dilakukannya) pada waktu

¹¹ Pasal 8 Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2018 tentang Pencatatan Nikah,

¹² Hukum Online, *Tanya Jawab Hukum Perkawinan dan Perceraian* (Ciputat: Kataelha, 2011), cetakan kedua, h. 4-5.

melaksanakan transaksi secara bertempo utang-piutang, karena suatu hikmah yang akan dirasakan manfaatnya. Ayat ini merupakan perintah dari Allah SWT. agar dilakukan pencatatan untuk arsip.¹³

Ini merupakan tugas bagi orang yang menulis utang-piutang itu sebagai sekretaris, bukan pihak yang melakukan transaksi. Hikmah mengundang pihak ketiga bukan salah satu dari kedua belah pihak yang melakukan transaksi ialah agar lebih berhati-hati. Juru tulis ini diperintahkan menuliskannya dengan adil, benar dan tidak boleh condong kepada salah satu pihak, tidak boleh mengurangi atau menambah suatu dalam teks yang disepakati itu.¹⁴ Dengan demikian maka dapat ditegaskan bahwa, pencatatan perkawinan merupakan ketentuan yang perlu diterima dan dilaksanakan oleh semua pihak.

3. Urgensi dan Tujuan Pencatatan Perkawinan

Pencatatan Perkawinan merupakan sesuatu yang urgen di zaman sekarang ini. Banyaknya kasus penelantaran istri dan anak, perceraian, pernikahan kontrak, salah satunya disebabkan karena tidak dicatatkannya perkawinan. Mengatasi hal tersebut, pemerintah telah memberikan payung hukum yang terdapat dalam Pasal 2 ayat (2) UndangUndang No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan, PP No. 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan UU No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan, Undangundang No.22 Tahun 1946 jo UndangUndang No. 32 Tahun 1954 Tentang Pencatatan Nikah Talak, dan

¹³ Muh. Nasib Ar Rifa'I, *Taisiru Al Alliyul Qodir Li Ikhtishari Tafsir Ibnu Katsir*, terj. Syihabuddin (Jakarta: Gema Insani Press, 1999), h. 463

¹⁴ Sayyid Quthb, *Fi Zhilalil Qur'an*, terj. As'ad Yasin, Jilid I (Jakarta: Gema Insani Press, 2000), h. 296.

Rujuk. Kompilasi Hukum Islam, sebagai upaya perlindungan dari negara terhadap masyarakat. Manfaat yang timbul karena adanya pencatatan perkawinan, diantaranya: 1) Terjamin kepastian hukum status suami atau istri serta anak-anak yang lahir dari perkawinan tersebut; 2) Terjamin kelangsungan (proses) pengurusan akta kelahiran bagi anak, dengan mencantumkan nama kedua orang tua secara lengkap; 3) Terjamin hak waris dari suami atau istri yang hidup terlama serta anak-anak yang lahir dari perkawinan tersebut.

Pencatatan perkawinan bertujuan untuk mewujudkan ketertiban perkawinan dalam masyarakat. Ini merupakan suatu upaya yang diatur melalui perundang-undangan, untuk melindungi martabat dan kesucian (*mitsaqan ghalidhan*) perkawinan, dan lebih khusus lagi melindungi perempuan dan anak-anak dalam kehidupan rumah tangga.¹⁵

Dalam pasal 5 Kompilasi Hukum Islam (KHI) yang memuat tujuan pencatatan perkawinan adalah agar terjaminnya ketertiban perkawinan bagi masyarakat Islam, oleh karena itu perkawinan harus dicatat, merupakan ketentuan lanjutan dari pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974, yang pelaksanaannya dimuat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 Bab II tentang Pencatatan Perkawinan. Mencatat akad nikah secara resmi akan merealisasikan maslahat agama dan sosial untuk

¹⁵ Ahmad Rofiq, *Hukum Perdata Islam Di Indonesia*, h. 91.

mencegah penggolakan hubungan perkawinan dan memelihara hak-hak istri dan anak.¹⁶

Pernikahan belum menghadapi sebuah masalah pengingkaran ketika masyarakat masih sedikit dan terbatas, tetapi ketika kehidupan berubah terkikisnya jalinan ikatan sosial yang mengikat manusia dan semakin banyaknya populasi jumlah manusia, berbagai masalahpun semakin bercabang. Lalu norma etika pun semakin rusak, ketika itulah sangat sulit membiarkan masalah ini seperti dahulu. Disinilah pencatatan nikah diperlukan, karena berhubungan dengan banyak hal di dalam berbagai institusi sebuah negara, mulai dari pendidikan, kesehatan, berpergian keluar negeri dan lain sebagainya.

4. Legalisasi Perkawinan

Pernikahan yang dilangsungkan dihadapan PPN adalah pernikahan yang sesuai dengan pasal 2 ayat (2) UU No. 1 tahun 1974 tentang perkawinan, sehingga sudah secara legal atau sah yang akan mendapatkan buku kutipan akta nikah dari KUA. Tetapi lain dengan pernikahan yang tidak mempunyai akta nikah (hilang atau memang pernikahannya tidak tercatat), maka dalam kaitannya dengan masalah perdata pernikahan semacam ini harus mendapat legalisasi atau pengakuan secara hukum dalam mendapatkan bukti otentik dari pernikahan yang telah dilangsungkan. Hal ini dilakukan berkaitan dengan masalah administrasi atau keperdataan dalam mengurus akta kelahiran anak, pendaftaran sekolah dan juga status dari anak

¹⁶ Neng Djuabidah, *Pencatatan Perkawinan dan Perkawinan Tidak Dicatat*, h. 220.

yang dilahirkan. Karena dalam pengurusan masalah administrasi setiap instansi atau lembaga terkait menanyakan dan harus menunjukkan adanya akta pernikahan.¹⁷

Dalam masalah keperdataan sangat diperlukan adanya pembuktian secara yuridis yang tidak lain merupakan pembuktian historis. Dengan pembuktian ini mencoba menetapkan apa yang terjadi secara konkreto.¹⁸ Hal ini diatur dalam pasal 1865 BW tentang pembuktian pada umumnya yang berbunyi: “Setiap orang yang mendalilkan bahwa ia mempunyai sesuatu hak atau guna meneguhkan haknya sendiri maupun membantah suatu hak orang lain, menunjuk pada suatu peristiwa, diwajibkan membuktikan adanya hak atau peristiwa tersebut.”¹⁹

Dalam pembuktian ini yang harus dibuktikan adalah peristiwa bukan hukumnya.²⁰ Dalam masalah perkara perdata harus menemukan dan menentukan peristiwa atau hubungan hukumnya dan kemudian memperlakukan atau menerapkan hukumnya terhadap peristiwa yang telah ditetapkan itu. Mengenai masalah legalisasi pernikahan ini dapat dibuktikan dengan mengajukan alat bukti seperti yang terdapat dalam pasal 164 yaitu alat bukti surat, alat bukti saksi, alat bukti persangkaan, alat bukti pengakuan, alat bukti sumpah.²¹

¹⁷ Soemiyati, *Hukum Perkawinan Islam Dan Undang-Undang Perkawinan* (Yogyakarta: Liberty Yogyakarta, 1986), h. 67.

¹⁸ Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia* (Yogyakarta: Liberty, 1996), h. 108.

¹⁹ R. Subekti, R. Tjitrosudibyo, *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata* (Jakarta: Pradnya Paramita), h. 475.

²⁰ Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, h. 110.

²¹ Mukti Arto, *Praktek Perkara Perdata Pada Pengadilan Agama* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1996), h. 140.

Dalam mengenai masalah perdata Hakim sebagai penegak hukum dan keadilan wajib menggali, mengikuti dan memahami nilai-nilai hukum yang berlaku dalam masyarakat (pasal 27 ayat (1) UU No. 14 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman).²²

B. Perkawinan Tidak Tercatat

1. Pengertian Perkawinan Tidak Tercatat

Istilah perkawinan tidak tercatat dapat dipahami di dalam UU No.1 Tahun 1974 Pasal 2 Ayat (2) yang berbunyi: “Tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku”. Jadi, menurut UUP setiap perkawinan harus dicatatkan sesuai dengan peraturan yang berlaku. Maka konsekuensi logisnya setiap perkawinan yang tidak dicatatkan di KUA tidak diakui oleh hukum negara atau bisa disebut sebagai perkawinan yang ilegal (liar). Kemudian berangkat dari pemahaman terbalik (mafhum mukhalafah) terhadap Pasal 2 ayat (2) tersebut, setiap perkawinan yang tidak didaftarkan ke KUA, maka disebut dengan istilah perkawinan tidak tercatat.

Perkawinan tidak tercatat ini sama halnya dengan perkawinan di bawah tangan dan perkawinan *urfi*, yaitu praktik perkawinan yang rukun-rukun maupun syarat-syarat perkawinannya sudah terpenuhi, akan tetapi tidak mendaftarkannya pada Pejabat Pencatat Nikah, sebagaimana diatur dan di tentukan oleh UU No.1 Tahun 1974.²³

²² Mukti Arto, *Praktek Perkara*, h. 141.

²³ Idris Ramulyo, *Hukum Perkawinan, Hukum Kewarisan, Hukum Acara Peradilan Agama Dan Zakat Menurut Hukum Islam.*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2004), h. 41.

Kalau di Indonesia secara sosiologis masyarakat sering menyebutnya sebagai nikah siri. Meskipun kalau ditelusuri secara mendalam penggunaan istilah perkawinan tidak tercatat kurang tepat, karena kalau merujuk pada historis penggunaan istilah perkawinan tidak tercatat pada masa Umar bin Khattab digunakan untuk perkawinan yang tidak memenuhi ketentuan rukun dan syarat dalam perkawinan, sebagaimana terekam di dalam kitab al-Muwatha': *Sesungguhnya Umar bin Khattab pernah diberikan laporan mengenai kasus perkawinan yang hanya disaksikan oleh seorang laki-laki dan seorang perempuan. Maka dia berkata: ini adalah pernikahan siri dan aku tidak memperbolehkannya. Sekiranya aku hadir dalam pernikahan itu pasti aku rajam.*²⁴

Sebagian besar umat Islam sudah mulai menyadari bahwa keberadaan pencatatan perkawinan sangat urgen, terlebih lagi untuk menjamin ketertiban dan kepastian hukum bagi masyarakat. Sehingga perlu dilakukan penyelidikan yang serius atas dalil-dalilnya, agar kepastian hukumnya dalam Islam menjadi jelas. Ada beberapa metodologi yang ditawarkan dalam rangka mengupayakan dalil-dalil dan memperkuat posisi pencatatan perkawinan dalam hukum Islam.

2. Sebab-Sebab Terjadinya Perkawinan Tidak Tercatat

Banyak faktor yang menyebabkan seseorang tidak mencatatkan pernikahannya di lembaga pencatatan sipil negara, yaitu :²⁵

a) Faktor biaya, alias tidak mampu membayar administrasi pencatatan.

²⁴ Imam Malik bin Anas, *al-Muwatha*, (Beirut: Dar al-Fikr, tt), Juz II, h. 439.

²⁵ Daud Ali, *Peradilan Agama dan Masalahnya* (Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2003), h. 120

- b) Ada pula yang disebabkan karena takut ketahuan melanggar aturan yang melarang pegawai negeri nikah lebih dari satu dan lain sebagainya.
- c) Pernikahan yang dirahasiakan karena pertimbangan-pertimbangan tertentu misalnya, karena takut mendapatkan stigma negatif dari masyarakat yang terlanjur menganggap tabu pernikahan siri.
- d) Pertimbangan-pertimbangan rumit yang memaksa seseorang untuk merahasiakan pernikahannya.
- e) Dilakukan karena kedua belah pihak belum/tidak punya biaya pendaftaran/pencatatan nikah ke KUA.
- f) Dilakukan karena kedua belah pihak atau salah satu pihak calon mempelai belum siap lantaran masih sekolah/kuliah atau masih terikat dengan kedinasan yang tidak diperbolehkan nikah terlebih dahulu.
- g) Dari pihak orang tua pernikahan ini dimaksudkan untuk adanya ikatan resmi dan juga untuk menghindari perbuatan yang melanggar ajaran agama, seperti zina.
- h) Dilakukan karena kedua atau salah satu pihak calon mempelai belum cukup umur/dewasa, dimana pihak orang tua menginginkan adanya perjodohan antara kedua sehingga dikemudian hari calon mempelai tidak lagi nikah dengan pihak lain, dan dari pihak calon mempelai perempuan tidak dipinang orang lain.
- i) Dilakukan sebagai solusi untuk mendapatkan anak apabila dengan isteri yang ada tidak dikarunia anak, dan apabila nikah secara resmi akan

terkendala dengan UU maupun aturan lain, baik yang menyangkut aturan perkawinan, maupun yang menyangkut kepegawaian maupun jabatan.

- j) Dilakukan karena terpaksa dimana pihak calon pengantin laki-laki tertangkap basah bersenang-senang dengan wanita pujaannya. Karena dengan alasan belum siap dari pihak laki-laki maka untuk menutup aib dilakukan kawin siri.

3. Akibat yang Timbul Dari Perkawinan Tidak Tercatat

Perkawinan tidak tercatat banyak dilakukan di Negara Indonesia. Perkawinan tidak tercatat dikatakan menimbulkan akibat yang buruk dalam berlangsungnya rumah tangga seseorang sebab terkait pelaksanaan dalam perkawinan tidak tercatat tidak melaporkan kepada pihak yang berwenang yaitu Kantor Urusan Agama (selanjutnya disebut KUA) bagi umat yang menganut kepercayaan agama Islam dan Kantor Catatan Sipil bagi umat yang beragama non-muslim.²⁶

Perkawinan tidak tercatat dilakukan secara diam-diam atau secara rahasia yang membuat keluarga dari masing-masing pihak tidak mengetahui berlangsungnya perkawinan tersebut. Dalam perkawinan segala sesuatu yang di timbul akibat dari perkawinan itu akan dinilai sah menurut hukum.

Dalam hukum agama di Indonesia perkawinan tidak tercatat dianggap sah, tetapi secara hukum negara akan cacat hukum dan tidak memiliki kekuatan hukum atau tidak terdapat perlindungan hukum terhadap mereka yang melangsungkan perkawinan tidak tercatat. Perkawinan tidak tercatat tidak

²⁶ A. Sipahutar, "Tinjauan Yuridis Terhadap Perlindungan Anak dari Hasil Perkawinan tidak tercatat yang Ditelantarkan Menurut Hukum Islam dan Undang-Undang Perlindungan Anak." *Doktrina: Journal of Law*, 2(April), 2019, h. 82

dilaksanakan ataupun tidak dicatatkan dihadapan dan dibawah Pegawai Pencatatan Perkawinan.

Perlindungan hukum dalam perkawinan telah diatur dalam Pasal 6 Kompilasi Hukum Islam (selanjutnya disebut KHI) menyebutkan bahwa “Setiap perkawinan harus dilaksanakan dihadapan dan dibawah pengawasan Pegawai Pencatat Nikah”. Hal ini mengakibatkan tidak ada hubungan hukum antara suami dengan istri dan anaknya. Perkawinan tidak tercatattersebut dapat menimbulkan akibat hukum yang merugikan beberapa pihak, antara lain adalah istri dan anaknya.²⁷

Perkawinan tidak tercatatmemiliki dampak yang dapat merugikan bagi istri dan anaknya, baik merugikan dalam hukum maupun merugikan dalam sosial, antara lain:

a. Merugikan secara hukum, antara lain:

- 1) Bahwa wanita yang menjadi istri tidak akan dianggap sebagai istri sah.
- 2) Bahwa wanita yang menjadi istri tidak memiliki hak atas nafkah dan warisan yang berasal dari si suami jika suami meninggal dunia.
- 3) Bahwa wanita yang menjadi istri tidak memiliki hak atas harta bersama jika terjadi perceraian, sebab menurut hukum perkawinan tidak tercatattersebut dianggap tidak pernah terjadi;
- 4) Bahwa anak tidak bisa dikatakan sebagai anak yang sah, sebab dalam Pasal 42 UU Perkawinan dan dalam Pasal 99 KHI, anak sah ialah

²⁷ Syamdan, “Aspek Hukum Perkawinan tidak tercatat Dan Akibat Hukumnya”, Jurnal Notarius, No. 12 Vol. (1), 2019, h. 12

anak yang lahir di dalam atau sebagai akibat dari perkawinan yang sah. Dalam Pasal 43 ayat (1) UU Perkawinan dan dalam Pasal 100 KHI menyebutkan anak yang dilahirkan diluar perkawinan hanya memiliki hubungan perdata dengan ibu dan keluarga dari ibunya. Hal tersebut berdampak pada anak, sebab anak akan kehilangan hak atas nama ayahnya, kehilangan nafkah lahir ataupun nafkah batin, kehilangan tempat tinggal, kehilangan pendidikan, dan kehilangan warisan jika ayahnya meninggal dunia.

b. Merugikan secara sosial, antara lain:

Istri akan mengalami kesulitan dalam bersosialisasi dilingkungan sekitarnya, sebab perempuan yang memilih untuk melakukan perkawinan tidak tercatat tersebut akan dianggap telah tinggal satu atap dengan laki-laki tanpa adanya ikatan tali perkawinan yang sah, maka bisa jadi istri tersebut akan dianggap sebagai istri simpanan. Selain itu, dengan adanya perkawinan tidak tercatat ini dapat menyebabkan orang tidak mengetahui identitas tentang status pasangan tersebut.

Dalam pandangan Islam sendiri pun sudah ada perintah untuk menyebarkan suatu informasi bila terjadi suatu perkawinan. Tujuannya agar bila ada yang menaruh hati akan mengerti dan mengurungkan niat sebab orang yang disukainya ternyata telah menikah dan diperjelas dengan adanya status bahwa telah beristri ataupun bersuami. Status yang tidak jelas juga dapat melahirkan akibat hukum yang lain terhadap pasangan perkawinan

tidak tercatat, karena identitas mereka yang tidak jelas sebagai pasangan suami istri dalam pernikahan yang sah sulit untuk mendapatkan fasilitas.²⁸

Sebelum putusan Mahkamah Konstitusi No. 46/PUU-VIII/2010 ada, bila meninjau peraturan yang terdapat dalam UU Perkawinan, anak-anak yang terlahir dari hasil perkawinan tidak tercatat mempunyai hak hukum yang sama seperti anak-anak lain yang terlahir diluar perkawinan yaitu anak yang tidak sah.

Dengan kata lain, hanya ada hubungan hukum dengan ibu. Akibatnya, anak-anak yang terlahir dari perkawinan yang tidak dicatatkan akan termasuk perzinahan, tidak memiliki hubungan hukum antara anak dan ayahnya dari segi hukum negara. Hal ini terlihat terutama dari akta identitas anak. Identitas bagi anak yang lahir dari perkawinan yang tidak tercatat meliputi nama, tanggal lahir, urutan lahir, nama dari ibu dan tanggal kelahiran ibu, tidak meletakkan nama ayah si anak.²⁹

Lahirnya Putusan Mahkamah Konstitusi No.46/PUU-VIII/2010 menyatakan bahwa anak yang berasal dari hasil perkawinan tidak tercatat mempunyai hubungan perdata dengan ibu kandung dan keluarga ibu kandungnya, tetapi juga memiliki hubungan perdata dengan ayahnya, namun terlebih dahulu harus dapat membuktikan dengan menggunakan ilmu pengetahuan dan teknologi yang canggih atau dapat menggunakan buktibukti lainnya agar hubungan keperdataan antara anak dengan sang ayah dan ibunya dapat dilindungi oleh hukum.

²⁸ Adillah, *Implikasi Hukum*, h. 14

²⁹ Pasmatuti, *Analisa Terhadap Putusan*, h. 11

Menurut Idris Ramulyo, perkawinan tidak tercatat ialah perkawinan yang dilaksanakan oleh mereka yang menganut kepercayaan Islam di Indonesia dan telah memenuhi ketentuan-ketentuan perkawinan, dengan mendaftarkannya kepada Pejabat Pencatat Perkawinan, seperti yang telah diatur dan ditentukan oleh UU Perkawinan.³⁰ Sedangkan menurut M. Yahya Harahap perkawinan tidak tercatat ialah perkawinan yang tidak dicatatkan di KUA dan Kantor Catatan Sipil, walaupun di dalam perkawinannya tersebut telah mematuhi seluruh persyaratan dan rukun perkawinan menurut hukum agama dan kepercayaannya, namun tidak dilakukan pendaftaran pada Pegawai Pencatat Perkawinan, sebagaimana sudah diatur dalam UU Perkawinan.³¹

Perkawinan tidak tercatat tidak memberikan perlindungan hukum bagi segala permasalahan yang terjadi di dalam perkawinan tersebut, seperti status anak dengan ibunya yang memiliki hubungan perdata, serta istri yang tidak memiliki hak apapun atas harta bersama apabila terjadi perceraian, atau dapat dikatakan pula bahwa tidak timbulnya harta bersama dilangsungkannya perkawinan tidak tercatat.³²

Terkait pembagian ataupun kedudukan harta di dalam perkawinan sewaktu-waktu terjadi jika terdapat permasalahan atau konflik baik terkait harta warisan, harta bersama atau disebut harta gono-gini, dan lain sebagainya. Harta benda telah diatur oleh UU Perkawinan pada Pasal 35

³⁰ Idris Ramulyo, *Hukum Perkawinan Islam Suatu Analisis Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 dan Kompilasi Hukum Islam* (Jakarta: Bumi Aksara, 1996), h. 22

³¹ Yahya Harahap, *Hukum Perkawinan Nasional* (Jakarta: Zahir Trading, 1975), h. 15

³² Jayadi, *Fenomena Nikah Sirri : Perspektif Makna Pelaku Nikah Sirri* (Jakarta: Putra Median Nusantara, 2012), h. 17

ayat (1) dan ayat (2), bahwa harta benda yang didapatkan selama ikatan perkawinan itu terjadi akan menjadi harta bersama sedangkan harta bawaan yang didapatkan sebelum ikatan perkawinan terjadi akan menjadi penguasaan dari tiap-tiap suami atau istri.³³

Perkawinan tidak tercatat belum mempunyai kekuatan hukum namun perkawinan tidak tercatat mempunyai dampak yang akan merugikan istri beserta anak-anak dari hasil perkawinannya. Dampak yang merugikan tersebut yaitu tidak ada perlindungan hukum, status perkawinan tidak tercatat tidak dituliskan pada daftar kependudukan, anak yang dilahirkan dalam suatu perkawinan tidak tercatat tidak akan mendapatkan identitas, dan jika ayah dari anak hasil perkawinan tidak tercatat meninggal maka tidak dapat untuk menuntut hak warisnya.

Hukum di Negara Indonesia telah membedakan keturunan-keturunan yang sah dengan keturunan yang tidak sah, yaitu keturunan yang sah ialah hasil yang dibuat akibat timbulnya perkawinan yang sah, sedangkan keturunan yang tidak sah ialah hasil yang dibuat akibat timbulnya perkawinan yang tidak sesuai dengan suatu perkawinan yang sah.

Terkait hal pemberian atau penerbitan KK pada pasangan perkawinan tidak tercatat, sejatinya memiliki perbedaan antara KK bagi suami ataupun bagi istri yang memilih melangsungkan perkawinan secara resmi dengan KK bagi suami ataupun bagi istri yang memilih melangsungkan perkawinan tidak tercatat.

³³ Isnaeni, *Hukum Perkawinan*, h. 20

Pada KK pasangan yang melangsungkan perkawinan tidak tercatat tertulis bahwa perkawinan tersebut belum tercatat. Sebagaimana diketahui bahwa prinsip yang menjadi dasar dilakukannya suatu perkawinan yaitu adanya asas pencatatan perkawinan lebih tepatnya mengarah pada Pasal 2 ayat (2) UU Perkawinan. Penerbitan KK terhadap suami atau istri yang melangsungkan perkawinan tidak tercatat memiliki kenyataan bahwa belum dapat memberikan kepastian hukum terhadap kedudukan istri atau anak dalam perkawinan tersebut. Selain itu, dimungkinkan tercatatnya identitas seseorang pada lebih dari 1 (satu) Kartu Keluarga.

Hal yang dikhawatirkan yaitu apabila di dalam perkawinan terjadi permasalahan rumah tangga dan tidak dapat memberikan pertanggungjawaban secara optimal, sebab status perkawinan tidak tercatat belum dapat dikatakan sah menurut pandangan dari hukum positif di Indonesia. Beberapa alasan tersebut akan memberikan celah keuntungan kepada suami semata.

Dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, berbunyi bahwa :³⁴

- 1) Setiap orang yang akan melangsungkan perkawinan memberitahukan kehendaknya itu kepada Pegawai Pencatat tempat perkawinan akan dilangsungkan.

³⁴ Pasal 3 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan

- 2) Pemberitahuan tersebut dalam ayat (1) dilakukan sekurang-kurangnya 10 (sepuluh) hari kerja sebelum perkawinan dilangsungkan.
- 3) Pengecualian terhadap jangka waktu tersebut dalam ayat (2) disebabkan sesuatu alasan yang penting, diberikan oleh Camat atas nama Bupati Kepala Daerah.

Akibat hukum hasil perkawinan tidak tercatat merugikan anak dan istrinya yaitu tidak mempunyai status hukum dihadapan negara, anak yang dilahirkan akan berstatus sebagai anak yang lahir dari hasil luar perkawinan mengakibatkan anak tersebut memiliki hubungan keperdataan dengan ibu dan keluarga ibu kandungnya, sedangkan terhadap laki-laki yang disebut sebagai ayah kandungnya diminta untuk dapat membuktikan dengan dasar ilmu pengetahuan dan teknologi ataupun menggunakan bukti yang mendukung menurut pemikiran hukum yang memiliki hubungan darah.

Akibat hukum yang lain yaitu akan berpotensi dijerat pasal perzinahan dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (selanjutnya disebut KUHPidana) tepatnya diatur dalam Pasal 284 KUHPidana. Adanya perkawinan poligami yang dilangsungkan tanpa mendapatkan izin dari istri sah atau istri pertama, dikhawatirkannya akan terjadi perkawinan dibawah umur yang tidak mendapatkan dispensasi kawin dari pengadilan, atau karena adanya halangan perkawinan. Izin penerbitan KK dalam perkawinan tidak tercatat masih memiliki status yang tertulis di dalam KK tersebut yaitu kawin belum tercatat dan bukan berarti perkawinannya berubah menjadi

legal atau resmi secara hukum, melainkan memiliki kekuatan yang lemah secara hukum.

Kelonggaran penerbitan KK bagi suami atau istri yang melakukan perkawinan tidak tercatat mendukung perkawinan yang tidak dicatatkan. Dalam UU Perkawinan telah dikatakan bahwa tujuan pencatatan perkawinan ialah untuk mendapatkan akte perkawinan atau disebut dengan buku nikah, sebab akte perkawinan dapat menjadi bukti bahwa telah terjadi atau telah berlangsungnya perkawinan. Dalam hal untuk menerbitkan KK harus memenuhi salah satu syaratnya yaitu memiliki akte perkawinan. Jika belum memiliki akte perkawinan, maka perlu dilakukan pencatatan agar mendapatkan izin untuk mengajukan permohonan penerbitan KK dengan cara mengajukan pengesahan terkait perkawinan yang dilakukan menurut hukum dan aturan agama Islam di Pengadilan Agama.

C. Kartu Keluarga

1. Pengertian Kartu Keluarga

Kartu keluarga (KK) menjadi salah satu hal yang sangat penting diperhatikan terutama jika baru menikah dan berkeluarga baru. Kartu keluarga adalah Kartu identitas keluarga yang memuat data tentang nama, susunan dan hubungan dalam keluarga serta identitas /jumlah anggota keluarga. Kartu keluarga wajib di miliki oleh setiap keluarga. Kartu ini berisi data lengkap tentang identitas kepala keluarga dan anggota keluarganya.

Setiap penduduk WNI dan orang asing yang memiliki izin tinggal tetap wajib melaporkan susunan keluarganya kepada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil melalui Kepala Desa/ Lurah dan Camat. Pelaporan tersebut sebagai dasar penerbitan KK.

2. Fungsi Kartu Keluarga

Fungsi dari kartu keluarga adalah untuk data base warga negara Indonesia sebagai dasar pembuatan surat-surat penting seperti KTP. Akta kelahiran dan surat-surat penting lainnya. Identitas tersebut adalah nama lengkap kepala keluarga dan anggota keluarga, NIK, jenis kelamin, alamat, tempat lahir, tanggal lahir, agama, pendidikan, pekerjaan, status perkawinan, status hubungan dalam keluarga, kewarganegaraan, dokumen imigrasi, nama orang tua.³⁵

Adapun data perseorangan yang terdapat dalam Kartu Keluarga, meliputi:

2. Nomor KK;
3. NIK;
4. Nama lengkap;
5. Jenis kelamin;
6. Tempat lahir;
7. Tanggal/bulan/tahunlahir;
8. Golongan darah;
9. Agama/kepercayaan;

³⁵ David Lucas, *Pengantar Kependudukan* (Yogyakarta : Gajah Mada University Press, 1987), h. 16

10. Status perkawinan;
11. Status hubungan dalam keluarga;
12. Cacat fisik dan/atau mental;
13. Pendidikan terakhir;
14. Jenis pekerjaan;
15. NIK ibu kandung;
16. Nama ibu kandung;
17. NIK ayah;
18. Nama ayah;
19. Alamat sebelumnya;
20. Alamat sekarang;
21. Kepemilikan akta kelahiran / surat kenal lahir;
22. Nomor akta kelahiran / nomor surat kenal lahir;
23. Kepemilikan akta perkawinan / buku nikah;
24. Nomor akta perkawinan / buku nikah;
25. Tanggal perkawinan;
26. Kepemilikan akta perceraian;
27. Nomor akta perceraian / surat cerai;
28. Tanggal perceraian.

3. Tata Cara Penerbitan Kartu Keluarga

Pencatatan kartu keluarga penduduk WNI dimaksud dalam peraturan Presiden RI No. 25 tahun 2008 sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) dan ayat (2) dilakukan setelah memenuhi syarat berupa:³⁶

- a. Fotokopi dan menunjukkan Kutipan Akta Nikah/Kutipan Akta Perkawinan.
- b. Surat Keterangan Pindah / Surat Keterangan Pindah Datang bagi penduduk yang pindah dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- c. Surat keterangan datang dari luar negeri yang diterbitkan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil bagi Warga Negara Indonesia yang datang dari luar Negeri karena pindah.
- d. Biodata telah terekam dalam database kependudukan atau telah tercantum dalam KK SIAK.
- e. Petikan keputusan presiden tentang kewarganegaraan dan berita acara pengucapan sumpah atau pernyataan janji setia bagi penduduk WNI yang semula berkewarganegaraan asing atau petikan keputusan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum tentang perubahan status kewarganegaraan.

Adapun sistem informasi administrasi kependudukan, yaitu :dalam Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2006 tentang

³⁶ Budiman Rusli, *Pelayanan Publik di Era Reformasi* (Cirebon : Unpad, 2010), h. 33

Administrasi Kependudukan mendefinisikan penduduk dijelaskan bahwa setiap penduduk memiliki hak untuk memperoleh³⁷ :

- a. Dokumen kependudukan.
- b. Pelayanan yang sama dalam pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil.
- c. Perlindungan atas data pribadi.
- d. Kepastian hukum atas kepemilikan dokumen.
- e. Informasi mengenai data hasil pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil atas dirinya dan atau keluarganya.
- f. Ganti rugi dan pemulihan nama baik sebagai akibat dari kesalahan dalam pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil serta penyalagunaan data pribadi oleh instansi pelaksana.

Adapun kewajiban dari penduduk adalah melaporkan peristiwa kependudukan dan peristiwa penting dialaminya kepada instansi pelaksana dengan memenuhi persyaratan yang diperlukan dalam pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil. Sehubungan dengan hal tersebut kewajiban dari penduduk adalah melaporkan peristiwa kependudukan dan peristiwa penting yang dialaminya kepada instansi pelaksana dengan memenuhi persyaratan yang diperlukan dalam pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil. Dalam hal ini yang dimaksud Sistem Informasi Administrasi Kependudukan adalah rangkaian kegiatan penataan dan penerbit dokumen serta data kependudukan melalui pendaftaran penduduk, pencatatan sipil, pengelolaan informasi administrasi kependudukan serta pendayagunaan

³⁷ Budiman Rusli, *Pelayanan Publik di Era Reformasi*, h. 33

hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lain. (UU Nomor 23 Tahun 2006).

Secara normatif dalam administrasi kependudukan terdapat banyak rangkaian kegiatan mengenai penataan dan penerbit data kependudukan dan dokumen kependudukan antara lain adalah penanganan dan penertiban Kartu Keluarga (KK) dan Kartu Tanda Penduduk (KTP). Menurut Undang-undang Neagara Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, menjelaskan bahwa Kartu Keluarga yang selanjutnya di singkat KK adalah kartu identitas keluarga yang memuat keterangan mengenai kolom nomor KK, nama lengkap kepala keluarga, NIK, jenis kelamin, alamat, tempat lahir, tanggal lahir, agama, pendidikan, pekerjaan, status perkawinan, status hubungan dalam keluarga, kewarganegaraan, dokumen imigrasi, nama orang tua. KK berlaku untuk selamanya, kecuali terjadi perubahan kepala keluarga, KK di terbitkan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil kepala Penduduk Warga Negara Indonesia. KK merupakan salah satu dasar dalam penerbitan KTP.

4. Legalitas Penerbitan Kartu Keluarga Dalam Perkawinan tidak tercatat

a. Keabsahan Penerbitan Kartu Keluarga Untuk Perkawinan tidak tercatat

Perkawinan di Indonesia pelaksanaannya banyak variasi bentuknya, mulai dari perkawinan yang prosesnya didaftarkan, perkawinan yang tidak mendapatkan izin kedua orang tua calon mempelai dengan membawa lari calon tersebut atau biasa disebut kawin lari, dan perkawinan yang telah ada di lingkungan masyarakat sejak masa

lampau, yaitu kawin siri. Perkawinan secara siri ini dilakukan tanpa adanya pencatatan secara resmi di kantor pegawai pencatat perkawinan yaitu KUA bagi calon mempelai yang memeluk agama islam, sedangkan bagi pemeluk calon yang memeluk agama lain di Kantor Catatan Sipil. Perkawinan tidak tercatat bisa dikenal oleh masyarakat lain dengan istilah “perkawinan bawah tangan”, perkawinan ini dilakukan hanya atas berdasarkan hukum agama, kepercayaan masyarakat dan adat masyarakat dan tidak dilakukan pencatatan.³⁸

Peristiwa hukum yang saat ini memprihatinkan, salah satunya adalah perkawinan tidak tercatat karena para pelaku tidak hanya masyarakat awam saja, tetapi mulai dilakukan oleh semua kalangan tanpa ada batasan. Masyarakat awam beranggapan bahwa menikah siri sudah cukup bagi mereka yang ingin mempunyai status sebagai suami isteri, sedangkan perkawinan tidak tercatat yang tidak memenuhi syarat sah serta prosedur yang telah di tetapkan pada UU Perkawinan. UU Perkawinan mempunyai sifat yang lebih umum, sedangkan KHI lebih bersifat secara khusus yang hanya diperuntukkan bagi masyarakat yang memeluk agama Islam (Putri, 2015). Bagi hukum agama umat islam perkawinan tidak tercatat sah, jika kawin sirinya telah memenuhi rukun dalam Islam, dengan syarat adanya duacalon mempelai yaitu laki-laki dan perempuan, wali, dua orang saksi, mahar dan ijab kabul.³⁹

³⁸ Pasmatuti, “Analisa Terhadap Putusan Mahkamah Kontitisi Nomor 46/PUU-VIII/2010 Mengenai Status Anak”, Jurnal Cendikia Hukum, No. 3, Vol (1), 2017, h. 2

³⁹ Rahajaan, “Public Policy” Jurnal Aplikasi Kebijakan Publik dan Bisnis, No. 1 Vol. (1), 2020, h. 18.

Perkawinan dalam KHI merupakan pelaksanaan ibadah bagi manusia untuk mentaati perintah Allah (*mitsaaqan ghaliizhan*) karena sebuah perkawinan merupakan akad yang kuat. Melangsungkan perikatan yang lemah dalam perkawinan tentu akan mengemban status menjadi istri kedua, ketiga, keempat seorang suami dan dalam perkawinannya tidak dicatatkan, seorang wanita apabila mengambil sebuah keputusan tersebut yang harus menerima kenyataan itu. Syarat Sahnya Perkawinan di Indonesia harus memenuhi syarat dan prosedur sebelum melangsungkan sebuah perkawinan yang telah diatur dalam ketentuan UU Perkawinan. Menurut Akhmad Munawar, beberapa syarat-syarat yang harus dilaksanakan, apabila ingin melangsungkan perkawinan berdasarkan UU Perkawinan tepatnya pada Pasal 6-12, antara lain :⁴⁰

- 1) Terdapat kesepakatan antara kedua calon mempelai untuk melangsungkan perkawinan (Pasal 6 ayat 1)
- 2) Izin kedua orang tua sebagai wali dari calon mempelai, apabila salah satu pasangan atau keduanya belum genap mencapai usia 21 tahun (Pasal 6 ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6)).
- 3) Kedua calon mempelai sudah usianya yaitu 19 tahun (Pasal 7)
- 4) Tidak adanya hubungan darah bagi kedua calon mempelai atau hubungan keluarga yang tidak diperbolehkan untuk melangsungkan perkawinan (Pasal 8)

⁴⁰ Munawar, "Al' Adl", Jurnal Hukum No. 14, Volume VII, Juli-Desember, 2015, h.

- 5) Kedua calon atau salah satu calon mempelai tidak ada dalam hubungan dengan perkawinan dengan pihaklainnya (Pasal 9)
- 6) Perceraian yang telah dialami oleh kedua calon mempelai, lalu keduanya ingin melangsungkan perkawinan yang kedua kalinya dan bercerai lagi, maka apabila agama yang mereka peluk dan percayai tidak melarang mereka untuk melangsungkan perkawinan ketiga kalinya (Pasal 10)
- 7) Calon mempelai wanita sedang tidak ada dalam masa tunggu atau masa 'iddah bagi calon janda.

Dari pembahasan di atas, sangat jelas bahwa perkawinan adalah ikatan suci yang dijadikan dasar untuk memenuhi kebutuhan hawa nafsu pada manusia dengan cara yang dianjurkan agama dan negara guna membentuk keluarga yang *sakkinah, mawwadah* dan *rahmah* sesuai perintah Allah SWT.⁴¹ Sejalan dengan Ketentuan Pasal 3 Kompilasi Hukum Islam dari penjelasan diatas, tujuan perkawinan itu sendiri untuk membangun hubungan yang mulia antar manusia yaitu laki-laki dan perempuan yang sesuai anjuran agama dan hukum positif sehingga terbentuk keluarga yang sesuai dengan perintah Allah SWT, saat ini masyarakat banyak yang melangsungkan perkawinan tidak tercatat dan menyeleweng dari hukum positif yang berlaku.

Perkawinan tidak tercatat saat ini banyak dilakukan karena banyak faktor dari para pelaku, seperti alasan ekonomi, biologis dan masih

⁴¹ Sarong dan Melayu, *Hukum Perkawinan Islam di Indonesia* (Jakarta: Pena, 2004), h.

banyak alasan lainnya. Pengaturan hukum positif dan agama Islam, perkawinan tidak tercatat sah secara agama, namun tidak dengan hukum positif negara ini. Pemerintah telah mengatur bagaimana masyarakat melaksanakan perkawinan sesuai dengan Ketentuan UU Perkawinan, Kompilasi Hukum Islam serta dengan peraturan pelaksanaannya yakni PP Nomor 9 tahun 1975 didalamnya dengan tegas menyebutkan pentingnya pencatatan perkawinan. Persyaratan formal atau pengurusan perkawinan merupakan persyaratan penting yang sejalan dengan agama. Islam mengajarkan bahwa semua warga negara wajib menaati pemimpinnya, kecuali ketaatan itu merupakan tidak bertentangan dengan perintah kepada Allah SWT. Secara tegas dan telah dijelaskan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia yang tujuannya guna kepentingan warga negara.

Di era globalisasi sekarang menilai sakral pernikahan mulai berkurang. Akibat dari situasi sosial tersebut, tindakan kurang adanya rasa bertanggung jawab dari mereka yang telah melangsungkan perkawinan, perceraian yang tidak terkendali, poligami yang sewenang-wenang, kekerasan dalam rumah tangga (KDRT), anak yang telah ditinggalkan orang tuanya, dan masih banyak lagi akibat di dalam masyarakat lainnya. Dengan mendaftarkan perkawinan, dapat membuktikan bahwa tersebut akan mendapatkan kebaikan.

Dalam hal ini, karena adanya kepastian dalam hukum perkawinan, maka orang yang terlibat dalam perkawinannya turut serta menanggung

seluruh akibat dari perkawinan tersebut. Karena sampai sekarang, masih diperdebatkan apakah rukun dan syarat perkawinan yang diatur dalam norma agama harus benar-benar dimasukkan dalam pokok-pokok pencatatan perkawinan dengan pertimbangan keuntungan.⁴²

Norma dasar dalam hukum perkawinan telah dimuat dalam hukum suatu agama dan di campur dengan rukun ataupun syaratnya sah perkawinan. Hal ini, tetap sama dengan aturan agama manapun yang di anut atau setiap apa yang diyakini oleh orang tersebut. Lahirnya ketentuan Pasal 2 ayat (2) dalam UU Perkawinan agar tidak terkesan seperti memperbolehkan seseorang mendua, maka harus dipertegas bahwa dalam keabsahan perkawinan hanya dapat dibuktikan setelah adanya pencatatan dan dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Untuk itu, di dalam agama juga menganjurkan dilakukan pencatatan sesuai aturan negara (tidak diakui keberadaannya jika tidak di catatkan) kecuali perkawinan tersebut diaktakan. Sebagai penyelesaian hukum atas perkawinan yang telah dilaksanakan namun tidak dicatatkan, akan terdapat pilihan yaitu untuk mengajukan permohonan pengesahan nikah yang biasa disebut *itsbat nikah*, di dalam perkawinan tidak tercatat selama dapat dibuktikan keabsahan dan kenarannya di persidangan sesuai dengan aturan keabsahan hukum agamanya.

⁴² Adillah, "Implikasi Hukum Dari Perkawinan tidak tercatat Terhadap Perempuan Dan Anak", *Palastren Jurnal Studi Gender* No. 7, Vol (1), 2016, h. 4

Moch Isnaeni menyatakan bahwa dengan kehadiran Pasal 2 UU Perkawinan bahwa agama dapat memberikan bukti dan dijadikan sebuah tolak ukur yang menentukan keabsahan suatu perkawinan. Agama dapat dijadikan sebuah penentu keabsahan dalam suatu perbuatan hukum salah satunya adalah perkawinan, dapat dipastikan tiap agama yang dianut oleh masyarakat Indonesia mengajarkan mengenai tata cara perkawinan yang berbeda dan beragam.⁴³

Untuk itu, suatu agama harus dijadikan landasan melaksanaan perkawinan sesuai agama yang di peluk dan dipercayainya dan sesuai dengan ketentuan Pasal 2 ayat (1) UU Perkawinan sebagai *dwingend recht*. Ketentuan dalam perundang-undang bersifat memaksa, tanpa memperbolehkan untuk menyimpangi ketentuan tersebut harus berlaku. Sesuai dengan Pasal 2 ayat (2) UU Perkawinan, yang menentukan seseorang yang akan melangsungkan perkawinan harus dicatatkan, selaras dengan Penjelasan Umum angka 4 huruf b UU Perkawinan yang menyatakan bahwa suatu perkawinan yang sah, dilakukan menurut hukum masing- masing agama, kepercayaan, dan tiap-tiap perkawinan harus dicatatkan menurut peraturan berlaku.

Berdasarkan ketentuan Pasal 2 ayat (1) UU Perkawinan, tujuan pencatatan perkawinan guna untuk menghindari permasalahan hukum. Sedangkan tujuan pencatatan perkawinan lainnya ialah:⁴⁴

⁴³ Isnaeni, *Hukum Perkawinan Indonesia* (Jakarta: Revka Petra Media, 2014), h. 12

⁴⁴ HS, S, *Pengantar Hukum Perdata Tertulis* (Jakarta: Sinar Grafikaa, 2008), h. 30

- 1) Dalam suatu peristiwa khususnya perkawinan maka statusnya akan menjadi lebih jelas, baik oleh kedua belah pihak yaitu calon mempelai pria dengan calon mempelai wanita.
- 2) Dapat dijadikan sebuah alat bukti bagi anak-anak yang telah lahir dari perkawinan tersebut, apabila terjadinya sengketa.
- 3) Dapat dijadikan sebuah dasar untuk membayar tunjangan istri atau suami, bagi PNS.

Selanjutnya penjelasan dalam Kompilasi hukum islam mengenai perkawinan yang menyatakan bahwa perkawinan hanya dikatakan sah dengan hadirnya pegawai pencatatan perkawinan resmi. Pegawai pencatatan perkawinan memiliki peran penting dalam kelangsungan sebuah perkawinan karena dengan akta catatan sipil seseorang akan mendapatkan kepastian hukum yang lengkap dan jelas dan dapat dengan mudah memperoleh data akan kejadiankejadian sesuai dengan tujuan lembaga pencatatan sipil.⁴⁵

Dengan adanya kepentingan, tujuan hingga memberikan kepastian hukum akan memberikan dampak positif yaitu mempunyai alat bukti atau mengenai peristiwa atau kejadian tersebut. Kantor catatan sipil adalah lembaga memiliki tanggung jawab untuk menyimpan data dan catatan untuk membuktikan identitas warga negara atau peristiwa penting. Kantor catatan sipil juga merupakan badan atau instansi pemerintah yang bertanggung jawab untuk mencatat peristiwa pada daftar tertentu guna

⁴⁵ Arliman, "Peran Lembaga Catatan Sipil Terhadap Perkawinan Campuran Berdasarkan Undang-Undang Perkawinan", *Jurnal Cendikia Hukum*, No. 4 Vol (2), 2019), h. 288

mendapatkan status keperdataan dari masyarakat, seperti bukti adanya kelahiran, kematian, perkawinan, persetujuan anak, pengesahan anak, dan adanya atau terjadinya suatu peristiwa perceraian.

Kompilasi Hukum Islam tidak memberi ruang bagi Perkawinan tidak tercatat, namun dalam Kompilasi Hukum Islam tidak memberi sanksi terhadap seseorang yang melanggar dan tidak mematuhi ketentuan tersebut. Sanksi dapat diberikan berupa denda, apabila perkawinan tidak didaftarkan sesuai ketentuan aturan hukum. Ketentuan hukum, yang dijelaskan dalam UU Perkawinan dan penerapannya ditegaskan melalui PP Nomor 9 Tahun 1979 mengatur mengenai sanksi yang hanya dapat ditetapkan kepada pencatat perkawinan. Sanksi yang ditetapkan dapat menggunakan dasar dengan pernyataan “seseorang yang tidak mendaftarkan perkawinannya”.⁴⁶

PP Nomor 9 Tahun 1975 cenderung kabur karena tidak menentukan kapan harus dilakukan pencatatan perkawinan. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa pelaku nikah siri telah melanggar aturan hukum dan perlu ditegaskan bahwa perkawinan tidak hanya sebatas dengan berlangsungnya akad nikah, karena di Indonesia suatu pernikahan dianggap sah secara substansif dengan mencatatkan terhadap peristiwa-peristiwa penting dalam kehidupan. Masyarakat dapat mencatatkan peristiwa-peristiwa seperti perkawinan, kelahiran, kematian yang dinyatakan dan dimuat serta tertuang dalam surat-surat keterangan

⁴⁶ Isnaeni, *Hukum Perkawinan*, h. 14

dengan adanya pencatatan maka menjadi suatu akta resmi. Dengan terpenuhinya rukun, syarat, dan pernikahan haruslah dicatat petugas nikah sebagai suatu ketentuan administratif agar dapat memperoleh kepastian hukum dan terpenuhi hak dan kewajiban antara keduanya.

b. Akibat Hukum Penerbitan Kartu Keluarga bagi pasangan perkawinan tidak tercatat

Perkawinan tidak tercatat banyak dilakukan di Negara Indonesia. Perkawinan tidak tercatat dikatakan menimbulkan akibat yang buruk dalam berlangsungnya rumah tangga seseorang sebab terkait pelaksanaan dalam perkawinan tidak tercatat tidak melaporkan kepada pihak yang berwenang yaitu Kantor Urusan Agama (selanjutnya disebut KUA) bagi umat yang menganut kepercayaan agama Islam dan Kantor Catatan Sipil bagi umat yang beragama non-muslim.⁴⁷

Perkawinan tidak tercatat dilakukan secara diam-diam atau secara rahasia yang membuat keluarga dari masing-masing pihak tidak mengetahui berlangsungnya perkawinan tersebut. Dalam perkawinan segala sesuatu yang di timbul akibat dari perkawinan itu akan dinilai sah menurut hukum. Dalam hukum agama di Indonesia perkawinan tidak tercatat dianggap sah, tetapi secara hukum negara akan cacat hukum dan tidak memiliki kekuatan hukum atau tidak terdapat perlindungan hukum terhadap mereka yang melangsungkan perkawinan tidak tercatat.

⁴⁷ A. Sipahutar, "Tinjauan Yuridis Terhadap Perlindungan Anak dari Hasil Perkawinan tidak tercatat yang Ditelantarkan Menurut Hukum Islam dan Undang-Undang Perlindungan Anak." *Doktrina: Journal of Law*, 2(April), 2019, h. 82

Perkawinan tidak tercatat tidak dilangsungkan ataupun tidak dicatatkan dihadapan dan dibawah Pegawai Pencatatan Perkawinan.

Perlindungan hukum dalam perkawinan telah diatur dalam Pasal 6 Kompilasi Hukum Islam (selanjutnya disebut KHI) menyebutkan bahwa “Setiap perkawinan harus dilangsungkan dihadapan dan dibawah pengawasan Pegawai Pencatat Nikah”. Hal ini mengakibatkan tidak ada hubungan hukum antara suami dengan istri dan anaknya. Perkawinan tidak tercatat tersebut dapat menimbulkan akibat hukum yang merugikan beberapa pihak, antara lain adalah istri dan anaknya.⁴⁸

Perkawinan tidak tercatat memiliki dampak yang dapat merugikan bagi istri dan anaknya, baik merugikan dalam hukum maupun merugikan dalam sosial, antara lain:

- 1) Merugikan secara hukum, antara lain:
 - a) Bahwa wanita yang menjadi istri tidak akan dianggap sebagai istri sah.
 - b) Bahwa wanita yang menjadi istri tidak memiliki hak atas nafkah dan warisan yang berasal dari si suami jika suami meninggal dunia
 - c) Bahwa wanita yang menjadi istri tidak memiliki hak atas harta bersama jika terjadi perceraian, sebab menurut hukum perkawinan tidak tercatat tersebut dianggap tidak pernah terjadi;
 - d) Bahwa anak tidak bisa dikatakan sebagai anak yang sah, sebab dalam Pasal 42 UU Perkawinan dan dalam Pasal 99 KHI, anak sah

⁴⁸ Syamdan, “Aspek Hukum Perkawinan tidak tercatat Dan Akibat Hukumnya”, Jurnal Notarius, No. 12 Vol. (1), 2019, h. 12

ialah anak yang lahir di dalam atau sebagai akibat dari perkawinan yang sah. Dalam Pasal 43 ayat (1) UU Perkawinan dan dalam Pasal 100 KHI menyebutkan anak yang dilahirkan diluar perkawinan hanya memiliki hubungan perdata dengan ibu dan keluarga dari ibunya. Hal tersebut berdampak pada anak, sebab anak akan kehilangan hak atas nama ayahnya, kehilangan nafkah lahir ataupun nafkah batin, kehilangan tempat tinggal, kehilangan pendidikan, dan kehilangan warisan jika ayahnya meninggal dunia.

2) Merugikan secara sosial, antara lain:

Istri akan mengalami kesulitan dalam bersosialisasi dilingkungan sekitarnya, sebab perempuan yang memilih untuk melakukan perkawinan tidak tercatat tersebut akan dianggap telah tinggal satu atap dengan laki-laki tanpa adanya ikatan tali perkawinan yang sah, maka bisa jadi istri tersebut akan dianggap sebagai istri simpanan. Selain itu, dengan adanya perkawinan tidak tercatat ini dapat menyebabkan orang tidak mengetahui identitas tentang status pasangan tersebut.

Dalam pandangan Islam sendiri pun sudah ada perintah untuk menyebarkan suatu informasi bila terjadi suatu perkawinan. Tujuannya agar bila ada yang menaruh hati akan mengerti dan mengurungkan niat sebab orang yang disukainya ternyata telah menikah dan diperjelas dengan adanya status bahwa telah beristri ataupun bersuami. Status yang tidak jelas juga dapat melahirkan

akibat hukum yang lain terhadap pasangan perkawinan tidak tercatat, karena identitas mereka yang tidak jelas sebagai pasangan suami istri dalam pernikahan yang sah sulit untuk mendapatkan fasilitas.⁴⁹

Sebelum putusan Mahkamah Konstitusi No. 46/PUU-VIII/2010 ada, bila meninjau peraturan yang terdapat dalam UU Perkawinan, anak-anak yang terlahir dari hasil perkawinan tidak tercatat mempunyai hak hukum yang sama seperti anak-anak lain yang terlahir diluar perkawinan yaitu anak yang tidak sah.

Dengan kata lain, hanya ada hubungan hukum dengan ibu. Akibatnya, anak-anak yang terlahir dari perkawinan yang tidak dicatatkan akan termasuk perzinahan, tidak memiliki hubungan hukum antara anak dan ayahnya dari segi hukum negara. Hal ini terlihat terutama dari akta identitas anak. Identitas bagi anak yang lahir dari perkawinan yang tidak tercatat meliputi nama, tanggal lahir, tanggal lahir, urutan lahir, nama dari ibu dan tanggal kelahiran ibu, tidak meletakkan nama ayah si anak.⁵⁰

Lahirnya Putusan Mahkamah Konstitusi No.46/PUU-VIII/2010 menyatakan bahwa anak yang berasal dari hasil perkawinan tidak tercatat akan mempunyai hubungan perdata dengan ibu kandung dan keluarga ibu kandungnya, tetapi juga memiliki hubungan perdata dengan ayahnya, namun terlebih dahulu harus dapat membuktikan dengan menggunakan ilmu pengetahuan dan teknologi yang canggih atau dapat menggunakan

⁴⁹ Adillah, *Implikasi Hukum*, h. 14

⁵⁰ Pasmatuti, *Analisa Terhadap Putusan*, h. 11

buktibukti lainnya agar hubungan keperdataan antara anak dengan sang ayah dan ibunya dapat dilindungi oleh hukum.

Menurut Idris Ramulyo, perkawinan tidak tercatat ialah perkawinan yang dilaksanakan oleh mereka yang menganut kepercayaan Islam di Indonesia dan telah memenuhi ketentuan-ketentuan perkawinan, dengan mendaftarkannya kepada Pejabat Pencatat Perkawinan, seperti yang telah diatur dan ditentukan oleh UU Perkawinan.⁵¹ Sedangkan menurut M. Yahya Harahap perkawinan tidak tercatat ialah perkawinan yang tidak dicatatkan di KUA dan Kantor Catatan Sipil, walaupun di dalam perkawinannya tersebut telah mematuhi seluruh persyaratan dan rukun perkawinan menurut hukum agama dan kepercayaannya, namun tidak dilakukan pendaftaran pada Pegawai Pencatat Perkawinan, sebagaimana sudah diatur dalam UU Perkawinan.⁵²

Perkawinan tidak tercatat tidak memberikan perlindungan hukum bagi segala permasalahan yang terjadi di dalam perkawinan tersebut, seperti status anak dengan ibunya yang memiliki hubungan perdata, serta istri yang tidak memiliki hak apapun atas harta bersama apabila terjadi perceraian, atau dapat dikatakan pula bahwa tidak timbulnya harta bersama dilangsungkannya perkawinan tidak tercatat.⁵³

Terkait pembagian ataupun kedudukan harta di dalam perkawinan sewaktu-waktu terjadi jika terdapat permasalahan atau konflik baik

⁵¹ Idris Ramulyo, *Hukum Perkawinan Islam Suatu Analisis Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 dan Kompilasi Hukum Islam* (Jakarta: Bumi Aksara, 1996), h. 22

⁵² Yahya Harahap, *Hukum Perkawinan Nasional* (Jakarta: ZahirTrading, 1975), h. 15

⁵³ Jayadi, *Fenomena Nikah Sirri : Perspektif Makna Pelaku Nikah Sirri* (Jakarta: Putra Median Nusantara, 2012), h. 17

terkait harta warisan, harta bersama atau disebut harta gono-gini, dan lain sebagainya. Harta benda telah diatur oleh UU Perkawinan pada Pasal 35 ayat (1) dan ayat (2), bahwa harta benda yang didapatkan selama ikatan perkawinan itu terjadi akan menjadi harta bersama sedangkan harta bawaan yang didapatkan sebelum ikatan perkawinan terjadi akan menjadi penguasaan dari tiap-tiap suami atau istri.⁵⁴

Perkawinan tidak tercatat belum mempunyai kekuatan hukum namun perkawinan tidak tercatat mempunyai dampak yang akan merugikan istri beserta anak-anak dari hasil perkawinannya. Dampak yang merugikan tersebut yaitu tidak ada perlindungan hukum, status perkawinan tidak tercatat tidak dituliskan pada daftar kependudukan, anak yang dilahirkan dalam suatu perkawinan tidak tercatat tidak akan mendapatkan identitas, dan jika ayah dari anak hasil perkawinan tidak tercatat meninggal maka tidak dapat untuk menuntut hak warisnya.

Hukum di Negara Indonesia telah membedakan keturunan-keturunan yang sah dengan keturunan yang tidak sah, yaitu keturunan yang sah ialah hasil yang dibuat akibat timbulnya perkawinan yang sah, sedangkan keturunan yang tidak sah ialah hasil yang dibuat akibat timbulnya perkawinan yang tidak sesuai dengan suatu perkawinan yang sah.

Terkait hal pemberian atau penerbitan KK pada pasangan perkawinan tidak tercatat, sejatinya memiliki perbedaan antara KK bagi

⁵⁴ Isnaeni, *Hukum Perkawinan*, h. 20

suami ataupun bagi istri yang memilih melangsungkan perkawinan secara resmi dengan KK bagi suami ataupun bagi istri yang memilih melangsungkan perkawinan tidak tercatat.

Pada KK pasangan yang melangsungkan perkawinan tidak tercatat akan tertulis bahwa perkawinan tersebut belum tercatat. Sebagaimana diketahui bahwa prinsip yang menjadi dasar dilakukannya suatu perkawinan yaitu adanya asas pencatatan perkawinan lebih tepatnya mengarah pada Pasal 2 ayat (2) UU Perkawinan. Penerbitan KK terhadap suami atau istri yang melangsungkan perkawinan tidak tercatat memiliki kenyataan bahwa belum dapat memberikan kepastian hukum terhadap kedudukan istri atau anak dalam perkawinan tersebut. Selain itu, dimungkinkan tercatatnya identitas seseorang pada lebih dari 1 (satu) Kartu Keluarga.

Hal yang dikhawatirkan yaitu apabila di dalam perkawinan terjadi permasalahan rumah tangga dan tidak dapat memberikan pertanggungjawaban secara optimal, sebab status perkawinan tidak tercatat belum dapat dikatakan sah menurut pandangan dari hukum positif di Indonesia. Beberapa alasan tersebut akan memberikan celah keuntungan kepada suami semata.

Dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, berbunyi bahwa :⁵⁵

- 4) Setiap orang yang akan melangsungkan perkawinan memberitahukan kehendaknya itu kepada Pegawai Pencatat tempat perkawinan akan dilangsungkan.
- 5) Pemberitahuan tersebut dalam ayat (1) dilakukan sekurang-kurangnya 10 (sepuluh) hari kerja sebelum perkawinan dilangsungkan.
- 6) Pengecualian terhadap jangka waktu tersebut dalam ayat (2) disebabkan sesuatu alasan yang penting, diberikan oleh Camat atas nama Bupati Kepala Daerah.

Akibat hukum hasil perkawinan tidak tercatat akan merugikan anak dan istrinya yaitu tidak mempunyai status hukum dihadapan negara, anak yang dilahirkan akan berstatus sebagai anak yang lahir dari hasil luar perkawinan mengakibatkan anak tersebut memiliki hubungan keperdataan dengan ibu dan keluarga ibu kandungnya, sedangkan terhadap laki-laki yang disebut sebagai ayah kandungnya diminta untuk dapat membuktikan dengan dasar ilmu pengetahuan dan teknologi ataupun menggunakan bukti yang mendukung menurut pemikiran hukum yang memiliki hubungan darah.

Akibat hukum yang lain yaitu akan berpotensi dijerat pasal perzinahan dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (selanjutnya

⁵⁵ Pasal 3 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan

disebut KUHPidana) tepatnya diatur dalam Pasal 284 KUHPidana. Adanya perkawinan poligami yang dilangsungkan tanpa mendapatkan izin dari istri sah atau istri pertama, dikhawatirkannya akan terjadi perkawinan dibawah umur yang tidak mendapatkan dispensasi kawin dari pengadilan, atau karena adanya halangan perkawinan. Izin penerbitan KK dalam perkawinan tidak tercatat masih memiliki status yang tertulis di dalam KK tersebut yaitu kawin belum tercatat dan bukan berarti perkawinannya berubah menjadi legal atau resmi secara hukum, melainkan memiliki kekuatan yang lemah secara hukum.

Kelonggaran penerbitan KK bagi suami atau istri yang melakukan perkawinan tidak tercatat akan mendukung perkawinan yang tidak dicatatkan. Dalam UU Perkawinan telah dikatakan bahwa tujuan pencatatan perkawinan ialah untuk mendapatkan akte perkawinan atau disebut dengan buku nikah, sebab akte perkawinan dapat menjadi bukti bahwa telah terjadi atau telah berlangsungnya perkawinan. Dalam hal untuk menerbitkan KK harus memenuhi salah satu syaratnya yaitu memiliki akte perkawinan. Jika belum memiliki akte perkawinan, maka perlu dilakukan pencatatan agar mendapatkan izin untuk mengajukan permohonan penerbitan KK dengan cara mengajukan pengesahan terkait perkawinan yang dilakukan menurut hukum dan aturan agama Islam di Pengadilan Agama.

D. Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM)

1. Latar Belakang Lahirnya Permendagri No. 9 Tahun 2016

Permendagri merupakan salah satu bentuk komitmen negara kepada masyarakat. Sebagai tanggung jawab kepada masyarakat, tugas Kemendagri beserta jajaran pemerintah daerah (pemda) yakni mengetuk rumah/menjemput bola dalam menghimpun data penduduk di Indonesia. Termasuk, memberikan perlindungan, jaminan dan pengakuan status sah bagi anak baru lahir.⁵⁶

Melalui Permendagri No. 9 Tahun 2016, aparat Dukcapil ditingkat pusat maupun ditingkat daerah harus lebih intens dalam melayani masyarakat. Selanjutnya Kemendagri berencana akan menasionalisasi kerangka kerja berbasis online, di mana semua informasi data yang akan ditangani akan disaring dan dipindahkan ke situs yang disiapkan oleh Kemendagri.

Menteri Dalam Negeri memberikan Peraturan Menteri No. 9 Tahun 2016 tentang Percepatan peningkatan cakupan kepemilikan akta kelahiran ini berarti bahwa nama kedua orang tua akan dicantumkan dalam akta kelahiran apabila orang tua menandatangani SPTJM yang menyatakan bahwa pernikahan orang tua masih belum tercatat. Demikian juga ada ketentuan yang menjelaskan persyaratan untuk mendapatkan akta kelahiran bagi anak yang asal usul orang tuanya tidak jelas (Pasal 3 ayat 2) dan untuk

⁵⁶ Cate Sumner, *Pencatatan Kelahiran bagi Seluruh warga Indonesia: Arah dan Strategi Kerjasama* (Jakarta: Plan International Headquarters, 2018), h. 6

memproses permohonan akta kelahiran secara online dan memperoleh akta kelahiran melalui email (Pasal 8).⁵⁷

Perkawinan merupakan ikatan akad bersifat sakral guna saling menghalalkan dan memiliki legalitas satu sama lain sebagai suami isteri untuk membuahakan hak dan kewajiban yang harus dipenuhi dalam keluarga. Melalui perkawinan yang sah menurut agama dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka perkawinan menjadi suatu identitas legal terhadap seseorang. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1946 tentang Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk Pasal 1 ayat (1) menjelaskan bahwa setiap perkawinan yang dilakukan menurut agama Islam harus diawasi oleh Pegawai Pencatat Nikah.⁵⁸

Dengan mencatatkan tiap-tiap perkawinan kepada pegawai pencatat nikah, maka perkawinan itu telah dijalankan sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku sebagaimana Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan Pasal 2 ayat (1 dan 2). Bentuk dari pencatatan tersebut berimplikasi terhadap legalitas suatu perkawinan bagi masyarakat Islam sebagaimana yang tertuang dalam KHI Pasal 5 ayat (1), serta PP Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undangundang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan disebutkan bahwa perkawinan dilaksanakan dan di hadiri oleh dua orang saksi.

⁵⁷ Alexandra Aryani Renata, "Tinjauan Yuridis Pencantuman nama orang tua dalam akta Kelahiran Anak Terlantar di Panti Asuhan" Jurnal, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2017, h. 9

⁵⁸ Pasal 1 ayat 1 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1946 tentang Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk.

Melalui perkawinan yang sah serta melengkapi syarat materil dan syarat formil menghasilkan suatu akta perkawinan yang dapat dijadikan keabsahan atas adanya suatu perkawinan, memberikan hak istri dan kesejahteraan anak, serta memudahkan pengurusan hak-hak anak. Hal tersebutlah yang menjadi tujuan dalam sebuah perkawinan sebagai mana yang diatur dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 Pasal 1 dan KHI Pasal 3.

Di lihat dari perspektif lain, tujuan dari pada dilaksanakannya suatu perkawinan adalah sebagai bentuk upaya guna mendapatkan keturunan (anak). Anak berdasarkan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 Pasal 42 bahwa “Anak yang sah adalah anak yang dilahirkan dalam atau sebagai akibat perkawinan yang sah”.⁵⁹ Kemudian, apabila perkawinan tersebut tidak dicatatkan atau tidak memenuhi syarat-syarat yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka akan berdampak pada hilangnya identitas anak di hadapan hukum, seperti kesulitan memperoleh akta kelahiran, registrasi sekolah, pencatatan perkawinan, memperoleh hak waris serta perwalian, dan lain-lain.

Pasal 49 (2) UU No. 24 Tahun 2013 menjelaskan bahwa pengakuan anak hanya berlaku bagi anak yang orang tuanya telah menikah secara sah menurut hukum agama, tetapi belum sah menurut hukum negara. Maka status hukum anak tersebut berdasarkan Pasal 43 ayat (1) Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 mengatur bahwa “Anak yang dilahirkan diluar

⁵⁹ Pasal 42 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan

perkawinan hanya mempunyai hubungan perdata dengan ibunya dan keluarga ibunya”. Akan tetapi melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUUVIII/2010, anak luar kawin akan mempunyai hubungan keperdataan dengan ayah ibunya selama anak dan ibu dari anak luar kawin tersebut dapat menghadirkan tes DNA ataupun dibuktikan berdasarkan ilmu pengetahuan dan teknologi dan/atau alat bukti lain menurut hukum memiliki hubungan darah.

Keputusan tersebut berawal dari kisah rumah tangga Machica dan Moerdiono. Machica adalah artis dangdut era 90-an yang bernama asli Aisyah Muchtar, sedangkan Moerdiono adalah mantan Menteri Sekertaris Negara era Soeharto. Seperti diberitakan Machica menikah sirri dengan Moerdiono pada 20 Desember 1993. Pada tahun 1996 dari mereka lahir seorang anak bernama M.Iqbal Ramadhan, tetapi tidak diakui Moerdiono. Machica lalu menggugat pasal 2 ayat (2) tentang pencatatan nikah dan pasal 43 ayat (1) dari Undang-undang Nomor 1 tahun 1974 tentang anak yang dilahirkan diluar pernikahan hanya memiliki hubungan keperdataan dengan ibunya. Alasan Machica ingin memperjuangkan pengakuan anaknya, hasil dari pernikahan sirri dengan menteri sekretaris Negara era Orde Baru.⁶⁰

Langkah itupun ia tempuh dengan berbagai cara mulai dari pengajuan ke Pengadilan Agama Tiga Raksa Tangerang sampai pengaduannya kepada Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI). Dan langkah terakhir yang ditempuh adalah mengajukan judicial rievew (hak uji materiil) kepada MK

⁶⁰ DY. Witanto, *Hukum Keluarga, Hak Dan Kedudukan Anak Luar Kawin* (Jakarta : Prestasi Pustaka Publisher, 2012), h. 163

atas pasal 2 ayat (2) tentang pencatatan nikah dan pasal 43 ayat (1) Undang-undang Nomor 1 tahun 1974 tentang Pernikahan. Permohonan Machica ini kemudian dikabulkan oleh MK dalam putusannya nomor 46/PUU-IX/2011.⁶¹ Dalam pertimbangannya, MK menilai hubungan hukum anak dengan ayahnya tidak semata-mata didasarkan pada adanya ikatan pernikahan. Tapi hal itu juga bisa dibuktikan dengan adanya hubungan darah antara anak dengan laki-laki tersebut. Jika tidak demikian maka yang dirugikan adalah anak yang bersangkutan.

Merujuk pada ketentuan UUD 1945 ini maka pasal (2) ayat (2) dan pasal 43 ayat (1) UU Perkawinan tidaklah senafas dan sejalan serta telah merugikan hak konstitusional Pemohon sekaligus anaknya. Sesuai ketentuan yang telah terurai di atas dalam hal ini Pemohon merasa hak konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya suatu undang-undang akibat tidak diberlakukan sama di muka hukum. Pemohon merasa bahwa status pernikahannya terhalangi oleh pasal (2) ayat (2) UU Perkawinan, dalam ayat tersebut menyebutkan bahwa “tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku”, dengan berlakunya pasal (2) ayat (2) UU Perkawinan maka hak-hak konstitusional Pemohon sebagai warga negara Indonesia yang dijamin oleh pasal 28B ayat (1) dan ayat (2) serta pasal 28D ayat (1) UUD 1945 telah dirugikan.

Mengingat kembali terhadap tidak senafasnya antara ketentuan pasal diatas mengakibatkan kedudukan Pemohon tidak diperlakukan sama di

⁶¹ Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 46/PUU-VIII/2010

hadapan hukum dan kedudukan anaknya pun tidak mendapat perlindungan hukum. Sehingga para Pemohon mengajukan pengujian materi pasal 43 ayat (1) UU Perkawinan kepada Mahkamah Konstitusi.

Selanjutnya mengenai hubungan keperdataan, putusan tersebut mengandung makna bahwa hubungan keperdataan antara si anak dengan pihak ibu terjadi secara otomatis, namun hubungan keperdataan dengan pihak ayah tetap tidak terjadi dengan sendirinya, karena pihak-pihak yang berkepentingan dalam hal ini si ibu atau si anak harus membuktikan terlebih dahulu bahwa si laki-laki yang dianggapnya sebagai ayah biologis itu benar-benar adalah ayahnya.

Mahkamah konstitusi menganggap bahwa tidak adil jika kehamilan yang merupakan akibat dari hubungan seksual yang dilakukan oleh seorang laki-laki dan seorang perempuan akibatnya hanya ditimpakan kepada ibu dan anak yang dilahirkannya, sedangkan ayah biologis yang telah turut berperan dalam menimbulkan kehamilan dan kelahiran si anak terbebas dari segala tanggung jawab yang timbul dihadapan hukum. Kemudian, dalam memaknai frasa, "*Hubungan Keperdataan*" dengan ayah biologis, penulis berpendapat bahwa hubungan keperdataan yang dimaksud dalam putusan tersebut bukanlah Nasab. karena anak zina tetap tidak dapat dinasabkan dengan ayah biologisnya. Sehingga maksud hubungan keperdataan tersebut yaitu nafkah pemeliharaan (*hadhanah*) dan waris (dengan aturannya sendiri). Jadi seorang anak dapat menuntut hak nafkah *hadhanah* dan waris

kepada ayah biologisnya dan ayah biologis memiliki kewajiban untuk memenuhi hak-hak tersebut.

2. Penggunaan Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak Dalam Permendagri No. 9 Tahun 2016

Dokumen kependudukan merupakan hal penting karena menyangkut identitas seseorang. Semakin tidak jelas identitas seseorang, maka semakin menimbulkan ketidakjelasan identitas seseorang tersebut. Terlebih pada masa saat ini, kepemilikan dokumen kependudukan menjadi sangat penting untuk dimiliki. Identitas bagi seorang warga negara adalah untuk segalanya. Identitas merupakan hak warga negara, dari identitas tersebut dijadikan sebagai dasar penerbitan dokumen-dokumen lainnya. Salah satu dokumen kependudukan yang penting dimiliki oleh setiap keluarga di Indonesia adalah kartu keluarga.

Kartu keluarga ialah kartu identitas keluarga yang di dalamnya memuat data mengenai hubungan, susunan, dan jumlah anggota keluarga yang kepemilikannya diwajibkan ada pada setiap keluarga seluruh Indonesia, dicetak rangkap tiga yang masing-masing dipegang oleh kepala keluarga, ketua Rukun Tetangga (RT) dan kantor kelurahan. Disamping itu Kartu Keluarga (KK) merupakan dokumen kependudukan yang sangat penting untuk digunakan sebagai salah satu syarat penerbit Kartu Tanda Penduduk (KTP), dan persyaratan pelayanan publik yang lain seperti

pengurusan paspor, sertifikat hak atas tanah, kartu BPJS, Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP), dan sederet keperluan lainnya.⁶²

Kepemilikan kartu keluarga bagi setiap keluarga merupakan salah satu program yang digencarkan Kementerian Dalam Negeri melalui Direktorat Jenderal Kependudukan dan Pencatatan Sipil. Kementerian Dalam Negeri melalui Dirjen Dukcapil telah gencar untuk mensosialisasikan pentingnya dokumen kependudukan ini. Langkah konkritnya menandatangani Peraturan Menteri Dalam Negeri No 9 Tahun 2016 tentang Percepatan Peningkatan Cakupan Kepemilikan Akta Kelahiran. Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebutlah menjadi awal dari dasar pemenuhan hak dokumen administrasi berupa kartu keluarga bagi pasangan nikah siri.

Dalam Permendagri No. 9 Tahun 2016 Tentang Percepatan Cakupan Kepemilikan Akta Kelahiran, yang didalamnya berisikan tentang pemberlakuan SPTJM (Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak), yang berguna untuk menggantikan persyaratan pembuatan kartu keluarga serta akta kelahiran, apabila pemohon tidak bisa memenuhi persyaratan berupa akta nikah dan surat keterangan lahir dari dokter atau penolong kelahiran.

Apabila dalam pemenuhan persyaratan pembuatan akta kelahiran berupa surat keterangan lahir dari dokter/ bidan/ penolong kelahiran tidak terpenuhi, maka, bagi pemohon untuk melampirkan SPTJM kebenaran data kelahiran. Begitupun juga ketika persyaratan berupa akta nikah/kutipan akta perkawinan tidak terpenuhi, maka bagi pemohon untuk melampirkan

⁶² Arianingtyas Fulthoni, *Memahami Diskriminasi* (Jakarta: ILRC, 2009), h. 12

SPTJM kebenaran sebagai pasangan suami istri. Dan surat yang dilampirkan oleh pemohon berupa SPTJM menjadi tanggung jawab pemohon sepenuhnya.

Dalam pasal 1 angka 18-19 Permendagri No. 9 Tahun 2016 Tentang Percepatan Kepemilikan Akta Kelahiran, Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM) dibagi menjadi dua, antaranya yaitu:⁶³

1. SPTJM kebenaran data kelahiran, yaitu pernyataan yang dibuat oleh orang tua kandung/wali/pemohon dengan tanggung jawab penuh atas kebenaran data kelahiran seseorang, dengan diketahui oleh dua orang saksi.
2. SPTJM kebenaran sebagai pasangan suami istri, yaitu pernyataan yang dibuat oleh orang tua kandung/wali/pemohon dengan tanggung jawab penuh atas status hubungan perkawinan seseorang, dengan diketahui dua orang saksi.

Hal yang senada tentang pemberlakuan SPTJM bagi pasutri perkawinan tidak tercatat yang ingin mencantumkan status perkawinannya kedalam kartu keluarga, serta pemberlakuan SPTJM bagi pasutri perkawinan tidak tercatat terkendala dalam pemenuhan persyaratan penerbitan akta kelahiran berupa akta nikah dan surat keterangan lahir, terdapat dalam Pasal 5 Ayat 2 Poin (b, d, dan e) Permendagri No. 109

⁶³ Pasal 1 angka 18-19 Permendagri No. 9 Tahun 2016 Tentang Percepatan Kepemilikan Akta Kelahiran

Tahun 2019 Tentang formulir dan buku yang digunakan dalam administrasi kependudukan:⁶⁴

1. Formulir surat pernyataan tanggung jawab mutlak perkawinan/perceraian yang belum tercatat sebagai salah satu persyaratan pencantuman status perkawinan/perceraian dalam kartu keluarga bagi penduduk yang tidak mempunyai dokumen berupa buku nikah, akta perkawinan atau kutipan akta perceraian.
2. Formulir surat pernyataan tanggung jawab kebenaran data kelahiran, untuk persyaratan pencatatan kelahiran apabila pemohon tidak dapat menunjukkan surat keterangan lahir dari dokter/bidan/penolong kelahiran.
3. Formulir surat pernyataan tanggung jawab kebenaran sebagai pasangan suami isteri, untuk persyaratan pencatatan kelahiran apabila pemohon tidak dapat menunjukkan buku nikah/kutipan akta perkawinan tetapi status hubungan orang tua dalam kartu keluarga menunjukkan sebagai suami isteri.

Dalam Pasal 6-8 Permendagri No. 9 tahun 2016 Tentang Percepatan Kepemilikan Akta Kelahiran menjelaskan bahwasanya proses pencatatan akta kelahiran dapat dilakukan dengan 2 (dua) cara, yaitu secara manual dilakukan di Instansi Pelaksana, Unit Pelaksana Teknis (UPT) Instansi Pelaksana, juga tempat lain yang sudah bekerjasama dengan Instansi Pelaksana dan bisa juga secara online pada situs <http://www.dukcapil.kemendagri.go.id/layananonline> yang sudah disediakan

⁶⁴ Pasal 5 Ayat 2 Poin (b, d, dan e) Permendagri No. 109 Tahun 2019 Tentang formulir dan buku yang digunakan dalam administrasi kependudukan

oleh Direktorat Jenderal Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kementerian Dalam Negeri untuk memfasilitasi pelayanan pencatatan kelahiran secara online.

Adapun terdapat perbedaan antara kartu keluarga serta akta kelahiran dari pasangan suami isteri (Pasutri) perkawinan yang sah menurut agama dan negara dengan pasutri perkawinan yang hanya memenuhi peraturan agama saja. Perbedaan tersebut berada pada status yang dituliskan dalam dokumen tersebut. Status “kawin” bagi pasutri perkawinan sah dalam agama serta negara, dan status “kawin belum tercatat” bagi pasutri yang perkawinannya hanya sah menurut agamanya saja (kawin siri). Begitu juga dalam akta kelahiran, formulasi kalimat kutipan akta kelahiran anak yang dilahirkan dalam/atau sebagai akibat perkawinan yang belum tercatat sesuai peraturan perundang-undangan tetapi status hubungan dalam kartu keluarga menunjukkan hubungan perkawinan sebagai suami isteri, terdapat tambahan frasa “yang perkawinannya belum tercatat sesuai dengan peraturan perundang-undangan”.

Ketentuan ini berdasarkan Pasal 5 Permendagri No. 9 tahun 2016 Tentang Percepatan Kepemilikan Akta Kelahiran:⁶⁵

1. Dalam hal persyaratan berupa akta nikah/kutipan akta perkawinan sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 3 ayat (1) huruf b tidak terpenuhi, dan status hubungan dalam keluarga pada kartu keluarga tidak menunjukkan status perkawinan sebagai suami-istri, dicatat dalam register

⁶⁵ Pasal 5 Permendagri No. 9 tahun 2016 Tentang Percepatan Kepemilikan Akta Kelahiran

akta kelahiran dan kutipan akta kelahiran dengan elemen data sebagaimana tercantum dalam lampiran yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari peraturan menteri ini.

2. Dalam hal persyaratan berupa akta nikah/kutipan akta perkawinan sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 3 ayat (1) huruf b tidak terpenuhi, dan status hubungan dalam keluarga pada kartu keluarga menunjukkan status perkawinan sebagai suami-istri, dicatat dalam register akta kelahiran dan kutipan akta kelahiran dengan elemen data sebagaimana tercantum dalam lampiran yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari peraturan menteri ini.

Aktivitas pendataan bagi pasangan perkawinan tidak tercatat untuk mendapatkan kartu keluarga menjadi terobosan hukum baru yang difasilitasi oleh Dinas Penduduk dan Pencatatan Sipil. Tentunya Dinas Penduduk dan Pencatatan Sipil melakukan terobosan ini bukan tanpa sebab salah satunya mengikuti perkembangan peristiwa kependudukan. Peristiwa kependudukan sendiri dibagi dua: pertama, peristiwa kependudukannya itu sendiri seperti orang pindah penduduk, pembuatan ktp-el, kedua, peristiwa penting, peristiwa penting itu meliputi kawin-cerai, lahir, mati. Khusus perkawinan ini dibagi dua: kawin yang sudah dicatat di lembaga negara yang berwenang tetapi ada perkawinan yang sudah terjadi tetapi belum dicatatkan ini lah yang disebut dengan kawin siri itu. Kalau dulu kawin siri itu pencatatannya belum jelas ada yang dicatat dengan status belum kawin ada yang tidak dicatat. Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil kemudian diperbaiki

sistem pencatatannya maka didalam kartu keluarga sekarang dilakukan pendataan semua kawin siri maupun kawin tercatat.

Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil yang ditetapkan pada 18 Oktober 2018 merupakan aturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 ditetapkan setidaknya bertujuan untuk 3 (tiga) hal, sebagai berikut:⁶⁶

1. Mewujudkan tertib administrasi kependudukan secara nasional
2. Memberikan jaminan dan pengakuan terhadap status pribadi dan status hukum atas setiap Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting yang dialami oleh Penduduk dan/atau Warga Negara Indonesia yang berada di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia
3. Meningkatkan pelayanan Administrasi Kependudukan sejalan dengan tuntutan pelayanan Administrasi Kependudukan yang profesional, memenuhi standar teknologi informasi, dinamis, tertib, dan tidak diskriminatif dalam pencapaian standar pelayanan minimal menuju pelayanan prima yang menyeluruh untuk mengatasi permasalahan kependudukan.

Berdasarkan tiga tujuan terbitnya peraturan tersebut menjadi marwah sekaligus amanat yang juga harus diemban dan diimplementasikan oleh

⁶⁶ Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan

peraturan-peraturan lain yang bersifat teknik, termasuk dalam peraturan presiden, peraturan pemerintah provinsi, dan peraturan kabupaten atau kota. Ketiga tujuan tersebut juga menjadi fokus utama penelitian ini, terutama dalam hal meningkatkan layanan kependudukan yang menyeluruh terhadap warga negara. Tercapainya tertib administrasi kependudukan, perlindungan hukum peristiwa penting penduduk, dan layanan administrasi kependudukan yang tidak diskriminatif adalah tiga prinsip yang harus selalu diacu dan dijadikan tujuan dalam administrasi kependudukan yang dilakukan oleh pemerintah.

Kesulitan dalam mencatat laporan pasangan suami istri yang telah melangsungkan perkawinan, tetapi belum tercatat karena dengan aturan yang lama hanya ada dua kelompok status perkawinan yakni kawin dan belum kawin. Hal ini melatarbelakangi munculnya pengelompokan baru dalam status perkawinan yakni kawin belum tercatat. Istilah baru dalam kartu keluarga tersebut dapat mengakomodir hak administrasi pasangan perkawinan tidak tercatat yang selama ini belum memiliki kejelasan ketika Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil melakukan pendataan dalam kartu keluarga.

Dalam hal Penerbitan kartu keluarga bagi pasangan nikah siri, dijelaskan dalam pasal 34 pemohon dapat membuat Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM) atas kebenaran data dengan diketahui oleh 2 (dua) orang saksi dalam hal tidak memiliki buku nikah/kutipan akta perkawinan atau bukti lain yang sah tetapi status hubungan dalam kartu

keluarga menunjukkan sebagai suami istri. Demikian halnya diperjelas dalam ketentuan peralihan pasal 79 ayat (1) Penerbitan kartu keluarga karena perubahan data untuk perkawinan yang belum dicatatkan sebelum Peraturan Presiden ini berlaku tetapi status hubungan dalam kartu keluarga menunjukkan sebagai suami isteri dilaksanakan dengan persyaratan surat pernyataan tanggung jawab mutlak kebenaran data perkawinan yang ditandatangani kedua belah pihak dengan diketahui oleh 2 (dua) orang saksi.⁶⁷

Peraturan Dalam Negeri Nomor 108 Tahun 2019 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil sebagai Peraturan Pelaksana juga telah mengatur lebih lanjut terkait pelampiran surat pernyataan tanggung jawab mutlak kebenaran data perkawinan bagi pemohon kartu keluarga pasangan perkawinan tidak tercatat terdapat pada pasal 10 ayat (2) yang menerangkan “penerbitan kartu keluarga baru karena membentuk keluarga baru, dengan memenuhi persyaratan sesuai dengan ketentuan Peraturan Presiden mengenai persyaratan dan tata cara pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil dan dilengkapi dengan syarat lainnya berupa surat pernyataan tanggung jawab mutlak perkawinan/perceraian belum tercatat.”⁶⁸

⁶⁷ Pasal 34 dan 79 ayat 1 Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil

⁶⁸ Pasal 10 ayat 2 Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil

3. Dasar Hukum Penggunaan Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak

Dasar hukum dalam penggunaan Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak ini adalah:

- a. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 9 Tahun 2016 tentang Percepatan Peningkatan Cakupan Kepemilikan Akta Kelahiran

Dalam Permendagri No. 9 Tahun 2016 pengertian SPTJM terdapat dalam pasal 1 ayat (17) dan pasal 1 ayat (18). Kemudian tentang ketentuan dalam penggunaan SPTJM Kebenaran data Kelahiran terdapat dalam pasal 4 ayat (1). Adapun penggunaan SPTJM Kebenaran sebagai pasangan suami isteri terdapat dalam pasal 4 ayat (2) dan dalam pasal 5 ayat (1) dan ayat (2).

- b. Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil

Dalam peraturan ini tidak begitu terperinci untuk menjelaskan penggunaan SPTJM seperti dalam Permendagri No.9 Tahun 2016, penggunaan SPTJM terdapat dalam pasal 34 yang menyebutkan bahwa: Penduduk yang dapat membuat Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak atas kebenaran data dengan diketahui oleh 2 orang saksi dalam hal: a). Tidak memiliki surat keterangan kelahiran; dan/atau b). Tidak memiliki buku nikah/ kutipan akta perkawinan atau bukti yang lain yang sah tetapi status hubungan dalam KK menunjukkan sebagai suami isteri.