

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Tahun 2015 Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) memiliki masalah tentang banyaknya anak yang tidak memiliki Kutipan Akta Kelahiran. Ada 43.000.000 (empat puluh tiga juta) dari 86.000.000 (delapan puluh enam juta) anak tidak memiliki kutipan akta kelahiran. (Setiawan, 2017: 28) Asrorun Niam Saleh, Komisi Nasional (Komnas) Perlindungan Anak menyatakan bahwa masih ada 53% anak Indonesia yang belum mendapatkan Kutipan Akta Kelahiran yang disebabkan karena biaya yang mahal, syarat yang banyak, dan kurang pengetahuan mengenai pentingnya Kutipan Akta Kelahiran. (Tempo: 1 Oktober 2021)

Penyebab lain munculnya masalah tersebut adalah masih banyak pasangan suami istri yang tidak memiliki Kutipan Akta Nikah. Syarat utama untuk pembuatan Kutipan Akta Kelahiran saat itu adalah Kutipan Akta Nikah. Ditjen Dukcapil, Prof. Dr. Zudan Arif Fakrullah, S.H., M.H. menyatakan bahwa ada sekitar 24 (dua puluh empat) provinsi yang masih kuat komunitas adat budayanya sehingga mereka tidak mencatatkan pernikahannya dan tidak memiliki dokumen kependudukan. Banyak implikasi hukum terkait tidak dicatatkannya perkawinan di antaranya adalah hak anak untuk mengetahui asal usul orang tuanya tidak terpenuhi sebagaimana diamanatkan UU Perlindungan Anak. (YoutubeCNN: 9 Oktober 2021) Pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil, serta perlakuan sama di hadapan hukum merupakan hak bagi setiap orang di Indonesia.” (Pasal 28D UUD NRI Tahun 1945)

Adanya masalah tersebut membuat Kemendagri bergerak cepat dengan menerbitkan Permendagri No 9 Tahun 2016 tentang Percepatan Peningkatan Cakupan Kepemilikan Akta Kelahiran. Syarat utama untuk membuat kutipan akta kelahiran anak dipangkas, yang tadinya harus memiliki kutipan akta nikah namun dengan adanya peraturan tersebut diberi kemudahan dengan diperbolehkan hanya melampirkan SPTJM (Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak) yang pembuatannya disaksikan oleh dua orang saksi, namun dengan keterangan “anak yang lahir dari ayah dan ibu dari perkawinan belum tercatat”.

Prosedur panjang dalam membuat dokumen kependudukan mengakibatkan masih banyak penduduk belum memiliki data kependudukan. Masalah tersebut berpengaruh pada pelayanan publik dan tersendatnya pembangunan yang berbasis data kependudukan. Salah satu solusi untuk mengatasi masalah tersebut adalah dengan memangkas berbagai peraturan dan birokrasi, yaitu dengan kebijakan SPTJM dengan payung hukum Permendagri Nomor 9 Tahun 2016. Peraturan tersebut merupakan awal mula munculnya keterangan “Kawin Belum Tercatat” pada Kartu Keluarga dan Kutipan Akta Kelahiran.

Kebijakan tersebut bertujuan agar penduduk dapat dengan mudah memperoleh identitas kependudukan sesuai dengan salah satu tujuan administrasi kependudukan (Adminduk). Ada banyak manfaat dan tujuan dengan diperolehnya peningkatan cakupan data kependudukan, di antaranya adalah digunakan untuk pelayanan publik dan pembangunan negara.

Neng Djubaidah memberikan definisi kawin tercatat adalah pencatatan terhadap perkawinan yang sah yang dilaksanakan berdasarkan syariat Islam

yang rukun dan syaratnya terpenuhi sebagaimana dilakukan di KUA. (Djubaidah, Neng, 2010: 3) “Perkawinan Tidak Tercatat” menurut Neng Djubaedah adalah perkawinan yang sah secara hukum Islam tetapi belum dicatatkan di KUA setempat. Penulis memberikan definisi status perkawinan “Kawin Belum Tercatat” dalam Kartu Keluarga berdasarkan Permendagri No 9 Tahun 2016 adalah perkawinan yang dicatatkan di Disdukcapil berdasarkan pengakuan para pihak yang telah melaksanakan perkawinan dengan melampirkan SPTJM dan disaksikan 2 (dua) orang saksi yang belum diketahui secara pasti keabsahan perkawinannya.

Perkawinan merupakan akad suci yang menghalalkan hubungan badan antara seorang laki-laki dan perempuan untuk mewujudkan keluarga yang diridai dan dinaungi kasih sayang oleh Allah Swt. (Basyir, 2019: 14) Tujuan perkawinan adalah untuk meneruskan sejarah manusia. (Muthiah, 2017: 50) Setiap manusia memiliki hak untuk mewujudkan keluarga bahagia dalam melestarikan keturunan dari perkawinan sah. Anak yang sah dilahirkan dari pernikahan yang sah.

Hak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui pernikahan yang sah. (Pasal 28D UUD NRI Tahun 1945) Perkawinan yang sah adalah perkawinan yang dilaksanakan berdasarkan ketentuan hukum masing-masing agama atau keyakinan yang dipeluk seseorang. (UUP Pasal 2 Ayat 1) Negara menjamin kemerdekaan setiap penduduk dalam menganut agama dan beribadah menurut agama dan keyakinannya. (Pasal 29 UUD NRI Tahun 1945) Perkawinan yang sah merupakan salah satu bentuk ibadah yang dijamin kemerdekaan dan harus dilaksanakan menurut agama dan keyakinannya.

Akad nikah berakibat pada timbulnya kewajiban dan hak bagi suami istri. Keabsahan pernikahan merupakan hal prinsip karena sangat berhubungan erat dengan akibat hukum pernikahan, baik terkait materi, seperti harta, benda, dan anak, maupun non materi (Anshari MK, 2015: 12) Pencatatan perkawinan diperlukan untuk ketertiban perkawinan dan perlindungan hukum bagi orang yang menikah. Pencatatan perkawinan sudah dicanangkan sejak terbitnya UU No 22 Tahun 1946 tentang Nikah, Talak, Cerai, dan Rujuk (NTCR). UU tersebut mengatur perkawinan orang beragama Islam yang harus dicatat di bawah pengawasan Pegawai Pencatat Nikah (PPN) yang diangkat oleh Menteri Agama. Seorang pria yang menikah dengan wanita tanpa diawasi PPN akan dikenai hukuman sanksi dan berakibat pada perkawinan tidak berkekuatan hukum.

Norma dalam Perpres Nomor 96 Tahun 2018 teridikasi bertentangan dengan norma peraturan pencatatan pernikahan di Indonesia, yaitu UU No 22 Tahun 1946, UU No 32 Tahun 1954 tentang NTCR, UU No 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan yang dijelaskan dalam PP No 9 Tahun 1975 dan Inpres (Instruksi Presiden) No 1 Tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam (KHI). Terbitnya Perpres tersebut mengakibatkan Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil (Disdukcapil) memiliki kewenangan luas menyangkut masalah status perkawinan, perceraian, dan anak bagi orang beragama Islam dalam pembuatan kartu keluarga dan kutipan akta kelahiran dengan keterangan “kawin belum tercatat”, padahal perkawinannya tidak dalam pengawasan KUA atau perkawinannya belum di-*isbat*-kan oleh PA. Peraturan perundang-undangan tentang Perkawinan dan Peradilan Agama belum dicabut dan masih berlaku yang

mengamanatkan bahwa setiap peristiwa nikah talak cerai rujuk bagi orang yang beragama Islam harus dicatatkan oleh lembaga yang berwenang yaitu Kantor Urusan Agama (KUA) atau diperiksa keabsahannya melalui isbat nikah di PA.

Kewenangan pencatatan perkawinan sudah diatur secara jelas di dalam Pasal 2 PP (Peraturan Pemerintah) No 9 Tahun 1975 dan Pasal 8 UU Nomor 23 Tahun 2006 sebagaimana diubah pada UU Nomor 35 Tahun 2014 tentang Administrasi Kependudukan. Kewenangan untuk mencatat pernikahan bagi orang beragama Islam di bawah pengawasan PPN di KUA, sementara kewenangan mencatat perkawinan bagi orang yang beragama selain Islam, pencatatannya dilakukan oleh pegawai pencatat perkawinan di Disdukcapil.

Status pernikahan merupakan kolom terpenting dalam KK. Saat ini, keterangan di dalam KK terdapat status belum kawin, kawin tercatat, dan kawin belum tercatat. Adanya status perkawinan menimbulkan hubungan antaranggota keluarga, baik suami, istri, anak, cucu, atau famili lain. KK termasuk salah satu akta autentik yang kekuatan pembuktiannya bernilai mengikat dan sempurna sehingga pembuatannya harus dilakukan dengan baik dan sempurna. Adanya kebijakan tersebut jangan sampai menimbulkan kebingungan bagi para pejabat KUA dalam menentukan nasab anak dan pejabat Pengadilan Agama dalam menentukan keautentikan KK dalam pembuktian serta masyarakat luas dalam membaca dan memahami makna “Kawin Belum Tercatat” dalam KK.

KK merupakan salah satu produk Dukcapil yang digunakan oleh lembaga lain. Pengadilan dalam memeriksa perkara masih bergantung atas tersedianya dokumen, sementara Disdukcapil dalam melaksanakan tugasnya tidak lagi

bergantung pada ketersediaan dokumen, tetapi pencatatan di Disdukcapil bergantung atas terjadinya peristiwa. Perbedaan cara kerja tersebut berakibat pada ketidaksinkronan data sehingga pengubahan data yang dahulunya harus melalui putusan atau penetapan pengadilan dapat diperbaiki melalui penetapan pejabat yang berwenang dalam hal ini Kepala Dinas Disdukcapil yang biasa disebut dengan asas *contrarius actus*. Asas *Contrarius actus* merupakan asas yang memberikan kewenangan kepada pejabat yang mengeluarkan dokumen untuk melakukan perbaikan, pembetulan, dan pembatalan terhadap dokumen yang dibuatnya. (Pasal 38 Permendagri No 108 Tahun 2019)

Kartu Keluarga seharusnya dibuat sesuai tahapan dan ketentuan serta syarat-syarat tertentu, yaitu harus melampirkan kutipan akta pernikahan. Kutipan akta pernikahan adalah bukti autentik untuk membuktikan telah dilaksanakannya pernikahan sesuai syarat dan rukun sesuai syariat Islam. Keabsahan pernikahan seseorang merupakan dasar utama untuk menentukan hubungan antara anggota keluarga dalam kartu keluarga. Saat ini, dengan terbitnya Permendagri Nomor 9 Tahun 2016 sebagaimana diubah dengan Permendagri Nomor 108 dan 109 Tahun 2019, pembuatan akta kelahiran dan kartu keluarga didasarkan pada pengakuan yang tertera dalam SPTJM dan 2 (dua) orang saksi jika tidak dapat melampirkan kutipan akta nikah. Tujuan utama adanya peraturan tersebut adalah mempercepat peningkatan cakupan kepemilikan identitas penduduk terutama akta kelahiran dan kartu keluarga.

Terbitnya peraturan tersebut berakibat seolah-olah telah terjadi dualisme kewenangan pencatatan perkawinan, yaitu pencatatan dengan keterangan

“Kawin Tercatat” dilakukan oleh PPN di KUA, sementara “Kawin Belum Tercatat” bagi orang Islam dan “Kawin Tercatat” bagi orang beragama non Islam” dicatatkan di Disdukcapil. Tarik menarik kewenangan antarlembaga di bagian bawah terkadang tidak tereelakkan. Hal itu merupakan salah satu dampak diakomodirnya “Kawin Belum Tercatat” dalam Akta Kelahiran dan KK berdasarkan Perpres No 96 Tahun 2018 dan Permendagri No 9 Tahun 2016.

Tujuan diterbitkannya Perpres tersebut adalah baik, yaitu supaya anak yang dilahirkan dari pernikahan orang tua dari perkawinan yang belum tercatat tetap dapat memproses pembuatan akta kelahiran, meskipun tidak memiliki kutipan akta nikah sehingga anak dapat mengetahui asal usul orang tuanya. Mekanisme tersebut sebaiknya ditelaah kembali karena mekanisme tersebut akan berakibat pada tercampurnya perkawinan *sahih* dan perkawinan *fasid* dalam keterangan “Kawin belum tercatat”. Penyebabnya adalah SPTJM dibuat hanya berdasarkan pengakuan sementara perkawinan yang sah hanya dapat diperiksa secara teliti oleh PPN di KUA atau hakim di Pengadilan Agama setelah memeriksa syarat dan rukun pernikahan.

Kesalahan dalam memaknai status “Kawin Belum Tercatat” dalam KK jangan sampai berakibat pada pandangan yang salah, yaitu tidak perlunya melaksanakan pernikahan di bawah pengawasan PPN KUA atau isbat nikah di Pengadilan Agama. Masyarakat merasa bahwa status perkawinan dalam KK sudah cukup sehingga tidak perlu dicatatkan di KUA. Padahal status perkawinan “Kawin Belum Tercatat” dalam KK tidak berkekuatan hukum sehingga jika terjadi permasalahan tidak dapat diselesaikan di pengadilan, kecuali harus

mengesahkan perkawinannya terlebih dahulu. Sosialisasi dan rekomendasi lanjutan sangat diperlukan agar KK keterangan “Kawin Belum Tercatat” dapat diproses menjadi KK “Kawin Tercatat” dalam jangka waktu tertentu melalui isbat nikah sehingga perkawinannya menjadi berkekuatan hukum.

Mahkamah Agung pada tahun 2015 telah memberikan solusi untuk mengatasi masalah “Kawin Tidak Tercatat” di Indonesia dengan menerbitkan Perma Nomor 1 Tahun 2015. Terbitnya Perma tersebut diharapkan penduduk yang belum mempunyai Kutipan Akta nikah, Kutipan Akta Kelahiran, KTP, Kartu Keluarga dalam satu waktu melalui lembaga isbat terpadu kerja sama antara Pengadilan Agama, Disdukcapil, dan KUA. Peran Kepala Daerah baik Gubernur maupun Bupati sangat penting karena adanya isbat terpadu memerlukan peran besar Kepala Daerah dalam mengadakan kegiatan tersebut.

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan peraturan perundang-undangan tentang pencatatan pernikahan dan menemukan dampak terbitnya peraturan tentang munculnya keterangan “Kawin Belum Tercatat” pada KK sehingga dapat memberikan masukan dalam menyelesaikan masalah tersebut. Berdasarkan pengetahuan Penulis selama ini belum menemukan penelitian tentang dampak dan solusi dari munculnya keterangan “Kawin Belum Tercatat” pada KK, sebagian besar penelitian sebelumnya baru membahas analisis yuridis keterangan “Kawin Belum Tercatat”, penegakan hukum terhadap pewarisan kawin siri, dan pengakuan anak di luar nikah pascaputusan MK Nomor 46/PUU-VIII/2010. Hal itu disebabkan karena peraturan ini baru berlaku selama 3 (tiga) tahun.

## **B. Fokus Permasalahan**

Penelitian ini berfokus pada dampak kebijakan penggunaan SPTJM dan 2 (dua) orang saksi pascaterbitnya Perpres No 96 Tahun 2018 sebagai pengganti Kutipan Akta Nikah sehingga muncul keterangan “Kawin Belum Tercatat” pada KK. Latar belakang diterbitkannya Perpres 96 Tahun 2018 adalah supaya setiap penduduk mendapatkan identitas diri yang kemudian dapat dimanfaatkan dalam pelayanan publik dan pembangunan di sektor lain, namun akibat panjang dari adanya keterangan “Kawin Belum Tercatat” yang tidak didorong menjadi “Kawin Tercatat” adalah status perkawinannya tidak berkekuatan hukum disebabkan tidak memiliki kutipan akta nikah. Penulis melalui penelitian ini juga ingin memberikan masukan atau saran sebagai bahan solusi dari permasalahan adanya keterangan “Kawin Belum Tercatat” pada KK supaya penduduk Indonesia tetap mendapatkan perlindungan dan kepastian hukum dari negara.

## **C. Rumusan Permasalahan**

1. Bagaimana pencatatan pernikahan menurut hukum perundang-undangan di Indonesia?
2. Bagaimana dampak terbitnya Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 terhadap pencatatan status perkawinan?

## **D. Tujuan Penelitian**

1. Mendeskripsikan pencatatan pernikahan menurut hukum perundang-undangan di Indonesia.
2. Menemukan dampak terbitnya Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 terhadap pencatatan status perkawinan.

### **E. Manfaat Penelitian**

1. berguna dalam ilmu teoretis, yaitu keilmuan teori ilmu hukum khazanah memperkaya ilmu pengetahuan terutama dalam ilmu hukum dalam pernikahan dan pencatatan pernikahan di Indonesia.
2. berguna dalam ilmu praktik, yaitu memberikan informasi, pedoman, saran untuk pejabat berwenang sehingga dapat melaksanakan tugasnya dengan baik serta menumbuhkan kesadaran masyarakat mencatatkan perkawinan sehingga perkawinannya berkekuatan hukum.

### **F. Keorisinalan Penelitian**

Keaslian penulisan tesis ini dapat dibuktikan dengan membandingkan dan mengemukakan persamaan dan perbedaan tesis yang dibuat oleh penulis dengan karya-karya tulis ilmiah lainnya yang telah dibuat sebelumnya.

1. Tesis Sitriya Daud. 2016. *Pengakuan Anak di Luar Nikah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUU-VIII/2010*. Universitas Negeri Gorontalo. Tesis ini membahas tentang analisis terhadap pengakuan anak di luar nikah pascaputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUU-VIII/2010 dan menemukan upaya hukum untuk mendapatkan pengakuan terhadap anak yang lahir di luar nikah pascaputusan MK tersebut. Persamaan pembahasan tesis ini dengan tesis penulis adalah sama-sama membahas tentang upaya hukum untuk mendapatkan pengakuan anak adalah melalui isbat nikah atau asal usul anak penetapan pengadilan. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian penulis adalah jika penelitian ini berfokus pada analisis terhadap pengakuan anak di luar nikah dan upaya hukumnya, sementara penelitian

penulis berfokus pada penelitian tentang analisis juridis dan dampak kebijakan dibolehkannya membuat KK berdasarkan pengakuan dalam SPTJM dan 2 (dua) orang saksi yang didasarkan atas pengakuan yang berakibat pada dapat ditentukannya nama ayah dan ibu dalam KK.

2. Tesis Rayani Saragih. 2017. *Pergeseran Hukum Pencatatan Kelahiran Anak dari Perkawinan Tidak Tercatat (Studi pada Kantor Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Dumai)*. Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Tesis ini membahas tentang sejauh mana pergeseran hukum pencatatan kelahiran anak dari perkawinan tidak tercatat. Persamaan pembahasan ini dengan tesis yang dilakukan penulis adalah sama-sama menganalisis peraturan tentang perkawinan dan peraturan tentang dibolehkannya membuat akta autentik yang didasarkan pada pengakuan dalam SPTJM dan 2 (dua) orang saksi. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian penulis adalah jika penelitian ini berfokus pada pembahasan status anak dari perkawinan tidak tercatat, proses pencatatan kelahiran anak dari perkawinan tidak tercatat berdasarkan kepastian hukum, sementara penelitian penulis membahas tentang dampak kebijakan dibolehkannya membuat KK berdasarkan pengakuan dalam SPTJM dan 2 (dua) orang saksi yang didasarkan pada status perkawinan yang belum diketahui secara pasti keabsahannya.
3. Tesis Rusli. 2020. *Penegakan Hukum terhadap Pewarisan Kawin Siri dalam Perspektif Keadilan*. Universitas Negeri Gorontalo. Tesis ini membahas tentang penegakan hukum terhadap perkawinan siri dan hak dan kedudukan pewarisan kawin siri dalam perspektif keadilan. Persamaan pembahasan tesis

ini dengan tesis yang dilakukan penulis adalah sama-sama membahas tentang perkawinan siri atau perkawinan tidak tercatat dengan akibat hukumnya. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian penulis adalah jika penelitian ini berfokus pada pembahasan penegakan hukum terhadap perkawinan siri dan hak dan kedudukan pewarisan kawin siri dalam perspektif keadilan, sementara penelitian penulis membahas tentang analisis juridis peraturan perundang-undangan tentang perkawinan terhadap kebijakan dibolehkannya membuat akta autentik (KK) berdasarkan pengakuan dalam SPTJM dan 2 (dua) orang saksi dan dampaknya.