

**TINJAUAN SOSIOLOGIS TERHADAP PENCANTUMAN STATUS KAWIN
BELUM TERCATAT DAN CERAH HIDUP BELUM TERCATAT DALAM KARTU
KELUARGA SEBAGAI AKIBAT PENERAPAN PERATURAN MENTERI DALAM
NEGERI NOMOR 108 TAHUN 2019 JO PERATURAN MENTERI DALAM NEGERI
NOMOR 109 TAHUN 2019 DI KOTA BANJAR**

***SOCIOLOGICAL REVIEW OF THE STATUS OF UNRECORDED MARRIAGE
AND DIVORCE NOT RECORDED ON THE FAMILY CARD AS A RESULT OF
APPLICATION OF REGULATION OF THE MINISTER OF HOME AFFAIRS
NUMBER 108 OF 2019 JO REGULATION OF THE MINISTER OF HOME AFFAIRS
NUMBER 109 OF 2019 IN THE CITY OF BANJAR***

Iwan Kustiawan¹, Nurmuttaqin², Ai Romlah³,

Received: March 2022

Accepted: March 2022

Published: July 2022

Abstrak

Tujuan penelitian ini untuk mengetahui (1) Pencantuman status Kawin Belum Tercatat dan Cerai Hidup Belum Tercatat dalam kartu keluarga sebelum diberlakukannya Permendagri 108/ 2019 jo Permendagri 109/2019 (2) Pencantuman status Kawin Belum Tercatat dan Cerai Hidup Belum Tercatat dalam kartu keluarga berdasarkan Permendagri 108/ 2019 jo Permendagri 109/2019 (3) Tinjauan sosiologis terhadap pencantuman status Kawin Belum Tercatat dan Cerai Hidup Belum Tercatat dalam kartu keluarga sebagai akibat penerapan Permendagri 108/ 2019 jo Permendagri 109/2019 Di Kota Banjar. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif analisis dengan pendekatan yuridis sosiologis. Hasil penelitian menunjukkan bahwa (1) Pencantuman status Kawin Belum Tercatat dan Cerai Hidup Belum Tercatat dalam kartu keluarga sebelum berlakunya Permendagri 108/ 2019 jo Permendagri 109/2019 adalah bertentangan dan tidak tertib hukum. (2) Setelah berlakunya Permendagri 108/ 2019 jo Permendagri 109/2019 telah legal sesuai dengan substansi dari peraturan tersebut sebagai upaya perlindungan terhadap hak warga negara khususnya seorang istri dan anak-anak. (3) Secara sosiologis Pencantuman Status Kawin Belum Tercatat dan Cerai Hidup Belum Tercatat Dalam Kartu Keluarga Sebagai Akibat Penerapan Permendagri 108/ 2019 jo Permendagri 109/2019 Di Kota Banjar adalah bertentangan dengan UU No 1/1974 yang seolah-olah melegalkan perkawinan siri akan tetapi memberikan manfaat konkrit yang dirasakan oleh masyarakat.

Kata kunci: Status, Kawin, Cerai, Belum Tercatat.

Abstract

The purpose of this study was to find out (1) Inclusion of Unrecorded Marriage status and Unrecorded Divorce on family cards before the enactment of Permendagri 108/2019 in conjunction with Permendagri 109/2019 (2) Inclusion of unrecorded marital status and unrecorded divorce on family cards based on Permendagri 108/2019 in conjunction with Permendagri 109/2019 (3) Sociological review of the inclusion of Unrecorded Marriage status and Unrecorded Divorce on family cards as a result of the implementation of Permendagri 108/2019 in conjunction with Permendagri 109/2019 in the City of Banjar. The research method used in this research is descriptive analysis with a sociological juridical approach. The results of the study show that (1) Inclusion of unrecorded marital status and unrecorded divorced life on family cards prior to the enactment of Permendagri 108/2019 in conjunction with Permendagri 109/2019 is contradictory and not lawful (2) Sociologically, the inclusion of unrecorded marital status and unrecorded divorce on family cards as a result of the implementation of Permendagri 108/2019 in conjunction with Permendagri 109/2019 in Banjar City is contrary to Law No. 1/1974 which seems to legalize siri marriages, but provide concrete benefits that are felt by the community.

Keywords: : Status, Married, Divorced.

¹ Program Pascasarjana Universitas Galuh. Email : koestiawanbjr@gmail.com

² Program Pascasarjana Universitas Galuh. Email : nurmuttaqin82@yahoo.co.id

³ Program Pascasarjana Universitas Galuh. Email : airomlah79@gmail.com

I. PENDAHULUAN

Berdasarkan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, memuat ketentuan tentang sahnya perkawinan, yakni “Perkawinan adalah sah, apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu. Tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selanjutnya Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, memuat ketentuan, bahwa: Pencatatan Perkawinan dari mereka yang melangsungkan perkawinan menurut agamanya dan kepercayaannya itu selain agama Islam, dilakukan oleh Pegawai Pencatat perkawinan pada kantor catatan sipil sebagaimana dimaksudkan dalam berbagai perundang-undangan mengenai pencatatan perkawinan”.

Realita yang terjadi di masyarakat masih banyak perkawinan yang tidak dicatatkan di lembaga yang berwenang. Pencatatan perkawinan tersebut dibuktikan dengan akta perkawinan. Dalam hal ini, apabila perkawinan dilakukan menurut Agama Islam, maka dicatatkan oleh pegawai pencatat pada Kantor Urusan Agama setempat. Sedangkan jika perkawinan dilaksanakan selain dengan ketentuan Agama Islam, maka dicatatkan oleh pegawai pencatat perkawinan pada Kantor Catatan Sipil setempat.

Secara teoritis, kasus perkawinan yang tidak tercatat dapat dimintakan *isthbāt al-nikāh* (pengesahan nikah) ke pengadilan agama, secara umum perkawinan yang tidak dicatat ini adalah perkawinan poligami yang tidak mendapatkan izin dari pengadilan agama dan sebagian lagi karena ketidaktahuan prosedur yang berlaku atau karena tidak memiliki biaya yang cukup untuk mengurus surat menyurat. Sebenarnya dalam banyak hal para ulama fiqih berani untuk menetapkan hukum berdasarkan kemudharatan yang nyata. Bila perkawinan yang tidak dicatat mendatangkan banyak kemudharatan, sudah pada tempatnya pencatatan itu sendiri ditetapkan sebagai syarat sahnya sebuah perkawinan¹.

Pada kenyataannya sebagian masyarakat masih melaksanakan praktik nikah yang tidak tercatat secara resmi di hadapan Petugas Pencatat Nikah (PPN) dan Kantor Urusan Agama (KUA) yang dikenal dengan sebutan nikah “siri” dan sebagian ada yang menyebutnya nikah agama atau nikah di bawah tangan. Perkawinan “siri” merupakan sebuah perkawinan yang pada dasarnya memiliki dampak negatif terutama bagi pihak istri dan anak-anak hasil dari perkawinan “siri” tersebut. Hal itu

¹ Mukhtamar Zamzami, *Perempuan dan Keadilan Dalam Hukum Kewarisan Indonesia*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2018, hlm 114.

terjadi karena perkawinan “siri” dari sudut pandang agama sah, namun jika dipandang dari segi perlindungan hukum dan tanggung jawab secara ekonomi serta pendidikan anak-anaknya masih perlu ditinjau ulang. Seorang istri yang dinikahi secara siri jika mempunyai masalah di dalam perkawinannya, misalnya diperlakukan semena-mena oleh suami, si istri tentu tidak memiliki kekuatan hukum sebagaimana perkawinan yang tercatat di KUA, karena perkawinan mereka tidak mempunyai bukti tertulis².

Data yang didapat pada Buku Profil Perkembangan Kependudukan Provinsi Jawa Barat tahun 2018 menunjukkan kepemilikan akta perkawinan sebanyak 31,6% dari jumlah penduduk dengan status kawin sebanyak 23.054.561 jiwa dan kepemilikan akta cerai sebanyak 88,15% dari jumlah penduduk dengan status cerai hidup. Berdasarkan data yang diperoleh dari Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Banjar bahwa terdapat data agregat kependudukan kepemilikan akta nikah dan akta cerai berdasarkan Data Konsolidasi Bersih (DKB) Semester 1 Tahun 2021 yaitu sebagai berikut:

Tabel 1.1.
Data Kepemilikan Akta Nikah dan Akta Cerai di Kota Banjar
Tahun 2021

Keterangan	Jumlah Penduduk Status Pernah Kawin	Tercatat		Belum Tercatat	
		Jumlah	%	Jumlah	%
Status Kawin	99.902	81.409	81,49	18.493	18,51
Status Cerai	7.503	5.920	78,90	1.583	21,10
Jumlah	107.405	87.329	81,31	20.076	18,69

Sumber: Laporan Data Agregat Kependudukan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Banjar Semester I Tahun 2021

Berdasarkan Tabel 1.1. dapat diketahui bahwa sebanyak 18.493 atau (18,51%) status kawin belum tercatat dan sebanyak 1.583 atau (21,10%) status cerai belum tercatat. Hal ini mengindikasikan bahwa masyarakat masih banyak melakukan kawin di bawah tangan atau kawin siri yang tentunya ada beberapa alasan dilakukannya pernikahan secara siri. Sebaiknya perkawinan yang telah dilakukan tersebut tercatat untuk mempermudah pengurusan administrasi kependudukan. Sedangkan untuk kepala keluarga dengan status kawin dan cerai dapat dilihat pada tabel berikut:

² Tsuroya Kiswati, 2018, *Perkawinan di Bawah Tangan (Siri) dan Dampaknya Bagi Kesejahteraan Istri dan Anak di Daerah Tapal Kuda Jawa Timur*, Pusat Studi Gender IAIN Sunan Ampel, Surabaya, 2018, hlm. 151.

Tabel 1.2
Data Kepemilikan Akta Nikah dan Akta Cerai Kepala Keluarga
di Kota Banjar Tahun 2021

Keterangan	Jumlah Kepala Keluarga	Tercatat		Belum Tercatat	
		Jumlah	%	Jumlah	%
Status Kawin	51.450	41.834	81,31	9.616	18,69
Status Cerai	7.091	5.715	80,60	1.376	19,40
Cerai Mati	10.925				
Belum Kawin	1.664				
Jumlah Total	71.130	47.549	66,85	10.992	15,45

Sumber: Laporan Data Agregat Kependudukan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Banjar Semester I Tahun 2021

Berdasarkan Tabel 1.2 dapat diketahui bahwa sebanyak 9.616 atau (18,69%) kepala keluarga berstatus kawin belum tercatat dan sebanyak 1.376 atau (19,40%) kepala keluarga berstatus cerai belum tercatat. Hal ini menunjukkan 10.992 atau (15,45%) kepala keluarga di Kota Banjar tidak memiliki akta nikah/kawin atau akta cerai, atau dengan kata lain nikah siri dan cerai siri.

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan sebelumnya, maka dalam penelitian ini permasalahannya dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana pencantuman status Kawin Belum Tercatat dan Cerai Hidup Belum Tercatat dalam kartu keluarga sebelum diberlakukannya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 108 Tahun 2019 Jo Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 109 Tahun 2019?
2. Bagaimana pencantuman status Kawin Belum Tercatat dan Cerai Hidup Belum Tercatat dalam kartu keluarga berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 108 Tahun 2019 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 109 Tahun 2019?
3. Bagaimana tinjauan sosiologis terhadap pencantuman status Kawin Belum Tercatat dan Cerai Hidup Belum Tercatat dalam kartu keluarga sebagai akibat penerapan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 108 Tahun 2019 Jo Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 109 tahun 2019 di Kota Banjar?

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

1. Untuk mengetahui pencantuman status Kawin Belum Tercatat dan Cerai Hidup Belum Tercatat dalam kartu keluarga sebelum diberlakukannya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 108 Tahun 2019 Jo Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 109 Tahun 2019.

2. Untuk mengetahui pencantuman status Kawin Belum Tercatat dan Cerai Hidup Belum Tercatat dalam kartu keluarga berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 108 Tahun 2019 Jo Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 109 Tahun 2019.
3. Untuk mengetahui tinjauan sosiologis terhadap pencantuman status Kawin Belum Tercatat dan Cerai Hidup Belum Tercatat dalam kartu keluarga sebagai akibat penerapan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 108 Tahun 2019 Jo Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 109 Tahun 2019 di Kota Banjar.

II. METODE PENELITIAN

Dalam penelitian ini jenis penelitian bersifat deskriptif analitis yang dimaksudkan untuk memberikan gambaran mengenai kenyataan dari keadaan objek atau masalahnya, untuk dapat dilakukan penganalisaan dalam rangka pengambilan kesimpulan-kesimpulan yang bersifat umum³.

Pendekatan penelitian yang digunakan pada penelitian ini adalah pendekatan yuridis sosiologis yang menekankan penelitian yang bertujuan memperoleh pengetahuan hukum secara empiris dengan jalan terjun langsung ke objeknya⁴. Subjek dalam penelitian ini adalah Kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Banjar, Kepala Kantor Urusan Agama di Kota Banjar dan Pengadilan Agama Kota Banjar. Sedangkan Objek dalam penelitian ini adalah Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Banjar.

Di dalam penelitian, dikenal tiga teknik pengumpulan data, yaitu studi kepustakaan, observasi, dan wawancara atau *interview*⁵. Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis data induktif. Analisis data induktif adalah penarikan kesimpulan yang berangkat dari fakta-fakta khusus, untuk kemudian ditarik kesimpulan secara umum⁶.

³ Ashofa Burhan, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 2015, hlm. 19.

⁴ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 2015, hlm. 51.

⁵ Ibid, hlm. 21.

⁶ Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*, Alfabeta, Bandung, 2018, hlm. 247.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Pencantuman Status Kawin Belum Tercatat dan Cerai Hidup Belum Tercatat Dalam Kartu Keluarga sebelum Diberlakukannya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 108 Tahun 2019 Jo Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 109 Tahun 2019

Munculnya status baru yaitu perkawinan/perceraian tidak tercatat secara tidak langsung menyebabkan kedudukan pencatatan perkawinan yang semula berfungsi untuk menjamin ketertiban hukum (*legal order*) sebagai instrumen kepastian hukum melalui alat bukti perkawinan menjadi bertentangan dengan kewajiban pencatatan perkawinan sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

Pentingnya pencatatan perkawinan bahkan jauh sebelum adanya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, yaitu semenjak lahirnya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1946 tentang Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk dimana pasal 1 ayat 1 menegaskan “nikah yang dilakukan menurut agama Islam selanjutnya disebut nikah, diawasi oleh Pegawai Pencatat Nikah yang diangkat oleh Menteri Agama atau oleh pegawai yang ditunjuk olehnya”. Hal ini kemudian diperkuat dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 32 tahun 1954 yang menetapkan berlakunya Undang-Undang nomor 22 tahun 1946 tentang Nikah Talak dan Rujuk di seluruh daerah di luar Jawa dan Madura dimana pada pasal 2 ayat 2 disebutkan “tiap-tiap perkawinan dicatat menurut undang-undang yang berlaku”. Artinya, keharusan pencatatan perkawinan sudah diatur dalam perundang-undangan tidak lama setelah Indonesia merdeka dan sampai sekarang ketentuan itu tidak pernah berubah. Terbitnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan semakin menegaskan pentingnya pencatatan. Selanjutnya dalam Pasal 2 sampai 9 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, pencatatan perkawinan yang beragama Islam oleh KUA sedangkan bagi yang beragama non Islam oleh Kantor Catatan Sipil. Bahkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan yang diubah dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 pada Pasal 90 ayat (1) huruf b jo. Pasal 34 ayat (1) jo. Pasal 37 ayat (4) sudah juga mengatur sanksi administratif berupa denda paling banyak satu juta rupiah.

Segala acuan hukum di atas menunjukkan bahwa pencatatan perkawinan bersifat wajib (*mandatory*), bukan bersifat sukarela (*voluntary*). Syarat sah perkawinan menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 adalah perkawinan dinyatakan sah apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agama dan kepercayaannya. Tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundangan yang berlaku. Artinya orang-orang yang beragama Islam perkawinannya baru sah apabila dilakukan menurut hukum Islam, tetapi di samping itu ada keharusan pencatatan menurut peraturan perundangan yang berlaku. Pencatatan itu diperlukan untuk kepastian hukum, pencatatan setiap perkawinan sama halnya dengan pencatatan suatu peristiwa hukum dalam kehidupan seseorang misalnya kelahiran, kematian yang dinyatakan dalam daftar pencatatan yang disediakan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil.

Pencatatan perkawinan adalah perbuatan administrasi berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang dilakukan oleh instansi yang berwenang (KUA bagi yang beragama Islam) dan kantor catatan sipil bagi yang beragama selain Islam, ditandai dengan penerbitan akta nikah untuk kedua pasangan suami istri. Pencatatan perkawinan sangat diperlukan agar terhindar dari mudharat seperti poligami karena bukti tertulis ini dapat memproses secara hukum berbagai persoalan rumah tangga, terutama sebagai alat bukti sah dalam pengadilan. Pencatatan perkawinan bagi orang Islam bertujuan agar terjaminnya ketertiban perkawinan bagi masyarakat Islam, oleh karena itu perkawinan harus dicatat. Pencatatan perkawinan dalam KHI (Kompilasi Hukum Islam) ditentukan dalam pasal 5, bahwa:

1. Agar terjamin ketertiban perkawinan bagi masyarakat Islam setiap perkawinan harus dicatat.
2. Pencatatan perkawinan sebagaimana tersebut pada ayat (1) dilakukan oleh Pegawai Pencatat Nikah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1946 juncto Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1954.

B. Pencantuman Status Kawin Belum Tercatat dan Cerai Hidup Belum Tercatat Dalam Kartu Keluarga Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 108 Tahun 2019 Jo Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 109 Tahun 2019

Sejak diberlakukan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 108 Tahun 2019 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 109 Tahun 2019 terdapat pencantuman status Kawin Belum Tercatat dan Cerai Hidup Belum Tercatat dalam kartu keluarga.

Untuk masyarakat yang telah melakukan kawin siri atau cerai siri dapat memiliki kartu keluarga, hal ini sesuai dengan Pasal 10 Ayat (2) Peraturan Menteri Dalam

Negeri Republik Indonesia Nomor 108 Tahun 2019 Tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil bahwa Penerbitan KK Baru karena membentuk keluarga baru sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) huruf a, dengan memenuhi persyaratan sesuai dengan ketentuan Peraturan Presiden mengenai persyaratan dan tata cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil dan dilengkapi dengan syarat lainnya berupa surat pernyataan tanggung jawab mutlak perkawinan/perceraian belum tercatat.

Selanjutnya berdasarkan Pasal 4 Ayat (3) Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 109 Tahun 2019 Tentang Formulir dan Buku yang Digunakan Dalam Administrasi Kependudukan bahwa Formulir kelengkapan persyaratan pelayanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, terdiri dari:

1. Surat pernyataan tidak memiliki dokumen kependudukan, dengan kode F-1.04;
2. Surat pernyataan tanggung jawab mutlak perkawinan/perceraian belum tercatat, dengan kode F-1.05;
3. Surat Pernyataan perubahan elemen data kependudukan, dengan kode F-1.06;
4. Surat kuasa dalam pelayanan Administrasi Kependudukan, dengan kode F-1.07;
5. Surat pernyataan tanggung jawab mutlak kebenaran data kelahiran, dengan kode F-2.03; dan
6. Surat pernyataan tanggung jawab mutlak kebenaran sebagai pasangan suami istri, dengan kode F-2.04.

Salah satu status perkawinan dalam kartu keluarga yang semula kawin atau belum kawin menjadi kawin tercatat, kawin belum tercatat dan belum kawin merupakan salah satu kebijakan pemerintah. Sebagai wadah untuk mewakili permasalahan sosial yang banyak ditemukan di masyarakat salah satunya kawin belum tercatat dan untuk menyelesaikan permasalahan lain sehingga dimudahkan dengan adanya surat pernyataan tanggung jawab mutlak (SPTJM) kebenaran data perkawinan untuk mempercepat pengurusan perubahan data dalam kartu keluarga yang sebelumnya tertulis kawin namun tidak bisa menunjukkan bukti surat nikah atau akta perkawinan dan mempermudah proses pembuatan akta kelahiran bagi anak yang lahir dari perkawinan belum tercatat.

Pencatatan perkawinan di Indonesia yang semula tidak bisa dilepaskan dari semangat untuk melakukan pembaharuan di bidang hukum keluarga yang menghendaki perbaikan status wanita untuk menghindari keburukan-keburukan akibat perkawinan seperti talak yang sewenang-wenang, poligami tanpa disertai keadilan, perkawinan paksa, serta melindungi hak-hak anak dari hasil perkawinan tersebut. Melalui pemberian hak administrasi kependudukan berupa kartu keluarga tanpa menyertakan akta perkawinan pada saat pendaftaran dan menambahkan keterangan kawin belum tercatat dalam blangko kartu keluarga bisa menyebabkan masyarakat tidak menghiraukan adanya kewajiban untuk mencatatkan perkawinan karena negara melalui Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil memfasilitasi dokumen resmi negara berupa blangko kartu keluarga bagi perkawinan belum tercatat.

Kepemilikan kartu keluarga memiliki manfaat besar bagi penduduk, selain sebagai bukti sah dan kuat atas status identitas keluarga dan anggota keluarga akan kedudukan keberadaan kependudukan seseorang juga digunakan sebagai syarat penerbitan KTP, syarat pembuatan akta kelahiran bagi anak dan lain sebagainya. Adanya kartu keluarga tersebut menjadikan perkawinan belum tercatat diakui oleh pemerintah dan tidak memiliki perbedaan antara perkawinan tercatat. Dokumen resmi milik negara tersebut dapat digunakan sebagai dasar bagi pemenuhan hak warga negara yang lainnya dan bagi pemerintah menjadi dasar untuk pengambilan keputusan/kebijakan.

Pengembangan database kependudukan secara tidak langsung menyebabkan kedudukan pencatatan perkawinan yang semula berfungsi untuk menjamin ketertiban hukum (legal order) sebagai instrumen kepastian hukum melalui alat bukti perkawinan, menjadi tidak tertib hukum karena dalam jangka panjang perkawinan belum tercatat tetap difasilitasi negara melalui pemenuhan hak administrasi kependudukan. Kemungkinan terburuk yang terjadi akibat penerbitan kartu keluarga bagi perkawinan belum tercatat adalah jumlah perkawinan tidak tercatat akan meningkat. Instansi pelaksana bidang pelayanan administrasi kependudukan selain dituntut lebih cermat dalam memeriksa berkas persyaratan permohonan kartu keluarga, sebaiknya menanyakan alasan masyarakat yang tidak bisa melampirkan akta perkawinan atau buku nikah agar disarankan mencatatkan perkawinannya melalui isbat nikah (pengesahan nikah) dan mengurus ulang pembuatan akta perkawinan atau surat nikah apabila kehilangan, agar dalam blangko kartu keluarga tidak tertulis kawin belum tercatat. Dengan demikian, negara tetap ikut andil dalam

menekan angka peningkatan jumlah perkawinan belum tercatat dan meminimalisir terjadinya kawin belum tercatat.

C. Tinjauan Sosiologis Terhadap Pencantuman Status Kawin Belum Tercatat dan Cerai Hidup Belum Tercatat Dalam Kartu Keluarga Sebagai Akibat Penerapan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 108 Tahun 2019 Jo Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 109 Tahun 2019 di Kota Banjar

Pencantuman Status Kawin Belum Tercatat dan Cerai Hidup Belum Tercatat Dalam Kartu Keluarga Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 bertentangan dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan khususnya dalam Pasal 2. Sedangkan berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 108 tahun 2019 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 109 tahun 2019 telah diberlakukan Pencantuman Status Kawin Belum Tercatat dan Cerai Hidup Belum Tercatat Dalam Kartu Keluarga sebagai upaya perlindungan terhadap hak warga negara.

Secara sosiologis Pencantuman Status Kawin Belum Tercatat dan Cerai Hidup Belum Tercatat Dalam Kartu Keluarga Sebagai Akibat Penerapan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 108 Tahun 2019 Jo Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 109 Tahun 2019 Di Kota Banjar adalah bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan yang seolah-olah melegalkan perkawinan siri akan tetapi dapat melindungi istri dan anak-anak dari berbagai persoalan dalam kehidupan sosial dengan mencantumkan status yang paling sesuai dengan realitasnya.

Hal ini sesuai dengan teori sosiologi hukum bahwa dalam kehidupan bermasyarakat telah maraknya nikah siri untuk melindungi istri dan anak-anak hasil nikah siri maka pemerintah mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 108 Tahun 2019 Jo Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 109 Tahun 2019 bahwa dilakukannya Pencantuman Status Kawin Belum Tercatat dan Cerai Hidup Belum Tercatat Dalam Kartu Keluarga. Pencantuman Status Kawin Belum Tercatat dan Cerai Hidup Belum Tercatat Dalam Kartu Keluarga Sebagai Akibat Penerapan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 108 Tahun 2019 Jo Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 109 Tahun 2019 Di Kota Banjar di Indonesia dalam hal ini adanya fungsi hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat, dapat pula diartikan, bahwa hukum digunakan sebagai alat oleh *agent of change* yang merupakan pelopor perubahan yaitu seseorang atau sekelompok orang yang mendapatkan kepercayaan masyarakat sebagai pemimpin dari satu atau lebih lembaga-lembaga kemasyarakatan. Pelopor ini melakukan penekanan untuk mengubah sistem social, mempengaruhi

masyarakat dengan sistem yang direncanakan terlebih dahulu disebut *social engineering* ataupun *planning* atau sebagai alat rekayasa sosial.

Fenomena Pencantuman Status Kawin Belum Tercatat dan Cerai Hidup Belum Tercatat Dalam Kartu Keluarga Sebagai Akibat Penerapan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 108 Tahun 2019 Jo Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 109 Tahun 2019 Di Kota Banjar sesuai dengan teori hukum pembangunan dari Mochtar Kusumaatmadja. Karena pada dasarnya Teori Hukum Pembangunan ini lahir, tumbuh dan berkembang serta diciptakan oleh orang Indonesia sehingga relatif sesuai apabila diterapkan pada masyarakat Indonesia. Selain Teori Hukum Pembangunan dari Mochtar Kusumaatmadja apabila diaktualisasikan pada kondisi masyarakat Indonesia pada umumnya dan kondisi penegakan hukum pada khususnya maka mempunyai sinergi yang timbal balik secara selaras. Aspek ini dapat dibuktikan bahwa dalam konteks kebijakan legislasi dan aplikasi serta dalam kajian ilmiah maka Teori Hukum Pembangunan dari Mochtar Kusumaatmadja, tetap dijadikan landasan utama dan krusial yang menempatkan bahwa hukum dapat berperan aktif dan dinamis sebagai katalisator maupun dinamisator sebagai sarana pembaharuan masyarakat Indonesia. Tegasnya, bahwa Teori Hukum Pembangunan Mochtar Kusumaatmadja menjadikan hukum sebagai sarana pembaruan masyarakat bukan sebagai alat pembaharuan masyarakat atau sebagai *law as a tol of social engeenering*. Inti Teori Hukum Pembangunan yang diciptakan oleh Mochtar Kusumaatmadja, yaitu: ketertiban atau keteraturan dalam rangka pembaharuan atau pembangunan merupakan sesuatu yang diinginkan, bahkan dipandang mutlak adanya dan Hukum dalam arti kaidah atau peraturan hukum memang dapat berfungsi sebagai alat pengatur atau sarana pembangunan dalam arti penyalur arah kegiatan manusia yang dikehendaki ke arah pembaharuan.

Disinilah tampak pentingnya administrasi kependudukan terhadap peristiwa perkawinan dilakukan dengan tepat. Setiap peristiwa perkawinan harus diadministrasikan dalam dokumen kependudukan berupa Kartu Keluarga dan KTP Elektronik. Kartu Keluarga adalah kartu identitas untuk keluarga yang memuat nama dan identitas dalam satu keluarga. KTP Elektronik adalah kartu identitas pribadi. Dalam kartu keluarga penulisan status perkawinan bersifat mandatory atau wajib. Status yang harus dituliskan adalah Kawin Tercatat, Kawin Belum Tercatat, Cerai Hidup atau Cerai Mati. Status perkawinan tidak boleh dikosongkan. Selain itu, Status Hubungan Dalam Keluarga (SHDK) juga harus diisi yaitu kepala keluarga, suami, istri, anak, mertua, famili dan lainnya. Oleh karena itu Dinas Kependudukan dan

Pencatatan Sipil harus menuliskan peristiwa penting yang dilakukan oleh penduduknya sesuai Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 108 Tahun 2019 Jo Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 109 Tahun 2019. Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil menuliskan sesuai kaidah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 108 Tahun 2019 Jo Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 109 Tahun 2019 yaitu menuliskan terjadinya peristiwa perkawinannya secara jujur apa adanya.

Pemerintah mengeluarkan kebijakan melalui Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) yang memasukkan perkawinan siri ke dalam kartu keluarga (KK). Kebijakan ini banyak menuai kontroversi dan sorotan, ada yang kontra dan ada yang pro. Ada yang menilai bahwa kebijakan ini akan berimplikasi menimbulkan ketidakpastian hukum, sebagian yang lain mengatakan bahwa kebijakan tersebut menabrak norma dan tumpang tindih dengan keberadaan lembaga terkait lainnya. Sebagian yang lain menganggap bahwa kebijakan ini sangat dibutuhkan untuk kepastian hukum. Bagi yang beranggapan dan menilai bahwa kebijakan ini akan berimplikasi menimbulkan ketidakpastian hukum beralasan, mengkhawatirkan akan banyak masyarakat, beranggapan kalau pernikahan sirinya sudah berkekuatan hukum negara karena sudah dicatatkan didalam Kartu Keluarga (KK). Dan implikasinya bahwa negara dianggap mengakui dan melegitimasi sesuatu perbuatan hukum dibawah tangan itu. Secara substansi sesungguhnya kebijakan itu sebagai upaya perlindungan terhadap hak warga negara. Khususnya perlindungan terhadap anak yang lahir dari pasangan nikah siri. Kebijakan tersebut mungkin, dilakukan untuk kesempurnaan pendataan, artinya tidak boleh ada warga yang tidak masuk dalam KK seperti apapun statusnya.

Kebijakan yang diambil oleh Dirjen Dukcapil tersebut adalah upaya mencari solusi, karena pernikahan siri dalam pengertian pernikahan yang terpenuhi syarat dan rukun nikah, tetapi belum dicatatkan itu hukumnya sah karena pernikahan dalam Islam itu peristiwa keagamaan, yang keabsahannya terikat oleh ketentuan agama dan ini juga sejalan dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan. Pasal 2 ayat 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan mengatur bahwa perkawinan adalah sah, apabila dilakukan menurut hukum agama, akan tetapi Kebutuhan catatan perkawinan yang tidak tercatat bagi yang nikah siri sepertinya perlu kejelasan serta mempertimbangkan konsekuensi-konsekuensi yang ditimbulkan, sehingga tidak melanggar norma dan benturan dengan lembaga lain. Karena prinsip dasar pernikahan adalah asas pencatatan, seperti tertuang dalam Pasal 2 Ayat 2 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Untuk itu,

penulisan kawin belum tercatat didalam KK bagi pelaku nikah siri menjadi kontraproduktif.

Solusi hukum atas permasalahan pencantuman status kawin belum tercatat dan cerai hidup belum tercatat dalam kartu keluarga yaitu pertama, melalui itsbat nikah di Pengadilan Agama dimana warga yang melakukan nikah sirri dapat mengajukan permohonan (sukarela) isbat (penetapan) nikah kepada Pengadilan Agama sebagaimana diatur pada pasal 49 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 50 Tahun 2009 tentang Peradilan Agama dan penjelasannya. Pada awalnya isbat nikah lazimnya terbatas pada empat perkara, yakni: adanya perkawinan yang terjadi sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan, hilangnya akta nikah, adanya perkawinan dalam rangka penyelesaian perceraian, adanya keraguan tentang sah atau tidaknya salah satu syarat perkawinan. Namun karena banyaknya tuntutan masyarakat maka Mahkamah Agung melalui Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) Nomor 1 Tahun 2015 yang berdasarkan pada Pasal 7 Ayat (3) huruf e Kompilasi Hukum Islam (KHI), membolehkan diajukan isbat nikah atas perkawinan yang dilakukan oleh mereka yang tidak mempunyai halangan perkawinan menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan. Kedua, melakukan akad nikah ulang yang didahului pendaftaran nikah ke KUA, sejauh secara administrasi tidak ada halangan, namun waktu pencatatan tidak bisa ditulis mundur melainkan berdasarkan waktu yang sebenarnya.

IV. PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian tersebut di atas, penulis dapat menarik beberapa kesimpulan yaitu sebagai berikut:

1. Pencantuman status Kawin Belum Tercatat dan Cerai Hidup Belum Tercatat dalam kartu keluarga sebelum berlakunya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 108 Tahun 2019 Jo Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 109 Tahun 2019 adalah bertentangan dan tidak tertib hukum dengan Pasal 2 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.
2. Pencantuman status Kawin Belum Tercatat dan Cerai Hidup Belum Tercatat dalam kartu keluarga berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 108 Tahun 2019 Jo Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 109 Tahun 2019

telah legal sesuai dengan substansi dari peraturan tersebut untuk membedakan apakah penduduk sudah atau belum memiliki surat nikah yang dikeluarkan Kantor Urusan Agama (KUA) atau akta perkawinan yang dikeluarkan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil dan upaya perlindungan terhadap hak warga negara khususnya seorang istri dan anak-anak.

3. Secara sosiologis Pencantuman Status Kawin Belum Tercatat dan Cerai Hidup Belum Tercatat Dalam Kartu Keluarga Sebagai Akibat Penerapan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 108 Tahun 2019 Jo Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 109 Tahun 2019 di Kota Banjar adalah bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan yang seolah-olah melegalkan perkawinan siri akan tetapi memberikan manfaat konkrit yang dirasakan oleh masyarakat antara lain:
 - a. Memberikan kepastian mengenai status perkawinan dan hubungan dalam keluarga pada kartu keluarga.
 - b. Memudahkan penduduk untuk mengakses berbagai layanan publik tanpa adanya diskriminasi (perlindungan hukum dan kepastian hukum).
 - c. Memberikan jaminan agar penduduk mendapatkan hak sesuai dengan status perkawinannya (sebagai istri/suami/anak).
 - d. Mencegah terjadinya poliandri dan membatasi terjadinya perkawinan tanpa batas.
 - e. Memberikan kepastian mengenai asal usul anak (siapa ayah dan ibunya).
 - f. Memberikan kepastian apabila perkawinan yang belum tercatat tersebut mengalami perceraian, baik melalui putusan pengadilan (setelah dilakukan isbat nikah dalam rangka penyelesaian perceraian sesuai ketentuan Kompilasi Hukum Islam) atau melalui surat pernyataan tanggung jawab mutlak perceraian belum tercatat.
 - g. Dapat mulai membuka informasi tentang perkawinan siri dan perkawinan adat yang kemudian didorong dan dilanjutkan dengan isbat nikah.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Burhan, Ashofa, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 2015.
- Kiswati, Tsuroya, 2018, *Perkawinan di Bawah Tangan (Siri) dan Dampaknya Bagi Kesejahteraan Istri dan Anak di Daerah Tapal Kuda Jawa Timur*, Pusat Studi Gender IAIN Sunan Ampel, Surabaya, 2018.
- Soekanto, Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 2015.
- Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*, Alfabeta, Bandung, 2018.
- Zamzami, Mukhtamar, *Perempuan dan Keadilan Dalam Hukum Kewarisan Indonesia*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2018.

Peraturan Perundang-Undangan:

- Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 108 Tahun 2019 Tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil.*
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 109 Tahun 2019 Tentang Formulir dan Buku yang Digunakan Dalam Administrasi Kependudukan.*
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan.*
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.*