

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Indonesia merupakan negara kepulauan dengan penduduk terbesar keempat di dunia. Berdasarkan *data based on the latest United Nations Population Division estimates*, penduduk Indonesia memasuki peringkat keempat diantara negara-negara besar lainnya yang diantaranya yaitu China memiliki jumlah penduduk sebanyak 1,439,323,776 penduduk, India sebanyak 1,380,004,385 penduduk, Amerika Serikat sebanyak 331,002,651 penduduk dan Indonesia memiliki jumlah penduduk sebanyak 273,523,615 penduduk. Angka yang sangat besar bagi negara Indonesia yang merupakan negara berkembang dalam hal ruang lingkup penduduk. Peningkatan jumlah penduduk di Indonesia terus terjadi disetiap tahunnya, berdasarkan *data based population of Indonesia on worldometer.info* dari 267,670,543 penduduk pada tahun 2018, 270,625,568 penduduk pada tahun 2019 dan 273,523,615 penduduk pada tahun 2020 (worldometers.info, 2020). Penduduk merupakan semua orang yang berdomisili di wilayah geografis Republik Indonesia selama 6 bulan atau lebih dan atau mereka yang berdomisili kurang dari 6 bulan tetapi bertujuan untuk menetap (bps.go.id, 2020). Meningkatnya jumlah penduduk di suatu Negara tentunya akan menyebabkan dampak, seperti dampak ekonomi, kesehatan, pendidikan, ketenagakerjaan, pangan dan yang lainnya. Hal ini tentunya tidak terlepas dari tingginya angka kelahiran dan kematian serta perkawinan yang terjadi di setiap harinya.

Angka kelahiran dan kematian merupakan suatu kodrat alam yang akan terjadi pada setiap makhluk hidup, begitu juga dengan melangsungkan suatu

perkawinan. Perkawinan merupakan wadah untuk meneruskan keberlangsungan hidup manusia dan ikatan antar individu. Indonesia merupakan negara yang menetapkan bahwa perkawinan merupakan suatu perbuatan hukum yaitu dengan mengikat hak dan kewajiban dua individu dalam suatu perkawinan. Perkawinan dalam penerapannya tentunya perlu suatu kaidah-kaidah, norma-norma maupun aturan untuk mengatur hak, kewajiban, tanggungjawab dan hal-hal lain yang berkaitan dengan suatu perkawinan. Suatu perkawinan yang dilangsungkan di Indonesia erat kaitannya dengan hukum. Hal ini dikarenakan pada ketentuan pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945, menjelaskan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Hukum di Indonesia yang mengatur terkait perkawinan termasuk dalam ranah hukum perdata. Hukum perdata merupakan hukum yang mengatur hak dan kewajiban serta kepentingan seseorang secara individu (*private*). Terdapat aturan yang mengatur tentang perkawinan di Indonesia yang diantaranya yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHP), Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan, Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan, Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 3 Tahun 2018, dan Kompilasi Hukum Islam di Indonesia.

Berdasarkan ketentuan pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan, perkawinan ialah ikatan lahir batin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami isteri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Berdasarkan penjelasan tersebut, terdapat dua makna yang terkandung didalamnya

diantaranya arti dan tujuan dari perkawinan. Perkawinan diartikan sebagai ikatan lahir dan batin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami istri, sedangkan perkawinan bertujuan untuk membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Perkawinan dapat dilangsungkan tentunya dengan berdasarkan norma aturan yang berlaku. Perkawinan yang dilangsungkan antara suami dan istri secara agama, dapat dilaksanakan apabila dihadapkan pada Pegawai Pencatatan Sipil, Pejabat Agama yang dihadiri oleh para saksi seperti yang diatur KUHPer. Penerapan perkawinan di Indonesia diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan.

Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 mengatur terkait aturan-aturan penerapan perkawinan di Indonesia yang diantaranya pencatatan perkawinan, tata cara perkawinan, akta perkawinan, tata cara perceraian dan ketentuan lain terkait perkawinan. Perkawinan dilangsungkan dengan mengindahkan tata cara perkawinan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya dihadapan Pegawai Pencatat dan dihadiri oleh dua orang saksi. Sesudah melangsungkan perkawinan, para pihak yang sudah melangsungkan perkawinan biasanya menandatangani akta perkawinan yang telah disiapkan oleh Pegawai Pencatan serta ditandatangani pula oleh kedua saksi dan Pegawai Pencatat yang menghadiri perkawinan tersebut sehingga perkawinan telah dicatatkan secara resmi. Setelah tercatat secara resmi, pihak yang melangsungkan perkawinan segera mendaftarkan perkawinan tersebut di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil tempat dilangsungkannya perkawinan untuk melakukan validitas serta menerbitkan

akta perkawinan sebagai bukti sah atau bukti formil bahwa benar perkawinan telah dilaksanakan (Adnyani, 2016: 2).

Namun, dewasa ini di Kabupaten Buleleng khususnya di Singaraja masih terdapat masyarakat yang belum memiliki akta perkawinan. Hal ini menandakan bahwa belum meratanya pencatatan perkawinan serta kepemilikan atas akta perkawinan oleh masyarakat di Kabupaten Buleleng khususnya di Singaraja. Berdasarkan Bank Data Disdukcapil Kabupaten Buleleng, berikut data laporan pencatatan perkawinan penduduk Kabupaten Buleleng tahun 2019-2020, sebagai berikut:

Tabel 1.1  
Laporan Pencatatan Perkawinan Penduduk Kabupaten Buleleng  
Tahun 2019-2020

No	Uraian	2019	2020
1	Jumlah Perkawinan yang dilaporkan	453.095	482.467
2	Jumlah Akta Perkawinan	134.875	157.727
3	Jumlah Akta perkawinan yang tidak tercatat	318.220	324.740

Berdasarkan data tersebut, jumlah perkawinan yang dilaporkan tidak sebanding dengan jumlah kepemilikan akta perkawinan yang ada. Tingginya jumlah penduduk yang belum mencatatkan data perkawinannya serta banyaknya data kependudukan lain tentunya akan mempengaruhi sistem administrasi pada masyarakat di Singaraja, salah satunya pada saat melakukan perceraian.

Perceraian pada hakekatnya merupakan suatu proses yang menunjukkan bahwa tidak adanya keharmonisan antara suami isteri dalam suatu perkawinan. Definisi perceraian tidak diatur secara tegas dan terperinci dalam undang-undang perkawinan, melainkan terdapat ketentuan pada bahwa pada pasal 38 Undang-

Undang Nomor 1 Tahun 1974 yang menjelaskan bahwa perkawinan dapat putus karena beberapa hal diantaranya kematian, perceraian dan keputusan Pengadilan.

Pada saat melakukan perceraian, tentunya harus berdasarkan tata cara perceraian menurut ketentuan yang berlaku. Pada pasal 39 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 menjelaskan bahwa tata cara perceraian, sebagai berikut:

4.6 Perceraian hanya dapat dilakukan di depan Sidang Pengadilan setelah Pengadilan yang bersangkutan berusaha dan tidak berhasil mendamaikan kedua belah pihak.

4.7 Untuk melakukan perceraian harus ada cukup alasan, bahwa antara suami isteri itu tidak akan dapat hidup rukun sebagai suami isteri.

4.8 Tatacara perceraian didepan sidang Pengadilan diatur dalam peraturan perundangan tersendiri.

Selain ketentuan pada pasal 39 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974, adapun tata cara perceraian berdasarkan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975, yang menjelaskan bahwa:

- a. Seorang suami isteri yang telah melangsungkan perkawinan mengajukan surat kepada Pengadilan di tempat tinggalnya, yang berisi pemberitahuan bahwa ia bermaksud menceraikan isterinya disertai dengan alasan-alasannya serta meminta kepada Pengadilan agar diadakan sidang untuk keperluan itu.
- b. Pengadilan mempelajari isi Surat pemberitahuan perceraian tersebut selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari memanggil pengirim Surat dan juga isterinya untuk meminta penjelasan tentang segala sesuatu yang berhubungan dengan maksud perceraian itu.

c. Pengadilan hanya memutuskan untuk mengadakan sidang pengadilan untuk menyaksikan perceraian antara suami istri apabila memang terdapat alasan-alasan perceraian yang dimaksud pada pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 yang meliputi:

1. Salah satu pihak berbuat zina atau menjadi pemabok, pematat, penjudi, dan lain sebagainya yang sukar disembuhkan;
2. Salah satu pihak meninggalkan pihak lain selama 2 (dua) tahun berturut-turut tanpa izin pihak lain dan tanpa alasan yang sah atau karena hal lain diluar kemampuannya;
3. Salah satu pihak mendapat hukuman penjara 5 (lima) tahun atau hukuman yang lebih berat setelah perkawinan berlangsung;
4. Salah satu pihak melakukan kekejaman atau penganiayaan berat yang membahayakan pihak yang lain;
5. Salah satu pihak mendapat cacat badan atau penyakit dengan akibat tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai suami/isteri;
6. Antara suami dan isteri terus-menerus terjadi perselisihan dan pertengkaran dan tidak ada harapan akan hidup rukun lagi dalam rumah tangga.

Apabila terpenuhinya unsur-unsur tersebut, Pengadilan berpendapat bahwa antara suami isteri yang bersangkutan tidak mungkin lagi didamaikan untuk hidup rukun lagi dalam rumah tangga. Sehingga Ketua Pengadilan dapat membuat surat keterangan tentang terjadinya perceraian tersebut. Surat keterangan itu dikirimkan kepada Pegawai Pencatat di tempat perceraian itu terjadi untuk diadakan pencatatan perceraian.

- d. Perceraian itu terjadi terhitung pada saat perceraian itu dinyatakan di depan sidang pengadilan.

Dalam tata cara perceraian tersebut, menjelaskan bahwa perceraian hanya dapat dilakukan oleh suami istri yang telah melangsungkan perkawinan dan dibuktikan melalui penerbitan akta perkawinan.

Akta Perkawinan merupakan suatu dokumen resmi melalui pencatatan perkawinan yang dilakukan oleh pegawai pencatat dan diterbitkan oleh Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil sebagai bukti otentik yang memuat peristiwa hukum perkawinan, sehingga perkawinan mempunyai kekuatan hukum yang pasti. Pencatatan bersifat administratif, yang menyatakan bahwa peristiwa perkawinan itu memang ada dan terjadi. Berdasarkan pasal 2 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 menyebutkan bahwa tiap perkawinan dicatat oleh pegawai pencatat perkawinan pada kantor catatan sipil. Walaupun definisi Akta Perkawinan tidak diatur secara lengkap dan terperinci, hanya saja pada pasal 12 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 menjelaskan tentang ketentuan Akta Perkawinan yang salah satunya Akta Perkawinan memuat Nama, tanggal dan tempat lahir, agama/kepercayaan, pekerjaan dan tempat kediaman suami-isteri dan apabila salah seorang atau keduanya pernah kawin, disebutkan juga nama isteri atau suami terdahulu. Dengan adanya ketentuan pasal 12 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 sehingga akta perkawinan merupakan bukti formil bahwa suami istri pernah melangsungkan suatu perkawinan.

Namun, dewasa ini berdasarkan peristiwa yang terjadi dilapangan masih terdapat perceraian yang putus tanpa disertai akta perkawinan sebagai bukti formil/akta otentik bahwa pernah melangsungkan perkawinan. Peristiwa tersebut terjadi di

Pengadilan Negeri Singaraja dengan nomor perkara 232/Pdt.G/2020/PN.Sgr yang menjelaskan bahwa benar suami istri telah melangsungkan perkawinan menurut Adat Bali dan Agama Hindu pada tanggal 2006 di Banjar Dinas Dauh Margi, Desa Tirta Sari, Kecamatan Banjar Kabupaten Buleleng belum mencatatkan perkawinannya di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Buleleng dan hanya pemenuhan persyaratan Tri Upa Saksi menurut Adat Bali dan Agama Hindu serta untuk memenuhi syarat pengganti akta perkawinan pada perkara ini yaitu menggunakan Surat Keterangan Kawin dari Perbekel/ Desa Pekraman Tirta Sari Nomor 174/TSR/V/2020 tertanggal 14 Mei 2020 yang dikeluarkan oleh Perbekel/ Kepala Desa Pakraman Tirta Sari. Selain pengingkaran terhadap Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 dan Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975, juga pengingkaran terhadap SEMA Nomor 3 Tahun 2018 yang menjelaskan bahwa perceraian yang perkawinannya tidak didaftarkan di catatan sipil terhadap gugatannya yang diajukan dapat diterima dan dikabulkan sepanjang perkawinan yang dilangsungkan secara agama/adat sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 *jo.* Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975. Apabila dipaparkan dari SEMA tersebut bahwa perkawinan yang dilangsungkan setelah diberlakukannya peraturan tersebut, maka suatu perkawinan harus didaftarkan di catatan sipil.

Melihat peristiwa tersebut, tentu menjadi kekhawatiran masyarakat melihat angka perceraian di Kabupaten Buleleng khususnya di Singaraja yang mengalami peningkatan setiap tahunnya. Berdasarkan data SIPP (Sistem Informasi Penelusuran Perkara) Pengadilan Negeri Singaraja, berikut data jumlah perceraian pada tahun 2018-2020:



Tabel 1.2  
Data Jumlah Perkara Perceraian di Pengadilan Negeri Singaraja  
Tahun 2018-2020

<b>Perceraian</b>		
<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
687 perkara	706 perkara	719 perkara
2.112 perkara		

Berdasarkan latar belakang di atas, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dan mengkaji permasalahan di atas sebagai bahan penyusunan skripsi yaitu dengan judul: **“IMPLEMENTASI PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 9 TAHUN 1975 TENTANG PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 1974 TERKAIT PUTUSAN PERCERAIAN TANPA AKTA PERKAWINAN DI PENGADILAN NEGERI SINGARAJA (Studi Perkara Nomor: 232/Pdt.G/2020/PN.Sgr)”**.

## 1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka peneliti menemukan identifikasi masalah yang akan dijadikan bahan penelitian sebagai berikut:

1. Perkara perceraian di Kabupaten Buleleng mengalami peningkatan disetiap tahunnya.
2. Adanya perbedaan putusan hakim dalam memutus perkara perceraian di Pengadilan Negeri Singaraja.
3. Adanya masyarakat yang belum melakukan pencatatan perkawinan serta mendaftarkan perkawinannya di Kantor Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Buleleng.
4. Adanya perceraian yang putus tanpa disertai dengan Akta Perkawinan di Pengadilan Negeri Singaraja.

5. Terdapat kesenjangan antara Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 dan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2018 (*das sollen*) dengan kenyataan yang terjadi di masyarakat/ fakta hukum (*das sein*) yaitu adanya Perkawinan yang belum didaftarkan di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil dan Putusan Pengadilan Negeri Singaraja terkait Perceraian di tanpa didasari dengan Akta Perkawinan.

### 1.3 Pembatasan Masalah

Penelitian karya tulis yang bersifat ilmiah perlu ditelusuri terkait materi yang diatur didalamnya. Hal ini diperlukan sebagai bentuk upaya untuk menghindari isi atau materi yang terkandung didalamnya tidak menyimpang dari pokok-pokok permasalahan yang telah dijadikan rumusan masalah sehingga dapat diuraikan secara sistematis. Untuk menghindari pembahasan menyimpang dari pokok permasalahan, diberikan batasan-batasan mengenai permasalahan yang akan dibahas yaitu mengenai pertimbangan Hakim dalam memutus kasus Perceraian tanpa didasari dengan Akta Perkawinan di Pengadilan Negeri Singaraja dan Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 terkait Putusan Perceraian Tanpa Akta Perkawinan di Pengadilan Negeri Singaraja (Studi Perkara Nomor: 232/Pdt.G/2020/PN.Sgr).

### 1.4 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka peneliti memuat rumusan masalah penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana pertimbangan Hakim dalam memutus kasus Perceraian tanpa didasari dengan Akta Perkawinan di Pengadilan Negeri Singaraja?

2. Bagaimana Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 terkait Putusan Perceraian Tanpa Akta Perkawinan di Pengadilan Negeri Singaraja (Studi Perkara Nomor: 232/Pdt.G/2020/PN.Sgr)?

## **1.5 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka peneliti mengemukakan tujuan dalam penelitian ini yang diantaranya tujuan umum dan tujuan khusus, sebagai berikut:

### **1.5.1 Tujuan Umum**

Untuk menambah pemahaman, pengetahuan dan wawasan penulis dan pembaca dalam bidang hukum perdata terkait implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 terkait Putusan Perceraian Tanpa Akta Perkawinan di Pengadilan Negeri Singaraja (Studi Perkara Nomor: 232/Pdt.G/2020/PN.Sgr).

### **1.5.2 Tujuan Khusus**

1. Untuk mengkaji dan menganalisis terkait pertimbangan Hakim dalam memutus kasus Perceraian tanpa didasari dengan Akta Perkawinan di Pengadilan Negeri Singaraja.
2. Untuk mengkaji dan menganalisis terkait pelaksanaan peceraian tanpa didasari Akta Perkawinan berdasarkan Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 terkait Putusan Perceraian Tanpa Akta Perkawinan

di Pengadilan Negeri Singaraja (Studi Perkara Nomor: 232/Pdt.G/2020/PN.Sgr).

## **1.6 Manfaat Penelitian**

Berdasarkan uraian di atas, maka adapun manfaat dalam penelitian ini yang diantaranya manfaat teoritis dan manfaat praktis, sebagai berikut:

### **1.6.1 Manfaat Teoritis**

Manfaat teoritis dari penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan pengembangan ilmu pengetahuan di bidang hukum perdata secara umum maupun secara mendalam terkait Perceraian, serta mengetahui secara pasti mengenai Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 terkait Putusan Perceraian Tanpa Akta Perkawinan di Pengadilan Negeri Singaraja (Studi Perkara Nomor: 232/Pdt.G/2020/PN.Sgr).

### **1.6.2 Manfaat Praktis**

1. Manfaat bagi pemerintah, yaitu sebagai bahan pertimbangan dan masukan terhadap Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 terkait Putusan Perceraian Tanpa Akta Perkawinan di Pengadilan Negeri Singaraja (Studi Perkara Nomor: 232/Pdt.G/2020/PN.Sgr).
2. Manfaat bagi masyarakat, yaitu sebagai informasi tambahan, wawasan dan pengetahuan terkait Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 terkait Putusan Perceraian Tanpa Akta Perkawinan di Pengadilan Negeri Singaraja (Studi Perkara Nomor: 232/Pdt.G/2020/PN.Sgr).

3. Manfaat bagi mahasiswa, yaitu sebagai referensi dan pengetahuan tambahan terkait Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 terkait Putusan Perceraian Tanpa Akta Perkawinan di Pengadilan Negeri Singaraja dalam pengerjaan tugas, pengembangan informasi maupun diskusi.

