

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Manusia sebagai makhluk sosial tidak dapat hidup dan memenuhi kebutuhan hidupnya tanpa bantuan dan peran orang lain, baik untuk memenuhi kebutuhan materi maupun non materi (psikis/biologis). Secara biologis tujuan perkawinan diantaranya adalah untuk melanjutkan kelangsungan hidup manusia dengan keturunannya. Apabila manusia tidak melaksanakan perkawinan dapat dipastikan kelanjutan keturunan tersebut akan terputus. Dalam Pasal 1 Undang-undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perkawinan, pengertian perkawinan ialah:

“Perkawinan ialah ikatan lahir bathin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami isteri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”.

Apabila dilihat dari pengertian perkawinan diatas, menunjukkan bahwa perkawinan bukan hanya ikatan lahir, namun juga ikatan bathin, dan pada dasarnya perkawinan menganut asas monogamy (hanya memiliki satu pasangan pada pernikahan). Tujuan perkawinan adalah untuk membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Untuk mewujudkan tujuan perkawinan tersebut tentunya perkawinan harus melalui prosedur dan syarat-syarat sebagaimana diatur dalam Undang-undang perkawinan Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perkawinan. Perkawinan dianggap sah apabila perkawinan tersebut dilaksanakan dengan memenuhi seluruh ketentuan yang diatur dalam peraturan Perundang-undangan yang mengatur tentang perkawinan yang

berlaku di Indonesia. Perkawinan yang sah akan memberikan kepastian hukum dan kepentingan hukum orang yang melangsungkan perkawinan tersebut akan terlindungi. Indonesia mengeluarkan Undang-Undang Nomor 24 tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan, dalam Undang-Undang Kependudukan mengatur tentang tata cara pencatatan segala peristiwa penting atau pencatatan sipil penduduk Indonesia. Hal tersebut tertuang dalam Pasal 1 angka 17, yang menyatakan:

“Peristiwa penting adalah kejadian yang dialami oleh seseorang meliputi kelahiran, kematian, lahir mati, perkawinan, perceraian, pengakuan anak, pengesahan anak, pengangkatan anak, perubahan nama dan perubahan status kewarganegaraan”. (Munawar, 2015:3)

Menurut Hukum Perdata, kegiatan catatan sipil meliputi pencatatan peristiwa hukum termasuk melaporkan perkawinan maupun perceraian yang berlaku untuk umum dan untuk semua Warga Negara Indonesia dicatatkan pada lembaga catatan sipil di bawah departemen dalam negeri, sedangkan yang berlaku khusus untuk warga Negara Indonesia yang beragama islam mengenai perkawinan perceraian, lembaga catatan sipil yang berlaku khusus berada dibawah departemen agama. (Safira, 2017:28)

Berdasarkan Pasal 50 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPer) yang menyatakan:

“Semua orang yang hendak melangsungkan perkawinan, harus memberitahukan hal itu kepada Pegawai Catatan Sipil di tempat tinggal salah satu pihak”

dan dalam Pasal 51 KUHPer menyatakan:

“Pemberitahuan ini harus dilakukan, baik secara langsung, maupun dengan surat yang dengan cukup jelas memperlihatkan niat kedua calon suami-istri, dan tentang pemberitahuan itu harus dibuat sebuah akta oleh Pegawai Catatan Sipil”.

Maka seluruh kegiatan yang disebutkan dalam Hukum Perdata diatas, wajib mengikuti aturan yang telah disebutkan dalam Pasal 50 dan Pasal 51 KUHPer.

Dalam Undang-Undang No 16 tahun 2019 tentang perubahan atas Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, khususnya Pasal 6 dan 7, mengatur syarat-syarat melangsungkan perkawinan. Pengaturan syarat-syarat ini diantaranya bertujuan untuk melindungi kepentingan perempuan dari perkawinan paksa dan perkawinan di bawah umur. Adapun syarat-syarat tersebut adalah :

- A. Perkawinan harus didasarkan atas persetujuan kedua calon mempelai;
- B. Untuk melangsungkan perkawinan seorang yang belum mencapai umur 21 (dua puluh satu) tahun harus mendapat izin kedua orang tua. Dalam hal salah seorang dari kedua orang tua telah meninggal dunia atau dalam keadaan tidak mampu menyatakan kehendaknya, maka izin dimaksud cukup diperoleh dari orang tua yang masih hidup atau dari orang tua yang mampu menyatakan kehendaknya. Dalam hal kedua orang tua telah meninggal dunia atau dalam keadaan tidak mampu untuk menyatakan kehendaknya, maka izin diperoleh dari wali, orang yang memelihara atau keluarga yang mempunyai hubungan darah dalam garis keturunan lurus ke atas selama mereka masih hidup dan dalam keadaan dapat menyatakan kehendaknya. Dalam hal ada perbedaan pendapat antara atau salah seorang atau lebih diantara mereka tidak menyatakan pendapatnya, maka Pengadilan dalam daerah hukum tempat tinggal orang yang akan melangsungkan perkawinan atas permintaan orang tersebut dapat memberikan izin.
- C. Perkawinan hanya diizinkan jika pihak pria sudah mencapai umur 19 (sembilan belas) tahun dan pihak wanita sudah mencapai umur 19 (sembilan belas) tahun. Dalam hal penyimpangan terhadap ketentuan usia tersebut dapat meminta dispensasi kepada Pengadilan atau Pejabat lain yang ditunjuk oleh kedua orang tua pihak pria atau pihak wanita.

Namun terdapat juga beberapa alasan yang digunakan untuk melarang terjadinya suatu Perkawinan, yaitu:

- a. Apabila ada hubungan darah dalam garis keturunan lurus ke bawah atau ke atas;
- b. Berhubungan darah dalam garis keturunan menyamping yaitu antara saudara, antara seorang dengan saudara orang tua dan antara seorang dengan saudara neneknya;
- c. Berhubungan semenda, yaitu mertua, anak tiri menantu dan ibu/bapak tiri;
- d. Berhubungan sepersusuan, yaitu orang tua susuan, anak susuan, saudara susuan dan bibi/paman susuan;
- e. Berhubungan saudara dengan isteri atau sebagai bibi atau kemenakan dari isteri, dalam hal seorang suami beristeri lebih dari seorang;
- f. Mempunyai hubungan yang oleh agamanya atau peraturan lain yang berlaku, dilarang kawin. Misalkan masih terikat perkawinan atau perkawinan antar saudara sepupu yang dilarang dalam hukum adat tertentu. (Disdukcapil, 2018:15)

Kenyataan yang terjadi di masyarakat, masih banyak perkawinan yang tidak dicatatkan di lembaga yang berwenang. Pencatatan perkawinan tersebut dibuktikan dengan diterbitkan 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 Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil setempat. Apabila perkawinan tidak dicatatkan, maka tidak dapat dianggap bahwa suatu perkawinan tersebut tidak sah, proses pencatatan perkawinan bertujuan untuk memenuhi kewajiban administratif penduduk Indonesia guna menerapkan aturan hukum positif Indonesia, salah satunya Undang-Undang No 24 tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan. Dalam konteks agama/adat

perkawinan yang tidak dicatatkan di-anggap sah. Namun dalam hukum nasional, proses pencatatan ini telah menjadi bagian dari hukum positif, karena hanya dengan proses ini maka masing-masing pihak diakui segala hak dan kewajibannya di depan hukum. Dan pencatatan perkawinan akan membawa akibat terhadap anak-anak yang dilahirkan dan pemenuhan hak-hak dasarnya. (Hakim, 1974:20)

Untuk mendapatkan pelayanan pencatatan perkawinan, terdapat beberapa persyaratan yang harus dipenuhi, yaitu:

- a. Surat Bukti Perkawinan Menurut Agama;
- b. Akta Kelahiran;
- c. Surat Keterangan dari Lurah;
- d. Fotocopy KK/KTP yang dilegalisir oleh Lurah;
- e. Pas Foto berdampingan ukuran 4 x 6 cm sebanyak 5 (lima) lembar;
- f. (dua) orang SAKSI yang telah berusia 21 tahun ke atas;
- g. Akta Kelahiran Anak yang akan diakui/disahkan;
- h. Akta Perceraian / Akta Kematian jika yang bersangkutan telah pernah kawin;
- i. Izin dari Komandan bagi Anggota TNI / Kepolisian;
- j. Passport bagi WNA;
- k. Surat Tanda Melapor Diri (STMD) dari Kepolisian bagi WNA;
- l. Surat dari Kedutaan / Konsul / Perwakilan Negara Asing yang bersangkutan (bagi WNA);
- m. SKK dari Imigrasi (bagi WNA). (Disdukcapil, 2018:17)

Oleh karena itu pencatatan dan pembuatan akta perkawinan merupakan suatu kewajiban dalam peraturan perundang-undangan perkawinan di Indonesia. Namun dalam praktiknya, kewajiban pencatatan dan pembuatan akta perkawinan menimbulkan makna hukum

hubungan ambiguitas, karena kewajiban pencatatan dan pembuatan akta perkawinan bagi setiap perkawinan dianggap hanya sebagai kewajiban administratif belaka, bukan penentu kesahan suatu perkawinan. Maka dari itu suatu proses pencatatan perkawinan bukanlah merupakan hal yang menentukan apakah perkawinan yang dilakukan adalah suatu perkawinan yang sah atau tidak sah. Meskipun perkawinan tersebut dilakukan menurut masing-masing hukum agamanya atau kepercayaan agamanya, tetapi jika tidak dicatat, perkawinan tersebut dianggap tidak mempunyai kekuatan hukum. Perkawinan yang tidak dicatat ini menyebabkan suami isteri dan anak-anak yang dilahirkan tidak memperoleh perlindungan hukum. Untuk itu, perlu dilakukan pembaharuan hukum pencatatan perkawinan melalui pendekatan kontekstual, sehingga dapat memberikan kepastian dan perlindungan hukum terhadap suami isteri dan anak-anak yang dilahirkan dari suatu perkawinan. (Ruhdiya, dkk. 2013:55)

- a. Dalam suatu perkawinan terdapat beberapa penyebab yang mengakibatkan putusnya perkawinan, yaitu:
- b. Putusnya perkawinan karena meninggalnya salah seorang suami atau isteri. Apabila salah seorang dari suami atau isteri meninggal dunia, maka dengan sendirinya hubungan perkawinan antara suami atau isteri berakhir. Dalam literatur-literatur tentang hukum Islam disebut bahwa putusnya suatu perkawinan disebabkan kematian ini disebut dengan cerai mati;
- c. Putusnya perkawinan atas kehendak pihak suami dengan alasan tertentu yang dibenarkan oleh hukum, dan kehendaknya tersebut dinyatakan dalam bentuk ucapan atau tulisan yang mengandung makna putusnya perkawinan antara suami isteri. Dengan ungkapan lain, bahwa berakhirnya suatu perkawinan bermula dari kehendak suami.

Putusnya hubungan perkawinan semacam ini disebut dengan cerai Thalak (dalam agama Islam);

- a. Putusnya perkawinan atas kehendak bersama antara suami dan isteri. Dalam hal ini putusnya perkawinan disebabkan karena perceraian, hal ini terjadi karena perselisihan dan pertengkaran antara kedua belah pihak secara terus menerus dan tidak dapat diselesaikan.
- b. Putusnya perkawinan atas putusan pihak ketiga (hakim). Dalam hal ini hakim berperan untuk membatalkan perkawinan atas permintaan salah satu pihak oleh Hakim Pengadilan Agama. Tuntutan pemutusan perkawinan ini disebut fasakh, karena salah satu pihak menemui kekurangan yang terdapat pada pihak lain. (Prawirohamidjojo, 2008: 65)

Perceraian merupakan berakhirnya suatu perkawinan yang mengakibatkan terputusnya hubungan antara suami dan istri yang disebabkan oleh kegagalan suami maupun istri dalam menjalankan perannya masing-masing. Menurut Pasal 39 UU No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan menyatakan:

“(1) Perceraian hanya dapat dilakukan di depan Sidang Pengadilan setelah Pengadilan yang bersangkutan berusaha dan tidak berhasil mendamaikan kedua belah pihak. (2) Untuk melakukan perceraian harus ada cukup alasan bahwa antara suami istri itu tidak akan dapat rukun sebagai suami isteri. (3) Tata cara perceraian di depan sidang Pengadilan diatur dalam peraturan perundangan tersebut.

Disebutkan juga dalam Pasal 40 Undang-Undang No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan yang menyatakan:

“(1) Gugatan perceraian diajukan kepada Pengadilan. (2) Tata cara mengajukan gugatan tersebut pada ayat (1) pasal ini diatur dalam peraturan perundangan tersendiri”.

Bahwa terhadap pencatatan perceraian pada Disdukcapil diatur dalam Peraturan Presiden No 96 tahun 2018 tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil, yang dinyatakan dalam Pasal 42 sebagai berikut:

“(1)Pencatatan perceraian di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia harus memenuhi persyaratan: a. salinan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap; b. kutipan akta perkawinan; c. KK; dan d. KTP-e1. (2) Dalam hal pemohon tidak dapat menyerahkan kutipan akta perkawinan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, pemohon membuat surat pernyataan yang menyatakan kutipan akta perkawinan tidak dimiliki dengan alasan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Dalam berbagai regulasi yang dikeluarkan oleh pemerintah tersebut mengalami kesenjangan yang mengakibatkan konflik terhadap peraturan-peraturan maupun perundang-undangan dalam mengatur proses pendaftaran penduduk maupun pencatatan sipil di kalangan masyarakat, sehingga menimbulkan berbagai kerancuan. Salah satu contohnya adalah mengenai proses perceraian terhadap perkawinan tidak tercatat yang dapat dilakukan hanya pada Disdukcapil itu sendiri, hal tersebut sangat bertentangan dengan Pasal 40 Undang-Undang No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan yang menyatakan: “(1) Gugatan perceraian diajukan kepada Pengadilan”.

Maka berdasarkan penjelasan diatas penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang lebih mendalam mengenai “IMPLEMENTASI PERATURAN NOMOR 96 TAHUN 2018 TENTANG PERSYARATAN DAN TATA CARA PENDAFTARAN PENDUDUK DAN PENCATATAN SIPIL TERHADAP PROSES PERCERAIAN PADA PERKAWINAN TIDAK TERCATAT DI KABUPATEN BULELENG”.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka penulis memberikan identifikasi masalah yang akan dijadikan bahan penelitian sebagai berikut :

1. Bahwa proses pencatatan dan pembuatan akta perkawinan merupakan suatu kewajiban yang harus dilaksanakan oleh setiap penduduk yang telah melangsungkan perkawinan untuk memenuhi syarat administrasi kependudukan;

2. Fakta yang terjadi di masyarakat, masih banyak perkawinan yang tidak dicatatkan di lembaga yang berwenang. Beberapa masyarakat tidak melaksanakan kewajibannya untuk melakukan pencatatan dan pembuatan akta perkawinan karena menganggap hanya sebagai kewajiban administratif belaka, dan tidak menentukan sah atau tidaknya suatu perkawinan;
3. Bahwa apabila dikemudian hari dalam suatu perkawinan terdapat masalah sehingga menyebabkan perceraian, maka akan menyulitkan para pihak dalam mengurus proses perceraian tersebut, karena tidak memiliki bukti berupa akta perkawinan.

1.3 Pembatasan Masalah

Guna membahas masalah di atas maka penulis membatasi ruang lingkup permasalahan yaitu pada Proses Penyelesaian Perceraian Pada Perkawinan Tidak Tercatat Di Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kabupaten Buleleng serta hambatan yang di dialami oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Buleleng dalam proses penyelesaian perceraian terhadap perkawinan tidak tercatat.

1.4 Rumusan Masalah

1. Bagaimana proses penyelesaian perceraian terhadap perkawinan tidak tercatat di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Buleleng?
2. Bagaimana implementasi Peraturan Nomor 96 Tahun 2018 Tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil terhadap proses perceraian pada perkawinan tidak tercatat di Kabupaten Buleleng?

1.5 Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui proses penyelesaian perceraian terhadap perkawinan tidak tercatat di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Buleleng;

2. Untuk mengetahui implementasi Peraturan Nomor 96 Tahun 2018 Tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil terhadap proses perceraian pada perkawinan tidak tercatat di Buleleng;
3. Untuk memberikan referensi bagi penyempurnaan regulasi yang mengalami konflik pada permasalahan yang disebutkan diatas;

1.6 Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah khasanah Ilmu Hukum yang berkaitan dengan bekerjanya hukum dalam masyarakat *law in action*. Diharapkan bisa memberikan masukan atau sumbangan pemikiran dalam rangka pengembangan ilmu hukum terutama dalam konsep hukum yang terbentuk dari pengaturan hukum positif, dalam hal ini Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Buleleng yang menyediakan fasilitas untuk segala aktivitas pencatatan sipil. Pencatatan Sipil yang dimaksudkan berkaitan dengan Pencatatan Perkawinan, selain itu hasil dari penelitian ini dapat dipergunakan sebagai bahan dalam mengembangkan dan menerapkan peraturan perundang-undangan tentang administrasi kependudukan terhadap pentingnya pencatatan perkawinan.

2. Manfaat Praktis

- a) Manfaat praktis bagi pemerintah yaitu sebagai bahan masukan bagi pemerintah untuk menerapkan peraturan perundang-undangan tentang administrasi kependudukan

- terhadap pentingnya pencatatan perkawinan serta masukan untuk menyelesaikan permasalahan perceraian pada perkawinan tidak tercatat;
- b) Manfaat praktis bagi mahasiswa yaitu sebagai acuan untuk dijadikan sebagai tambahan ilmu pengetahuan atau referensi lainnya dalam pengerjaan tugas yang berkaitan dengan Analisis Yuridis Terhadap Proses Penyelesaian Perceraian Pada Perkawinan Tidak Tercatat Di Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kabupaten Buleleng;
 - c) Manfaat bagi penulis lain yaitu sebagai sumber tambahan dalam memecahkan masalah yang berkaitan dengan pencatatan perceraian terhadap perkawinan yang tidak tercatat pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil.
 - d) Manfaat bagi Pemerintah Daerah yaitu dengan adanya penelitian ini, diharapkan dapat memberikan informasi bagi Pemerintah dan masyarakat pada umumnya, bahwa Peraturan Nomor 96 Tahun 2018 Tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil perlu dilaksanakan sesuai dengan regulasi yang ada.

Manfaat bagi Masyarakat adalah dengan adanya penelitian ini dapat memberi manfaat bagi masyarakat terkait dengan pentingnya melakukan pencatatan sipil