

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Nikah bawah tangan, nikah agama atau yang lebih dikenal dengan nikah siri merupakan perkawinan yang dilaksanakan sesuai dengan syarat rukun nikah dalam agama Islam, tetapi tidak dicatatkan di Kantor Urusan Agama (KUA). Dikatakan nikah siri karena dilangsungkan secara diam-diam, tertutup, rahasia, atau sembunyi-sembunyi tanpa adanya publikasi.¹ Jadi nikah siri adalah pernikahan yang dilakukan secara diam-diam tanpa sepengetahuan petugas resmi yaitu Pegawai Pencatat Nikah (PPN atau Kepala KUA) dan tidak dicatatkan tetapi telah sah secara agama Islam.

Dalam perjalanan dan pergaulan hidup manusia secara kodrati tidak akan terlepas dari sebuah pernikahan. Dengan pernikahan hubungan antara seorang laki-laki dan seorang perempuan yang tadinya tidak diperbolehkan untuk dilakukan akan menjadi suatu hal yang boleh dilakukan bahkan menjadi nilai ibadah dalam Islam. Pernikahan adalah sebuah cara dalam menjaga kemuliaan dan kehormatan manusia sebagai ciptaan Allah yang sempurna dan terhormat dan sebagai pembeda dengan makhluk-makhluk ciptaan Allah yang lainnya. Pernikahan menjadi suatu kebutuhan bagi setiap insan, sehingga dalam Islam aturan hukum perihal pernikahan mempunyai kedudukan yang teramat penting.

¹ Dadi Nurhaedi, *Nikah Bawah Tangan Praktik Nikah Siri*. (Yogyakarta: Saujana. 2003), hlm.

Ditinjau dari segi sosial dan keagamaan, pernikahan mengandung kemaslahatan bagi manusia. Tinjauan segi sosial sebagaimana dikemukakan oleh Sayuthi Thalib, dari aspek sosial bahwasanya “setiap masyarakat ditemui suatu penilaian yang umum bahwa orang yang berkeluarga atau yang pernah berkeluarga dianggap mempunyai kedudukan yang lebih dihargai dari mereka yang tidak kawin”.²

Sementara ditinjau dari aspek keagamaan sebagaimana diungkapkan oleh R. Soeroso bahwa:

Perkawinan merupakan suatu hal yang dipandang suci (sakral) yang dianjurkan oleh Alquran dan hadits Nabi Muhammad SAW. Perkawinan akan terlihat semakin jelas eksistensinya apabila dilihat dari aspek hukum yakni perkawinan merupakan perbuatan dan tingkah laku subjek hukum yang membawa akibat hukum karena hukum mempunyai kekuatan mengikat bagi subjek hukum atau karena subjek hukum terikat oleh kekuatan hukum.³

Diantara kajian fiqh dalam bidang *al-Ahwal al-Syakhshiyah* adalah pernikahan/perkawinan. Terdapat banyak definisi terkait pernikahan. Sebagaimana Abu Zahrah mengungkapkan “pernikahan adalah akad yang menghalalkan pergaulan antara seorang laki-laki dan seorang perempuan serta menetapkan hak-hak dan kewajiban diantara keduanya”.⁴

Dengan pernikahan disamping terjadinya keabsahan hubungan juga akan timbul hak serta kewajiban yang harus ditanggung oleh pihak laki-laki sebagai suami dan pihak perempuan sebagai isteri juga terwujud sebuah kepastian hukum bagi mereka. Dalam mencapai tujuan pernikahan dan

² Sayuthi Thalib, *Hukum Kekeluargaan Indonesia* (Jakarta: UI Press, 1986), hlm. 47-48.

³ R. Soeroso, *Ilmu Hukum* (Jakarta: Sinar Grafika, 1993), hlm. 251.

⁴ Abu Zahrah, *al-Ihwal al-Syakhshiyah* (Mesir: Dar al-Fikr al-‘Arabi, 1957), hlm. 19.

terwujudnya kepastian hukum bagi mereka, maka pemerintah membentuk lembaga perkawinan. Ada dua lembaga yang menangani dalam bidang pernikahan atau perkawinan. Untuk warga negara Indonesia yang beragama Islam pernikahannya ditangani dan dilaksanakan di Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan, sementara itu warga negara Indonesia non Muslim diurus oleh Kantor Kependudukan dan Catatan Sipil.

Setiap peristiwa pernikahan warga negara yang beragama Islam harus tercatat secara resmi. Pelayanan pencatatan pernikahan bagi umat Islam menjadi salah satu tugas pokok Departemen Agama dalam bidang keagamaan. Hal tersebut sebagaimana diamanatkan dalam UU Nomor: 22 Tahun 1946 tentang Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk dan UU Nomor: 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Untuk melaksanakan tugas pencatatan pernikahan maka ditetapkan dengan adanya Pegawai Pencatat Nikah yaitu Penghulu sebagai Pejabat yang melaksanakan tugas pelayanan, pengawasan dan pembinaan terhadap pelaksanaan pernikahan.

Untuk mewujudkan sebuah ketertiban maka hal-hal yang terkait dengan hak sipil penduduk harus dicatat, seperti; peristiwa kelahiran, pernikahan, kematian, dan sebagainya. Demikian pula peristiwa pernikahan perlu dicatat agar tidak timbul kekacauan. Undang-Undang No.1 Tahun 1974 pasal 2 ayat (2) yang menyatakan: Tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku).⁵

⁵ Khairuddin Nasution, *Hukum Perdata (keluarga) Islam Indonesia dan Perbandingan Hukum Perkawinan di Dunia Muslim*, (Yogyakarta: Academia & Tazzafa, 2009), hlm. 336.

Pencatatan perkawinan bertujuan untuk mewujudkan ketertiban administrasi perkawinan sehingga memiliki kekuatan hukum, baik perkawinan yang dilaksanakan berdasarkan hukum Islam maupun perkawinan yang dilaksanakan oleh masyarakat yang tidak berdasarkan hukum Islam. Pencatatan perkawinan merupakan upaya mewujudkan tertib administrasi nikah, sehingga tidak terjadi nikah siri atau nikah dibawah tangan. Sebagai bukti pencatatan itu, melahirkan Akta Nikah sebagai akta otentik yang masing-masing dimiliki oleh suami dan istri. Akta tersebut dapat digunakan oleh masing-masing pihak, apabila ada yang merasa dirugikan dari adanya ikatan perkawinan itu, untuk mendapatkan haknya.⁶

Tujuan dari pencatatan sebuah pernikahan sebagaimana tercantum pada Kompilasi Hukum Islam yang dilaksanakan dihadapan dan dalam pengawasan dari Pegawai Pencatat Nikah tiada lain adalah untuk terwujudnya sebuah ketertiban administrasi dari perkawinan juga adanya kekuatan hukum yang dibuktikan dengan adanya Akta Nikah yang dibuat oleh Pegawai Pencatat Nikah (PPN) atau Kepenghuluan. Hal tersebut juga diamanatkan oleh Undang-undang Nomor 32 Tahun 1954 tentang Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk.

Pelayanan administratif di bidang akta nikah khususnya di Kantor Urusan Agama (KUA), berperan cukup besar karena Indonesia sebagai negara mayoritas muslim terbesar di dunia. Dalam dasar-dasar perkawinan dinyatakan bahwa perkawinan bertujuan untuk terwujudnya sebuah kehidupan rumah

⁶ Ibid., hlm. 127

tangga yang tenang, tenteram, dalam bingkai cinta dan kasih sayang. Perkawinan juga bertujuan menghindari diri dari fitnah, sehingga dalam pelaksanaannya perlu ada wali dan saksi. Selain itu agar tidak terjadi kekhilafan/kesalahpahaman, maka perkawinan diharuskan untuk dicatat.

Adanya buku nikah atau Akta Nikah merupakan salah satu perkembangan hukum Islam di Indonesia. Pencatatan dari peristiwa perkawinan dan juga aktanya merupakan sesuatu yang penting. Pada zaman dahulu, belum terpikirkan oleh para ahli fiqih tentang hal ini sehingga perkawinan menurut hukum Islam belum memuat tentang kewajiban pencatatan dari peristiwa perkawinan dan adanya akta perkawinan. Namun sesuai perkembangan hukum Islam yang berupaya selalu kontekstual seiring perkembangan dan perubahan zaman juga kebutuhan masyarakat, maka terjadi perkembangan yang sangat positif, khususnya di Indonesia.

Para perumus Undang-undang Perkawinan berdasarkan masukan dan saran para ulama dan ahli hukum Islam Indonesia telah memasukkan perihal pencatatan perkawinan dan akta perkawinan ke dalam Undang-undang Perkawinan. Dari keduanya mempunyai nilai kemanfaatan yang sangat besar bagi umat Islam dan negara dalam usaha mewujudkan kemaslahatan umum (*mashlahat al-mursalah*). Keberadaan pencatatan perkawinan dan akta perkawinan sesuai dengan kaidah fikih *Dar'ul mafasidu muqaddamun ala jalbil mashalih* yang menjadi salah satu pedoman hidup bagi umat Islam di Indonesia.

Meskipun secara normatif, dengan telah terwujudnya peraturan perundang-undangan sebagai sebuah perkembangan hukum Islam yang positif tersebut, namun sebagian umat Islam di Indonesia belum sepenuhnya melaksanakan dengan optimal. Kitab fikih klasik belum mencatat dari kedua hal tersebut. Sementara sebagian umat Islam, terutama kalangan santri, membaca kitab-kitab tersebut dan menjadi rujukan dalam kehidupannya. Sehingga pencatatan setiap peristiwa pernikahan dan pentingnya akta nikah masih membutuhkan proses sosialisasi dan internalisasi kepada setiap warga masyarakat. Transformasi dari budaya lisan yang telah berusia ratusan tahun menuju budaya tulis sebagai ciri budaya modern bukanlah hal yang mudah dan cepat.

Akibatnya, walaupun Undang-Undang Perkawinan sejak 1974 berlaku dan seharusnya umat Islam yang menikah setelah berlakunya Undang-Undang Perkawinan harus dicatatkan dan memiliki akta perkawinan, dalam praktiknya belum berjalan sesuai amanat UU tersebut. Banyak kendala yang menyebabkan terjadinya situasi demikian, antara lain: (1) kurangnya pengetahuan dan pemahaman pentingnya kedua hal tersebut; (2) kondisi geografis, yakni jarak yang jauh antara kediaman mempelai dengan KUA; (3) tidak dimilikinya bukti-bukti administrasi yang lain umpama KTP dan KK; (4) biaya yang dianggap cukup mahal atau bahkan mahal; dan karena memang kesengajaan dari mempelai, umpama karena merupakan perkawinan kedua yang tidak ingin diketahui masyarakat.

Untuk memperkuat regulasi yang memuat perihal pencatatan perkawinan dan akta perkawinan, Pasal 7 ayat (1) Kompilasi Hukum Islam

yang terbit pada 1991 menyatakan bahwa “Perkawinan hanya dapat dibuktikan dengan Akta Nikah yang dibuat oleh Pegawai Pencatat Nikah”. Norma hukum ini tentu dimaksudkan agar warga masyarakat yang menikah terdorong dan termotivasi untuk mencatatkan perkawinannya agar ada bukti tertulis, tercatat oleh negara bahwa ada perkawinan. Namun demikian, keberadaan pasal tersebut masih juga belum mampu mewujudkan setiap terjadi peristiwa perkawinan maka akan dicatat dan terbit akta perkawinan.

Padahal banyak kerugian dan problem hukum yang rumit dan berat apabila perkawinan tidak tercatat (nikah siri). Antara lain dapat disebutkan: (1) Perkawinan tersebut bermasalah secara hukum negara. Meskipun perkawinan dilaksanakan sudah sesuai dengan agama dan juga kepercayaannya, namun sahnyanya hanya sebatas sesuai agama dan kepercayaannya, dalam pandangan negara pernikahan tersebut mengandung permasalahan hukum karena belum tercatat di Kantor Urusan Agama (KUA) dengan berbagai dampak negatifnya; (2) hubungan perdata anak yang lahir dari hasil pernikahan tidak tercatat (nikah siri) hanya kepada ibu juga keluarga dari ibu, dengan ayahnya tidak ada; (3) Anak-anak yang dilahirkan diluar perkawinan atau perkawinan yang tidak tercatat, selain dianggap anak tidak sah juga tidak berhak menuntut atas nafkah atau warisan dari ayahnya; (4) Istri dari pernikahan siri tidak berhak menuntut nafkah ataupun warisan dari suaminya; dan (6) suami bisa menikah lagi tanpa dapat dituntut secara hukum oleh isteri yang perkawinannya tidak tercatat tersebut.

Problem-problem yang muncul akibat pernikahan yang tidak tercatat (nikah siri) hanya akan membawa dampak negatif bagi kaum wanita sebagai pihak yang dinikahi, sementara di satu sisi pihak laki-laki tidak terbebani tanggungjawab formal. Bahkan ketika pihak laki-laki melakukan pengingkaran telah terjadinya pernikahan, dia tidak akan mendapat sanksi apapun secara hukum, karena memang tidak ada bukti autentik bahwa pernikahan telah terjadi. Hal ini tentu akan membuka ruang yang lebar terjadinya kekerasan terhadap isteri ataupun problem-problem yang lain.

Di wilayah Kabupaten Kuningan, kasus nikah siri pun tidak sedikit jumlahnya. Hasil dari pendataan yang dilakukan oleh Kantor Urusan Agama (KUA) di setiap kecamatan yang ada di Kabupaten Kuningan, pada tahun 2020 dari sejumlah 32 kecamatan yang ada, terdapat kasus pasangan nikah yang tidak tercatat (nikah Siri) berjumlah 103 pasangan yang tersebar di 24 kecamatan. Dengan kenyataan yang ada, sebagai bentuk perlindungan dan bukti hadirnya pemerintah di masyarakat terhadap permasalahan yang terjadi, maka pihak pemerintah daerah Kabupaten Kuningan berusaha agar peristiwa pernikahan warganya yang belum tercatat bisa diakui dan tercatat secara resmi dan mendapatkan akta nikah sehingga pernikahannya mempunyai legalitas hukum, dan bagi pihak istri juga hak-haknya bisa terlindungi secara hukum.

Berangkat dari uraian-uraian tersebut diatas, peneliti merasa tertarik untuk meneliti lebih lanjut dalam bentuk tesis yang akan mengungkapkan dan mendeskripsikan terkait tentang peran dan upaya pemerintah Kabupaten

Kuningan dalam perlindungan hukum bagi wanita yang diakibatkan dari peristiwa pernikahan siri.

B. Perumusan Masalah

1. Identifikasi Masalah

Berangkat dari latar belakang di atas, muncul beberapa permasalahan yang timbul diantaranya adalah hakikat sebuah pernikahan yang dilakukan oleh umat Islam serta legalitas sebuah pernikahan dipandang baik secara hukum agama maupun secara hukum positif; konsekuensi dari pernikahan yang dilakukan secara hukum agama saja (nikah siri); faktor apa saja yang melatarbelakangi terjadinya pernikahan siri; dampak nikah siri terhadap hak-hak wanita maupun hak-hak anaknya dan terakhir bagaimana peran aktif pemerintah daerah Kabupaten Kuningan dalam upaya perlindungan hukum khususnya terhadap wanita akibat pernikahan siri.

2. Pembatasan Masalah

Berdasarkan identifikasi masalah di atas, maka perlu adanya pembatasan masalah agar dalam penelitian ini lebih terfokus. Agar penelitian ini lebih jelas arahnya, maka dalam penelitian ini akan lebih fokus kepada persoalan yang terkait dengan peranan pemerintah dalam meminimalisir perilaku pernikahan siri, faktor penyebab terjadinya pernikahan siri dan bagaimana upaya Pemerintah Daerah dalam melaksanakan perlindungan hukum terhadap wanita yang diakibatkan dari peristiwa pernikahan siri.

3. Rumusan Masalah

Berdasarkan pembatasan masalah di atas maka peneliti memberikan rumusan masalah dalam penelitian yaitu:

- a. Bagaimana faktor penyebab terjadinya pernikahan siri di Kabupaten Kuningan?
- b. Bagaimana peranan pemerintah dalam meminimalisir perilaku pernikahan siri di Kabupaten Kuningan?
- c. Bagaimana upaya Pemerintah Daerah dalam melaksanakan perlindungan hukum terhadap wanita akibat nikah siri di Kabupaten Kuningan?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dijabarkan di atas maka tujuan penelitian ini adalah:

- a. Untuk mengetahui dan menganalisis faktor penyebab terjadinya pernikahan siri di Kabupaten Kuningan.
- b. Untuk mengetahui dan menganalisis peranan pemerintah dalam meminimalisir perilaku pernikahan siri di Kabupaten Kuningan.
- c. Untuk mengetahui dan menganalisis upaya Pemerintah Daerah Kabupaten Kuningan dalam melaksanakan perlindungan hukum terhadap wanita akibat nikah siri di Kabupaten Kuningan.

D. Kegunaan Penelitian

- a. Kegunaan Teoretis

Secara teoretis penelitian ini diharapkan dapat berguna untuk sebagai bahan masukan penelitian lebih lanjut di masa yang akan datang tentang

perlindungan hukum terhadap wanita.

b. Kegunaan Praktis

1. Memberikan bahan masukan / rekomendasi pertimbangan kebijakan-kebijakan yang dapat diambil oleh pemerintah daerah terkait dengan perlindungan hukum terhadap para pelaku pernikahan siri.
2. Memberikan pemahaman dan kesadaran kepada masyarakat atas pentingnya tertib administrasi dalam pencatatan nikah.

