

**BAB IV**  
**ANALISIS PENCATATAN PERKAWINAN DALAM PERSPEKTIF**  
**JENDER**

**A. Analisis Pencatatan Perkawinan Menurut Hukum di Indonesia**

Pasal 2 ayat 2 Undang-undang Perkawinan Nomor Tahun 1974 menentukan bahwa tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan tidak menjelaskan tentang maksud diadakannya pencatatan itu, dalam Penjelasan Umum hanya dikatakan bahwa tiap-tiap perkawinan adalah sama halnya dengan pencatatan peristiwa-peristiwa penting dalam kehidupan seorang, misalnya kelahiran, kematian, yang dinyatakan dalam surat-surat keterangan, suatu akta resmi yang juga dimuat dalam daftar pencatatan.<sup>1</sup>

Dengan memperhatikan bunyi undang-undang dan penjelasan umum tersebut, maka menurut penulis bahwa pencatatan perkawinan bertujuan untuk menjadikan peristiwa perkawinan menjadi jelas, baik bagi yang bersangkutan maupun bagi orang lain dan masyarakat, karena dapat dibaca dalam suatu surat yang bersifat resmi dan termuat pula dalam suatu daftar yang khusus disediakan untuk itu, sehingga sewaktu-waktu dapat dipergunakan di mana perlu, terutama sebagai suatu alat-bukti tertulis yang otentik. Dengan adanya surat bukti itu dapatlah dibenarkan atau dicegah suatu perbuatan yang lain.

Penulis melihat Pasal 2 ayat 2 UU No.1/1974 (Undang-Undang

---

<sup>1</sup>Tim Ahli Redaksi Sinar Grafika, *Undang-Undang Pokok Perkawinan*, Jakarta: PT Sinar Grafika, 2006, hlm. 24.

Tentang Perkawinan) menunjukkan bahwa perbuatan pencatatan itu tidaklah menentukan "sah"-nya suatu perkawinan, tapi menyatakan bahwa peristiwa perkawinan itu memang ada dan terjadi, jadi semata-mata bersifat administratif. Sedangkan soal "sah"-nya perkawinan Undang-undang Perkawinan dengan tegas menyatakan pada pasal 2 ayat 1, bahwa "perkawinan adalah sah, apabila dilakukan menurut masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu".

Untuk melaksanakan pencatatan, pasal 2 Peraturan Pelaksanaan (Peraturan Pemerintah RI No.9 Tahun 1975) menyatakan bahwa bagi yang beragama Islam dilakukan oleh Pegawai Pencatat sebagai dimaksud dalam Undang-undang Nomor 32 tahun 1954 tentang Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk, sedangkan bagi mereka yang tidak beragama Islam, dilakukan oleh Pegawai Pencatat Perkawinan pada Kantor Catatan Sipil sebagaimana dimaksud dalam berbagai perundang-undangan mengenai pencatatan.

Selanjutnya ditentukan dalam ayat 3 pasal 2 di atas, bahwa tatacara pencatatan perkawinan dilakukan sebagaimana ditentukan dalam pasal 3 sampai dengan pasal 9 Peraturan Pelaksanaan, dengan tidak mengurangi ketentuan-ketentuan yang khusus berlaku bagi tatacara pencatatan perkawinan berdasarkan berbagai ketentuan yang berlaku.

Tentang bagaimana kedudukan berbagai ketentuan dalam beberapa peraturan yang telah ada itu terhadap ketentuan-ketentuan pasal 3 sampai dengan pasal 9 Peraturan Pelaksanaan, dalam Penjelasan ayat 3 pasal 2 Peraturan Pelaksanaan (dikatakan bahwa ketentuan-ketentuan khusus yang

menyangkut tatacara pencatatan yang diatur dalam berbagai peraturan merupakan "pelengkap" (tanda kutip dari penulis) bagi pasal 3 sampai dengan pasal 9 Peraturan Pelaksanaan (Peraturan Pemerintah RI No.9 Tahun 1975), dan dalam Penjelasan ayat 1 dan 2 pasal 2 dinyatakan pula bahwa pencatatan dilakukan hanya oleh dua instansi:

1. Pegawai Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk;
2. Kantor Catatan Sipil atau instansi/pejabat yang membantunya;

Dari ketentuan pasal 2 Peraturan Pelaksanaan di atas, tentang pencatatan perkawinan dalam hubungannya dengan peraturan "pelengkap" dan instansi yang melakukan pencatatan, dibedakan dua golongan berdasarkan agama yaitu : yang beragama Islam dan yang tidak beragama Islam.

Adapun yang dimaksud dengan "pelengkap" itu adalah ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam :

1. Undang-undang no. 32 tahun 1954 tentang Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk (L.N. 1954 no. 98) dan beberapa Peraturan Menteri Agama yang berhubungan dengan hal tersebut;
2. *Reglement* Catatan Sipil bagi orang Indonesia yang beragama Kristen di Jawa, Madura, Minnehaha dan sebagainya (Stbld. 1933 no. 75 job. 1936 no. 607 dengan segala perubahannya);
3. *Reglement* Catatan Sipil untuk golongan Cina (Stbld. 1917 no. 130 job. 1919 no. 81 dengan segala perubahannya);
4. *Reglement* Catatan Sipil bagi golongan Eropa dan yang disamakan (Stbld. 1849 no. 25);

5. Daftar Catatan Sipil untuk .Perkawinan Campuran (Stbld. 1904 no. 279).

Dengan demikian, pencatatan perkawinan ini walaupun di dalam UUP hanya diatur oleh satu ayat, namun sebenarnya masalah pencatatan ini sangat dominan. Ini akan tampak dengan jelas menyangkut tata cara perkawinan itu sendiri yang kesemuanya berhubungan dengan pencatatan. Tidaklah berlebihan jika ada sementara pakar hukum yang menempatkannya sebagai syara; administratif yang juga menentukan sah tidaknya sebuah perkawinan.

KHI memuat masalah pencatatan perkawinan ini pada pasal 5 sebagai berikut.

- (1). Agar terjamin ketertiban perkawinan bagi masyarakat Islam, setiap perkawinan harus di catat.
- (2). Pencatatan perkawinan tersebut pada ayat (1) dilakukan oleh Pegawai Pencatat Nikah sebagaimana yang diatur dalam undang-undang No. 22 Tahun 1946 job. Undang-undang Nomor 32 Tahun 1954.

Selanjutnya pada pasal 6 dijelaskan:

- (1). Untuk memenuhi ketentuan dalam pasal 5, setiap perkawinan harus dilangsungkan di hadapan dan di bawah pengawasan Pegawai Pencatat Nikah.
- (2). Perkawinan yang dilakukan di luar pengawasan Pegawai Pencatat Nikah tidak mempunyai kekuatan hukum.

Aturan-aturan di dalam KHI ini sudah melangkah lebih jauh dan tidak hanya bicara masalah administratif. Pertama, di dalam pasal 5 ada klausul yang menyatakan agar terjaminnya ketertiban perkawinan bagi masyarakat

Islam. Ketertiban di sini menyangkut *ghayat al-tasyri'* (tujuan hukum Islam) yaitu menciptakan kemaslahatan bagi masyarakat. Kedua, pada pasal 6 ayat 2 ada klausul tidak mempunyai kekuatan hukum. Apa makna tidak mempunyai kekuatan hukum ini? Sayang KHI tidak memiliki penjelasan. Penulis lebih setuju jika tidak mempunyai kekuatan hukum diterjemahkan dengan tidak sah (*la yasihhu*). Jadi perkawinan yang tidak dicatatkan dipandang tidak sah.

Berdasarkan uraian di atas, dapat ditegaskan bahwa pencatatan perkawinan memiliki hubungan yang erat dengan aspek gender, karena perkawinan berhubungan dengan hak, kewajiban dan kedudukan suami istri dalam kehidupan rumah tangga dan masyarakat. Ketiga aspek yaitu hak, kewajiban dan kedudukan suami istri dapat mencerminkan adanya aspek gender atau tidak. Jika perkawinan tidak tercatat, maka hal ini menunjukkan masih adanya perbedaan kedudukan suami dan kedudukan istri. Dikatakan demikian, karena perkawinan tidak tercatat hanya memposisikan perempuan sebagai pihak yang *inferior* dan suami sebagai laki-laki sebagai *superior*.

## **B. Analisis terhadap Pencatatan Perkawinan Perspektif Gender**

Pencatatan perkawinan pada kantor pencatatan perkawinan, secara hukum tidak menjadi syarat bagi sahnya sebuah perkawinan. Untuk pencatatan perkawinan oleh pegawai pencatat, tidak disyaratkan bahwa perkawinan harus dilakukan dihadapannya. Perkawinan itu bisa saja dilakukan di luar kesaksiannya asal ada bukti yang autentik tentang telah dilangsungkannya perkawinan menurut UU No 1/1974, yang dapat menjadi dasar bagi kepentingan pencatatan perkawinan yang bersangkutan.

Kendatipun pencatatan perkawinan hanya bersifat administratif tetap harus dianggap penting karena melalui pencatatan perkawinan tersebut akan diterbitkan buku kutipan akta nikah yang akan menjadi bukti otentik tentang telah dilangsungkannya sebuah perkawinan yang sah.

Atas dasar argumen ini, mereka beranggapan bahwa pencatatan perkawinan bukan syarat sah, melainkan hanya syarat administratif. Seperti yang dinyatakan Wasit Aulawi, secara tegas undang-undang ini (UUP No 1/1974) hanya mengatur pencatatan perkawinan, talak dan rujuk, yang berarti hanya acara bukan materi hukum.<sup>2</sup>

Pada sisi lain, setidaknya beberapa alasan yang dikemukakan orang-orang yang memandang pencatatan perkawinan sebagai syarat sahnya sebuah perkawinan, pertama, selain didukung oleh praktik hukum dari badan-badan publik, juga pasal-pasal peraturan perundang-undangan pelaksanaan UUP (PP No. 9 Tahun 1975) dan juga dari jiwa dan hakikat UUP itu sendiri. Kedua, ayat yang ada di dalam pasal 2 UUP harus dipandang sebagai satu kesatuan yang tidak terpisah. Ketiga, apabila isi pasal 2 UUP dikaitkan dengan Bab III (pasal 13 s/d21) dan Bab IV (pasal 22/28), masing-masing tentang pencegahan dan pembatalan, hanya bisa dilakukan apabila diatur di dalam PP No. 9/1975. Jika perkawinan sah tanpa ada pencatatan, pasal pencegahan dan pembatalan menjadi tidak ada gunanya. Keempat, dari sisi bahasa, arti kata "dan" pada pasal 2 ayat 1 UUP berarti kumulatif.

---

<sup>2</sup>Wasit Aulawi, "Sejarah Perkembangan Hukum Islam di Indonesia", dalam, Amrullah Ahmad (ed) *Dimensi Hukum Islam dalam Sistem Hukum Nasional (Mengenang 65 tahun Prof. Dr. Bustanul Arifin, S.H)*, Jakarta: Gema Insani Press, 1996, hlm. 57.

UUP bukanlah UU pertama yang mengatur tentang pencatatan perkawinan bagi Muslim Indonesia. Sebelumnya sudah ada UU No. 22 tahun 1946, yang mengatur tentang pencatatan Nikah, Talak, dan Rujuk. Semula UU ini hanya berlaku untuk daerah Jawa dan Madura, tetapi dengan lahirnya UU No. 32 Tahun 1954, yang disahkan tanggal 26 Oktober 1954, Undang-undang No. 22 tahun 1946 diberlakukan untuk seluruh daerah luar Jawa dan Madura. Dengan ungkapan lain, dengan lahirnya UU No. 32 Tahun 1946 berlaku di seluruh Indonesia.

Dalam UU No. 22 Tahun 1946 disebutkan: (

i) Perkawinan diawasi oleh Pegawai Pencatat Nikah (ii) bagi pasangan yang melakukan perkawinan tanpa pengawasan dari pegawai Pencatat Nikah dikenakan hukuman karena merupakan satu pelanggaran. Lebih tegas tentang pencatatan dan tujuan pencatatan perkawinan ditemukan pada penjelasannya, bahwa dicatatkannya perkawinan agar mendapat kepastian hukum dan ketertiban.

Dengan demikian menyangkut status pencatatan perkawinan, masih terdapat kerancuan bahkan ketidak-jelasan antara UUP dengan penjelasannya dan aturan pelaksanaannya. Agaknya masalah pencatatan perkawinan ini tidak hanya diperdebatkan apakah sebagai syarat sah atau syarat administratif. Tetapi bagaimana dibangun cara pandang baru dalam kerangka pembaruan hukum keluarga Islam di Indonesia. Sampai di sini dapat dikatakan bahwa pencatatan perkawinan harus dilihat sebagai bentuk baru cara mengumumkan (mengiklankan perkawinan). Lebih jauh dari pencatatan ini lebih maslahat terutama bagi wanita dan anak-anak.

Saksi nikah bisa dipahami dalam dua bentuk, saksi hidup dan saksi akta yang pada gilirannya menjadi bukti otentik sebuah perkawinan. Bisa juga pencatatan perkawinan ditempatkan syarat administratif namun dengan status yang lebih tegas. Artinya, akta perkawinan itu walaupun tetap ditempatkan sebagai syarat administratif tapi di dalam perspektif kenegaraan memiliki kedudukan yang sangat penting dan berpengaruh pada sisi lain kehidupannya terutama dalam konteks kehidupan bernegara. Sebagai contoh, orang yang telah menikah harus menunjukkan aktanya jika memiliki suatu urusan apakah masalah KTP, Kartu keluarga, SIM, mendaftarkan anak sekolah dan urusan-urusan lainnya. Singkatnya, akta perkawinan adalah syarat wajib yang ditetapkan oleh negara.

Berdasarkan uraian di atas, dapat ditarik benang merah bahwa perkawinan tidak tercatat memiliki akibat hukum yang sangat merugikan kaum wanita dan anak-anak dari perkawinan tidak tercatat tersebut. Secara hukum, perkawinan tidak tercatat hanya menempatkan perempuan dalam posisi yang rendah.

Perkawinan tidak tercatat tidak memiliki kekuatan hukum. Dengan tidak adanya kekuatan hukum, maka suami tidak terikat secara hukum untuk memenuhi kewajibannya sebagai seorang suami yang harus memberikan nafkah kepada anak dan istrinya, serta kewajiban-kewajiban lainnya, Seperti melindungi istri, memberikan segala keperluan hidup berumah tangga, menanggung biaya pemeliharaan kesehatan bagi istri dan anak, biaya pendidikan bagi anak-anaknya, serta menyediakan tempat tinggal yang layak

(Kompilasi Hukum Islam pasal 80, 81). Tidak adanya keterikatan pada hukum ini, menjadi salah satu faktor yang menyebabkan suami begitu mudah mengabaikan kewajibannya terhadap istri dan anak-anak.

Perkawinan yang tidak tercatat berdampak sangat merugikan bagi istri dan anak-anak. Bagi istri, dampaknya secara hukum adalah tidak dianggap sebagai istri yang sah karena tidak memiliki bukti hukum yang otentik. Akibat lanjutannya, istri tidak berhak atas nafkah dan warisan suami jika ia meninggal dunia; istri tidak berhak atas harta gono-gini jika terjadi perceraian karena secara hukum perkawinan tersebut dianggap tidak pernah terjadi. Adapun dampaknya bagi anak adalah status anak yang dilahirkan dianggap sebagai anak tidak sah. Di dalam akta kelahirannya akan dicantumkan "anak luar nikah". Konsekuensinya, anak hanya memiliki hubungan perdata dengan ibu dan keluarga ibunya, dan tidak mempunyai hubungan hukum dengan ayahnya (ps. 42 dan 43 UUP). Tentu saja pencantuman anak luar nikah akan berdampak buruk secara sosial dan psikologis bagi si anak dan ibunya. Tambahan lagi bahwa ketidakjelasan status anak di muka hukum, mengakibatkan anak tidak berhak atas nafkah, warisan, biaya kehidupan dan pendidikan dari ayahnya. Selain berdampak hukum, perkawinan bawah tangan juga membawa dampak sosial yang buruk bagi perempuan. Perempuan yang melakukannya akan sulit bersosialisasi di masyarakat karena dianggap sebagai istri simpanan atau melakukan kumpul kebo (tinggal serumah tanpa menikah).

Dengan demikian kerugian perkawinan tidak tercatat sebagai berikut:

*Pertama*, tidak memiliki akta nikah. Jika bepergian kemudian menginap di hotel misalnya tidak menutup kemungkinan terkena razia. Karena dianggap bukan sebagai suami istri. Polisi hanya percaya manakala pasangan pria wanita tersebut dapat memperlihatkan akta nikah. Tentu saja jika ini terjadi sangat memalukan. *Kedua*, ketika anak lahir akan sulit mendapat akta kelahiran juga akan menjadi masalah ketika membuat Kartu Tanda Penduduk. *Ketiga*, apabila salah satu pasangan suami istri itu meninggal dunia, dalam hal ini misalnya pihak suami, maka anak tidak memiliki hubungan hukum dengan bapaknya melainkan hanya pada ibunya. Anak tidak memperoleh warisan dari bapaknya. *Keempat*, apabila terjadi cerai hidup, maka iastri kehilangan hak untuk menuntut harta bersama atau waris. *Kelima*, kapan waktu saja suami dapat menikah lagi pada wanita lain tanpa dapat dituntut oleh istri yang pernikahannya tidak tercatat.

Di samping penjelasan di atas sebenarnya dari perspektif gender, pernikahan tidak tercatat juga berdampak negatif bagi suami manakala semisal istrinya meninggal sedangkan istrinya seorang pekerja yang mempunyai gaji tinggi, maka suaminya tidak mendapatkan harta dari istri yang meninggal tadi.