

Kawin Belum Tercatat Sebagai Status paliatif¹

Oleh : Abdurrahman, S.Ag²

Nomenklatur Status

Status kawin belum tercatat merupakan status perkawinan yang mulai muncul pada tahun 2016. Merujuk Permendagri Nomor 9/ 2016 tentang Percepatan Peningkatan Cakupan Kepemilikan Akta Kelahiran, status kawin belum tercatat disematkan pada ibu dan ayah kandung seorang anak dalam akta kelahiran namun ibu dan ayah tersebut tidak memiliki akta nikah/ kutipan akta perkawinan tetapi status hubungan perkawinan pada Kartu Keluarga (KK) sebagai suami isteri.

Status tersebut hakikatnya sejajar dan analog dengan kawin bawah tangan (kawin sirri) sebagai perkawinan tanpa akta nikah/ kutipan akta perkawinan yang sebelumnya lebih dahulu populer di masyarakat. Bedanya, status ini dapat dicantumkan pada KK atau akta kelahiran anak dengan syarat membuat Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM) sebagai pasangan suami isteri dengan diketahui 2 orang saksi. Bila pasangan status tersebut bercerai maka statusnya di KK menjadi cerai belum tercatat berdasarkan SPTJM perceraian belum tercatat (formlur F-1.05 Permendagri Nomor 109/ 2019).

Menurut Zudan Arif Fakrulloh (Dirjen Dukcapil periode 2015-2023) status tersebut merupakan kebijakan afirmatif yang bertujuan melindungi istri dan anak dengan adanya status istri di KK ditulis istri dan status anak ditulis anak serta si anak bisa mendapatkan akta kelahiran dengan penambahan frasa anak dari suami istri yang perkawinannya belum tercatat. Dengan demikian, meskipun tidak ada buku nikah/ akta perkawinan, mereka bisa mendapatkan perlindungan hukum preventif seperti hak administrasi, akses layanan publik, relasi keluarga yang jelas antara suami, istri dan anak serta hak-hak lainnya, asalkan didasarkan adanya SPTJM.

Kritik Status

Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan, hemat penulis, kebijakan tersebut telah memunculkan “balapan kewenangan” (*authority race*) antara Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Disdukcapil) dengan Kantor Urusan Agama (KUA) dan Pengadilan Agama (PA) terkait pencatatan dan pengesahan perkawinan

¹ Telah dimuat di majalah mediasi, edisi I, Oktober 2024, Pengadilan Tinggi Agama Semarang

² Hakim Pengadilan Agama Yogyakarta

bagi yang beragama Islam. SPTJM dinilai “menyalip” peran buku nikah yang dikeluarkan KUA untuk mencantumkan status kawin di KK dan akta kelahiran anak meskipun tertulis belum tercatat. Sementara SPTJM tidak memiliki fungsi preventif layaknya buku nikah KUA dalam mencegah kekurangan syarat dan rukun perkawinan sehingga keabsahan perkawinan berbasis SPTJM patut dipertanyakan. Selain itu, kewenangan KUA sebagai pencatat perkawinan menjadi lemah karena perlindungan hukum preventif yang diberikan kepada status tersebut menjadikan masyarakat enggan ke KUA dan mencukupkan dengan kawin bawah tangan.

Dalam persepsi PA, pembuatan SPTJM dengan diketahui dua orang saksi mirip dengan proses pengesahan perkawinan (*itsbat nikah*) namun terkesan begitu sederhana. Berbeda dengan di PA yang dalam merekonstruksi peristiwa perkawinan (*feitelijke*) harus didasarkan bukti yang mencukupi (*preponderance of evidence*) baik secara formil maupun materil. Tidak hanya itu, peristiwa yang telah terbukti harus melalui proses pemilahan dan penilaian menurut hukum (*kualifiisir*) untuk dapat dikonversi menjadi peristiwa hukum (*rechtsfeit*), hingga akhirnya dapat ditetapkan status hukum sah atau tidaknya sebuah perkawinan (*konstituir*). Artinya tidak semua peristiwa perkawinan menjadi peristiwa yang bernilai hukum meskipun diketahui dua orang saksi, karenanya penetapan status kawin belum tercatat dengan dasar SPTJM dinilai rentan dengan penyelundupan hukum.

Kritik tersebut direspons Dirjen Dukcapil dengan terbitnya Surat No 472.2/15145/DUKCAPIL tertanggal 1 Novembr 2021. Diantara poin-poin yang perlu digarisbawahi yakni status kawin belum tercatat merupakan kebijakan yang bersifat sementara sampai dilaksanakan pencatatan perkawinan atau pengesahan perkawinan (*isbat nikah*) berdasarkan penetapan Pengadilan. Dan poin yang terpenting yakni pencantuman status tersebut dalam KK dikatakan bukan sebagai pengesahan perkawinan.

Surat tersebut kiranya telah mempertegas posisi Disdukcapil dengan KUA dan PA terkait status kawin belum tercatat. Pencantuman di KK yang tidak dimaknai sebagai pengesahan, mengantarkan kepada pemahaman bahwa status tersebut tidak berkekuatan hukum sepanjang belum ada pengesahan dari PA atau pencatatan oleh KUA. Urutannya, sebagai hulu dari hukum keluarga maka efek hukum status perkawinan tersebut dengan sendirinya menghilir pada hukum yang

terlahir darinya baik perceraian, kedudukan anak, kebendaan perkawinan (harta bersama), warisan dan lainnya.

Beberapa Persoalan Hukum

Hadirnya surat Disdukcapil tersebut, pada implementasinya masih menyisakan persoalan hukum. Semisal A melaksanakan kawin bawah tangan dengan B yang berstatus janda. Status keduanya di KK menjadi kawin belum tercatat berdasarkan SPTJM dengan diketahui 2 orang saksi. Kemudian keduanya dikaruniai anak dengan akta berbunyi anak A dan B yang perkawinannya belum tercatat. Keduanya lalu bercerai (bawah tangan) dan statusnya di KK menjadi cerai belum tercatat berdasarkan SPTJM perceraian. Selanjutnya A berencana kawin dengan perempuan lain di KUA namun ditolak karena tidak memiliki akta cerai dari PA (pasal 4 ayat 1 huruf m Permenag No. 20/ 2019). Karenanya A mengajukan pengesahan perkawinan dalam rangka penyelesaian perceraian dengan B di PA, namun putusannya ditolak dengan pertimbangan adanya syarat dan rukun perkawinan yang tidak dipenuhi oleh A dan B.

Satu sisi, status cerai A dan B di KK tidak berkekuatan hukum karena lahir dari status kawin belum tercatat yang belum disahkan PA. Di sisi lain status cerai tidak bisa dikonversi menjadi akta cerai di PA meskipun telah mengajukan itsbat nikah untuk perceraian, karena didasarkan perkawinan yang kurang syarat dan rukun. A dan B seakan tersandera dalam status tersebut. Persoalan ini tentunya dapat meluas pada sengketa harta bersama, nafkah, hak asuh anak, perwalian dan lainnya yang lahir dari status tersebut.

Satatus Paliatif

Munculnya persoalan di atas, hemat penulis, dikarenakan status kawin belum tercatat hanya bersifat paliatif, yakni untuk menjawab atau memberikan perlindungan hukum sementara dan tidak utuh, sehingga dikatakan belum tuntas. Berbagai perlindungan hukum preventif, sebagaimana disebutkan sebelumnya, tidak serta merta diikuti dengan perlindungan hukum kuratif (pemulihan hak) di saat hak-hak mereka tidak lagi terpenuhi atau ketika terjadi penyimpangan hukum. Hal ini mengingat status kawin belum tercatat tidak memberikan kedudukan di hadapan hukum atau pengadilan (*legal standing*) sepanjang belum ada pencatatan perkawinan di KUA atau penetapan pengesahan perkawinan di PA.

Sifat paliatif tersebut kerap kali tidak disadari oleh masyarakat karena mereka telah “terhipnotis” oleh perlindungan hukum preventif yang didapati. Mereka juga kerap berasumsi bahwa status kawin belum tercatat dipandang telah sesuai dengan norma agama Islam (*dinayatan*) dan hanya saja belum dicatatkan di KUA (*qada'an*). Pada akhirnya mereka tidak lagi peduli atau setidaknya menunda-nunda pengesahan perkawinan hingga akhirnya mereka baru tersadar ketika telah terjadi persoalan hukum dan status tersebut tidak bisa disahkan oleh PA;

Perlu dipahami bersama bahwa pertimbangan PA yang tidak selamanya bisa mengesahkan perkawinan, termasuk bagi status kawin belum tercatat karena *pertama*, syarat dan rukun perkawinan (termasuk larangan ataupun halangan) dalam skema hukum Islam merupakan bagian hukum *wadh'i* yang penerapannya bersifat memaksa (*dwingend rechts*) sesuai norma hukum Islam dan perundang-undangan yang berlaku atau bersifat yuridis normatif. *Kedua*, hukum Islam yang dimaksud telah terintegrasikan dalam perundang-undangan (positivisasi) bukan yang tersebar pada doktrin-doktrin fiqih yang bersifat disparitas dan tidak mengikat yang kerap dirujuk, diambil alih dan diyakini oleh pasangan status kawin belum tercatat. Karenanya cara kerja hakim dengan sendirinya mengikuti pola tersebut dan tidak boleh menyimpangi meskipun dengan dalih kesepakatan atau ketidaktahuan para pasangan, hal ini tidak lain demi terwujudnya ketertiban umum dan kepastian hukum.

Penutup

Untuk menuntaskan kesementaraan, melanjutkan kebijakan yang dinilai telah melindungi kepentingan perempuan dan anak dari status kawin belum tercatat dan mencegah efek paliatifnya secara berkepanjangan dan dapat menimbulkan persoalan hukum lebih luas maka hemat penulis perlu penyempurnaan kebijakan tersebut. Diantaranya, memperketat persyaratan SPTJM dengan memverifikasi syarat dan rukun sesuai peraturan perundang-undangan agar kelak simetris bila diajukan pengesahan perkawinan di PA. Selain itu perlu adanya pembatasan masa berlaku status karena mengingat status tersebut bersifat sementara, sehingga dapat mendorong pasangan untuk menuntaskan secepatnya melalui pengesahan perkawinan ke PA guna dipastikan keabsahan perkawinannya.

Bagi yang telah mengajukan ke PA namun ditolak, termasuk bagi status cerai belum tercatat maka sebaiknya pasangan tersebut mengajukan pengembalian

status kepada status semula (*status quo*) dengan tujuan untuk kepastian hukum dan ketertiban umum, serta agar mereka tidak tersandera pada status tersebut sebagaimana dipaparkan sebelumnya. Selain itu pasangan tersebut mengajukan permohonan asal usul anak untuk menghilangkan frasa “anak yang perkawinannya belum tercatat sesuai peraturan perundang-undangan”, demi kepastian status hukum anak tersebut dan demi perlindungan perdata si anak sebagaimana amanat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUU-VIII/2010 mengenai hak konstitusional bagi keabsahan anak di luar perkawinan.

Terakhir, perlu ada keseriusan melaksanakan sidang terpadu pengesahan perkawinan, bila perlu dilakukan secara periodik. Perma Nomor: 1/2015 tentang pelayanan terpadu sidang keliling oleh PA, KUA dan Disdukcapil dalam program pengesahan perkawinan, akta perkawinan dan akta kelahiran sangat berkorelasi dengan status kawin belum tercatat, bahkan dikatakan sebagai *a blessing in disguise*, karena data status tersebut secara nyata menunjang program tersebut dengan tanpa lagi mendata ulang perkawinan bawah tangan. Langkah aktif ini guna menyisir pasangan yang pasif mengajukan pengesahan perkawinan karena sekali lagi efek paliatif yang ditimbulkan dari status tersebut. *wallahua'lam bisshawab*.