



Pernikahan tanpa Pencatatan: Kegagalan Negara dalam Melindungi Hak Sipil Perempuan dan Anak

Unregistered Marriage: The State's Failure to Protect the Civil Rights of Women and Children

Syawal Ridwan*

Perencana Ahli Muda, Kanwil Kementerian Agama Provinsi Sulawesi Tenggara

*Penulis Korespondensi: syawalridwan@kemenag.go.id

Riwayat Artikel	Received	Revised	Accepted
	May 30, 2025	June 24, 2025	July 15, 2025

Berita Artikel

Kata Kunci

Anak;
Hegemoni;
Hukum Adat;
Legal Pluralism;
Literasi Hukum;
Nikah Siri;
Perempuan;
Perlindungan Hukum

Abstrak

Artikel kebijakan ini membahas fenomena pernikahan tidak tercatat di Indonesia sebagai cerminan kegagalan negara dalam menjamin hak-hak sipil perempuan dan anak. Pernikahan tanpa pencatatan resmi, baik dalam bentuk nikah siri maupun adat, menimbulkan dampak serius terhadap perlindungan hukum, terutama bagi kelompok rentan. Perempuan kehilangan hak atas nafkah, perlindungan dalam perceraian, dan akses keadilan, sementara anak-anak berisiko tidak memiliki akta kelahiran, sehingga kesulitan mengakses pendidikan, layanan kesehatan, dan bantuan sosial. Fenomena ini diperparah oleh ketimpangan layanan pencatatan di wilayah 3T, rendahnya literasi hukum, serta kuatnya norma sosial keagamaan dan adat yang kerap menegasi hukum negara. Tulisan ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan deskriptif-analitis berbasis studi pustaka, menganalisis regulasi, laporan lembaga terkait, dan publikasi akademik. Selain itu, digunakan teknik analisis isi serta kerangka USG (*Urgency, Seriousness, Growth*) untuk mengevaluasi tingkat kedaruratan dan pertumbuhan masalah. Dengan landasan teori Hegemoni Gramsci, Legal Pluralism, dan Ketidaksetaraan Struktural, artikel ini mengidentifikasi kesenjangan antara hukum formal dan praktik sosial yang menyebabkan perempuan dan anak berada dalam posisi rentan. Hasil analisis menunjukkan bahwa reformulasi regulasi pencatatan perkawinan merupakan alternatif kebijakan paling strategis dan efektif. Kesimpulannya, negara perlu hadir melalui reformasi regulatif, edukasi hukum, integrasi dengan norma lokal, serta perluasan layanan pencatatan untuk menjamin perlindungan hukum yang adil dan setara bagi seluruh warga negara.

Keywords

Birth Certificate;
Customary Law;
Gramscian
Hegemony;
Legal Literacy;
Legal Pluralism;
Unregistered
Marriage;
Women;
Women's Rights

Abstract

This policy article examines the phenomenon of unregistered marriages in Indonesia as a reflection of the state's failure to safeguard the civil rights of women and children. Marriages conducted without official registration—such as religious or customary marriages—pose serious consequences for legal protection, particularly for vulnerable groups. Women are deprived of rights to alimony, protection in divorce, and legal recognition, while children risk being denied birth certificates, limiting their access to education, healthcare, and social assistance. This issue is exacerbated by unequal access to civil registration services in remote areas, low legal literacy, and the dominance of religious and

customary norms that often override national law. This paper uses approach using qualitative methods based a descriptive-analytical on literature review, analyzing statutory regulations, institutional reports, and academic publications. Content analysis and the USG framework (Urgency, Seriousness, Growth) are applied to assess the magnitude and developmental risks of the issue. The analysis is grounded in Gramsci's Hegemony Theory, Legal Pluralism, and Structural Inequality Theory, which reveal a legal gap between formal norms and social practices that leave women and children legally and socially vulnerable. The findings indicate that regulatory reform of marriage registration emerges as the most strategic and effective policy option. In conclusion, the state must take an active role by reforming legal frameworks, expanding access to registration services, integrating local norms, and promoting legal education to ensure equal and just protection for all citizens.

PENDAHULUAN

Latar Belakang Masalah

Pernikahan merupakan institusi sosial dan hukum yang menjadi fondasi utama pembentukan keluarga dalam struktur negara modern. Di Indonesia, pernikahan yang tercatat secara resmi memiliki konsekuensi hukum yang signifikan terhadap status individu dan hak-hak sipil yang menyertainya. Namun, praktik pernikahan tidak tercatat masih banyak dijumpai, baik dalam bentuk nikah siri maupun pernikahan adat yang tidak dilaporkan ke Kantor Urusan Agama (KUA) atau Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Dukcapil). Berdasarkan Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) 2022, sekitar 6,7% pasangan usia subur di Indonesia belum memiliki dokumen resmi pernikahan, yang menunjukkan masih lemahnya jangkauan pencatatan oleh negara (Anon 2022).

Implikasi dari ketiadaan pencatatan pernikahan sangat serius, terutama terhadap perempuan dan anak yang lahir dari hubungan tersebut. Tanpa akta nikah, perempuan tidak memiliki landasan hukum yang kuat dalam mengakses hak-hak dasar seperti perlindungan dalam perceraian, hak atas harta bersama, dan kewajiban nafkah. Bagi anak, ketiadaan dokumen pernikahan orang tua dapat menghambat penerbitan akta kelahiran dan dokumen identitas lain yang diperlukan untuk mengakses pendidikan, layanan kesehatan, dan bantuan sosial. Komnas Perempuan dalam Catatan Tahunan 2023 menegaskan bahwa korban kekerasan dalam rumah tangga seringkali mengalami kesulitan hukum akibat status pernikahan yang tidak diakui secara administratif (Komnas Perempuan 2020).

Secara normatif, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perkawinan menegaskan bahwa pencatatan pernikahan oleh negara adalah keharusan agar pernikahan memperoleh kekuatan hukum. Namun demikian, berbagai hambatan struktural masih menghalangi implementasi efektif kebijakan ini. Faktor geografis (seperti keterpencilan lokasi), ekonomi (biaya dan prosedur administrasi), serta dominasi norma keagamaan dan adat turut melanggengkan praktik pernikahan tidak tercatat. Negara, dalam hal ini, gagal menjangkau kelompok rentan secara sistemik dan menyeluruh, sehingga menciptakan kesenjangan perlindungan hukum.

Ketimpangan gender menjadi aspek krusial yang menonjol dalam persoalan ini. Dalam banyak kasus, perempuan tidak memiliki posisi tawar dalam keputusan pencatatan pernikahan. Ketidakterlibatan mereka dalam proses administratif ini memperlihatkan relasi kuasa yang timpang di dalam institusi rumah tangga. Kajian dari Pusat Studi Gender dan Anak UIN Sunan Kalijaga (2021) menunjukkan bahwa perempuan dalam pernikahan tidak tercatat lebih rentan terhadap pemiskinan, marginalisasi sosial, serta kekerasan domestik tanpa jaminan perlindungan hukum yang memadai (Aprilia 2021) dan (PSW UIN SUKA 2021). Di sini terlihat bagaimana kegagalan negara dalam menciptakan sistem pencatatan inklusif telah mengabaikan keadilan bagi kelompok perempuan.

Urgensi kebijakan yang lebih transformatif dalam sistem pencatatan pernikahan menjadi semakin jelas. Masalah ini tidak bisa lagi dipandang semata-mata sebagai persoalan administratif, tetapi sebagai cerminan ketimpangan struktural dan kegagalan negara dalam menjamin hak-hak sipil. Intervensi kebijakan harus diarahkan pada peningkatan layanan pencatatan, reformulasi regulasi agar lebih adaptif terhadap konteks sosial, serta penguatan edukasi hukum dan sosial di tingkat akar rumput. Negara perlu hadir bukan hanya sebagai pembuat aturan, tetapi juga sebagai aktor pelindung yang memastikan tidak ada warga negara yang kehilangan haknya hanya karena pernikahannya tidak tercatat secara formal.

Di sejumlah wilayah, terbatasnya layanan KUA dan Dukcapil menjadi hambatan nyata yang memperkuat praktik pernikahan tidak tercatat. Ketimpangan infrastruktur, kekurangan SDM, serta alokasi anggaran yang tidak merata membuat banyak masyarakat di wilayah terpencil terpaksa menikah secara adat atau keagamaan tanpa prosedur pencatatan. Laporan Bappenas (2020) mencatat bahwa 38% perempuan usia subur di wilayah Indonesia timur mengalami kesulitan dalam mengakses layanan pencatatan sipil, mencerminkan minimnya kesiapan negara dalam memastikan jangkauan yang setara (Bappenas RI 2023).

Persoalan ini diperburuk oleh rendahnya literasi hukum di tengah masyarakat. Banyak pasangan tidak memahami konsekuensi jangka panjang dari pernikahan yang tidak tercatat. Ketidaktahuan ini bukan hanya mencerminkan kurangnya edukasi publik, tetapi juga lemahnya keberpihakan kebijakan pembangunan terhadap penguatan kesadaran hukum masyarakat. Studi oleh The Asia Foundation (2021) menunjukkan bahwa perempuan dari kelompok ekonomi rendah lebih rentan menerima praktik pernikahan tidak tercatat karena tidak mengetahui hak-haknya dan tidak memperoleh informasi yang memadai mengenai alternatif legal yang tersedia (Tuka dkk. 2025).

Di sisi lain, dualisme hukum antara norma negara dan norma agama/adat menciptakan ruang abu-abu yang mereduksi efektivitas hukum nasional. Negara mengakui pernikahan sebagai sah hanya jika tercatat, sementara masyarakat sering menganggap pernikahan sah secara agama sudah cukup (Alshodiq t.t.). Ketidaksinkronan ini memperlihatkan lemahnya harmonisasi regulasi yang membuat perlindungan hukum bagi warga menjadi parsial dan tidak menyeluruh. Norma formal menjadi tumpul ketika dihadapkan pada norma sosial yang dominan dan lebih dipercaya masyarakat.

Lebih dalam lagi, fenomena ini memperlihatkan bahwa perempuan menghadapi ketidaksetaraan struktural dalam ranah domestik. Dalam situasi pernikahan tidak tercatat, laki-laki sering memegang kontrol atas keputusan formalitas, sementara perempuan tidak memiliki

opsi yang setara untuk menuntut haknya. Ketika terjadi perceraian atau kekerasan, perempuan kehilangan dasar legal untuk mendapatkan keadilan. Hal ini menunjukkan bahwa sistem hukum yang tidak mampu menjangkau praktik nyata justru mereproduksi ketidakadilan dan menormalisasi kerentanan.

Tidak hanya di tingkat individu, pernikahan tidak tercatat juga berimplikasi pada akurasi data kependudukan nasional. Ketidaklengkapan data ini berdampak pada perencanaan pembangunan, alokasi sumber daya, hingga efektivitas program perlindungan sosial. Bappenas dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020–2024 menekankan pentingnya validitas data kependudukan untuk mencapai tujuan pembangunan inklusif dan berkelanjutan, sehingga pernikahan tidak tercatat menjadi tantangan tersendiri dalam konteks makro (Bappenas RI 2019). Anak-anak yang lahir dari pernikahan tidak tercatat sering kali menghadapi hambatan dalam memperoleh akta kelahiran, yang kemudian menghambat akses mereka ke pendidikan, jaminan kesehatan, hingga hak atas bantuan sosial. Hal ini diungkapkan dalam laporan Save the Children tahun 2022 yang menunjukkan bahwa anak-anak dari pernikahan tidak tercatat berisiko dua kali lebih besar mengalami keterbatasan akses layanan dasar (lihat juga, Save the Children 2023).

Dengan segala kompleksitasnya, pernikahan tidak tercatat harus dipahami sebagai kegagalan negara dalam menjamin keadilan dan perlindungan terhadap hak-hak sipil warganya, khususnya perempuan dan anak. Oleh karena itu, pendekatan kebijakan harus bersifat holistik—menggabungkan aspek legal, sosial, dan budaya secara terintegrasi. Negara harus mengembangkan strategi responsif yang menjamin bahwa setiap warga, tanpa kecuali, dapat mengakses hak-hak dasarnya melalui sistem pencatatan yang inklusif, adaptif, dan berkeadilan.

Identifikasi Masalah

Fenomena pernikahan tidak tercatat mencerminkan adanya celah dalam sistem hukum dan kebijakan negara, terutama dalam menjamin perlindungan hak-hak sipil kelompok rentan seperti perempuan dan anak. Masalah ini bersifat multidimensi dan saling terkait, meliputi aspek hukum, sosial, kelembagaan, serta ekonomi. Adapun pokok-pokok masalah yang dapat diidentifikasi sebagai berikut:

1. Ketidadaan perlindungan hukum terhadap perempuan dan anak dalam pernikahan yang tidak tercatat.

Ketidadaan pencatatan resmi atas pernikahan menyebabkan perempuan dan anak berada di luar jangkauan perlindungan hukum negara. Status hukum mereka menjadi lemah karena tidak diakui secara administratif, sehingga berdampak langsung pada pemenuhan dan pembelaan hak-haknya ketika terjadi konflik atau ketidakadilan dalam keluarga.

- Perempuan tidak memiliki kekuatan hukum dalam hal perceraian, hak waris, atau pengakuan nafkah.
- Anak-anak yang lahir dari pernikahan tersebut berisiko tidak memperoleh akta kelahiran dan hak sipil lainnya.

2. Ketimpangan akses layanan pencatatan pernikahan di wilayah terpencil dan masyarakat marjinal.

Keterbatasan infrastruktur, birokrasi yang rumit, dan lokasi geografis yang sulit dijangkau membuat layanan pencatatan pernikahan tidak dapat diakses secara merata, terutama di daerah tertinggal, terluar, dan terisolasi. Kondisi ini membuat banyak pasangan memilih untuk menikah tanpa pencatatan resmi karena proses formal dianggap terlalu sulit atau tidak tersedia sama sekali.

- Layanan KUA dan Dukcapil tidak merata, terutama di daerah 3T (Tertinggal, Terdepan, Terluar)
- Infrastruktur dan sumber daya pencatatan sipil belum mampu menjangkau seluruh lapisan masyarakat.

3. Rendahnya literasi hukum masyarakat terkait pentingnya pencatatan pernikahan.

Kurangnya pemahaman masyarakat tentang pentingnya pencatatan pernikahan dalam sistem hukum negara menyebabkan praktik nikah siri tetap dianggap sah secara sosial dan agama, meskipun tidak memiliki kekuatan hukum. Ketidaktahuan ini memperbesar kerentanan hukum, khususnya bagi perempuan dan anak yang tidak memahami hak-hak yang seharusnya mereka miliki.

- Banyak masyarakat menganggap sahnya pernikahan secara agama sudah cukup tanpa pencatatan negara.
- kurangnya edukasi publik dan sosialisasi kebijakan pencatatan oleh institusi negara.

4. Lemahnya sinergi antara sistem hukum negara dan norma sosial keagamaan atau adat.

Di banyak komunitas, norma agama atau adat lebih dijadikan rujukan utama daripada aturan negara. Ketika hukum formal tidak beririsan atau bertentangan dengan nilai-nilai lokal, masyarakat cenderung mengabaikan kewajiban pencatatan, yang pada akhirnya memperlemah otoritas hukum nasional dalam menjamin keadilan dan perlindungan hukum yang setara.

- Praktik pernikahan adat atau nikah siri lebih diterima dalam komunitas tertentu dibanding prosedur negara.
- Penghulu non-resmi atau tokoh adat sering melangsungkan pernikahan tanpa mewajibkan pencatatan.

5. Dampak struktural terhadap kualitas data kependudukan dan pembangunan sosial.

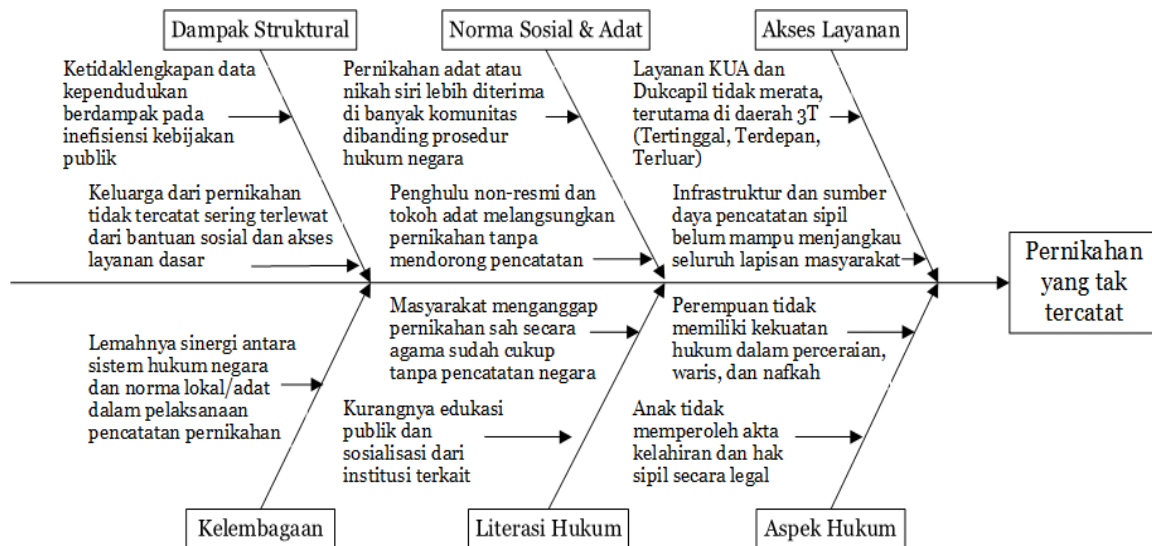
Pernikahan yang tidak tercatat menyebabkan ketidakteraturan dalam sistem administrasi kependudukan, terutama dalam hal pencatatan kelahiran dan identitas anak. Hal ini berdampak serius pada perencanaan pembangunan nasional karena data kependudukan yang tidak akurat dapat mengakibatkan ketidaktepatan dalam penyaluran layanan publik dan bantuan sosial.

- Ketidaklengkapan data pernikahan menyebabkan inefisiensi dalam perencanaan kebijakan publik.

- Anak dan keluarga dalam pernikahan tidak tercatat sering terlewat dari program bantuan sosial dan layanan dasar.

Dengan mengidentifikasi masalah-masalah ini secara sistematis, dapat dilihat bahwa pernikahan tidak tercatat bukan semata-mata persoalan administratif, tetapi menyangkut keadilan sosial, akses layanan publik, serta fungsi negara dalam melindungi warganya.

Identifikasi masalah ini dapat digambarkan seperti dalam diagram pohon masalah berikut ini:



Gambar 1. Pohon Masalah

Rumusan Masalah

Berdasarkan identifikasi masalah yang telah disusun, masalah yang paling urgen dan strategis untuk dijadikan problem statement adalah: “Ketiadaan perlindungan hukum terhadap perempuan dan anak dalam pernikahan yang tidak tercatat.” Alasan pemilihan ini adalah:

- Dampak langsung dan luas: Masalah ini menyentuh hak-hak dasar perempuan dan anak yang seharusnya dijamin oleh negara, seperti hak atas pengakuan hukum, keadilan, dan perlindungan sosial.
- Konsekuensi jangka panjang: Anak yang tidak memiliki akta kelahiran akan kesulitan mengakses pendidikan, layanan kesehatan, hingga bantuan negara.
- Ketimpangan gender yang nyata: Perempuan lebih rentan mengalami kekerasan, eksploitasi, dan ketidakadilan karena posisi hukumnya yang lemah dalam relasi domestik yang tidak diakui negara.
- Relasi langsung dengan mandat konstitusional negara: Negara memiliki kewajiban konstitusional dan internasional untuk melindungi warga, terutama kelompok rentan, sebagaimana tertuang dalam UUD 1945 dan Konvensi CEDAW.

Dengan demikian, maka *problem statement* kebijakannya bahwa di tengah kewajiban hukum yang mensyaratkan pencatatan resmi sebagai syarat sahnya perkawinan secara administratif, praktik pernikahan tidak tercatat masih berlangsung luas di berbagai wilayah

Indonesia. Ketidadaan akta nikah mengakibatkan status hukum perempuan dalam relasi domestik menjadi lemah, terutama ketika menyangkut hak-hak sipil seperti hak atas nafkah, perlindungan dari kekerasan dalam rumah tangga, hingga hak atas perwalian anak. Ketidaktercapaian layanan pencatatan oleh negara telah menempatkan sebagian warga negara dalam status hukum yang tidak pasti.

Perempuan yang berada dalam pernikahan tidak tercatat sering kali tidak memiliki posisi tawar dalam relasi perkawinan, dan mengalami kerentanan berlapis baik secara sosial, hukum, maupun ekonomi. Mereka tidak hanya berhadapan dengan stigma sosial, tetapi juga dengan sistem hukum yang tidak dapat mereka akses secara penuh karena ketidadaan dokumen yang mengafirmasi status pernikahan mereka. Anak-anak yang lahir dari kondisi tersebut turut mengalami implikasi struktural, khususnya dalam hal pengakuan identitas hukum dan akses terhadap layanan dasar publik yang berbasis data kependudukan.

Ketidakteraturan ini berlangsung dalam konteks lemahnya intervensi negara untuk menjamin kesetaraan akses terhadap pencatatan sipil. Ketimpangan layanan, minimnya literasi hukum, serta dominasi norma keagamaan dan adat yang tidak terintegrasi dengan sistem hukum nasional menciptakan jurang antara hukum formal dan kenyataan sosial. Praktik pernikahan tidak tercatat tidak hanya terus berlangsung, tetapi juga berkembang dalam ruang-ruang hukum yang tidak sepenuhnya dijangkau oleh negara.

Untuk memahami mengapa persoalan ini perlu menjadi prioritas dalam agenda kebijakan publik, penting untuk menelaah tingkat urgensi, keseriusan dampak, serta potensi pertumbuhan masalah pernikahan tidak tercatat jika tidak segera diintervensi. Pendekatan ini membantu merumuskan arah penanganan yang tepat sasaran dan proporsional terhadap kompleksitas persoalan yang ada.

Berikut adalah analisis masalah pernikahan tidak tercatat menggunakan pendekatan USG (*Urgency, Seriousness, Growth*):

1. *Urgency* (tingkat urgensi)

Masalah pernikahan tidak tercatat bersifat **mendesak** karena berdampak langsung pada perlindungan hak-hak sipil kelompok rentan, khususnya perempuan dan anak. Setiap hari, praktik ini berlangsung tanpa intervensi negara yang memadai, mengakibatkan ribuan anak lahir tanpa akta kelahiran dan perempuan kehilangan akses terhadap keadilan hukum. Dalam jangka pendek, ketidadaan akta nikah berdampak pada status hukum dalam perceraian, hak waris, dan pengakuan anak. Di tengah meningkatnya kasus kekerasan dalam rumah tangga, status hukum menjadi elemen vital bagi korban untuk mengakses perlindungan dan keadilan.

2. *Seriousness* (tingkat keseriusan dampak)

Dampak dari masalah ini sangat **serius dan sistemik**, karena menyentuh berbagai aspek kehidupan warga negara, mulai dari akses ke pendidikan, layanan kesehatan, jaminan sosial, hingga status kewarganegaraan. Anak-anak yang lahir dari pernikahan tidak tercatat menghadapi diskriminasi administratif dan sosial, sementara perempuan terjebak dalam relasi kuasa yang timpang dan rentan kekerasan. Ketimpangan ini diperkuat oleh lemahnya respons kelembagaan dan minimnya regulasi yang inklusif.

Selain itu, masalah ini juga berdampak pada akurasi data kependudukan nasional, yang penting untuk perencanaan dan pelaksanaan kebijakan pembangunan.

3. *Growth* (potensi perkembangan masalah di masa depan)

Masalah ini memiliki **potensi berkembang** lebih luas dan kompleks jika tidak segera ditangani. Pertumbuhan populasi usia produktif dan mobilitas sosial yang tinggi tanpa penguatan sistem pencatatan akan memperbesar jumlah keluarga dan anak-anak yang tidak terdaftar secara hukum. Di sisi lain, norma sosial dan keagamaan yang lebih dominan daripada hukum negara berpotensi memperkuat legitimasi sosial atas praktik pernikahan tidak tercatat. Jika dibiarkan, praktik ini dapat memperlebar kesenjangan sosial-ekonomi, melemahkan kepercayaan pada sistem hukum negara, dan menggagalkan tujuan pembangunan inklusif sebagaimana dirumuskan dalam RPJMN 2020–2024.

Tujuan dan Manfaat Kajian

Artikel kebijakan ini hadir sebagai bentuk kontribusi analitis terhadap isu yang sering kali terpinggirkan dalam perumusan kebijakan publik, khususnya terkait perlindungan terhadap kelompok rentan seperti perempuan dan anak. Untuk itu, bagian berikut akan menguraikan secara eksplisit tujuan dan manfaat dari penulisan artikel ini sebagai dasar untuk mendorong perubahan regulatif dan pendekatan kebijakan yang lebih inklusif.

Tujuan:

1. Menganalisis akar permasalahan pernikahan tidak tercatat di Indonesia dengan menekankan dampaknya terhadap perlindungan hukum perempuan dan anak.
2. Menggambarkan keterbatasan kebijakan yang berlaku saat ini dalam menjangkau kelompok masyarakat yang paling terdampak oleh praktik nikah tanpa pencatatan resmi.
3. Mengidentifikasi faktor sosial, kultural, dan struktural yang memperkuat berlangsungnya pernikahan tidak tercatat, terutama di wilayah dengan literasi hukum rendah dan minim akses layanan negara.
4. Merumuskan rekomendasi kebijakan yang responsif dan aplikatif bagi pemerintah, khususnya dalam hal pembenahan sistem pencatatan sipil, edukasi hukum masyarakat, dan penguatan perlindungan hukum bagi kelompok rentan.
5. Mendorong sinergi antara regulasi formal dan norma sosial keagamaan/adat agar pencatatan pernikahan dapat diterima dan dijalankan secara efektif di berbagai lapisan masyarakat.

Manfaat:

1. Bagi pembuat kebijakan (pemerintah pusat dan daerah): Menjadi dasar pertimbangan dalam merumuskan kebijakan afirmatif yang melindungi perempuan dan anak dari ketidakpastian hukum akibat pernikahan tidak tercatat.

2. Bagi lembaga layanan masyarakat (Dukcapil, KUA, pengadilan agama): Memberikan pemahaman tentang hambatan implementasi sistem pencatatan pernikahan serta strategi untuk menjangkau masyarakat marginal.
3. Bagi akademisi dan peneliti: Menjadi bahan kajian kritis atas hubungan antara hukum, kebijakan publik, dan dinamika sosial-budaya dalam persoalan pencatatan pernikahan.
4. Bagi masyarakat sipil dan aktivis hak perempuan dan anak: Menjadi alat advokasi berbasis data dan analisis kebijakan untuk mendorong reformasi regulasi dan penguatan perlindungan hak warga negara.
5. Bagi masyarakat umum: Meningkatkan kesadaran tentang pentingnya pencatatan pernikahan sebagai fondasi perlindungan hukum keluarga, terutama bagi perempuan dan anak.

KERANGKA TEORI DAN KONSEPTUAL

Kerangka Teori

Dalam memahami pernikahan tidak tercatat sebagai sebuah fenomena sosial dan hukum, beberapa teori digunakan untuk menjelaskan struktur dan dinamika persoalan yang terjadi:

- Teori Hegemoni Gramsci

Teori ini menjelaskan bagaimana norma-norma dominan dalam masyarakat (misalnya, norma agama atau adat) sering kali mengalahkan hukum negara dalam praktik sehari-hari. Dalam konteks pernikahan tidak tercatat, hegemoninya terletak pada kuatnya legitimasi sosial atas pernikahan siri yang dianggap sah secara agama, meskipun tidak memiliki pengakuan legal dari negara.

- Teori Sistem Hukum Dualistik (*Legal Pluralism*)

Teori ini digunakan untuk memahami keberadaan dua sistem hukum yang berjalan bersamaan: hukum negara dan hukum sosial (agama/adat). Fenomena ini menjelaskan mengapa sebagian masyarakat lebih tunduk pada norma lokal ketimbang regulasi negara, sehingga pencatatan nikah dipandang tidak esensial.

- Teori Ketidaksetaraan Struktural

Teori ini menjelaskan bagaimana struktur sosial, seperti patriarki dan ketimpangan akses terhadap layanan publik, menciptakan kerentanan hukum bagi perempuan dan anak. Ketika struktur negara gagal menyediakan akses dan perlindungan hukum yang merata, kelompok rentan menjadi korban utama dari ketidaktercataan pernikahan.

Kerangka Konseptual

Beberapa konsep utama digunakan untuk menganalisis isu ini secara lebih tajam:

- **Pernikahan Tidak Tercatat**

Merujuk pada pernikahan yang dilakukan menurut hukum agama atau adat tanpa melalui pencatatan resmi oleh negara melalui Kantor Urusan Agama (KUA) atau Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil. Dalam konteks hukum Indonesia, pernikahan seperti ini tidak memiliki kekuatan hukum yang sah dan tidak bisa dijadikan dasar untuk perlindungan hukum lebih lanjut.

- **Perlindungan Hukum**

Mengacu pada mekanisme legal formal yang menjamin hak-hak dasar warga negara, termasuk hak atas identitas, hak atas pengakuan keluarga, hak atas perlindungan dari kekerasan, hak waris, dan hak atas bantuan hukum atau negara.

- **Kelompok Rentan**

Dalam konteks ini, perempuan dan anak diposisikan sebagai kelompok rentan karena posisi hukum dan sosial mereka yang lebih lemah dalam struktur masyarakat. Ketika negara tidak hadir melalui mekanisme pencatatan dan pengakuan hukum, mereka menjadi pihak yang paling dirugikan.

- **Kesenjangan Akses**

Konsep ini menggambarkan adanya perbedaan kemampuan dan peluang masyarakat dalam mengakses layanan pencatatan sipil akibat faktor geografis, ekonomi, pendidikan, dan budaya.

Kerangka teoritis dan konseptual ini akan menjadi landasan dalam menganalisis data, merumuskan akar masalah, serta merancang rekomendasi kebijakan yang sesuai dengan kebutuhan sosial dan realitas hukum yang ada.

METODOLOGI

Penulisan artikel kebijakan ini menggunakan metode **kualitatif** dengan pendekatan **deskriptif-analitis** yang bertujuan untuk menggambarkan fenomena pernikahan tidak tercatat secara sistematis dan menganalisis dampaknya terhadap perempuan dan anak dari sisi sosial, hukum, dan administratif. Pendekatan ini memungkinkan penulis untuk tidak hanya memaparkan data dan fakta empiris, tetapi juga mengurai persoalan mendasar yang melatarbelakanginya serta menghubungkannya dengan konteks kebijakan yang berlaku.

Adapun sumber data utama berasal dari studi literatur, regulasi perundang-undangan, laporan lembaga pemerhati perempuan dan anak, serta publikasi akademik dan media yang relevan. Penelusuran dilakukan terhadap berbagai referensi yang mendokumentasikan praktik pernikahan tidak tercatat, permasalahan hukum yang ditimbulkannya, dan bagaimana negara merespons fenomena tersebut melalui kebijakan maupun layanan pencatatan sipil.

Dalam menjabarkan permasalahan, artikel ini menggunakan teknik **analisis isi (content analysis)** terhadap dokumen hukum dan kebijakan yang berlaku, serta mengaitkannya dengan teori-teori sosial dan hukum yang mendasari praktik masyarakat terkait pernikahan dan pencatatan. Analisis dilakukan untuk menyoroti kesenjangan antara norma hukum formal dengan praktik sosial yang berlangsung di masyarakat.

Selain itu, digunakan pula metode **USG analysis (Urgency, Seriousness, Growth)** sebagai alat bantu untuk mengukur tingkat kedaruratan, keseriusan, dan potensi pertumbuhan dari masalah utama yang diangkat. Analisis ini memberikan gambaran objektif tentang mengapa masalah pernikahan tidak tercatat, khususnya dampaknya terhadap perempuan dan anak, perlu mendapat perhatian kebijakan secara mendalam dan prioritas dalam intervensi negara.

Secara keseluruhan, metodologi penulisan ini dirancang untuk membangun argumentasi kebijakan yang kokoh, berbasis bukti, serta mempertimbangkan kerangka hukum dan sosial yang saling mempengaruhi. Dengan demikian, artikel ini tidak hanya bersifat informatif, tetapi juga memberi kontribusi analitis dalam merumuskan alternatif kebijakan yang berpihak pada perlindungan kelompok rentan.

ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Hasil dan Pembahasan

Fenomena pernikahan tidak tercatat di Indonesia merupakan permasalahan multidimensional yang menyentuh aspek hukum, sosial, ekonomi, hingga kultural. Praktik ini umumnya terjadi di komunitas yang memegang teguh norma agama dan adat sebagai sumber legitimasi pernikahan. Dalam konstruksi sosial semacam itu, pencatatan negara kerap dianggap sekunder atau bahkan tidak perlu, padahal secara hukum formal pernikahan yang tidak dicatat tidak memiliki kekuatan hukum. Ketidaktercatan ini bukan hanya mengaburkan status hukum pasangan, tetapi juga menciptakan kerentanan struktural bagi perempuan dan anak.

Dampak dari absennya pencatatan formal sangat konkret terlihat dalam relasi domestik. Perempuan yang menikah tanpa akta nikah kehilangan posisi tawar dalam perceraian, hak atas harta bersama, dan perlindungan dari kekerasan rumah tangga. Ketika konflik terjadi, mereka kesulitan memperoleh keadilan karena statusnya tidak diakui secara administratif. Demikian pula, anak-anak yang lahir dari pernikahan ini sering kali tidak dapat memperoleh akta kelahiran yang mencantumkan nama ayah secara sah, menghambat akses mereka terhadap layanan dasar seperti pendidikan dan kesehatan.

Masalah ini diperburuk oleh ketimpangan geografis dan layanan publik. Di wilayah tertinggal, terdepan, dan terluar (3T), akses terhadap Kantor Urusan Agama (KUA) atau Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Dukcapil) sangat terbatas. Masyarakat yang tinggal jauh dari pusat layanan terpaksa menempuh biaya transportasi tinggi atau menyerah pada prosedur birokratis yang rumit. Akibatnya, mereka memilih jalur informal melalui tokoh agama atau adat yang tidak mensyaratkan pencatatan resmi.

Rendahnya literasi hukum menjadi faktor determinan yang memperkuat praktik pernikahan tidak tercatat. Banyak masyarakat, terutama dari kalangan ekonomi lemah, tidak mengetahui pentingnya akta nikah sebagai dasar perlindungan hukum. Mereka cenderung menganggap bahwa pernikahan sah menurut agama sudah cukup. Negara, dalam hal ini, gagal menyediakan edukasi hukum yang masif dan efektif, terutama di akar rumput, yang bisa membekali masyarakat dengan pemahaman akan konsekuensi hukum dari pernikahan tanpa pencatatan.

Hegemoni norma agama dan adat atas hukum formal menjadi bukti nyata lemahnya otoritas negara dalam ruang privat masyarakat. Ketika sistem hukum negara tidak mampu mengakomodasi atau berintegrasi dengan norma lokal, maka regulasi kehilangan daya ikatnya. Dalam banyak kasus, penghulu tidak resmi atau tokoh adat justru menjadi rujukan utama, dan pernikahan tetap dianggap sah meskipun tidak terdaftar. Ini memperlihatkan bahwa pluralisme hukum di Indonesia belum berhasil dikelola untuk melindungi hak sipil warga negara secara adil.

Ketimpangan gender juga terlihat mencolok dalam praktik ini. Perempuan tidak hanya menjadi pihak yang paling terdampak secara hukum, tetapi juga sering tidak dilibatkan dalam keputusan untuk mencatatkan pernikahan. Posisi subordinatif perempuan dalam struktur sosial dan rumah tangga membuat mereka sulit menuntut hak atas pencatatan. Bahkan dalam banyak kasus, perempuan harus menanggung konsekuensi hukum dari keputusan yang tidak mereka buat.

Secara struktural, negara belum optimal dalam menjangkau seluruh lapisan masyarakat dengan layanan pencatatan yang setara. Regulasi yang ada memang mewajibkan pencatatan, tetapi tidak dibarengi dengan infrastruktur, pendanaan, dan strategi pelayanan yang adaptif terhadap konteks lokal. Layanan pencatatan masih terpusat, lambat berinovasi, dan belum didesain untuk menjangkau kelompok marginal. Ketimpangan ini menambah celah ketidakadilan yang terus meluas dan mengakar.

Data kependudukan nasional pun terdampak langsung oleh praktik ini. Pernikahan yang tidak tercatat menyebabkan banyak anak tidak memiliki identitas legal yang jelas, yang pada akhirnya mengganggu validitas data nasional. Ketika data kependudukan tidak akurat, maka perencanaan pembangunan, distribusi bantuan sosial, dan penyusunan kebijakan menjadi bias dan tidak tepat sasaran. Negara kehilangan kemampuan dasar untuk merespons kebutuhan warganya secara adil dan efektif.

Faktor ekonomi, meskipun bukan penyebab tunggal, turut memperkuat persoalan ini. Meskipun biaya pencatatan formal sebenarnya terjangkau, persepsi masyarakat tentang mahalnnya biaya dan rumitnya prosedur tetap menjadi hambatan psikologis. Ditambah lagi dengan potensi pungutan liar atau pelayanan diskriminatif dari aparat, banyak pasangan dari kelompok miskin merasa lebih aman memilih jalur tidak resmi yang cepat dan tanpa biaya tambahan.

Ketika perempuan dari pernikahan tidak tercatat menghadapi konflik hukum, mereka kerap tidak memiliki akses terhadap lembaga hukum karena tidak mampu menunjukkan status hukum sebagai istri. Pengadilan agama atau lembaga bantuan hukum pun sering kali terbatas dalam memberikan intervensi karena tidak ada bukti legal formal. Dalam kondisi

ini, ketimpangan gender dan kemiskinan hukum saling menguatkan, memperbesar risiko kekerasan dan eksploitasi.

Dari sisi anak, status sebagai “anak luar kawin” menurut hukum negara menimbulkan stigma dan diskriminasi yang berkepanjangan. Mereka tidak hanya kesulitan memperoleh dokumen identitas, tetapi juga mengalami hambatan psikososial dalam kehidupan sehari-hari. Padahal, mereka adalah korban dari sistem hukum dan sosial yang gagal memberikan perlindungan dan pengakuan. Negara semestinya tidak menghukum mereka karena kesalahan administratif orang tuanya.

Keseluruhan temuan ini menegaskan bahwa praktik pernikahan tidak tercatat tidak bisa dianggap sebagai penyimpangan administratif semata, melainkan sebagai indikator kegagalan negara dalam menghadirkan keadilan substantif bagi warga negaranya. Diperlukan intervensi kebijakan yang komprehensif—menggabungkan pendekatan struktural, edukatif, dan kultural—untuk memastikan bahwa setiap warga, terutama perempuan dan anak, dapat mengakses hak-haknya secara penuh dalam sistem hukum yang adil dan inklusif.

ANALISIS KEBIJAKAN

Meskipun kerangka hukum terkait pencatatan perkawinan di Indonesia telah diatur secara eksplisit dalam berbagai peraturan perundang-undangan, implementasinya di lapangan menunjukkan adanya kesenjangan serius antara norma hukum dan praktik sosial. Kesenjangan ini mengakibatkan hilangnya perlindungan hukum bagi perempuan dan anak yang berada dalam pernikahan tidak tercatat, sekaligus mencerminkan kelemahan negara dalam menjalankan fungsi perlindungannya.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan (Pasal 2 ayat 2) menyatakan bahwa suatu perkawinan dianggap sah apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agama dan kepercayaan, serta dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Namun, frasa “dan dicatat” seringkali diabaikan dalam praktik karena kuatnya persepsi masyarakat bahwa pengesahan agama sudah cukup. Ketidadaan sanksi yang tegas dan aplikatif terhadap pelanggaran pencatatan menyebabkan ketentuan ini kehilangan daya paksa hukum, memperlemah kepatuhan administratif masyarakat terhadap negara.

Selain itu, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, sebagaimana diubah dengan UU No. 24 Tahun 2013, mewajibkan setiap peristiwa penting seperti kelahiran, kematian, dan perkawinan untuk dicatatkan secara resmi kepada negara. Dalam Pasal 2 UU tersebut, penegasan bahwa dokumen pencatatan adalah dasar legalitas administrasi warga negara seharusnya menjamin hak sipil secara menyeluruh. Namun, lemahnya sistem monitoring dan minimnya inovasi layanan—terutama di wilayah 3T—mengakibatkan tidak semua warga dapat menjangkau hak administratifnya dengan setara.

Regulasi lain yang seharusnya melindungi kelompok rentan adalah UU No. 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak dan UU No. 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga. Namun, kedua undang-undang ini tidak dapat berfungsi optimal ketika status hukum keluarga tidak jelas. Tanpa akta nikah, seorang perempuan tidak dapat membuktikan statusnya sebagai istri dalam gugatan perceraian atau tuntutan nafkah,

sementara anak tidak bisa mendapatkan pengakuan hukum dari ayahnya untuk keperluan akta kelahiran. Dalam situasi ini, perlindungan hukum kehilangan fondasi administratifnya.

Di sisi kelembagaan, fragmentasi antara Kementerian Agama (melalui KUA) dan Dinas Dukcapil sebagai instansi pelaksana pencatatan perkawinan menimbulkan tumpang tindih kewenangan dan lemahnya koordinasi. Sistem yang terpisah antara pencatatan untuk umat Islam dan non-Islam menambah beban birokrasi dan menciptakan ketimpangan akses. Padahal, prinsip dasar negara hukum yang adil menuntut sistem pencatatan yang seragam dan integratif tanpa diskriminasi atas dasar agama atau tempat tinggal.

Selain itu, ketidakhadiran regulasi yang mengakomodasi realitas sosial turut memperburuk kondisi. Tidak ada skema yang secara jelas mengatur pengakuan administratif terhadap pernikahan yang telah berlangsung lama secara faktual namun belum tercatat. Akibatnya, pasangan dan anak dari pernikahan semacam ini terjebak dalam situasi hukum yang ambigu. Negara gagal menyediakan jalan legal yang realistis dan terjangkau untuk melegalkan hubungan tersebut tanpa menambah beban administratif atau biaya yang tinggi.

Permasalahan ini menunjukkan bahwa pendekatan normatif semata tidak cukup untuk menangani kompleksitas persoalan. Kebijakan yang bersifat represif atau prosedural justru mendorong masyarakat untuk mencari jalur alternatif di luar sistem formal. Dalam konteks ini, hukum formal negara belum mampu bersaing dengan legitimasi sosial yang diberikan oleh tokoh agama dan adat. Ini menegaskan pentingnya kebijakan yang tidak hanya berbasis hukum positif, tetapi juga responsif terhadap dinamika sosial dan budaya masyarakat.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa kebijakan pencatatan perkawinan di Indonesia menghadapi dua tantangan utama: lemahnya daya paksa regulasi dan tidak inklusifnya desain kebijakan terhadap kelompok rentan. Negara perlu bergerak dari pendekatan legalistik menuju pendekatan kolaboratif dan integratif, yang melibatkan aktor sosial seperti tokoh agama, pemuka adat, dan organisasi masyarakat sipil dalam proses pencatatan. Di saat yang sama, kebijakan harus didorong untuk menjamin akses universal terhadap pencatatan tanpa diskriminasi geografis maupun ekonomi.

Berikut adalah rumusan Alternatif Kebijakan berdasarkan hasil Analisis Kebijakan yang telah disusun sebelumnya. Setiap alternatif dirancang untuk menjawab akar masalah pencatatan pernikahan tidak tercatat secara komprehensif, realistis, dan berkeadilan, dengan mempertimbangkan konteks regulatif, sosial, dan administratif.

ALTERNATIF KEBIJAKAN

1. Reformulasi Regulasi Pencatatan Perkawinan

Negara perlu memperkuat norma hukum melalui revisi Undang-Undang Perkawinan dan UU Administrasi Kependudukan agar lebih tegas dan operasional dalam mewajibkan pencatatan sebagai syarat legalitas pernikahan. Reformulasi ini harus menyisipkan sanksi administratif yang proporsional (tanpa kriminalisasi) bagi pihak yang mengabaikan kewajiban pencatatan, serta membuka ruang untuk pengakuan adminis-

tratif bersyarat atas pernikahan yang telah berlangsung faktual. Penyesuaian norma ini menjadi fondasi utama untuk mengatasi celah perlindungan hukum yang dialami perempuan dan anak.

2. Integrasi Sistem Pencatatan dengan Lembaga Keagamaan dan Adat

Negara perlu membangun skema kerja sama formal antara lembaga keagamaan/adat dan instansi negara (KUA/Dukcapil) melalui mekanisme pelaporan otomatis. Setiap pernikahan yang dilakukan secara agama atau adat wajib dilaporkan oleh tokoh yang memimpin pernikahan ke lembaga pencatatan resmi dalam waktu tertentu. Integrasi ini memperkecil *gap* antara norma sosial dan hukum negara, serta memperluas jangkauan legalitas tanpa menegasikan keyakinan masyarakat.

3. Digitalisasi dan Mobilisasi Layanan Pencatatan di Wilayah 3T

Pemerintah harus menyediakan layanan pencatatan keliling berbasis digital (*mobile-based civil registration*), khususnya di wilayah 3T (Tertinggal, Terdepan, Terluar). Upaya ini dapat dikombinasikan dengan program pemutihan administratif (*administrative amnesty*) yang memungkinkan masyarakat mencatatkan pernikahan yang telah lama berlangsung tanpa dikenai sanksi. Kebijakan ini mendekatkan negara kepada warga dan menurunkan beban administratif yang selama ini menjadi hambatan.

4. Penguatan Literasi Hukum melalui Kampanye Edukasi Komunitas

Kampanye nasional tentang pentingnya pencatatan pernikahan harus dilaksanakan melalui pendekatan berbasis komunitas, kolaborasi dengan organisasi perempuan, tokoh masyarakat, sekolah, dan tempat ibadah. Materi kampanye harus menekankan risiko hukum dari pernikahan tidak tercatat dan manfaat jangka panjang dari legalitas administratif. Strategi ini penting untuk mengubah persepsi bahwa pengesahan agama saja sudah cukup, dan mendorong perubahan dari dalam komunitas.

5. Mekanisme Perlindungan Hukum Sementara bagi Perempuan dan Anak

Negara perlu menyediakan jalur perlindungan hukum sementara (*interim legal protection*) bagi perempuan dan anak dari pernikahan tidak tercatat, termasuk layanan konsultasi dan pendampingan hukum gratis di pengadilan agama, pembentukan hotline layanan hukum keluarga, serta pengakuan administratif bersyarat terhadap anak yang lahir dari pernikahan informal. Mekanisme ini menjadi bentuk kehadiran negara atas realitas sosial yang telah berlangsung dan memberi jaminan hukum transisional.

Untuk menentukan kebijakan yang paling tepat dalam mengatasi persoalan ketidakpastian status hukum perempuan dan anak akibat pernikahan yang tidak tercatat, diperlukan proses analisis yang sistematis terhadap berbagai alternatif kebijakan yang telah disusun. Salah satu pendekatan yang digunakan dalam evaluasi kebijakan publik adalah metode evaluasi kriteria menurut William N. Dunn.

Evaluasi ini mempertimbangkan enam dimensi utama, yaitu: efektivitas, efisiensi, kecukupan, perataan (*equity*), responsivitas, dan ketepatangunaan (*appropriateness*). Melalui pemberian skor kualitatif terhadap setiap alternatif berdasarkan masing-masing kriteria tersebut, proses ini bertujuan untuk menilai sejauh mana setiap opsi kebijakan mampu

menjawab persoalan inti secara komprehensif dan realistis.

Berikut ini adalah tabel skoring yang memuat perbandingan antar alternatif kebijakan berdasarkan kriteria evaluasi tersebut sebagai dasar pengambilan keputusan terhadap pilihan kebijakan yang paling unggul.

Skoring Alternatif Kebijakan:

Kriteria Evaluasi	Reformulasi Regulasi Pencatatan Perkawinan	Integrasi Sistem Pencatatan dengan Lembaga Keagamaan dan Adat	Digitalisasi dan Mobilisasi Layanan Pencatatan di Wilayah 3T	Penguatan Literasi Hukum melalui Kampanye Edukasi Komunitas	Mekanisme Perlindungan Hukum Sementara bagi Perempuan dan Anak
Efektivitas	5	4	3	3	4
Efisiensi	4	4	3	3	3
Kecukupan	5	4	3	3	4
Perataan	4	5	4	5	5
Responsivitas	5	4	3	4	5
Ketepatangunaan	5	4	3	4	5
Total Skor	28	25	19	22	26

Berdasarkan skoring terhadap enam kriteria evaluasi yang dikembangkan oleh William N. Dunn, terlihat bahwa **Reformulasi Regulasi Pencatatan Perkawinan** memperoleh nilai tertinggi dibandingkan alternatif lainnya. Kebijakan ini tidak hanya menunjukkan efektivitas yang tinggi dalam memberikan kepastian hukum, tetapi juga dinilai paling tepat guna karena menysasar akar struktural dari persoalan, yaitu kerangka hukum itu sendiri.

Di samping itu, alternatif ini dinilai cukup efisien karena berpotensi mengoptimalkan sumber daya birokrasi yang sudah ada, serta mampu menjangkau kelompok rentan melalui penguatan norma hukum yang bersifat inklusif. Dari sisi responsivitas dan kecukupan, reformulasi regulasi memberikan ruang bagi pembaruan sistemik yang lebih peka terhadap kebutuhan sosial masyarakat.

Dengan demikian, alternatif reformulasi regulasi menjadi pilihan kebijakan yang paling rasional dan strategis untuk diusulkan dalam rangka memperkuat perlindungan terhadap perempuan dan anak yang terdampak oleh praktik pernikahan tidak tercatat.

SIMPULAN DAN REKOMENDASI

Simpulan

Fenomena pernikahan tidak tercatat di Indonesia bukan hanya persoalan administratif, tetapi juga manifestasi dari ketimpangan struktural dan lemahnya keberpihakan negara terhadap kelompok rentan, khususnya perempuan dan anak. Ketidaktercatan perkawinan menempatkan perempuan dalam posisi hukum yang lemah dan anak-anak dalam status identitas yang tidak pasti. Dalam banyak kasus, konsekuensi hukum yang seharusnya melindungi justru tidak dapat diakses karena absennya legitimasi administratif.

Analisis menunjukkan bahwa penyebab utama dari maraknya pernikahan tidak tercatat bersumber pada empat hal utama: ketimpangan infrastruktur layanan pencatatan, rendahnya literasi hukum masyarakat, dominasi norma agama/adat atas norma negara, dan lemahnya regulasi yang mampu memaksa pencatatan sebagai syarat hukum. Semua faktor ini menunjukkan bahwa negara belum sepenuhnya hadir dalam menjamin hak-hak sipil warga, terutama mereka yang hidup di wilayah 3T dan dalam kondisi sosial-ekonomi marginal.

Dampak yang ditimbulkan tidak hanya menyentuh ranah domestik keluarga, tetapi juga merembet pada akurasi data kependudukan nasional dan efektivitas distribusi layanan sosial. Ketika perempuan dan anak hidup dalam kondisi tanpa perlindungan hukum formal, negara turut andil dalam mereproduksi ketidakadilan sosial melalui sistem hukum yang eksklusif dan tidak adaptif terhadap realitas masyarakat.

Dengan menggunakan kerangka teori hegemoni, pluralisme hukum, dan ketidaksetaraan struktural, disimpulkan bahwa solusi terhadap persoalan ini tidak dapat diselesaikan melalui pendekatan hukum normatif semata. Diperlukan intervensi negara yang bersifat transformatif dan integratif—yang tidak hanya memperbaiki sistem pencatatan, tetapi juga merekonstruksi sinergi antara hukum negara dan norma lokal.

Oleh karena itu, perlindungan terhadap perempuan dan anak dalam konteks pernikahan tidak tercatat harus menjadi prioritas dalam kebijakan publik nasional. Reformulasi regulasi, integrasi pelayanan dengan lembaga keagamaan dan adat, serta perluasan akses layanan pencatatan di wilayah 3T harus diimbangi dengan edukasi hukum berbasis komunitas. Negara perlu hadir tidak hanya sebagai regulator, tetapi juga sebagai fasilitator keadilan sosial dan pelindung hak sipil bagi seluruh warga negara tanpa kecuali.

Rekomendasi

Berdasarkan hasil analisis dan evaluasi terhadap berbagai alternatif kebijakan, pemerintah perlu segera merumuskan kebijakan afirmatif berupa reformulasi regulasi pencatatan perkawinan, memperluas akses layanan hingga wilayah 3T, serta membangun sistem integratif yang melibatkan tokoh agama dan adat dalam proses pencatatan. Upaya ini harus diiringi dengan peningkatan literasi hukum melalui kampanye masif dan edukatif, serta penguatan perlindungan hukum sementara bagi korban pernikahan tidak tercatat. Sebagai langkah konkret Kementerian Dalam Negeri melalui **Direktorat Jenderal Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Ditjen Dukcapil)** perlu memimpin reformulasi regulasi pencatatan perkawinan dengan menyusun kebijakan teknis yang memungkinkan *rekognisi administratif bersyarat* atas pernikahan yang telah berlangsung secara faktual namun belum tercatat, serta mengembangkan layanan pencatatan mobile berbasis digital di wilayah 3T. Kementerian Agama, melalui **Direktorat Bina Kantor Urusan Agama dan Keluarga Sakinah**, bertanggung jawab untuk membangun skema integrasi pelaporan nikah agama ke sistem nasional pencatatan serta mengeluarkan SOP pelibatan penghulu dalam pelaporan ke Dukcapil. Sementara itu, Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (KemenPPPA), melalui **Deputi Bidang Perlindungan Hak Perempuan** dan **Deputi Bidang Pemenuhan Hak Anak**, perlu memperluas layanan bantuan hukum

keluarga dan pendampingan psikososial berbasis komunitas bagi korban pernikahan tidak tercatat, serta menyusun panduan nasional pemulihan hak sipil anak yang lahir di luar pencatatan perkawinan. Ketiga kementerian perlu mengeluarkan **Surat Edaran Bersama** sebagai kerangka panduan lintas sektor agar implementasi di tingkat daerah berjalan terpadu, responsif, dan menjangkau kelompok rentan secara efektif.

REFERENSI

- Alshodiq, Mukhtar. 2024. *Tindak Pidana Nikah Siri dalam Hukum Perkawinan Indonesia: Tinjauan Hukum Pidana Perkawinan*. Jakarta: Branda Media Nusantara.
- Anon. 2022. "Statistik Pemuda Indonesia 2022." *Badan Pusat Statistik Republik Indonesia*.
- Aprilia, Iqraa Runi. 2021. "Solidaritas Mendorong Keadilan Transformatif: Mewujudkan Pemulihan bagi Korban Kekerasan Seksual." *Jurnal Perempuan untuk Pencerahan dan Kesetaraan* 26(3):195–206.
- Badan Pusat Statistik. Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) 2022: Profil Pasangan Usia Subur dan Akses terhadap Pencatatan Perkawinan. BPS, 2022.
- Bappenas RI. 2019. *Rancangan Awal Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020-2024*. Jakarta: Bappenas RI.
- Bappenas RI. 2023. *Laporan Monitoring dan Evaluasi Strategi Nasional Percepatan Administrasi Kependudukan untuk Pengembangan Statistik Hayati (STRANAS AKP-SH)*. Jakarta: Direktorat Kependudukan dan Jaminan Sosial PPN/Bappenas RI.
- Bappenas RI. 2020. *Laporan Pembangunan Nasional: Ketimpangan Wilayah dan Akses Layanan Publik*. Jakarta: Bappenas
- Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak. *Laporan Tahunan Perlindungan Perempuan dan Anak*. KPPPA, 2023.
- Komnas Perempuan. 2020. "Catatan Tahunan (CATAHU) 2020 Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (KOMNAS PEREMPUAN)." Diambil (<https://komnasperempuan.go.id/instrumen-modul-referensi-pemantauan-detail/menemukaanali-kekerasan-dalam-rumah-tangga-kdrt>).
- PSW UIN SUKA. 2021. "UIN Sunan Kalijaga Kukuhkan Prof. Alimatul Qibtiyah Sebagai Guru Besar dalam Bidang Ilmu Kajian Gender." Diambil (<https://psw.uin-suka.ac.id/id/berita/detail/5261/uin-sunan-kalijaga-kukuhkan-prof-alimatul-qibtiyah-sebagai-guru-besar-dalam-bidang-ilmu-kajian-gender>).
- Pusat Studi Gender dan Anak UIN Sunan Kalijaga 2021. *Risiko Sosial dan Hukum Perempuan dalam Pernikahan Tidak Tercatat*. Yogyakarta. PSGA UIN Suka.
- Save the Children Indonesia. *Pernikahan Tidak Tercatat dan Risiko Anak dalam Mengakses Layanan Dasar*. Save the Children, 2022.
- Save the Children. 2023. "Temuan Awal Studi Kualitatif: Perkawinan Anak, Perkawinan Usia Muda dan Kawin Paksa." https://savethechildren.or.id/dokumen/pelaminan-bukan-solusi-terbaik_studi-kualitatif-perkawinan-anak-pernikahan-dini-dan-kawin-paksa
- The Asia Foundation 2021.. *Ketimpangan Hukum dan Akses Layanan Pencatatan Sipil di Indonesia*. Jakarta: The Asia Foundation.

- Tuka, Theresia Agustine, Sri Dina Br Purba, Ismaina Hamda Siregar, Ira Syafitri Siregar, Diana Agatha Nainggolan, dan Junita Friska. 2025. "Analisis Sosial Ekonomi Dampak Pernikahan Dini Dikalangan Remaja." *Aliansi: Jurnal Hukum, Pendidikan dan Sosial Humaniora* 2(1):40–64. doi: <https://doi.org/10.62383/aliansi.v2i1.636>.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1974, diubah dengan Undang-undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perkawinan.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2013.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak.

