

PERANAN PEMERINTAH DALAM UPAYA PEMENUHAN HAK MELANGSUNGKAN PERKAWINAN SAH BAGI ORANG MISKIN

Oleh : *Idawati*

Abstrak

Penulisan ini bertujuan untuk mengetahui peranan pemerintah dalam upaya pemenuhan hak melangsungkan perkawinan sah bagi orang miskin. Penulisan ini menggunakan metode tinjauan literatur (library research). Dari pembahasan dapat disimpulkan bahwa sebagai pembentuk hukum, pemerintah sudah membuat peraturan perundang-undangan yang mengatur pemenuhan hak melangsungkan perkawinan. Pemerintah telah mengundangkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dan peraturan pelaksanaannya, Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dan meratifikasi International Covenant on Civil and Political Rights (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hal Sipil dan Politik melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005). Demikian juga beberapa kebijakan yang dikeluarkan pemerintah dalam rangka pemenuhan dan perlindungan hak-hak warga miskin dalam melangsungkan perkawinan yang sah.

Kata kunci : *hak, perkawinan sah dan orang miskin.*

1. Pendahuluan

1.1. Latar Belakang

Membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan adalah naluri setiap manusia yang normal. Pasangan hidup selain tempat penyaluran hasrat biologis, juga sebagai sebagai wadah untuk mendapatkan ketenangan batin seseorang. Karena itu, setiap orang berhak memperolehnya. Demikian juga halnya dengan keinginannya untuk memperoleh keturunan.

Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) Tahun 1948 merupakan dasar bagi pelaksanaan hak-hak dan prinsip-

prinsip tentang persamaan, keamanan, integritas dan martabat seluruh pribadi manusia tanpa diskriminasi, yang intinya adalah hak asasi manusia. Hak Asasi Manusia mempunyai arti penting bagi harkat dan martabat dalam kehidupan berkeluarga, berbangsa dan bernegara. Pasal 16 DUHAM menetapkan, laki-laki dan wanita yang telah dewasa mempunyai hak untuk menikah dan mendirikan rumah tangga. Mereka mempunyai hak yang sama dalam pernikahan, selama pernikahan masih berlangsung dan waktu perceraian. Pernikahan dianggap terjadi hanya dengan persetujuan yang bebas sepenuhnya dari kedua belah pihak calon mempelai. Keluarga adalah unit kelompok masyarakat yang alami dan asasi serta berhak mendapat perlindungan dari masyarakat dan negara.

Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 Pasal 28B amandemern kedua UUD 1945 menekankan bahwa setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah. Terhadap hak ini dalam keadaan apapun atau bagaimanapun, negara tidak dapat mengurangi arti hak ini.

Ketentuan tersebut memberikan jaminan konstitusional terhadap hak asasi manusia. Hal ini sangat penting dan bahkan merupakan salah satu ciri pokok suatu negara yang menganut negara hukum. Namun di samping hak asasi manusia, harus pula dipahami bahwa setiap orang memiliki kewajiban dan tanggung jawab yang bersifat asasi. Setiap orang selama hidupnya, sejak sebelum keahirannya memiliki hak dan kewajiban yang hakiki sebagai manusia. Pembentukan negara dan pemerintahan, untuk alasan apapun, tidak boleh menghilangkan prinsip hak dan kewajiban yang disandang oleh setiap manusia. Setiap orang dimanapun ia berada harus dijamin hak-hak dasarnya. Pada saat yang bersamaan, setiap orang dimana pun ia berada, juga wajib menjunjung tinggi hak asasi manusia lain. Keseimbangan kesadaran akan adanya hak dan kewajiban asasi ini merupakan ciri penting pandangan dasar bangsa Indonesia mengenai manusia dan kemanusiaan yang adil dan beradab, (Jimly Asshiddiqie, 2005: 112).

Ketentuan mengenai hak berkeluarga dan melanjutkan keturunan ini dipertegas lagi dalam pasal 10 Undang-Undang Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang berbunyi bahwa setiap orang berhak membentuk suatu keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah. Perkawinan yang sah hanya dapat berlangsung atas kehendak bebas calon suami dan calon istri yang bersangkutan, sesuai dengan ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan. Kemudian mengenai kewajiban dan tanggung jawab pemerintah, Pasal 71 menyatakan bahwa pemerintah wajib dan bertanggung jawab menghormati, melindungi, menegakkan, dan memajukan hak asasi manusia yang diatur dalam undang-undang ini, peraturan perundang-undangan lain, dan hukum internasional tentang hak asasi manusia yang diterima oleh negara Republik Indonesia.

Ketentuan yang membatasi kehendak bebas calon suami istri tersebut adalah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Undang-undang ini memberikan batasan pengertian perkawinan, yaitu ikatan lahir batin antara seorang laki-laki dengan seorang perempuan sebagai suami istri dengan tujuan untuk membentuk keluarga/rumah tangga yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Pasal 2 undang-undang ini menyebutkan bahwa perkawinan sah apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu. Tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Untuk melaksanakan ketentuan pencatatan tersebut, pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Peraturan pemerintah ini mengatur tentang pencatatan dan tata cara perkawinan, akta perkawinan, tata cara perceraian, pembatalan perkawinan, dan lain-lain. Pencatatan Perkawinan dilaksanakan oleh Kantor Urusan Agama (KUA) Tingkat Kecamatan bagi calon pengantin yang beragama

Islam dan Kantor Catatan Sipil bagi calon pengantin yang beragama bukan Islam.

Kemudian berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2004 Tentang Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku Pada Departemen Agama, pemerintah telah menetapkan biaya pencatatan nikah dan rujuk yang diterima Kantor Urusan Agama Kecamatan sebesar Rp. 30.000,-. Khusus untuk warga negara yang miskin, peraturan ini membebaskan biaya pencatatan perkawinan berdasarkan penetapan Menteri Agama setelah mendapat persetujuan dari Menteri Keuangan.

Peran KUA di bidang pencatatan perkawinan beberapa tahun belakangan ini, mendapat sorotan dari banyak pihak. Hal ini terutama terkait dengan besaran biaya administrasi pencatatan perkawinan yang harus dibayarkan oleh para calon pengantin, yang jumlahnya variatif antara calon pengantin yang satu dengan calon pengantin yang lain.

Hasil penelitian Ismail Zubir di Provinsi DKI Jakarta menyebutkan bahwa sejumlah anggota masyarakat tidak membayar biaya administrasi sebesar Rp. 30.000,-. tetapi berkisar antara Rp. 150.000 hingga Rp.1.000.000,-. Sebagian besar dari mereka juga tidak mengetahui jumlah biaya pencatatan administrasi perkawinan yang sebenarnya dan pihak KUA juga tidak memberi tahu. Beberapa informan dari anggota masyarakat mengatakan bahwa biaya yang mereka keluarkan itu hanya sebagian kecil yang dialokasikan untuk administrasi pencatatan perkawinan dan sebagian besarnya untuk pihak penghulu, terutama biaya transport. Bahkan, menurut sebagian informan, ada penghulu yang terang-terangan meminta biaya namun tidak sedikit juga yang mengakui bahwa mereka memberikan sebagian besar kelebihan uang administrasi perkawinan untuk pihak penghulu sebagai ucapan terima kasih dan transport (Ismail Zubir : 2011).

Banyak warga masyarakat miskin tidak mendaftarkan perkawinan mereka, karena tidak mampu membayar biaya

administrasi. Para peserta perkawinan massal yang diadakan beberapa instansi di daerah, diperoleh informasi bahwa tidak mencatatkan perkawinan mereka karena miskin, tidak punya uang. Akibatnya, hingga kini, diperkirakan banyak pasangan suami istri, terutama di pedesaan dan kawasan miskin perkotaan, hidup dalam ikatan perkawinan tanpa surat nikah, dan rentan terhadap berbagai bentuk pelanggaran hak, termasuk pengingkaran hak waris bagi anak yang lahir dalam ikatan perkawinan itu. Lalu masalahnya, apa penyebab biaya tinggi dalam pencatatan perkawinan dan apa peranan pemerintah dalam memenuhi hak orang miskin dalam melakukan perkawinan yang sah.

1.2. Tujuan Penulisan

Penulisan ini bertujuan untuk mengetahui peranan pemerintah dalam upaya pemenuhan hak melangsungkan perkawinan sah bagi orang miskin.

1.3. Metode Penulisan

Penulisan ini menggunakan metode tinjauan literatur (library research).

2. Uraian Teoritis

2.1. Tatanan Hakum Perkawinan

Hak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan termasuk salah satu hak sipil yang telah diakomodir dalam *International Covenan on Civil and Political Rights* (ICCPR). Konvensi ini telah disahkan pemerintah Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005, sehingga tanggung jawab perlindungan dan pemenuhan atas semua hak dan kebebasan yang diatur dalam kovenan ini adalah merupakan kewajiban negara. Hak-hak yang terhimpun dalam hak sipil dan politik merupakan hak negatif (*negative rights*). Artinya hak-hak dan kebebasan yang dijamin di dalamnya akan dapat terpenuhi apabila peran negara terbatas, terlihat minus.

Hak-hak negatif yang dikandung ICCPR ini diklasifikasikan kepada dua kelompok. Kelompok pertama adalah hak-hak dalam jenis *non-derogable*, yaitu hak-hak yang bersifat absolut yang tidak boleh dikurangi pemenuhannya oleh Negara Pihak, walaupun dalam keadaan darurat sekalipun. Kelompok kedua adalah hak-hak dalam jenis *derogable* yang boleh dikurangi atau dibatasi pemenuhannya oleh Negara Pihak. Tanggung jawab perlindungan dan pemenuhan atas hak dan kebebasan yang dijanjikan dalam kovenan ini adalah dipundak negara. Tanggung jawab negara dalam ICCPR bersifat mutlak dan harus segera dijalankan (*immediately*) karena hak-hak sipil dan politik adalah bersifat *justiciable* (Ifdhal Kasim, 2001 : XIV). Hak melangsungkan perkawinan dan melanjutkan keturunan, sebagai hak sipil dan politik tersebut, termasuk dalam kelompok yang boleh dikurangi atau dibatasi pemenuhannya oleh negara.

Dalam konteks ini, pemerintah Republik Indonesia telah mengundang Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 yang menetapkan bahwa setiap orang berhak membentuk suatu keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah (Pasal 10). Selanjutnya dalam Pasal 8 menegaskan bahwa negara (dalam hal ini pemerintah) memiliki tanggungjawab menjamin prinsip kebebasan yang menjadi hak asasi manusia, perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia menjadi tanggung jawab negara, terutama Pemerintah.

Satu-satunya legitimasi dasar kekuasaan yang sah adalah legitimasi demokrasi. Berdasarkan keadaan semua anggota masyarakat sebagai manusia dan warga negara, berdasarkan keyakinan bahwa tidak ada orang atau kelompok orang yang begitu saja berhak untuk memerintah orang lain harus dikatakan bahwa wewenang untuk memerintah masyarakat harus berdasarkan penugasan dan persetujuan para warga masyarakat sendiri. Keyakinan ini terungkap dalam istilah “kedaulatan rakyat”. (Magnis Suseno 1994 : 289).

Selain asas demokrasi yang digunakan kedalam kehidupan berbangsa dan bernegara, Sri Sumantri, juga menggunakan asas negara hukum yang diimplementasikan ke dalam sistem hukum nasional, salah satu unsur dari empat unsur penting adanya jaminan terhadap pemenuhan hak asasi manusia (Bahder Johan Nasution, 2011 : 51)

Salah satu indikator adanya jaminan perlindungan terhadap hak asasi manusia adalah terlaksananya pemilihan umum yang demokratis. Artinya pemilihan umum yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas dan rahasia serta jujur dan adil (Luber dan jurdil). Melalui pemilihan umum yang demikian akan terpilih anggota DPR dan Presiden yang akan menjamin pemenuhan dan perlindungan hak asasi warga negara melalui suatu tatanan hukum.

Negara melaksanakan tugasnya dengan menetapkan suatu tatanan hukum yang menjadi dasar bagi kebijaksanaan-kebijaksanaan konkrit yang mau diambil. Tatanan hukum membatasi kelakuan para warga masyarakat. Tetapi hukum tidak diciptakan demi pembatasan-pembatasan itu sendiri, melainkan demi nilai-nilai yang mau direalisasikan melalui hukum. Realisasi nilai-nilai itulah yang diharapkan dari negara. Nilai-nilai dasar hukum itu adalah kesamaan, kebebasan, dan solidaritas. Tiga prinsip ini hanya mempunyai arti berdasarkan prinsip yang keempat, yaitu, negara itu harus demi kepentingan masyarakat. Prinsip ini disebut sebagai prinsip manfaat, artinya eksistensi negara harus bermanfaat bagi masyarakat. (Magnis Suseno, 1994 : 304)

Melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, pemerintah telah menciptakan suatu kondisi yang memungkinkan pemenuhan hak-hak setiap orang untuk membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan. Pasal 1 undang-undang ini menetapkan bahwa perkawinan ialah ikatan lahir batin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami istri

dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.

Dari definisi perkawinan tersebut, dikandung beberapa prinsip, antara lain, (1) perkawinan bertujuan untuk membentuk keluarga yang bahagia dan kekal. Untuk itu suami dan istri perlu saling membantu dan melengkapi. Melihat isi ketentuan ini, maka jelas sekali bahwa undang-undang ini menjamin kekekalan hidup keluarga yang kuat dan abadi dalam perkawinan, dalam arti suami dan istri hanya dipisahkan oleh kematian. (2) Perkawinan di Indonesia tidak hanya bersifat lahiriah, tetapi juga berkaitan erat dengan unsur batiniah dan keagamaan. Ketiga unsur itu merupakan satu kesatuan yang tidak tergoyahkan dan di atasnya ditegakkan maksud dan tujuan perkawinan. (3) Di samping itu, tiap-tiap perkawinan harus dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pencatatan tiap-tiap perkawinan adalah sama halnya dengan pencatatan peristiwa-peristiwa penting dalam kehidupan seseorang yang dinyatakan dalam surat keterangan, suatu akte resmi. (4) Undang-undang ini mengatur asas monogami. Perkawinan seorang suami dengan lebih dari seorang, baru dapat dilakukan apabila dipenuhi berbagai persyaratan tertentu dan diputuskan pengadilan. (5) Undang-undang ini juga mengatur prinsip, bahwa calon suami istri itu harus telah masak jiwaganya, agar supaya dapat mewujudkan tujuan perkawinan tanpa berakhir pada perceraian serta mendapat keturunan yang baik dan sehat. Berhubungan dengan itu, maka undang-undang ini menentukan batas umur untuk kawin bagi pria 19 tahun dan 16 tahun bagi wanita. (6) Karena tujuan perkawinan adalah untuk membentuk keluarga yang bahagia, kekal dan sejahtera, maka undang-undang ini menganut prinsip mempersukar perceraian. Untuk memungkinkan perceraian, harus ada alasan-alasan tertentu serta harus dilakukan di depan pengadilan. (7) Hak dan kedudukan istri adalah seimbang dengan hak dan kedudukan suami, baik dalam kehidupan rumah tangga maupun dalam pergaulan masyarakat, sehingga dengan demikian

segala sesuatu dalam rumah tangga dapat dirundingkan dan diputuskan bersama oleh suami istri.

2.2. Pencatatan Perkawinan dan Akibat Hukumnya

Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Perkawinan menyatakan bahwa perkawinan sah apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu. Kemudian Pasal 2 ayat (2) menyatakan bahwa tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kedua ayat dalam Pasal 2 tersebut, berlaku secara kumulatif. Artinya kedua-duanya harus diterapkan bagi persyaratan sahnya suatu perkawinan. Hal ini sebagai konsekwensi dari sistematika produk perundang-undangan di mana komponen-komponen yang menjadi bagiannya tidak dapat pisahkan satu sama lain.

Seseorang yang melangsungkan perkawinan wajib mencatatkannya sesuai dengan tata cara yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 9 tahun 1975 tentang pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974. Menurut peraturan pemerintah ini, perkawinan baru dapat dilangsungkan pada hari ke-10 setelah pegawai pencatat nikah mengumumkan kehendak kedua calon pengantin. Setelah perkawinan berlangsung kedua mempelai menandatangani akta perkawinan yang telah disiapkan Pegawai Pencatat Perkawinan.

Soal pencatatan perkawinan ini, peran pemerintah hanya sebatas melakukan pencatatan. Artinya, pemerintah hanya mengatur aspek administratif perkawinan, sama halnya dengan pencatatan peristiwa-peristiwa penting lainnya dalam kehidupan seseorang, seperti kelahiran dan kematian. Semua peristiwa ini dinyatakan dalam surat keterangan yang dimuat dalam daftar pencatatan atau suatu akte resmi. Bagi mereka yang melakukan perkawinan menurut agama Islam, pencatatan dilakukan di Kantor Urusan Agama (KUA). Sedang bagi yang beragama non-Islam pencatatan dilakukan di Kantor Catatan Sipil.

Perkawinan yang sudah dicatat di Kantor Urusan Agama atau Kantor Catatan Sipil akan membawa akibat hukum, yaitu

perkawinan dan anak-anak yang dilahirkan dalam perkawinan adalah sah. Sebaliknya jika KUA belum mencatatkan, meskipun suatu perkawinan sudah dilaksanakan menurut agama dan kepercayaan, perkawinan tersebut dianggap tidak sah. Demikian juga anak-anak yang dilahirkan sama dengan anak yang lahir di luar perkawinan. Artinya, anak yang dilahirkan itu hanya mempunyai hubungan perdata dengan ibu dan keluarga ibunya. Sedangkan dengan ayah biologisnya tidak mempunyai hubungan sama sekali. Ketentuan ini sudah dikoreksi oleh Mahkamah Konstitusi RI dalam putusannya pada tanggal 17 Pebruari 2012 yang menyatakan, pasal 43 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan diubah dan menjadi "anak yang dilahirkan di luar perkawinan mempunyai hubungan perdata dengan ibunya dan keluarga ibunya serta dengan laki-laki sebagai ayahnya yang dapat dibuktikan berdasarkan ilmu pengetahuan dan teknologi dan/atau alat bukti lain menurut hukum mempunyai hubungan darah, termasuk hubungan perdata dengan keluarga ayahnya". Putusan ini menekankan agar ayah biologis si anak tidak boleh melepaskan tanggung jawabnya atas hubungannya yang mengakibatkan anak lahir di luar nikah. Tujuan putusan itu agar supaya anak mendapatkan hak perdata dan tercatat sebagai warga negara serta terlindungi dari sebutan "anak haram" yang sarat diskriminasi.

Tentang sahnya perkawinan, sebagian orang ada yang mengartikan, jika suatu perkawinan telah memenuhi syarat dan rukun nikah atau ijab kabul telah dilaksanakan (bagi umat Islam) atau pendeta/pastur telah melaksanakan pemberkatan atau ritual lainnya (bagi yang non muslim), maka perkawinan tersebut adalah sah, terutama di mata agama dan kepercayaan masyarakat. Karena sudah dianggap sah, maka akibatnya banyak perkawinan yang tidak dicatatkan. Bisa dengan alasan biaya yang mahal, prosedur berbelit-belit atau untuk menghilangkan jejak dan bebas dari tuntutan hukum dan hukuman administrasi dari instansi tempat bekerja, terutama perkawinan kedua dan seterusnya. Perkawinan

yang tidak dicatatkan ini dikenal dengan istilah Perkawinan Bawah Tangan (Nikah Syiri’).

2.3. Dilema Biaya Pencatatan Perkawinan

Biaya pencatatan perkawinan yang dibebankan KUA kepada masyarakat yang melangsungkan perkawinan selama ini, mengacu pada Peraturan Pemerintah No. 47 tahun 2004 tentang Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Departemen Agama terkait biaya Pencatatan Nikah dan Rujuk, yaitu sebesar Rp. 30.000 per peristiwa nikah. Hampir semua KUA mengumumkan biaya ini di papan pengumuman yang ada di depan kantor. Setiap orang yang datang ke KUA dan bertanya berapa biaya menikah, pihak KUA menegaskan kalau biaya pencatatan berdasarkan peraturan sebesar Rp. 30.000,- Bahkan jika warga masyarakat membawa surat keterangan tidak mampu yang disahkan oleh pihak RT (Rukun Tetangga) hingga Kelurahan, calon pengantin dibebaskan sama sekali dari biaya administrasi Pencatatan Perkawinan.

Hanya saja, banyak masyarakat yang belum mengetahui besaran biaya ini, sekalipun sudah banyak KUA yang berusaha menginformasikan. Juga banyak warga masyarakat yang tidak mengetahui prosedur administrasi pencatatan pernikahan yang ada di KUA, karena kebiasaan masyarakat yang selalu meminta pihak ketiga untuk mengurus administrasi pencatatan pernikahan mereka. Selain itu, memang masyarakat tidak mengetahui ini, karena kurangnya sosialisasi dari pihak KUA dan petugas-petugas yang tidak menjelaskan prosedur dan biaya resmi administrasi pencatatan perkawinan kepada masyarakat.

Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1946 tentang Pencatatan Nikah, Talak, dan Rujuk, pelaksanaan pernikahan/ perkawinan diawasi oleh Pegawai Pencatat Nikah (PPN) yang di masyarakat lebih dikenal dengan sebutan penghulu. Upacara pernikahan di mana seorang penghulu menjadi pimpinan, adalah suatu kegiatan yang sangat sakral dalam pandangan masyarakat Indonesia. Jika seorang Penghulu harus menikahkan seseorang

dengan jarak yang cukup jauh dari kantor meminta biaya tambahan dengan alasan membutuhkan biaya transportasi adalah hal yang wajar. Tetapi akan tidak wajar apabila biaya untuk transport itu sendiri tidak terukur, atau tidak ditetapkan oleh Pemerintah atau Kepala KUA sebagai pemegang kewenangan.

Berkenaan dengan biaya tambahan ini, pihak KUA sendiri mengakui, mereka menerima biaya tambahan selain biaya administrasi resmi sebesar Rp.30.000,- Pihak KUA mengatakan, bahwa uang lebih yang mereka terima dari masyarakat, atau biasa mereka sebut sebagai uang kerahiman, dipergunakan untuk biaya transport petugas karena harus menikah ke luar KUA dan sebagai uang lelah karena harus menikah di luar jam kantor. Akibat tingginya biaya pencatatan perkawinan ini, banyak warga masyarakat miskin yang tidak mencatatkan perkawinannya.

Melihat realitas seperti itu, masyarakat lapisan bawah sering memilih menikah anaknya di kantor KUA. Pertimbangannya, karena biaya yang dikeluarkan dianggap lebih ringan, yakni "hanya" Rp. 300.000,-. Jumlah ini sama dengan 10 x lipat dari jumlah biaya yang ditetapkan pemerintah, yakni Rp. 30.000,-. Sementara jumlah biaya nikah, yang berkisar Rp. 300.000 s.d. Rp. 1.000.000,- adalah apabila akad nikah dilaksanakan di luar kantor KUA. Karena ketidaktahuan masyarakat dan sosialisasi yang minim dari pemerintah, maka jumlah biaya yang berbeda-beda tersebut, dianggap hal yang biasa saja (Marzani Anwar : 2011).

Persoalan ketidakpastian jumlah biaya pencatatan perkawinan tersebut, hingga kini masih banyak pasangan yang hidup dalam ikatan perkawinan tanpa memiliki bukti pencatatan dan Surat Nikah. Pengalaman Koalisi Perempuan Indonesia dalam menggali dan mengatasi persoalan pencatatan perkawinan, menunjukkan bahwa banyaknya perkawinan yang tidak tercatat sebagai akibat ketidaktahuan perempuan tentang aturan dan hak-hak yang dimiliki perempuan. Mahalnya biaya pencatatan perkawinan di Kantor Urusan Agama (KUA) yang mencapai 10

kali lipat dari harga resmi. Akibatnya, hingga kini, jutaan perempuan Indonesia, terutama di pedesaan dan kawasan miskin perkotaan, hidup dalam ikatan perkawinan tanpa surat nikah, dan rentan terhadap berbagai bentuk pelanggaran hak, termasuk pengingkaran hak waris bagi anak yang lahir dalam ikatan perkawinannya itu.

Kemudian dari para peserta perkawinan massal selama ini di beberapa daerah, diperoleh informasi bahwa mereka tidak mencatatkan perkawinan mereka karena miskin, tidak punya uang. Peserta nikah massal ini cukup banyak jumlahnya, bahkan di Kota Makassar jumlah peserta terpaksa dibatasi sesuai dengan kemampuan dana yang ada.

Jadi jumlah biaya pencatatan perkawinan ditentukan oleh berbagai faktor, di samping angka resmi yang ditentukan KUA, adalah angka-angka negosiasi, ada angka imbal jasa, biaya transport, dan lain-lain. Besaran biaya pengurusan perkawinan sebagaimana dikeluarkan oleh suatu keluarga terdahulu, kemudian diikuti oleh keluarga sesudahnya yang selevel dan sama-sama punya rencana menikah. Jumlah tersebut seakan menjadi "tarif resmi" di lingkungannya.

3. Pembahasan

Dalam perspektif HAM, membentuk keluarga melalui pernikahan merupakan hak prerogatif pasangan calon suami dan istri yang sudah dewasa. Kewajiban negara adalah memenuhi, melindungi, mencatatkan dan menerbitkan akte perkawinannya. Sebagaimana disinggung di atas, bahwa negara baru mengakui suatu perkawinan sah, apabila sudah dicatat di kantor pemerintah yang berwenang (baik Kantor Urusan Agama/KUA untuk yang beragama Islam maupun Kantor Catatan Sipil/KCS untuk yang diluar Islam). Dalam berbagai kasus, suatu perkawinan sah secara yuridis harus dibuktikan melalui buku nikah yang diperoleh dari KUA dan KCS.

Kantor Urusan Agama sebagai ujung tombak Kementerian Agama dalam melayani masyarakat di bidang keagamaan

memiliki peran yang sangat krusial. Kantor Urusan Agama (KUA) adalah Unit Pelaksana Teknis (UPT) Direktorat Urusan Agama Islam Ditjen Bimas Islam Kementerian Agama RI yang berada di tingkat Kecamatan. KUA memiliki Tugas Pokok dan Fungsi (tupoksi) melaksanakan sebagian tugas Kantor Kementerian Agama Kota/Kabupaten di bidang urusan agama Islam dan membantu pembangunan pemerintahan umum di bidang agama di tingkat kecamatan.

KUA berperan sebagai koordinator pelaksanaan berbagai kegiatan yang berkaitan dengan upaya menciptakan masyarakat yang beriman dan bertakwa, memiliki ketahanan keluarga yang sangat tinggi, terbinanya keluarga sakinah, mawaddah, wa rahmah yang bermoral atau berakhlakul karimah. Meskipun memiliki banyak peran, namun fungsi yang dijalankan KUA meliputi fungsi administrasi, fungsi pelayanan, fungsi pembinaan dan fungsi penerangan, serta penyuluhan. Di antara fungsi-fungsi ini, yang paling menonjol saat ini adalah fungsi administrasi pernikahan. Hal ini sesuai dengan perintah Undang-Undang No.1 tahun 1974 Pasal 2 yang diperkuat dengan Instruksi Presiden No.1 tahun 1991 mengenai Kompilasi Hukum Islam Pasal 5, 6 dan 7. Produk-produk hukum ini ditunjang dengan peraturan-peraturan di tingkat menteri yang menjabarkan dengan rinci hal-hal terkait administrasi perkawinan, yang kesemuanya bermuara pada diperlukannya peran KUA di tingkat kecamatan untuk melakukan administrasi pencatatan perkawinan.

Selain peraturan di atas, birokrasi pemerintahan yang bertugas memberikan pelayanan publik juga sudah dibekali dengan Keputusan Menteri PAN Nomor 81 tahun 1993 tentang Pedoman Tatalaksana Pelayanan Umum yang harus dipegang. Dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, maka salah satu prinsip yang harus dipegang adalah ekonomis. Artinya, pengenaan biaya atau tarif pelayanan harus ditetapkan secara wajar dengan mempertimbangkan : nilai barang dan jasa

pelayanan, ketentuan perundang-undangan yang berlaku, dan kemampuan masyarakat untuk membayar.

Sebenarnya dalam pemenuhan hak warga miskin untuk mencatatkan perkawinan mereka, pemerintah telah memberikan jaminan. Pemerintah sudah menetapkan biaya pencatatan Perkawinan melalui Peraturan Pemerintah No. 47 tahun 2004 tentang Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Departemen Agama terkait biaya Pencatatan Nikah dan Rujuk, yaitu sebesar Rp. 30.000 per peristiwa nikah. Standar yang dapat terjangkau masyarakat secara umum. Termasuk memberikan pembebasan biaya pencatatan kepada warga yang miskin.

Peran KUA di bidang pencatatan perkawinan ini, beberapa tahun belakangan ini mendapat sorotan dari banyak pihak. Hal ini terutama terkait dengan besaran biaya administrasi perkawinan yang harus dibayarkan para calon pengantin dan jumlahnya variatif antara satu calon pengantin yang satu dengan yang lain.

Terlepas dari besaran biaya riil dan biaya faktual dalam proses pencatatan pernikahan, yang penting adalah bagaimana KUA memerankan diri sebagai Pusat Pelayanan Publik. Secara teoritis, pelayanan publik adalah bagian dari politik pemerintahan. KUA yang secara hirarki adalah di bawah Kementerian Agama. Secara linier berada di bawah Kementerian Agama Kabupaten atau di bawah Kepala Kanwil Kementerian Agama.

Jenjang organisasi KUA sampai ke Kementerian Agama, cukup panjang untuk sebuah pelayanan publik. KUA dengan sendirinya harus mengikuti kebijakan pemerintah, yang ditetapkan oleh Kementerian Agama, yang turunnya ke KUA juga tidak secara langsung, tetapi melalui mekanisme sesuai dengan eselonisasi di kementerian tersebut.

Sementara Otonomi Daerah yang dimulai sejak masa reformasi, tidak mengikutsertakan Kementerian Agama. Sehingga Pemda merasa tidak perlu memberikan perhatian yang cukup kepada eksistensi Kementerian Agama. Karena semua program

kegiatannya sudah ditentukan pusat. Pemda tidak berkewajiban memberikan perhatian khusus. Jadi bisa dimengerti apabila kantor-kantor KUA tidak sebaik kantor kecamatan, kantor kalurahan atau kantor Catatan Sipil.

Setelah acara pernikahan massal, mereka benar-benar sudah sah sebagai pasangan suami-isteri dari segi aturan agama maupun persyaratan pemerintahan. Umumnya pasangan mempelai yang mengikuti acara Nikah Massal tersebut, sebelumnya telah menjalani hidup sebagai suami istri. Hanya saja pernikahan yang dilakukan terdahulu tidak tercatat di Kantor KUA bagi pasangan muslim atau tidak tercatat di Kantor Catatan Sipil. Acara pernikahan massal ini tak lebih dari ajang mencari legitimasi sahnya kehidupan suami-isteri yang telah dijalani sebelumnya.

Upaya pemerintah daerah ini banyak membantu warga masyarakat yang belum mencatatkan perkawinan mereka sebagai akibat ketidaktahuan dan ketidakmampuan membayar biaya pencatatan perkawinan.

Dari uraian tersebut di atas, diketahui ada tiga peranan pemerintah dalam upaya pemenuhan hak asasi manusia, khususnya pemenuhan hak berkeluarga dan melanjutkan keturunan, yaitu pembentukan hukum, penyebarluasan materi hukum dan pemenuhan atau pelayanan hukum.

Pemerintah, dalam hal ini KUA, telah merlakukan pencatatan terhadap warga masyarakat yang melangsungkan perkawinan. Biaya pencatatan ini telah ditetapkan pemerintah sebesar Rp.30.000. Di samping itu masih ada biaya tambahan yang jumlahnya bervariasi, misalnya untuk transport penghulu, hutbah nikah, kerahiman, dan lain-lain. Namun bagi segolongan warga masyarakat miskin, tidak mampu membayar biaya pencatatan. Akibatnya mereka melangsungkan perkawinan menurut agama atau kepercayaannya, tanpa mencatatatkan ke Kantor Urusan Agama atau Kantor Catatan Sipil.

Terhadap warga masyarakat yang tidak mencatatkan perkawinan mereka karena miskin , beberapa pemerintah daerah sudah berinisiatif melakukan kegiatan perkawinan massal. Melalui perkawinan massal ini, negara menganggap sah perkawinan dan anak yang dilahirkan dari perkawinan mereka. Segala biaya penyelenggaraan dan administrasi pencatatan ditanggung oleh pemerintah daerah.

4. Kesimpulan

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa sebagai pembentuk hukum, pemerintah sudah membuat peraturan perundang-undangan yang mengatur pemenuhan hak melangsungkan perkawinan. Pemerintah telah mengundang Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dan peraturan pelaksanaannya, Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dan meratifikasi *International Covenant on Civil and Political Rights* (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil dan Politik melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005. Demikian juga beberapa kebijakan yang dikeluarkan pemerintah dalam rangka pemenuhan dan perlindungan hak-hak warga miskin dalam melangsungkan perkawinan yang sah.

Untuk pemenuhan hak-hak warga masyarakat miskin yang tidak mencatatkan perkawinan mereka karena tidak mampu membayar biaya administrasi, beberapa pemerintah daerah telah melaksanakan kegiatan "perkawinan massal" dengan biaya pendaftaran ditanggung oleh penyelenggara. Dengan perkawinan massal ini seluruh peserta dinikahkan kembali dan dicatatkan di KUA atau Kantor Catatan Sipil, sehingga perkawinan mereka sah menurut hukum masing agama dan diakui oleh negara.

Daftar Pustaka

Ahmad Kosasih, 2003, *HAM Dalam Perspektif Islam*, Salemba Diniyah, Jakarta.

- A.Mansyhur Effendi dan Taufani Sukmana Evandri, 2005, *HAM Dalam Dimensi/Dinamika Yuridis, Sosial, dan Politik*, Ghalia Indonesia, Bogor.
- Frans Magnis Suseno, 1994, *Etika Politik, Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Ifdhal Kasim (Editor), 2001, *Hak Sipil dan Politik*, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie, 2003, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Mahkamah Konstitusi dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Universitas Indonesia, Jakarta.
- Marzani Anwar, 2011, *Menyoal Biaya Pencatatan Nikah, Cuplikan Hasil Penelitian di Kodya Bogor*, Kompasiana.com. 7 Januari 2011.
- M.Syahbuddin Latief, 1997, *Jalan Kemanusiaan, Panduan untuk Memperkuat Hak Asasi Manusia*, Lapera Pustaka Utama, Yogyakarta.
- Ismail Zubir, 2011, *Biaya Riil dan Ideal Nikah di Kantor Urusan Agama (KUA) Provinsi DKI Jakarta*, Makalah Hasil Penelitian, Kompasiana Sharing Connecting, 1-2- 2011.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.*
- Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974 tentang Perkawinan.*