

# **Rekomendasi Umum Komnas Perempuan No. 1**

**UU NO. 23 TAHUN 2004 TENTANG  
PENGHAPUSAN KEKERASAN  
DALAM RUMAH TANGGA  
(UU PKDRT)**

**dan AKSES PEREMPUAN KORBAN  
ATAS KEADILAN DAN PEMULIHAN  
dalam PERKAWINAN BELUM TERCATAT**

NATIONAL COMMISSION ON  
VIOLENCE AGAINST WOMEN  
KOMISI NASIONAL ANTI KEKERASAN TERHADAP PEREMPUAN

**KOMNAS PEREMPUAN**

2024

# Rekomendasi Umum Komnas Perempuan No. 1

## UU No. 23 Tahun 2004 PENGHAPUSAN KEKERASAN DALAM RUMAH TANGGA (UU PKDRT) dan AKSES PEREMPUAN KORBAN ATAS KEADILAN DAN PEMULIHAN dalam PERKAWINAN BELUM TERCATAT

©Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan), 2024

**Tim Penulis:** Sri Nurherwati, Andy Yentriyani, Siti Aminah Tardi

**Tim Diskusi :** Citra Adelina, Dewi Kanti, Fadillah Adkiras, Imam Nahei, Indah Sulastry, Novianti, Yulianti Ratnaningsih

**Penyelarasan Akhir:** Andy Yentriyani

Naskah Rekomendasi Umum ini ditulis dalam bahasa Indonesia. Komnas Perempuan adalah pemegang tunggal hak cipta atas dokumen ini dan seluruh isi menjadi tanggung jawab Komnas Perempuan. Dipersilakan menggandakan sebagian atau seluruh isi dokumen untuk kepentingan pendidikan publik atau advokasi kebijakan demi pemenuhan dan pemajuan hak-hak perempuan korban kekerasan, upaya menghapuskan diskriminasi dan demi terlembagakannya pengetahuan dari perempuan. Pengutipan diwajibkan mencantumkan sumber **Komnas Perempuan (2024)**



Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan  
Jl. Latuharhary No.4B, Jakarta Pusat  
Tel. +62 21 390 3963  
Fax. +62 21 390 3911  
Email: [mail@komnasperempuan.go.id](mailto:mail@komnasperempuan.go.id)  
Website: <https://komnasperempuan.go.id>

## Rekomendasi Umum Komnas Perempuan No. 1

### UU No. 23 Tahun 2004 Tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (UU PKDRT) dan Akses Perempuan Korban Atas Keadilan dan Pemulihan dalam Perkawinan Belum Tercatat

#### 1. Latar Belakang Urgensi

1. Kekerasan di dalam rumah tangga selama dua dekade menjadi jenis kekerasan yang paling banyak dilaporkan kepada Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan) maupun berbagai lembaga layanan. Sekurangnya terdapat 517.387 kasus kekerasan terhadap istri dan anak perempuan yang dilaporkan ke Komnas Perempuan dan lembaga lainnya dalam kurun waktu 2001 hingga 2023. Data ini termasuk pencatatan Badan Peradilan Agama (Badilag) yang juga mencatatkan perceraian akibat kekerasan di dalam rumah tangga.
2. Berdasarkan UU Penghapusan kekerasan dalam rumah tangga (UU PKDRT), perlindungan hukum untuk bebas dari kekerasan di dalam relasi yang mencakup (a) suami, istri, dan anak; (b) orang-orang yang mempunyai hubungan keluarga dengan orang sebagaimana dimaksud pada huruf a karena hubungan darah, **perkawinan**, persusuan, pengasuhan, dan perwalian, yang menetap dalam rumah tangga; dan/atau (c) orang yang bekerja membantu rumah tangga dan menetap dalam rumah tangga tersebut dan dipandang sebagai anggota keluarga dalam jangka waktu selama berada dalam rumah tangga yang bersangkutan.
3. Sebanyak 94% dari data tersebut di atas atau 487.240 kasus adalah kekerasan terhadap istri. Dengan data ini, sekurangnya dalam 23 tahun setiap jamnya ada 3 perempuan yang menjadi korban kekerasan oleh suami. Namun, tidak semua dapat mengakses keadilan dengan menggunakan UU PKDRT karena beberapa alasan. Salah satu di antaranya adalah karena **perkawinannya belum tercatat**.
4. Fakta dalam masyarakat **Perkawinan Belum Tercatat** terus berlangsung. Berdasarkan data pengaduan langsung Komnas Perempuan, sejak tahun 2018 hingga 2023 dari para perempuan korban, Perkawinan Belum Tercatat dilakukan dengan perkawinan menurut tata cara agama, kepercayaan dan/atau adat yang disepakati. Tidak tahu, tidak mau dan tidak bisa mencatatkan adalah tiga kondisi yang menempatkan perempuan dalam perkawinan belum tercatat. Dalam perkawinan belum tercatat suami berasal dari beragam latar profesi, status sosial, dan pendidikan seperti artis, pejabat parpol, anggota DPR RI, tokoh agama, tokoh masyarakat, aparatur sipil negara (ASN), pekerja Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Polisi, Tentara, Jaksa, dan lainnya, serta warga negara asing.

5. Data pengaduan langsung ke Komnas Perempuan menunjukkan adanya beragam alasan yang membuat perempuan harus menerima, menyepakati atau terjebak dalam Perkawinan Belum Tercatat. Sejumlah pengalaman tersebut mengindikasikan perempuan telah **menjadi korban** Perkawinan Belum Tercatat melalui alasan sebagai berikut:
- a. Pelaku **mengancam** akan menyangat korban, menyebarkan video aktivitas seksual korban dengan pelaku, mengancam akan membunuh dan melakukan pengekangan terhadap korban, bila perempuan korban tidak mau menikah dengannya. Pengancaman ini membuat korban dalam kondisi ketakutan dan tidak mempunyai pilihan menolak melakukan perkawinan tanpa pencatatan dengan pelaku.
  - b. Pelaku melakukan **manipulasi** kepada korban dengan merayu atau mengondisikan korban dapat menerima perkawinan tidak dicatatkan, a.l.: (a) beralasan akan mendapat berkah karena pelaku tokoh agama atau karena pelaku dipercaya sebagai cucu nabi memiliki kekuatan doa makbul; (b) agar dapat melakukan hubungan seksual hingga hamil untuk mendapatkan ijin poligami istri pertama; (c) takut ada perzinahan karena keduanya saling mencintai; (d) karena pelaku sering mengancam bunuh diri dan mengaku memiliki gangguan mental, meski tanpa diagnosa dari dokter, sehingga korban menuruti semua kemauan pelaku; (e) membandingkan dengan kesolehan istri pertama yang menerima arahan pelaku/suami untuk tidak mencatatkan perkawinannya; (f) pelaku masih terikat dengan perkawinan dengan istri yang sedang sakit stroke, (g) pelaku berharap dengan menikahi korban dapat mengubah sikap pelaku dari dunia malamnya dan (h) pelaku memanfaatkan kondisi korban yang menghadapi masalah keluarga dan pribadi korban yang memiliki kista dan akan kesulitan untuk hamil. Manipulasi tersebut membuat perempuan berada dalam kondisi dikontrol, dikendalikan dan dikuasai oleh pelaku dengan memanfaatkan adanya ketimpangan relasi, adanya kepercayaan, nilai-nilai dibolehkannya poligami yang berkembang di dalam masyarakat dan ketidakberdayaan perempuan berada dalam kondisi tersebut.
  - c. Pelaku **menipu** dengan mengaku telah bercerai, seolah sedang proses perceraian, membuat akta nikah seolah asli padahal palsu dan menjanjikan menyusulkan syarat surat ijin istri pertama untuk disertakan dalam dokumen pada saat pernikahan berlangsung. Kondisi ini menunjukkan kerentanan perempuan sangat mempercayai pelaku dan penyalahgunaan kepercayaan oleh pelaku. Kondisi ini berkaitan dengan persuasi pelaku bahwa relasi para pihak yang akan membangun rumah tangga membutuhkan syarat adanya kepercayaan kedua belah pihak suami dan istri. Selain itu juga tidak adanya pengetahuan dan kejelasan mengenai hak untuk mengecek dokumen pasangan suami istri dalam dokumen kependudukan dan pencatatan masyarakat
  - d. Pelaku **memaksa** perempuan korban menikah dengannya meski tidak dicatatkan dengan cara : (a) sengaja melakukan perkosaan agar korban mau menikah dengannya atau untuk mendapatkan persetujuan orang

tua, (b) pelaku hanya mau menikah tanpa dicatatkan meski telah berjanji kawin dengan korban sehingga mereka melakukan hubungan seksual dan korban menjadi hamil; (c) pelaku memberikan sejumlah uang untuk memaksa korban menikah.

- e. Pelaku **mengondisikan situasi** untuk menjebak dan membuat perempuan menjadi tidak berdaya melanjutkan perkawinan belum tercatat melalui: (a) pelaku mengulur-ulur waktu mengurus administrasi dokumen pencatatan perkawinan, (b) Pelaku sengaja tidak mengirimkan kelengkapan dokumen syarat administrasi perkawinan di Kantor Urusan Agama/Kantor Catatan Sipil; (c) Pelaku tidak memiliki atau malas mengurus surat cerai dari pernikahan sebelumnya; (d) alasan istri sah pelaku tidak dapat melahirkan keturunan membuat perempuan korban iba sehingga bersedia menjadi istri kedua dan seterusnya; (f) janji kawin hingga korban tinggal bersama dan hamil; (g) pelaku menggunakan kondisi pandemik Covid-19 dimana pelaku sengaja datang dan menginap di rumah korban di luar kota saat ada kebijakan PPKM; dan (h) pelaku membuat korban kasihan dengan kehidupan pelaku. Kondisi yang diciptakan pelaku membuat korban dalam situasi sulit untuk menghindari dan menolak perkawinan belum tercatat.
- f. Perempuan yang dinikahi masih **berusia 18 Tahun**, usia anak yang belum matang, jasmani dan rohani, untuk memaknai perkawinan dan kerap berada dalam kekuasaan mutlak suami/pelaku. Setelah putusan Mahkamah Konstitusi dan revisi UU Perkawinan maka pada perkawinan perempuan yang belum berusia 18 tahun membutuhkan dispensasi perkawinan dari pengadilan. Alasan sulit atau enggan mengurus dispensasi, serta kemungkinan pengurusan kemudian melalui isbath nikah, digunakan sebagai alasan untuk menempatkan perempuan korban perkawinan anak berada dalam perkawinan tidak dicatatkan.
- g. Adanya **peran dan kondisi keluarga**, seperti (a) permintaan ayah korban yang menganggap pelaku merupakan sosok yang baik dan pantas untuk korban; (b) permintaan dari orang tuanya menghendaki untuk segera menikah meskipun pelaku masih terikat perkawinan (dalam kasus pelaku mengaku sedang proses cerai); (c) orang tua pelaku tidak setuju pelaku pindah agama korban; (d) keluarga pelaku tidak menghendaki karier pelaku terganggu karena perkawinan dengan korban; (e) tidak dapat mencatatkan perkawinan karena orang tua korban dituduh terlibat PKI.
- h. Korban memiliki **keterbatasan pengetahuan** mengenai ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur sahnyanya perkawinan dan keharusan dicatatkan. Perempuan korban tidak mengetahui adanya ketentuan pencatatan perkawinan sementara masih banyak praktik perkawinan dalam masyarakat tidak didaftarkan dan ada pengalaman keluarga mengalami kesulitan bercerai bila perkawinan tercatat. Minimnya pengetahuan tersebut juga diakibatkan kurangnya sosialisasi oleh negara sehingga tidak mengubah perilaku masyarakat untuk

mencatatkan perkawinan atau mengenali adanya kebijakan yang mewajibkan pencatatan semua perkawinan.

6. Perkawinan belum dicatatkan juga dapat merupakan konsekuensi adanya kebijakan yang menghalangi pencatatan perkawinan. Kondisi ini dialami oleh perempuan dalam perkawinan agama leluhur yang belum memiliki organisasi sebagaimana diprasyaratkan dalam ketentuan peraturan-perundangan dalam pencatatan perkawinan.<sup>1</sup>
7. Kesulitan pencatatan perkawinan juga dialami perempuan dalam perkawinan beda agama pasca dikeluarkannya larangan pencatatan perkawinan beda agama, sebagaimana dinyatakan dalam Surat Edaran MA (SEMA) Nomor 2 Tahun 2023 tentang Petunjuk Bagi Hakim dalam Mengadili Perkara Permohonan Pencatatan Perkawinan Antar-Umat Beragama yang Berbeda Agama dan Kepercayaan
8. Konsekuensi terikat dalam perkawinan menimbulkan konsekuensi pada hak dan kewajiban suami istri. Dalam Perkawinan Belum Tercatat, Istri tidak saja menjalankan kewajibannya sebagaimana UU Perkawinan, namun juga dipaksa suami menjalankan kewajiban suami untuk memberikan penghidupan, pemeliharaan dan perawatan. Istri wajib tunduk dan patuh kepada suami menjadi pemahaman berelasi suami istri dalam masyarakat. Kesalingan dalam rumah tangga tidak dipahami dan dijalankan dalam rumah tangga. Akibatnya, perkawinan yang semula diharapkan dapat mewujudkan tujuan membentuk keluarga bahagia dan kekal abadi berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa berubah menjadi praktik perkawinan yang membuat perempuan hidup dalam kesengsaraan, penderitaan dan perendahan harkat martabat sebagai manusia dan istri.
9. Pengalaman perempuan korban Perkawinan Belum Tercatat menunjukkan bahwa kondisi perkawinannya buruk dan rentan mendapatkan kekerasan dalam rumah tangga berlapis. KDRT yang dialaminya lebih dari satu bentuk karena hak sebagai istri dan manusia tidak dihormati oleh semua pihak dan suami tidak merasa memiliki kewajiban sebagai suami. Adapun kondisi dari Perkawinan Belum Tercatat yang dilaporkan a.l. berupa:
  - (1) Penelantaran Rumah Tangga:  
sepanjang perkawinan istri tidak mendapatkan nafkah dan pelaku pergi meninggalkannya tanpa alasan.
  - (2) Psikis:  
setelah menikah suami melakukan perselingkuhan, berbicara kasar, istri dituduh berselingkuh tanpa bukti yang jelas padahal suami yang berselingkuh dan menalak cerai melalui media sosial.

---

<sup>1</sup> Pasal 39 dan 40 dari Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 2019 tentang Pelaksanaan Undang-Undang No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan sebagaimana telah diubah dalam UU No. 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas UU No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi kependudukan.

- (3) Fisik:  
Perlakuan suami terhadap istri bila marah atau istri meminta hak sebagai istri, istri menegur perselingkuhan dan lainnya dengan memukul, menampar, mendorong, memukuli vagina hingga pendarahan, menendang perut meskipun sedang hamil, perut diinjak hingga keguguran, dan percobaan pembunuhan.
- (4) Seksual:  
Suami melakukan pemaksaan hubungan seksual melalui anal, harus dilayani setiap suami menghendaki tanpa memperhatikan kondisi tempat dan waktu.
- (5) Ekonomi:  
Suami meminta modal dari istri tanpa mendapat informasi kejelasan penggunaannya, meminta biaya hidup sehari-hari, mengambil semua hasil kerja istrinya, bahkan memeras dengan membawa dokumen semua harta milik istri atau harta bersama hingga memaksa istri membayar semua hutang mantan istri yang seharusnya menjadi tanggung jawab suami.
- (6) Ancaman:  
Suami mengancam dengan parang karena istri menanyakan status perkawinan mereka, untuk mendapatkan perkawinan yang tercatat. Juga pelaku mengancam korban untuk mengembalikan mahar dan biaya perkawinan bila istri meminta untuk berpisah akibat kekerasan dalam rumah tangga yang dialaminya dan ancaman berbahaya lain. Suami mengaku mempunyai keluarga di Kepolisian sehingga membuat korban tidak berdaya dan takut melaporkan ancaman ataupun KDRT yang dilakukan oleh suami, serta ancaman pelaku akan mengganggu kehidupan korban bila ia menikah lagi dan/atau anak dari perkawinan mereka akan diambil oleh pelaku.
- (7) Status Perkawinan lebih dari seorang  
Selain dengan korban, suami juga memiliki istri lebih dari seorang baik itu tercatat ataupun tidak tercatat. Bahkan hampir semua perkawinan yang dilakukan oleh suami dilakukan dengan Perkawinan Belum Tercatat.
- (8) Pelaku mengontrol dan mengendalikan hidup istri.  
Pelaku sering kali melakukan perbuatan untuk mengendalikan istri agar tunduk dan patuh pada suami. Suami/pelaku juga mengendalikan melalui orang lain untuk dapat membuat situasi yang membahayakan kehidupan istri dengan cara a.l. mengancam atasan istri di tempat kerja untuk mem-PHK istrinya, melakukan kekerasan di depan anak dan atau keluarganya sebagai intimidasi untuk mengontrol dan mengendalikan hidup istri, dan istri disekap dan atau dilarang berhubungan dengan keluarga tetangga dan siapa pun. Bahkan suami/pelaku juga mengancam perkawinan akan dicatatkan hanya kalau korban tidak melakukan kesalahan kepada pelaku. Pelaku juga mengendalikan istrinya dengan cara tidak mengakui perkawinan belum

tercatat, melakukan perkawinan dengan anak tanpa ijin orang tuanya dan membuat perjanjian segera melakukan perceraian dengan istrinya yang lain setelah melakukan perkawinan.

(9) Kriminalisasi

Kriminalisasi a.l. dilakukan oleh suaminya melalui istri sah dengan menggunakan ketentuan pidana perzinahan dan kemudian diperas untuk memberikan sejumlah uang sebagai biaya pencabutan laporan sedangkan suami disembunyikan atau melarikan diri. Suami/pelaku juga melaporkan perempuan/istri melanggar pasal ketentuan dalam Undang-Undang Informasi dan Transaksi elektronik (ITE) karena dianggap melakukan pemerasan dan pengancaman sebagai perbuatan berlanjut sementara di dalam faktanya justru istrilah yang memenuhi semua kebutuhan yang dimintakan oleh suaminya. Suaminya juga menggunakan tuduhan istri menggunakan pasang susuk di sekujur tubuh untuk membangun stigma negatif terhadap istrinya. Ketika istrinya memberikan perlawanan suaminya melaporkan ke polisi dengan tuduhan pencurian dan perusakan.

(10) Eksploitasi ekonomi dan seksual oleh suami, istri sah/pertama dan keluarga.

Istri mengalami Tindak Pidana Kekerasan Seksual Berbasis Elektronik oleh suaminya kemudian dikirim ke istri pertama atau istri sah suaminya dan digunakan istri sah atau istri pertama untuk menekan agar korban mundur sebagai istri pelaku/suaminya. Suami kemudian meminta sejumlah uang. Perbuatan suami melakukan pelecehan terhadap perempuan lain dengan menekan istrinya dan memaksa istri melakukan pekerjaan domestik selayaknya sebagai pekerja rumah tangga dan tidak dihormati sebagai istri.

10. Dampak KDRT berlapis terhadap istri dalam perkawinan belum tercatat sebagaimana huruf (d) berisiko terhadap kesejahteraan dan kebahagiaan perempuan dan anak baik mental maupun ekonomi. Dampak paling banyak dialami adalah perempuan dan anak menjadi tertekan akibat janji nikah tercatat, istri mengalami stress, depresi, muncul keinginan bunuh diri, anak mencontoh perilaku suami sehingga mengganggu tumbuh kembang anak, menghadapi peradilan karena laporan istri sah dari suami, dituduh dan distigma oleh istri pertama dan keluarga Pelaku serta masyarakat sebagai perusak rumah tangga (*pelakor*), mengalami kesulitan ekonomi karena dipersulit suami sendiri, dimutasi pekerjaan karena ASN, sulit melarikan diri menjauhi pelaku bahkan mendapat ancaman semakin parah bila berani melakukan upaya keluar dari perkawinan belum tercatat, luka berat hingga disabilitas, keguguran, kekerasan berlapis terus berlangsung meskipun sudah sepakat berpisah, dan kerugian materiil-immateriil lainnya.

11. Perempuan korban Perkawinan Belum Tercatat telah melakukan berbagai upaya untuk keluar dari perkawinan dengan menuntut perkawinan segera dicatatkan, meminta perlindungan dari keluarga, keluarga suami, Kepala Desa, lapor atasan suami, meminta dimediasi tokoh/lembaga adat, hingga

lapor Polisi/UPPA, meminta dukungan dan perhatian lembaga negara seperti Ombudsman R.I, Komnas Perempuan, Komisi Kejaksaan.

12. Para aparat penegak hukum belum selaras dan memiliki kesepahaman mengenai posisi Perkawinan Belum Tercatat. UU PKDRT telah disahkan sejak 2004, namun pemahaman dan respon penegak hukum terhadap laporan perempuan korban Perkawinan Belum Tercatat masih beragam dan belum semuanya mengacu pada UU PKDRT, UU Perkawinan, dan UU Pengesahan Ratifikasi CEDAW. Status perkawinan diragukan, bahkan tidak diakui adanya perkawinan atau sengaja tidak dipedulikan hak istri yang mengalami KDRT karena kekuatiran tentang legalitas Perkawinan Belum Tercatat atau menyalahkan perempuan korban. Ada juga yang merespon laporan kekerasan dan/atau ancaman kekerasan itu sebatas penganiayaan, sementara hak korban KDRT tidak didapatkan dan belum ada mekanisme perlindungan dari jangkauan pelaku dan keluarganya.
13. Praktik baik ditemukan di beberapa daerah dimana kasus KDRT dalam Perkawinan Belum Tercatat juga merujuk pada UU PKDRT. Di Papua beberapa kasus KDRT tanpa akta perkawinan disidangkan dengan UU PKDRT karena kebanyakan mereka menikah gereja atau adat. Biasanya, pembuktian dengan menghadirkan saksi pendeta yang menikahkan atau tokoh adat yang menikahkan dan keluarga yang menjadi saksi. Beberapa kasus serupa lainnya juga telah diputus di pengadilan. Hal serupa juga dikenali terjadi di Sulawesi Utara dan Maluku ketika surat keterangan dari gereja atau pendeta, juga dari imam/tokoh agama setempat dapat diterima oleh pihak kepolisian sebagai bukti terjadinya perkawinan.
14. Untuk mendapatkan penanganan tepat dalam membuka akses keadilan bagi perempuan dan anak korban KDRT dan pemenuhan hak korban KDRT sebagaimana mandat UU PKDRT, maka dibutuhkan kebijakan lebih teknis dan operasional yang menghapuskan diskriminasi bagi perempuan dan anak korban perkawinan belum tercatat.

## 2. Kerangka Hak Asasi Perempuan

- 2.1. Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (*Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women*, disingkat **CEDAW**) yang telah disahkan melalui UU No. 7 tahun 1984, memandatkan negara pihak untuk menghapuskan diskriminasi terhadap perempuan dalam segala bentuknya, dan bersepakat dengan segala cara yang tepat dan tanpa ditunda-tunda, untuk menjalankan suatu kebijakan yang menghapus diskriminasi terhadap perempuan, dan untuk tujuan ini berusaha untuk:
  - a. Memasukkan asas persamaan antara laki-laki dan perempuan dalam Undang-Undang Dasar mereka atau perundang-undangan lainnya yang layak apabila belum dimasukkan ke dalamnya, dan untuk menjamin realisasi praktis pelaksanaan dari asas ini, melalui hukum dan cara-cara lain yang tepat;

- b. Membuat peraturan perundang-undangan yang tepat dan upaya lainnya, dan di mana perlu termasuk sanksi-sanksi, yang melarang semua diskriminasi terhadap perempuan;
- c. Menetapkan perlindungan hukum terhadap hak perempuan atas dasar persamaan dengan kaum laki-laki, dan untuk menjamin perlindungan aktif bagi kaum perempuan terhadap setiap perilaku diskriminatif, melalui pengadilan nasional yang kompeten dan badan-badan pemerintah lainnya;
- d. Menahan diri untuk tidak melakukan suatu tindakan atau praktik diskriminasi terhadap perempuan, dan menjamin agar pejabat-pejabat dan lembaga-lembaga publik akan bertindak sesuai dengan kewajiban ini;
- e. Mengambil semua langkah-langkah yang tepat untuk menghapuskan perlakuan diskriminatif terhadap perempuan oleh orang, organisasi atau lembaga apa pun;
- f. Mengambil langkah-langkah yang tepat, termasuk upaya legislatif, untuk mengubah dan menghapuskan undang-undang, peraturan-peraturan, kebijakan-kebijakan, dan praktik-praktik yang ada yang merupakan diskriminasi terhadap perempuan;
- g. Mencabut semua ketentuan pidana nasional yang merupakan diskriminasi terhadap perempuan.<sup>2</sup>

2.2. Pasal 16 dari CEDAW secara khusus mengamanatkan negara untuk memastikan penghapusan diskriminasi terhadap perempuan dalam perkawinan dan hubungan keluarga, termasuk dengan menjamin:

- a) hak yang sama untuk menikah;
- b) Hak yang sama untuk secara bebas memilih pasangan dan untuk melangsungkan perkawinan hanya dengan persetujuan bebas dan penuh dari mereka;
- c) Hak dan tanggung jawab yang sama selama perkawinan dan pada saat perceraian;
- d) Hak dan tanggung jawab yang sama sebagai orang tua, **tanpa memandang status perkawinannya**, dalam hal-hal yang berkaitan dengan anak-anaknya; dalam segala hal, kepentingan anak-anak harus diutamakan
- e) Hak yang sama untuk memutuskan secara bebas dan bertanggung jawab mengenai jumlah dan jarak kelahiran anak-anak mereka dan untuk mempunyai akses terhadap informasi, pendidikan dan sarana yang memungkinkan mereka untuk melaksanakan hak-hak ini;
- f) Hak dan tanggung jawab yang sama sehubungan dengan perwalian, perwalian, perwalian dan pengangkatan anak, atau lembaga-lembaga serupa dimana konsep-konsep ini ada dalam peraturan perundang-undangan nasional; dalam segala hal, kepentingan anak-anak harus diutamakan;
- g) Hak pribadi yang sama sebagai suami dan istri, termasuk hak untuk memilih nama keluarga, profesi dan pekerjaan;
- h) Hak yang sama bagi kedua pasangan sehubungan dengan kepemilikan, perolehan, pengelolaan, administrasi, penikmatan dan

---

<sup>2</sup> Pasal 2 Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan/CEDAW

pelepasan harta benda, baik secara cuma-cuma atau dengan imbalan yang berharga.

- 2.3. Komite CEDAW telah menerbitkan rekomendasi umum nomor 19 tentang Kekerasan terhadap Perempuan (KtP) yang diperbaharui dengan rekomendasi umum nomor 35 tentang Kekerasan Berbasis Gender terhadap Perempuan. Kedua rekomendasi menegaskan bahwa perbuatan kekerasan terhadap perempuan merupakan bentuk diskriminasi terhadap perempuan yang melanggar hak dasar perempuan, terlepas dari apa pun status perkawinannya.
- 2.4. Konvensi Hak-hak Sipil dan Politik (*International Covenant on Civil and Political Rights* disingkat ICCPR) yang telah disahkan melalui UU Nomor 12 Tahun 2005. ICCPR menegaskan bahwa semua orang adalah sama di hadapan hukum dan peraturan perundang-undangan melarang diskriminasi serta menjamin perlindungan yang setara bagi semua orang dari diskriminasi berdasarkan alasan apa pun, termasuk jenis kelamin atau gender. Prinsip ICCPR adalah non diskriminasi, termasuk penikmatan hak sipil dan politik terhadap perempuan yang berkaitan status perkawinan.
- 2.5. Konvensi Hak Ekonomi Sosial dan Budaya (*International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* disingkat ICESCR) yang telah diratifikasi oleh Indonesia melalui UU No 11 Tahun 2005 menegaskan adanya pencegahan dan penghapusan diskriminasi dalam penikmatan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya bagi semua orang tanpa kecuali.
- 2.6. Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi, atau Merendahkan Martabat Manusia (*Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman and Degrading Treatment or Punishment* disingkat CAT) yang telah diratifikasi oleh Indonesia melalui UU Nomor 5 Tahun 1998. CAT memberikan definisi “penyiksaan” sebagai “*setiap perbuatan yang dilakukan dengan sengaja, sehingga menimbulkan rasa sakit atau penderitaan yang hebat, baik jasmani maupun rohani, pada seseorang untuk memperoleh pengakuan atau keterangan dari orang itu atau dari orang ketiga, dengan menghukumnya atas suatu perbuatan yang telah dilakukan atau diduga telah dilakukan oleh orang itu atau orang ketiga, atau mengancam atau memaksa orang itu atau orang ketiga, atau untuk suatu alasan yang didasarkan pada setiap bentuk diskriminasi, apabila rasa sakit atau penderitaan tersebut ditimbulkan oleh, atas hasutan dari, dengan persetujuan, atau sepengetahuan pejabat publik. Hal itu tidak meliputi rasa sakit atau penderitaan yang semata-mata timbul dari, melekat pada, atau diakibatkan oleh suatu sanksi hukum yang berlaku*”. Dalam lingkup penyiksaan termasuk KDRT.

### **3. KERANGKA HUKUM NASIONAL**

- 3.1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan jaminan hak asasi manusia sebagai hak konstitusional, termasuk Pasal 28H ayat (1) tentang hak untuk hidup sejahtera lahir dan

batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat, hak untuk memperoleh pelayanan kesehatan; Pasal 28I ayat (2) tentang hak untuk bebas dari perlakuan diskriminasi atas dasar apa pun dan berhak mendapat perlindungan dari perlakuan diskriminatif tersebut dan Pasal 28G Ayat (1) tentang hak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi. Pelindungan hak konstitusional ini juga dapat dimaknai sebagai jaminan untuk bebas dari tindakan KDRT dan pelindungan perempuan korban dalam apa pun status perkawinannya.

3.2. UU Nomor Tahun 1946 Tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana melindungi hak istri pertama dalam Pasal 279 yang berbunyi:

- (1) Diancam dengan pidana penjara paling lama lima tahun:
  1. barang siapa mengadakan perkawinan padahal mengetahui bahwa perkawinan atau perkawinan-perkawinannya yang telah ada menjadi penghalang yang sah untuk itu;
  2. barang siapa mengadakan perkawinan padahal mengetahui bahwa perkawinan atau perkawinan-perkawinan pihak lain menjadi penghalang untuk itu.
- (2) Jika yang melakukan perbuatan berdasarkan ayat 1 butir 1 menyembunyikan kepada pihak lain bahwa perkawinan yang telah ada menjadi penghalang yang sah untuk itu diancam dengan pidana penjara paling lama tujuh tahun.

3.3. UU Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan sebagaimana ketentuan Pasal 1 UU Perkawinan menjelaskan perkawinan adalah 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. Artinya, rumah tangga yang dimaksudkan dalam UU Perkawinan mempunyai unsur kunci **adanya ikatan lahir batin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami istri**. Kemudian, dalam ketentuan Pasal 2 UU Perkawinan, Pasal 2 ayat (1) UU Perkawinan menyatakan, *"Perkawinan adalah sah, apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu."* Pasal 2 ayat (2) UU Perkawinan menyatakan, *"Tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku."* Adapun mengenai hak dan kewajiban suami istri dalam pasal 30 berbunyi sebagai berikut : *"suami - isteri memikul kewajiban yang luhur untuk menegakkan rumah tangga yang menjadi sendi dasar dari susunan masyarakat "*

3.4. UU Nomor 7 Tahun 1984 Tentang Pengesahan Ratifikasi Konvensi CEDAW (Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan) sebagaimana mandat Pasal 2 (c) CEDAW mengenai perlindungan korban kekerasan terhadap perempuan dalam peradilan nasional. Selain itu, UU PKDRT tidak membedakan perkawinan sah dengan perkawinan yang tidak sah sebagaimana maksud ketentuan Pasal 1 UU Perkawinan.

- 3.5. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1990 tentang Hak Asasi Manusia menegaskan dalam Ketentuan Umum angka (3) *"diskriminasi adalah setiap pembatasan, pelecehan, atau pengucilan yang langsung ataupun tidak langsung didasarkan pada pembedaan manusia atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik, yang berakibat pengurangan, penyimpangan atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individu maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya, dan aspek kehidupan lainnya"*. Kemudian di dalam Pasal 3 ayat (1): *"Setiap orang dilahirkan bebas dengan harkat dan martabat manusia yang sama dan sederajat serta dikarunia akal dan hati murni untuk hidup bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara dalam semangat Persaudaraan"*, dan dikuatkan ayat (2) : *"setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan perlakuan hukum adil serta mendapatkan kepastian hukum dan perlakuan yang sama di depan hukum"*. Selanjutnya dalam Pasal 5 ayat (1) menegaskan: *"Setiap orang diakui sebagai manusia pribadi yang berhak menuntut dan memperoleh perlakuan serta perlindungan yang sama sesuai dengan martabat kemanusiaan di depan hukum"*. Mengenai hak untuk berkeluarga dan melanjutkan keturunan di dalam pasal 10 menegaskan sebagaimana ayat (1) : *"setiap orang berhak membentuk suatu keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah, ayat (2) : "Perkawinan sah hanya dapat berlangsung atas kehendak bebas calon suami dan calon istri yang bersangkutan, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan"*.
- 3.6. UU Nomor 23 Tahun 2004 Tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah tangga(P-KDRT) sebutkan dalam Ketentuan Umum Kekerasan Dalam Rumah Tangga adalah setiap perbuatan terhadap seseorang terutama perempuan, yang berakibat timbulnya kesengsaraan atau penderitaan secara fisik, seksual, psikologis, dan / atau penelantaran rumah tangga termasuk ancaman untuk melakukan perbuatan, pemaksaan, atau perampasan kemerdekaan secara melawan hukum dalam lingkup rumah tangga. Adapun bentuk KDRT dalam Pasal (5) disebutkan: *" setiap orang dilarang melakukan kekerasan dalam rumah tangga terhadap orang dalam lingkup rumah tangganya dengan cara kekerasan fisik, kekerasan psikis, kekerasan seksual atau penelantaran rumah tangga"* sedangkan di dalam Pasal 10 disebutkan: *" korban berhak mendapatkan: perlindungan dari pihak keluarga, kepolisian, kejaksaan, pengadilan, advokat, lembaga sosial, atau pihak lainnya baik sementara maupun berdasarkan penetapan perintah perlindungan dari pengadilan"*.
- 3.7. UU Nomor 23 tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan telah diubah oleh UU Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan. Pasal 34 menyebutkan:
- (1) *perkawinan yang berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan wajib dilaporkan penduduk kepada instansi pelaksana di*

*tempat terjadinya perkawinan paling lama 60 (enampuluh) hari sejak tanggal perkawinan.*

- (2) Berdasarkan laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pejabat pencatatan sipil mencatat pada register akta perkawinan dan menerbitkan kutipan akta perkawinan.*
- (3) Kutipan akta perkawinan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) masing-masing diberikan kepada suami dan istri*
- (4) Pelaporan sebagaimana dimaksud pada ayat (satu) dilakukan oleh penduduk yang beragama Islam kepada KUA.*
- (5) Data hasil pencatatan atas peristiwa sebagaimana dimaksud pada ayat (empat) dan dalam pasal delapan ayat (dua) wajib disampaikan oleh KUA/KCS kepada Instansi pelaksana dalam waktu paling lambat 10 (sepuluh) hari setelah pencatatan perkawinan dilaksanakan)*

Pasal 35 huruf a jo Penjelasan Pasal 35, yang berbunyi “*pencatatan perkawinan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 berlaku pula bagi:*

- a. perkawinan yang ditetapkan oleh pengadilan; dan*
- b. perkawinan warga negara asing yang dilakukan di Indonesia atas permintaan warga negara asing yang bersangkutan.*

Penjelasan pasal 35 huruf apa yang dimaksud dengan perkawinan yang ditetapkan oleh pengadilan adalah perkawinan yang dilakukan antar umat yang berbeda agama. Sedangkan dalam Penjelasan pasal 34 ayat (1) perkawinan beda agama antara pasangan agama non Islam dan non Islam, maka pencatatannya dilakukan di Kantor Catatan Sipil.

- 3.8. Peraturan Pemerintah Nomor 9 TAHUN 1975 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dalam pasal 2 ayat (1) dinyatakan bahwa pencatatan perkawinan dari mereka yang melangsungkan perkawinan yang menurut agama islam, dilakukan oleh pegawai pencatat sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1954 tentang Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk yaitu KUA.
- 3.9. Kompilasi Hukum Islam (KHI) menegaskan bahwa “*agar terjamin ketertiban perkawinan bagi masyarakat Islam setiap perkawinan harus dicatat yang dilakukan oleh Pegawai Pencatat Nikah*” (Pasal 5).
- 3.10. Surat Edaran 472.2/15145/DUKCAPIL tanggal 4 November 2021 tentang petunjuk pencantuman status kawin belum tercatat di dalam kartu keluarga yang berisi beberapa hal sebagai berikut:
  - a. penduduk yang perkawinannya belum dicatatkan atau belum dapat dicatatkan dapat dicantumkan status perkawinannya dalam kartu keluarga dengan status kawin belum tercatat, sebagai kebijakan afirmatif untuk sementara waktu sampai dilaksanakan pencatatan perkawinan atau Isbat nikah/pengesahan perkawinan.
  - b. Pencantuman status kawin belum tercatat dalam Kartu Keluarga dilaksanakan berdasarkan permohonan serta masing-masing suami dan istri membuat surat pernyataan tanggung jawab mutlak (SPTJM) dalam perkawinan belum tercatat.

- c. Pemberlakuan SPTJM perkawinan belum tercatat tidak diperuntukkan untuk perkawinan di bawah umur (belum berusia 19 tahun), sedangkan untuk perkawinan kedua atau lebih harus ada ijin tertulis dari istri sebelumnya.
  - d. Data penduduk dengan status kawin belum tercatat dalam database kependudukan menjadi dasar bagi masing masing daerah untuk memprogramkan Isbat nikah/Pengesahan perkawinan dan pencatatan perkawinan massal.
  - e. Pencantuman status kawin belum tercatat dalam Kartu Keluarga bukan merupakan pengesahan perkawinan.
  - f. Masing-masing daerah pro-aktif mensosialisasikan agar setiap perkawinan harus dicatatkan
- 3.11. Berdasarkan **Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUU-VIII/2010 menyatakan pencatatan perkawinan tidak menjadi syarat sah suatu perkawinan.** Pencatatan hanya menjadi kewajiban administrasi untuk membuktikan terjadinya suatu perkawinan berdasarkan undang-undang. Dampak perkawinan menimbulkan akibat hukum terhadap hal-hal yang muncul dari hubungan perkawinan berupa hak keperdataan. Dengan demikian pencatatan perkawinan tidak menghalangi negara dalam penegakan hukum terkait penghapusan KDRT.
- 3.12. Perma Nomor 3 Tahun 2017 pedoman mengadili perempuan berhadapan dengan hukum. Dalam Pasal 4 menjelaskan: *"Dalam pemeriksaan perkara, hakim akan mempertimbangkan kesetaraan gender dan non diskriminasi dengan mengidentifikasi fakta persidangan: (a) ketidaksetaraan status sosial antara para pihak yang berperkara, (b) ketidaksetaraan perlindungan hukum yang berdampak pada akses keadilan, (c) diskriminasi, (d) dampak psikis yang dialami korban, (e) ketidak berdayaan fisik dan psikis korban, relasi kuasa yang mengakibatkan korban atau saksi tidak berdaya dan riwayat kekerasan dari pelaku terhadap korban/saksi"*
- 3.13. Jaksa Agung RI telah mengeluarkan Pedoman Kejaksaan RI Nomor 1 tahun 2021, menyebutkan: *"untuk pembuktian tindak pidana yang terkait perkawinan maka dokumen pencatatan perkawinan atau salinannya bukan merupakan satu-satunya alat bukti yang sah untuk membuktikan perkawinan"*. Oleh karenanya, perkawinan di bawah tangan dapat dilakukan proses hukum tanpa ada bukti dokumen pencatatan perkawinan.
- 3.14. Putusan Pengadilan Negeri Bekasi Nomor 1683/PID.B/2017/PN.BKS Putusan yang menggunakan UU PKDRT dalam KDRT Fisik. Selain terikat pernikahan, meski tidak dicatatkan, terdakwa dengan korban tinggal dalam satu rumah. Dengan demikian, adanya ikatan lahir batin sebagai suami istri menjadi kunci bahwa mereka terikat perkawinan dan menetap dalam satu rumah tangga sebagai suami/istri sehingga masuk dalam lingkup UU PKDRT.

- 3.15. Pertimbangan yang serupa di atas (butir 3.14) juga digunakan hakim dalam putusan Pengadilan Negeri Gorontalo Nomor 323/Pid.Sus/2016/PN Gto tanggal 19 Januari 2017 yang menyatakan Terdakwa —melakukan kekerasan fisik dalam lingkup rumah tangga, meski pelaku dan korban berada dalam perkawinan tidak dicatatkan.

#### 4. **Konsepsi Tentang Perkawinan Dalam UU PKDRT Dan Status Pencatatan**

- 4.1 Fakta temuan Komnas Perempuan menunjukkan kerumitan akibat kerentanan posisi perempuan berada dalam perkawinan yang belum tercatat, **bukan karena ketidakpatuhan perempuan** kepada ketentuan perundang-undangan atau sebagai perkawinan yang dikehendaki perempuan korban. Hampir 100% perempuan korban menghendaki perkawinan tercatat resmi di KUA atau KCS. Perkawinan Belum Tercatat disebabkan adanya faktor di luar kendali perempuan disebabkan oleh para suami, keluarga dan masyarakat yang memaksakan perkawinannya dengan para perempuan korban melalui Perkawinan Belum Tercatat.
- 4.2 Perempuan korban penipuan status perkawinan suami, terkait erat dengan sistem negara belum memiliki data perkawinan yang mudah diakses mengenai status perkawinan warga negara.
- 4.3 UU Perkawinan tidak disosialisasikan untuk menguatkan kesetaraan gender dan tidak diimplementasikan sehingga mendorong perempuan dalam situasi dan kondisi tidak berdaya menghadapi relasi kuasa oleh suami dan masyarakat, berbagai manipulasi suami, pengondisian, pemaksaan, pemanfaatan kerentanan, termasuk kerentanan usia anak, sebagai anak yang patuh pada keinginan orang tua, anak didik dalam pengasuhan tokoh agama yang dipercaya orang tua memberikan pendidikan agama, maupun berbagai kekerasan dan/atau ancaman kekerasan menempatkan perempuan tidak dapat memilih di luar perkawinan belum tercatat. Masih banyak perempuan yang kurang pengetahuannya mengenai hukum perkawinan, sementara praktik Perkawinan Belum Tercatat masih lazim dalam masyarakat sekitarnya terutama keluarga. Bahkan ada perempuan yang meyakini perkawinannya, namun ternyata saksi para keluarga dipalsukan, memanggil pihak KUA palsu, dan buku nikah yang dibawa juga palsu serta resepsi dengan keluarga palsu pelaku tersebut. Akibatnya, perempuan tertipu dalam perkawinan dan terjebak dalam Perkawinan Belum Tercatat.
- 4.4 Dalam hal perkawinan lebih dari seorang melalui perkawinan belum tercatat dilakukan tidak memenuhi syarat, tata cara dan alasan hingga melanggar Pasal 279 KUHP maka pembuktian dapat dilakukan tanpa harus menggunakan akta nikah saja.
- 4.5 Sebagian besar perbuatan Pelaku di atas merupakan pemaksaan perkawinan, saat ini telah diancam pidana melalui UU TPKS mengenai tindak pidana Pemaksaan Perkawinan. Dalam kondisi tersebut maka korban membutuhkan perlindungan dan kehadiran negara baik melalui

UU TPKS maupun UU PKDRT untuk menyelamatkan perempuan korban dari penderitaan dan kesengsaraan yang telah dialaminya.

- 4.6 Sebelum ratifikasi CEDAW dan UU PKDRT, telah ada UU Nomor 1 tahun 1974 untuk mengatasi kondisi perkawinan di Indonesia yang diwarnai oleh praktik perkawinan lebih dari seorang, ketidaksetaraan gender, dan perkawinan anak. UU Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan telah mengatur mengenai penghormatan lembaga perkawinan untuk membentuk keluarga yang bahagia. Posisi UU Perkawinan meletakkan kesetaraan suami istri dalam perkawinan sebagaimana maksud Pasal 30 dan Pasal 31 sebagai konstruksi mencegah KDRT. Dengan demikian, UU Perkawinan juga mengaspirasikan perlindungan perempuan dalam perkawinan untuk bebas dari kekerasan, termasuk ketika perkawinannya belum tercatat.
- 4.7 Upaya membangun kesetaraan gender dalam perkawinan disosialisasikan terbatas dalam masyarakat. Bahkan setelah Pemerintah Indonesia meratifikasi CEDAW melalui UU Nomor 7 Tahun 1984 diskriminasi terhadap perempuan dalam perkawinan tidak dapat dihentikan. Pembakuan peran laki-laki sebagai kepala keluarga dan istri sebagai ibu rumah tangga menjadi alat kuasa menciptakan diskriminasi bagi istri. Kesetaraan dan kesalingan dalam perkawinan dalam UU Perkawinan dimandulkan dalam kehidupan sehari-hari. Perempuan dipaksa menerima perkawinan oleh keluarga, pasangan dan masyarakat sekalipun perempuan menolak.
- 4.8 Memaknai syarat sahnya perkawinan, maka menurut UU Perkawinan sebuah perkawinan menjadi sah menurut hukum apabila dilakukan sesuai dengan masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu. Kemudian ditegaskan dalam UU Perkawinan bahwa tiap-tiap perkawinan **dicatat** menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dua ayat dalam Pasal 2 UU Perkawinan meskipun senafas namun memiliki dua makna yang berbeda. Artinya, sahnya perkawinan tidak ada hubungannya dengan pencatatan perkawinan, sebagaimana Putusan Mahkamah Konstitusi **Nomor 46/PUU-VIII/2010 menyatakan pencatatan perkawinan tidak menjadi syarat sah suatu perkawinan**. Secara khusus, untuk umat Islam, Kompilasi Hukum Islam (KHI) telah menegaskan agar terjamin ketertiban perkawinan bagi masyarakat Islam setiap perkawinan harus dicatat yang dilakukan oleh Pegawai Pencatat Nikah.
- 4.9 Istri/perempuan telah menjadi **korban** sebelum perkawinan dilakukan dan di antaranya ditujukan untuk memaksa perempuan menyetujui dilakukan perkawinan, meskipun tidak dicatatkan. Pemaksaan tersebut melanggar hak membentuk keluarga, hak bebas dari penyiksaan, kekerasan dan diskriminasi.
- 4.10 Perkawinan dipraktikkan sebagai lembaga yang melegalisasi relasi suami istri untuk mencegah perzinahan melalui perkawinan belum tercatat. Perkawinan belum tercatat sengaja dilakukan oleh laki-laki/suami untuk

melakukan pemaksaan perkawinan, bukan tujuan membentuk keluarga bahagia bagi suami istri. Perkawinan belum tercatat telah dipergunakan untuk menjadi alat kekuasaan para laki-laki/suami terhadap perempuan dalam rangka memenuhi kebutuhan laki-laki/suami, melanggar kekerasan dan menghambat upaya penghapusan diskriminasi melalui UU PKDRT.

- 4.11 Perkawinan Belum Tercatat menjadi pola perbuatan suami melakukan KDRT, sehingga perbuatan tersebut merupakan jenis Kekerasan Dalam Rumah Tangga. Implementasi UU PKDRT diharapkan dapat menghapuskan diskriminasi perempuan korban KDRT agar tetap mendapatkan perlindungan dari UU PKDRT, sekalipun perkawinan belum tercatat.
- 4.12 Implementasi UU PKDRT tidak dapat dilepaskan dari UU PERKAWINAN dan upaya penghapusan diskriminasi terhadap perempuan dalam perkawinan melalui pemenuhan hak perempuan sebagai istri, terlepas dari status perkawinannya tercatat atau tidak tercatat.
- 4.13 Berbagai upaya telah dilakukan untuk dapat mengakomodir sejumlah perlindungan bagi Perempuan/istri dalam perkawinan belum tercatat. Namun, dalam penegakan hukum UU PKDRT masih membutuhkan kejelasan status perkawinan belum tercatat.
- 4.14 Perempuan yang terikat dalam perkawinan belum tercatat telah mengalami kekerasan, pemaksaan perkawinan dan berbagai pelanggaran hak untuk bebas dari diskriminasi, negara harus mencegah pelanggaran HAM berlanjut, tidak boleh mendapatkan diskriminasi atas hak sipil politik, hak ekonomi dan sosial budaya serta dijamin bebas dari kekerasan dan penyalahgunaan.

## 5. REKOMENDASI

### A. Pemaknaan Pasal 1 UU PKDRT

Yang dimaksudkan dengan lingkup rumah tangga, sebagaimana yang diatur di dalam **UU PKDRT Pasal 1**, adalah (a) suami, isteri, dan anak dan (b) orang-orang yang mempunyai hubungan keluarga sebagaimana dimaksudkan pada huruf (a) karena antara lain **hubungan perkawinan, yang dibuktikan oleh dokumen pencatatan perkawinan atau salinannya, atau bukti lainnya yang mendukung dikenalnya hubungan tersebut sebagai perkawinan di dalam masyarakat.**

### B. Tindak Lanjut Rekomendasi

#### (1) Kepada SELURUH PIHAK:

- a. Menyosialisasikan dan membangun pusat informasi terdekat mengenai perkawinan menurut UU Perkawinan hingga ke tingkat bawah di seluruh pelosok, khususnya kelompok rentan;

- b. mendorong setiap perkawinan untuk dilakukan pencatatan perkawinan;
- c. Mengakui kerentanan perempuan dalam perkawinan belum tercatat sebagai bagian dari upaya penghapusan diskriminasi terhadap perempuan. Pengakuan ini tidak dimaksudkan untuk melegitimasi perkawinan belum tercatat;
- d. Implementasi UU PKDRT disinergikan dengan UU PERKAWINAN sebagai upaya penghapusan diskriminasi terhadap perempuan dalam perkawinan melalui pemenuhan hak perempuan sebagai istri, lepas status perkawinannya tercatat atau tidak tercatat;
- e. Memaknai UU PKDRT juga melindungi perempuan korban KDRT yang belum tercatat dan berhak mendapatkan hak sebagai korban berdasarkan UU PKDRT;
- f. Memberikan dukungan dan perlindungan bagi perempuan yang mengalami pemaksaan perkawinan apa pun alasannya.

(2) **KEMENTERIAN AGAMA**

- a. Mensosialisasikan aturan pencatatan perkawinan;
- b. Penguatan kapasitas pihak yang sering menikahkan untuk ikut mendorong pencatatan perkawinan.

(3) **Kepolisian RI, Kejaksaan Agung R.I dan Mahkamah Agung R.I.**

- a. Membuat surat edaran kepada jajaran di bawahnya untuk mengimplementasikan UU PKDRT dalam kasus KDRT dalam perkawinan belum tercatat;
- b. Dalam hal perkawinan lebih dari seorang melanggar ketentuan alasan, syarat dan tatacara dilakukan belum tercatat maka perkara tetap diproses melanggar tindak pidana kejahatan perkawinan;
- c. Mengimplementasikan pembuktian adanya perkawinan tidak hanya dengan dokumen atau salinan akta nikah, tapi juga dapat menggunakan saksi, petunjuk, surat termasuk foto perkawinan dan adanya perbuatan relasi suami istri sebagai alat bukti sah berdasarkan ketentuan perundang-undangan;
- d. Membuat kesepakatan antar penegak hukum dan kementerian yang membidangi perempuan dan anak, kementerian yang membidangi kependudukan dan pencatatan, dalam rangka peningkatan kebijakan mengenai perlindungan perempuan dan anak yang berada dalam perkawinan belum tercatat.

(4) **Kementerian Dalam Negeri**

- a. Menjalankan pencatatan semua perkawinan dalam memberikan perlindungan bagi semua warga negara, dan bukan bagian legitimasi perkawinan belum dicatatkan.
- b. Membuat kebijakan percepatan pencatatan perkawinan sebagai hak warga negara, dan dengan bekerjasama dengan pemerintahan desa atau unit pemerintahan terendah untuk percepatan pencatatan itu.

(5) **Kementerian PPPA**

- a. Membuat kebijakan dan pendampingan bagi perempuan dan anak korban perkawinan belum tercatat;
- b. Membangun kerjasama penanganan lintas sektor termasuk dengan LPSK, termasuk dalam hal istri dikriminalisasi akibat perkawinan belum tercatat yang disebabkan oleh perbuatan Suaminya.

(6) **Lembaga pendamping** perempuan korban kekerasan

- a. Menyosialisasikan rujukan untuk tetap menggunakan UU PKDRT dalam penanganan kasus KDRT dalam perkawinan belum tercatat;
- b. Mendorong pencatatan perkawinan dalam interaksi dengan masyarakat dan komunitas penyintas.

## **6. PENUTUP**

Rekomendasi Umum ini adalah amanat dari Sidang Komisi Paripurna V Komnas Perempuan Tahun 2024. Sidang Komisi Paripurna adalah forum pengambilan keputusan tertinggi di Komnas Perempuan. Amanat ini disampaikan sebagai respon Komnas Perempuan pada urgensi kaji ulang 20 tahun implementasi UU PKDRT.