

**Penerbitan Kartu Keluarga Bagi Pasangan Perkawinan
Tidak Tercatat Perspektif Masalah Mursalah**

Anis Murti ¹, Abdul Hafiz ², Iwan Ramadhan Sitorus ³

Universitas Islam Negeri Fatmawati Sukarno Bengkulu

murti61400@gmail.com, abdulhafizalkarim@gmail.com, iwanromadhan@gmail.com

Abstract: Data collection techniques using the Document Method (Documentation). The conclusion results state that, 1) As for the juridical review of Issuance of family cards for unregistered married couples, this is the right policy. However, the issuance of a family card for unregistered married couples does not constitute state legitimacy in legalizing unregistered marriages, but only as an affirmative policy for the time being until marriage registration or marriage registration/certification of marriages is carried out. Family cards for unregistered spouses are a solution to population administration problems. However, the Family Card does not legalize the occurrence of a marriage, but only accelerates the population administration data collection process at the Population and Civil Registry Service. 2) Issuance of family cards for married couples who are not registered according to the perspective of *masalah mursalah* is included in *Al-Maslahah al-Tahsiniyah*, is a *masalah* whose human life needs do not reach the *dharuri* level, nor do they reach the *hajji* level, but these needs need to be met in order provide perfection and beauty to human life. *Maslahah* in the form of *tahsini* is also related to the five basic human needs. Benefit in this case is guaranteeing population administration rights for unregistered married couples, realizing the wishes of unregistered married couples in obtaining population rights, realizing orderly national population administration, collecting data on unregistered marriages to be encouraged to perform marriage certificates, and realizing population administration which is not discriminatory.

Keywords: Family Card, Unrecorded Marriage, *Maslahah Mursalah* Perspective

Abstract: Teknik pengumpulan data menggunakan Metode Dokumen (*Documentation*). Hasil kesimpulan menyatakan bahwa, 1) Adapun tinjauan yuridis terhadap Penerbitan kartu keluarga bagi pasangan perkawinan tidak tercatat adalah kebijakan yang sudah tepat. Akan tetapi, penerbitan kartu keluarga bagi pasangan nikah tidak tercatat bukan merupakan legitimasi negara dalam melegalkan perkawinan tidak tercatat, namun hanya sebagai kebijakan afirmatif untuk sementara waktu sampai dilaksanakan pencatatan perkawinan atau isbat nikah/pengesahan perkawinan. Kartu Keluarga bagi pasangan tidak tercatat merupakan solusi terhadap masalah administrasi kependudukan. Akan tetapi, Kartu Keluarga tersebut tidak mengesahkan terjadinya suatu perkawinan, melainkan hanya mempercepat proses pendataan administrasi kependudukan pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil. 2) Penerbitan kartu keluarga bagi pasangan perkawinan tidak tercatat menurut persepektif *masalah mursalah* masuk ke dalam *Al-Maslahah al-Tahsiniyah*, adalah *masalah* yang kebutuhan hidup manusia kepadanya tidak sampai pada tingkat *dharuri*, juga tidak sampai tingkat *hajji*, namun kebutuhan tersebut perlu dipenuhi dalam rangka memberi kesempurnaan dan keindahan bagi hidup manusia. *Maslahah* dalam bentuk *tahsini* tersebut juga berkaitan dengan lima kebutuhan pokok manusia. Kemaslahatan dalam hal ini yakni menjamin hak administrasi kependudukan bagi pasangan perkawinan tidak tercatat, mewujudkan keinginan pasangan perkawinan tidak tercatat dalam mendapatkan hak-hak kependudukan, mewujudkan tertib administrasi kependudukan secara nasional, terkumpulnya data perkawinan tidak tercatat untuk didorong melakukan isbat nikah, serta terwujudnya administrasi kependudukan yang tidak diskriminatif.

Kata kunci : Kartu Keluarga, Perkawinan Tidak Tercatat, Perspektif *Maslahah Mursalah*

Pendahuluan

Perkawinan adalah cara yang dipilih Allah untuk berketurunan dan melestarikan hidupnya setelah masing-masing pasangan siap melakukan perannya yang positif dalam mewujudkan

tujuan pernikahan yaitu untuk mewujudkan keluarga yang bahagia berdasarkan Ketuhan Yang Maha Esa.¹ Allah tidak menjadikan manusia seperti makhluk lainnya yang hidup bebas mengikuti naluri dan berhubungan secara anarki tanpa aturan. Demi menjaga kehormatan dan martabat kemuliaan

manusia, Allah mengadakan hukum sesuai dengan martabatnya, sehingga hubungan antara laki-laki dan perempuan diatur secara terhormat dan berdasarkan rasa saling meridhoi dengan upacara ijab qabul sebagai lambang adanya rasa ridha-meridhoi.²

Di Indonesia terdapat hukum positif yang juga mengatur tentang perkawinan yang bermula dari *Burgerlijk Wetboek* (selanjutnya disebut BW) sampai dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan, kemudian disusul perubahannya yaitu Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan (yang selanjutnya disebut UU Perkawinan) dan kemudian disusul dengan Peraturan Pelaksanaannya yaitu tepatnya pada Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan. Tujuan perkawinan dalam Pasal 1 UU Perkawinan ialah “ikatan lahir

batin antara seorang pria dan wanita sebagai suami isteri dengan tujuan untuk membentuk keluarga yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”. Dan pada pasal 2 ayat 1 UU Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan yang menyatakan bahwa perkawinan adalah sah bilamana dilakukan menurut hukum masing-masing agama dan kepercayaannya, ini berarti bahwa suatu perkawinan yang dilakukan telah memenuhi syarat-syarat dan rukun agamanya maka perkawinan tersebut dianggap sah menurut peraturan agamadan kepercayaan yang dianut oleh setiap calon pasangan suami istri.³

Pernikahan juga harus dicatatkan sebagai salah satu kepastian hukum. Dimana peraturan tersebut diatur dalam Pasal 2 ayat 2 UU Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Pernikahan yang menyatakan bahwa tiap-tiap perkawinan dicatat menurut perundang-undangan yang berlaku. Pencatatan perkawinan diatur melalui perundang-undangan bertujuan untuk melindungi hak-hak warga negara dan mewujudkan ketentuan kepastian hukum, transparansi, serta tertib administrasi di dalam pelaksanaan pernikahan.⁴

Hal ini sesuai dengan UU Pasal 5 Kompilasi Hukum Islam (KHI) yang menyebutkan agar terjamin ketertiban perkawinan bagi masyarakat Islam setiap perkawinan harus dicatat. Pada pasal 6 ayat 2 menyebutkan bahwa perkawinan yang dilakukan di luar pengawasan Pegawai Pencatat Nikah (PPN) tidak

¹ Khairiah, K. (2018). Kesempatan Mendapatkan Pendidikan Dalam Kajian Tingkat Pendidikan dan Pendapatan Keluarga. Yogyakarta: Pustaka Pelajar

² Abd. Rahman Ghazaly, *Fiqh Munakahat* (Jakarta: Prenada Media, 2003), h. 10

³ Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan

⁴ Yusmita, Yusmita. (2023). Keadilan Gender Dalam Sistem Kewarisan Bilateral Hazairin. *Al-Khair Journal: Management, Education, And Law*, 3(1), 155-170

memiliki kekuatan hukum serta pasal 7 ayat 1 yang berbunyi, “Perkawinan hanya dapat dibuktikan dengan akta nikah yang dibuat oleh Pegawai Pencatat Nikah (PPN)”. Karena pencatatan nikah dapat dijadikan alat bukti yang otentik agar seseorang mendapatkan kepastian hukum. Hal ini sesuai dengan ajaran Islam sebagaimana firman Allah SWT dalam surat Al-Baqarah ayat 282:⁵

“Hai orang-orang yang beriman, apabila kamu bermu'amalah tidak secara tunai untuk waktu yang ditentukan, hendaklah kamu menuliskannya”.

Pencatatan perkawinan diatur karena tanpa pencatatan, suatu perkawinan tidak mempunyai kekuatan hukum. Akibat yang timbul adalah, apabila salah satu pihak melalaikan kewajibannya, maka pihak lain tidak dapat melakukan upaya hukum, karena tidak memiliki bukti-bukti yang sah dan otentik dari perkawinan yang dilangsungkannya. Tentu saja, keadaan demikian bertentangan dengan misi dan tujuan perkawinan itu sendiri.⁶

Sebagaimana Undang-undang No. 22 Tahun 1946 Jo. UU No. 32 Tahun 1954 tentang Pencatatan Nikah, talak, Rujuk, bahwa pelaksanaan pernikahan diawasi oleh Pegawai Pencatat Nikah (penghulu). Kemudian berdasarkan peraturan MENPAN No. PER/62/M.PAN/6/2005 telah ditetapkan bahwa penghulu sebagai pejabat fungsional sesuai dengan ketentuan Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 1994, maka penghulu tersebut bertugas melakukan pendaftaran, pencatatan, dan

pengawasan

pelaksanaan pernikahan.⁷

Perihal hak yang diperoleh bagi masing-masing warga Negara terkandung dalam UU No. 23 Tahun 2006 Tentang Hak dan Kewajiban Penduduk Pasal 2 bahwa setiap penduduk mempunyai hak untuk memperoleh:

1. Dokumen kependudukan
2. Pelayanan yang sama dalam pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil
3. Perlindungan atas data pribadi
4. Kepastian hukum atas kepemilikan dokumen
5. Informasi mengenai data hasil pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil atas dirinya dan/atau keluarganya
6. Ganti rugi dan pemulihan nama baik sebagai akibat kesalahan dalam pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil serta penyalahgunaan data pribadi oleh instansi pelaksana.

Dengan adanya buku nikah/akta nikah bagi pasangan yang telah menikah, mereka bisa membuat kartu keluarga baru untuk rumah tangganya. Kartu Keluarga yang selanjutnya disingkat KK adalah kartu identitas keluarga yang memuat data tentang nama, susunan, dan hubungan dalam keluarga serta identitas anggota keluarga.⁸ Penduduk warga negara Indonesia dan orang asing yang memiliki izin tinggal tetap wajib melaporkan susunan keluarganya kepada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil melalui kepala desa/lurah dan camat. Pelaporan tersebut sebagai dasar untuk penerbitan Kartu Keluarga (KK).

⁷ Ahmad Rofiq, *Hukum Perdata Islam*, h. 11

⁸ Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia (PERMENDAGRI) Nomor 118 Tahun 2017 tentang Blangko Kartu Keluarga, Register dan Kutipan Akta Pencatatan Sipil.

⁵ Departemen Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahannya Al Hikmah* (Bandung: Diponegoro, 2008), h. 48

⁶ Ahmad Rofiq, *Hukum Perdata Islam di Indonesia* (Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2013), h. 94.

Pengurusan Kartu Keluarga (KK) sangat penting, karena setiap kepala keluarga wajib memiliki Kartu Keluarga (KK) sebagai data kependudukan. Kepemilikan Kartu Keluarga dapat diurus mempergunakan jalur-jalur birokrasi yang telah ditetapkan oleh pemerintah.

Dilihat dari pemaparan syarat untuk penerbitan kartu keluarga di atas, salah satu syaratnya adanya buku nikah. Bagi pasangan yang menikah dengan tanpa memenuhi kedua persyaratan yang telah diaturkan dalam agama maupun negara atau hanya memenuhi persyaratan agama saja maka pernikahan tersebut tidak memiliki kepastian hukum atau biasa disebut perkawinan tidak tercatat, sehingga tidak memiliki akta nikah.

Beberapa waktu lalu, Direktorat Jenderal Kependudukan dan Pencacatan Sipil (Ditjen Dukcapil) Kementerian Dalam Negeri membuat terobosan baru yaitu aturan Permendagri No. 9 tahun 2016 tentang Percepatan Peningkatan Cakupan Kepemilikan Akta Kelahiran. Pada pasal 1 ayat 19 disebutkan bahwa "Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak kebenaran sebagai pasangan suami istri yang selanjutnya disebut SPTJM. Kebenaran pasangan suami Istri adalah pernyataan yang dibuat oleh orang tua kandung atau wali atau pemohon dengan tanggung jawab penuh atas status hubungan perkawinan seseorang dengan diketahui 2 orang saksi."⁹

Kemudian di dalam aturan Permendagri No 109 Tahun 2019 tentang Formulir dan Buku Yang Digunakan Dalam Administrasi Kependudukan, pada Pasal 5 ayat 2 huruf b dijelaskan yaitu formulir surat pernyataan tanggung jawab mutlak perkawinan belum tercatat

sebagai salah satu persyaratan pencantuman status perkawinan dalam kartu keluarga bagi penduduk yang tidak mempunyai dokumen perkawinan berupa buku nikah, akta perkawinan, atau kutipan akta perceraian.¹⁰

Hal ini tentu saja bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Pasal 2 ayat 1 dan 2. Dinyatakan pada pasal 2 ayat 1 bahwa "Perkawinan adalah sah apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agama dan kepercayaannya itu." Serta ayat 2, "Tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku", untuk itu perkawinan siri tidak diakui oleh Negara karena pelaksanaannya tidak sesuai dengan ketentuan aturan tersebut. Direktur Jenderal Kependudukan dan Catatan Sipil Kementerian Dalam Negeri memberikan kemungkinan bagi mereka yang melakukan perkawinan siri untuk bisa mendapatkan Kartu Keluarga. Maka dapat disimpulkan pasangan yang melakukan perkawinan siri bisa mendapatkan Kartu Keluarga (selanjutnya disebut KK) dengan syarat mengisi formulir Surat Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM).

Rumusan Masalah

1. Bagaimana tinjauan yuridis penerbitan kartu keluarga bagi pasangan perkawinan tidak tercatat?
2. Bagaimana penerbitan kartu keluarga bagi pasangan perkawinan tidak tercatat menurut *masalah mursalah*?

Tujuan Penulisan

1. Untuk menganalisa tinjauan yuridis penerbitan kartu keluarga bagi pasangan perkawinan tidak tercatat.
2. Untuk menganalisa penerbitan kartu keluarga bagi pasangan perkawinan

⁹ Pasal 1 Permendagri No. 9 Tahun 2016 tentang Percepatan Peningkatan Cakupan Kepemilikan Akta Kelahiran

¹⁰ Pasal 5 Permendagri No. 109 Tahun 2019 tentang Formulir dan Buku Yang Digunakan Dalam Administrasi Kependudukan

tidak tercatat menurut *masalah mursalah*.

Metode Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah *library research* (penelitian literatur kepustakaan yang terkait dengan objek penelitian). Artinya suatu bentuk penelitian yang sumber datanya dari kepustakaan.¹¹Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mengikat dari sudut norma dasar, dan peraturan perundang-undangan, yaitu Permendagri No 9 tahun 2016 tentang Percepatan Peningkatan Cakupan Kepemilikan Akta Kelahiran, Permendagri No 109 tahun 2019 tentang Formulir Dan Buku Yang Digunakan Dalam Administrasi Kependudukan, PERPRES RI (Peraturan Presiden Republik Indonesia) Nomor 96 tahun 2018 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil serta buku tentang *Masalah Mursalah*. Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer yang berupa buku-buku, serta hasil penelitian dan atau karya ilmiah dari kalangan hukum tentang kedudukan kartu keluarga bagi pasangan perkawinan tidak tercatat menurut perspektif *masalah mursalah*.

Pembahasan dan Hasil Penelitian

Tinjauan Yuridis Penerbitan Kartu Keluarga Bagi Pasangan Perkawinan Tidak Tercatat

Sebagaimana diketahui dalam UU 1/1974 ditegaskan bahwa perkawinan hanya sah bilamana dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu, yang merupakan salah satu prinsip hukum perkawinan yang terdapat dalam UU 1/1974.

Kemudian dalam UU 1/1974 juga mengandung prinsip perkawinan

terdaftar, di mana tiap-tiap perkawinan yang dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaan itu akan dianggap mempunyai kekuatan hukum sebagai suatu perkawinan bilamana perkawinan tersebut dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selanjutnya dalam kaitannya dengan pencatatan perkawinan, maka fungsinya sebagai berikut :

- a. Akta Nikah sebagai alat bukti adanya perkawinan. Perkawinan-perkawinan yang dicatat dalam bentuk akta nikah, yang masing-masing suami isteri mendapat salinan dari akta nikah itu, maka dengan akta nikah itu dapat dijadikan sebagai alat bukti adanya perkawinan. Apabila terjadi perselisihan atau percekocokan di antara mereka atau salah satu tidak bertanggung jawab maka yang lain dapat melakukan upaya hukum guna mempertahankan atau memperoleh hak masing-masing dengan membawa akta nikah sebagai alat bukti adanya perkawinan ke Pengadilan Agama.
- b. Akta Nikah sebagai dasar tuntutan Perkawinan dianggap sah dan mempunyai kekuatan hukum apabila perkawinan tersebut telah dicatat dan dibuktikan dengan akta nikah yang dibuat oleh Kantor Urusan Agama (KUA) melauli Pegawai Pencatat Nikah. Hal ini sesuai dengan pasal 2 UndangUndang No. 1 Tahun 1974 jo Pasal 2, 11 s.d 13 Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 1974 jo Pasal 5 s.d 7 Kompilasi Hukum Islam.
- c. Pencatatan Perkawinan atau Akta Nikah sebagai dasar dan bukti keabsahan anak.
- d. Pencatatan Perkawinan atau Akta Nikah sebagai dasar untuk mengajukan upaya hukum ke Pengadilan Agama dalam hal perceraian.

¹¹ Suryo Sukamto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Yogyakarta : UII Press, 1986), h.13

Pernikahan yang dilaksanakan dihadapan PPN adalah pernikahan yang sesuai dengan pasal 2 ayat (2) UU No. 1 tahun 1974 tentang perkawinan, sehingga sudah secara legal atau sah yang akan mendapatkan buku kutipan akta nikah dari KUA. Tetapi, lain dengan pernikahan yang tidak mempunyai akta nikah (hilang atau memang pernikahannya tidak tercatat), maka dalam kaitannya dengan masalah perdata pernikahan semacam ini harus mendapat legalisasi atau pengakuan secara hukum dalam mendapatkan bukti otentik dari pernikahan yang telah dilaksanakan. Hal ini dilakukan berkaitan dengan masalah administrasi atau keperdataan dalam mengurus akta kelahiran anak, pendaftaran sekolah dan juga status dari anak yang dilahirkan. Karena dalam pengurusan masalah administrasi setiap instansi atau lembaga terkait menanyakan dan harus menunjukkan adanya akta nikah.

Dengan mencatatkan tiap-tiap perkawinan kepada pegawai pencatat nikah, maka perkawinan itu telah dijalankan sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku sebagaimana Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan Pasal 2 ayat (1 dan 2). Bentuk dari pencatatan tersebut berimplikasi terhadap legalitas suatu perkawinan bagi masyarakat Islam sebagaimana yang tertuang dalam KHI Pasal 5 ayat (1), serta PP Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan disebutkan bahwa perkawinan dilaksanakan dan di hadiri oleh dua orang saksi.

Akta nikah merupakan salah satu dokumen penting yang perlu dimiliki oleh pasangan suami istri yang telah sah menikah. Dalam akta nikah tercantum nama suami dan istri serta dokumen-dokumen penting yang menjelaskan

tentang telah terjadinya perkawinan antara suami dengan istri serta hal tersebut diakui oleh negara. Akta perkawinan berfungsi sebagai bukti otentik telah terjadinya suatu perkawinan yang sah dan menjadikan akta perkawinan sebagai dokumen penting dalam melakukan perkawinan. Sehingga, jika merujuk pada ketentuan Pasal 7 ayat (1) dan (2) Kompilasi Hukum Islam, yang mengatakan bahwa:

- (1) “Perkawinan hanya dapat dibuktikan dengan akta nikah yang dibuat oleh Pegawai Pencatat Nikah”.
- (2) “Dalam hal perkawinan tidak dapat dibuktikan dengan akta nikah, dapat diajukan itsbat nikahnya ke Pengadilan Agama”.

Berdasarkan ketentuan-ketentuan di atas, meskipun pasangan perkawinan tidak tercatat sudah dapat mencatatkan status perkawinannya dalam kartu keluarga dengan syarat melampirkan SPTJM, namun hal tersebut belum cukup kuat untuk membuktikan status perkawinan, sebab dalam ranah peradilannya suatu perkawinan hanya dapat dibuktikan dengan akta nikah dan apabila seseorang tidak mempunyai buku nikah, maka pembuktiannya dengan melakukan isbat nikah di Pengadilan Agama.

Kepemilikan kartu keluarga bagi setiap keluarga merupakan salah satu program yang digencarkan Kementerian Dalam Negeri melalui Direktorat Jenderal Kependudukan dan Pencatatan Sipil. Kementerian Dalam Negeri melalui Dirjen Dukcapil telah gencar untuk mensosialisasikan pentingnya dokumen kependudukan ini. Langkah konkritnya adalah ditandatanganinya Peraturan Menteri Dalam Negeri No 9 Tahun 2016 tentang Percepatan Peningkatan Cakupan Kepemilikan Akta Kelahiran. Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebutlah menjadi awal dari dasar pemenuhan hak dokumen administrasi

berupa kartu keluarga bagi pasangan perkawinan tidak tercatat.

Dalam Permendagri No. 9 Tahun 2016 Tentang Percepatan Cakupan Kepemilikan Akta Kelahiran, yang di dalamnya berisi aturan tentang pemberlakuan Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM), yang berguna untuk menggantikan persyaratan pembuatan kartu keluarga serta akta kelahiran, apabila pemohon tidak bisa memenuhi persyaratan berupa akta nikah dan surat keterangan lahir dari dokter atau penolong kelahiran.

Kedudukan pencatatan perkawinan setelah adanya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2016 yaitu perkawinan tetap harus dicatatkan sesuai dengan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Pada Permendagri ini, Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM) Kebenaran sebagai pasangan suami istri tidak dapat menjadi bukti otentik terhadap adanya suatu perkawinan. Pada prinsipnya SPTJM bukan suatu bentuk pengesahan terhadap perkawinan, tetapi hanya mempercepat proses pendataan administrasi kependudukan pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil. Namun, inovasi percepatan pendataan penduduk tersebut memberi dampak hukum dari adanya status baru pada kartu keluarga yaitu “kawin belum tercatat” bagi pasangan yang tidak dapat menunjukkan akta nikah mereka. Sehingga terhadap pasangan suami istri yang telah melakukan nikah di bawah tangan akan lebih baik apabila mengajukan permohonan isbat nikah pada pengadilan agama.

Aktivitas pendataan bagi pasangan perkawinan tidak tercatat untuk mendapatkan kartu keluarga menjadi terobosan hukum baru yang difasilitasi oleh Dinas Penduduk dan Pencatatan Sipil. Tentunya Dinas Penduduk dan

Pencatatan Sipil melakukan terobosan ini bukan tanpa sebab salah satunya mengikuti perkembangan peristiwa kependudukan.

Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil yang ditetapkan pada 18 Oktober 2018 merupakan aturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 ditetapkan setidaknya bertujuan untuk 3 (tiga) hal, sebagai berikut:¹²

- a. Mewujudkan tertib administrasi kependudukan secara nasional
- b. Memberikan jaminan dan pengakuan terhadap status pribadi dan status hukum atas setiap Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting yang dialami oleh Penduduk dan/atau Warga Negara Indonesia yang berada di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia
- c. Meningkatkan pelayanan Administrasi Kependudukan sejalan dengan tuntutan pelayanan Administrasi Kependudukan yang profesional, memenuhi standar teknologi informasi, dinamis, tertib, dan tidak diskriminatif dalam pencapaian standar pelayanan minimal menuju pelayanan prima yang menyeluruh untuk mengatasi permasalahan kependudukan.

Berdasarkan tiga tujuan terbitnya peraturan tersebut menjadi marwah sekaligus amanat yang juga harus diemban dan diimplementasikan oleh peraturan-peraturan lain yang bersifat teknis, termasuk dalam peraturan

¹² Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan

presiden, peraturan pemerintah provinsi, dan peraturan kabupaten atau kota. Ketiga tujuan tersebut juga menjadi fokus dalam hal meningkatkan layanan kependudukan yang menyeluruh terhadap warga negara. Tercapainya tertib administrasi kependudukan, perlindungan hukum peristiwa penting penduduk, dan layanan administrasi kependudukan yang tidak diskriminatif adalah tiga prinsip yang harus selalu diacu dan dijadikan tujuan dalam administrasi kependudukan yang dilakukan oleh pemerintah.

Dalam hal Penerbitan kartu keluarga bagi pasangan perkawinan tidak tercatat, dijelaskan dalam Pasal 34 Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 pemohon dapat membuat Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM) atas kebenaran data dengan diketahui oleh 2 (dua) orang saksi dalam hal tidak memiliki buku nikah/kutipan akta perkawinan.

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 108 Tahun 2019 sebagai Peraturan Pelaksana juga telah mengatur lebih lanjut terkait pelampiran Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak kebenaran data perkawinan bagi pemohon kartu keluarga pasangan perkawinan tidak tercatat terdapat pada Pasal 10 ayat (2) yang menerangkan “Penerbitan kartu keluarga baru karena membentuk keluarga baru, dengan memenuhi persyaratan sesuai dengan ketentuan Peraturan Presiden mengenai persyaratan dan tata cara pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil dan dilengkapi dengan syarat lainnya berupa surat pernyataan tanggung jawab mutlak perkawinan/perceraian belum tercatat.”¹³

Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM), berguna untuk menggantikan persyaratan pembuatan kartu keluarga apabila pemohon tidak bisa memenuhi persyaratan berupa akta nikah. SPTJM Kedudukannya yaitu sebagai pengganti syarat akta nikah dalam pembuatan kartu keluarga. Namun, bukan berarti dapat menjadi bukti legalitas perkawinan seseorang dan tidak memiliki kedudukan yang sama dengan akta nikah.

Kemudian, pemberlakuan SPTJM sebagai salah satu syarat dalam pemenuhan hak-hak administratif kependudukan dapat memberikan kemudahan bagi pasangan suami isteri yang perkawinannya belum tercatat dalam pembuatan Kartu Keluarga dan Akta Kelahiran. Ada banyak manfaat yang dapat dirasakan dengan diberlakukannya SPTJM, salah satunya yaitu terlindunginya hak-hak anak. Hal ini sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang No. 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak bahwa:

“Perlindungan Anak adalah segala kegiatan untuk menjamin dan melindungi anak dan hak-haknya agar dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.”

Dari apa yang telah dipaparkan di atas, langkah yang dibuat oleh Pemerintah dalam hal ini Disdukcapil Kemendagri dengan mengeluarkan kebijakan SPTJM merupakan suatu langkah yang bijak dalam hal melindungi penduduknya di bidang administrasi kependudukan. Orang yang telah dicatatkan di dalam akta otentik yang diterbitkan oleh Kemendagri bisa mendapatkan segala hak perdatanya.

¹³ Pasal 10 ayat 2 Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil

Merujuk pada ketentuan Pasal 280 KUHPerdata yang mengatakan bahwa “dengan pengakuan terhadap anak di luar kawin, terlahirlah hubungan perdata antara anak itu dan bapak atau ibunya”. Artinya, dengan dibuatkannya SPTJM maka, anak istri yang tercatat dalam kartu keluarga bisa mendapatkan hak perlindungan dan hak-hak lainnya dari perkawinan tidak tercatat sebelumnya.

Penerbitan Kartu Keluarga Bagi Pasangan Perkawinan Tidak Tercatat Menurut Masalah Mursalah

Upaya yang dilakukan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil terkait aturan penerbitan kartu keluarga bagi pasangan nikah tidak tercatat ini sendiri merupakan sebab timbulnya manfaat yang mana bisa menghadirkan kepastian serta kejelasan dalam administrasi kependudukan secara umum dan secara khusus menjamin kejelasan status dalam hubungan anggota keluarga dalam database kependudukan. Tentu masalah disini sangatlah relevan dengan upaya yang dilakukan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil. Upaya yang dilakukan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil terkait aturan penerbitan kartu keluarga bagi pasangan nikah tidak tercatat juga merupakan kemaslahatan yang sejalan dengan tujuan syara', adapun yang dimaksudkan dengan tujuan syara' disini ialah terjaganya jiwa dan keturunan.

Dengan terpenuhinya hak dasar warga negara berupa kartu keluarga akan menjadikan pasangan nikah tidak tercatat kedepannya serta seterusnya mudah dalam mendapatkan hak sipil dan politik warga negara. Hak atas dokumen kependudukan merupakan bentuk pengakuan negara terhadap keberadaan seseorang di depan hukum. Terlindunginya hak dari sisi administrasi juga memperjelas status hubungan dalam

anggota keluarga siapa suami siapa istri dan anak.

Menolak mafsadat yang juga terkandung di dalam upaya yang dilakukan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil terkait aturan penerbitan kartu keluarga bagi pasangan nikah tidak tercatat ialah menghindarkan pengabaian fenomena nikah tidak tercatat yang telah terjadi di tengah masyarakat, serta terfasilitasinya pasangan nikah tidak tercatat dalam pembuatan kartu keluarga menghindarkan mereka dari ketidakjelasan status pasangan nikah tidak tercatat tersebut dalam database kependudukan, sehingga memperjelas dan memudahkan pemerintah dalam pendataan kependudukan dalam rangka pemenuhan kesejahteraan bagi warga negara.

Sebagaimana uraian kemaslahatan tersebut diatas upaya yang dilakukan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil terkait aturan penerbitan kartu keluarga bagi pasangan nikah tidak tercatat adalah sesutau yang tidak dianjurkan atau dilarang oleh nash Al-Qur'an atau hadis. Di sinilah masalah mursalah mengambil peran yang sejalan dengan dua macam kaidah masalah yaitu:¹⁴

1) Kaidah

المشقة تجلب التيسر

(Al-Masyaqqah Tajlib At-Taisir)

Bahwa kesulitan menimbulkan kemudahan. Bahwa Kebijakan yang dikeluarkan oleh Dirjen Dukcapil memberikan kemudahan bagi masyarakat yang pernikannya tidak tercatat dan punya keturunan maka bisa tercatat di dalam Kartu Keluarga (KK).

2) Kaidah

¹⁴ Tomayahu, S. M. (2022). Analisis Masalah Terhadap Kebijakan Dirjen Dukcapil Tentang Pemberian Kartu Keluarga (Kk) Pada Pernikahan Siri.

درء المفاسد مقدم على جلب المصالح
(Dar'u Al Mafasid Muqaddamun 'Ala Jalbi Al Mashalih)

“Meninggalkan kemafsadatan harus didahulukan dari pada mengambil kemaslahatan”. Menunjukkan bahwa kemendagri mengeluarkan kebijakan ini untuk menghindari kerusakan.

Bila dilihat dari urgensinya, maka permendagri ini hanya bisa diukur lewat implikasinya. Hak keperdataan anak merupakan sesuatu yang bersinggungan dengan perkara nasab, yang mana dalam ini berkaitan dengan perihal keturunan yang dilindungi dalam *maqasid syar'iah*. Sehingga bila melihat isi putusan secara ringkas, maka perkara ini memiliki urgensi pada tingkatan primer (*dharuriyyah*). Sebab peraturan STPM ini seakan membuka kesempatan tersambungannya kembali hubungan yang ada antar ayah dan anak sedarah karena pernikahan orang tuanya tidak tercatat akibat persyaratan administratif.

Namun peraturan yang di jalankan oleh disdukcapil sejatinya hanya memiliki implikasi terhadap pengakuan dan perlindungan anak, bukan pada hal-hal yang berkaitan dengan lima tujuan syara' secara langsung. Maka dapat dipahami urgensinya belum mencapai pada tingkat *dharuriyyah*, melainkan hanya pada tingkat sekunder (*hajiyah*) atau bahkan hanya sampai pada tingkatan tersier (*tahsiniah*) bila 'illat atau alasannya hanya sebatas untuk mewujudkan model kebiasaan manusia yang baik. Selanjutnya mengenai klasifikasi dengan memandang kejelasan perkara ini, sebab salah satu kriteria yang harus dipertimbangan ialah mengharuskannya bersandar pada maslahat yang bersifat pasti (*qath'iyah*) dan bukan maslahat yang bersifat prediksi. Maka dapat dipahami oleh peneliti, bahwa Permendagri No. 9 tahun 2016 tentang Percepatan Peningkatan Cakupan Kepemilikan Akta Kelahiran dan

Permendagri No 109 Tahun 2019 tentang Formulir dan Buku Yang Digunakan Dalam administrasi Kependudukan ini memiliki beragam tafsiran yang menyebabkan beragam pula bentuk implikasinya.

Selain itu, pertimbangan lain yang harus diperhatikan adalah mengenai keumuman daripada maslahat tersebut. Ulama sepakat bahwa *maslahah mursalah* pada prinsipnya hanya dapat digunakan sebagai *hujjah* pada perkara yang umum atau kulliyah. Perkara umum ini maknanya harus dipahami kebermanfaatannya untuk dan oleh setiap pihak secara menyeluruh atau universal, bukan hanya dipahami kebermanfaatannya untuk dan oleh beberapa pihak saja. Namun syarat kulli ini tidak termasuk pendapat Asy-Syatibi, melainkan tambahan dari Al-Ghazali. Namun penulis memahami bahwa pentingnya persyaratan ini dimaksudkan agar kehujjahan maslahah mursalah tidak digunakan berdasarkan ego maupun kecenderungan manusia yang bias.

Ketika berbicara terkait dengan pencatatan perkawinan itu akan menghasilkan output berupa buku nikah atau akta perkawinan. Berbeda halnya dengan kartu keluarga ini bukan merupakan output dari sebuah pencatatan perkawinan tapi pendataan kependudukan jadi yang perlu diperjelas nikah tidak tercatat saat ini dicatat dalam kartu keluarga oleh negara bukan merupakan sebuah pencatatan pernikahan akan tetapi lebih kepada pendataan penduduk.¹⁵

Relevansi penerbitan kartu keluarga bagi pasangan nikah tidak tercatat sangatlah penting. Penulis dapat mengkaji penerbitan kartu keluarga bagi

¹⁵ Peraturan Dalam Negeri Nomor 108 Tahun 2019 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil

pasangan nikah tidak tercatat itu lebih kepada kebermanfaat (memberikan kebahagiaan) atau justru menjadi ancaman bagi masyarakat. Jelaslah dalam hal penerbitan kartu keluarga bagi pasangan nikah tidak tercatat itu lebih banyak memunculkan kebahagiaan. Karena bagi yang masih belum mencatatkan pernikahan mereka sesuai dengan aturan perundang-undangan yang berlaku, pasangan nikah tidak tercatat tersebut masih tetap bisa untuk terdata dalam dokumen resmi negara yakni kartu keluarga yang mana tujuan akhirnya adalah untuk bisa dicatatkan pernikahan mereka melalui *isbat nikah*. Berdasarkan dari ketercapaian kebahagiaan ini, kehadiran negara untuk menjamin hak administrasi kependudukan setiap warga negara terlebih penerbitan kartu keluarga bagi pasangan nikah tidak tercatat bisa mewujudkan “the greatest happiness of the greatest number” (kebahagiaan terbesar dari jumlah orang terbesar).

Penulis dapat mengkaji penerbitan kartu keluarga bagi pasangan nikah tidak tercatat itu lebih kepada kebermanfaatan. Jelaslah dalam hal penerbitan kartu keluarga bagi pasangan nikah tidak tercatat itu lebih banyak memunculkan kemanfaatan. Karena bagi yang masih belum mencatatkan pernikahan mereka sesuai dengan aturan perundang-undangan yang berlaku, pasangan nikah tidak tercatat tersebut masih tetap bisa untuk terdata dalam dokumen resmi negara yakni kartu keluarga yang mana tujuan akhirnya adalah untuk bisa dicatatkan pernikahan mereka melalui *isbat nikah*. Berdasarkan dari ketercapaian ini, kehadiran negara untuk menjamin hak administrasi kependudukan setiap warga negara terlebih penerbitan kartu keluarga bagi pasangan nikah tidak tercatat bisa mewujudkan keinginan mereka dalam mendapatkan hak-hak kependudukan.

Kemaslahatan dengan dilegalkannya akte kelahiran bagi anak dari pasangan suami istri yang pernikahannya tidak tercatat yaitu dengan adanya akte kelahiran dapat memudahkan pengurusan terhadap anak seperti contohnya dalam kepengurusan kesehatan dan pendidikan anak, dengan adanya akte kelahiran anak bisa sekolah karena ketika sekolah anak tersebut akan di minta akte kelahirannya tetapi dalam akte tersebut tidak tercantum nama ayahnya hanya tercantu nama ibunya, selanjutnya adalah hak kesehatan si anak akan mudah nantinya ketika anak jatuh sakit dan lain sebagainya.

Diharapkan bagi masyarakat untuk melakukan pernikahan yang sah secara agama dan negara, dan bagi pasangan pernikahan siri untuk segera melakukan pernikahan yang sah secara Peraturan Perundang-Undangan dan segera melakukan pencatatan perkawinan di KUA atau kantor Pencatatan Sipil setempat.

Jadi, menurut penulis Penerbitan kartu keluarga bagi pasangan perkawinan tidak tercatat menurut perseptif *masalah mursalah* masuk ke dalam *Al-Maslahah al-Tahsiniah*, adalah masalah yang kebutuhan hidup manusia kepadanya tidak sampai pada tingkat *dharuri*, juga tidak sampai tingkat *hajji*, namun kebutuhan tersebut perlu dipenuhi dalam rangka memberi kesempurnaan dan keindahan bagi hidup manusia. Masalah dalam bentuk *tahsini* tersebut juga berkaitan dengan lima kebutuhan pokok manusia. Kemaslahatan dalam hal ini yakni menjamin hak administrasi kependudukan bagi pasangan perkawinan tidak tercatat, mewujudkan keinginan pasangan perkawinan tidak tercatat dalam mendapatkan hak-hak kependudukan, mewujudkan tertib administrasi kependudukan secara nasional,

terkumpulnya data perkawinan tidak tercatat untuk didorong melakukan isbat nikah, serta terwujudnya administrasi kependudukan yang tidak diskriminatif.

Kesimpulan

Tinjauan yuridis dari pertimbangan keizinan pembuatan kartu keluarga dari pernikahan tidak tercatat adalah Pemendagri Nomor 9 Tahun 2016 yang menyatakan bahwa penerbitan kartu keluarga bagi pasangan pernikahan tidak tercatat harus disertai beberapa syarat seperti suami istri harus menunjukkan dokumen telah melakukan pernikahan secara agama (siri), melampirkan surat tanggung jawab mutlak (SPTJM) oleh pasangan suami istri pernikahan tidak tercatat. Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM), berguna untuk menggantikan persyaratan pembuatan kartu keluarga apabila pemohon tidak bisa memenuhi persyaratan berupa akta nikah. Akan tetapi, Kartu Keluarga tersebut tidak mengesahkan terjadinya suatu perkawinan, melainkan hanya mempercepat proses pendataan administrasi kependudukan pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil.

Penerbitan kartu keluarga bagi pasangan perkawinan tidak tercatat menurut perseptif *masalah mursalah* masuk ke dalam *Al-Maslahah al-Tahsiniyah*, adalah masalah yang kebutuhan hidup manusia kepadanya tidak sampai pada tingkat *dharuri*, juga tidak sampai tingkat *hajji*, namun kebutuhan tersebut perlu dipenuhi dalam rangka memberi kesempurnaan dan keindahan bagi hidup manusia. Masalah dalam bentuk *tahsini* tersebut juga berkaitan dengan lima kebutuhan pokok manusia. Kemaslahatan dalam hal ini yakni menjamin hak administrasi kependudukan bagi pasangan perkawinan tidak tercatat, mewujudkan keinginan pasangan perkawinan tidak tercatat dalam

mendapatkan hak-hak kependudukan, mewujudkan tertib administrasi kependudukan secara nasional, terkumpulnya data perkawinan tidak tercatat untuk didorong melakukan isbat nikah, serta terwujudnya administrasi kependudukan yang tidak diskriminatif.

Daftar Pustaka

Ahmad, Abdul Halim, Dkk., *Mushaf Al-Bantani dan Terjemahnya*, Bogor: LPQ, tt.

Ghazaly , Abd. Rahman, 2003, *Fiqh Munakahat*, Jakarta: Prenada Media Permendagri No. 109 Tahun 2019 tentang Formulir dan Buku Yang Digunakan Dalam Administrasi pendudukan.

Khairiah, K. (2018). Kesempatan Mendapatkan Pendidikan Dalam Kajian Tingkat Pendidikan dan Pendapatan Keluarga. *Yogyakarta: Pustaka Pelajar*

Permendagri No. 9 Tahun 2016 tentang Percepatan Peningkatan Cakupan Kepemilikan Akta Kelahiran.

Rofiq, Ahmad, 2013, *Hukum Perdata Islam di Indonesia*, Jakarta : PT Raja Grafindo Persada.

Sugiyono, 2013, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif Dan R&D*, Bandung : Alfabeta

Sukamto, Suryo, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Yogyakarta : UII Press.

Tomayahu, S. M. (2022). Analisis Masalah Terhadap Kebijakan Dirjen Dukcapil Tentang Pemberian Kartu Keluarga (Kk) Pada Pernikahan Siri.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.

Yusmita, Yusmita. (2023). Keadilan Gender Dalam Sistem Kewarisan Bilateral Hazairin. *Al-Khair Journal: Management, Education, And Law*, 3(1), 155-170.