

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Perkawinan adalah salah satu hal penting dan sakral dalam kehidupan sosial manusia karena didalamnya tidak hanya sebatas penyaluran hasrat dan gairah seksual melainkan proses dalam menjalani kehidupan untuk mencapai kebahagiaan dan kesejahteraan. Perkawinan merupakan hal yang paling fundamen dan berpengaruh untuk memperbanyak keturunan dan menjaga keberlangsungan hidup melalui cara menjaga sisi nasab dan penanaman nilai moral. Kesadaran akan tanggung jawab pada beban perkawinan dan melindungi anggota keluarga lainnya akan mendorong individu agar senantiasa bekerja dan mencurahkan segenap tenaga untuk meningkatkan kemampuan dan potensi yang ada dalam diri.¹

Islam memandang pernikahan sebagai suatu sarana dalam memantapkan aspek moral yang dapat menjaga umat dari kerusakan moral serta menjaga individu dari kerusakan sosial yang di sebabkan gejala kecenderungan kepada lawan jenis.² karena pernikahan harus disandarkan kepada keamanan diri serta kesiapan materi untuk mencapai cita-cita keluarga.

Pernikahan bertujuan untuk menanamkan nilai-nilai dan norma-norma kebaikan selain dari itu tertakut dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan disebutkan bahwa, “Perkawinan ialah ikatan lahir batin antara seorang pria dewasa dengan seorang wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”.³ Pasal diatas menjelaskan bahwa kebahagiaan yang kekal dalam sebuah keluarga yang kemudian didasarkan kepada Ketuhanan yang Maha Esa adalah cita-cita dalam membangun rumah tangga.

¹ Sulaiman Al-Faifi, *Ringkasan Fikih Sunnah* (Jakarta Timur: Beirut Publishing, 2014), h.437

² Zaitunah Subhan, *Al-Qur'an dan Perempuan Menuju Kesetaraan Gender dalam Penafsiran* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2015), h.120

³ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan dan Kompilasi Hukum Islam (Grahamedia Press, 2014), h.2

Langgengnya keluarga dalam Islam sangat di anjurkan. Islam memandang pernikahan sebagai sebuah perjanjian yang kuat dan suci yang bertujuan sebagai tempat berlindung, tempat belajar, tempat mencurahkan isi hati, dan tempat paling nyaman dalam kehidupan.⁴ Sebagaimana dalam Q.S. An-Nisa ayat 21 yang menyebutkan:

وَكَيْفَ تَأْخُذُونَهُ وَقَدْ أَفْضَىٰ بَعْضُكُمْ إِلَىٰ بَعْضٍ وَأَخَذْنَ مِنْكُمْ مِيثَاقًا غَلِيظًا

“Bagaimana kamu akan mengambilnya kembali, padahal sebagian kamu telah bergaul (bercampur) dengan yang lain sebagai suami-isteri. Dan mereka (isteri-isterimu) telah mengambil dari kamu perjanjian yang kuat.”⁵

Rasulullah SAW menganjurkan kepada setiap orang islam yang telah mampu untuk melaksanakan pernikahan untuk menikah dan untuk yang belum mampu untuk menikah supaya berpuasa, sebagaimana telah dikatakan Rasulullah SAW:

قال رسول الله صلى الله عليه وسلم يامعشرالشباب من استطاع منكم الباءة فالايتزوج ومن لم يستطيع فعليه بالصوم فانه له وجاء

“Hai pemuda-pemuda, barang siapa di antara kalian yang mampu untuk menikah, maka menikahlah, dan barang siapa yang tidak mampu nikah, hendaklah dia berpuasa, karena dengan puasa hawa nafsu akan berkurang”⁶

Merujuk Undang-Undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974 Pasal 2 ayat (1) “Perkawinan adalah sah apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu” dan ayat (2) “Tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.”⁷

Sah dan tidaknya suatu perkawinan apabila dilakukan berdasarkan kepercayaan yang sama antara para pihak kecuali hukum agama atau

⁴ Slamet Abidin, *Fiqh Munakahat* (Bandung: Pustaka Setia, 1999), h. 9

⁵ Departemen Agama RI, *Al Qur'an Dan Terjemahnya*, (Surabaya: UD. Mekar Surabaya, 2000), h.120

⁶ Abi Abdillah Muhammad bin Ismail al-Bukhori, *Matan al-Bukhori bi Hasyiah as-Sindi* (Jilid 3), (Indonesia: al-Haromain), h. 238

⁷ Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan, h. 2

kepercayaannya menentukan lain. Serta perkawinan akan mempunyai kekuatan hukum apabila dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku dan dilakukan di hadapan pejabat yang berwenang mengurus hal tersebut. Tiap tiap perkawinan yang di catat sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku merupakan peristiwa penting dalam kehidupan, sama halnya dengan kematian, atau kelahiran yang dinyatakan dalam surat surat keterangan, suatu akta yang dimuat dalam daftar pencatatan.⁸

Perintah untuk mencatatkan perkawinan dalam islam tidak di sebutkan secara eksplisit dan jelas baik di dalam Al-qur'an maupun Hadist. Namun dapat di qiyaskan kepada ayat *mudayanah* surat Al-Baqarah ayat 282 yang menjelaskan terkait perintah mencatatkan utang piutang secara tertulis dengan disaksikan dua orang saksi menggunakan perbandingan nash dengan adanya persamaan illat di antara kedua peristiwa tersebut.

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا إِذَا تَدَايَنْتُمْ بِدَيْنٍ إِلَىٰ أَجَلٍ مُّسَمًّى ۖ فَاكْتُبُوهُ ۚ وَلْيَكْتُب بِيَمِينِكُمْ
 كَاتِبٌ بِالْعَدْلِ ۚ وَلَا يَأْب كَاتِبٌ أَنْ يَكْتُبَ كَمَا عَلَّمَهُ اللَّهُ ۚ فَلْيَكْتُبْ وَلْيُمْلِلِ الَّذِي
 عَلَيْهِ الْحَقُّ وَلْيَتَّقِ اللَّهَ رَبَّهُ وَلَا يَبْخَسَ مِنْهُ شَيْئًا ۚ فَإِنْ كَانَ الَّذِي عَلَيْهِ الْحَقُّ سَفِيهًا أَوْ
 ضَعِيفًا أَوْ لَا يَسْتَطِيعُ أَنْ يُمْلِئَ هُوَ فَلْيُمْلِلِ وَلِيُّهُ بِالْعَدْلِ ۚ وَاسْتَشْهِدُوا شَهِيدَيْنِ مِنْ
 رِجَالِكُمْ ۖ فَإِنْ لَمْ يَكُونَا رَجُلَيْنِ فَرَجُلٌ وَامْرَأَتَانِ مِمَّن تَرْضَوْنَ مِنَ الشُّهَدَاءِ أَنْ تَضِلَّ
 إِحْدَاهُمَا فَتُذَكِّرَ إِحْدَاهُمَا الْأُخْرَىٰ ۚ وَلَا يَأْب الشُّهَدَاءُ إِذَا مَا دُعُوا

Artinya: “Wahai orang-orang yang beriman, apabila kamu melakukan utang piutang untuk waktu yang ditentukan, hendaklah kamu menuliskannya. Dan hendaklah seorang penulis di antara kamu menuliskannya dengan benar. Janganlah penulis menolak untuk menuliskannya sebagaimana Allah telah mengajarkan kepadanya, maka hendaklah dia menuliskan. Dan hendaklah orang yang berhutang itu mendiktekan, dan hendaklah dia bertakwa kepada Allah, Tuhannya, dan janganlah dia mengurangi sedikitpun dari padanya. Jika yang

⁸ Amir Syarifuddin, Hukum Perkawinan Islam Indonesia (Jakarta: Prenada Media, 2006), h.25

berutang itu orang yang kurang akalnyanya atau lemah (keadaannya), atau tidak mampu mendiktekan sendiri, maka hendaklah walinya mendiktekannya dengan benar. Dan persaksikanlah dengan dua orang saksi laki-laki di antara kamu. Jika tidak ada (saksi) dua orang laki-laki, maka (boleh) seorang laki-laki dan dua orang perempuan di antara orang-orang yang kamu sukai dari para saksi (yang ada), agar jika yang seorang lupa maka yang seorang lagi mengingatkannya. Dan janganlah saksi-saksi itu menolak apabila dipanggil...”.(Q.S Al-Baqarah: 282).⁹

Peristiwa dalam ashal adalah perintah untuk mencatatkan transaksi utang piutang yang telah ada hukumnya berdasarkan nash dalam surah Al-Baqarah ayat 282 kemudian diqiyaskan dengan peristiwa yang tidak ada ketentuan hukumnya yaitu pencatatan dalam sebuah akad pernikahan atau pencatatan perkawinan yang disebut sebagai far'u.

Para ulama berpendapat bahwa perintah mencatatkan utang piutang bukan suatu kewajiban melainkan sebagai anjuran. Tetapi akan menjadi wajib jika tidak ada di antara orang yang mampu melaksanakannya, karena kondisi pada saat itu terjadi kelangkaan dalam kepenulisan.

Illat dalam suatu peristiwa utang piutang yaitu pencatatan dalam transaksi antara yang berhutang dan pemberi utang, dilakukannya pencatatan dalam setiap transaksi agar tidak terjadi perselisihan dan tidak ada pihak yang dirugikan, apabila ada pihak yang merasa dirugikan maka hanya pihak-pihak yang berkenaan dengan urusan utang piutang saja. Kemudian catatan yang ditulis akan dijadikan sebagai bukti sehingga permasalahan dapat terselesaikan. Jika, dikaitkan dengan pencatatan perkawinan maka Illat tersebut adalah pencatatan dalam transaksi akad pernikahan antara orang tua atau wali perempuan dengan laki-laki yang akan menikahi anak perempuannya. Dilakukannya pencatatan dalam transaksi akad nikah agar tidak menimbulkan banyak kemudharatan dan catatan yang ditulis berbentuk akta nikah sebagai bukti autentik bahwa telah terjadi peristiwa hukum dan permasalahannya dapat terselesaikan, apabila terjadi perselisihan atau pelanggaran maka pihak yang merasa dirugikan tidak hanya suami istri melainkan juga kepada anak-anaknya. Illat tersebut akan menjadi dasar hukum dalam

⁹ Departemen Agama RI, *Al-Hikmah Al-Qur'an dan Terjemahannya*, (Bandung: CV. Penerbit Diponegoro: 2007) h. 48

pencatatan perkawinan, bahwa setiap pencatatan harus dituliskan agar tidak menimbulkan banyak kemudharatan.

Kompilasi Hukum Islam mengatur mengenai pencatatan perkawinan dalam Pasal 5 ayat (1) bahwa “Agar terjamin ketertiban perkawinan bagi masyarakat Islam setiap perkawinan harus dicatat” ayat selanjutnya menjelaskan bahwa pencatatan perkawinan tersebut dilakukan oleh Pegawai Pencatat Perkawinan (PPN), kemudian di tegaskan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1946 jo Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1954.”

Perkawinan yang di catatkan dihadapan petugas yang berwenang kemudian mempunyai kekuatan hukum, berbeda dengan perkawinan yang di langsunngkan di luar pengawasan Pegawai Pencatat Perkawinan yang tidak memiliki kekuatan hukum tetap. Sebagaimana yang di atur dalam Kompilasi Hukum Islam Pasal 6 ayat (1) ayat (2).¹⁰

Akad yang di timbulkan dari sebuah perkawinan adalah hak dan kewajiban yang luas dan jangka panjang karena hak dan kewajiban tersebut akan terus berjalan meskipun suami istri telah meninggal dunia, adanya hubungan waris mewarisi, hubungan kerabat dan mahram menjadikan pernikawinan memiliki dampak yang semakin luas dan panjang. ¹¹sehingga perkawinan yang di didasarkan hanya kepada pemenuhan seksual tidak bisa untuk di benarkan.

Melihat realitasnya hari ini di Indonesia sendiri masih banyak masyarakat yang tidak mencatatkan perkawinan kepada petugas yang berwenang atau di luar pengawasan Petugas Pencatat Nikah, hal tersebut di latar belakang oleh beberapa faktor seperti perkawinan poligami yang tidak di mendapatkan izin, perkawinan yang di lakukan sebelum di sahkannya peraturan pencatatan perkawinan, kurangnya pemahaman terkait mekanisme pendaftaran perkawinan yang berlaku dan pembiayaan yang kurang dalam perkawinan. Sebagian ulama fiqih menetapkan hukum berdasarkan kemudharatan yang nyata. Maknanya jika perkawinan yang

¹⁰ Pasal 6 Kompilasi Hukum Islam

¹¹ Ita Musarrofa, *Pencatatan Perkawinan di Indonesia*, (Surabaya: UIN Sunan Ampel Press, 2014),h. 36.

tidak tercatat tersebut mendatangkan banyak kemudharatan, maka pencatatan perkawinan menjadi syarat sahnya sebuah perkawinan.¹² Jika di lihat dari segi kepastian dan perlindungan hukum, istri yang dinikahi secara sirri atau tidak dicatatkan pernikahannya rentan akan masalah di dalam rumah tangganya, semisal di dalam rumah tangganya benar benar terjadi suatu hal yang dapat merugikan, siistri tentu tidak melakukan upaya hukum lebih karena tidak mempunyai akta otentik sebagai bukti pernikahannya dari KUA.¹³

Kompilasi Hukum Islam mengatur mengenai isbath nikah dalam pasal 7 yang pada intinya untuk perkawinan yang tidak memiliki kekuatan hukum atau dilakukan diluar pengawasan Petugas Pencatat Nikah (PPN) harus melakukan itsbath nikah ke Pengadilan Agama sesuai dengan prosedur yang berlaku.

Perkawinan dapat menjadi penentu kedudukan hukum, peranan fungsi, dan tanggung jawab anak, orang tua, dan pihak lainnya dalam keluarga jika dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sehingga akibat hukumnya menimbulkan Hak dan Kewajiban para pihak tersebut. Secara normatif, orang tua mempunyai kewajiban hukum sebagai kepala rumah tangga terhadap anaknya untuk memenuhi sandang, pangan dan papan selama anak-anak tersebut masih belum dewasa atau cakap hukum. Berbeda dengan perkawinan yang dianggap sah menurut agama, meskipun adanya Ijab dan Kabul wali nikah dengan pengantin namun perkawinan tersebut sah hanya sebatas hukum agama. sehingga tanpa pencatatan secara prosedur yang berlaku anak-anak yang lahir dari perkawinan tersebut tidak dapat dibuktikan secara hukum merupakan anak sah dari ayahnya. Akibatnya, si anak hanya memiliki hubungan hukum dengan ibu yang melahirkannya.¹⁴

¹² Mukhtamar Zamzami, *Perempuan dan Keadilan Dalam Hukum Kewarisan Indonesia*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2013), h. 114.

¹³ Tsuroya Kiswati, dkk., *Perkawinan di Bawah Tangan (Sirri) dan Dampaknya Bagi Kesejahteraan Istri dan Anak di Daerah Tapal Kuda Jawa Timur*, (Surabaya: Pusat Studi Gender IAIN Sunan Ampel, 2003), h. 151.

¹⁴ Rosnidar Sembiring, *Hukum Keluarga Harta-Harta Benda Dalam Perkawinan*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2016), h.126.

Pasal 42 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan memberikan definisi bagi anak yang sah yaitu, ,anak yang dilahirkan dalam atau sebagai akibat perkawinan yang sah. Pasal 250 KUH Perdata menentukan bahwa, tiap-tiap anak yang dilahirkan atau ditumbuhkan sepanjang perkawinan, memperoleh si suami sebagai bapaknya. Dari peraturan di atas dapat diketahui bahwa menjadi penting untuk, mencatatkan perkawinan, karena keabsahan dari suatu perkawinan akan menentukan status hukum anak yang lahir tersebut.¹⁵ Perceraian dalam sebuah perkawinan bukanlah hal mustahil untuk terjadi dalam sebuah keluarga, secara formal anak hasil dari perkawinan yang sesuai peraturan negara terkait hak asuhnya di tentukan oleh Pengadilan Agama, namun jika melihat anak hasil dari pernikahan dibawah tangan akan bingung untuk menentukan hak asuh anak karena tidak dilahirkan dari akibat hukum yang tidak sah.

Pencatatan perkawinan menjamin ketertiban hukum (*legal order*) dengan memfungsikan kepastian dan kemudahan hukum sebagai instrumen penunjang.¹⁶ Selain dari melaporkan peristiwa perkawinan setiap warga negara wajib melaporkan peristiwa penting yang dialaminya kepada instansi yang berwenang seperti kelahiran dan kematian karena akan berpengaruh kepada penerbitan atau perubahan kartu keluarga (KK), kartu tanda penduduk (KTP) dan atau surat-kependudukan lainnya yang meliputi pindah datang, status tinggal terbatas menjadi tinggal tetap, dan perubahan alamat.¹⁷

Intansi yang menyediakan layanan publik administrasi kependudukan seperti Kartu Keluarga di Indonesia bernama Dinas Kependudukan dan Catatan sipil (DISDUKCAPIL). Untuk memulai rumah tangga perlu dilakukan suatu pembuatan kartu keluarga baru, agar akibat hukum dalam suatu pernikahan dapat menjadi bukti yang otentik serta lebih lanjutnya untuk pembuatan akta kelahiran

¹⁵ Rosnidar Sembiring, *Hukum Keluarga Harta-Harta Benda Dalam Perkawinan*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2016), h.126.

¹⁶ Neng Djubaedah, *Pencatatan Perkawinan dan Perkawinan Tidak Dicatat Menurut Hukum Tertulis di Indonesia dan Hukum Islam*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), h.159.

¹⁷ Fulthoni, dkk., *Memahami Kebijakan Administrasi Kependudukan*, (Jakarta: ILRC, 2009), h. 2.

anak dan identitas keluarga masyarakat yang memuat data tentang struktur, hubungan, dan kuantitas anggota keluarga.¹⁸

Kartu Keluarga menjadi dasar untuk penerbitan KTP dan dasar pengambilan data pemerintah untuk mengambil kebijakan kepada masyarakatnya sehingga setiap warga mempunyai kartu keluarga. Dalam pembuatan kartu keluarga masyarakat wajib menunjukkan akta perkawinan sebagai akibat hukum dari perkawinannya namun untuk pasangan yang menikah di luar pengawasan Petugas Pencatat Perkawinan menjadi hilang hak administrasi kependudukannya karena tidak bisa menunjukkan bukti otentik pernikahannya.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 108 Tahun 2019 Tentang Pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 Tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil, melalui SPTJM (surat pertanggung jawaban mutlak) menjadikan setiap Warga Negara Indonesia untuk di catatkan dalam Kartu Keluarga sehingga masyarakat yang tidak mampu untuk menunjukkan bukti legal perkawinannya kini dapat dicatat di kartu keluarga, berbeda bagi masyarakat yang mampu membuktikan akta perkawinannya dalam kartu keluarga akan ditulis statusnya kawin tercatat, untuk masyarakat yang tidak mampu melampirkan bukti otentik terkait pernikahannya menjadi kategori perkawinan belum tercatat. Dari penelitian sementara penulis menemukan data kategori perkawinan belum tercatat di Desa Dangiang Kecamatan Cilawu Kabupaten Garut sebagai berikut:

No.	Suami	Istri	Jumlah Anak
1.	ASEP TATANG	WATI	1
2.	AJUN JUANDA	ASIH	3
3.	CUCU KOSTAMAN	AI HASANAH	3
4.	OPO	ACIH	0
5	PEPEN	ENTIT	3
6	HERMAN	EDAH	2

¹⁸ Fulthoni, dkk., *Memahami Kebijakan Administrasi Kependudukan*, (Jakarta: ILRC, 2009), h. 2.

Penulis menemukan dalam enam Kartu Keluarga di Desa Dangieng Kecamatan Cilau Kabupaten Garut yang masing-masingnya bestatuskan perkawinan belum tercatat diantara 6 kartu keluarga sudah memiliki anal kecuali pasangan Opo dan Acih.

Pengaturan kategori status perkawinan yang baru dalam Kartu Keluarga berpotensi untuk melemahkan peraturan mengenai isbath nikah dan pencatatan perkawinan karena secara aturan perkawinan semestinya dicatat dalam pengawasan atau dilaksanakan di hadapan Petugas Pencatat perkawinan. Adapun untuk perkawinan yang di lakukan di bawah tangan atau menikah sebelum adanya peraturan pencatatan perkawinan semestinya melakukan isbath nikah untuk mendapatkan hak administratifnya

Dari permasalahan tersebut menjadi penting untuk penulis mengkaji lebih jauhnya terkait “**Analisis Yuridis Kategori Perkawinan Belum Tercatat dalam Blangko Kartu Keluarga**”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini secara khusus adalah sebagai berikut

1. Bagaimana latar belakang terbitnya peraturan menteri dalam negeri no 108 tahun 2019?
2. Bagaimana akibat hukum pecatatan perkawinan belum tercatat dalam blangko kartu keluarga?
3. Bagaimana upaya hukum terhadap perkawinan belum tercatat dalam blangko karrtu keluarga?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui latar belakang terbitnya Peraturan Menteri Dalam Negri No 108 tahun 2019.
2. Untuk mengetahui akibat hukum dari pencatatan perkawinan belum tercatat dalam blangko kartu keluarga.

3. Untuk mengetahui upaya hukum pencatatan perkawinan belum tercatat dalam blangko kartu keluarga

D. Kegunaan Penelitian

Kegunaan dari penelitian ini di harapkan dapat memberikan khazanah pengetahuan yang lebih komprehensif baik secara teoritis maupun praktis dan berimplikasi baik di ranah pendidikan dan ditengah masyarakat luas.

1. Kegunaan secara teoritis
 - a. Penulis berharap penelitian ini bisa menjadi pembuka wawasan yang lebih luas dalam segi administrasi perkawinan pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Disdukcapil) terkait penambahan kategori status perkawinan belum tercatat pada Kartu Keluarga yang di atur dalam Peraturan Menteri dalam Negeri No 108 tahun 2019.
 - b. Menambah referensi pertimbangan keilmuan dalam kebijakan penerbitan kategori status perkawinan belum tercatat dalam sebuah Kartu Keluarga.
 - c. Berguna untuk rujukan bagi peneliti selanjutnya dalam memperkaya referensi keilmuan dan pengetahuan.
2. Kegunaan secara praktis
 - a. Besar harapan penulis penelitian ini dapat memberikan pengaruh baik dalam kegiatan sosial kemasyarakatan terkhusus dalam bidang pengetahuan, penulis berharap tulisan ini dapat memberikan pengetahuan baru terutama untuk akademisi umumnya untuk masyarakat luas dalam bidang administrasi perkawinan dan administrasi kependudukan, terkhusus dalam penerbitan kategori perkawinan baru pada kartu keluarga.
 - b. Menjadi bahan pertimbangan dan pembelajaran bagi masyarakat untuk lebih mengetahui mengenai administrasi dalam perkawinan dan kependudukan, kemudian menimbang dampak negatif-positif dari tiap-tiap perkawinannya dari berbagai sisi.

E. Tinjauan pustaka

Penelitian mengenai perkawinan merupakan penelitian yang tidak sedikit orang membahasnya, demikian pula mengenai pencatatan perkawinan. Cukup banyak serta tidak begitu sulit untuk didapati dan dijadikan sebagai acuan, namun sejauh pengamatan peneliti mengenai pembahasan perkawinan tidak tercatat dalam blangko kartu keluarga peneliti terdahulu belum ada yang membahasnya maka dari itu, berikut yang memiliki keterkaitan dengan tulisan serta dijadikan sebagai acuan.

1. Penelitian yang dilakukan Reza Pahlevi Nurfaiz mengenai pencatatan perkawinan di tahun 2014 yang merupakan mahasiswa UIN Sunan Gunung Djati Bandung. Penelitiannya mengambil “Implikasi Perkawinan Tidak Tercatat di Kecamatan Kemiri Kabupaten Tangerang”. Hasil penelitian ini memaparkan terkait implikasinya atau akibat hukum dari perkawinan yang tidak tercatat di Kecamatan Kemiri Kabupaten Tangerang, dengan menggunakan metode deskriptif yakni dengan cara mendeskripsikan suatu kondisi yang sistematis di kawasan tersebut. Penulis juga dalam penelitiannya menambah data-data kualitatif melalui wawancara dengan salah seorang dari Majelis Hakim dan pejabat yang berwenang di dalamnya. Perbedaan penelitian yang saya buat dengan penelitian ini antara lain wilayah penelitian dan spesifikasi objek kajian bahwa penelitian ini hanya membahas mengenai perkawinan yang tidak tercatat secara umum berbeda dengan penelitian penulis yang spesifik membahas kategori perkawinan belum tercatat dalam blangko kartu keluarga.
2. Penelitian yang kedua mengenai keterkaitan kartu nikah dengan buku nikah sebagai administrasi perkawinan dalam pengurusan identitas hukum di daerah Depok yang diteliti oleh Ririn Nurshabrina Fajrin (2019) seorang mahasiswa UIN Sunan Gunung Djati Bandung yang pada pokoknya menjelaskan terkait kartu nikah dan buku nikah dalam pengurusan identitas di suatu daerah. Penelitian ini menjelaskan mengenai buku nikah dan kartu nikah adalah bukti dari terjadinya suatu pernikahan yang resmi sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sebagaimana diatur PMA 19 Tahun 2018. Metode penelitian dalam penelitian ini menggunakan metode deskriptif analisis, yaitu dengan

cara memaparkan data mengenai kartu nikah dengan buku nikah sebagai salah satu unsur administrasi perkawinan, kemudian menganalisis data-data yang diperoleh tersebut yang kemudian dikaitkan dengan identitas hukum. Perbedaan dengan penelitian yang di buat oleh penulis adalah wilayah penelitian dan spesifikasi bahasan, penulis membahas peraturan yang saling melemahkan satu samalainnya dalam penerbitan katero status perkawinan dalam blangko kartu keluarga.

F. Kerangka Pemikiran

Pernikahan dalam tinjauan hukum Islam tidak secara eksplisit di sebutkan baik di dalam Al-qur'an maupun Hadist, namun di qiyaskan kepada ayat *mudayanah* surat Al-Baqarah ayat 282 yang menjelaskan terkait perintah mencatatkan utang piutang secara tertulis dengan disaksikan dua orang saksi menggunakan perbandingan nash dengan adanya persamaan illat di antara kedua peristiwa tersebut.

Pencatatan perkawinan berfungsi sebagai ketentuan hukum perlindungan hak dan kepastian hukum, karena dengan adanya alat bukti yang autentik tersebut dapat dengan mudah membuktikan perkawinan apabila dibuktikan, baik dengan pihak yang bersangkutan maupun oleh orang lain.

Penacatatan perkawinan bertujuan untuk mewujudkan ketertiban perkawinan bagi masyarakat. Ini merupakan suatu upaya yang diatur melalui perundang undangan, untuk melindungi martabat dan kesucian (*mitsaqan galidlan*) perkawinan.¹⁹ Perintah dari seorang pemimpin yang didasarkan pada kemslahatan, merupakan sebuah kewajiban yang harus dilakukan dengan sepenuhnya termasuk pada hal-hal yang dinilai mendukung terlaksananya kewajiban atau perintah tersebut. Hal ini sejalan dengan salah satu Kaidah Ushuliyah yakni:

الأمر بالشيء أمر بوسائله

¹⁹ Ahmad Rofiq. *Hukum Perdata Islam di Indonesia*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2013), h.91.

Memerintah sesuatu berarti juga memerintah melaksanakan wasilahnya (perantaranya).²⁰

Tinjauan pencatatan perkawinan dapat dilihat dari teori *maslahat* karena pencatatan perkawinan merupakan kemaslahatan yang datang dari perkembangan situasi dan kondisi manusia akibat dari tuntunan lingkungan. Terdapat tiga syarat dalam menggunakan masalah mursalah yaitu²¹ :

1. Peristiwa tersebut harus bersifat kemaslahatan yang hakiki bukan kemaslahatan yang bersifat dugaan
2. Peristiwa tersebut harus bersifat kemaslahatan yang umum bukan untuk kemaslahatan pribadi.
3. Peristiwa tersebut tidak bertentangan dengan hukum atau prinsip yang ditetapkan berdasarkan nash.

Tidak mencatatkan perkawinan akan menimbulkan banyak kemudharatan, di antaranya apabila terjadi perselisihan dalam rumah tangga yang mengakibatkan perceraian kemudian salah satu dari suami atau istri tidak bertanggungjawab, maka pihak lain yang dirugikan tidak bisa melakukan upaya hukum untuk melindungi hak dan kewajibannya baik hak nafkah, warisan, tempat tinggal dan gono gini dari suaminya. Perkawinan yang tidak dicatatkan akan berdampak pula kepada status dan hak anak, kemudian anak akan dianggap sebagai anak yang tidak sah dihadapan negara karena tidak ada bukti status seorang anak yang menunjukkan bahwa anak tersebut dari pasangan suami istri dan anak juga tidak memperoleh akta kelahiran yang berfungsi untuk mendapatkan hak-haknya terutama hak jaminan sosial dan pendidikan dan perlindungan hukum dalam melindungi hak-haknya sebagai warga Negara.

²⁰ Muclis Usman, *Kaidah-Kaidah Ushuliyah dan Fiqhiyah*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002), h.34

²¹ Abdul Wahhab Khallaf, *Ilmu Ushul Fiqih*, (Bandung: Gema Risalah Press, 1976), h. 143

Menolak kemudharatan-kemudharatan sangat pentingkan dalam Islam bahkan lebih diutamakan dari meraih kemashlahatan. Hal ini sesuai dengan kaidah fiqh:

دفع الضرر أولى من جلب النفع

“Menolak kemudharatan lebih utama dari pada meraih kemaslahatan”²²

Kaidah tersebut menjelaskan bahwa apabila menghadapi suatu kemaslahatan dan kemudharatan maka menolak atau menghilangkan kemudharatan harus lebih di utamakan.

Ditinjau secara hukum islam para pemegang kebijakan sudah seharusnya membuat bijakan yang berdampak baik untuk kemashlahatan umatnya, hal ini terdapat dalam kaidah Fiqhiyah sebagai berikut:

تصرف الامام على الراعية منوط بالمصلحة

“Tindakan imam terhadap rakyatnya harus dikaitkan dengan kemaslahatan”²³

Jika dilihat dari kaidah fiqh di atas mengisyaratkan bahwa kebijakan yang di hasilkan oleh pemegang wewenang harus bermanfaat untuk warga negaranya. Pencatatan perkawinan merupakan salah satu upaya untuk mewujudkan rumah tangga yang sakinah, mawaddah, dan rahmah, menjadi suatu keharusan dan keniscayaan. Untuk itu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan di Indonesia juga mengharuskan adanya pencatatan perkawinan bagi siapa saja yang hendak ingin melakukan perkawinan.²⁴

Sebelum adanya Undang-Undang Perkawinan No. 1 Tahun 1974, masyarakat telah beranggapan bahwasannya perkawinan merupakan transaksi *individual affair* atau urusan pribadi, dalam hal ini perkawinan berjalan dengan

²² Muclis Usman, *Kaidah-Kaidah Ushuliyah dan Fiqhiyah*, (Jakarta: Raja Grafika Persada, 2002), h.36

²³ Muclis Usman, *Kaidah-Kaidah Ushuliyah dan Fiqhiyah*, (Jakarta: Raja Grafika Persada, 2002), h.76

²⁴ Ahmad Tholabi Kharlie. *Hukum Keluarga Indonesia*.(Jakarta Timur: Sinar Grafika, 2013), h. 189

norma agama yang berlaku bagi mereka yang memang hendak akan kawin tanpa adanya hukum formal atau aturan pemerintah yang terlibat di dalamnya. Pemahaman pada masyarakat bahwasannya perkawinan masih merupakan individual affair pada masa sekarang dengan telah munculnya Undang- Undang Perkawinan akan melahirkan implikasi buruk dengan terjadinya perkawinan yang tidak sesuai dengan Undang-Undang dan peraturan yang berlaku, yang dapat mengakibatkan tidak terlindunginya hak dan kewajiban suami-istri dalam rumah tangga .²⁵

Ada beberapa persoalan hukum yang paling mendasar dari adanya pencatatan perkawinan yang di berlakukan, adalah sebagai berikut:

1. Persoalan seleksi calon mempelai dengan adanya pencatatan perkawinan di KUA dapat diketahui boleh atau tidaknya perkawinan dilaksanakan secara hukum materil Islam.
2. Bukti hukum (*Legal Formal*). Pencatatan perkawinan oleh KUA dibuktikan dengan pembuatan salinan akta nikah yang merupakan bukti tertulis keperdataan, bahwa telah terjadi perkawinan yang sah secara hukum, tidak ada larangan perkawinan antara keduanya dan telah memenuhi syarat dan rukun perkawinan. Karena tanpa adanya salinan akta nikah maka perkawinan dianggap tidak pernah terjadi. Karena salinan akta nikah merupakan bagian dari syarat lengkap khusus untuk suatu gugatan atau permohonan perkara yang diajukan kepengadilan Agama sebagai hukum formil.²⁶

Kompilasi Hukum Islam Pasal 7 ayat (2) menjelaskan bagi pasangan perkawinan yang tidak dapat dibuktikan dengan akta nikah dapat mengajukan isbat nikah ke Pengadilan Agama. Itsbat nikah mengandung makna penetapan perkawinan melalui pencatatan perkawinan oleh pejabat yang berwenang berdasarkan peraturan Perundang-undangan. Pejabat yang berwenang yang dimaksud adalah Pegawai Pencatat Nikah (PPN) yang berada di wilayah hukum

²⁵ Riduan Syahrani dan Abdurrahman. *Masalah-Masalah Hukum Perkawinan di Indonesia*. (Bandung: Alumni, 1978), h 10.

²⁶ Roihan A. Rasyid. *Hukum Acara di Pengadilan Agama*. (Jakarta: Rajawali Pers, 2013), 65.

calon mempelai yang akan melangsungkan Perkawinan.²⁷

Mencatatkan perkawinan dalam kompilasi hukum islam yang di lakukan di bawah pengawasan petugas pencatat perkawinan bertujuan untuk menjamin ketertiban perkawinan bagi masyarakat islam. Hal tersebut tertuang dalam pasal 5 KHI dan Peraturan Pemerintah (PP) tentang Pencatatan Perkawinan pada Bab 2 Pasal 9 Tahun 1975. Artinya perkawinan yang tidak di catat sesuai prosedur perundang undangan yang berlaku dianggap tidak mempunyai kekuatan hukum.

Merujuk pada peraturan yang ada, bahwa setiap perkawinan semestinya dicatatkan sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku, artinya di daftarkan dan berada dalam pengawasan petugas yang berwenang. Indonesia sebagai negara yang mencita-citakan kesejahteraan sosial dalam realitasnya tidak sedikit dari warganya yang belum mendaftarkan perkawinannya kepada Petugas Pencatat Nikah (PPN), masyarakat pada umumnya hanya memenuhi persyaratan secara agama atau adat di wilayahnya, namun belum memenuhi persyaratan administratif sehingga dalam beberapa sengketa keluarga sulit untuk melakukan langkah hukum.

Jarak yang jauh dan belum terbentuknya kesadaran hukum menjadikan sulitnya timbul budaya hukum yang ada di masyarakat, hal ini menjadi faktor penghambat dari keberhasilan pengimplementasian perundang-undangan juga menjadi faktor penghambat dari pendataan penduduk oleh pemerintah sebagai lembaga negara yang bertanggungjawab dalam ketertiban hukum

Terdapat beberapa tahapan administrasi dalam melakukan pencatatan pernikahan bagi masyarakat, diantaranya:

- 1) Pemberitahuan kehendak nikah

Pemberitahuan perkawinan untuk orang yang beragama islam disampaikan kepada Kantor Urusan Agama (KUA), berbeda dengan masyarakat di luar agama islam pemberitahuan tersebut disampaikan kepada kantor Catatan Sipil setempat. Jangka waktu dalam

²⁷ Aden Rosadi. *Peradilan Agama Di Indonesia* (Dinamika Pembentukan Hukum). (Bandung: Simbiosis Rekatama Media, 2015). 194.

pemberitahuan tersebut di tentukan selambat-lambatnya 10 hari kerja sebelum perkawin berlangsung dan ada pengecualian bagi alasan yang penting.²⁸

2) Penelitian

Penelitian akan dilakukan oleh Petugas Pencatat Nikah (PPN), dengan meneliti syarat-syarat perkawinan tersebut dengan beberapa pertimbangan yang di dasarkan kepada hukum perkawinan seseuai agama ataupun menurut perundang-undangan yang berlaku di indonesia.

3) Pengumuman

Apabila seluruh persyaratan sudah terpenuhi, tidak ada hambatan dan tidak menyalahi larangan langkah selanjutnya adalah PPN menempelkan surat pengumuman. Penempelan surat pengumuman tersebut sesuai dengan format yang berlaku di kantor wilayahnya masing masing.

4) Pencatatan

Pencatatan dilakukan apabila akta perkawinan telah ditandatangani oleh pasangan yang akan melangsungkan perkawinan, dua orang saksi, pegawai pencatat pernikahan dan wali atau yang mewakilinya. Dengan demikian dapat dikatakan perkawinan tersebut telah di daftarkan secara resmi, sebagaimana di atur dalam PMA No. 11 tahun 2007 dan PP Pasal 11 tahun 1975.

Menteri Dalam Negeri sebagai salah satu lembaga negara yang memiliki peran dan fungsi menyelenggarakan kebijakan di bidang politik dan pemerintahan umum, semisal penertiban administrasi kewilayahan otonomi daerah, pembinaan pemerintahan desa, pembinaan urusan pemerintahan dan pembangunan daerah, serta penertiban kependudukan dan pencatatan sipil yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam kaitannya menerbitkan peraturan dalam

²⁸ Amiur Nurudin dan Azhari Akmal Tarigan, *Hukum Perdata Islam di Indonesia*, (Jakarta: Kencana Prenada Media, 2004), h.125

rangka mewujudkan tertib administrasi kependudukan dengan terbentuknya database kependudukan secara nasional serta keabsahan dan kebenaran atas dokumen kependudukan yang di terbitkan.

Peraturan tersebut adalah Peraturan Menteri Dalam Negeri No 108 Tahun 2019 yang berbunyi penerbitan KK Baru karena membentuk keluarga baru harus memenuhi persyaratan sesuai dengan ketentuan Peraturan Presiden mengenai persyaratan dan tata cara pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil dan dilengkapi persyaratan lainnya berupa pernyataan tanggung jawab mutlak perkawinan/perceraian belum tercatat.

Terbitnya peraturan tersebut memunculkan inovasi baru dalam konteks administrasi kependudukan karena sebelum adanya peraturan tersebut bagi keluarga yang tidak memiliki akta pernikahan tidak bisa mendaftarkan atau tidak memenuhi persyaratan dalam pembuatan KK baru atau akta kelahiran hal ini di tujukan agar pendataan di masyarakat lebih mudah dan menyeluruh.

Namun peraturan ini membuat pemahaman yang ambigu dimasyarakat karena dianggap melegalkan pernikahan yang tidak di catatkan sesuai undang-undang yang berlaku dan ditakutkan akan menjadikan pernikahan yang tidak dilakukan di hadapan petugas pencatatan perkawinan lebih banyak. Pemaknaan dari keduanya bersifat ambigu dan bahkan memiliki potensi saling melemahkan satu sama lain.²⁹

Merujuk pada faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan penegakan dan penerapan hukum, yaitu:

- a. Substansi Hukum Menurut Lawrence Meir Friedman, substansi hukum dikenal sebagai sistem penting yang menentukan apakah suatu hukum dapat ditegakkan. Substansi juga berarti produk yang dihasilkan oleh orang-orang dalam sistem hukum dan termasuk keputusan yang mereka buat, aturan baru

²⁹ Rachmadi Usman, "Makna Pencatatan Perkawinan dalam Peraturan Perundang-Undangan Perkawinan di Indonesia", Vol 14, No. 3 (2017), h. 257

yang mereka buat. Substansinya juga termasuk living law, bukan hanya aturan-aturan dari buku-buku hukum.

- b. Struktur Hukum/Pranata Hukum Struktur hukum menentukan apakah suatu hukum dapat dilaksanakan dengan baik atau tidak. Peraturan perundang-undangan tidak dapat dilaksanakan atau ditegakkan tanpa adanya pelaksana yang kompeten dan mandiri. Alangkah baiknya supremasi hukum jika tidak di dukung oleh aparat kepolisian yang baik, keadilan hanyalah sebuah keinginan. Perlu ditegaskan bahwa faktor penegakan hukum memegang peranan penting dalam berjalannya hukum. Jika aturannya bagus dan kualitas penegakan hukumnya rendah, akan ada masalah. Begitu pula jika regulasi buruk sedangkan kualitas penegakan hukum baik, kemungkinan masalah masih terbuka.
- c. Budaya Hukum Budaya hukum atau legal culture menurut Lawrence Meir Friedman adalah sikap seseorang terhadap hukum dan sistem hukum, keyakinan, nilai, gagasan dan harapan. Budaya hukum erat kaitannya dengan pengetahuan hukum umum. Dengan semakin sadarnya masyarakat terhadap hukum di bidang hukum, maka akan tercipta budaya hukum yang lebih baik dan dapat mengubah cara pandang masyarakat terhadap hukum hingga saat ini. Singkatnya, penegakan hukum merupakan salah satu komponen terpenting dari hukum.³⁰

Kepastian Hukum kaitannya penelitian ini mengandung 2 (dua) pengertian, yaitu pertama adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh di lakukan kedua berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan hukum yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu. Hal ini di tujuan untuk mengetahui sejauh mana aturan tersebut berpengaruh untuk aturan lainnya.

³⁰ Jimly Asshiddiqie, *Penegakan Hukum*, diakses dari [PENEGAKAN HUKUM \(jimly.com\)](https://jimly.com) pada 2 Mei 2023 pukul 20.45

Penelitian mengenai perkawinan merupakan penelitian yang tidak sedikit orang membahasnya, demikian pula mengenai pencatatan perkawinan. Cukup banyak serta tidak begitu sulit untuk didapati dan dijadikan sebagai acuan, namun sejauh pengamatan peneliti mengenai pembahasan perkawinan tidak tercatat dalam blangko kartu keluarga peneliti terdahulu belum ada yang membahasnya maka dari itu, berikut yang memiliki keterkaitan dengan tulisan serta dijadikan sebagai acuan.

