

Penerbitan Kartu Keluarga Bagi Pasangan Nikah Tidak Tercatat Perspektif Mashlahat di Kabupaten Indragiri Hilir

Muhammad Shafwan Ikmal^{1*}, Sofia Hardani², Arisman³

^{1*,2,3}Program Studi Hukum Keluarga Islam, Pascasarjana, Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim,
Riau, Indonesia

Corresponding Author's e-mail : muhammadshafwanikmal@gmail.com



e-ISSN: 2964-0962

SEIKAT: Jurnal Ilmu Sosial, Politik dan Hukum

<https://ejournal.45mataram.ac.id/index.php/seikat>

Vol. 5, No. 4, Agustus 2026

Page: 2681 - 2691

Available at:

<https://ejournal.45mataram.ac.id/index.php/seikat/article/view/2749>

DOI:

<https://doi.org/10.55681/seikat.v5i4.2749>

Article History:

Received: 11-06-2026

Revised: 26-08-2026

Accepted: 26-08-2026

Abstract : This study was motivated by the issuance of Family Cards (Kartu Keluarga/KK) for couples in unregistered marriages in Indragiri Hilir Regency, which has generated debate from legal, social, and religious perspectives. This policy aims to facilitate population administration services and provide protection for women and children; however, it also has the potential to reinforce marriage practices that lack formal legal recognition. The study seeks to analyze the implementation of Family Card issuance for couples in unregistered marriages and examine it from the perspective of *maslahah* (public benefit). This research employed an empirical method with a qualitative approach. Data were collected through interviews, observations, and documentation involving officials from the Department of Population and Civil Registration and the Head of the Office of Religious Affairs (KUA). The findings indicate that the issuance of Family Cards provides administrative benefits, including easier access to public services, education, and healthcare. Nevertheless, the policy also generates negative consequences, such as a declining public awareness of the importance of marriage registration, an increased likelihood of unregistered marriage practices, and weaker legal protection for wives and children. From the perspective of *maslahah*, the benefits obtained are temporary in nature, whereas the resulting *mafsadah* (harm) is more dominant because it has the potential to undermine the orderly administration of marriage registration and weaken legal protection for families. Therefore, this policy should be evaluated through strengthened regulations and enhanced public education regarding the importance of marriage registration.

Keywords : Family Card, Mashlahat, Unregistered Marriage

Abstrak : Penelitian ini dilatarbelakangi oleh penerbitan Kartu Keluarga (KK) bagi pasangan nikah tidak tercatat di Kabupaten Indragiri Hilir yang menimbulkan perdebatan dari aspek hukum, sosial, dan keagamaan. Kebijakan ini bertujuan memberikan kemudahan administrasi kependudukan dan perlindungan bagi perempuan serta anak, namun berpotensi memperkuat praktik pernikahan yang tidak memiliki kekuatan hukum formal. Penelitian ini bertujuan menganalisis praktik penerbitan KK bagi pasangan nikah tidak tercatat dan meninjaunya dalam perspektif mashlahat. Penelitian menggunakan metode empiris dengan pendekatan kualitatif. Data diperoleh melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi terhadap pejabat Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil, Kepala Kantor Urusan Agama. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penerbitan KK memberikan manfaat administratif berupa kemudahan akses layanan publik, pendidikan, dan kesehatan. Namun, kebijakan ini juga menimbulkan dampak negatif berupa menurunnya kesadaran masyarakat terhadap pentingnya pencatatan perkawinan, meningkatnya potensi praktik nikah tidak tercatat, serta lemahnya perlindungan hukum bagi istri dan anak. Dalam perspektif mashlahat, manfaat yang diperoleh bersifat sementara, sedangkan mafsadat yang ditimbulkan lebih dominan karena berpotensi melemahkan tertib administrasi

perkawinan dan perlindungan hukum keluarga. Oleh karena itu, kebijakan ini perlu dievaluasi melalui penguatan regulasi dan edukasi masyarakat mengenai pentingnya pencatatan perkawinan.

Kata Kunci : Kartu Keluarga, Mashlahat, Nikah Tidak Tercatat

PENDAHULUAN

Pencatatan perkawinan merupakan instrumen penting dalam sistem hukum keluarga di Indonesia karena berfungsi memberikan kepastian hukum, perlindungan hak-hak anggota keluarga, serta menjamin tertib administrasi kependudukan (Prakoso & Murtika, 1987; Sudarsono, 2005; Syarifuddin, 2014). Setiap perkawinan harus dicatatkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Undang-undang (UU) Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, 2019). Bagi umat Islam, pencatatan perkawinan dilakukan melalui Kantor Urusan Agama (KUA) dan dibuktikan dengan buku nikah sebagai dokumen autentik yang memiliki kekuatan hukum (Abdurrahman, 2010).

Meskipun demikian, praktik perkawinan tidak tercatat (nikah siri) masih banyak ditemukan di masyarakat. Perkawinan semacam ini umumnya dianggap sah menurut hukum agama karena telah memenuhi rukun dan syarat perkawinan, namun tidak memiliki kekuatan hukum formal karena tidak dicatatkan oleh pejabat yang berwenang (Arisman, 2021). Kondisi tersebut menimbulkan berbagai persoalan, terutama berkaitan dengan perlindungan hukum bagi perempuan dan anak, hak waris, status keperdataan, serta akses terhadap berbagai layanan publik (Djubaedah, 2010).

Dalam perkembangan administrasi kependudukan, pemerintah memberikan ruang bagi pasangan yang perkawinannya belum tercatat untuk memperoleh dokumen kependudukan melalui mekanisme Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM) (Fulthoni dkk., 2009). Ketentuan ini diatur dalam (Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil, 2018) dan diperkuat melalui (Peraturan Menteri 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, 2019) yang memungkinkan pasangan dengan status perkawinan belum tercatat memperoleh Kartu Keluarga (KK) dengan keterangan “Kawin Belum Tercatat”. Kebijakan tersebut bertujuan menjamin hak dasar warga negara atas identitas kependudukan dan akses terhadap pelayanan publik. Namun demikian, kebijakan tersebut memunculkan perdebatan di kalangan akademisi, praktisi hukum, dan tokoh agama. Di satu sisi, penerbitan KK bagi pasangan nikah tidak tercatat dipandang sebagai bentuk perlindungan administratif yang memberikan kemudahan dalam memperoleh layanan pendidikan, kesehatan, dan dokumen kependudukan lainnya. Di sisi lain, kebijakan ini dinilai berpotensi melemahkan fungsi pencatatan perkawinan sebagai instrumen perlindungan hukum serta dapat mendorong meningkatnya praktik perkawinan tidak tercatat di masyarakat.

Fenomena tersebut terlihat di Kabupaten Indragiri Hilir. Data Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Indragiri Hilir tahun 2025 menunjukkan bahwa dari 349.156 Kartu Keluarga yang terdata, sebanyak 182.668 KK berstatus “Kawin Belum Tercatat”, sedangkan 166.488 KK berstatus “Kawin Tercatat”. Data ini menunjukkan bahwa jumlah keluarga dengan status perkawinan belum tercatat lebih tinggi dibandingkan keluarga yang perkawinannya telah tercatat secara resmi. Kondisi tersebut mengindikasikan adanya kecenderungan masyarakat untuk memperoleh pengakuan administratif melalui penerbitan KK tanpa terlebih dahulu memenuhi kewajiban pencatatan perkawinan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Persoalan ini menjadi semakin penting karena pencatatan perkawinan pada hakikatnya tidak hanya berfungsi sebagai administrasi negara, tetapi juga sebagai instrumen perlindungan hukum terhadap hak-hak suami, istri, dan anak. Ketika perkawinan tidak dicatatkan, maka berbagai konsekuensi hukum dapat muncul, seperti kesulitan pembuktian hubungan perkawinan, lemahnya perlindungan terhadap perempuan dalam rumah tangga, serta terbatasnya kepastian hukum bagi anak yang dilahirkan dari perkawinan tersebut.

Dalam perspektif hukum Islam, kebijakan penerbitan KK bagi pasangan nikah tidak tercatat juga perlu dikaji melalui pendekatan *mashlahat*. Konsep *mashlahat* digunakan untuk menilai sejauh mana suatu kebijakan mampu mewujudkan kemanfaatan dan mencegah kemudaratannya bagi masyarakat. Penerbitan KK bagi pasangan nikah tidak tercatat memang memberikan manfaat berupa kemudahan administrasi dan pemenuhan hak-hak dasar warga negara. Akan tetapi, kebijakan tersebut juga berpotensi menimbulkan mafsadat berupa melemahnya kesadaran masyarakat terhadap pentingnya pencatatan perkawinan, berkurangnya kepastian hukum keluarga, dan terganggunya tertib administrasi perkawinan.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis praktik penerbitan Kartu Keluarga bagi pasangan nikah tidak tercatat di Kabupaten Indragiri Hilir serta mengkaji kebijakan tersebut dari perspektif *mashlahat*. Kajian ini penting dilakukan untuk memberikan kontribusi terhadap pengembangan kebijakan administrasi kependudukan yang tidak hanya menjamin akses layanan publik, tetapi juga tetap menjaga kepastian hukum dan perlindungan keluarga sesuai dengan tujuan hukum Islam dan hukum nasional.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian lapangan (*field research*) dengan pendekatan kualitatif. Penelitian dilakukan secara langsung di lokasi penelitian untuk memperoleh data empiris mengenai praktik penerbitan Kartu Keluarga bagi pasangan nikah tidak tercatat. Pendekatan kualitatif digunakan untuk memahami secara mendalam fenomena sosial, persepsi, serta pengalaman para pihak yang terlibat dalam kebijakan tersebut. Melalui pendekatan ini, penelitian berupaya mengungkap makna, dampak, dan pertimbangan yang melatarbelakangi penerbitan Kartu Keluarga bagi pasangan nikah tidak tercatat serta meninjaunya dalam perspektif *mashlahat*.

Penelitian ini dilaksanakan di Kabupaten Indragiri Hilir, Provinsi Riau. Pemilihan lokasi penelitian didasarkan pada temuan awal mengenai adanya praktik penerbitan Kartu Keluarga bagi pasangan nikah tidak tercatat melalui penggunaan Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM) sebagai persyaratan administrasi. Fenomena tersebut menunjukkan adanya dinamika dalam pelaksanaan administrasi kependudukan yang menarik untuk dikaji dari perspektif hukum dan *mashlahat*. Selain itu, Kabupaten Indragiri Hilir memiliki karakteristik sosial dan demografis yang beragam, sehingga memberikan konteks yang relevan untuk menganalisis praktik penerbitan Kartu Keluarga bagi pasangan nikah tidak tercatat serta implikasinya terhadap perlindungan hukum dan tertib administrasi perkawinan.

Informan penelitian dipilih secara purposif (*purposive sampling*), yaitu berdasarkan pertimbangan bahwa informan memiliki pengetahuan, pengalaman, dan keterlibatan langsung terhadap objek yang diteliti. Teknik ini digunakan untuk memperoleh data yang relevan, mendalam, dan sesuai dengan kebutuhan penelitian. Informan dalam penelitian ini terdiri atas informan utama dan informan pendukung. Informan utama adalah pejabat pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Indragiri Hilir yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan dan proses penerbitan Kartu Keluarga bagi pasangan nikah tidak tercatat. Sementara itu, informan pendukung adalah Kepala Kantor Urusan Agama (KUA) di Kabupaten Indragiri Hilir yang memberikan informasi mengenai aspek pencatatan perkawinan, prosedur administrasi, serta

pandangan kelembagaan terkait praktik perkawinan tidak tercatat. Pemilihan kedua kelompok informan tersebut bertujuan untuk memperoleh data yang komprehensif dari perspektif administrasi kependudukan maupun administrasi perkawinan, sehingga analisis yang dihasilkan dapat menggambarkan fenomena penelitian secara lebih mendalam dan menyeluruh.

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan melalui beberapa metode untuk memperoleh data yang komprehensif dan mendalam. Pertama, wawancara, yaitu proses tanya jawab secara langsung dengan informan yang terdiri atas pejabat Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Indragiri Hilir, pasangan nikah tidak tercatat yang mengajukan penerbitan Kartu Keluarga, serta Kepala Kantor Urusan Agama. Teknik ini digunakan untuk menggali informasi mengenai praktik, prosedur, dan pandangan para pihak terkait penerbitan Kartu Keluarga bagi pasangan nikah tidak tercatat. Kedua, observasi, yaitu pengamatan langsung yang dilakukan peneliti di lokasi penelitian untuk memperoleh gambaran faktual mengenai kondisi dan fenomena yang diteliti. Melalui observasi, peneliti dapat memahami konteks pelaksanaan kebijakan secara lebih objektif. Ketiga, dokumentasi, yaitu pengumpulan data melalui dokumen-dokumen yang berkaitan dengan penelitian, seperti Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM), Kartu Keluarga pasangan nikah tidak tercatat, serta dokumen administratif lainnya yang relevan. Dokumentasi digunakan sebagai data pendukung untuk memperkuat temuan penelitian. Keempat, studi pustaka, yaitu penelaahan berbagai literatur, peraturan perundang-undangan, buku, jurnal ilmiah, dan sumber-sumber lain yang berkaitan dengan administrasi kependudukan, pencatatan perkawinan, serta konsep *mashlahat*. Teknik ini bertujuan untuk membangun landasan teoritis dan konseptual yang mendukung analisis penelitian.

Analisis data dalam penelitian ini menggunakan metode analisis kualitatif dengan pendekatan deduktif. Analisis kualitatif dilakukan melalui proses pengorganisasian, pengelompokan, dan penafsiran data yang diperoleh dari wawancara, observasi, dokumentasi, dan studi pustaka untuk memahami fenomena secara mendalam. Sementara itu, pendekatan deduktif digunakan dengan mengkaji konsep, teori, dan ketentuan hukum yang bersifat umum, kemudian menghubungkannya dengan fakta-fakta khusus yang ditemukan di lapangan mengenai penerbitan Kartu Keluarga bagi pasangan nikah tidak tercatat. Proses analisis dilakukan secara bertahap, dimulai dari reduksi data, penyajian data, hingga penarikan kesimpulan. Melalui tahapan tersebut, data yang diperoleh dianalisis untuk mengidentifikasi pola, hubungan, dan makna yang berkaitan dengan praktik penerbitan Kartu Keluarga bagi pasangan nikah tidak tercatat serta implikasinya dalam perspektif *mashlahat*. Dengan demikian, hasil analisis diharapkan mampu memberikan pemahaman yang komprehensif mengenai manfaat dan kemudahan yang ditimbulkan oleh kebijakan tersebut.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Dampak Penerbitan Kartu Keluarga bagi Pasangan Nikah Tidak Tercatat di Kabupaten Indragiri Hilir

Hasil penelitian menunjukkan bahwa penerbitan Kartu Keluarga (KK) bagi pasangan nikah tidak tercatat di Kabupaten Indragiri Hilir dilakukan melalui mekanisme administratif dengan menggunakan Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM) sebagai dokumen pendukung pengganti buku nikah. Proses tersebut dilaksanakan berdasarkan ketentuan administrasi kependudukan yang memungkinkan pasangan suami istri yang belum memiliki dokumen perkawinan memperoleh KK dengan status “kawin belum tercatat”. Menurut Kepala Bidang Pelayanan Pendaftaran Penduduk Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Indragiri Hilir, SPTJM hanya berfungsi sebagai dokumen administratif dan tidak dapat digunakan sebagai bukti sah perkawinan menurut hukum negara.

Temuan penelitian menunjukkan bahwa tingginya jumlah pasangan nikah tidak tercatat di Kabupaten Indragiri Hilir dipengaruhi oleh berbagai faktor. Faktor geografis menjadi salah satu penyebab utama karena sebagian wilayah hanya dapat dijangkau melalui jalur sungai sehingga masyarakat mengalami kesulitan mengakses layanan pencatatan perkawinan di Kantor Urusan Agama (KUA). Selain itu, faktor ekonomi juga berpengaruh karena sebagian besar masyarakat bekerja pada sektor pertanian, perikanan, dan kehutanan dengan tingkat pendapatan yang tidak menentu. Kondisi tersebut menyebabkan pengurusan administrasi perkawinan sering kali tidak menjadi prioritas masyarakat. Faktor lain yang turut memengaruhi adalah rendahnya kesadaran hukum masyarakat yang masih beranggapan bahwa perkawinan yang telah memenuhi syarat agama sudah cukup untuk dianggap sah tanpa harus dicatatkan kepada negara.

Secara administratif, kebijakan penerbitan KK melalui mekanisme SPTJM memberikan sejumlah manfaat bagi masyarakat. Pertama, kebijakan ini memungkinkan pasangan nikah tidak tercatat memperoleh dokumen kependudukan yang menjadi syarat akses berbagai layanan publik, seperti pendidikan, kesehatan, bantuan sosial, dan administrasi pemerintahan lainnya. Kedua, prosedur yang relatif sederhana memberikan kemudahan bagi masyarakat yang memiliki keterbatasan ekonomi maupun geografis. Ketiga, kebijakan tersebut memberikan perlindungan administratif terhadap anak yang lahir dari perkawinan tidak tercatat sehingga tetap dapat memperoleh identitas kependudukan dan akta kelahiran. Temuan ini menunjukkan bahwa penerbitan KK berbasis SPTJM merupakan bentuk respons negara dalam memenuhi hak-hak dasar warga negara atas identitas hukum dan pelayanan publik.

Temuan tersebut sejalan dengan tujuan administrasi kependudukan sebagaimana diatur dalam (Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2016 tentang Percepatan Peningkatan Cakupan Kepemilikan Akta Kelahiran, 2016) dan (Peraturan Menteri 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, 2019) yang memberikan ruang penggunaan SPTJM sebagai dokumen pendukung administrasi kependudukan. Dalam perspektif perlindungan hak anak, kebijakan ini dapat dipandang sebagai upaya negara untuk menjamin akses anak terhadap identitas hukum dan pelayanan publik tanpa diskriminasi.

Namun demikian, penelitian ini juga menemukan berbagai dampak negatif yang muncul akibat penerbitan KK bagi pasangan nikah tidak tercatat. Dampak yang paling menonjol adalah lemahnya kepastian hukum terhadap status perkawinan karena pasangan tidak memiliki bukti autentik berupa akta nikah. Akibatnya, apabila terjadi sengketa rumah tangga, perceraian, atau persoalan waris, istri dan anak berpotensi mengalami kesulitan dalam memperoleh perlindungan hukum. Selain itu, perkawinan tidak tercatat membuka peluang terjadinya praktik poligami tanpa prosedur hukum yang berlaku dan mengurangi efektivitas pengawasan negara terhadap pelaksanaan perkawinan.

Dari perspektif hukum keluarga Islam, pencatatan perkawinan memiliki fungsi penting sebagai instrumen perlindungan hak dan kepastian hukum. Meskipun pencatatan perkawinan tidak termasuk rukun maupun syarat sah perkawinan menurut fikih klasik, pencatatan menjadi kebutuhan penting dalam konteks negara modern untuk mencegah kemudharatan yang dapat timbul akibat sulitnya pembuktian hubungan hukum antara suami, istri, dan anak. Oleh karena itu, keberadaan KK dengan status “kawin belum tercatat” tidak dapat menggantikan fungsi akta nikah sebagai alat bukti autentik yang diakui dalam sistem hukum Indonesia.

Hasil wawancara dengan para Kepala KUA di Kabupaten Indragiri Hilir menunjukkan bahwa kebijakan penerbitan KK bagi pasangan nikah tidak tercatat pada dasarnya dimaksudkan untuk memberikan perlindungan administratif bagi perempuan dan anak. Akan tetapi, dalam praktiknya ditemukan kecenderungan sebagian masyarakat merasa cukup dengan kepemilikan KK

sehingga tidak lagi menjadikan pencatatan perkawinan sebagai kebutuhan yang mendesak. Kondisi ini berpotensi menurunkan kesadaran hukum masyarakat mengenai pentingnya pencatatan perkawinan sebagai instrumen perlindungan hak-hak keluarga.

Temuan penelitian juga memperlihatkan adanya dualisme antara pengakuan administratif dan legalitas hukum perkawinan. Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil memiliki kewenangan dalam pendataan administrasi kependudukan, sedangkan kewenangan pencatatan dan pengesahan perkawinan berada pada Kantor Urusan Agama dan Pengadilan Agama melalui mekanisme itsbat nikah. Akibatnya, pasangan yang telah memiliki KK tetap harus melakukan pencatatan perkawinan atau mengajukan itsbat nikah apabila menghendaki perlindungan hukum yang lebih kuat.

Berdasarkan hasil penelitian tersebut dapat dianalisis bahwa kebijakan penerbitan KK bagi pasangan nikah tidak tercatat memiliki dua dimensi yang saling bertentangan. Pada satu sisi, kebijakan ini memberikan kemaslahatan berupa kemudahan akses administrasi kependudukan dan perlindungan terhadap hak-hak dasar warga negara. Namun pada sisi lain, kebijakan tersebut berpotensi menimbulkan kemudharatan berupa melemahnya kesadaran masyarakat terhadap pentingnya pencatatan perkawinan, berkurangnya kepastian hukum keluarga, serta meningkatnya risiko pelanggaran hak-hak perempuan dan anak. Oleh karena itu, diperlukan penguatan koordinasi antara Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil, Kantor Urusan Agama, dan Pengadilan Agama melalui peningkatan edukasi hukum, sosialisasi pentingnya pencatatan perkawinan, serta optimalisasi layanan itsbat nikah bagi masyarakat yang perkawinannya belum tercatat.

Keterkaitan Kepemilikan Kartu Keluarga terhadap Pemenuhan Hak dan Kewajiban Rumah Tangga bagi Pasangan Nikah Tidak Tercatat

Hasil penelitian menunjukkan bahwa kepemilikan Kartu Keluarga (KK) bagi pasangan nikah tidak tercatat memiliki keterkaitan yang signifikan terhadap pemenuhan hak-hak administratif keluarga, namun belum mampu menjamin terpenuhinya hak dan kewajiban rumah tangga secara penuh dalam perspektif hukum. Berdasarkan hasil wawancara dengan informan dari Kantor Urusan Agama (KUA) Kabupaten Indragiri Hilir, diketahui bahwa pasangan yang melangsungkan perkawinan tanpa pencatatan resmi pada umumnya menghadapi berbagai kendala hukum, terutama berkaitan dengan perlindungan hak istri dan anak. Dalam praktiknya, istri sering mengalami kesulitan menuntut hak nafkah, memperoleh perlindungan hukum ketika terjadi perselisihan rumah tangga, maupun mendapatkan kepastian status hukum apabila ditinggalkan oleh suami. Kondisi ini menunjukkan bahwa tidak adanya pencatatan perkawinan berdampak langsung pada lemahnya posisi hukum perempuan dalam rumah tangga.

Secara normatif, (Undang-undang (UU) Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, 2019) dan Kompilasi Hukum Islam (Abdurrahman, 2010) telah mengatur hak dan kewajiban suami istri secara jelas, termasuk kewajiban suami memberikan nafkah lahir dan batin serta perlindungan kepada istri dan anak. Namun demikian, implementasi ketentuan tersebut sangat bergantung pada adanya bukti hukum yang sah berupa akta nikah. Tanpa pencatatan perkawinan, hak-hak yang telah dijamin oleh peraturan perundang-undangan menjadi sulit ditegakkan karena tidak terdapat dasar hukum yang kuat untuk mengajukan tuntutan apabila terjadi pelanggaran hak. Temuan ini memperlihatkan bahwa pencatatan perkawinan tidak hanya berfungsi sebagai instrumen administrasi negara, tetapi juga sebagai instrumen perlindungan hukum keluarga.

Permasalahan yang sama juga ditemukan dalam pemenuhan hak-hak anak. Berdasarkan keterangan informan dari Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Indragiri Hilir,

anak yang lahir dari perkawinan tidak tercatat masih menghadapi berbagai kendala administratif, terutama dalam pembuktian hubungan hukum dengan ayahnya apabila tidak didukung oleh dokumen perkawinan yang sah. Meskipun (Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUU-VIII/2010, 2010) telah membuka ruang pengakuan hubungan perdata antara anak dan ayah biologis, implementasinya di lapangan masih menghadapi hambatan administratif dan pembuktian hukum yang tidak sederhana.

Dalam perspektif hukum Islam, kondisi tersebut menunjukkan belum optimalnya realisasi *maqāṣid al-syarī'ah*, khususnya pada aspek *ḥifẓ al-nasl* (perlindungan keturunan). Pencatatan perkawinan pada dasarnya berfungsi menjaga kejelasan nasab, melindungi hak-hak anak, serta memberikan kepastian hukum terhadap hubungan keluarga. Oleh karena itu, meskipun perkawinan tidak tercatat dapat dianggap sah secara agama apabila memenuhi rukun dan syarat nikah, ketidakadaan pencatatan tetap berpotensi menimbulkan berbagai kemudharatan dalam aspek hukum dan administrasi.

Di sisi lain, hasil penelitian menunjukkan bahwa kepemilikan Kartu Keluarga melalui mekanisme Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM) memberikan manfaat yang cukup besar dalam pemenuhan hak-hak administratif keluarga. Informan dari Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil menjelaskan bahwa KK menjadi dokumen dasar yang memungkinkan pasangan dan anak-anak mereka memperoleh akses terhadap berbagai layanan publik, seperti pendaftaran BPJS Kesehatan, pengurusan akta kelahiran, pendaftaran pendidikan, bantuan sosial, dan layanan administrasi kependudukan lainnya. Dengan demikian, keberadaan KK berfungsi sebagai instrumen perlindungan administratif yang menjamin terpenuhinya hak-hak dasar warga negara atas identitas hukum dan pelayanan publik.

Bagi anak, kepemilikan KK memiliki peran yang sangat strategis karena menjadi dasar dalam berbagai proses administrasi kependudukan. Anak yang tercatat dalam KK akan lebih mudah memperoleh akta kelahiran, Kartu Identitas Anak (KIA), akses pendidikan, serta layanan kesehatan. Temuan ini menunjukkan bahwa kebijakan penerbitan KK bagi pasangan nikah tidak tercatat pada dasarnya merupakan bentuk perlindungan negara terhadap hak-hak anak agar tidak kehilangan akses terhadap pelayanan publik akibat status perkawinan orang tuanya yang belum tercatat.

Meskipun demikian, kepemilikan KK tidak dapat disamakan dengan legalitas perkawinan. Secara hukum, KK hanya berfungsi sebagai dokumen administrasi kependudukan dan bukan sebagai alat bukti autentik perkawinan. Oleh karena itu, berbagai hak keperdataan yang berkaitan dengan hubungan suami istri, seperti hak waris, hak atas harta bersama, hak nafkah yang dapat dituntut secara hukum, maupun perlindungan dalam perkara perceraian, tetap memerlukan akta nikah atau penetapan *itsbat nikah* dari Pengadilan Agama. Dengan kata lain, KK hanya memberikan pengakuan administratif terhadap keberadaan keluarga, tetapi belum mampu memberikan perlindungan hukum secara komprehensif.

Dari aspek kewajiban rumah tangga, penelitian ini juga menemukan bahwa kepemilikan KK tidak memiliki kekuatan hukum untuk memaksa pelaksanaan kewajiban suami maupun istri. Pelaksanaan kewajiban seperti pemberian nafkah, pemeliharaan anak, dan perlindungan keluarga masih sangat bergantung pada kesadaran serta tanggung jawab masing-masing pihak. Ketika terjadi pengabaian kewajiban, KK tidak dapat digunakan sebagai dasar hukum yang kuat sebagaimana fungsi akta nikah dalam proses penyelesaian sengketa keluarga. Kondisi ini menunjukkan adanya keterbatasan fungsi KK dalam menjamin terlaksananya hak dan kewajiban rumah tangga secara efektif.

Berdasarkan seluruh temuan tersebut, dapat dianalisis bahwa keterkaitan kepemilikan Kartu Keluarga dengan pemenuhan hak dan kewajiban rumah tangga bagi pasangan nikah tidak tercatat bersifat parsial. Kepemilikan KK berkontribusi secara signifikan dalam pemenuhan hak-hak administratif, khususnya yang berkaitan dengan identitas kependudukan, pendidikan, kesehatan, dan akses terhadap pelayanan publik. Namun, KK tidak dapat menggantikan fungsi pencatatan perkawinan sebagai dasar pengakuan hukum terhadap hubungan suami istri dan anak. Oleh karena itu, pemenuhan hak dan kewajiban rumah tangga secara menyeluruh tetap memerlukan legalitas perkawinan melalui pencatatan resmi atau penetapan *itsbat nikah* sesuai ketentuan hukum yang berlaku. Dengan demikian, KK dapat dipandang sebagai instrumen perlindungan administratif, tetapi belum sepenuhnya mampu menjadi instrumen perlindungan hukum bagi pasangan nikah tidak tercatat dan anggota keluarganya.

Analisis Mashlahat Penerbitan Kartu Keluarga bagi Pasangan Nikah Tidak Tercatat di Kabupaten Indragiri Hilir

Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan penerbitan Kartu Keluarga (KK) bagi pasangan nikah tidak tercatat di Kabupaten Indragiri Hilir dilaksanakan melalui mekanisme Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM) sebagai dasar administrasi kependudukan. Menurut informan dari Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Indragiri Hilir, kebijakan tersebut bertujuan memberikan perlindungan administratif kepada perempuan dan anak agar tetap memiliki identitas kependudukan serta memperoleh akses terhadap berbagai layanan publik seperti pendidikan, kesehatan, bantuan sosial, dan layanan administrasi lainnya. Dengan demikian, kebijakan ini memiliki dimensi kemanfaatan yang nyata dalam menjamin hak-hak dasar warga negara, khususnya bagi kelompok yang rentan akibat status perkawinan yang belum tercatat.

Dalam perspektif *maqāṣid al-syarī'ah*, kebijakan penerbitan KK dapat dikategorikan sebagai upaya mewujudkan kemaslahatan (*jalb al-maṣāliḥ*) melalui perlindungan terhadap keturunan (*ḥifẓ al-nash*) dan perlindungan jiwa (*ḥifẓ al-nafs*). Kepemilikan KK memungkinkan anak memperoleh identitas hukum, akses pendidikan, pelayanan kesehatan, dan berbagai hak sipil lainnya yang menjadi kebutuhan dasar dalam kehidupan bermasyarakat. Oleh karena itu, secara substantif kebijakan ini mengandung unsur *mashlahat darūriyyah* karena berkaitan dengan perlindungan hak-hak fundamental warga negara. Temuan ini sejalan dengan pandangan Abu Hamid al-Ghazali yang menyatakan bahwa suatu kebijakan dapat dinilai maslahat apabila mampu menjaga lima tujuan pokok syariat (*al-dharūriyyāt al-khams*), yaitu agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta.

Meskipun demikian, penelitian ini juga menemukan adanya potensi *mafsadat* yang ditimbulkan oleh kebijakan tersebut. Berdasarkan hasil wawancara dengan para Kepala Kantor Urusan Agama (KUA), sebagian masyarakat mulai menganggap kepemilikan KK dengan status “kawin belum tercatat” telah cukup untuk memenuhi kebutuhan administrasi keluarga sehingga tidak lagi memandang pencatatan perkawinan sebagai kebutuhan yang mendesak. Kondisi ini menunjukkan adanya pergeseran persepsi masyarakat terhadap pentingnya pencatatan perkawinan yang berpotensi melemahkan kesadaran hukum dan tertib administrasi perkawinan. Selain itu, KK tidak memiliki kekuatan hukum yang sama dengan buku nikah karena hanya berfungsi sebagai dokumen administrasi kependudukan dan bukan sebagai alat bukti autentik perkawinan.

Apabila dianalisis menggunakan teori *maqāṣid al-syarī'ah* yang dikembangkan oleh Abu Ishaq al-Syatibi, kebijakan ini menunjukkan adanya pertemuan antara kepentingan jangka pendek dan jangka panjang. Dalam jangka pendek, penerbitan KK mampu memberikan kemudahan

administratif dan perlindungan terhadap hak-hak dasar perempuan serta anak. Namun dalam jangka panjang, kebijakan tersebut berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum terkait status perkawinan, hak waris, hak nafkah, perlindungan perempuan, serta kejelasan hubungan keperdataan dalam keluarga. Oleh karena itu, kemaslahatan yang dihasilkan tidak dapat dilepaskan dari potensi kemudharatan yang muncul apabila kebijakan tersebut tidak diikuti dengan upaya pencatatan perkawinan secara resmi.

Dalam kerangka *masalah mursalah*, penerbitan KK bagi pasangan nikah tidak tercatat dapat diterima karena tidak bertentangan dengan nash dan bertujuan mewujudkan kemaslahatan masyarakat. Kebijakan ini juga sejalan dengan kaidah fikih:

تَصَرُّفُ الْإِمَامِ عَلَى الرَّعِيَّةِ مَنُوطٌ بِالْمَصْلَحَةِ

yang berarti bahwa kebijakan pemerintah terhadap rakyat harus didasarkan pada kemaslahatan. Dalam konteks ini, negara berupaya menjamin hak administratif warga negara melalui penerbitan KK agar perempuan dan anak tidak kehilangan akses terhadap pelayanan publik akibat status perkawinan yang belum tercatat.

Selain itu, kebijakan tersebut juga relevan dengan kaidah:

الْمَشَقَّةُ تَجْلِبُ التَّيْسِيرَ

yang berarti kesulitan mendatangkan kemudahan. Keberadaan SPTJM memberikan kemudahan bagi masyarakat yang belum memiliki dokumen perkawinan untuk tetap memperoleh dokumen kependudukan. Namun demikian, kebijakan ini harus tetap mempertimbangkan kaidah:

دَرْءُ الْمَقَاسِدِ أَوْلَى مِنْ جَلْبِ الْمَصَالِحِ

yang menegaskan bahwa menolak kemudharatan harus didahulukan daripada menarik kemanfaatan. Dalam konteks penelitian ini, meskipun kebijakan tersebut memberikan manfaat administratif, negara tetap harus mengantisipasi munculnya kemudharatan berupa menurunnya kesadaran masyarakat terhadap kewajiban pencatatan perkawinan dan melemahnya perlindungan hukum keluarga.

Analisis lebih lanjut menunjukkan bahwa kebijakan penerbitan KK melalui SPTJM belum sepenuhnya selaras dengan tujuan hukum perkawinan nasional. (Undang-undang (UU) Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, 2019) mewajibkan setiap perkawinan dicatatkan guna menjamin kepastian hukum bagi suami, istri, dan anak. Akan tetapi, kebijakan administrasi kependudukan melalui (Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2016 tentang Percepatan Peningkatan Cakupan Kepemilikan Akta Kelahiran, 2016) dan (Peraturan Menteri 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, 2019) memberikan ruang bagi pasangan nikah tidak tercatat untuk memperoleh KK tanpa terlebih dahulu melakukan pencatatan perkawinan. Kondisi ini menimbulkan dualisme antara pengakuan administratif dan pengakuan hukum terhadap suatu perkawinan.

Berdasarkan temuan penelitian, manfaat yang diberikan oleh kebijakan penerbitan KK memang cukup besar dalam aspek administrasi kependudukan. Namun, manfaat tersebut cenderung bersifat sementara karena tidak mampu memberikan perlindungan hukum yang komprehensif terhadap hak-hak istri dan anak. Sebaliknya, dampak negatif yang ditimbulkan berpotensi bersifat jangka panjang dan sistemik, terutama terkait kepastian hukum keluarga, perlindungan perempuan, hak waris, serta kepatuhan masyarakat terhadap ketentuan pencatatan perkawinan. Oleh karena itu, dalam perspektif *mashlahat*, kebijakan ini lebih tepat dipandang

sebagai kemaslahatan administratif yang bersifat terbatas dan temporer, sedangkan potensi *mafsadat* yang muncul memiliki dampak yang lebih luas terhadap sistem hukum keluarga.

Dengan demikian, penerbitan Kartu Keluarga bagi pasangan nikah tidak tercatat dapat dikategorikan sebagai *masalah mursalah* yang dapat diterima sepanjang berfungsi sebagai instrumen perlindungan administratif bagi perempuan dan anak. Akan tetapi, kebijakan tersebut tidak boleh diposisikan sebagai pengganti pencatatan perkawinan karena berpotensi menimbulkan kemudharatan yang lebih besar dalam jangka panjang. Oleh sebab itu, diperlukan penguatan sinergi antara Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil, Kantor Urusan Agama, dan Pengadilan Agama melalui peningkatan edukasi hukum, perluasan akses layanan pencatatan nikah dan *itsbat nikah*, serta penegakan regulasi yang lebih konsisten agar tujuan kemaslahatan dan perlindungan hukum keluarga dapat tercapai secara optimal.

KESIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan hasil penelitian, penerbitan Kartu Keluarga (KK) bagi pasangan nikah tidak tercatat di Kabupaten Indragiri Hilir merupakan kebijakan administratif yang bertujuan memberikan perlindungan identitas kependudukan dan menjamin akses masyarakat terhadap berbagai layanan publik. Kebijakan ini memberikan manfaat berupa kemudahan memperoleh dokumen kependudukan, akses pendidikan, layanan kesehatan, bantuan sosial, serta berbagai pelayanan administrasi lainnya. Namun demikian, KK yang diterbitkan melalui mekanisme Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM) tidak memiliki kedudukan sebagai bukti sah perkawinan sehingga tidak dapat menggantikan fungsi akta nikah dalam memberikan kepastian hukum. Akibatnya, pasangan nikah tidak tercatat tetap menghadapi berbagai permasalahan hukum, terutama terkait status perkawinan, perlindungan hak-hak istri dan anak, hak waris, serta pembuktian hubungan keperdataan dalam keluarga. Penelitian ini juga menunjukkan bahwa kepemilikan KK berkontribusi dalam pemenuhan hak-hak administratif keluarga, tetapi belum mampu menjamin terpenuhinya hak dan kewajiban rumah tangga secara menyeluruh. Keberadaan KK hanya memberikan pengakuan administratif terhadap suatu keluarga tanpa disertai perlindungan hukum yang kuat terhadap hubungan perkawinan. Oleh karena itu, istri dan anak masih berada pada posisi yang rentan ketika terjadi sengketa keluarga, pengabaian nafkah, maupun persoalan keperdataan lainnya yang memerlukan pembuktian hukum atas status perkawinan. Dalam perspektif *mashlahat*, kebijakan penerbitan KK bagi pasangan nikah tidak tercatat mengandung unsur kemanfaatan sekaligus kemudharatan. Manfaat yang diberikan berupa perlindungan administratif terhadap perempuan dan anak serta pemenuhan hak-hak dasar warga negara. Akan tetapi, manfaat tersebut bersifat terbatas dan cenderung jangka pendek, sedangkan mafsadat yang ditimbulkan berpotensi lebih besar dalam jangka panjang, yaitu melemahnya kesadaran masyarakat terhadap pentingnya pencatatan perkawinan, berkurangnya kepastian hukum keluarga, serta tidak optimalnya perlindungan hukum bagi perempuan dan anak. Dengan demikian, kebijakan ini dapat dipandang sebagai bentuk *masalah mursalah* yang bersifat komplementer dan temporer, sehingga tidak dapat dijadikan pengganti pencatatan perkawinan. Oleh karena itu, diperlukan penguatan edukasi hukum, peningkatan akses layanan pencatatan dan *itsbat nikah*, serta sinergi yang lebih kuat antara Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil, Kantor Urusan Agama, dan Pengadilan Agama guna mewujudkan perlindungan hukum keluarga yang lebih efektif dan berkelanjutan.

Pemerintah, khususnya Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil, perlu tetap memberikan pelayanan administrasi kependudukan kepada pasangan nikah tidak tercatat dengan menjadikan SPTJM sebagai solusi sementara serta mendorong pencatatan perkawinan secara resmi. Kantor Urusan Agama perlu meningkatkan sosialisasi mengenai pentingnya pencatatan perkawinan dan

mempermudah akses layanan bagi masyarakat. Selain itu, diperlukan penguatan koordinasi antara Disdukcapil, KUA, dan Pengadilan Agama melalui program terpadu seperti itsbat nikah massal. Masyarakat juga diharapkan meningkatkan kesadaran hukum bahwa Kartu Keluarga tidak dapat menggantikan fungsi akta nikah sebagai bukti sah perkawinan. Bagi peneliti selanjutnya, disarankan untuk mengembangkan penelitian dengan cakupan yang lebih luas guna memperkaya kajian terkait administrasi kependudukan dan perkawinan tidak tercatat.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman. (2010). *Kompilasi hukum Islam di Indonesia*. Akademika Pressindo.
- Arisman, A. (2021). Fatwa Mui Tentang Nikah Dibawah Tangan Perspektif Sosiologi Hukum Islam. *Jurnal Hadratul Madaniyah*, 8(2), 33–48.
- Djubaedah, N. (2010). *Pencatatan perkawinan & perkawinan tidak dicatat menurut hukum tertulis di Indonesia dan hukum Islam*. Sinar Grafika.
- Fulthoni, Arianingtyas, R., Aminah, S., & Sihombing, U. P. (2009). *Memahami Kebijakan Administrasi Kependudukan*. The Indonesian Legal Resource Center (ILRC).
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2016 tentang Percepatan Peningkatan Cakupan Kepemilikan Akta Kelahiran, Legis. No. 9 (2016).
- Peraturan Menteri 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, Legis. No. 108 (2019).
- Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil, Legis. No. 96 (2018).
- Prakoso, D., & Murtika, I. K. (1987). *Azas-azas hukum perkawinan di Indonesia*. Bina Aksara. (Jakarta).
http://digilib.walisongo.ac.id/slims/index.php?p=show_detail&id=6746&keywords=
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUU-VIII/2010, Legis. No. 46 (2010).
- Sudarsono. (2005). *Hukum perkawinan nasional*. Rineka Cipta.
- Syarifuddin, A. (2014). *Hukum perkawinan Islam di Indonesia: Antara fiqh munakahat dan Undang-Undang Perkawinan*. Kencana.
- Undang-undang (UU) Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, Legis. No. 16 (2019).