

**SURAT PERNYATAAN TANGGUNG JAWAB MUTLAK (SPTJM)
SEBAGAI KEBIJAKAN AFFIRMATIF DALAM MENYELESAIKAN
PROBLEMATIKA PERKAWINAN TIDAK TERCATAT PERSPEKTIF
PERLINDUNGAN HUKUM DAN *MASHLAHAH MURSALAH AL-
GHAZALI***

TESIS

Oleh:

Oleh : Helmi Muti Sofie

NIM : 200201210001



PROGRAM STUDI MAGISTER AL-AHWAL ASY-SYAKHSIYYAH

PASCASARJANA

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI MAULANA MALIK IBRAHIM

MALANG

2022

**SURAT PERNYATAAN TANGGUNG JAWAB MUTLAK (SPTJM)
SEBAGAI KEBIJAKAN AFFIRMATIF DALAM MENYELESAIKAN
PROBLEMATIKA PERKAWINAN TIDAK TERCATAT PERSPEKTIF
PERLINDUNGAN HUKUM DAN *MASHLAHAH MURSALAH AL-
GHAZALI***

TESIS

Oleh:

Oleh : Helmi Muti Sofie

NIM : 200201210001

Dosen Pembimbing:

1. Dr. Suwandi, MH. NIP. 196104152000031001
2. R. Cecep Lukman Yasin, MA., P.hD. NIP. 197312141998031000



**PROGRAM STUDI MAGISTER AL-AHWAL ASY-SYAKHSIYYAH
PASCASARJANA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI MAULANA MALIK IBRAHIM
MALANG**

2022

LEMBAR PERSETUJUAN TESIS

Tesis dengan judul:

**SURAT PERNYATAAN TANGGUNG JAWAB MUTLAK (SPTJM)
SEBAGAI KEBIJAKAN AFFIRMATIF DALAM MENYELESAIKAN
PROBLEMATIKA PERKAWINAN TIDAK TERCATAT PERSPEKTIF
PERLINDUNGAN HUKUM DAN *MASHLAHAH MURSALAH AL-
GHAZALI***

Telah diperiksa dan disetujui untuk diuji,

Malang, 27 Oktober 2022

Dr. Suwandi, MH.
NIP. 196104152000031001

()
Pembimbing I

Malang, 15 Juli 2022

R. Cecep Lukman Yasin, MA., P.hD.
NIP. 197312141998031000

()
Pembimbing II

Mengetahui,
Ketua Program Magister Al-Ahwal Al-Syakhsiyyah


Dr. H. Fadil SJ, M.Ag.
NIP. 196512311992031046

LEMBAR PENGESAHAN TESIS

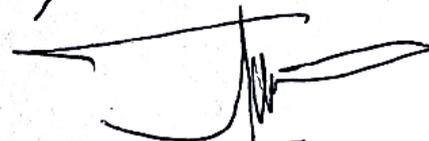
Tesis dengan judul: **Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM) Sebagai Kebijakan Afirmatif Dalam Menyelesaikan Problematika Perkawinan Tidak Tercatat Perspektif Perlindungan Hukum Dan *Mashlahah Mursalah* Al-Ghazali**. Telah diuji dan dipertahankan di depan dewan penguji pada tanggal 01 Desember 2022.

Dewan Penguji,

Dr. Burhanuddin Susamto, S.HI., M.Hum.
NIP. 197801302009121002


(Penguji Utama)

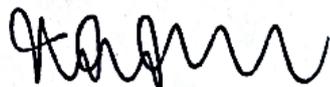
Dr. M. Aunul Hakim, MH.
NIP. 196509192000031001


(Ketua/Penguji)

Dr. Suwandi, MH.
NIP. 196104152000031001


(Pembimbing I/Penguji)

R. Cecep Lukman Yasin, MA., P.hD.
NIP. 197312141998031000


(Pembimbing II/Sekretaris)



Prof. Dr. H. Wahidmurni, M.Pd.
NIP. 196903032000031002

PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Demi Allah,

Dengan kesadaran dan rasa tanggung jawab terhadap pengembangan keilmuan, penulis menyatakan bahwa penelitian tesis dengan judul:

**SURAT PERNYATAAN TANGGUNG JAWAB MUTLAK (SPTJM)
SEBAGAI KEBIJAKAN AFFIRMATIF DALAM MENYELESAIKAN
PROBLEMATIKA PERKAWINAN TIDAK TERCATAT PERSPEKTIF
PERLINDUNGAN HUKUM DAN *MASHLAHAH MURSALAH AL-
GHAZALI***

Benar-benar merupakan karya ilmiah yang disusun sendiri, bukan duplikat atau memindah data milik orang lain, kecuali yang disebutkan referensinya secara benar. Jika dikemudian hari terbukti disusun orang lain, ada penjiplakan, duplikasi, atau memindah data orang lain, baik secara keseluruhan atau sebagian, maka tesis dan gelar Magister yang diperoleh karenanya, batal demi hukum.

Malang, 30 November 2022



Helmi Muti Sofie
NIM: 200201210001

MOTTO

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِيَ الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِن تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ
إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِن كُنتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا ۝

*“Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nya), dan ulil
amri di antara kamu. Kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu,
maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al Quran) dan Rasul (sunnahnya), jika
kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu
lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya.” (QS. an-Nisa [4] : 59)*

ABSTRAK

Sofie, Helmi Muti. 2022, Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM) Sebagai Kebijakan Afirmatif Dalam Menyelesaikan Problematika Perkawinan Tidak Tercatat Perspektif Perlindungan Hukum Dan *Mashlahah Mursalah* Al-Ghazali. Tesis, Program Studi Al-Ahwal Al-Syakhsiyyah Pascasarjana Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang, Pembimbing (I) Dr. Suwandi, MH. Pembimbing (II) R. Cecep Lukman Yasin, MA., P.hD.

Kata Kunci: SPTJM; Perkawinan Tidak Tercatat; Perlindungan Hukum; *Mashlahah Mursalah* al-Ghazali

Keabsahan suatu perkawinan tidak dapat diakui keberadaannya apabila belum dicatatkan. Pencatatan perkawinan dimaksudkan sebagai tertib administrasi, yang memberi status hukum yang jelas bagi para pihak seperti suami, istri, dan anaknya. Realitasnya, perkawinan belum tercatat masih banyak terjadi di masyarakat dan berimbas pada rendahnya tingkat kepemilikan akta kelahiran anak karena ketiadaan buku nikah yang menjadi syarat dalam pembuatan akta kelahiran. Berdasarkan realitas tersebut pemerintah mengeluarkan Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM) sebagaimana diatur dalam Permendagri No. 9 Tahun 2016.

Berdasarkan konteks penelitian diatas, maka fokus penelitian ini adalah (1) Bagaimana kedudukan Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM) dalam perkawinan tidak tercatat? (2) Bagaimana afirmasi penerapan Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM) terhadap problematika perkawinan tidak tercatat perspektif perlindungan hokum? (3) Bagaimana analisis *mashlahah murshalah* al-Ghazali terhadap penggunaan Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak?

Penelitian ini merupakan jenis penelitian normatif dengan menggunakan pendekatan undang-undang (*statue approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Adapun pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini menggunakan metode studi pustaka dengan cara mencari sumber bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa: (1) Kedudukan SPTJM dalam perkawinan tidak tercatat adalah sebagai alternatif/dokumen pengganti atas ketiadaan buku nikah/kutipan akta perkawinan yang dijadikan syarat dalam pelayanan pencatatan akta kelahiran anak dan penerbitan kartu keluarga (KK). (2) SPTJM termasuk kedalam bentuk perlindungan hukum yang bersifat preventif yaitu upaya pencegahan dari tindakan-tindakan yang dapat merugikan para pihak dalam rumah tangga karena tidak adanya kejelasan status di dalam keluarga akibat perkawinannya tidak tercatat. Upaya pencegahan tersebut yaitu berupa pemenuhan hak-hak administrasi kependudukan dengan menggunakan SPTJM. (3) Ditinjau berdasarkan teori *mashlahah mursalah* al-Ghazali, penggunaan SPTJM dapat dipastikan mengandung *mashlahah* pada tingkatan *dharuriyat*.

ABSTRACT

Sofie, Helmi Muti. 2022, Statement of Absolute Responsibility (SPTJM) as an Affirmative Policy in Resolving Problems with Unregistered Marriage from the Perspective of Legal Protection. Thesis, Al-Ahwal Al-Syakhsiiyah Study Program Postgraduate Islamic State University Maulana Malik Ibrahim Malang. Supervisor (I) Dr. Suwandi, MH., Supervisor (II) R. Cecep Lukman Yasin, MA., P.hD.

Keyword: SPTJM; Unregistered Marriage; Legal Protection

The validity of a marriage cannot be recognized if it has not been registered. Marriage registration is intended as an administrative order, which provides legal status of the parties such as husband, wife and children. The reality is that unregistered marriages still occur in the community and have an impact on the low level of child birth certificate ownership due to the absence of a marriage book which is a requirement in making birth certificates. Based on this reality, the government presents a Statement of Absolute Responsibility (SPTJM) as regulated in Permendagri No. 9 of 2016.

Based on the research context above, the main questions of this research are as follow: (1) What is the position of the Statement of Absolute Responsibility (SPTJM) in the registration of marriages? (2) How is the affirmation of the application of the Statement of Absolute Responsibility (SPTJM) to the problem of registering marriages from a legal protection perspective? (3) How is the analysis of al-Ghazali's *mashlahah murshalah* on the use of a Statement of Absolute Responsibility?

This research is a type of normative research using a statue approach and a conceptual approach. Legal materials in this study are collected through the literature study method using sources of primary legal materials, secondary legal materials and tertiary legal materials.

The results of this study indicate that: (1) The position of the SPTJM in unregistered marriages is as an alternative / replacement document for the absence of a marriage book / marriage certificate quote which is used as a requirement in the service of registering children's birth certificates and issuing family cards (KK). (2) SPTJM is included in the form of preventive legal protection, namely prevention efforts from actions that can harm the parties in the household because there is no clarity of status in the family due to unregistered marriages. The prevention effort is in the form of fulfilling the rights of population administration by using the SPTJM. (3) Based on the theory of *mashlahah mursalah* al-Ghazali, the use of the SPTJM can be ascertained to contain *maslahah* at the *dharuriyat* level.

ملخص البحث

صافي، حيلمي موطي. ٢٠٢٢، بيان المسؤولية المطلقة كسياسة إيجابية في حل المشاكل في الزواج غير المسجل منظور الحماية القانونية و المصلحة والمرسلة الغزالي. أطروحة، برنامج دراسة الأحوال السحسية ، خريج جامعة الدولة الإسلامية مولانا مالك إبراهيم مالانج ، مشرف (١) سواوندي. المستشار (٢) ردن خخف لکمن یاسن.

الكلمة الأساسية: بيان المسؤولية المطلقة؛ زواج غير مسجل؛ الحماية القانونية؛ المصلحة والمرسلة الغزالي. لا يمكن الاعتراف بصحة الزواج إذا لم يتم تسجيله. تسجيل الزواج هو أمر إداري ، وهناك أساس قانوني للوضع القانوني للأطراف مثل الزوج والزوجة والأطفال. الحقيقة هي أن الزيجات غير المسجلة لا تزال تحدث في المجتمع ولها تأثير على المستوى المنخفض لملكية شهادة ميلاد الأطفال بسبب عدم وجود دفتر زواج وهو شرط في إصدار شهادات الميلاد. بناءً على هذا الواقع ، أصدرت الحكومة بيان المسؤولية المطلقة على النحو المنصوص عليه في لائحة وزير الداخلية لجمهورية إندونيسيا رقم ٩ لعام ٢٠١٦.

بناءً على سياق البحث أعلاه ، فإن تركيز هذا البحث هو (١) ما هو موقف إعلان المسؤولية المطلقة في تسجيل الزيجات؟ (٢) كيف يتم تأكيد تطبيق بيان المسؤولية المطلقة لمشكلة تسجيل الزواج من منظور الحماية القانونية؟ (٣) كيف يتم تحليل المصلحة والمرسلة الغزالي على استخدام بيان المسؤولية المطلقة؟

هذا البحث هو نوع من البحث المعياري باستخدام نهج قانوني ومنهج مفاهيمي. استخدمت مجموعة المواد القانونية في هذه الدراسة طريقة دراسة الأدب من خلال إيجاد مصادر المواد القانونية الأولية والمواد القانونية الثانوية.

تشير نتائج هذه الدراسة إلى ما يلي: (١) موقف إعلان المسؤولية المطلقة في الزيجات غير المسجلة هو وثيقة بديلة / بديلة لغياب دفتر الزواج / شهادة الزواج التي تستخدم كشرط في خدمات تسجيل شهادات ميلاد الأطفال وإصدار بطاقات الأسرة. (٢) يتم تضمين بيان المسؤولية المطلقة في شكل حماية قانونية وقائية ، أي منع الإجراءات التي يمكن أن تضر بأطراف الأسرة بسبب عدم وضوح الوضع في الأسرة بسبب الزواج غير المسجل. تتخذ جهود الوقاية شكل الوفاء بحقوق إدارة السكان باستخدام بيان المسؤولية المطلقة. (٣) بناءً على نظرية مصلحة مرسلة الغزالي، بناءً على نظرية مصلحة مرسلة الغزالي، يمكن التأكد من استخدام بيان المسؤولية المطلقة لاحتواء المصلحة على مستوى الضرورية.

KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Segala puji dan syukur hanyalah kepada Allah SWT, Dzat yang telah melimpahkan nikmat dan karunia kepada kita semua, khususnya kepada peneliti sehingga peneliti mampu menyelesaikan tesis dengan judul **Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM) Sebagai Kebijakan Affirmatif Dalam Menyelesaikan Problematika Perkawinan Tidak Tercatat Perspektif Pelindungan Hukum Dan *Mashlahah Mursalah* Al-Ghazali**

Shalawat serta Salam tetap tercurah limpahkan atas junjungan Nabi kita, Nabi Muhammad SAW, yang selalu kita jadikan suri tauladan dalam segala aspek kehidupan kita, juga segenap kepada keluarga, para sahabat serta umat beliau hingga akhir zaman.

Penyusunan tesis ini dimaksudkan untuk memenuhi salah satu persyaratan dalam menyelesaikan program Magister Hukum Pascasarjana Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang dan sebagai wujud serta partisipasi peneliti dalam mengembangkan ilmu yang telah peneliti peroleh di bangku kuliah khususnya di Program Studi Magister Al-Ahwal Al-Syakhsiyyah. Peneliti mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada semua pihak yang telah membantu peneliti dalam menyelesaikan penyusunan tesis ini, baik secara langsung maupun tidak langsung, oleh karena itu perkenankan peneliti berterima kasih kepada:

1. Prof. Dr. H. M. Zainuddin, M.A., selaku Rektor Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.
2. Prof. Dr. H. Wahidmurni, M.Pd., Ak., selaku Direktur Pascasarjana Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.
3. Dr. Fadhil SJ, M.Ag., selaku Ketua Program Studi Magister Al-Ahwal Al-Syakhsiyyah di Pascasarjana Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.
4. Dr. Suwandi, MH., selaku Dosen Pembimbing I dan R. Cecep Lukman Yasin, MA., P.hD. selaku Dosen Pembimbing II yang telah mendidik dengan penuh kesabaran, yang memberi masukan serta saran yang membangun untuk bisa menyelesaikan tesis ini dengan baik.
5. Dewan Penguji yang telah memberikan masukan dan pengarahan guna penyempurnaan penulisan tesis ini.
6. Segenap Dosen dan Staff Pascasarjana Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.
7. Kedua orang tua saya, Bapak Moh. Syukur dan Ibu Faozah yang telah memberikan motivasi dan kasih sayang, doanya serta segala pengorbanan baik moril maupun materil dalam mendidik serta mengiringi perjalanan peneliti hingga dapat menyelesaikan tesis ini.
8. Kepada kakak-kakak saya, dr. Mohammad Arif Fikri, S.Ked., dan Miftahul Huda, S.T., dan adik saya Alif Laela yang selalu memberikan semangat serta dukungan dalam menyelesaikan penelitian ini.

9. Sahabtku Istianah & Akai yang tidak pernah lupa untuk memberi pundak, support serta membantu dalam proses penulisan tesis ini.
10. Teman-teman seangkatan Pascasarjana Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.
11. Semua pihak yang turut serta memberikan kontribusi terbaiknya selama proses penyelesaian tesis ini.

Semoga amal baik mereka mendapatkan balasan yang setimpal dan berlipat ganda dari Allah SWT.

Penulis sadar bahwa tesis ini tidak luput dari kekurangan ataupun kesalahan. Penulis mengharapkan kritik dan saran yang bersifat membangun demi kesempurnaan penelitian di masa yang akan datang. Akhir kata semoga tesis ini dapat berguna bagi kami khususnya dan bagi para pembaca pada umumnya.

Malang, 27 Oktober 2022

Helmi Muti Sofie

NIM: 200201210001

PEDOMAN TRANSLITERASI ARAB-LATIN

Transliterasi kata-kata Arab yang dipakai dalam penyusunan tesis ini berpedoman pada Surat Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor: 158/1987 dan 0543b/U/1987.

A. Konsonan Tunggal

| Huruf Arab | Nama | Huruf Latin | Keterangan |
|------------|------|--------------------|-----------------------------|
| ا | Alif | Tidak dilambangkan | Tidak dilambangkan |
| ب | Bā' | b | be |
| ت | Tā' | t | te |
| ث | Šā' | š | es (dengan titik di atas) |
| ج | Jīm | j | je |
| ح | Ḥā' | ḥ | ha (dengan titik di bawah) |
| خ | Khā' | kh | ka dan ha |
| د | Dāl | d | de |
| ذ | Žāl | ž | zet (dengan titik di atas) |
| ر | Rā' | r | er |
| ز | zai | z | zet |
| س | sīn | s | es |
| ش | syīn | sy | es dan ye |
| ص | šād | š | es (dengan titik di bawah) |
| ض | ḍād | ḍ | de (dengan titik di bawah) |
| ط | tā' | ṭ | te (dengan titik di bawah) |
| ظ | zā' | ẓ | zet (dengan titik di bawah) |
| ع | 'ain | ' | koma terbalik di atas |

| | | | |
|----|--------|---|----------|
| ج | gain | g | ge |
| ف | fā' | f | ef |
| ق | qāf | q | qi |
| ك | kāf | k | ka |
| ل | lām | l | el |
| م | mīm | m | em |
| ن | nūn | n | en |
| و | wāw | w | w |
| هـ | hā' | h | ha |
| ء | hamzah | ` | apostrof |
| ي | yā' | Y | Ye |

B. Konsona Rangkap karena *Syaddah* Ditulis Rangkap

| | | |
|--------|---------|---------------------|
| متعددة | ditulis | <i>Muta'addidah</i> |
| عدة | ditulis | <i>'iddah</i> |

C. *Tā' marbūṭah*

Semua *tā' marbūṭah* ditulis dengan *h*, baik berada pada akhir kata tunggal ataupun berada di tengah penggabungan kata (kata yang diikuti oleh kata sandang “al”). Ketentuan ini tidak diperlukan bagi kata-kata Arab yang sudah terserap dalam bahasa Indonesia, seperti *shalat*, *zakat*, dan sebagainya kecuali dikehendaki kata aslinya.

| | | |
|----------------|---------|---------------------------|
| حكمة | ditulis | <i>ḥikmah</i> |
| علة | ditulis | <i>'illah</i> |
| كرامة الأولياء | ditulis | <i>karāmah al-auliya'</i> |

D. Vokal Pendek dan Penerapannya

| | | | |
|-------------|--------|---------|---|
| -----َ----- | Fathah | ditulis | A |
| -----ِ----- | Kasrah | ditulis | i |
| -----ُ----- | Ḍammah | ditulis | u |

| | | | |
|----------|--------|---------|----------------|
| فَعَلَ | Fathah | ditulis | <i>fa'ala</i> |
| ذُكِرَ | Kasrah | ditulis | <i>zūkira</i> |
| يَذْهَبُ | Ḍammah | ditulis | <i>yażhabu</i> |

E. Vokal Panjang

| | | |
|-----------------------|---------|-------------------|
| 1. fathah + alif | ditulis | <i>Ā</i> |
| جاهلية | ditulis | <i>jāhiliyyah</i> |
| 2. fathah + ya' mati | ditulis | <i>ā</i> |
| تنسى | ditulis | <i>tansā</i> |
| 3. Kasrah + ya' mati | ditulis | <i>ī</i> |
| كريم | ditulis | <i>karīm</i> |
| 4. Dammah + wawu mati | ditulis | <i>ū</i> |
| فروض | ditulis | <i>furūd</i> |

F. Vokal Rangkap

| | | |
|-----------------------|---------|-----------------|
| 1. fathah + ya' mati | ditulis | <i>ai</i> |
| بينكم | ditulis | <i>bainakum</i> |
| 2. fathah + wawu mati | ditulis | <i>au</i> |
| قول | ditulis | <i>qaul</i> |

G. Vokal Pendek yang Berurutan dalam Satu Kata Dipisahkan dengan Apostrof

| | | |
|----------------|---------|------------------------|
| أَنْتُمْ | ditulis | <i>A'antum</i> |
| أَعَدَّتْ | ditulis | <i>U'iddat</i> |
| لِنُنْشِرْتُمْ | ditulis | <i>La'in syakartum</i> |

H. Kata Sandang Alif + Lam

1. Bila diikuti huruf *Qamariyyah* maka ditulis dengan menggunakan huruf awal “al”.

| | | |
|-----------|---------|------------------|
| الْقُرْآن | ditulis | <i>Al-Qur'ān</i> |
| الْقِيَاس | ditulis | <i>Al-Qiyās</i> |

2. Bila diikuti huruf *Syamsiyyah* ditulis sesuai dengan huruf pertama *Syamsiyyah* tersebut.

| | | |
|------------|---------|------------------|
| السَّمَاءِ | ditulis | <i>As-Samā'</i> |
| الشَّمْسِ | ditulis | <i>Asy-Syams</i> |

3. Penulisan Kata-Kata dalam Rangkaian Kalimat

Ditulis menurut penulisannya.

| | | |
|-------------------|---------|----------------------|
| ذُو الْفُرُوضِ | ditulis | <i>Žawi al-furūd</i> |
| أَهْلُ السُّنَّةِ | ditulis | <i>Ahl as-sunnah</i> |

DAFTAR ISI

| | |
|---|-------------|
| HALAMAN SAMPUL | i |
| LEMBAR PERSETUJUAN TESIS | ii |
| LEMBAR PENGESAHAN TESIS | iii |
| PERNYATAAN KEASLIAN TESIS | iv |
| MOTTO | v |
| ABSTRAK | vi |
| ABSTRACT | vii |
| ملخص البحث | viii |
| KATA PENGANTAR | ix |
| PEDOMAN TRANSLITERASI ARAB-LATIN | xii |
| DAFTAR ISI | xvi |
| BAB I PENDAHULUAN | 1 |
| A. Latar Belakang Masalah | 1 |
| B. Fokus Penelitian | 6 |
| C. Tujuan Penelitian..... | 7 |
| D. Manfaat Penelitian..... | 7 |
| E. Penelitian Terdahulu dan Orisinalitas Penelitian | 8 |
| F. Definisi Istilah | 18 |
| BAB II KAJIAN PUSTAKA | 21 |
| A. Latar Belakang Pembentukan Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM) | 21 |
| B. Kegunaan Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM) | 25 |
| C. Tujuan dan Manfaat Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak dalam Sistem Perkawinan di Indonesia..... | 28 |

| | |
|--|------------|
| D. Pencatatan Perkawinan Berdasarkan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia..... | 30 |
| E. Pencatatan Perkawinan Menurut Hukum Islam | 40 |
| F. Perlindungan Hukum..... | 44 |
| G. Konsep <i>Mashlahah Mursalah</i> Al-Ghazali | 48 |
| H. Kerangka Berfikir..... | 61 |
| BAB III METODE PENELITIAN | 63 |
| A. Jenis Penelitian | 63 |
| B. Pendekatan Penelitian..... | 63 |
| C. Sumber Bahan Hukum | 64 |
| D. Pengumpulan Bahan Hukum..... | 66 |
| E. Pengolahan dan Analisis Bahan Hukum | 67 |
| BAB IV PEMBAHASAN | 69 |
| A. Kedudukan Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak Dalam Perkawinan Tidak Tercatat..... | 69 |
| B. Afirmasi Penerapan Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak Perspektif Perlindungan Hukum..... | 82 |
| C. Analisis <i>mashlahah murshalah</i> al-Ghazali terhadap penggunaan Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak?..... | 93 |
| BAB V PENUTUP..... | 103 |
| A. Kesimpulan..... | 103 |
| B. Saran | 104 |
| DAFTAR PUSTAKA | 106 |
| LAMPIRAN..... | 113 |

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Ekosistem perkawinan di Indonesia secara garis besar dibagi menjadi dua bagian, yaitu bagian hulu dan hilir. Hulu yang dimaksud adalah Undang-Undang Perkawinan beserta seluruh turunan Peraturan Pemerintah (PP) hingga Kompilasi Hukum Islam (KHI). Sedangkan bagian hilir dari ekosistem perkawinan adalah Undang-Undang Administrasi Kependudukan. Para pengkaji hukum perkawinan, hampir tidak pernah menyentuh bagian hilir dari ekosistem perkawinan, apalagi masuk di administrasi pemerintahannya. Sehingga perlu adanya pembahasan secara menyeluruh dari hulu hingga ke hilir agar permasalahan-permasalahan perkawinan di Indonesia bisa di atasi dengan benar dan tepat.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan (UU Perkawinan) adalah pedoman yang harus ditaati seluruh masyarakat di Indonesia ketika melangsungkan perkawinan. Definisi perkawinan menurut Pasal 1 Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974 adalah ikatan lahir batin antara seorang pria dan seorang wanita sebagai suami isteri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.¹ Adapun syarat sah perkawinan diatur dalam Pasal 2 Undang-Undang Perkawinan, yaitu:

- (1) Perkawinan adalah sah, apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu;

¹ Libertus Jehani, *Perkawinan, Apa Risiko Hukumnya?* (Jakarta: ForumSahabat, 2008), 1.

- (2) Tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.²

Dengan demikian, sahnya suatu perkawinan di Indonesia adalah apabila perkawinan tersebut dilaksanakan menurut hukum agama dan kepercayaan dari yang melangsungkan perkawinan tersebut. Selain itu, Pasal 2 ayat (2) mengatakan bahwa perkawinan harus dicatat. Banyak pandangan yang menyatakan bahwa pada dasarnya ketentuan ayat (2) ini adalah ketentuan administratif (bukti administratif) dan tidak berkaitan dengan masalah sah atau tidaknya suatu perkawinan.

Angka 4.b penjelasan umum Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan mengatakan bahwa pencatatan tiap-tiap perkawinan adalah sama halnya dengan pencatatan peristiwa-peristiwa penting dalam kehidupan seseorang, misalnya kelahiran, kematian yang dinyatakan dalam surat-surat keterangan, suatu akte resmi yang juga dimuat dalam daftar pencatatan. Sehingga dalam hal ini timbul suatu pertanyaan, apabila tidak ada surat keterangan, atau akta, apakah peristiwa penting tersebut dianggap tidak ada?

Dalam konteks negara, keabsahan suatu perkawinan tidak dapat diakui keberadaannya apabila belum dicatatkan. Kesadaran masyarakat akan hukum dan pentingnya pencatatan perkawinan masih belum sepenuhnya terbentuk. Hal ini dapat dilihat masih banyaknya pasangan nikah yang belum memiliki buku nikah, baik itu karena pernikahan adat, siri, maupun penghayat kepercayaan.

² Pasal 2 ayat (1) & (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan.

Pencatatan perkawinan selain dimaksudkan sebagai tertib administrasi, juga dijadikan sebagai landasan hukum bagi status hukum para pihak seperti suami, istri, dan anaknya. Selain itu, pencatatan perkawinan dapat memberikan jaminan perlindungan terhadap hak yang timbul seperti hak waris, hak nafkah, dan hak harta bersama serta hak untuk mendapatkan identitas hukum, seperti kartu keluarga, dan akta kelahiran.³

Perkawinan yang belum tercatat yang masih banyak dijumpai di dalam masyarakat perlu menjadi perhatian kita semua terutama pemerintah. Perkawinan yang belum tercatat akan mengakibatkan isteri dan anak tidak memiliki status hukum (legalitas) yang jelas di hadapan hukum. Tidak jelasnya legalitas para pihak ini memunculkan permasalahan baru pada bagian hilir dari ekosistem perkawinan, yaitu sulitnya menuliskan dengan tepat status perkawinan seseorang. Karena, ketika di dalam Kartu Keluarga ditulis dengan status kawin/belum kawin akan menimbulkan implikasi hukum yang berbeda bagi suami, isteri dan anak.⁴

Perkawinan yang belum tercatat juga dapat mengakibatkan anak akan kesulitan dalam membuat akta kelahiran karena ketiadaan bukti buku nikah orang tuanya. Sehingga, kepemilikan akta kelahiran sebagai wujud pengakuan negara atas identitas anak masih rendah. Tercatat pada tahun 2014 kepemilikan akta lahir hanya mencapai 31,25%.⁵ Dalam rangka meningkatkan cakupan kepemilikan akta

³ Ahyuni Yunus, *Hukum Perkawinan dan Isbat Nikah: Antara Perlindungan dan Kepastian Hukum*, 1 ed. (Makassar: Humanities Genius, 2020), 6.

⁴ Zudan Arif Fakhrullah, "Problem dan Solusi Perkawinan Yang Belum Tercatat Oleh Negara," *Webinar Kartu Keluarga Siri, Solusi dan Problematikanya* (Jakarta: Majelis Nasional Forhati, 2021).

⁵ Fakhrullah, "Problem dan Solusi Perkawinan Yang Belum Tercatat Oleh Negara".

kelahiran, pemerintah Indonesia melalui Kementerian Dalam Negeri menerbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2016 tentang Percepatan Peningkatan Cakupan Kepemilikan Akta Kelahiran, yang mana dalam peraturan ini dikenal adanya Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM) sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 1 angka (18) dan (19).

Pasal 1 angka (18) merumuskan bahwa Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak Kebenaran Data Kelahiran, adalah pernyataan yang dibuat oleh orang tua kandung/wali/pemohon dengan tanggung jawab penuh atas kebenaran data kelahiran seseorang, dengan diketahui 2 (dua) orang saksi. Sedangkan Pasal 1 angka (19) merumuskan bahwa Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak Kebenaran Sebagai Pasangan Suami Istri, adalah pernyataan yang dibuat oleh orang tua kandung/wali/pemohon dengan tanggung jawab penuh atas status hubungan perkawinan seseorang, dengan diketahui 2 (dua) orang saksi.⁶

Selain pada fungsinya untuk meningkat kepemilikan akta kelahiran, SPTJM diharapkan dapat menjamin hak-hak administratif penduduk dalam pelayanan dokumen kependudukan tanpa adanya perlakuan diskriminatif sebagaimana amanat Pasal 2 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2019 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Administrasi Kependudukan.⁷ Sehingga hadirnya SPTJM ini dapat memberikan rasa keadilan bagi setiap penduduk dengan

⁶ Pasal 1 angka (18) & (19) Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2016 Tentang Percepatan Peningkatan Cakupan Kepemilikan Akta Kelahiran.

⁷ Itok Dwi Kurniawan, dkk., "Peranan Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM) Dalam Peningkatan Cakupan Kepemilikan Akta Kelahiran Di Surakarta," *Jurnal Kerta Semaya*, Vol. 9, No. 10 (2021): 6.

mendapatkan pelayanan yang sama tanpa adanya perbedaan serta melindungi dan menjamin terpenuhinya hak-hak setiap penduduk.

Kemunculan SPTJM tidak sepenuhnya diterima oleh masyarakat dan justru menjadi perdebatan baru di kalangan pakar hukum perkawinan terkait kedudukan SPTJM dalam keabsahan perkawinan. Seperti yang disampaikan oleh H. Saubari, M.Pd.I (Kepala KUA Kecamatan Kertak Hanyar) yang menganggap bahwa SPTJM dinilai telah melemahkan otoritas lembaga pencatat perkawinan Kantor Urusan Agama dan Kantor Catatan Sipil sendiri. Kemunculan SPTJM ini dikhawatirkan akan semakin menyuburkan praktek nikah sirri atau nikah liar, di mana masyarakat akan beranggapan urgensi buku nikah sudah tidak penting lagi, karena segala layanan kependudukan tetap dapat dinikmati meskipun tidak memiliki buku nikah.⁸

Pemberian posisi SPTJM sebagai pengganti lampiran/dokumen akta nikah/kutipan akta nikah dalam pelayanan akta kelahiran juga dinilai telah menyejajarkan kedudukan SPTJM dengan akta nikah/kutipan akta perkawinan. Pemberian posisi yang sama antara SPTJM dengan akta nikah/kutipan akta perkawinan merupakan dua hal yang tidak bisa dibandingkan apalagi mempersamakan fungsinya. SPTJM juga dinilai telah menggerus kewenangan Pengadilan Agama sebagai satu-satunya lembaga yang dapat memberikan penetapan (*isbat*) sah tidaknya suatu perkawinan yang tidak tercatat, juga tidak teratasinya dampak buruk pernikahan yang tidak tercatat seperti penelantaran,

⁸ Saubari, "Problem Pencatatan Nikah Pasca Kebijakan SPTJM Permendagri 9/2016," KANWIL KEMENAG KALSEL, 2020, <https://kalsel.kemenag.go.id/opini/702/Problem-Pencatatan-Nikah-Pasca-Kebijakan-SPTJM-Permendagri-92016>, Diakses pada 6 Maret 2022.

kekerasan terhadap isteri dan anak (KDRT), hak nafkah, hak wairs, dan hak harta gono gini bila bercerai.⁹

Berdasarkan permasalahan di atas, kiranya perlu dilakukan suatu penelitian lebih lanjut terkait kedudukan Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak dalam perkawinan tidak tercatat serta perlindungan hukum dan aspek kemaslahatannya bagi para pihak yang mencatatkan perkawinannya dengan menggunakan SPTJM. Sehingga dalam hal ini penulis akan menuliskannya dalam sebuah tesis dengan judul **“Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM) Sebagai Kebijakan Afirmatif dalam Menyelesaikan Problematika Perkawinan Tidak Tercatat Perspektif Perlindungan Hukum dan *Mashlahah Mursalah Al-Ghazali*”**.

B. Fokus Penelitian

Terdapat beberapa rumusan masalah yang menjadi fokus penelitian di antaranya:

1. Bagaimana kedudukan Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak dalam perkawinan tidak tercatat?
2. Bagaimana afirmasi penerapan Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak terhadap problematika perkawinan tidak tercatat perspektif perlindungan hukum?
3. Bagaimana analisis *mashlahah murshalah* al-Ghazali terhadap penggunaan Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak?

⁹ Saubari “Problem Pencatatan Nikah Pasca Kebijakan SPTJM Permendagri 9/2016”.

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan fokus penelitian yang telah dipaparkan sebelumnya, dapat ditentukan bahwa tujuan penelitian yang hendak dicapai yaitu:

1. Mengetahui kedudukan Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak dalam perkawinan tidak tercatat.
2. Menganalisis afirmasi penerapan Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak terhadap problematika perkawinan tidak tercatat perspektif Perlindungan Hukum.
3. Menganalisis *mashlahah murshalah* al-Ghazali terhadap penggunaan Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak?

D. Manfaat Penelitian

Dengan adanya penelitian ini, penulis berharap dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun praktis. Adapun manfaat tersebut adalah:

1. Manfaat teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat berkontribusi dalam pengkajian ilmu yang memperbanyak khazanah keilmuan hukum keluarga Islam tentang Pencatatan Perkawinan khususnya dalam membahas tentang kedudukan Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM) terhadap problematika perkawinan tidak tercatat.

2. Manfaat praktis

Menjadi bahan pertimbangan dan juga referensi tambahan untuk bahan perbandingan penelitian selanjutnya yang membahas topik yang identik untuk pengembangan keilmuan kedepannya.

E. Penelitian Terdahulu dan Orisinalitas Penelitian

1. Tesis, Fuji Setiawan (2020), "*Pembuatan Akta Kelahiran Anak Dari Perkawinan Yang Belum Tercatat Berdasarkan Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM) Kebenaran Sebagai Pasangan Suami Istri (Studi Di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Padang)*". Fokus penelitian ini adalah akibat hukum yang timbul dari pembuatan akta kelahiran dari perkawinan yang tidak tercatat berdasarkan Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM) kebenaran sebagai pasangan suami istri. Hasil dari penelitian ini adalah kedudukan anak tetap sebagai anak dari perkawinan yang belum tercatat karena SPTJM tidak merubah status perkawinan status perkawinan orang tua secara hukum dan pada akta kelahiran ditambahkan frasa "yang perkawinannya belum tercatat sesuai dengan peraturan perundang-undangan".¹⁰
2. Tesis, Siti Juwariyah (2020), "*Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM) Dalam Perspektif Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan dan Hukum Islam (Tinjauan Terhadap Permendagri No. 9 Tahun*

¹⁰ Fuji Setiawan, *Pembuatan Akta Kelahiran Anak Dari Perkawinan Yang Belum Tercatat Berdasarkan Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM) Kebenaran Sebagai Pasangan Suami Istri (Studi di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Padang)*, Tesis, (Padang: Universitas Andalas, 2020).

2016).” Fokus penelitian ini adalah mengkaji implikasi hukum serta kelemahan terhadap penerapan Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak. Adapun hasil penelitian ini adalah SPTJM berfungsi sebagai pelengkap data karena tidak terpenuhi salah satu persyaratan pembuatan akta kelahiran. Status anak tetap tidak sebagai anak sah atau anak diluar kawin karena tidak adana kejelasan secara tegas dan rinci terkait pemilahan status anak yang disebut dalam SPTJM berdasarkan klasifikasinya.¹¹

3. Tesis, Rayani Saragih (2017), “*Pergeseran Hukum Pencatatan Kelahiran Anak Dari Perkawinan Tidak Tercatat (Studi Pada Kantor Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Dumai)*”. Fokus penelitian ini adalah mengkaji sejauh mana pergeseran hukum terhadap pencatatan kelahiran anak dari perkawinan tidak tercatat. Adapun hasil dari penelitian ini adalah akibat dari perkawinan yang tidak dicatatkan, bahwa anak yang dilahirkan mengalami kesulitan untuk memperoleh akta kelahiran. Berdasarkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan bahwa anak yang dilahirkan dari perkawinan tidak tercatat tetap dapat membuat akta kelahiran dengan hanya mencantumkan nama ibunya saja, sedangkan menurut Permendagri No. 9 Tahun 2016 tentang Percepatan Peningkatan Cakupan Kepemilikan Akta Kelahiran menentukan bahwa bagi anak yang lahir akibat dari perkawinan tidak

¹¹ Siti Juwariyah, *Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM) Dalam Perspektif Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan Dan Hukum Islam (Tinjauan Terhadap Permendagri No. 9 Tahun 2016)*, Tesis, (Semarang: Universitas Sultan Agung, 2020).

tercatat dapat membuat Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM) kebenaran data kelahiran sebagai pemenuhan persyaratan pembuatan akta.¹²

4. Skripsi, Yanti Yoswara (2018), "*Analisis Yuridis Hubungan Keperdataan Antara Anak Yang Dilahirkan Dari Perkawinan Tidak Sah Dengan Ayah Akibat Pencatatan Kelahiran Didasarkan Pada Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak Kebenaran Sebagai Pasangan Suami Istri Yang Diatur Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2016 Tentang Percepatan Peningkatan Cakupan Kepemilikan Akta Kelahiran*". Fokus penelitian ini adalah mencari keberadaan hubungan keperdataan antara seorang ayah dengan anak, serta status dari anak luar kawin dalam hal pencatatan kelahirannya didasarkan pada Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak Kebenaran Sebagai Pasangan Suami Istri yang diatur dalam Permendagri No. 9 tahun 2016. Adapun hasil dari penelitian ini yaitu anak yang dicatatkan kelahirannya menggunakan SPTJM Kebenaran Sebagai Pasangan Suami Istri akan berstatus sebagai anak luar kawin dalam arti sempit, yaitu anak luar kawin diakui. Anak tersebut akan memiliki hubungan keperdataan dengan ayah dan ibunya. Jika ayahnya tidak mengakui anak tersebut, maka dapat digunakan putusan MK No. 46/PUU-VIII/2010. Apabila terbukti bahwa ayah dan anak tersebut memiliki hubungan darah, maka ayahnya tidak dapat menyangkal hubungan keperdataan diantara mereka. Sebaliknya, apabila tidak terdapat hubungan darah diantara mereka, maka orang yang membuat SPTJM kebenaran sebagai pasangan suami istri

¹² Rayani Saragih, *Pergeseran Hukum Pencatatan Kelahiran Anak Dari Perkawinan Tidak Tercatat (Studi Pada Kantor Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Dumai)*, Tesis, (Medan: Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, 2017).

dapat diproses secara hukum dan dokumen yang diterbitkan karena pernyataan tersebut menjadi tidak sah.¹³

5. Skripsi, Taufik Harilaksono (2018), "*Kedudukan Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM) Dalam Persyaratan Pencatatan Perkawinan (Studi Kasus Di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bandung)*". Fokus penelitian ini adalah mengetahui kedudukan anak yang dicatatkan kelahirannya menggunakan SPTJM menggunakan pendekatan yuridis. Adapun hasil dari penelitian ini adalah SPTJM merupakan dokumen pendukung untuk percepatan peningkatan cakupan kepemilikan akta kelahiran bukan sebagai jalan pintas seseorang untuk melakukan perkawinan yang sah. SPTJM hanya digunakan sebagai pelengkap persyaratan pencatatan kelahiran, tidak mempunyai kekuatan hukum terhadap perkawinan dan tidak bisa dijadikan sebagai legalitas perkawinan yang sah.¹⁴
6. Skripsi, Septi Putri Riskiyah (2019), "*Analisis Yuridis Terhadap Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM) Sebagai Pengganti Akta Nikah dalam Pembuatan Akta Kelahiran (Studi Pasal 4 ayat 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2016 tentang Percepatan Peningkatan Cakupan Kepemilikan Akta Kelahiran)*". Fokus penelitian ini adalah analisis Peraturan

¹³ Yanti Yoswara, *Analisis Yuridis Hubungan Keperdataan Antara Anak Yang Dilahirkan Dari Perkawinan Tidak Sah Dengan Ayah Akibat Pencatatan Kelahiran Didasarkan Pada Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak Kebenaran Sebagai Pasangan Suami Istri Yang Diatur Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2016 Tentang Percepatan Peningkatan Cakupan Kepemilikan Akta Kelahiran*, Skripsi, (Bandung: Universitas Katolik Parahyangan, 2018).

¹⁴ Taufik Hari Laksono, *Kedudukan Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM) Dalam Persyaratan Pencatatan Perkawinan (Studi Kasus Di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bandung)*, Skripsi, (Bandung: Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung, 2018).

Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2016 Pasal 4 ayat (2) mengenai penggunaan SPTJM sebagai dokumen pengganti akta nikah dalam pembuatan akta kelahiran. Hasil dari penelitian ini adalah secara yuridis adanya Permendagri No. 9 tahun 2016 ini tidak bertolak belakang dengan pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, Pasal 5 ayat (1) Kompilasi Hukum Islam (KHI), Pasal 2 ayat (1) PMA No. 19 Tahun 2018. Hal ini dikarenakan akta kelahiran yang dalam proses pembuatannya menggunakan SPTJM sebagai pengganti akta nikah, akan menghasilkan akta kelahiran dengan tambahan frasa “yang perkawinannya belum tercatat sesuai dengan perundang-undangan”. Tambahan frasa tersebut berpengaruh dengan hubungan keperdataan antara ayah kandung dengan anak dan ibu kandung.¹⁵

7. Jurnal, Itok Dwi Kurniawan, Muh. Bagus Adi Wicaksono, Wahyu Noviansyah, Enis Tristiana (2021), “*Peranan Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM) Dalam Peningkatan Cakupan Kepemilikan Akta Kelahiran Di Surakarta*”. Fokus penelitian ini adalah menganalisis peran Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM) dalam rangka percepatan kepemilikan akta kelahiran di Surakarta. Hasil penelitian ini yaitu SPTJM berperan dalam penerbitan akta kelahiran di Surakarta berdasarkan indikator cakupan

¹⁵ Septi Putri Riskiyah, *Analisis Yuridis Terhadap Penggunaan Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM) Sebagai Pengganti Akta Nikah Dalam Pembuatan Akta Kelahiran (Studi Pasal 4 Ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2016 Tentang Percepatan Peningkatan Cakupan Kepemilikan Akta Kelahiran*, Skripsi, (Surabaya: Universitas Islam Negeri Sunan Ampel, 2019).

kepemilikan akta kelahiran yaitu terjadi peningkatan yang salah satunya sumbangsih dari jumlah akta kelahiran menggunakan SPTJM.¹⁶

Tabel 1.1
Penelitian Terdahulu dan Orisinalitas Penelitian

| No | Nama & Judul Penelitian | Persamaan | Perbedaan | Orisinalitas |
|----|---|---|---|---|
| 1. | Fuji Setiawan (2020), " <i>Pembuatan Akta Kelahiran Anak Dari Perkawinan Yang Belum Tercatat Berdasarkan Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM) Kebenaran Sebagai Pasangan Suami Istri (Studi Di Dinas Kependudukan dan</i> | Penggunaan SPTJM dalam pembuatan akta kelahiran bagi pasangan perkawinan tidak tercatat | Fokus penelitian ini hanya sebatas pada pembuatan akta kelahiran bagi pasangan perkawinan tidak tercatat dengan menggunakan SPTJM | Menganalisis kegunaan SPTJM secara utuh baik itu dalam pembuatan akta kelahiran maupun kartu keluarga bagi pasangan perkawinan tidak tercatat dari sudut pandang (perspektif) perlindungan hukum dan <i>mashlahah mursalah</i> al-Ghazali |

¹⁶ Itok Dwi Kurniawan, dkk., "Peranan Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM) Dalam Peningkatan Cakupan Kepemilikan Akta Kelahiran Di Surakarta", *Jurnal Kerta Semaya*, Vol. 9 No. 10, (2021).

| | | | | |
|----|---|---|---|---|
| | <i>Pencatatan Sipil Kota Padang</i>)”. | | | |
| 2. | Siti Juwariyah (2020), “ <i>Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM) Dalam Perspektif Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan dan Hukum Islam (Tinjauan Terhadap Permendagri No. 9 Tahun 2016)</i> ”. | Jenis penelitian ini adalah penelitian normatif dengan menggunakan pendekatan undang-undang | Penelitian ini hanya fokus pada analisis SPTJM dari sudut pandang (perspektif) Undang-Undang Perkawinan dan Hukum Islam | Menganalisis kegunaan SPTJM secara utuh baik itu dalam pembuatan akta kelahiran maupun kartu keluarga bagi pasangan perkawinan tidak tercatat dari sudut pandang (perspektif) perlindungan hukum dan <i>mashlahah mursalah</i> al-Ghazali |
| 3. | Rayani Saragih (2017), “ <i>Pergeseran Hukum Pencatatan Kelahiran Anak Dari Perkawinan Tidak Tercatat</i> ”. | Menganalisis pencatatan akta kelahiran anak dari pasangan perkawinan yang tidak tercatat | Fokus penelitian ini hanya sebatas pada pembuatan akta kelahiran bagi pasangan perkawinan tidak tercatat dengan | Menganalisis kegunaan SPTJM secara utuh baik itu dalam pembuatan akta kelahiran maupun kartu keluarga bagi |

| | | | | |
|----|--|--|---|---|
| | <i>(Studi Pada Kantor Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Dumai)”. </i> | | menggunakan SPTJM | pasangan perkawinan tidak tercatat dari sudut pandang (perspektif) perlindungan hukum dan <i>mashlahah mursalah</i> al-Ghazali |
| 4. | Yanti Yoswara (2018), “ <i>Analisis Yuridis Hubungan Keperdataan Antara Anak Yang di Lahirkan Dari Perkawinan Tidak Sah Dengan Ayah Akibat Pencatatan Kelahiran Didasarkan Pada Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak Kebenaran Sebagai Pasangan Suami Istri Yang</i> | Menganalisis terkait hubungan anak dengan ayahnya yang akta kelahirannya dicatatkan dengan SPTJM | Fokus penelitian ini hanya pada sebatas pencatatan akta kelahiran anak dari perkawinan tidak tercatat dengan berdasarkan SPTJM dan kemudian menganalisisnya terkait dengan hubungan anak dengan ayahnya tersebut. | Menganalisis kegunaan SPTJM secara utuh baik itu dalam pembuatan akta kelahiran maupun kartu keluarga bagi pasangan perkawinan tidak tercatat dari sudut pandang (perspektif) perlindungan hukum dan <i>mashlahah mursalah</i> al-Ghazali |

| | | | | |
|----|---|---|--|---|
| | <p><i>Diatur Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2016 Tentang Percepatan Peningkatan Cakupan Kepemilikan Akta Kelahiran”.</i></p> | | | |
| 5. | <p>Taufik Harilaksono (2018), “<i>Kedudukan Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM) Dalam Persyaratan Pencatatan Perkawinan (Studi Kasus Di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bandung)</i>”.</p> | <p>Mencari tahu kedudukan SPTJM dalam perkawinan tidak tercatat</p> | <p>Jenis penelitian ini merupakan penelitian empiris dengan lokasi penelitian di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bandung</p> | <p>Penelitian ini merupakan jenis penelitian normatif dengan menggunakan pendekatan undang-undang dan pendekatan konseptual yaitu konsep perlindungan hukum dan <i>mashlahah mursalah al-Ghaali</i></p> |

| | | | | |
|----|---|--|--|--|
| 6. | <p>Septi Putri Riskiyah (2019), “<i>Analisis Yuridis Terhadap Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM) Sebagai Pengganti Akta Nikah dalam Pembuatan Akta Kelahiran (Studi Pasal 4 ayat 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2016 tentang Percepatan Peningkatan Cakupan Kepemilikan Akta Kelahiran)</i>”.</p> | <p>Menganalisis kedudukan STJM sebagai pengganti Akta Nikah dalam Pembuatan Akta Kelahiran anak.</p> | <p>Fokus penelitian ini hanya sebatas pada menganalisis fungsi SPTJM sebagai pengganti akta nikah dalam pembuatan akta kelahiran anak.</p> | <p>Menganalisis kegunaan SPTJM secara utuh baik itu dalam pembuatan akta kelahiran maupun kartu keluarga bagi pasangan perkawinan tidak tercatat dari sudut pandang (perspektif) perlindungan hukum dan <i>mashlahah mursalah</i> al-Ghazali</p> |
| 7. | <p>Itok Dwi Kurniawan, Muhammad Bagus</p> | <p>Membahas peran SPTJM dalam pencatatan akta</p> | <p>Fokus penelitian adalah mengukur seberapa besar</p> | <p>Menganalisis kegunaan SPTJM secara utuh baik itu</p> |

| | | | | |
|--|---|--|--|---|
| | <p>Adi Wicaksono, Wahyu Noviansyah, Enis Tristiana (2021), "<i>Peranan Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM) Dalam Peningkatan Cakupan Kepemilikan Akta Kelahiran Di Surakarta</i>".</p> | <p>kelahiran anak dari perkawinan tidak tercatat</p> | <p>peran SPTJM dalam peningkatan cakupan kepemilikan akta kelahiran anak di Surakarta.</p> | <p>dalam pembuatan akta kelahiran maupun kartu keluarga bagi pasangan perkawinan tidak tercatat dari sudut pandang (perspektif) perlindungan hukum dan <i>mashlahah mursalah</i> al-Ghazali</p> |
|--|---|--|--|---|

F. Definisi Istilah

Untuk menghindari terjadinya kesalahpahaman dalam memahami judul penelitian ini, maka perlu diketahui penjelasan masing-masing variabel yang ada dalam penelitian, yaitu:

1. Variabel bebas:

- a. Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM) adalah surat yang dibuat oleh yang bersangkutan, baik itu wali atau pemohon yang

bertujuan sebagai pernyataan kebenaran dengan tanggung jawab penuh dan disaksikan oleh 2 (dua) orang saksi.¹⁷

- b. Kebijakan Affirmatif merupakan kebijakan yang dibuat khusus untuk masyarakat, kelompok atau golongan tertentu agar memperoleh kesempatan yang sama dengan masyarakat, kelompok atau golongan lain di bidang yang sama. Dapat juga diartikan sebagai pemberian keistimewaan kepada masyarakat, kelompok, dan golongan tertentu melalui kebijakan yang dibuat oleh penguasa.¹⁸

2. Variabel terikat:

- a. perkawinan tidak tercatat yaitu perkawinan yang telah memenuhi rukun dan syarat sesuai syari'at, namun belum dicatat atau tidak dicatat oleh Intansi yang berwenang dalam melakukan pencatatan sebagaimana di atur dalam UU Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.¹⁹
- b. Perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman terhadap hak asasi manusia (HAM) yang dirugikan orang lain dan perlindungan itu

¹⁷ Yusron, *Apa Yang Dimaksud Dengan SPTJM?*, Disdukcapil Kab. Tana Tidung, 2019, <http://disdukcapil.tanatidungkab.go.id/berita/detail/apa-yang-dimaksud-dengan-sptjm--surat-pernyataan-tanggung-jawab-mutlak>, Diakses Pada 9 Desember 2021 Pukul 10:32 WIB.

¹⁸ Hukum Online, "Affirmative Action," Hukum Online, 2009, <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/cl6904/affirmative-action/>, Diakes Pada 9 Desember 2021, Pukul 10:32 WIB.

¹⁹ Neng Djubaidah, *Pencatatan Perkawinan & Perkawinan Tidak Tercatat*, 1 ed. (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), 153.

diberikan kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum.²⁰

- c. *Mashlahah mursalah*, yaitu *mashlahah* yang tidak dibenarkan dan tidak pula dibatalkan oleh *nash*. Maksudnya, *mashlahah* yang tidak ada *nash* spesifik yang membenarkan atau membatalkannya.

²⁰ Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum* (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2000), 53.

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Latar Belakang Pembentukan Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM)

Konstitusi negara Indonesia telah menjamin hak kewarganegaraan warga negaranya. Hal ini sebagaimana bunyi Pasal 28D ayat (4) UUD 1945 yang mengatakan bahwa setiap orang berhak atas status kewarganegaraan. Berdasarkan bunyi Pasal tersebut, dapat dipahami bahwa negara pada dasarnya wajib memberikan perlindungan dan pengakuan terhadap penentuan status kewarganegaraan yang dialami oleh penduduk Indonesia yang berada di dalam dan/atau wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini juga diperkuat berdasarkan Pasal 28D ayat (1) yang mengatakan bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.¹

Untuk dapat lebih menjamin hak warga negara berkaitan dengan status kewarganegaraan penduduk serta memberikan perlindungan dan pengakuan terhadap penentuan status kewarganegaraan yang dialami oleh penduduk Indonesia, maka perlu dilakukan pengaturan tentang administrasi kependudukan dalam bentuk undang-undang. Hal ini sebagaimana juga telah diamanatkan dalam

¹ Agus Manurung dan Lusia Sulastri, "Polemik Pencatatan Anak Dari Nikah Siri," *Jurnal Hukum Sasana* 7, no. 2 (2021): 324–325, <https://doi.org/10.31599/sasana.v7i2.858>.

Pasal 26 ayat (3) UUD 1945 hasil amandemen yang menyatakan bahwa hal-hal mengenai warga negara dan penduduk diatur dengan undang-undang.²

Sebagai bentuk tindak lanjut dari amanat UUD 1945, pemerintah melalui badan legislatif merespon hal tersebut dengan membuat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 *juncto* Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan. Penyelenggaraan administrasi kependudukan sebagai suatu sistem bagi penduduk diharapkan dapat memberikan pemenuhan atas hak-hak administratif penduduk dalam pelayanan dokumen kependudukan tanpa ada perlakuan diskriminatif.

Persoalan administrasi kependudukan yang sering terjadi di lapangan tidak jauh dari lingkup persoalan tertib administrasi kependudukan, baik dalam konteks pendaftaran maupun pencatatannya dalam rangka memberikan status kepastian hukum keperdataan kepada setiap orang. Adapun tujuan administrasi kependudukan diantaranya untuk:

- a. Memenuhi hak asasi setiap orang di bidang administrasi kependudukan tanpa diskriminasi dengan pelayanan publik yang professional;
- b. Meningkatkan kesadaran penduduk akan kewajibannya untuk berperan serta dalam pelaksanaan administrasi kependudukan;
- c. Memenuhi data statistik secara nasional mengenai peristiwa kependudukan dan peristiwa penting;

² Manurung dan Lusia Sulastri, "Polemik Pencatatan Anak Dari Nikah Siri", 325.

- d. Mendukung perumusan kebijakan dan perencanaan pembangunan secara nasional, regional, serta local; dan
- e. Mendukung pembangunan sistem administrasi kependudukan.³

Kewajiban penduduk dalam sistem administrasi kependudukan yaitu melaporkan setiap peristiwa penting yang dialami penduduk, seperti perkawinan, kelahiran, dan kematian ke instansi pelaksana. Pelaporan tersebut bertujuan agar seseorang memiliki bukti tertulis berupa akta catatan sipil dalam menentukan statusnya atas peristiwa-peristiwa penting tersebut. Peristiwa penting tersebut akan membawa akibat terhadap penerbitan atau perubahan kartu keluarga, kartu tanda penduduk dan atau surat keterangan kependudukan lainnya.⁴

Perkawinan merupakan salah satu peristiwa hukum yang harus dicatat dalam administrasi kependudukan. Hal ini karena perkawinan melahirkan status hubungan hukum seseorang, apalagi jika dikemudian hari melahirkan anak, sehingga peristiwa hukum perkawinan sejatinya menjadi induk dari peristiwa hukum lainnya yang lahir dalam lingkup hukum keluarga.⁵

Perkawinan yang tidak tercatat dapat mengakibatkan anak yang dilahirkan tidak akan memperoleh pelayanan penerbitan akta kelahiran, karena berdasarkan Perpres Nomor 96 Tahun 2018 Pasal 33 ayat (1) terdapat salah satu syarat dalam pembuatan akta kelahiran yaitu dengan melampirkan dokumen akta nikah/buku nikah orang tua. Akibatnya, tingkat kepemilikan akta kelahiran di Indonesia sangat

³ Manurung dan Lusia Sulastri, "Polemik Pencatatan Anak Dari Nikah Siri", 329.

⁴ Fulthoni, dkk., *Memahami Kebijakan Administrasi Kependudukan* (Jakarta: ILRC, 2009), 2.

⁵ Manurung dan Lusia Sulastri, "Polemik Pencatatan Anak Dari Nikah Siri", 326.

rendah. Tercatat pada tahun 2014 kepemilikan akta kelahiran hanya mencapai 31,25%.⁶

Realitas inilah yang melatarbelakangi Pemerintah berupaya dalam meningkatkan cakupan kepemilikan akta kelahiran. Upaya tersebut yaitu dengan menerbitkan Permendagri Nomor 9 Tahun 2016 tentang Percepatan Peningkatan Cakupan Kepemilikan Akta Kelahiran, sebagaimana telah dicabut dengan Permendagri No. 108 Tahun 2019 tentang Peraturan Pelaksanaan Perpres No. 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil, dan Permendagri No. 109 Tahun 2019 tentang Formulir Dan Buku Yang Digunakan dalam Administrasi Kependudukan.

Salah satu upaya percepatan peningkatan cakupan kepemilikan akta kelahiran yang diatur dalam peraturan tersebut adalah dengan menggunakan Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM). Ada 3 jenis SPTJM yang diatur dalam peraturan tersebut, di antaranya:

1. Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak Perkawinan/Perceraian belum tercatat sebagai salah satu persyaratan pencantuman status perkawinan/perceraian dalam KK bagi yang tidak mempunyai dokumen perkawinan berupa buku nikah, akta perkawinan, atau kutipan akta perceraian;⁷

⁶ Fakhrullah, "Problem dan Solusi Perkawinan Yang Belum Tercatat Oleh Negara".

⁷ Pasal 5 ayat (2) huruf b Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 109 Tahun 2019 Tentang Formulir Dan Buku Yang Digunakan Dalam Administrasi Kependudukan.

2. Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak Kebenaran data kelahiran, untuk persyaratan pencatatan kelahiran apabila pemohon tidak dapat menunjukkan surat keterangan lahir dari dokter/bidan/penolong kelahiran;⁸ dan
3. Surat pernyataan tanggung jawab mutlak kebenaran sebagai pasangan suami isteri, untuk persyaratan pencatatan kelahiran apabila pemohon tidak dapat menunjukkan buku nikah/kutipan akta perkawinan tetapi status hubungan orangtua dalam KK menunjukkan sebagai suami isteri.⁹

Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM) bukan hanya berfungsi sebagai syarat dalam pembuatan akta kelahiran anak, namun di sisi lain juga bisa digunakan sebagai persyaratan pencantuman status perkawinan/perceraian belum tercatat di dalam Kartu Keluarga (KK).

B. Kegunaan Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM)

Pemerintah saat ini sedang berupaya meningkatkan cakupan kepemilikan kelahiran anak. Upaya tersebut di antaranya dengan membuat suatu inovasi baru berupa Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM). SPTJM ini merupakan terobosan baru yang dikhususkan untuk golongan/masyarakat tertentu. Golongan/masyarakat yang dimaksud yaitu mereka yang tidak bisa mendapatkan

⁸ Pasal 5 ayat (2) huruf d Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 109 Tahun 2019 Tentang Formulir Dan Buku Yang Digunakan Dalam Administrasi Kependudukan.

⁹ Pasal 5 ayat (2) huruf b Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 109 Tahun 2019 Tentang Formulir Dan Buku Yang Digunakan Dalam Administrasi Kependudukan.

pelayanan di bidang administrasi kependudukan akibat perkawinannya tidak tercatat.

Awal mula istilah SPTJM muncul yaitu pada Permendagri Nomor 9 Tahun 2016 tentang Percepatan Peningkatan Cakupan Kepemilikan Akta Kelahiran. Dalam Permendagri Nomor 9 Tahun 2016, SPTJM dapat berguna dalam hal:

1. Pengganti surat keterangan lahir dari dokter/bidan/penolong kelahiran.

Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak dapat berguna apabila dalam proses pembuatan akta kelahiran tidak dapat melampirkan persyaratan sebagaimana dijelaskan dalam pasal 3 ayat (1) huruf a yaitu berupa surat keterangan lahir dari dokter/bidan/penolong kelahiran, maka dapat diganti dengan melampirkan Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak Kebenaran Data Kelahiran, ketentuan ini dapat dilihat dalam pasal 4 ayat (1), yaitu:

“Dalam hal persyaratan berupa surat keterangan lahir dari dokter/bidan/penolong kelahiran, sebagaimana dimaksud dalam pasal 3 ayat (1) huruf a tidak terpenuhi, pemohon melampirkan SPTJM kebenaran data kelahiran”.¹⁰

2. Dokumen pendukung pencatatan kelahiran anak yang tidak diketahui asal-usul orang tuanya

Merujuk pada ketentuan Pasal 3 ayat (2) bahwa, Pencatatan kelahiran anak yang tidak diketahui asal-usulnya atau keberadaan orang tuanya dilakukan dengan:

- a. Melampirkan Berita Acara Pemeriksaan (BAP) dari kepolisian; atau

¹⁰ Pasal 4 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2016 Tentang Percepatan Peningkatan Cakupan Kepemilikan Akta Kelahiran.

- b. Menggunakan SPTJM kebenaran data kelahiran yang ditandatangani oleh wali/penanggungjawab.¹¹

3. Pengganti akta nikah/kutipan akta perkawinan

Apabila dalam proses pembuatan akta kelahiran tidak dapat membuktikan akta nikah/kutipan akta perkawinan maka dapat dilampirkan SPTJM kebenaran sebagai pasangan suami istri. Ketentuan tersebut tercantum dalam Pasal 4 ayat (2), yaitu:

“dalam hal persyaratan berupa akta nikah/kutipan akta perkawinan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) huruf b tidak terpenuhi, pemohon melampirkan SPTJM kebenaran sebagai pasangan suami istri”.¹²

Selain pada fungsinya sebagai syarat alternatif/pengganti dalam hal pencatatan akta kelahiran anak, SPTJM juga dapat digunakan sebagai persyaratan pencantuman status perkawinan/perceraian belum tercatat di dalam Kartu Keluarga (KK). Sebagaimana ketentuan Pasal 5 ayat (2) huruf b Permendagri No. 109 Tahun 2019 mengatakan bahwa Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak Perkawinan/Perceraian belum tercatat sebagai salah satu persyaratan pencantuman status perkawinan/perceraian dalam KK bagi yang tidak mempunyai dokumen perkawinan berupa buku nikah, akta perkawinan, atau kutipan akta perceraian.¹³

¹¹ Pasal 3 ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2016 Tentang Percepatan Peningkatan Cakupan Kepemilikan Akta Kelahiran.

¹² Pasal 4 ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2016 Tentang Percepatan Peningkatan Cakupan Kepemilikan Akta Kelahiran.

¹³ Pasal 5 ayat (2) huruf b Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 109 Tahun 2019 Tentang Formulir Dan Buku Yang Digunakan Dalam Administrasi Kependudukan.

C. Tujuan dan Manfaat Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak dalam Sistem Perkawinan di Indonesia

Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM) hadir sebagai bentuk ikhtiar pemerintah dalam memecahkan berbagai permasalahan yang terjadi akibat dari perkawinan yang tidak tercatat, sehingga dalam hal ini hadirnya SPTJM memiliki tujuan untuk menuntaskan permasalahan-permasalahan tersebut agar terciptanya sistem perkawinan yang baik, terintegrasi, dan adil tanpa adanya perlakuan diskriminasi bagi setiap pasangan. Adapun tujuan-tujuan tersebut antara lain:

1. Memberikan kepastian mengenai status hubungan dalam keluarga pada Kartu Keluarga mengenai status perkawinannya;
2. Memberikan kepastian mengenai status hubungan dalam keluarga pada Akta Kelahiran mengenai siapa ayah dan ibunya;
3. Memberikan kebijakan afirmatif mengenai peristiwa perkawinan yang belum tercatat (perkawinan siri/baru yang sah secara agama, Perkawinan sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, Perkawinan Adat, Perkawinan di luar 6 Agama, dan Perkawinan Penghayat Kepercayaan yang organisasinya belum terdaftar dalam Kemendikbud Ristek) di Kartu Keluarga untuk mendapatkan pelayanan publik;
4. Mendapatkan data jumlah penduduk yang perkawinannya belum tercatat sebagai dasar kebutuhan program Isbat Nikah/pengesahan perkawinan

melalui penetapan Pengadilan Agama/Negeri dan pencatatan perkawinan massal;

5. Meningkatkan akurasi data kependudukan dengan melengkapi 31 elemen data dalam biodata penduduk termasuk nomor akta perkawinan/buku nikah dan tanggal perkawinan.¹⁴

Adapun manfaat Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM) dalam sistem perkawinan di Indonesia di antaranya:

1. Memberikan kepastian mengenai status hubungan dalam keluarga pada Kartu Keluarga mengenai status perkawinannya.
2. Memudahkan penduduk untuk mengakses berbagai layanan publik tanpa adanya diskriminasi (perlindungan hukum dan kepastian hukum).
3. Memberikan jaminan agar penduduk mendapatkan hak sesuai dengan status perkawinannya (sebagai istri/suami/anak).
4. Mencegah terjadinya poliandri dan membatasi terjadinya perkawinan tanpa batas.
5. Memberikan kepastian mengenai asal usul anak (siapa ayah dan ibunya).
6. Memberikan kepastian apabila perkawinan yang belum tercatat tersebut mengalami perceraian, baik melalui putusan pengadilan (setelah dilakukan isbat nikah dalam rangka penyelesaian perceraian sesuai ketentuan Kompilasi Hukum Islam) atau melalui Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak Perceraian belum tercatat.

¹⁴ Fakhruallah, "Problem dan Solusi Perkawinan Yang Belum Tercatat Oleh Negara."

7. Dapat mulai membuka informasi tentang perkawinan siri dan perkawinan adat yang kemudian didorong dan dilanjutkan dengan melakukan Isbat Nikah di Pengadilan Agama/Negeri.¹⁵

D. Pencatatan Perkawinan Berdasarkan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia

1. Pencatatan Perkawinan Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1946 Tentang Pencatatan Nikah, Talak, dan Rujuk

Sebelum UU perkawinan tahun 1974 disahkan oleh pemerintah, telah berlaku Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1946 tentang Pencatatan Nikah, Talak, dan Rujuk bagi umat Islam. Undang-undang tersebut di umumkan pada tanggal 21 November 1946 dan disahkan di Linggarjati pada tanggal 26 November 1946.¹⁶ Pasal 1 ayat (1) UU No. 22 tahun 1946 menyatakan bahwa nikah yang dilakukan menurut agama Islam, diawasi oleh Pegawai Pencatat Nikah (PPN) yang diangkat oleh Menteri Agama atau oleh pegawai yang ditunjuk. Selanjutnya dalam Pasal 1 ayat (2) menyatakan bahwa yang berhak melakukan pengawasan terhadap nikah dan menerima pemberitahuan tentang talak dan rujuk, hanya pegawai yang ditunjuk oleh Menteri Agama atau pegawai yang ditunjuk olehnya.¹⁷

Adapun tugas pegawai pencatat nikah diatur dalam Pasal 2 ayat (1), menyatakan bahwa “pegawai pencatat nikah dan orang yang

¹⁵ Fakhrullah, “Problem dan Solusi Perkawinan Yang Belum Tercatat Oleh Negara”.

¹⁶ Neng Djubaidah, *Pencatatan Perkawinan & Perkawinan Tidak Tercatat*, Cet-1, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), 209.

¹⁷ Pasal 1 ayat (1) & (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1946 Tentang Pencatatan Nikah, Talak Dan Rujuk.

disebut dalam ayat (3) Pasal 1 membuat catatan tentang segala nikah yang dilakukan di bawah pengawasannya dan tentang talak dan rujuk yang diberitahukan kepadanya, catatan yang dimaksudkan pada Pasal 1 dimasukkan di dalam buku pendaftaran masing-masing yang sengaja diadakan untuk hal itu, dan contohnya masing-masing ditetapkan oleh Menteri Agama.”¹⁸

Selanjutnya, ketentuan mengenai pelanggaran pelaksanaan akad nikah dalam peraturan ini, dapat dilihat pada Pasal 3 ayat (1), menyatakan bahwa: “barangsaipa yang melakukan akad nikah dengan seorang perempuan tidak di bawah pengawasan pegawai yang dimaksudkan pada ayat (2) Pasal 1 atau wakilnya, dihukum denda sebanyak-banyaknya Rp50,00 (lima puluh rupiah)”.¹⁹

Merujuk pada ketentuan Pasal 3 ayat (1), dapat dipahami bahwa perkawinan harus benar-benar dilakukan di hadapan Pegawai Pencatat Nikah. Apabila seorang laki-laki melangsungkan akad nikah dengan seorang perempuan tidak dilakukan di hadapan Pegawai Pencatat Nikah, maka dapat dikenakan hukuman berupa denda paling banyak Rp 50,00 (lima puluh rupiah). Hukuman tersebut hanya dikenakan kepada laki-laki (suami).

¹⁸ Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1946 Tentang Pencatatan Nikah, Talak, Dan Rujuk.

¹⁹ Sajuti Thalib, *Hukum Kekeluargaan Indonesia, Berlaku Bagi Umat Islam*, Cet-5, (Jakarta: UI Press, 1986), 169.

2. Pencatatan Perkawinan Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan

Pasal 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan merumuskan bahwa perkawinan adalah ikatan lahir batin antara seorang pria dengan seorang wanita untuk membentuk rumah tangga (keluarga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Perkawinan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa dimaknai perkawinan berdasarkan agama. Apabila merujuk pada tafsiran Hazairin terhadap Pasal 29 ayat (1) UUD Tahun 1945,²⁰ maka pengertian perkawinan pada Pasal 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 dapat dipahami sebagai berikut:

- a. Hukum perkawinan yang berlaku di Negara Republik Indonesia tidak boleh bertentangan dengan norma atau kaidah Islam bagi pemeluk agama Islam, tidak bertentangan dengan norma atau kaidah Nasrani bagi pemeluk agama Nasrani, tidak bertentangan dengan norma atau kaidah Hindu bagi pemeluk agama Hindu, tidak bertentangan dengan norma atau kaidah kesusilaan agama Budha bagi umat Budha, dan tidak bertentangan dengan norma atau kaidah ajaran Kong Hu Cu bagi pemeluk agama Kong Hu Cu.
- b. Negara Republik Indonesia dengan perantaraan kekuasaannya, wajib menjalankan dan melindungi Hukum Perkawinan Islam bagi pemeluk agama Islam, Hukum Perkawinan Nasrani bagi pemeluk agama Nasrani,

²⁰ Hazairin, *Demokrasi Pancasila*, Cet-5, (Jakarta: Bina Aksara, 1985), 33–34.

Hukum Perkawinan Hindu bagi pemeluk agama Hindu, Hukum Perkawinan Budha bagi pemeluk agama Budha, dan Hukum Perkawinan Kong Hu Cu bagi pemeluk agama Kong Hu Cu.

Sehingga, dapat disimpulkan bahwa Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan bersifat *universal* dan *deferensial*. *Universal* artinya berlaku bagi seluruh warga negara Indonesia. Sedangkan *deferensial* diartikan sebagai sahnyanya suatu perkawinan apabila dilakukan berdasarkan masing-masing hukum agama yang dianutnya.²¹

Selanjutnya, di dalam Pasal 2 ayat (1) yang menyatakan bahwa sahnyanya suatu perkawinan menurut hukum masing-masing agamanya, merupakan bagian dari peristiwa hukum, dan Pasal 2 ayat (2) yang menentukan bahwa tiap-tiap perkawinan harus dicatat merupakan peristiwa penting. Dalam hal ini, peristiwa hukum tidak dapat digantikan oleh adanya peristiwa penting. Sehingga, yang paling utama dalam menentukan sah atau tidaknya perkawinan adalah Pasal 2 ayat (1).

Menilik pada rumusan penjelasan Pasal 2 alinea ke-2, yaitu kalimat “hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu termasuk ketentuan-ketentuan yang berlaku bagi golongan agamanya dan kepercayaannya itu sepanjang tidak bertentangan atau tidak ditentukan lain dalam undang-undang ini”. Dalam memahami rumusan penjelasan kalimat tersebut, maka perlu

²¹ Djubaidah, *Pencatatan Perkawinan*, 213.

dihubungkan dengan pengertian perkawinan dalam Pasal 1 dan Pasal 2 ayat (1) mengenai ketentuan sahnya perkawinan.²²

Sehingga yang dimaksud dengan “hukum agama termasuk ketentuan-ketentuan yang berlaku bagi golongan agamanya sepanjang tidak bertentangan atau tidak ditentukan lain dalam undang-undang ini” bagi masyarakat Indonesia adalah hukum agama yang sesuai dengan Pasal 2 ayat (1) *juncto* Pasal 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 *juncto* Pasal 29 ayat (1) UUD Tahun 1945. Jadi, sahnya perkawinan di Indonesia dilakukan berdasarkan masing-masing hukum agamanya, sedangkan pencatatan perkawinan berfungsi sebagai kewajiban administrasi belaka.²³

Selain itu, pada penjelasan umum angka 4 huruf b menyatakan bahwa pencatatan perkawinan merupakan sama halnya dengan pencatatan peristiwa-peristiwa penting dalam kehidupan seseorang. Adapun yang dimaksud peristiwa-peristiwa penting adalah peristiwa yang dialami oleh seseorang seperti peristiwa kelahiran, kematian, pengesahan dan pengakuan anak, yang dinyatakan dalam surat-surat keterangan berupa akta yang juga dimuat dalam daftar pencatatan.²⁴ Sehingga, jelas bahwa pencatatan perkawinan merupakan bagian dari peristiwa penting, bukan peristiwa hukum.

Prof. Dr. Bagir Manan berpendapat bahwa dalam memahami status hukum perkawinan di Indonesia, harus terlebih dahulu diketahui asas legalistas

²² Djubaidah, *Pencatatan Perkawinan*, 214.

²³ Djubaidah, *Pencatatan Perkawinan*.

²⁴ Hazairin, *Demokrasi Pancasila*, 157.

(*legality, beginsel*) yang menjadi dasar keberlakuan hukum perkawinan bagi masyarakat Indonesia. Adapun yang dimaksud dengan asas legalitas adalah setiap perbuatan (tindakan) hukum harus atau wajib memiliki landasan hukum tertentu yang telah ada sebelum perbuatan hukum itu dilakukan.²⁵

Lebih lanjut menurut Prof. Dr. Bagir Manan, suatu perbuatan hukum yang sah, akan melahirkan hubungan hukum dan akibat hukum yang sah pula. Dengan demikian, perkawinan yang sah antara seorang laki-laki dengan seorang perempuan menunjukkan pasangan suami dan istri tersebut adalah sah, begitu pula dengan akibat-akibat hukum lainnya yang timbul dari perkawinan yang sah, seperti anak yang dilahirkan akibat dari perkawinan tersebut, lahirnya hubungan kekeluargaan yang berakibat pada larangan perkawinan, dan terhadap harta kekayaan yang diperoleh selama perkawinan tersebut terjadi.²⁶

Sehingga, dalam hal ini Prof. Dr. Bagir Manan menyatakan bahwa sahnya perkawinan adalah apabila telah memenuhi ketentuan Pasal 2 ayat (1) UU No. 1 Tahun 1974. Perkawinan yang sah menurut agamanya, maka sah pula akibat hukumnya. Adapun pencatatan perkawinan sebagaimana Pasal 2 ayat (2), tidak dapat dipersamakan dengan ketentuan Pasal 2 ayat (1), karena pencatatan perkawinan dipandang sebagai suatu peristiwa penting, bukan peristiwa hukum.

²⁵ Djubaidah, *Pencatatan Perkawinan*, 215.

²⁶ Djubaidah, *Pencatatan Perkawinan*.

3. Pencatatan Perkawinan Dalam Kompilasi Hukum Islam

Kompilasi Hukum Islam (KHI) merupakan kumpulan atau kodifikasi hukum-hukum *mauamalat* (perkawinan, waris, dan wakaf) yang di peruntukan bagi umat Islam di Indonesia. Menurut Pasal 2 KHI yang dimaksud dengan perkawinan yaitu “perkawinan menurut hukum Islam adalah pernikahan, yaitu akad yang sangat kuat atau *mitsaqan ghalizhan* untuk menaati perintah Allah dan melakukannya merupakan ibadah”. Selanjutnya pasal 3 KHI merumuskan tentang tujuan perkawinan, yaitu untuk mewujudkan kehidupan rumah tangga yang *sakinah, mawaddah, dan rahmah*.

Adapun ketentuan mengenai sahnya perkawinan diatur dalam Pasal 4 KHI, yaitu “perkawinan adalah sah, apabila dilakukan menurut Hukum Islam sesuai dengan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan”. Berdasarkan ketentuan tersebut, dapat dipahami bahwa perkawinan yang sah menurut KHI adalah perkawinan yang dilakukan berdasarkan hukum agama (Hukum Islam). Sebagaimana penjelasan sebelumnya, perkawinan yang dilakukan berdasarkan hukum agama merupakan suatu peristiwa hukum yang tidak dapat digantikan oleh ketentuan Pasal 2 ayat (2) UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, yang merumuskan tentang pencatatan perkawinan (peristiwa penting). Sehingga dapat dikatakan bahwa ketentuan Pasal 4 KHI mempertegas bahwa perkawinan yang sah adalah perkawinan yang dilakukan menurut hukum agama (Hukum Islam)

sebagaimana ketentuan dalam Pasal 2 ayat (2) UU. No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.²⁷

Mengenai pencatatan perkawinan, Pasal 5 KHI menentukan bahwa:

- (1) Agar terjamin ketertiban perkawinan bagi masyarakat Islam setiap perkawinan harus dicatat;
- (2) Pencatatan perkawinan sebagaimana tersebut pada ayat (1) dilakukan oleh Pegawai Pencatat Nikah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1946 jo. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1954.²⁸

Berdasarkan bunyi Pasal 5 KHI, perkawinan yang dilakukan oleh seorang laki-laki muslim dengan seorang perempuan muslim harus dicatat. Pencatatan tersebut dilakukan oleh Pegawai Pencatat Nikah (PPN) dengan tujuan menciptakan ketertiban perkawinan. Ketentuan tersebut merupakan sebagai bentuk perwujudan dari ketentuan angka 4 huruf b UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan yang mengatakan bahwa pencatatan perkawinan merupakan suatu peristiwa penting dalam kehidupan seseorang.²⁹ Lebih lanjut, Pasal 6 KHI menyatakan:

- (1) Untuk memenuhi ketentuan Pasal 5, setiap perkawinan harus dilangsungkan di hadapan dan di bawah pengawasan Pegawai Pencatat Nikah;
- (2) Perkawinan yang dilakukan di luar pengawasan Pegawai Pencatat Nikah tidak mempunyai kekuatan hukum.³⁰

Berbeda dengan peraturan-peraturan sebelumnya, pada Pasal 6 KHI pencatatan nikah tidak hanya berfungsi sebagai bentuk ketertiban administrasi saja, akan tetapi menjadi suatu keharusan, karena berpengaruh pada status

²⁷ Djubaidah, *Pencatatan Perkawinan*, 219.

²⁸ Pasal 5 ayat (1) & (2) Kompilasi Hukum Islam.

²⁹ Djubaidah, *Pencatatan Perkawinan*, 219.

³⁰ Pasal 6 ayat (1) & (2) Kompilasi Hukum Islam.

hukum perkawinan. Bagi orang Islam yang melangsungkan perkawinan tidak dicatat, maka berdasarkan ketentuan Pasal 6 ayat (2) KHI, perkawinan tersebut tidak sah atau tidak memiliki kekuatan hukum. Apabila merujuk pada pendapat Prof. Dr. Bagir Manan yang mengatakan bahwa perkawinan adalah sah apabila dilakukan menurut hukum agama, maka ketentuan pada Pasal 6 KHI tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 2 ayat (1) UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.³¹

4. Pencatatan Perkawinan Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan

Pemerintah telah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan pada tanggal 29 Desember 2006. Peraturan ini berisi tentang tata cara serta pelaksanaan pencatatan peristiwa penting atau pencatatan sipil yang dialami seluruh warga negara Indonesia.³²

Dalam peraturan ini, yang dimaksud dengan Peristiwa Penting menurut Pasal 1 angka 17 adalah kejadian yang dialami oleh seseorang meliputi kelahiran, kematian, lahir mati, perkawinan, perceraian, pengakuan anak, pengangkatan anak, perubahan nama, dan perubahan status kewarganegaraan.³³

Terdapat perbedaan mengenai pelaksanaan pencatatan yang diatur dalam peraturan ini. Bagi warga negara yang beragama Islam, ketentuan pencatatan nikah, diatur dalam Pasal 8 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2006 yang

³¹ Djubaidah, *Pencatatan Perkawinan*, 216.

³² Djubaidah, *Pencatatan Perkawinan*, 221.

³³ Djubaidah, *Pencatatan Perkawinan*, 221.

menyatakan bahwa kewajiban Instansi Pelaksana dalam melakukan pencatatan seperti nikah, talak, cerai, dan rujuk bagi pemeluk agama Islam pada tingkat Kecamatan dilakukan oleh pegawai pencatat pada KUA Kecamatan. Sedangkan bagi yang bukan beragama Islam Instansi Pelaksana dalam melakukan pencatatan nikah dilakukan oleh Pejabat Pencatat Sipil.³⁴

Adapun ketentuan mengenai pencatatan perkawinan, diatur dalam Pasal 34 yang merumuskan, bahwa:

- (1) Perkawinan yang sah menurut Peraturan Perundang-Undangan wajib dilaporkan oleh penduduk kepada Instansi Pelaksana di tempat terjadinya perkawinan paling lambat 60 (enam puluh) hari sejak tanggal perkawinan;
- (2) Berdasarkan laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Pejabat Pencatatan Sipil mencatat pada Register Akta Perkawinan dan menerbitkan Kutipan Akta Perkawinan;
- (3) Kutipan Akta Perkawinan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) masing-masing diberikan kepada suami dan istri;
- (4) Pelaporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bagi penduduk yang beragama Islam dilakukan oleh KUA Kecamatan;
- (5) Data hasil pencatatan peristiwa sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dan dalam Pasal 8 ayat (2) wajib disampaikan oleh KUA Kecamatan kepada Instansi Pelaksana dalam waktu paling lambat 10 (sepuluh) hari setelah pencatatan perkawinan dilaksanakan;
- (6) Hasil pencatatan data sebagaimana dimaksud pada ayat (5) tidak memerlukan penerbitan kutipan akta Pencatatan Sipil;
- (7) Pada tingkat kecamatan laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan pada UPTD Instansi Pelaksana.³⁵

Bagi perkawinan yang tidak bisa dibuktikan dengan akta nikah, dalam hal ini Pasal 36 UU No. 23 Tahun 2006 menyatakan, bahwa “dalam hal perkawinan tidak dapat dibuktikan dengan akta perkawinan, pencatatan perkawinan dilakukan setelah adanya

³⁴ Djubaidah, *Pencatatan Perkawinan*, 225.

³⁵ Pasal 34 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan.

penetapan pengadilan”. Dengan demikian, bagi pasangan yang perkawinannya belum tercatat dan tidak memiliki akta nikah, dapat dilakukan pencatatan perkawinan dengan syarat terlebih dahulu mendapatkan penetapan pengadilan atau *isbat* nikah.³⁶

E. Pencatatan Perkawinan Menurut Hukum Islam

Dalam merumuskan suatu hukum terhadap persoalan-persoalan yang belum ada ketetapan hukumnya, perlu terlebih dahulu dilihat dari kaidah perumusan hukum Islam. Adapun persoalan pencatatan nikah, jika ditinjau dari kaidah perumusan hukum Islam adalah sebagai berikut:

1. Nash

Masalah pencatatan nikah adalah sesuatu yang baru dan tidak ada ketetapannya secara *qath'i* (tegas) dan *sharih* (jelas) di dalam al-Qur'an maupun as-Sunnah. Tuntutan zaman yang semakin maju dan berkembang mengharuskan pernikahan perlu dicatat. Walaupun pencatatan nikah tidak ada di dalam al-Qur'an dan as-Sunnah, bukan berarti Islam abai terhadap persoalan ini. Penjelasan lebih lanjut mengenai pencatatan nikah dapat ditemukan dalam metode *istinbath* hukum seperti *qiyas*, *ijma'*, dan *mashlahah mursalah* karena adanya kesesuaian makna dalam kandungan nash.³⁷

³⁶ Djubaidah, *Pencatatan Perkawinan*, 229.

³⁷ Nenang Julir, *Pencatatan Perkawinan Di Indonesia Perspektif Ushul Fikih*, (Mizani: Wacana Hukum, Ekonomi Dan Keagamaan, Vol. 4, No. 1, 2017), 56.

2. Qiyas

Menurut bahasa, *qiyas* adalah mengukur sesuatu dengan sesuatu yang lain agar diketahui adanya persamaan diantara keduanya. Sedangkan menurut istilah ushul fiqih, *qiyas* yaitu menghubungkan atau menyamakan hukum terhadap sesuatu yang tidak ada ketetapan hukumnya dengan sesuatu yang ada ketetapan hukumnya karena adanya persamaan ‘*illat*’ antara keduanya.³⁸

Sebagaimana dijelaskan di atas, persoalan pencatatan nikah adalah sesuatu yang tidak ada ketetapan hukumnya (*furu'*), sementara persoalan yang ada ketentuannya terkait dengan pencatatan adalah persoalan muamalah hutang piutang. Sehingga, dalam hal ini dapat dihubungkan atau menyamakan hukum pencatatan nikah dengan persoalan muamalah yaitu tentang hutang piutang yang ada ketetapan hukumnya (*al-ashl*)³⁹ di dalam QS. al-Baqarah ayat 282, yaitu:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا إِذَا تَدَايَنْتُمْ بِدَيْنٍ إِلَىٰ أَجَلٍ مُّسَمًّى فَاكْتُبُوهُ وَلْيَكْتُب بَيْنَكُمْ كَاتِبٌ بِالْعَدْلِ وَلَا يَأْبَ كَاتِبٌ أَنْ يَكْتُبَ كَمَا عَلَّمَهُ اللَّهُ فَلْيَكْتُبْ وَلْيُمْلِلِ الَّذِي عَلَيْهِ الْحَقُّ وَلْيَتَّقِ اللَّهَ رَبَّهُ وَلَا يَبْخَسْ مِنْهُ شَيْئًا فَإِن كَانَ الَّذِي عَلَيْهِ الْحَقُّ سَفِيهًا أَوْ ضَعِيفًا أَوْ لَا يَسْتَطِيعُ أَنْ يُمِلَّ هُوَ فَلْيُمْلِلْ وَلِيُّهُ بِالْعَدْلِ وَاسْتَشْهِدُوا شَهِيدَيْنِ مِنْ رِجَالِكُمْ فَإِن لَّمْ يَكُونَا رَجُلَيْنِ فَرَجُلٌ وَامْرَأَتَانِ مِمَّن تَرْضَوْنَ مِنَ الشُّهَدَاءِ أَن تَضِلَّ إِحْدَاهُمَا فَتُذَكَّرَ إِحْدَاهُمَا الْأُخْرَىٰ وَلَا يَأْبَ الشُّهَدَاءُ إِذَا مَا دُعُوا وَلَا تَسْمُوا أَن تَكْتُبُوهُ صَغِيرًا أَوْ كَبِيرًا إِلَىٰ أَجَلِهِ ذَٰلِكُمْ أَقْسَطُ عِنْدَ اللَّهِ وَأَقْوَمُ لِلشَّهَادَةِ وَأَدْنَىٰ أَلَّا تَرْتَابُوا إِلَّا أَن تَكُونَ تِجَارَةً حَاضِرَةً تُدِيرُونَهَا بَيْنَكُمْ فَلَيْسَ

³⁸ Muhammad Abu Zahrah, *Ushul al-Fiqh* (Kairo: Dar al-Fikr, 1957), 82.

³⁹ Julir, “Pencatatan Perkawinan Di Indonesia Perspektif Ushul Fikih,” 56–57.

عَلَيْكُمْ جُنَاحٌ أَلَّا تَكْتُبُوهَا وَأَشْهَدُوا إِذَا تَبَايَعْتُمْ وَلَا يُضَارَّ كَاتِبٌ وَلَا شَهِيدٌ وَإِنْ تَفَعَّلُوا فَإِنَّهُ
فُسُوقٌ بِكُمْ وَأَنْتُمْ بِاللَّهِ وَاعْلَمُوكُمُ اللَّهُ وَاللَّهُ بِكُلِّ شَيْءٍ عَلِيمٌ^{٢٨٢}

Artinya:

“Hai orang-orang yang beriman, apabila kamu bermu’amalah tidak secara tunai untuk waktu yang ditentukan, hendaklah kamu menuliskannya. Dan hendaklah seorang penulis di antara kamu menuliskannya dengan benar. Dan janganlah penulis enggan menuliskannya sebagaimana Allah mengajarkannya, maka hendaklah ia menulis, dan hendaklah orang yang berhutang itu membacakan (apa yang akan ditulis itu), dan hendaklah ia bertakwa kepada Allah Tuhannya, dan janganlah ia mengurangi sedikitpun daripada hutangnya. Jika yang berhutang itu orang yang lemah akalunya atau lemah (keadaannya) atau dia sendiri tidak mampu mengimlakkan, maka hendaklah walinya mengimlakkan dengan jujur. Dan persaksikanlah dengan dua orang saksi dari orang-orang lelaki (di antaramu). Jika tak ada dua orang lelaki, maka (boleh) seorang lelaki dan dua orang perempuan dari saksi-saksi yang kamu ridhai, supaya jika seorang lupa maka yang seorang mengingatkannya. Janganlah saksi-saksi itu enggan (memberi keterangan) apabila mereka dipanggil; dan janganlah kamu jemu menulis hutang itu, baik kecil maupun besar sampai batas waktu membayarnya. Yang demikian itu, lebih adil di sisi Allah dan lebih menguatkan persaksian dan lebih dekat kepada tidak (menimbulkan) keraguanmu. (Tulislah mu’amalahmu itu), kecuali jika mu’amalah itu perdagangan tunai yang kamu jalankan di antara kamu, maka tidak ada dosa bagi kamu, (jika) kamu tidak menulisnya. Dan persaksikanlah apabila kamu berjual beli; dan janganlah penulis dan saksi saling sulit menyulitkan. Jika kamu lakukan (yang demikian), maka sesungguhnya hal itu adalah suatu kefasikan pada dirimu. Dan bertakwalah kepada Allah; Allah mengajarmu; dan Allah Maha Mengetahui segala sesuatu”. (QS al-Baqarah [2] : 282)⁴⁰

Ayat di atas menganjurkan bahwa segala bentuk muamalah (jual beli, hutang piutang, dan sewa menyewa) agar dicatatkan. Tidak hanya itu, perlu juga dihadirkan 2 (dua) orang saksi laki-laki. Hal ini bertujuan untuk menjaga agar tidak terjadi kekeliruan, keraguan, dan ketidakpastian di antara para pihak. Adapun persamaannya dengan persoalan pencatatan nikah adalah adanya kesamaan rukun yaitu ‘*aqidain* (orang yang berakad), saksi, dan *sighat* akad.

⁴⁰ Kementerian Agama RI, *Al-Qur’an dan Terjemah* (Jakarta: Yayasan Penyelenggara Penterjemah/Penafsir Al-Qur’an, 2002).

Dengan begitu, pencatatan nikah (*furu'*) dapat diqiyaskan pada muamalah (*al-ashl*) karena adanya kesesuaian *'illat* di antara keduanya yaitu bukti keabsahan dalam bermuamalah (*bayyinah syar'iyah*). Bila dalam bertransaksi muamalah harus dicatatkan, mestinya pernikahan yang merupakan akad yang sangat kuat atau *mitsaqan ghalizhan* dan sakral lebih dianjurkan lagi untuk dicatat.

3. Ijma'

Ijma' adalah kesepakatan seluruh ulama yang ada pada suatu masa setelah masa Rasulullah saw. akan suatu masalah. Berdasarkan definisi tersebut, dapat dipahami bahwa *ijma'* yang dapat diterima sebagai dalil hukum adalah *ijma'* para sahabat.⁴¹ Karena pada masa sahabat, kaum muslimin masi sedikit, wilayah kekuasaan Islam belum seluas seperti sekarang, dan para ulama pada saat itu berdekatan, sehingga hal ini memungkinkan terjadinya kesepakatan seluruh ulama.

Berbeda dengan kondisi saat ini, populasi umat Islam jauh lebih banyak dibanding zaman sahabat, penyebarannya pun sudah menyeluruh ke seluruh penjuru dunia dan hampir di setiap negara memiliki ulamanya masing-masing, sehingga sangat sulit untuk mencapai kesepakatan seluruh ulama yang hidup pada satu masa mengenai masalah yang dihadapi. Akan tetapi, yang menjadi ciri khas pada masa sekarang adalah banyaknya perbedaan-perbedaan pendapat dikalangan ulama mengenai permasalahan yang dihadapi, sehingga muncullah

⁴¹ Saif al-Din Abi al-Hasan Ali, *Al-Ihkam Fi Ushul al-Ahkam* (Kairo: Muassasa al-Halabi, 1967), 132.

istilah “perbedaan adalah rahmat” yang menjadi slogan pemersatu antar umat muslim.⁴²

Mengingat di era sekarang kesepakatan seluruh ulama sulit terjadi, ada jalan lain yang digunakan para ulama dalam menyelesaikan permasalahan-permasalahan baru yang tidak ada ketetapannya di dalam nash. Jalan tersebut yaitu melalui *mu'tamar*, lokakarya, konferensi, dan lain sebagainya. Adapun persoalan pencatatan nikah sebagaimana dalam Pasal 2 ayat (2) UU Perkawinan, para ulama di Indonesia melalui lokakarya mereponnya dengan baik dan dapat diterima. Walaupun, tidak seluruh ulama menerimanya akan tetapi sebagian besar ulama Indonesia menyepakati bahwa pencatatan nikah merupakan bagian dari hukum Islam yang harus diterima oleh umat muslim.⁴³

F. Perlindungan Hukum

Perlindungan hukum merupakan hak setiap warga negara, dan di lain sisi bahwa perlindungan hukum merupakan kewajiban bagi negara itu sendiri, oleh karenanya negara wajib memberikan perlindungan hukum kepada warga negaranya. Pada prinsipnya perlindungan hukum terhadap masyarakat bertumpu dan bersumber pada konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap harkat, dan martabat sebagai manusia tanpa adanya perlakuan diskriminatif.

Awal mula dari kemunculan teori perlindungan hukum menurut Fitzgerald sebagaimana dikutip oleh Satjipto Rahardjo adalah berumber dari teori hukum alam

⁴² Julir, *Pencatatan Perkawinan Di Indonesia*, 58.

⁴³ Julir, *Pencatatan Perkawinan Di Indonesia*.

atau aliran hukum alam. Aliran ini dipelopori oleh Plato, Aristoteles (murid Plato), dan Zeno (pendiri aliran Stoic). Menurut aliran hukum alam menyebutkan bahwa hukum itu bersumber dari Tuhan yang bersifat universal dan abadi, serta antara hukum dan moral tidak boleh dipisahkan. Para penganut aliran ini memandang bahwa hukum dan moral adalah cerminan dan aturan secara internal dan eksternal dari kehidupan manusia yang diwujudkan melalui hukum dan moral.⁴⁴

Fitzgerald mengutip istilah teori perlindungan hukum dari Salamond bahwa hukum bertujuan mengintegrasikan dan mengkoordinasikan berbagai kepentingan dalam masyarakat karena dalam suatu lalulintas kepentingan, perlindungan terhadap kepentingan tertentu dapat dilakukan dengan cara membatasi berbagai kepentingan di lain pihak. Kepentingan hukum adalah mengurus hak dan kepentingan manusia, sehingga hukum memiliki otoritas tertinggi untuk menentukan kepentingan manusia yang perlu diatur dan dilindungi. Perlindungan hukum harus melihat tahapan yakni perlindungan hukum lahir dari suatu ketentuan hukum dan segala peraturan hukum yang diberikan oleh masyarakat yang pada dasarnya merupakan kesepakatan masyarakat tersebut untuk mengatur hubungan perilaku antara anggota-anggota masyarakat dan antara perseorangan dengan pemerintah yang dianggap mewakili kepentingan masyarakat.⁴⁵

Ada banyak pembahasan yang dikemukakan oleh beberapa ahli hukum terkait teori perlindungan hukum, antara lain:

⁴⁴ Marwan Mas, *Pengantar Ilmu Hukum*, Edisi 3 (Bogor: Ghalia Indonesia, 2015), 135.

⁴⁵ Raharjo, *Ilmu Hukum*, 53.

1. Satjipto Rahardjo, merumuskan bahwa Perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman terhadap hak asasi manusia (HAM) yang dirugikan orang lain dan perlindungan itu diberikan kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum.⁴⁶
2. Phillipus M. Hadjon merumuskan perlindungan hukum sebagai perlindungan akan harkat dan martabat, serta pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia yang dimiliki oleh subyek hukum berdasarkan ketentuan hukum dari kesewenangan.
3. Lili Rasjidi dan I.B Wysa Putra berpendapat bahwa hukum dapat difungsikan untuk mewujudkan perlindungan yang sifatnya tidak sekedar adaptif dan fleksibel, melainkan juga predektif dan antipatif.⁴⁷
4. Muchsin mengartikan Perlindungan Hukum sebagai aktivitas untuk melindungi setiap individu dengan menyelaraskan hubungan kaidah-kaidah atau nilai-nilai yang dituangkan dalam sikap dan tindakan dalam menciptakan ketertiban pergaulan antara sesama manusia.⁴⁸

Dari definisi yang telah dipaparkan para ahli di atas, dapat dipahami bahwa perlindungan hukum merupakan gambaran dari bekerjanya fungsi hukum untuk mewujudkan tujuan-tujuan hukum, yakni keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum.⁴⁹ Perlindungan hukum adalah suatu perlindungan yang diberikan kepada

⁴⁶ Raharjo, 69.

⁴⁷ Lili Rasjidi dan I.B Wysa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem* (Bandung: Remaja Rosdakarya, 1993), 118.

⁴⁸ Muchsin, *Perlindungan dan Kepastian Hukum Bagi Investor di Indonesia* (Surakarta: Universitas Sebelas Maret, 2003), 14.

⁴⁹ Salim HS dan Erlies Septiana Nurbaini, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013), 261.

subyek hukum sesuai dengan aturan hukum, baik itu bersifat preventif (pencegahan) maupun bersifat represif (penanggulangan), baik secara tertulis maupun tidak tertulis dalam rangka menegakkan aturan hukum.

Suatu perlindungan dapat dikatakan sebagai perlindungan hukum apabila mengandung unsur-unsur sebagai berikut:

1. Adanya pengayoman dari pemerintah terhadap warganya.
2. Jaminan kepastian hukum.
3. Berkaitan dengan hak-hak warganegara.
4. Adanya sanksi hukuman bagi pihak yang melanggarnya.

Perlindungan hukum dapat dipahami sebagai perlindungan oleh hukum atau perlidungan dengan menggunakan pranata dan sarana hukum. Hukum dalam memberikan perlindungan dapat melalui cara-cara tertentu, yaitu dengan:

- a. Membuat peraturan (*by giving regulation*), yang bertujuan untuk:
 1. Memberikan hak dan kewajiban;
 2. Menjamin hak-hak para subyek hukum.
- b. Menegakkan peraturan (*by law enforcement*), melalui:
 1. Hukum administrasi negara yang berfungsi untuk mencegah (*preventif*) terjadinya pelanggaran hak-hak
 2. Hukum pidana yang berfungsi untuk menanggulangi setiap pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan, yaitu dengan cara memberikan sanksi pidana

3. Hukum perdata yang berfungsi untuk memulihkan hak dengan membayar kompensasi atau ganti kerugian.⁵⁰

G. Konsep Mashlahah Mursalah Al-Ghazali

1. Biografi Al-Ghazali

Al-Ghazali yang bernama lengkap Abu Hamid Muhammad Ibn Ahmad Al-Ghazali Al-Thusi merupakan seorang tokoh pemikir muslim yang hidup pada masa akhir dari zaman keemasan Khalifah Bani Abbasiyah yang berpusat di Baghdad. Al-Ghazali lahir pada tahun 450 H/1058 M di daerah Tabaran yang merupakan bagian dari wilayah Thus, kota terbesar kedua di Khurasan setelah Naisabur. Berdasarkan nama kota kelahirannya inilah sehingga nama al-Ghazali dinisbatkan (Al-Thusi). Al-Ghazali wafat pada tahun 550 H/1111 M di kota kelahirannya.⁵¹

Al-Ghazali hidup dalam lingkungan keluarga yang sederhana. Ayahnya yang bernama Muhammad adalah seorang tukang tenun sutera (ghazzal). Ada pendapat yang menyebutkan bahwa al-Ghazali dipanggil al-Ghazali karena dinisbahkan pada mata pencarian ayahnya. Sekalipun kondisi ekonomi orang tua al-Ghazali kurang beruntung, tidak membuat kehidupannya mudah pata semangat. Justru ia bekerja penuh ikhlas dan ketekunan dengan tidak meluangkan waktu untuk selalu hadir di majelis pengajian agama.⁵²

⁵⁰ Wahyu Sasongko, *Ketentuan-ketentuan Pokok Hukum Perlindungan Konsumen* (Bandar Lampung: Universitas Lampung, 2007), 31.

⁵¹ Saeful Shaleh Anwar, *Filsafat Ilmu Al-Ghazali: Dimensi Ontologi dan Aksiologi* (Bandung: Pustaka Setia, 2007), 14.

⁵² Margareth Smith, *al-Ghazali The Mystic, terj. Pemikiran dan Doktrin Mistik Imam al-Ghazali* (Jakarta: Riora Cipta, 2000), 2.

Kecintaannya terhadap ilmu menurun pada al-Ghazali, sehingga al-Maraghi menyebut al-Ghazali sebagai ensiklopedia semua cabang ilmu di masanya.

Pendidikan al-Ghazali diawali di tempat kelahirannya, dikota Tus. Tidak lama sebelum meninggal, ayahnya mempercayakan pendidikan al-Ghazali dan adik laki-laknya yang bernama Ahmad (w. 1126) kepada seorang teman sufi yang shaleh. Dari guru sufi itu, al-Ghazali mendapat pendidikan yang mencakup pelajaran al-Qur'an dan hadist, mendengarkan kisah tentang para ahli hikmah, dan menghafal puisi cinta mistis. Tujuannya, guna menanamkan dan memupuk pada diri al-Ghazali rasa cinta terhadap Tuhan.⁵³

Setelah dana pendidikannya habis, dia dikirim ke sebuah madrasah tempat dia pertama kali mempelajari fiqh dari Ahmad Ibn Muhammad al-Radzani al-Tusi.⁵⁴ Menurut 'Utsman Najati, madrasah tersebut merupakan salah satu sekolah yang didirikan oleh Nizam al-Mulk, yang dapat menyediakan asrama dan biaya hidup bagi para pelajar. Kemudian, sebelum berusia lima belas tahun, al-Ghazali pergi ke Jurjan di Mazardaran untuk melanjutkan studinya dalam bidang fiqh di bawah bimbingan Abu Nasr al-Isma'il. Setelah itu ia pergi ke Naysabur untuk belajar fiqh dan *kalam* kepada Imam al-Haraman, al-Juwaini. Selama berguru kepada al-Juwaini, al-Ghazali mengalami perubahan intelektual yang cukup pesat. Kecerdasan yang dimilikinya mendapat pengakuan dari al-Juwaini sendiri. Sampai-sampai suatu saat al-Juwaini

⁵³ Smith, *al-Ghazali The Mystic*, 1.

⁵⁴ HM. Zurkani Jahja, *Teologi al-Ghazali; Pendekatan Metodologi*, Cet 1. (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1996), 70.

menjuluki al-Ghazali dengan *bahr mughriq* (samudera yang menenggelamkan).⁵⁵

Setelah al-Juwaini meninggal dunia, al-Ghazali keluar dari Naisabur menuju Mu'askar tppat pada tahun 478 H/1085 M. Di tempat barunya ini, ia di angkat menjadi tenaga pengajar di Madrasah Nizamiyah di Baghdad pada tahun 484 H. Di sana, al-Ghazali memberi kuliah teologi dan fiqih (Syafi'i). Kuliah-kuliahnya dihadiri oleh tiga ratus tokoh yang tekun mengikutinya, termasuk di dalamnya beberapa pemuka mazhab Hambali seperti: Ibn 'Aqil dan Abu al-Khatab, suatu hal yang sangat langka terjadi pada saat permusuhan mazhab sangat runcing pada masa itu. Hal ini menandakan betapa keilmuan al-Ghazali sangat diakui banyak orang. Sehingga tidak heran bila dia mendapat julukan sang *Hujjah al-Islam* (pembela Islam).⁵⁶

Semasa hidupnya, al-Ghazali meninggalkan beberapa karya ilmiah, di antaranya, *Tahzib al-Ushul*, *Fi Mas'alati Taswib al-Mujtahidin*, *Syifa 'al-Ghalil fi Bayan asy-Syabah wa al-Mukhil wa Masalik al-Ta'lil*, *Asas al-Qiyas*, *al-Mankhul min Ta'liqat al-Ushul*, *Haqiqah al-Qaulain*, dan *al-Mustasfa Min 'Ilm al-Ushul*.

Al-Ghazali mendapat gelar kehormatan *Hujjah al-Islam* (pembela Islam) di dunia Islam karena berkat kegigihannya serta jasa-jasanya dalam membela Agama Islam dari serangan-serangan pemikiran luar Islam yang dikhawatirkan dapat mengancam eksistensi Islam. Selain itu, atas upaya dan usahanya dalam

⁵⁵ Asrori, *Fungsi Akal Dalam Tasawuf Al-Ghazali* (Jakarta: Al Qolam, 2018), 71.

⁵⁶ Asrori, *Fungsi Akal Dalam Tasawuf Al-Ghazali*, 73.

menghidupkan kembali tradisi keilmuan Islam yang berupa karya agung monumentalnya yaitu *Ihya Ulum al-Din*.⁵⁷

2. *Mashlahah Mursalah* al-Ghazali

Kata *mashlahah* menurut bahasa yaitu bentuk *masdar* dari kata kerja (*fi'il*), yaitu صلح (*saluha*). Selain merupakan bentuk *masdar*, *mashlahah* merupakan bentuk kata benda (*isim*) tunggal (*mufrad singular*) dari kata *masalih* (*jama'*, *plural*).⁵⁸ Sedangkan *mashlahah* yang dimaksud oleh al-Ghazali adalah penjagaan terhadap tujuan syara' (*al-muhaafazah 'ala maqsuudi asy-sayr'i*). Hal ini sebagaimana yang dia katakan dalam kitabnya yakni *al-Mustasfa*.⁵⁹

المصلحة فهي عبارة في الأصل عن جلب منفعة أو دفع مضرة، ولسنا نعني به ذلك، فإن جلب المنفعة ودفع المضرة مقاصد الخلق وصلاح الخلق في تحصيل مقصدهم، لكننا نعني بالمصلحة المحافظة على مقصود الشرع. ومقصود الشرع من الخلق خمسة وهو أن يحفظ عليهم دينهم ونفسهم وعقلهم ونسلهم وماله فكل ما يتضمن حفظ هذه الأصول الخمسة فهو مصلحة. وكل ما يفوت هذه الأصول فهو مفسدة وفعها مصلحة وهذه الأصول الخمسة حفظها واقع في رتبة الضرورات، فهي أقوى المراتب في المصالح.⁶⁰

“*mashlahah pada dasarnya adalah ungkapan dari menarik manfaat dan menolak mudarat, tetapi bukan itu yang kami maksud, sebab menarik manfaat dan menolak mudarat adalah tujuan makhluk (manusia), dan kebaikan makhluk itu akan terwujud dengan meraih tujuan-tujuan mereka. Yang kami maksud dengan mashlahat ialah memelihara tujuan syara.*”

“*Adapun tujuan syara' dalam menetapkan hukum itu ada lima, yaitu memelihara agama, jiwa, akal, keturunan (ada yang menyatakan keturunan dan kehormatan), dan harta mereka. Setiap yang mengandung upaya memelihara kelima hal prinsip ini disebut mashlahah. Dan setiap yang*

⁵⁷ Ahmad Munif Suratmaputra, *Filsafat Hukum Islam al-Ghazali: Mashlahah Mursalah dan Relevansinya Dengan Pembaharuan Hukum Islam* (Jakarta: Pustaka Firdaus, 2002), 99–100.

⁵⁸ Ibnu Al-Manzur, *Lisan al-'Arab al-Muhit*, Juz II, (Beirut: Dar al-Fikr, 1972), 348.

⁵⁹ Muhammad Al-Ghazali, *Al-Mustashfa Min Ilmi Ushul* (Beirut: Dar al-Kutub al-Ilmiyyah, 1413 H/1993 M), 174.

⁶⁰ Al-Ghazali, 174.

menghilangkan kelima prinsip ini disebut mafsadat dan menolaknya disebut mashlahah.”

Kemudian, al-Ghazali masih dalam kitab yang sama, membagi *mashlahah* ke dalam 3 jenis dilihat dari dibenarkan dan tidaknya oleh dalil syara', yaitu:⁶¹

1. *Mashlahah mu'tabarah*, yaitu *mashlahah* yang dibenarkan oleh *nash*.
Mashlahah ini dapat dijadikan hujjah dan kesimpulannya kembali kepada *qiyas*, yaitu mengambil hukum dari semangat teks (*nash*) dan konsensus (*ijma'*) untuk mencapai putusan terhadap masalah baru. Misalnya, setiap minuman dan makanan yang memabukkan adalah haram dianalogikan kepada *khamr*, sebab *khamr* diharamkan untuk menjaga intelektual (*hifdz al-aql*). Di sini al-Ghazali menggunakan *mashlahah* sebagai rasio legis (*'illah*) untuk menganalogikan semua makanan dan minuman yang memabukkan menjadi terlarang.
2. *Mashlahah mulghah*, yaitu *mashlahah* yang dibatalkan oleh *nash*.
 Misalnya: pendapat ahli fiqih kepada seorang raja ketika dia melakukan hubungan suami-isteri di siang hari Ramadan dengan mewajibkan raja tersebut berpuasa selama dua bulan berturut-turut agar memberikan efek jera. Menurut al-Ghazali, ini adalah pendapat yang batil, karena kemaslahatannya telah dibatalkan oleh *nash*, di mana *nash* menyatakan “bagi yang melakukan hubungan suami-isteri di siang hari Ramadan wajib memerdekakan budak, jika tidak mampu maka memberi makan

⁶¹ Al-Ghazali, *Al-Mustashfa Min Ilmi Ushul*, 173–174.

60 orang miskin”.⁶² Menurut al-Ghazali, jika memberlakukan *mashlahah mulghah* akan merubah semua ketentuan-ketentuan hukum dalam Islam, hanya karena disebabkan perbedaan kondisi dan situasi.

3. *Mashlahah mursalah*, yaitu *mashlahah* yang tidak dibenarkan dan tidak pula dibatalkan oleh *nash*. Maksudnya, *mashlahah* yang tidak ada *nash* spesifik yang membenarkan atau membatalkannya. Menurut al-Ghazali, *mashlahah mursalah* inilah yang perlu untuk didiskusikan.

Al-Ghazali kemudian membagi *mashlahah* ke dalam tiga tingkatan yaitu; ada *mashlahah* pada tingkat primer (*dharuriyat*), ada *mashlahah* pada tingkat sekunder (*hajiyat*), dan ada *mashlahah* pada tingkat tersier (*tahsiniyat*). Pada setiap tingkatan memiliki complement yang menyempurnakan.

- a. *Mashlahah Dharuriyat*

Mashlahah ini merupakan *mashlahah* yang kehidupan manusia tergantung padanya, baik itu perkara dunia maupun akhirat. Jika *mashlahah* ini tidak terpenuhi maka akan terjadi kekacauan dan ketidakseimbangan dalam kehidupan manusia di dunia, tersebar kerusakan, hilang kenikmatan abadi, dan di akhirat akan mendapatkan azab.⁶³ *Mashlahah* ini berfungsi menjaga lima prinsip fundamental tujuan syari’at (*adh-dharurat al-khamsah*), yaitu memelihara agama (*hifdz ad-din*), memelihara jiwa (*hifdz an-nafs*), memelihara akal (*hifdz al’aql*), memelihara keturunan (*hifdz an-*

⁶² Muhammad Al-Bukhari, *Shahih Bukhariy*, Juz III, No. Hadist 1936 (Tp: Dar Thuqi an-Najah, 1422 H.), 32.

⁶³ Wahbah Az-Zuhailiy, *Ushul al-Fiqh al-Islamiy*, Juz II (Damaskus: Dar al-Fikr, 1406 H/1986 M), 1020.

nasl), dan memelihara harta (*hifdz al-maal*). Sedangkan apapun yang merusak kelima prinsip fundamental ini merupakan *mafsadah*/kerusakan yang harus dihilangkan, dan menghilangkan *mafsadah* termasuk *mashlahah*. Hal ini sebagaimana dikatakan al-Ghazali dalam *al-Mustasfa*.

ومقصود الشرع من الخلق خمسة وهو أن يحفظ عليهم دينهم ونفسهم وعقلهم ونسلهم ومالههم فكل ما يتضمن حفظ هذه الأصول الخمسة فهو مصلحة. وكل ما يفوت هذه الأصول فهو مفسدة وفعها مصلحة وهذه الأصول الخمسة حفظها واقع في رتبة الضرورات، فهي أقوى المراتب في المصالح.⁶⁴

“Adapun tujuan syara’ dalam menetapkan hukum itu ada lima, yaitu memelihara agama, jiwa, akal, keturunan (ada yang menyatakan keturunan dan kehormatan), dan harta mereka. Setiap yang mengandung upaya memelihara kelima hal prinsip ini disebut *mashlahah*. Dan setiap yang menghilangkan kelima prinsip ini disebut *mafsadat* dan menolaknya disebut *mashlahah*.... kelima dasar/prinsip ini memeliharanya pada tingkatan darurat. Ia merupakan tingkatan *mashlahat* yang paling kuat/tinggi.”

Adapun contoh implementasi kelima prinsip fundamental tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

- 1) *Hifdz ad-diin*, seperti keputusan syari’at untuk membunuh orang kafir yang menyesatkan dan memberi hukuman kepada pembuat bid’ah yang mengajak orang lain untuk mengikuti bid’ahnya, sebab hal ini apabila dibiarkan akan merusak agama.
- 2) *Hifdz an-nafs*, seperti keputusan syari’at mewajibkan hukumam *qhisas* (menuntut balas atas suatu pembunuhan), sebab dengan hukuman ini jiwa manusia akan terpelihara.

⁶⁴ Al-Ghazali, *Al-Mustashfa Min Ilmi Ushul*, 174.

- 3) *Hifdz al-‘aql*, seperti kewajiban *hadd* bagi peminum *khamr*, karena di dalamnya terdapat pemeliharaan akal, di mana akal merupakan sebab *taklif*.
- 4) *Hifdz an-nasl*, seperti kewajiban *hadd* bagi pelaku zina, karena dengan hukuman ini akan terjadi keturunan dan nasab.
- 5) *Hifdz al-maal*, seperti kewajiban memberi hukuman kepada para penjahar dan pencuri, sebab dengan sanksi ini harta benda yang menjadi sumber kehidupan manusia akan terpelihara.⁶⁵

Dengan menjaga kelima prinsip fundamental tersebut akan seimbang tatanan kehidupan manusia, secara komunitas maupun individu, baik dalam urusan dunia maupun akhirat. Al-Qur’an telah memberi isyarat terhadap kelima prinsip fundamental di atas dalam QS. Al-Mumtahanah ayat (12):

يَأْتِيهَا النَّبِيُّ إِذَا جَاءَكَ الْمُؤْمِنَاتُ يُبَايِعْنَكَ عَلَىٰ أَنْ لَا يُشْرِكْنَ بِاللَّهِ شَيْئًا وَلَا يَسْرِقْنَ وَلَا يَزْنِينَ وَلَا يَقْتُلْنَ أَوْلَادَهُنَّ وَلَا يَأْتِينَ بِبُهْتَانٍ يَفْتَرِينَهُ بَيْنَ أَيْدِيهِنَّ وَأَرْجُلِهِنَّ وَلَا يَعْصِيَنَّكَ فِي مَعْرُوفٍ فَبَايِعْنَهُنَّ وَأَسْتَغْفِرْ لَهُنَّ إِنَّ اللَّهَ غَفُورٌ رَحِيمٌ ۝

“Hai Nabi, apabila datang kepadamu perempuan-perempuan yang beriman untuk mengadakan janji setia, bahwa mereka tiada akan menyekutukan Allah, tidak akan mencuri, tidak akan berzina, tidak akan membunuh anak-anaknya, tidak akan berbuat dusta yang mereka ada-adakan antara tangan dan kaki mereka dan tidak akan mendurhakaimu dalam urusan yang baik, maka terimalah janji setia mereka dan mohonkanlah ampunan kepada Allah untuk mereka. Sesungguhnya Allah maha Pengampun lagi Maha Penyayang”. (QS. Al-Mumtahanah [60] : 12).⁶⁶

⁶⁵ Darul Faizin, “Memahami Konsep Masalah Imam Al-Gazali Dalam Pelajaran Usul Fikih,” *Jurnal MUDARRISUNA: Media Kajian Pendidikan Agama Islam* Vol. 9, No. 2 (2019): 425–426, <https://doi.org/10.22373/jm.v9i2.5303>.

⁶⁶ Kementerian Agama RI, *Al-Qur’an dan Terjemah*.

b. *Mashlahah Hajiyyat*

Mashlahah ini merupakan *mashlahah* yang dibutuhkan oleh setiap manusia untuk memudahkan urusan (*taisir*), dan menghilangkan kesulitan (*raf'u al-harj*). Jika *mashlahah* ini tidak terpenuhi, kehidupan tidak akan terjadi kekacauan/kerusakan sebagaimana pada tingkat pertama (*dharuriy*), akan tetapi manusia akan mendapatkan kesukaran (*masyaqqah*) dan kesulitan (*harj*). Maka syari'at datang untuk menghilangkan kedua hal tersebut agar kehidupan manusia menjadi mudah dan ringan.⁶⁷

Pada tingkat kedua ini, al-Ghazali menjelaskan sebagai berikut:

الرتبة الثانية: ما يقع في رتبة الحاجات من المصالح والمناسبات، كتسليط الولي على تزويج الصغيرة والصغير، فذلك لا ضرورة إليه لكنه محتاج إليه في اقتناء المصالح وتقييد الأكفاء خيفة من الفوات واستغناما للمصالح المنتظر في المال.⁶⁸

“Tingkatan kedua adalah *mashlahat* yang berada pada posisi *hajat*, seperti pemberian kekuasaan kepada wali untuk megawinkan anaknya yang masih kecil. Hal ini tidak sampai pada batas darurat (sangat mendesak), tetapi diperlukan untuk memperoleh kemaslahatan, untuk mencari kesetaraan (*kafa'ah*) agar dapat dikendalikan, karena khawatir kalau-kalau kesempatan tersebut terlewatkan, dan untuk mendapatkan kebaikan yang diharapkan pada masa datang”

Pada tingkat kedua ini, al-Ghazali tidak menjelaskan dengan rinci yang dia maksud dengan *mashlahah hajiyyat*. Hanya sebatas memberikan contoh kasus yang menduduki tingkat kedua ini, yaitu pemberian wewenang kepada wali untuk menikahkan anaknya yang masih kecil, baik laki-laki maupun perempuan. Menurutnya, hal ini tidak sampai pada tingkatan

⁶⁷ Az-Zuhailiy, *Ushul al-Fiqh al-Islamiy*, 1022.

⁶⁸ Al-Ghazali, *Al-Mustashfa Min Ilmi Ushul*, 175.

dharuriyat, tetapi diperlukan untuk memperoleh kemalahatan, agar mudah dan tidak sukar.

c. *Mashlahah Tahsiniyat*

Mashlahah tahsiniyat menduduki tingkatan paling akhir/bawah dari ketiga tingkatan *mashlahah* yang disebutkan oleh al-Ghazali. Pada tingkat ketiga ini al-Ghazali mengatakan:

الرتبة الثالثة: ما لا يرجع إلى ضرورة ولا إلى حاجة ولكن يقع موقع التحسين والتزيين والتيسير للمزايا والمزائد ورعاية أحسن المناهج في العادات والمعاملات.⁶⁹

“Tingkatan ketiga ialah *mashlahat* yang tidak kembali kepada darurat dan tidak pula ke hajat, tetapi *mashlahat* itu menempati posisi *tahsin* (*mempercantik*), *tazyin* (*memperindah*), dan *taisir* (*mempermudah*) untuk mendapatkan beberapa keistimewaan, nilai tambah, dan memelihara sebaik-baik sikap dalam kehidupan sehari-hari dan muamalat/pergaulan”

Mashlahah pada tingkat ini menempati posisi memperbaiki/peningkatan (*tahsin*), memperindah (*tazyin*), dan mempermudah (*taisir*) untuk memperoleh keistimewaan, nilai tambah, dan memelihara etika yang baik dalam kehidupan sehari-hari. Definisi lain dari *mashlahah* ini adalah *mashlahah* yang dapat menjaga marwah manusia, seperti berakhlak dengan akhlak yang baik dalam setiap kebiasaan (adat). Apabila *mashlahah* ini tidak terpenuhi, maka tidak akan terganggu sistem kehidupan manusia sebagaimana tingkat *dharuriyat*. Demikian juga tidak akan terjadi kesukaran (*masyaqqah*) dan kesulitan (*harj*) dalam

⁶⁹ Al-Ghazali, *Al-Mustashfa Min Ilmi Ushul*, 175.

kehidupan komunitas masyarakat dan individu sebagaimana pada tingkat *hajiyyat*.

Contoh *mashlahah* tingkat ini yaitu syariat mengajarkan etika tata cara makan dan minum, tidak boros/berlebihan dalam makanan dan minuman, melarang jual beli najis dan sesuatu yang menjatuhkan pada kebinasaan, larangan membeli barang yang telah dibeli orang lain, larangan mengkhitbah perempuan yang telah dikhitbah orang lain, dan lain sebagainya.

3. Prosedur Berdalil dengan *Mashlahah*

Menghindari penyalahgunaan yang sewenang-wenang dalam interpretasi *mashlahah*, al-Ghazali membatasi penggunaan *mashlahah hajiyyat* dan *mashlahah tahsiniyat*. Kedua *mashlahah* ini harus didukung oleh *nash*, kecuali *mashlahah hajiyyat* yang berlaku sebagaimana *dharuriyat*, seperti memberikan kekuasaan kepada wali untuk mendidik anak yang masih kecil, merawatnya, membelikan pakaian dan makanan kepadanya. Menurut al-Ghazali jika hanya menetapkan suatu hukum tanpa bersandar pada *nash* hanya mengikuti pendapat akal (*ra'yu*) belaka.⁷⁰

Adapun contoh hipotesis keputusan dengan *mashlahah mursalah* yang dapat dijadikan dalil/pertimbangan penetapan hukum Islam sekalipun tidak ada dalil spesifik yang memperkuatnya, al-Ghazali memberikan sebuah skenario; orang kafir yang menjadikan sekelompok tawanan muslim sebagai perisai. Bila

⁷⁰ Al-Ghazali, *Al-Mustashfa*, 175.

tidak menyerang mereka, mereka akan menyerang kita, akan masuk ke negeri kita, dan akan membunuh semua kaum muslimin. Kalau kita menyerang tawanan yang menjadi perisai itu agar bisa menembus musuh, berarti kita membunuh muslim yang tidak berdosa lagi terpelihara jiwanya. Hal demikian tidak diketahui dalilnya dalam syari'at.

Memelihara semua umat Islam itu lebih mendekati kepada tujuan syari'at (*maqasid asy-syari'ah*). Karena secara pasti (*qath'iy*) kita mengetahui bahwa tujuan syari'at adalah memperkecil angka pembunuhan. Hal ini dilakukan berdasarkan pertimbangan *mashlahah* yang diketahui secara pasti (*qath'iy*) bahwa *mashlahah* itu tujuan syari'at, bukan berdasarkan suatu dalil yang spesifik, tetapi berdasarkan beberapa dalil yang tidak terhitung. *Mashlahah* ini dapat dijadikan dalil penemuan hukum (*istinbat*) dengan mempertimbangkan tiga sifat, yakni *mashlahah* bersifat primer (*dharuriyat*), bersifat pasti (*qath'iyat*), dan bersifat umum (*kulliyat*).⁷¹

Menurut al-Ghazali, tujuan syari'at (*maqasid asy-syari'ah*) diketahui melalui al-Qur'an, Sunnah dan konsensus (*ijma'*). Maka setiap *mashlahah* yang tidak berfungsi untuk memelihara tujuan syari'at yang difahami dari al-Qur'an, Sunnah dan konsensus (*ijma'*) merupakan *mashlahah* yang aneh (*gharibah*), yaitu *mashlahah* yang tidak sejalan dengan tindakan syari'at, maka *mashlahah* tersebut tidak dapat dijadikan dalil penemuan hukum (*istinbat*). Al-Ghazali beranggapan, orang yang berdalil dengan *mashlahah gharibah* berarti dia telah

⁷¹ Al-Ghazali, *Al-Mustashfa*, 175–176.

membuat syariat baru, karena dianggap menetapkan hukum berdasarkan nafsunya, seperti orang yang menetapkan hukum berdasarkan *istihsan*.⁷²

Penjelasan di atas dapat diketahui bagaimana kehati-hatian al-Ghazali dalam menjadikan *mashlahah mursalah* sebagai metodologi *istinbat* hukum, sehingga tidak terbuka peluang bagi para pengikut hawa nafsu untuk menolak ketentuan hukum dalam Islam dengan mengatasnamakan *mashlahah*. Oleh karena itu, al-Ghazali membuat empat syarat yang harus dipenuhi agar bisa berdalil dengan *mashlahah mursalah*, di antaranya:

1. *Mashlahah* tersebut termasuk kedalam kategori *dharuriyat* (kebutuhan pokok), seperti memelihara agama, memelihara akal, memelihara jiwa, memelihara keturunan, dan memelihara harta. Sehingga, apabila *mashlahah* tersebut menyangkut pada kebutuhan pokok yang lima, dengan demikian *mashlahah mursalah* dapat diterapkan.
2. Harus diyakini secara pasti, bukan hanya sekedar dugaan bahwa *mashlahah mursalah* dapat mendatangkan kebaikan dan kemaslahatan di masyarakat. Apabila tidak dapat dipastikan kemaslahatannya, maka tidak diperkenankan menggunakan *mashlahah mursalah*.
3. Tidak berlaku untuk individu atau suatu golongan tertentu, dalam artian bahwa yang dijadikan sebagai kemaslahatan harus berlaku secara umum dan menyeluruh di masyarakat.

⁷² Al-Ghazali, *Al-Mustashfa*, 179.

4. Kemaslahatan tersebut tidak menyimpang dari tujuan disyariatkannya hukum Islam.⁷³

Adapun jika terjadi pergulatan antara *mashlahah* dan *mafsadah* dalam suatu kasus, al-Ghazali lebih memprioritaskan *mashlahah* yang lebih besar atau *mafsadah* yang lebih kecil. Sebagai contoh, al-Ghazali menolak pandangan Imam Malik bin Anas (w.179 H) yang membolehkan memukul pencuri agar mengaku terhadap perbuatannya. Menurut al-Ghazali, tidak memukulnya lebih kecil *mafsadahnya* (membebaskan) dari pada menghukum orang yang tidak bersalah⁷⁴

H. Kerangka Berfikir

Kerangka berfikir merupakan gambaran alur berfikir dalam penelitian yang kemudian akan diteliti serta analisis. Kerangka berfikir dalam sebuah penelitian adalah hal yang penting karena dapat mempermudah peneliti dan juga pembaca dalam memahami alur dari penelitian ini. Adapun alur dalam penelitian ini berangkat dari Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM) yang merupakan suatu terobosan baru yang dikeluarkan oleh pemerintah yang dijadikan sebagai solusi dalam memecahkan permasalahan-permasalahan yang terjadi akibat perkawinan tidak tercatat.

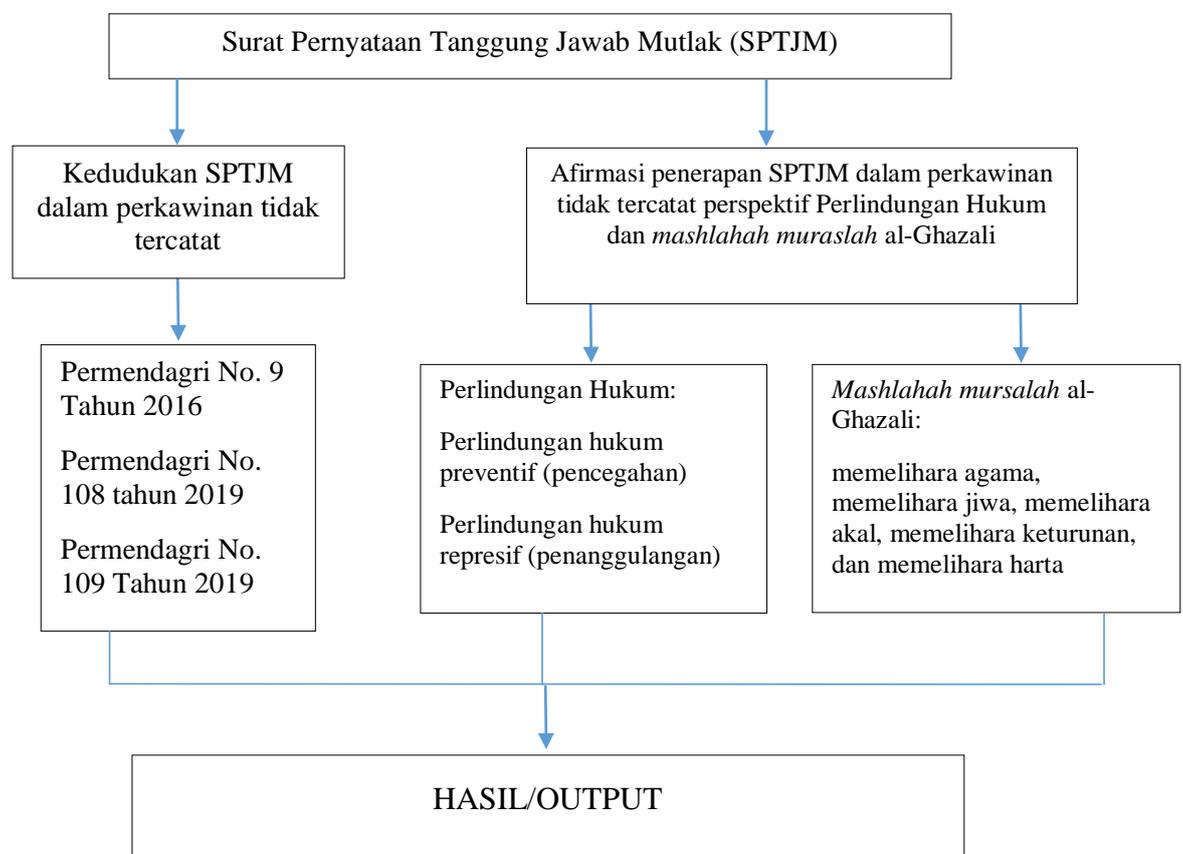
Dalam hal ini, penulis mencoba untuk menganalisis terkait kedudukan dari SPTJM tersebut dalam perkawinan tercatat. Dalam menganalisis kedudukan

⁷³ Mukhsin Nyak Umar, *Al-Mashlahah Al-Mursalah (Kajian Atas Relevansinya Dengan Pembaharuan Hukum Islam)*, Cet-1 (Banda Aceh: Turats, 2017), 148–149.

⁷⁴ Al-Ghazali, *Al-Mustashfa*, 176.

SPTJM dalam perkawinan tidak tercatat, penulis akan menganalisisnya melalui peraturan-peraturan yang berkaitan dengan SPTJM itu sendiri seperti Permendagri No. 9 Tahun 2016 Permendagri No. 108 tahun 2019 dan Permendagri No. 109 Tahun 2019. Selain menganalisis kedudukan SPTJM dalam perkawinan tidak tercatat, penulis juga akan mencoba mengkajinya dari segi kegunaan/penerapan SPTJM dalam perspektif perlindungan hukum dan juga *mashlahah mursalah* al-Ghazali.

Guna mempermudah pemahaman terkait alur penelitian ini, penulis sajikan kerangka berfikir dalam bagan berikut:



BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Penelitian tesis ini termasuk ke dalam jenis penelitian hukum normatif, yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti data sekunder atau bahan pustaka. Peter Mahmud Marzuki dalam bukunya yang berjudul “Penelitian Hukum” mendefinisikan penelitian hukum normatif sebagai suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.¹ Dalam hal ini, aturan diartikan hanya sebatas apa yang ada dalam peraturan perundang-undangan (*law in book*) atau hukum yang dikonsepsikan sebagai norma atau kaidah yang menjadi landasan berperilaku masyarakat terhadap apa yang dianggap baik.² Dalam penelitian ini penulis menganalisis kebijakan yang dibuat oleh Direktorat Jenderal Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kementerian Dalam Negeri terkait terobosan baru berupa Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM) sebagaimana dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2016 Tentang Percepatan Peningkatan Cakupan Kepemilikan Akta Kelahiran.

B. Pendekatan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang menjadi fokus utama penelitian ini, maka penelitian ini menggunakan pendekatan undang-undang (*statue approach*)

¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenada, 2010), 35.

² Jonaedi Effendi dan Johny Ibrahim, *Metode Penelitian Normatif Dan Empiris*, Cet-2, (Jakarta: Prenadamedia Grup, 2016), 124.

dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).³ Pendekatan undang-undang diperlukan karena objek dalam penelitian ini adalah berupa kebijakan pemerintah terkait Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak yang di atur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2016 Tentang Percepatan Peningkatan Cakupan Kepemilikan Akta Kelahiran. Pendekatan konseptual dilakukan dengan cara meneliti dan menganalisis peraturan tersebut kedalam suatu konsep teori perlindungan hukum dan *mashlahah mursalah* al-Ghazali.

C. Sumber Bahan Hukum

Dikarenakan penelitian ini merupakan jenis penelitian hukum normatif, maka sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sumber data sekunder, baik berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

1. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif atau mempunyai otoritas.⁴ Adapun bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini, di antaranya:

³ Macam-macam pendekatan di dalam penelitian hukum normatif, yaitu pendekatan undang-undang (*statue approach*); pendekatan kasus (*case approach*); pendekatan historis (*historical approach*); pendekatan komparatif/perbandingan (*comparative approach*); dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenada, 2010), 133.

⁴ Marzuki, *Penelitian Hukum*, 141.

- 1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan dan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974;
- 2) Kompilasi Hukum Islam (KHI)
- 3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006;
- 4) Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan;
- 5) Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak;
- 6) Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 Tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil;
- 7) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2016 Tentang Percepatan Peningkatan Cakupan Kepemilikan Akta Kelahiran.
- 8) 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;
- 9) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 109 Tahun 2019 Tentang Formulir Dan Buku Yang Digunakan Dalam Administrasi Kependudukan.

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang bersifat membantu dan menunjang bahan hukum primer dalam penelitian yang akan memperkuat penjelasan di dalamnya.⁵ Adapun bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini adalah berupa buku-buku, disertasi, tesis, dan karya tulis lainnya yang merupakan hasil karya kalangan hukum khususnya yang berkaitan dengan topik penelitian ini.

3. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier merupakan bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder.⁶ Bahan hukum tersier dalam penelitian ini adalah internet, kamus hukum, dan ensiklopedia.

D. Pengumpulan Bahan Hukum

Dalam penelitian ini, teknik pengumpulan bahan hukum menggunakan metode studi pustaka. Dalam hal ini, penulis mengumpulkan bahan-bahan hukum melalui buku atau kitab perundang-undangan, jurnal ilmiah, makalah, serta karya ilmiah lainnya yang berkaitan dengan topik pembahasan. Adapun metode studi pustaka yang penulis lakukan dengan cara membaca, menganalisis, mencatat, serta membuat ulasan-ulasan terhadap bahan-bahan hukum.

⁵ Marzuki, *Penelitian Hukum*, 142.

⁶ Jhonny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif* (Malang: Bayu Media Publishing, 2006), 296.

E. Pengolahan dan Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum yang terkumpul kemudian diolah dan dihubungkan satu sama lain sehingga dapat disajikan dalam sebuah tulisan yang sistematis serta dapat menjawab pertanyaan-pertanyaan yang terdapat di dalam rumusan masalah. Adapun langkah-langkah yang dilakukan adalah sebagai berikut:

- a. Pemeriksaan bahan hukum, yaitu memeriksa kembali bahan hukum yang diperoleh kemudian melakukan validitas bahan hukum, tujuannya adalah menghindari kekurangan serta kekeliruan, sehingga bahan hukum yang disajikan lengkap dan terjamin;
- b. Pengklasifikasian bahan hukum, mencocokkan bahan hukum dengan permasalahan yang diangkat dalam penelitian, hal ini bertujuan untuk mempermudah proses analisis yang penulis lakukan;
- c. Menghubungkan bahan hukum, bahan hukum yang diperoleh dimasukkan ke dalam suatu rancangan konsep untuk dijadikan landasan dalam memberikan analisis sehingga terdapat keselarasan bahan hukum dengan analisis yang dibuat. Dalam hal ini rancangan konsep yang dijadikan landasan dalam memberikan analisis berupa konsep teori perlindungan hukum.

Adapun analisis bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini yaitu menggunakan analisis deskriptif-kualitatif. Yaitu menyajikan suatu bahan hukum dan informasi berkenaan dengan terobosan baru pemerintah terkait penggunaan Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak sebagai kebijakan afirmatif dalam

memecahkan permasalahan pencatatan perkawinan, kemudian menganalisisnya menggunakan konsep teori perlindungan hukum dan *mashlahah mursalah* al-Ghazali kemudian menyimpulkannya sebagai temuan dari hasil penelitian.

BAB IV

PEMBAHASAN

A. Kedudukan Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak Dalam Perkawinan Tidak Tercatat

Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM) erat kaitannya dengan administrasi kependudukan. Administrasi Kependudukan sebagaimana Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 *juncto* Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan yaitu rangkaian kegiatan penataan dan penertiban dalam penerbitan dokumen dan Data Kependudukan melalui Pendaftaran Penduduk, Pencatatan Sipil, pengelolaan informasi administrasi kependudukan serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lain.¹ Penyelenggaraan administrasi kependudukan sebagai suatu sistem bagi penduduk diharapkan dapat memberikan pemenuhan atas hak-hak administratif penduduk dalam pelayanan dokumen kependudukan tanpa ada perlakuan diskriminatif melalui peran aktif pemerintah pusat dan pemerintah daerah sesuai amanat Pasal 2 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2019 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Administrasi Kependudukan.²

Kewajiban penduduk dalam sistem administrasi kependudukan yaitu melaporkan setiap peristiwa penting yang dialami penduduk, seperti perkawinan,

¹ Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 *juncto* Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Administrasi Kependudukan.

² Itok Dwi Kurniawan, dkk., "Peranan Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM) Dalam Peningkatan Cakupan Kepemilikan Akta Kelahiran Di Surakarta," *Jurnal Kerta Semaya* 9, no. 10 (2021): 6.

kelahiran, dan kematian ke instansi pelaksana. Peristiwa penting tersebut akan membawa akibat terhadap penerbitan atau perubahan kartu keluarga, kartu tanda penduduk dan atau surat keterangan kependudukan lain yang meliputi pindah datang, perubahan alamat, atau status tinggal terbatas menjadi tinggal tetap. Informasi kependudukan berperan penting dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, sebab data administrasi penduduk adalah aset bangsa atau pemerintah daerah sebagai dasar perencanaan pembangunan.³

Kaitannya dengan perkawinan tidak tercatat, SPTJM merupakan inovasi baru yang dihadirkan pemerintah dalam rangka menuntaskan masalah-masalah yang terjadi akibat perkawinan tidak tercatat di bidang pemenuhan hak administrasi kependudukan seperti pencatatan akta kelahiran dan penerbitan kartu keluarga (KK). Berikut penulis paparkan mengenai kedudukan SPTJM dalam perkawinan tidak tercatat yang akan berdampak pada pemenuhan hak administrasi kependudukan.

1. Pencatatan Akta Kelahiran

Kehadiran Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM) dilatarbelakangi karena masih banyaknya pasangan nikah yang belum melaporkan perkawinannya ke instansi pelaksana sehingga berdampak pada tidak dicatatkannya peristiwa perkawinan tersebut. Berdasarkan data kependudukan semester 1 tahun 2021 (30 juni 2021), Dukcapil Kemendagri mencatat jumlah penduduk status kawin sebesar 66.220.470 pasangan

³ Fulthoni, dkk., *Memahami Kebijakan Administrasi Kependudukan* (Jakarta: ILRC, 2009), 2.

menikah, yang mana dari jumlah tersebut penduduk dengan status kawin tercatat (memiliki akta nikah/buku nikah) sebesar 31.526.382 pasangan menikah, dan penduduk dengan status kawin belum tercatat dan belum mempunyai buku nikah sebesar 34.694.088 pasangan menikah.⁴

Perkawinan yang tidak tercatat dapat mengakibatkan anak yang dilahirkan tidak akan memperoleh pelayanan penerbitan akta kelahiran, karena berdasarkan Perpres Nomor 96 Tahun 2018 Pasal 33 ayat (1) terdapat salah satu syarat dalam pembuatan akta kelahiran yaitu dengan melampirkan dokumen akta nikah/buku nikah orang tua. Akibatnya, tingkat kepemilikan akta kelahiran di Indonesia sangat rendah. Tercatat pada tahun 2014 kepemilikan akta kelahiran hanya mencapai 31,25%.⁵

Akta kelahiran adalah dokumen penting yang wajib dimiliki oleh setiap anak sebagai pengakuan negara atas lahirnya anak. Salin itu, kepemilikan akta kelahiran adalah hak anak tanpa melihat status anak yang dilahirkan. Sebagaimana amanat Pasal Pasal 21 ayat (1) Undang-Undang No. 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak yang mengatakan:

“Negara, Pemerintah, dan Pemerintah Daerah berkewajiban dan bertanggung jawab menghormati pemenuhan Hak Anak tanpa membedakan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, etnik, budaya

⁴ Zudan Arif Fakhrullah, *Problem dan Solusi Perkawinan Yang Belum Tercatat Oleh Negara*, Webinar Kartu Keluarga Siri, Solusi dan Problematikanya, (Jakarta: Majelis Nasional Forhati, 2021).

⁵ Fakhrullah, "Problem dan Solusi Perkawinan Yang Belum Tercatat Oleh Negara".

dan bahasa, status hukum, urutan kelahiran, dan kondisi fisik dan/atau mental.”⁶

Atas dasar itulah, Pemerintah melalui Direktorat Jenderal Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kementerian Dalam Negeri berupaya meningkatkan cakupan kepemilikan akta kelahiran dengan menerbitkan Permendagri Nomor 9 Tahun 2016 tentang Percepatan Peningkatan Cakupan Kepemilikan Akta Kelahiran, sebagaimana telah dicabut dengan Permendagri No. 108 Tahun 2019 tentang Peraturan Pelaksanaan Perpres No. 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil, dan Permendagri No. 109 Tahun 2019 tentang Formulir Dan Buku Yang Digunakan dalam Administrasi Kependudukan.

Salah satu upaya percepatan peningkatan cakupan kepemilikan akta kelahiran yang diatur dalam peraturan tersebut adalah dengan menggunakan Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM). Adapun syarat-syarat pembuatan akta kelahiran sebagaimana disebutkan dalam Pasal 33 ayat (1) Perpres No. 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil adalah sebagai berikut:

- 1) Surat keterangan kelahiran;
- 2) Buku nikah/kutipan akta perkawinan atau bukti lain yang sah;
- 3) Kartu Keluarga (KK); dan

⁶ Pasal 21 ayat (1) Undang - Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang - Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.

4) KTP-el.⁷

Persyaratan-persyaratan di atas harus dipenuhi bagi mereka yang hendak mengajukan permohonan pencatatan kelahiran untuk diterbitkan akta kelahiran. Persyaratan yang lengkap menjadi penentu diberikannya pelayanan pencatatan kelahiran dapat diproses. Sebaliknya, persyaratan yang kurang lengkap, maka pelayanan pencatatan kelahiran tidak dapat diproses dan akta kelahiran tidak dapat diterbitkan.

Kehadiran SPTJM seakan membawa angin segar bagi mereka yang perkawinannya tidak/belum tercatat. Karena SPTJM dalam pelayanan pencatatan akta kelahiran dapat dijadikan sebagai alternatif/dokumen pengganti dalam hal persyaratan-persyaratan dalam pembuatan akta kelahiran tidak bisa terpenuhi oleh pemohon. Sebagaimana ketentuan Pasal 34 Perpres No. 96 Tahun 2018 yang mengatakan:

“penduduk dapat membuat surat pernyataan tanggung jawab mutlak atas kebenaran data dengan diketahui oleh 2 (dua) orang saksi dalam hal:

1. Tidak memiliki surat keterangan kelahiran; dan/atau
2. Tidak memiliki buku nikah/kutipan akta perkawinan atau bukti lain yang sah tetapi status hubungan dalam KK menunjukkan sebagai suami isteri.”⁸

Begitu juga dijelaskan dalam ketentuan Pasal 5 ayat (2) huruf d & e, yang mengatakan:

- d. Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak Kebenaran data kelahiran, untuk persyaratan pencatatan kelahiran apabila pemohon

⁷ Pasal 33 ayat (1) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil.

⁸ Pasal 34 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil.

- tidak dapat menunjukkan surat keterangan lahir dari dokter/bidan/penolong kelahiran;⁹
- e. Surat pernyataan tanggung jawab mutlak kebenaran sebagai pasangan suami isteri, untuk persyaratan pencatatan kelahiran apabila pemohon tidak dapat menunjukkan buku nikah/kutipan akta perkawinan tetapi status hubungan orangtua dalam KK menunjukkan sebagai suami isteri.¹⁰

Penerapan SPTJM kebenaran data kelahiran dalam pelayanan penerbitan akta kelahiran juga dapat menjembatani jaminan persyaratan bagi anak yang tidak diketahui asal-usulnya atau keberadaan orang tuanya. Sebagaimana ketentuan Pasal 33 ayat ayat (3) yang mengatkan:

“pencatatan kelahiran WNI bagi anak yang tidak dikethui asal usulnya atau keberadaan orang tuanya selain yang dimaksud pada ayat (2) harus memenuhi persyaratan tanggung jawab mutlak kebenaran data kelahiran dengan 2 (dua) orang saksi”

Produk akta kelahiran yang dibuat dengan melampirkan SPTJM kebenaran data kelahiran dikarenakan tidak diketahui asal-usulnya atau keberadaan orang tuanya maka pada kolom orang tua dalam akta kelahiran tersebut tidak diisi atau dikosongi. Sedangkan akta kelahiran yang dicatatkan menggunakan SPTJM kebenaran sebagai pasangan suami isteri dalam akta kelahirannya ditambahkan frasa “*yang perkawinannya belum tercatat sesuai peraturan perundang-undangan*”.¹¹

Kedudukan SPTJM dalam pelayanan pencatatan akta kelahiran adalah sebagai alternatif/dokumen pengganti bilamana dalam pencatatan akta

⁹ Pasal 5 ayat (2) huruf d Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 109 Tahun 2019 Tentang Formulir Dan Buku Yang Digunakan Dalam Administrasi Kependudukan.

¹⁰ Pasal 5 ayat (2) huruf b Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 109 Tahun 2019 Tentang Formulir Dan Buku Yang Digunakan Dalam Administrasi Kependuduka.

¹¹ Pasal 48 ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 108 Tahun 2019 Tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 Tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil Dengan.

kelahiran, pemohon tidak dapat melengkapi persyaratan-persyaratan yang telah ditentukan khususnya mengenai ketiadaan buku nikah atau kutipan akta perkawinan. Kasus yang demikian sering terjadi kepada pasangan yang perkawinannya belum tercatat oleh negara. Kedudukan anak tetap sebagai anak dari perkawinan yang belum tercatat karena SPTJM tidak merubah status perkawinan orang tua secara hukum.

2. Penerbitan Kartu Keluarga

Problematika lain yang timbul akibat dari perkawinan yang tidak tercatat adalah sulitnya menuliskan dengan tepat status perkawinan di dalam Kartu Keluarga (KK). Banyak penduduk yang tidak memiliki buku nikah/akta perkawinan tetapi dalam kartu keluarga sudah menunjukkan sebagai pasangan suami isteri (status kawin). Penulisan status perkawinan dalam Kartu Keluarga akan berdampak pada implikasi hukum yang berbeda-beda bagi para pihak (suami, isteri, dan anak).

Implikasi hukum tersebut di antaranya: *Pertama*, apabila status perkawinan menunjukkan “belum kawin” pada Kartu Keluarga, maka anak dan isteri tidak memiliki hubungan (dianggap orang lain) dengan ayah/suaminya. Apabila kelak dalam perkawinan tersebut para pihak tidak menjalankan tanggung jawab sebagaimana perannya masing-masing di dalam keluarga, maka pihak-pihak yang merasa dirugikan tidak berhak menuntut untuk dipenuhi hak-haknya yang telah dirugikan. Selain dari pada itu, penulisan status “belum kawin” dapat memungkinkan seorang suami

maupun isteri dapat melangsungkan perkawinan untuk kedua kalinya tanpa sepengetahuan para pihak (suami/isteri) atau ijin poligami yang sah karena status pada kartu keluarga dinyatakan belum kawin. Tentu hal ini adalah praktik perkawinan yang tidak sehat dan menyimpang dari tujuan perkawinan yang sebenarnya.

Kedua, apabila status perkawinan dalam kartu keluarga ditulis “kawin”, maka implikasi hukum yang terjadi adalah suami dan isteri sudah kawin tetapi tidak ada buku nikah/akta perkawinan. Anak yang dilahirkan tidak dapat dilakukan pencatatan karena tidak memenuhi syarat fotocopy buku nikah/akta kawin sehingga terjadi kebingungan. Apabila akta kelahiran ditulis sebagai “anak seorang ibu” peristiwa perkawinannya sudah terjadi (ayahnya sudah diketahui). Apabila akta kelahiran ditulis sebagai “anak ayah dan ibu”, akan tetapi faktanya kedua orang tua dari anak tersebut tidak dapat membuktikan buku nikah/akta perkawinan. Dengan status perkawinan ditulis “kawin”, maka tidak bisa lagi diisbat nikahkan. Pasangan juga enggan mendaftar isbat nikah karena di Kartu Keluarga sudah ditulis “kawin”.

Kartu keluarga adalah dokumen resmi, oleh karena itu tidak boleh mencoret, mengganti, mengubah, menambah isi data yang tercantum dalam Kartu Keluarga. Kartu keluarga merupakan identitas keluarga yang memuat data tentang susunan, hubungan dan jumlah anggota keluarga yang wajib dimiliki oleh setiap keluarga, dicetak rangkap tiga yang masing-masing dipegang oleh kepala keluarga, ketua Rukun Tetangga (RT) dan kantor

kelurahan. Kartu keluarga menjadi dasar untuk penerbitan KTP dan menjadi dasar bagi pemenuhan hak warga negara yang lainnya dan bagi pemerintah menjadi dasar dalam pengambilan keputusan/kebijakan.¹²

Persyaratan yang harus dilengkapi dalam membuat kartu keluarga dijelaskan dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil pasal 11 bahwa penerbitan kartu keluarga baru untuk penduduk WNI harus memenuhi persyaratan:

- 1) Buku nikah/kutipan akta perkawinan atau kutipan akta perceraian;
- 2) Surat keterangan pindah/surat keterangan pindah datang bagi penduduk yang pindah dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- 3) Surat keterangan pindah luar negeri yang diterbitkan oleh Disdukcapil Kabupaten/Kota bagi WNI yang datang dari luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia karena pindah;
- 4) Surat keterangan pengganti tanda identitas bagi penduduk rentan administrasi kependudukan;
- 5) Petikan keputusan presiden tentang pewarganegaraan dan berita acara pengucapan sumpah atau pernyataan janji setia bagi penduduk WNI yang semula berkewarganegaraan asing atau petikan keputusan Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum tentang perubahan status kewarganegaraan.¹³

Sebelum tahun 2017, status perkawinan dalam kartu keluarga hanya ditulis “kawin”, “belum kawin”, “cerai hidup” dan “cerai mati”. Terhadap perkawinan yang belum dicatat oleh negara, Disdukcapil mengisi kolom status perkawinan secara berbeda-beda. Ada yang menulis dengan status sudah kawin dan ada yang menulis dengan status belum kawin. Realitas ini

¹² Fulthoni et al., *Memahami Kebijakan Administrasi Kependudukan*, 13.

¹³ Pasal 11 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil.

menjadi salah satu penyebab lahirnya Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM).

Pemerintah saat ini telah mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 118 Tahun 2017 Tentang Blanko Kartu Keluarga, Registrasi dan Kutipan Akta Pencatatan Sipil. Sejak diterbitkannya peraturan tersebut, kartu keluarga menggunakan model terbaru berbasis sistem informasi administrasi kependudukan (SIAK) versi 7. SIAK versi 7 merupakan pengembangan aplikasi dari Direktorat Jenderal Kependudukan dan Pencatatan Sipil atau disingkat Ditjen Dukcapil dan telah beberapa kali dilakukan pengembangan versi untuk mengatasi permasalahan administrasi kependudukan.¹⁴

Pengembangan SIAK versi 7 merupakan upaya pemerintah dalam mewujudkan tertib administrasi kependudukan seiring adanya perubahan aturan tentang penambahan kolom dalam blanko kartu keluarga. Aplikasi SIAK versi 7 ini menekankan pada status perkawinan seseorang, sehingga bisa diketahui dengan jelas tentang perkawinan tersebut sudah resmi dicatatkan menurut aturan negara atau hanya sah secara agama.

Format baru dalam blanko kartu keluarga di Aplikasi SIAK versi 7 mengenai status perkawinan terdapat perubahan status yang terdiri dari “kawin tercatat”, “kawin belum tercatat”, “belum kawin”, “cerai hidup” dan

¹⁴ Amanda Zubaidah Aljarofi, “Kategori Perkawinan Belum Tercatat dalam Blanko Kartu Keluarga Perspektif Yuridis,” *Al-Hukama: The Indonesian Journal of Islamic Family Law* 9, no. 2 (2019): 296–324, <https://doi.org/10.15642/alhukama.2019.9.2.296-324>, 310.

“cerai mati”. Perubahan format baru dalam SIAK versi 7 untuk menambah status perkawinan yang semula kawin atau belum kawin menjadi kawin tercatat, kawin belum tercatat dan belum kawin merupakan bentuk ikhtiar pemerintah dalam menuntaskan berbagai persoalan yang terjadi di masyarakat. Persoalan tersebut disebabkan karena banyak pasangan kawin yang belum memiliki buku nikah/akta perkawinan.¹⁵

Aplikasi SIAK versi 7 mengharuskan masyarakat untuk melampirkan buku nikah/akta perkawinan agar penerbitan blangko kartu keluarga tertulis kawin tercatat. Kebijakan baru dalam SIAK versi 7 mewajibkan masyarakat untuk melakukan daftar ulang status perkawinannya ke Disdukcapil agar informasi dalam berkas kependudukan bisa diperbaharui. Proses daftar ulang dilakukan untuk memasukkan nomor catatan buku nikah/akta perkawinan ke dalam database kependudukan.

Bagi pasangan suami isteri yang sudah mencatatkan perkawinannya di KUA namun tidak melampirkan bukti nomor akta nikah, maka konsekuensinya dianggap tidak memiliki buku nikah dari KUA kecamatan setempat sehingga dalam kartu keluarga tertulis kawin belum tercatat. Dengan demikian maka ada dua kemungkinan, yaitu pertama perkawinan itu belum tercatat di KUA dan yang kedua status perkawinannya sudah tercatat di KUA tetapi tidak melampirkan bukti akta perkawinan ketika mengurus pembuatan kartu keluarga yang baru.

¹⁵ Aljarofi, "Kategori Perkawinan Belum Tercatat".

Berdasarkan kondisi yang demikian, Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil Bab VI Ketentuan Peralihan Pasal 79 ayat (1) menjelaskan bahwa :

“Penerbitan KK karena perubahan data untuk perkawinan yang belum dicatatkan sebelum peraturan presiden ini berlaku tetapi status hubungan dalam Kartu Keluarga menunjukkan sebagai suami isteri dilaksanakan dengan persyaratan Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak Kebenaran data perkawinan yang ditandatangani kedua belah pihak dengan diketahui oleh 2 (dua) orang saksi”.¹⁶

Berdasarkan ketentuan Pasal di atas, bagi pasangan yang dalam Kartu Keluarga sudah menunjukkan status sebagai suami isteri, namun tidak dapat dibuktikan dengan buku nikah/akta perkawinan, tetap dapat menyatukan diri dalam Kartu Keluarga sebagai suami isteri dengan syarat membuat Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM) Kebenaran Data Perkawinan.

Dengan adanya kebijakan SPTJM, masyarakat mulai berbondong-bondong melaporkan perkawinannya. Terjadi pergeseran yang sangat signifikan di masyarakat yaitu banyak perkawinan yang tidak memiliki buku nikah/akta perkawinan dilaporkan ke Disdukcapil. Berdasarkan data kependudukan semester 1 tahun 2021 (30 juni 2021), Dukcapil Kemendagri mencatat jumlah penduduk status kawin sebesar 66.220.470 pasangan menikah, yang mana dari jumlah tersebut penduduk dengan status kawin tercatat (memiliki akta nikah/buku nikah) sebesar 31.526.382 pasangan

¹⁶ Pasal 79 ayat (1) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil.

menikah, dan penduduk dengan status kawin belum tercatat dan belum mempunyai buku nikah sebesar 34.694.088 pasangan menikah.¹⁷ Dengan demikian menjadi jelas pasangan mana saja yang belum memiliki buku nikah dan menjadi langkah awal pendataan untuk di lakukan isbat nikah.

Dirjen Kependudukan dan Pencatatan Sipil Prof. Dr. Zudan Arif Fakhrullah, S.H., M.H. menegaskan pada dasarnya Disdukcapil tidak menikahkan, hanya sebatas mencatat peristiwa perkawinan (peristiwa penting) yang dilangsungkan oleh warga negara Indonesia. Nantinya, di dalam kartu keluarga akan dibedakan status perkawinan antara yang sudah mempunyai buku nikah dan mereka yang tidak mempunyai buku nikah. Sehingga, bagi yang tidak mempunyai buku nikah, maka status perkawinannya menjadi “kawin belum tercatat” dengan syarat membuat Surat Pernyataan Tangung Jawab Mutlak Kebenaran Sebagai Pasangan Suami Istri dan dihadiri oleh dua orang saksi.¹⁸

Dengan demikian, penggunaan SPTJM dalam hal keabsahan perkawinan bukan sebagai jalan pintas seseorang untuk melakukan perkawinan yang sah tanpa adanya pencatatan oleh Pegawai Pencatat Nikah dan bukan sebagai dasar adanya perkawinan. Agar perkawinan sempurna dan mempunyai kekuatan hukum yang kuat, tetap jalan keluarnya adalah dengan melakukan isbat nikah di Pengadilan. Kedudukan SPTJM hanya

¹⁷ Zudan Arif Fakhrullah, *Problem dan Solusi Perkawinan Yang Belum Tercatat Oleh Negara*, Webinar Kartu Keluarga Siri, Solusi dan Problematikanya, (Jakarta: Majelis Nasional Forhati, 2021).

¹⁸ Fakhrullah, *Problem dan Solusi Perkawinan Yang Belum Tercatat Oleh Negara*.

sebatas *affirmative policy* (kebijakan yang bersifat khusus dan sementara) untuk menyelesaikan masalah di hulu agar dapat memberikan perlindungan hukum dan kepastian hukum bagi para pihak khususnya ibu dan anak.

B. Afiriasi Penerapan Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak Perspektif Perlindungan Hukum

Kebijakan Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM) merupakan kebijakan afirmatif (*affirmative policy*). Kebijakan afirmatif adalah kebijakan yang dibuat khusus untuk masyarakat, kelompok atau golongan tertentu agar memperoleh kesempatan yang sama dengan masyarakat, kelompok atau golongan lain di bidang yang sama.¹⁹ Artinya SPTJM ini diperuntukkan khusus bagi golongan/masyarakat tertentu saja. Golongan/masyarakat yang dimaksud yaitu mereka yang terhalang dalam memperoleh hak-hak dan kepentingannya di bidang administratif kependudukan akibat dari perkawinan yang tidak tercatat.

Pemberlakuan SPTJM pada hakikatnya adalah untuk memudahkan setiap Warga Negara Indonesia dalam membuat sebuah akta yang dikeluarkan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil agar terciptanya percepatan kepemilikan akta yang memuat identitas diri maupun identitas keluarga tanpa memandang status warga negara tersebut dari aspek hubungan perkawinannya, baik yang sudah tercatat maupun yang belum tercatat.

¹⁹ Si Pokrol, *Affirmative Action*, Hukum Online, 2009, <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/cl6904/affirmative-action/>, Diakses Pada 9 Desember 2021 Pukul 10:32 WIB.

Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM) hadir sebagai bentuk ikhtiar pemerintah dalam memecahkan berbagai permasalahan yang terjadi akibat dari perkawinan yang tidak tercatat, sehingga dalam hal ini hadirnya SPTJM memiliki tujuan untuk menuntaskan permasalahan-permasalahan tersebut agar terciptanya sistem perkawinan yang baik, terintergrasi, dan adil tanpa adanya perlakuan diskriminasi serta memberikan perlindungan hukum kepada para pihak.

Perlindungan hukum adalah suatu perlindungan yang diberikan kepada subyek hukum sesuai dengan aturan hukum, baik itu bersifat preventif (pencegahan) maupun bersifat represif (penanggulangan), baik secara tertulis maupun tidak tertulis dalam rangka menegakkan aturan hukum. Perlindungan hukum yang dimaksud adalah suatu bentuk kepastian, kejelasan, dan jaminan yang diberikan oleh hukum yang berlaku kepada masyarakat untuk dilindungi/diperhatikan kepentingan-kepentingannya dan hak-haknya.

SPTJM merupakan salah satu bentuk perlindungan hukum yang bersifat preventif yaitu upaya pencegahan dari tindakan-tindakan yang dapat merugikan para pihak dalam suatu rumah tangga khususnya anak dan isteri karena tidak adanya kejelasan status di dalam keluarga. Upaya pencegahan tersebut yaitu dengan pemenuhan hak-hak administratif di bidang administrasi kependudukan. Adapun bentuk perlindungan dengan diberlakukannya SPTJM adalah sebagai berikut:

a. Perlindungan hukum atas hak-hak anak

Hak anak adalah hak asasi manusia. Dalam agama Islam, hak asasi anak merupakan pemberian Allah yang harus dijamin, dilindungi dan dipenuhi oleh

orang tua, keluarga, masyarakat, pemerintah dan negara. Oleh sebab itu perlindungan atas hak-hak anak menjadi sangat penting dan wajib untuk diindahkan. Sebagaimana mengacu pada tujuan hukum Islam yakni terciptanya suatu kemashlahatan umat manusia, maka *ihwal* perlindungan atas hak anak erat kaitannya dengan upaya memelihara keturunan (*hifdz an-nasl*) yang dalam rumusan *maqashid asy-syari'ah* merupakan salah satu pilar yang mesti ditegakkan bagi terciptanya suatu kemashlahatan.²⁰ Allah swt. berfirman dalam QS. at-Tahrim ayat 6:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا قُوا أَنفُسَكُمْ وَأَهْلِيكُمْ نَارًا وَقُودُهَا النَّاسُ وَالْحِجَارَةُ عَلَيْهَا مَلَائِكَةٌ غِلَاظٌ شِدَادٌ لَا يَعْصُونَ اللَّهَ مَا أَمَرَهُمْ وَيَفْعَلُونَ مَا يُؤْمَرُونَ ٦

“Hai orang-orang yang beriman, peliharalah dirimu dan keluargamu dari api neraka yang bahan bakarnya adalah manusia dan batu; penjaganya malaikat-malaikat yang kasar, keras, dan tidak mendurhakai Allah terhadap apa yang diperintahkan-Nya kepada mereka dan selalu mengerjakan apa yang diperintahkan” (QS. at-Tahrim ayat 6)²¹

Ayat di atas secara tegas memerintahkan untuk memelihara/menjaga keluarga dengan baik dan penuh kasih sayang agar terhindar dari hal-hal yang buruk yang dapat menjerumuskan kita ke dalam api neraka. Salah satu upaya pemeliharaan keluarga yang baik yaitu dengan pemenuhan hak-hak anak.

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

²⁰ Burhanudin Hamnach, “Pemenuhan Hak-Hak Dasar Anak Dalam Perspektif Islam,” *Adliya* Vol. 8, No. 1 (2014): 289, <https://doi.org/10.15575>.

²¹ Kementerian Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemah*.

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.”²²

Berdasarkan ketentuan tersebut dapat dipahami bahwa seluruh hak-hak anak wajib dilindungi dan dijamin oleh Negara agar anak tersebut dapat tumbuh dan berkembang sesuai dengan harkat dan martabat manusia. Bahkan, dengan diakuinya setiap anak yang lahir dari perkawinan sirri dengan mencantumkan nama kedua orang tua anak tersebut pada akta kelahiran anak dengan melampirkan SPTJM dalam pembuatan akta kelahirannya sebagai pengganti akta nikah, merupakan bentuk perlindungan bagi anak dalam rangka menjaga hak-hak anak. Secara administratif, hak anak telah terpenuhi dengan dibuatkannya akta kelahiran anak dengan mencantumkan nama Bapak dan Ibunya sebagai pengakuan Negara atas kelahirannya.²³

Pemenuhan akan hak-hak administratif anak akan berdampak luas pada sisi lainnya yakni adanya kepastian bagi anak dalam mendapatkan haknya, seperti kepastian untuk mendapatkan hak nafkah, hak pendidikan, maupun hak

²² Pasal 1 angka 2 Undang - Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang - Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.

²³ Muhammad Dliyaul Haq, “Dampak Hukum Penggunaan Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak Terhadap Legalitas Anak Dalam Membuat Dokumen Kependudukan”, *Skripsi*, (Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta, 2022), 61.

mendapatkan pemeliharaan yang baik tanpa adanya diskriminasi, sehingga jika suatu saat hak anak dilanggar oleh orang tuanya, seperti ditelantarkan, mendapat kekerasan, diskriminasi, maka orang tua dapat dimintai pertanggung jawabannya. Karena, berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 12 Undang-Undang No. 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, bahwa:

“Hak Anak adalah bagian dari hak asasi manusia yang wajib dijamin, dilindungi, dan dipenuhi oleh Orang Tua, Keluarga, Masyarakat, Negara, Pemerintah, dan Pemerintah Daerah.”²⁴

Meskipun pemberlakuan SPTJM sebagai syarat pengganti ketiadaan buku nikah dalam pembuatan Akta Kelahiran anak maupun Kartu Keluarga masih menuai Pro dan Kontra di kalangan masyarakat, Pemerintah tetap harus menjalankan tugasnya dalam hal pemenuhan hak anak dari segi administratif tanpa memandang latar belakang anak tersebut. Sebagaimana amanat dalam Pasal 21 ayat (1) Undang-Undang No. 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak yang mengatakan:

“Negara, Pemerintah, dan Pemerintah Daerah berkewajiban dan bertanggung jawab menghormati pemenuhan Hak Anak tanpa membedakan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, etnik, budaya dan bahasa, status hukum, urutan kelahiran, dan kondisi fisik dan/atau mental.”²⁵

²⁴ Pasal 1 angka 12 Undang - Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang - Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.

²⁵ Pasal 21 ayat (1) Undang - Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang - Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.

Berdasarkan ketentuan pasal di atas, pemerintah wajib memenuhi hak administratif bagi anak tanpa melihat status hukum anak tersebut, baik itu anak yang lahir dari perkawinan tercatat, maupun anak yang dilahirkan dari perkawinan yang belum tercatat.

Dengan demikian, pemahaman terkait perlindungan anak tidak bisa kita artikan sempit hanya sekedar pada perlindungan anak dari kekerasan terhadap anak, penelantaran, maupun tidak terpenuhinya nafkah anak. Dari segi pemenuhan hak administratif anak juga salah satu bentuk perlindungan terhadap hak-hak anak, karena tidak hanya sebatas pada pengakuan negara akan identitas dan asal usul anak, namun juga dengan terpenuhinya hak administratif anak dapat memudahkan anak untuk mengurus pendidikannya, kesehatannya, dan hal-hal lain yang membutuhkan data administratif sebagai persyaratan.²⁶

b. Perlindungan Akan Pertalian Nasab Anak

Agama Islam sangat memperhatikan Nasab seorang anak. Pertalian nasab mempunyai kaitan yang sangat erat dalam menentukan kedudukan seorang anak dalam hukum. Perwalian, pewarisan, perkawinan dalam hukum Islam sangat erat kaitannya dengan nasab. Oleh karena itu, seorang anak dalam perspektif hukum Islam harus mempunyai kepastian nasab. Allah menegaskan bahwa nasab merupakan karunia-Nya, sehingga ia harus dijaga sebaik mungkin.

²⁶ Haq, "Dampak Hukum Penggunaan Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak Terhadap Legalitas Anak Dalam Membuat Dokumen Kependudukan," 66.

Akta kelahiran dibuat dalam rangka menjaga kepastian nasab. Hal ini dapat dinilai bahwa akta kelahiran menjadi kebutuhan dalam menjaga keberadaan anak. Akta kelahiran merupakan bukti otentik pertalian nasab. Oleh karenanya, akta kelahiran mempunyai derajat yang dibutuhkan dalam melindungi kepastian nasab. Dalam perspektif *maqashid al-syari'ah* yang menjadi tujuan hukum Islam akta kelahiran mempunyai derajat *daruriyah*. Dengan adanya akta kelahiran dapat disimpulkan bahwa seorang anak mempunyai status yang jelas kepada siapa dinasabkan.

Perihal nasab anak, syariat Islam memberikan penjelasan yang tegas. Adanya larangan menasabkan anak kepada seorang yang bukan ayahnya adalah haram. Allah berfirman dalam QS. al-Azhab ayat 5, yang berbunyi:

أَدْعُوهُمْ لِأَبَائِهِمْ هُوَ أَقْسَطُ عِنْدَ اللَّهِ فَإِنْ لَمْ تَعْلَمُوا آبَاءَهُمْ فَاِخْوَانُكُمْ فِي الدِّينِ وَمَوَالِيكُمْ
وَلَيْسَ عَلَيْكُمْ جُنَاحٌ فِيمَا أَخْطَأْتُمْ بِهِ، وَلَكِنْ مَا تَعَمَّدَتْ قُلُوبُكُمْ وَكَانَ اللَّهُ غَفُورًا
رَّحِيمًا.

*“Panggilah mereka (anak-anak angkat itu) dengan (memakai) nama bapak-bapak mereka; itulah yang lebih adil pada sisi Allah, dan jika kamu tidak mengetahui bapak-bapak mereka, maka (panggilah mereka sebagai) saudara-saudaramu seagama dan maula-maulamu. Dan tidak ada dosa atasmu terhadap apa yang kamu khilaf padanya, tetapi (yang ada dosanya) apa yang disengaja oleh hatimu. Dan adalah Allah Maha Pengampun lagi Maha Penyayang” (QS. Al-Azhab : 5)*²⁷

Begitu juga dengan hadist nabi Muhammad SAW:

عَنْ سَعْدِ بْنِ أَبِي وَقَاصٍ رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُ، أَنَّ النَّبِيَّ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ قَالَ: مَنْ ادَّعَى إِلَى
غَيْرِ أَبِيهِ، وَهُوَ يَعْلَمُ أَنَّهُ غَيْرُ أَبِيهِ فَالْجَنَّةُ عَلَيْهِ حَرَامٌ. (متفق عليه)²⁸

²⁷ Kementerian Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemah*.

²⁸ Imam Nawawi, *Riyadhus Shalihin*, No. Hadist 1811 (Beirut: Dar al-Kitab al-Islamiyah, 2012), 609.

“Diriwayatkan dari Sa’ad dan Abu Waqqash r.a, bahwasannya Nabi SAW bersabda: barangsiapa yang memanggil ayah kepada orang yang bukan ayahnya sedangkan ia mengetahui bahwa orang itu bukan ayahnya, maka surga diharamkan baginya”. (Mutafaqun ‘Alaih).

Berdasarkan dua dalil di atas (al-Qur’an dan Hadist), nasab seseorang sangat diperhatikan dalam Islam. Kekeliruan atas nasab seorang anak harus dihindari dan dijaga kebenarannya. Salah satu bentuk dari hak sipil yang paling mendasar yang dimiliki setiap anak yang terlahir ke muka bumi adalah hak untuk mendapat pengakuan dan jati dirinya yang terpatri dalam nama dan keturunan (*nasab*). Anak memiliki hak atas suatu nama, identitas diri, status, dan mengetahui orang tuanya.²⁹

Bahkan, dampak nasab terhadap orang tua dan anaknya bisa berdampak pada anak tersebut ketika besar nanti saat menentukan calon pasangan hidupnya yang akan dinikahinya, bahwa ia tidak boleh menikah dengan kerabat ayah ataupun ibunya, ataupun orang-orang yang telah dijelaskan dalam Islam terkait dengan wanita-wanita yang haram dinikahi, sebagaimana Allah berfirman dalam QS. an-Nisa ayat 23, yang berbunyi:

حُرِّمَتْ عَلَيْكُمْ أُمَّهَاتُكُمْ وَبَنَاتُكُمْ وَأَخَوَاتُكُمْ وَعَمَّاتُكُمْ وَخَالَاتُكُمْ وَبَنَاتُ الْأَخِ وَبَنَاتُ الْأَخْتِ وَأُمَّهَاتُكُمُ اللَّاتِي أَرْضَعْنَكُمْ وَأَخَوَاتُكُم مِّنَ الرَّضَاعَةِ وَأُمَّهَاتُ نِسَائِكُمْ وَرَبِّبَاتُكُمُ اللَّاتِي فِي حُجُورِكُمْ مِّنْ نِّسَائِكُمُ اللَّاتِي دَخَلْتُمْ بِهِنَّ فَإِن لَّمْ تَكُونُوا دَخَلْتُمْ بِهِنَّ فَلَا جُنَاحَ عَلَيْكُمْ وَحَلَائِلُ أَبْنَائِكُمُ الَّذِينَ مِنْ أَصْلَابِكُمْ وَأَنْ تَجْمَعُوا بَيْنَ الْأُخْتَيْنِ إِلَّا مَا قَدْ سَلَفَ ۗ إِنَّ اللَّهَ كَانَ غَفُورًا رَّحِيمًا ١٣

“Diharamkan atas kamu (mengawini) ibu-ibumu; anak-anakmu yang perempuan; saudara-saudaramu yang perempuan, saudara-saudara bapakmu yang perempuan; saudara-saudara ibumu yang perempuan; anak-anak

²⁹ Hamnach, “Pemenuhan Hak-Hak Dasar Anak Dalam Perspektif Islam,” 292.

perempuan dari saudara-saudaramu yang laki-laki; anak-anak perempuan dari saudara-saudaramu yang perempuan; ibu-ibumu yang menyusui kamu; saudara perempuan sepersusuan; ibu-ibu isterimu (mertua); anak-anak isterimu yang dalam pemeliharaanmu dari isteri yang telah kamu campuri, tetapi jika kamu belum campur dengan isterimu itu (dan sudah kamu ceraikan), maka tidak berdosa kamu mengawininya; (dan diharamkan bagimu) isteri-isteri anak kandungmu (menantu); dan menghimpunkan (dalam perkawinan) dua perempuan yang bersaudara, kecuali yang telah terjadi pada masa lampau; sesungguhnya Allah Maha Pengampun lagi Maha Penyayang". (QS. an-Nisa ayat 23)³⁰

Berdasarkan firman Allah swt di atas, maka sangat penting untuk mengetahui terlebih dahulu nasab dari seorang anak untuk menentukan pasangan yang akan menjadi isterinya agar tidak ada kesalahan ataupun kekeliruan yang dapat menyebabkan batalnya perkawinan akibat menikahi wanita yang seharusnya tidak boleh untuk dinikahi menurut aturan agama.

Pemberlakuan SPTJM sebagai syarat pengganti dari ketiadaan akta nikah dalam pembuatan dokumen kependudukan dapat memberikan kejelasan bagi anak yang terlahir dari perkawinan tidak tercatat mengenai siapa orang tuanya. Jika kita melihat status anak yang lahir dari perkawinan sirri (tidak tercatat) sebelum adanya kebijakan SPTJM, maka status anak dari perkawinan sirri hanya diakui sebagai anak dari seorang ibu saja dan tidak bisa mencatatkan nama ayahnya pada akta kelahirannya. Namun dengan diberlakukannya SPTJM sebagai salah satu syarat pengganti dalam pembuatan Akta Kelahiran anak, maka seorang anak dalam akta kelahirannya akan menjadi jelas siapa Ayah dan Ibunya. Sehingga legalitas anak menjadi diakui oleh Negara sebagai anak sah dari kedua orang tuanya.

³⁰ Kementerian Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemah*.

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. Namun dalam pemenuhan hak perdata anak terhadap ayahnya, maupun isteri terhadap suaminya masih menimbulkan multitafsir, apakah orang yang telah dicatatkan di dalam akta otentik yang diterbitkan oleh Kemendagri bisa mendapatkan segala hak perdatanya, mulai dari hak nafkah sampai hak warisnya.

Merujuk pada ketentuan Pasal 280 KUHPperdata yang mengatakan bahwa “dengan pengakuan terhadap anak di luar kawin, terlahirlah hubungan perdata antara anak itu dan bapak atau ibunya”. Artinya, dengan dibuatkannya SPTJM yang pada dasarnya adalah pengakuan tertulis kedua orang tua akan anak kandungnya, maka anak tersebut sudah sepatutnya mendapatkan hak waris dan hak-hak lainnya meskipun perkawinan orang tuanya belum tercatat.

Namun di sisi lain, 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 Pasal di atas, meskipun pasangan nikah sirri sudah dapat mencatatkan status perkawinannya dalam dokumen kependudukan dengan syarat melampirkan SPTJM, namun hal tersebut belum cukup kuat untuk membuktikan status perkawinan, sebab dalam ranah peradilan suatu perkawinan hanya dapat

dibuktikan dengan akta nikah dan apabila seseorang tidak mempunyai buku nikah, maka pembuktiannya dengan melakukan isbat nikah di Pengadilan Agama.

Dalam hal ini, Dirjen Dukcapil Kemendagri menegaskan, bahwa yang dilakukan oleh Dukcapil Kemendagri bukanlah untuk melegalkan perkawinan, tetapi hanya mendata masyarakat, baik yang melakukan pernikahan siri (perkawinan tidak tercatat) maupun melakukan pernikahan tercatat.³¹ Sehingga, terkait dengan status keabsahan pasangan nikah siri ini dalam proses perkara di Pengadilan masih belum mempunyai *legal standing* yang menjamin keabsahan nikah siri ini. Sebab, bukti administratif masih merupakan bukti awal (pendukung) dalam proses persidangan.

Dengan demikian, penggunaan SPTJM dalam hal keabsahan perkawinan bukan sebagai jalan pintas seseorang untuk melakukan perkawinan yang sah tanpa adanya pencatatan oleh Pegawai Pencatat Nikah dan bukan sebagai dasar adanya perkawinan. Agar perkawinan sempurna dan mempunyai kekuatan hukum yang kuat, tetap jalan keluarnya adalah dengan melakukan isbat nikah di Pengadilan. SPTJM hanya sebatas *affirmative policy* (kebijakan yang bersifat khusus dan sementara) untuk menyelesaikan masalah di hulu agar dapat memberikan perlindungan hukum dan kepastian hukum bagi para pihak khususnya isteri dan anak.

³¹ Zudan Arif Fakrulloh, "Status 'Kawin Belum Tercatat' di Kartu Keluarga untuk Melindungi Anak dan Istri," *Kumparan*, 25 April 2022, <https://kumparan.com/zudan-arif-fakrulloh-fakrulloh/status-kawin-belum-tercatat-di-kartu-keluarga-untuk-melindungi-anak-dan-istri-1xwmr15BP0k>, diakses pada 29 November 2022 Pukul 16:27 WIB.

C. Analisis *mashlahah mursalah* al-Ghazali terhadap penggunaan Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak?

Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak adalah sesuatu yang baru dan tidak ada ketetapanannya secara *qarh'i* (tegas) dan *sharih* (jelas) di dalam al-Qur'an dan as-Sunnah. Walaupun penggunaan SPTJM tidak ada di al-Qur'an dan as-Sunnah, bukan berarti Islam abai terhadap persoalan tersebut. Penjelasan lebih lanjut mengenai penerapan SPTJM dapat ditemukan dalam metode *istinbat* hukum, salah satunya yaitu *mashlahah mursalah*. Al-Ghazali sebagaimana dikutip dari kitabnya yang berjudul *al-Mustashfa*, ia mengatakan bahwa yang dimaksud *mashlahah mursalah* yakni:

مَا لَمْ يَشْهَدْ لَهُ مِنَ الشَّرْعِ بِالْبُطْلَانِ وَلَا بِالْإِعْتِبَارِ نَصٌّ مُعَيَّنٌ

“Apa-apa (*mashlahah*) yang tidak ada bukti baginya syara' dalam bentuk nash tertentu yang membatalkan dan tidak ada yang memerhatikannya.”³²

Lebih lanjut al-Ghazali menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan *mashlahah* yaitu:³³

المصلحة فهي عبارة في الأصل عن جلب منفعة أو دفع مضرة، ولسنا نعني به ذلك، فإن جلب المنفعة ودفع المضرة مقاصد الخلق وصلاح الخلق في تحصيل مقصدهم، لكننا نعني بالمصلحة المحافظة على مقصود الشرع. ومقصود الشرع من الخلق خمسة وهو أن يحفظ عليهم دينهم ونفسهم وعقلهم ونسلهم وما لهم فكل ما يتضمن حفظ هذه الأصول الخمسة فهو مصلحة. وكل ما يفوت هذه الأصول فهو مفسدة وفعها مصلحة... وهذه الأصول الخمسة حفظها واقع في رتبة الضرورات، فهي أقوى المراتب في المصالح.

“*mashlahah* pada dasarnya adalah ungkapan dari menarik manfaat dan menolak mudarat, tetapi bukan itu yang kami maksud, sebab menarik manfaat dan menolak

³² Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqih Jilid II* (Jakarta: Kencana, 2014), 355.

³³ Al-Ghazali, *Al-Mustashfa Min Ilmi Ushul*, 174.

mudarat adalah tujuan makhluk (manusia), dan kebaikan makhluk itu akan terwujud dengan meraih tujuan-tujuan mereka. Yang kami maksud dengan mashlahat ialah memelihara tujuan syara.”

“Adapun tujuan syara’ dalam menetapkan hukum itu ada lima, yaitu memelihara agama, jiwa, akal, keturunan (ada yang menyatakan keturunan dan kehormatan), dan harta mereka. Setiap yang mengandung upaya memelihara kelima hal prinsip ini disebut mashlahah. Dan setiap yang menghilangkan kelima prinsip ini disebut mafsadat dan menolaknya disebut mashlahah.... kelima dasar/prinsip ini memeliharanya pada tingkatan darurat. Ia merupakan tingkatan mashlahat yang paling kuat/tinggi.”

Berdasarkan apa yang dikatakan al-Ghazali, dapat dipahami bahwa yang dimaksud dengan *mashlahah* adalah upaya dalam memelihara tujuan hukum Islam, yaitu memelihara agama, memelihara jiwa, memelihara akal, memelihara keturunan, dan memelihara harta. Setiap suatu hal atau perbuatan yang dimaksudkan untuk memelihara tujuan hukum Islam yang lima tersebut disebut *mashlahah*. Sebaliknya, setiap hal yang merusak atau menafikan tujuan hukum Islam yang lima tersebut disebut mafsadat. Sehingga upaya dalam menolak dan menghindarkan mafsadat disebut *mashlahah*.

Untuk dapat menilai apakah suatu persoalan yang hukumnya akan ditetapkan itu mempunyai unsur maslahat atau tidak, al-Ghazali menetapkannya ke dalam 4 syarat, yaitu:

1. *Mashlahah* tersebut termasuk ke dalam kategori *dharuriyat* (kebutuhan pokok), seperti memelihara agama, memelihara akal, memelihara jiwa, memelihara keturunan, dan memelihara harta. Sehingga, apabila *mashlahah* tersebut menyangkut pada kebutuhan pokok yang lima, dengan demikian *mashlahah mursalah* dapat diterapkan.

2. Harus diyakini secara pasti, bukan hanya sekedar dugaan bahwa *mashlahah mursalah* dapat mendatangkan kebaikan dan kemaslahatan di masyarakat. Apabila tidak dapat dipastikan kemaslahatannya, maka tidak diperkenankan menggunakan *mashlahah mursalah*.
3. Tidak berlaku untuk individu atau suatu golongan tertentu, dalam artian bahwa yang dijadikan sebagai kemaslahatan harus berlaku secara umum dan menyeluruh di masyarakat.
4. Kemaslahatan tersebut tidak menyimpang dari tujuan disyariatkannya hukum Islam.³⁴

Berdasarkan syarat-syarat yang telah ditetapkan al-Ghazali dalam menjadikan *masalah mursalah* sebagai metodologi *istinbat* hukum, maka terhadap persoalan penggunaan SPTJM dalam perkawinan tidak tercatat harus dilihat terlebih dahulu tujuan, fungsi dan manfaat yang didapat dari pemberlakuan SPTJM.

Pada dasarnya, pemerintah mengeluarkan kebijakan SPTJM memiliki dua tujuan yakni untuk meningkatkan cakupan kepemilikan akta kelahiran anak dan memberikan kepastian mengenai status hubungan dalam keluarga (suami/isteri/anak).

Adapun fungsi dari SPTJM sebagaimana disebutkan dalam Permendagri Nomor 9 Tahun 2016 ada 3 yaitu:

³⁴ Mukhsin Nyak Umar, *Al-Mashlahah Al-Mursalah (Kajian Atas Relevansinya Dengan Pembaharuan Hukum Islam)*, Cet-1 (Banda Aceh: Turats, 2017), 148–149.

1. Dokumen pendukung pencatatan kelahiran anak yang tidak diketahui asal usul orang tuanya (pasal 3 ayat 2);
2. Pengganti surat keterangan lahir dari dokter/bidan/penolong kelahiran (Pasal 4 ayat 1); dan
3. Pengganti akta nikah/kutipan akta perkawinan (Pasal 4 ayat 2).

Selain pada fungsinya sebagai syarat pendukung/pengganti dalam hal pencatatan akta kelahiran anak, SPTJM juga dapat digunakan sebagai persyaratan pencantuman status perkawinan/perceraian belum tercatat di dalam Kartu Keluarga (KK). Sebagaimana ketentuan Pasal 5 ayat (2) huruf b Permendagri No. 109 Tahun 2019 mengatakan bahwa Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak Perkawinan/Perceraian belum tercatat sebagai salah satu persyaratan pencantuman status perkawinan/perceraian dalam KK bagi yang tidak mempunyai dokumen perkawinan berupa buku nikah, akta perkawinan, atau kutipan akta perceraian.³⁵

Adapun manfaat yang paling utama dari penggunaan SPTJM adalah terjaminnya hak-hak seseorang. Konstitusi negara Indonesia telah menjamin hak kewarganegaraan warga negaranya. Hal ini sebagaimana bunyi Pasal 28D ayat (4) UUD 1945 yang mengatakan bahwa setiap orang berhak atas status kewarganegaraan. Berdasarkan bunyi Pasal tersebut, dapat dipahami bahwa negara pada dasarnya wajib memberikan perlindungan dan pengakuan terhadap penentuan status kewarganegaraan yang dialami oleh penduduk Indonesia yang berada di dalam dan/atau wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini juga

³⁵ Pasal 5 ayat (2) huruf b Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 109 Tahun 2019 Tentang Formulir Dan Buku Yang Digunakan Dalam Administrasi Kependudukan.

diperkuat berdasarkan Pasal 28D ayat (1) yang mengatakan bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.³⁶

Penerapan 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. Sebelum adanya SPTJM, mereka yang perkawinannya hanya sah berdasarkan agama, akan mengalami kesulitan ketika dihadapkan pada kepentingannya di bidang administrasi kependudukan. Apabila pasangan perkawinan yang tidak tercatat memiliki anak, maka anak tersebut hanya di akui sebagai anak dari seorang ibu saja dan tidak bisa mencatatkan nama ayahnya pada akta kelahiran. Padahal, akta kelahiran dibuat dalam rangka menjaga kepastian nasab.

Perihal nasab anak, syariat Islam memberikan penjelasan yang tegas adanya larangan menasabkan anak kepada seorang yang bukan ayahnya adalah haram. Allah berfirman dalam QS. al-Azhab ayat 5, yang berbunyi:

أَدْعُوهُمْ لِأَبَائِهِمْ هُوَ أَقْسَطُ عِنْدَ اللَّهِ فَإِنْ لَمْ تَعْلَمُوا آبَاءَهُمْ فَإِخْوَانُكُمْ فِي الدِّينِ وَمَوَالِيكُمْ وَلَيْسَ عَلَيْكُمْ جُنَاحٌ فِيمَا أَخْطَأْتُمْ بِهِ، وَلَكِنْ مَا تَعَمَّدَتْ قُلُوبُكُمْ وَكَانَ اللَّهُ غَفُورًا رَحِيمًا.

“Panggilah mereka (anak-anak angkat itu) dengan (memakai) nama bapak-bapak mereka; itulah yang lebih adil pada sisi Allah, dan jika kamu tidak mengetahui bapak-bapak mereka, maka (panggilah mereka sebagai) saudara-saudaramu seagama dan maula-maulamu. Dan tidak ada dosa atasmu terhadap apa yang

³⁶ Agus Manurung dan Lusya Sulastrri, “Polemik Pencatatan Anak Dari Nikah Siri,” *Jurnal Hukum Sasana* 7, no. 2 (2021): 324–325, <https://doi.org/10.31599/sasana.v7i2.858>.

kamu khilaf padanya, tetapi (yang ada dosanya) apa yang disengaja oleh hatimu. Dan adalah Allah Maha Pengampun lagi Maha Penyayang” (QS. Al-Azhab : 5)³⁷

Begitu juga dengan hadist nabi Muhammad SAW:

عَنْ سَعْدِ بْنِ أَبِي وَقَاصٍ رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُ، أَنَّ النَّبِيَّ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ قَالَ: مَنْ ادَّعَى إِلَى غَيْرِ أَبِيهِ، وَهُوَ يَعْلَمُ أَنَّهُ غَيْرُ أَبِيهِ فَالْجَنَّةُ عَلَيْهِ حَرَامٌ. (متفق عليه)³⁸

“Diriwayatkan dari Sa’ad dan Abu Waqqash r.a, bahwasannya Nabi SAW bersabda: barangsiapa yang memanggil ayah kepada orang yang bukan ayahnya sedangkan ia mengetahui bahwa orang itu bukan ayahnya, maka surga diharamkan baginya”. (Muttafaqun ‘Alaih).

Berdasarkan dua dalil di atas (al-Qur’an dan Hadist), nasab seseorang sangat diperhatikan dalam Islam. Kekeliruan atas nasab seorang anak harus dihindari dan dijaga kebenarannya. Namun dengan diberlakukannya SPTJM sebagai salah satu syarat pendukung/pengganti dalam pembuatan Akta Kelahiran anak, maka seorang anak dalam akta kelahirannya akan menjadi jelas siapa Ayah dan Ibunya. Sehingga dengan adanya SPTJM, nasab seorang anak yang lahir dari perkawinan tidak tercatat dapat terjaga kebenarannya. Hal ini pun sejalan dengan salah satu upaya memelihara tujuan hukum Islam yaitu *hifdz an-nasl* (memelihara keturunan).

Terpenuhinya akan hak-hak administrasi anak juga akan berdampak luas pada sisi lainnya yakni adanya kepastian bagi anak dalam mendapatkan haknya, seperti hak mendapatkan pendidikan, hak nafkah, hak memperoleh pelayanan kesehatan dan jaminan sosial, dan hak mendapat perlindungan dari segala hal yang dapat merugikannya. Bukan hanya hak anak saja yang menjadi jelas, bahkan hak dan kewajiban orang tua pun akan menjadi jelas setelah status mereka bisa dicatat dalam dokumen kependudukan seperti Kartu Keluarga dan Akta kelahiran. Sehingga jika

³⁷ Kementrian Agama RI, *Al-Qur’an dan Terjemah*.

³⁸ Imam Nawawi, *Riyadhus Shalihin*, No. Hadist 1811 (Beirut: Dar al-Kitab al-Islamiyah, 2012), 609.

suatu saat ada pihak yang melanggar hak maupun kewajibannya, maka telah terdapat bukti awal dalam dokumen kependudukan tersebut bahwa di antara mereka mempunyai hubungan keluarga sebagaimana yang telah terdapat dalam dokumen kependudukan tersebut.

Dari semua yang telah dipaparkan di atas, dapat dipastikan bahwa kebijakan SPTJM mengandung *mashlahah* pada tingkatan *dharuriyat* mengingat begitu banyak manfaat yang pada dasarnya kesemuanya itu adalah dalam rangka memelihara tujuan hukum Islam yakni memelihara agama (*hifdz ad-din*), memelihara jiwa (*hifdz an-nafs*), memelihara akal (*hifdz al-aql*), memelihara keturunan (*hifdz an-nasl*), dan memelihara harta (*hifdz al-maal*). Adapun penjelasan terkait dari poin-poin tersebut, penulis jelaskan di bawah ini:

1. Memelihara agama (*hifdz ad-din*)

Dapat disatukannya pasangan kawin belum tercatat dalam satu dokumen kependudukan seperti Kartu Keluarga maka akan menjadi jelas posisi serta hak dan tanggung jawab masing-masing pihak. Seorang kepala rumah tangga (suami/ayah) wajib memberikan pembinaan kepada anggota keluarganya baik itu kepada isteri maupun anak dalam hal keagamaan seperti pembinaan keimanan, beribadah dan pembelajaran hukum-hukum agama.

2. Memelihara jiwa (*hifdz an-nafs*)

Perkawinan tidak tercatat dapat mengakibatkan terganggunya mental/jiwa seseorang khususnya anak. Seorang anak yang lahir dari perkawinan tidak tercatat akan merasa minder/tidak percaya diri ketika mengetahui bahwa di

dalam akta kelahirannya tidak tercantum nama seorang ayah (hanya nama ibunya saja). Namun, setelah diberlakukannya SPTJM, maka seorang anak dalam akta kelahirannya akan menjadi jelas siapa ayah dan ibunya.

3. Memelihara keturunan (*hifdz an-nasl*)

Salah satu tujuan utama diberlakukannya SPTJM sebagai salah satu syarat pendukung dalam pelayanan administrasi kependudukan adalah menjaga hak-hak seorang anak. Dengan adanya SPTJM, anak yang terlahir dari perkawinan tidak tercatat sudah dapat dilakukan pencatatan akta kelahiran berikut dengan dicantumkan nama kedua orang tuanya. Sehingga, nasab seorang anak yang lahir dari perkawinan tidak tercatat dapat terjaga kebenarannya. Dan di mata negara, anak tersebut telah diakui kebenarannya.

4. Memelihara akal (*hifdz an-aql*)

Terjaminnya hak pendidikan seorang anak, merupakan salah satu bentuk konkrit dari memelihara akal (*hifdz an-aql*). Hak pendidikan anak tidak hanya saja menjadi kewajiban kedua orang tuanya, namun juga negara dalam hal ini juga berkewajiban memberikan hak pendidikan kepada seluruh masyarakatnya. Dengan dimudahkan anak dalam mendapatkan akta kelahiran menjadi salah satu langkah pemerintah dalam memberikan hak pendidikan kepada anak karena akta kelahiran pada saat ini dijadikan sebagai salah satu syarat ketika anak tersebut mendarat sekolah.

5. Memelihara harta (*hifdz al-maal*)

Konsep memelihara harta salah satunya dapat dilihat pada kasus pemberian nafkah. Sebelum adanya SPTJM, seorang istri dan anak dari perkawinan yang tidak tercatat ketika dihadapkan pada suatu permasalahan terkait dengan nafkah, maka isteri dan anak tidak bisa menuntut hak nafkah tersebut karena mereka tidak mempunyai legalitas untuk menuntut hak tersebut. Namun hal ini berbeda ketika status hubungan mereka sudah dapat di cantumkan dalam dokumen kependudukan seperti Kartu Keluarga dan Akta Kelahiran, maka mereka di mata hukum mempunyai legalitas dalam menuntut haknya terkait dengan nafkah.

Terkait dengan persyaratan bahwa kemaslahatan tidak berlaku untuk individu atau golongan tertentu. Dalam hal ini penulis berpijak pada latarbelakang kemunculan SPTJM yang mana pada saat itu jumlah kepemilikan akta kelahiran pada tahun 2014 yang hanya mencapai 31,25% dari total penduduk Indonesia. Begitu juga dengan jumlah perkawinan tidak tercatat yang pada tahun 2021 angkanya mencapai 34.694.088 pasangan, lebih besar jika dibandingkan dengan perkawinan tercatat yang hanya sebesar 31.526.382 pasangan. Sehingga, dapat dipastikan, kebijakan SPTJM yang dikeluarkan oleh pemerintah mengandung kemaslahatan bagi masyarakat secara luas.

Terlepas dari pro dan kontra di kalangan masyarakat terkait penggunaan SPTJM, dalam hal ini penulis berpedoman pada kaidah fiqih:

إِذَا تَعَارَضَ الْمَفْسَدَتَانِ رُوعِيَّيَ أُعْظِمُهُمَا ضَرَرًا بِإِتِّكَابِ أَحَقِّهِمَا

“Apabila dua hal yang mafsadah bertentangan maka perhatikanlah yang mudaratnya lebih besar dengan melaksanakan yang mudaratnya lebih kecil”.³⁹

الإِزْتِكَابُ بِأَخْفِ الضَّرَرَيْنِ

“Melaksanakan yang lebih ringan mudaratnya di antara dua mudarat”.⁴⁰

Dua kaidah di atas menerangkan tentang pilihan terbaik di antara yang buruk. Kemuduratan bisa ditentukan oleh *nash*, yaitu seluruh perbuatan yang dilarang oleh agama adalah mudarat. Seperti halnya yang haram dan yang makruh adalah mafsadah, hanya kadar kemafsadatannya yang berbeda. Sudah barang tentu kemafsadatan yang diharamkan lebih besar daripada yang dimakruhkan. Sehingga dalam hal ini peneliti menganggap bahwa, apabila SPTJM tidak diterapkan, maka kemafsadatannya akan lebih besar.

³⁹ A. H. Djazuli, *Kaidah-Kaidah Fikih*, 1 ed. (Kencana, 2006), 168.

⁴⁰ Djazuli, *Kaidah-Kaidah Fikih*.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian hasil penelitian di atas, ada dua poin kesimpulan sebagaimana fokus penelitian yang dibahas, yaitu:

1. Kedudukan SPTJM dalam perkawinan tidak tercatat sebagaimana dilihat pada Permendagri No. 9 Tahun 2016, Perpres No. 96 Tahun 2018, Permendagri No. 108 Tahun 2019, dan Permendagri No. 109 Tahun 2019 adalah sebagai alternatif/dokumen pengganti atas ketiadaan buku nikah/kutipan akta perkawinan yang dijadikan syarat dalam pelayanan pencatatan akta kelahiran anak dan penerbitan kartu keluarga (KK). Sehingga, cukup dengan melampirkan SPTJM, pasangan yang perkawinannya tidak tercatat tetap dapat mendapatkan pelayanan administrasi kependudukan seperti pencatatan akta kelahiran anak dan penerbitan Kartu Keluarga (KK). Namun, penggunaan SPTJM bukan merupakan jalan pintas seseorang untuk melakukan perkawinan yang sah tanpa adanya pencatatan Pegawai Pencatat Nikah, tetapi hanya mendata masyarakat, baik yang melakukan pernikahan siri (perkawinan tidak tercatat) maupun melakukan pernikahan tercatat.
2. Afirmasi penerapan SPTJM terhadap problematika perkawinan tidak tercatat merupakan salah satu bentuk perlindungan hukum yang bersifat preventif yaitu upaya pencegahan dari tindakan-tindakan yang dapat

merugikan para pihak dalam rumah tangga karena tidak adanya kejelasan status di dalam keluarga akibat perkawinannya tidak tercatat. Upaya pencegahan tersebut yaitu berupa pemenuhan hak-hak administrasi kependudukan dengan menggunakan SPTJM yang nantinya dapat memberikan kepastian mengenai status hubungan dalam keluarga. Terpenuhinya hak-hak administrasi seseorang akan berdampak pada terjaminnya hak-hak yang lainnya sesuai dengan kedudukannya dalam keluarga.

3. Analisis *mashlahah mursalah* al-Ghazali terhadap Penggunaan Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak menunjukkan bahwa SPTJM mengandung *mashlahah* pada tingkatan *dharuriyat* mengingat begitu banyak manfaat yang didapat yang pada dasarnya kesemuanya itu adalah dalam rangka memelihara tujuan hukum Islam yakni memelihara agama (*hifdz ad-din*), memelihara jiwa (*hifdz an-nafs*), memelihara akal (*hifdz al-aql*), memelihara keturunan (*hifdz an-nasl*), dan memelihara harta (*hifdz al-maal*).

B. Saran

Berdasarkan hasil penelitian serta kesimpulan yang dipaparkan di atas, Penulis dalam hal ini menyampaikan beberapa saran, di antaranya:

1. Kualifikasi dua orang saksi sebagaimana dalam pembuatan Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak haruslah dua orang saksi yang mengetahui secara langsung akad pernikahan, bukan hanya sebatas orang yang mengetahui pada saat pembuatan dokumen Surat Pernyataan

Tanggung Jawab Mutlak. Hal ini demi menjaga keabsahan informasi mengenai kebenaran perkawinan tersebut.

2. Kehadiran Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM) haruslah dibarengi dengan penekanan untuk melakukan isbat nikah. Hal ini dikhawatirkan seseorang akan merasa puas serta cukup karena dengan menggunakan SPTJM mereka sudah dapat menyetatkan diri di dalam Kartu Keluarga (KK) sebagai pasangan suami-isteri, dan justru dapat menyuburkan praktek perkawinan-perkawinan yang tidak tercatat lainnya. Dengan demikian, perlu adanya syarat tambahan dalam pembuatan Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak berupa pernyataan dalam waktu yang ditentukan akan dilakukan isbat nikah, sehingga jika waktu yang ditentukan belum juga dilakukan isbat nikah, maka dengan sendirinya SPTJM tersebut tidak akan berlaku lagi berikut dokumen-dokumen lainnya yang terbit bersamanya.

DAFTAR PUSTAKA

- Al-Bukhari, Muhammad. *Shahih Bukhariy*. Tp: Dar Thuqi an-Najah, n.d.
- Al-Ghazali, Muhammad. *Al-Mustashfa Min Ilmi Ushul*. Beirut: Dar al-Kutub al-Ilmiyyah, 1993.
- Al-Manzur, Ibnu. *Lisan al-'Arabal-Muhit*. Juz II. Beirut: Dar al-Fikr, 1972.
- Ali, Saif al-Din Abi al-Hasan. *Al-Ihkam Fi Ushul al-Ahkam*. Kairo: Muassasa al-Halabi, 1967.
- Aljarofi, Amanda Zubaidah. "Kategori Perkawinan Belum Tercatat dalam Blangko Kartu Keluarga Perspektif Yuridis." *Al-Hukama: The Indonesian Journal of Islamic Family Law* 9, no. 2 (2019): 296–324.
<https://doi.org/10.15642/alhukama.2019.9.2.296-324>.
- Anwar, Saeful Shaleh. *Filsafat Ilmu Al-Ghazali: Dimensi Ontologi dan Aksiologi*. Bandung: Pustaka Setia, 2007.
- Asrori. *Fungsi Akal Dalam Tasawuf Al-Ghazali*. Jakarta: Al Qolam, 2018.
- Az-Zuhailiy, Wahbah. *Ushul al-Fiqh al-Islamiy*. Damaskus: Dar al-Fikr, 1986.
- Djazuli, A. H. *Kaidah-Kaidah Fikih*. 1 ed. Kencana, 2006.
- Djubaidah, Neng. *Pencatatan Perkawinan & Perkawinan Tidak Tercatat*. 1 ed. Jakarta: Sinar Grafika, 2010.
- Effendi, Jonaedi, dan Johny Ibrahim. *Metode Penelitian Normatif Dan Empiris*. 2 ed. Jakarta: Prenadamedia Grup, 2016.
- Faizin, Darul. "Memahami Konsep Maṣlahah Imam Al-Gazali Dalam Pelajaran Usul Fikih." *Jurnal MUDARRISUNA: Media Kajian Pendidikan Agama Islam* 9, no. 2 (2019): 419–36. <https://doi.org/10.22373/jm.v9i2.5303>.

- Fakhrullah, Zudan Arif. "Problem dan Solusi Perkawinan Yang Belum Tercatat Oleh Negara." In *Webinar Kartu Keluarga Siri, Solusi dan Problematikanya*. Jakarta: Majelis Nasional Forhati, 2021.
- Fakrulloh, Zudan Arif. "Status 'Kawin Belum Tercatat' di Kartu Keluarga untuk Melindungi Anak dan Istri." *Kumparan*. 25 April 2022.
<https://kumparan.com/zudan-arif-fakrulloh-fakrulloh/status-kawin-belum-tercatat-di-kartu-keluarga-untuk-melindungi-anak-dan-istri-1xwmrI5BP0k>.
- Fulthoni, Renata Arianingtyas, Siti Aminah, dan Uli Parulian Sihombing. *Memahami Kebijakan Administrasi Kependudukan*. Jakarta: ILRC, 2009.
- Hamnach, Burhanudin. "Pemenuhan Hak-Hak Dasar Anak Dalam Perspektif Islam." *Adliya* 8, no. 1 (2014): 285–300. <https://doi.org/10.15575>.
- Haq, Muhammad Dliyaul. "Dampak Hukum Penggunaan Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak Terhadap Legalitas Anak Dalam Membuat Dokumen Kependudukan." Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta, 2022.
- Hazairin. *Demokrasi Pancasila*. 5 ed. Jakarta: Bina Aksara, 1985.
- HS, Salim, dan Erlies Septiana Nurbaini. *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disestasi*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013.
- Hukum Online. "Affirmative Action." Hukum Online, 2009.
<https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/cl6904/affirmative-action/>.
- Ibrahim, Jhonny. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayu Media Publishing, 2006.

- Jahja, HM. Zurkani. *Teologi al-Ghazali; Pendekatan Metodologi*. 1 ed. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1996.
- Jehani, Libertus. *Perkawinan, Apa Risiko Hukumnya?* Jakarta: ForumSahabat, 2008.
- Julir, Nenana. "Pencatatan Perkawinan Di Indonesia Perspektif Ushul Fikih." *Mizani: Wacana Hukum, Ekonomi Dan Keagamaan* 4, no. 1 (2017): 53–62.
- Juwariyah, Siti. "Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM) Dalam Perspektif Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan dan Hukum Islam (Tinjauan Terhadap Permendagri No. 9 Tahun 2016)." Universitas Sultan Agung, 2020.
- Kementrian Agama RI. *Al-Qur'an dan Terjemah*. Jakarta: Yayasan Penyelenggara Penterjemah/Penafsir Al-Qur'an, 2002.
- Kurniawan, Itok Dwi, Muh. Bagus Adi Wicaksono, Wahyu Noviansyah, dan Enis Tristiana. "Peranan Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM) Dalam Peningkatan Cakupan Kepemilikan Akta Kelahiran Di Surakarta." *Jurnal Kerta Semaya* 9, no. 10 (2021): 1865–78.
- Laksono, Taufik Hari. "Kedudukan Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM) Dalam Persyaratan Pencatatan Perkawinan (Studi Kasus Di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bandung)." Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung, 2018.
- Manurung, Agus, dan Lusiana Sulastri. "Polemik Pencatatan Anak Dari Nikah Siri." *Jurnal Hukum Sasana* 7, no. 2 (2021): 321–32. <https://doi.org/10.31599/sasana.v7i2.858>.

- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada, 2010.
- Mas, Marwan. *Pengantar Ilmu Hukum*. Edisi 3. Bogor: Ghalia Indonesia, 2015.
- Menteri Dalam Negeri RI. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 108 Tahun 2019 Tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 Tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil Dengan (2019).
- Menteri Dalam Negeri. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2016 Tentang Percepatan Peningkatan Cakupan Kepemilikan Akta Kelahiran (n.d.).
- Menteri Dalam Negeri RI. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 109 Tahun 2019 Tentang Formulir Dan Buku Yang Digunakan Dalam Administrasi Kependudukan (2019).
- Muchsin. *Perlindungan dan Kepastian Hukum Bagi Investor di Indonesia*. Surakarta: Universitas Sebelas Maret, 2003.
- Nawawi, Imam. *Riyadhus Shalihin*. Beirut: Dar al-Kitab al-Islamiyah, 2012.
- Presiden Republik Indonesia. Instruksi Presiden RI Nomor 1 Tahun 1991 tentang Penyebarluasan Kompilasi Hukum Islam (n.d.).
- . Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil (2018).
- . Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan (n.d.).
- . Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1974 Tentang

Perkawinan (n.d.).

———. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1946 Tentang Pencatatan Nikah, Talak Dan Rujuk. (n.d.).

———. Undang - Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang - Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak (2014).
<https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/38723/uu-no-35-tahun-2014>.

Raharjo, Satjipto. *Ilmu Hukum*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2000.

Rasjidi, Lili, dan I.B Wya Putra. *Hukum Sebagai Suatu Sistem*. Bandung: Remaja Rusdakarya, 1993.

Riskiyah, Septi Putri. “Analisis Yuridis Terhadap Penggunaan Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM) Sebagai Pengganti Akta Nikah Dalam Pembuatan Akta Kelahiran (Studi Pasal 4 Ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2016 Tentang Percepatan Peningkatan Cakupa.” Universitas Islam Negeri Sunan Ampel, 2019.

Saragih, Rayani. “Pergeseran Hukum Pencatatan Kelahiran Anak Dari Perkawinan Tidak Tercatat (Studi Pada Kantor Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Dumai).” Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, 2017.

Sasongko, Wahyu. *Ketentuan-ketentuan Pokok Hukum Perlindungan Konsumen*. Bandar Lampung: Universitas Lampung, 2007.

Saubari. “Problem Pencatatan Nikah Pasca Kebijakan SPTJM Permendagri 9/2016.” KANWIL KEMENAG KALSEL, 2020.

<https://kalsel.kemenag.go.id/opini/702/Problem-Pencatatan-Nikah-Pasca->

Kebijakan-SPTJM-Permendagri-92016.

Setiawan, Fuji. “Pembuatan Akta Kelahiran Anak Dari Perkawinan Yang Belum Tercatat Berdasarkan Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM) Kebenaran Sebagai Pasangan Suami Istri (Studi di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Padang).” Universitas Andalas, 2020.

Smith, Margareth. *al-Ghazali The Mystic, terj. Pemikiran dan Doktrin Mistik Imam al-Ghazali*. Jakarta: Riora Cipta, 2000.

Suratmaputra, Ahmad Munif. *Filsafat Hukum Islam al-Ghazali: Mashlahah Mursalah dan Relevansinya Dengan Pembaharuan Hukum Islam*. Jakarta: Pustaka Firdaus, 2002.

Syarifuddin, Amir. *Ushul Fiqih Jilid II*. Jakarta: Kencana, 2014.

Thalib, Sajuti. *Hukum Kekeluargaan Indonesia, Berlaku Bagi Umat Islam*. 5 ed. Jakarta: UI Press, 1986.

Umar, Mukhsin Nyak. *Al-Mashlahah Al-Mursalah (Kajian Atas Relevansinya Dengan Pembaharuan Hukum Islam)*. Cet-1. Banda Aceh: Turats, 2017.

Yoswara, Yanti. “Analisis Yuridis Hubungan Keperdataan Antara Anak Yang Dilahirkan Dari Perkawinan Tidak Sah Dengan Ayah Akibat Pencatatan Kelahiran Didasarkan Pada Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak Kebenaran Sebagai Pasangan Suami Istri Yang Diatur Dalam Peraturan M.” Universitas Katolik Parahyangan, 2018.

Yunus, Ahyuni. *Hukum Perkawinan dan Isbat Nikah: Antara Perlindungan dan Kepastian Hukum*. 1 ed. Makassar: Humanities Genius, 2020.

Yusron. “Apa Yang Dimaksud Dengan SPTJM?” Disdukcapil Kab. Tana Tidung,

2019. <http://disdukcapil.tanatidungkab.go.id/berita/detail/apa-yang-dimaksud-dengan-sptjm--surat-pernyataan-tanggung-jawab-mutlak>.

Zahrah, Muhammad Abu. *Ushul al-Fiqh*. Kairo: Dar al-Fikr, 1957.

2. Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak Kebenaran Data Kelahiran

F-2.03

**SURAT PERNYATAAN TANGGUNG JAWAB MUTLAK (SPTJM)
KEBENARAN DATA KELAHIRAN**

Saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama :
 NIK :
 Tempat/Tanggal Lahir :
 Pekerjaan :
 Alamat :

menyatakan bahwa :

Nama :
 NIK :
 Tempat/Tanggal Lahir :
 Anak ke *) :
 Jenis Kelahiran : TUNGGAL / KEMBAR *)
 Alamat :

adalah anak kandung dari :

Nama Ibu :
 NIK :
 Tempat/Tanggal Lahir :
 Pekerjaan :
 Alamat :

yang lahir dengan penolong kelahiran :

Nama :
 NIK :
 Pekerjaan :
 Alamat :

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya dan apabila di kemudian hari ternyata pernyataan saya ini tidak benar, maka saya bersedia diproses secara hukum sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan dokumen yang diterbitkan akibat dari pernyataan ini menjadi tidak sah.

Saksi I, KENDAL, 20
 Saya yang menyatakan,

(.....)
 NIK.

.....

Saksi II,

(.....)
 NIK.

3. Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak Kebenaran Sebagai Pasangan Suami-Isteri

SURAT PERNYATAAN TANGGUNG JAWAB MUTLAK (SPTJM) KEBENARAN SEBAGAI PASANGAN SUAMI ISTERI

Saya yang bertandatangan dibawah ini *) :

Nama :
 NIK :
 Tempat/tanggal lahir :
 Pekerjaan :
 Alamat :

menyatakan bahwa *) :

Nama :
 NIK :
 Tempat/tanggal lahir :
 Pekerjaan :
 Alamat :

adalah suami/isteri **) dari:

Nama :
 NIK :
 Tempat/tanggal lahir :
 Pekerjaan :
 Alamat :

sebagaimana tercantum dalam Kartu Keluarga (KK) Nomor :.....

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya dan apabila dikemudian hari ternyata pernyataan saya ini tidak benar, maka saya bersedia diproses secara hukum sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan dokumen yang diterbitkan akibat dari pernyataan ini menjadi tidak sah.

Saksi I **)**^{***)}
Saya yang menyatakan

.....
 NIK.

.....
 NIK.....

Saksi II **)**

.....
 NIK.

Keterangan:

Lampiran ini digunakan dalam hal perkawinan tidak dapat dibuktikan dengan akta perkawinan atau akta nikah

*) Pemohon/Orang tua

**) coret yang tidak perlu.

***) Ditulis nama Ibu kota Kabupaten/Kota, Tanggal-Bulan-Tahun

****) Saksi adalah penduduk yang mengetahui pada saat dibuatnya SPTJM ini

4. Produk Akta Kelahiran tambahan frasa “perkawinan belum tercatat”

Nomor Induk Kependudukan : 3173085404770008
Personel Registration Number



REPUBLIK INDONESIA

PENCATATAN SIPIL
REGISTRY OFFICE

WARGA NEGARA INDONESIA
NATIONALITY INDONESIA

KUTIPAN AKTA KELAHIRAN
EXCERPT OF BIRTH CERTIFICATE

Berdasarkan Akta Kelahiran Nomor 3173-LT-10082020-0124
By virtue of Birth Certificate Number

bahwa di JAKARTA **pada tanggal** EMPAT BELAS
that in *on date* *THE FOURTEENTH OF*

APRIL **tahun** SERIBU SEMBILAN RATUS TUJUH PULUH TUJUH **lelah lahir**
APRIL *on year* *NINETEEN SEVENTY-SEVEN* *was born*

MARIAM

anak ke TIGA, PEREMPUAN DARI AYAH MAING TALA DAN IBU RODIYAH
child no *THIRD DAUGHTER FROM FATHER MAING TALA AND MOTHER RODIYAH*

yang perkawinannya belum tercatat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Kutipan ini dikeluarkan di JAKARTA
The excerpt is issued

pada tanggal SEPULUH SEPTEMBER
on date *THE TENTH OF SEPTEMBER*

Tahun DUA RIBU DUA PULUH
on year *TWO THOUSAND AND TWENTY*

Pejabat Pencatatan Sipil DINAS KEPENDUDUKAN
Officer of Civil Registration *DAN PENCATATAN SIPIL*
PROVINSI DKI JAKARTA



EDWIN YUDHISTIRA, S.AP
 NIP. 188607082008041003

Dokumen ini telah ditandatangani secara elektronik menggunakan sertifikat elektronik yang diterbitkan oleh Balai Sertifikasi Elektronik (BSrE), BSSN

5. Blanko Kartu Keluarga “Kawin Belum Tercatat”



Nama Kepala Keluarga : **KRISTIAN**
 Alamat : **KP LIO**
 RT/RW : **003013**
 REPUBLIK INDONESIA Kode Pos : **16431**

KARTU KELUARGA

No. 327607J.505J.000J.9

Desa/Kelurahan : **DEPOK**
 Kecamatan : **PANCOBAN MAM**
 Kabupaten/Kota : **KOTA DEPOK**
 Provinsi : **JAWA BARAT**

| No | Nama Lengkap | NIK | Jenis Kelamin | Tempat Lahir | Tanggal Lahir | Agama | Pendidikan | Jenis Pekerjaan | Golongan Darah |
|-----|------------------------|-------------------|---------------|--------------|---------------|-------|-------------------|------------------------|----------------|
| (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) | (8) | (9) | |
| 1 | KRISTIAN | 327607060270001 | LAKILAKI | JAKARTA | 06-02-1970 | ISLAM | SMP/SEBERAKAT | BURUH HARIAN LEMAS | TKOK TAHU |
| 2 | RISMA NOVITA | 32760504802830010 | PEREMPUAN | JAKARTA | 08-02-1983 | ISLAM | SMP/SEBERAKAT | MENDIRIUS BUKAH TANOGA | TKOK TAHU |
| 3 | MUHAMMAD HESAM ABDULAH | 327607131106001 | LAKILAKI | JAKARTA | 13-11-2008 | ISLAM | SMP/SEBERAKAT | PELAKSANA MASSIVA | TKOK TAHU |
| 4 | CAHYA AIRANI | 3276010471190009 | PEREMPUAN | DEPOK | 07-11-2010 | ISLAM | TOKOKB IN SEKOLAH | BELUM TIDAK Bekerja | TKOK TAHU |
| 5 | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 6 | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 7 | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 8 | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 9 | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 10 | - | - | - | - | - | - | - | - | - |

| No | Status Perkawinan | Tanggal Perkawinan | Status Hubungan Dalam Keluarga | Kewarganegaraan | Dokumen Paspor | No. KITAP | Ingrasi | Ayah | Nama Orang Tua | Ibu |
|------|----------------------|--------------------|--------------------------------|-----------------|----------------|-----------|---------|----------|----------------|------|
| (10) | (11) | (12) | (13) | (14) | (15) | (16) | (17) | (18) | (19) | (20) |
| 1 | KAWIN BELUM TERCATAT | - | KEPALA KELUARGA | WNI | - | - | - | ATMAJA | ROHMAYA RAHMAT | IBU |
| 2 | KAWIN BELUM TERCATAT | - | IBTRI | WNI | - | - | - | WISODO | ASMANIH | IBU |
| 3 | BELUM KAWIN | - | ANAK | WNI | - | - | - | KRISTIAN | SRI SUYATI | IBU |
| 4 | BELUM KAWIN | - | FAMILI LAIN | WNI | - | - | - | KRISTIAN | RISMA NOVITA | IBU |
| 5 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 6 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 7 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 8 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 9 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 10 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |

Dikeluarkan Tanggal : **20-06-2021**

KEPALA KELUARGA

KEPALA DINAS KEPENDUDUKAN
DAN PENDAFTARAN SIPIL

KRISTIAN
Tanda Tangan/Cap Jempol

NURAENI WIDAYATI, SP
NIP. 196607151992032004

Dokumen ini telah dilandatangani secara elektronik menggunakan sertifikat elektronik yang diterbitkan oleh Balai Sertifikasi Elektronik (BSrE), BSSN