
PROBLEMATIKA PENCANTUMAN STATUS PERKAWINAN “BELUM TERCATAT” DALAM KARTU KELUARGA

¹Ikhsan, ²Erha Saufan Hadana, ³Amiruddin, ⁴Muhammad Salim Mahmudi

¹ STAI Tgk. Chik Pante Kulu Banda Aceh, email: ihsan.thahir92@gmail.com

² Universitas Iskandar Muda, email: erha@unida-aceh.ac.id

³ STAI Tgk. Chik Pante Kulu Banda Aceh, email: amir.samy050484@gmail.com

⁴ STAI Tgk. Chik Pante Kulu Banda Aceh, email: msalimsalim09@gmail.com

Abstract

Marriage registration plays a fundamental role in Indonesia’s family law system as it serves as the principal legal instrument for ensuring legal certainty and protection regarding the status of husband, wife, and children. An unregistered marriage may be considered valid within the religious sphere insofar as it fulfills the pillars and religious requirements of marriage, yet it does not obtain recognition as a legal event within the national legal system. The development of population administration policy through the Circular Letter of the Director General of Population and Civil Registration Number 472.2/15145/Dukcapil of 2021 introduced the status of “unregistered marriage” (kawin belum tercatat), which has created a new legal dynamic. This study is significant because it reflects a shift in state recognition from normative legality toward limited administrative acknowledgment. The research gap lies in the limited number of studies specifically examining the consistency of this policy with the fundamental principles of Law Number 1 of 1974 on Marriage, particularly concerning the cumulative function of religious validity and registration as prerequisites for state recognition. This research aims to analyze the legal status of “unregistered marriage” and to assess its implications for legal certainty and the protection of family rights. The study employs normative legal research using statutory and conceptual approaches through library research. The analysis focuses on the Marriage Law and population administration regulations. The findings reveal that the status of “unregistered marriage” does not constitute legal validation of marriage and cannot be equated with a “registered marriage”; rather, it merely represents a temporary administrative acknowledgment allowing couples to remain included in the population administration system and to access basic public services. Legally, this status remains imperfect because it does not produce full legal consequences comparable to those arising from a registered marriage, thereby leaving vulnerabilities concerning women’s rights, children’s rights, inheritance, maintenance obligations, and legal proof. This policy may weaken the function of marriage registration if it is interpreted as an alternative form of legitimacy to the statutory obligation of marriage registration. Its implication is that the state must harmonize relevant regulations, explicitly affirm that such status is temporary and must be followed by formal marriage registration

or marriage validation (isbat nikah), and strengthen the marriage registration system as the foundation of comprehensive legal certainty and legal protection for the family.

Keywords: Legal Certainty; Marriage Registration; Unregistered Marriage

Abstrak

Pencatatan perkawinan memiliki peran fundamental dalam sistem hukum keluarga di Indonesia karena menjadi instrumen utama dalam memberikan kepastian dan perlindungan hukum terhadap status suami, istri, serta anak. Perkawinan yang tidak dicatat hanya sah dalam dimensi agama sepanjang memenuhi rukun dan syarat keagamaan, tetapi belum memperoleh pengakuan sebagai peristiwa hukum dalam sistem hukum nasional. Perkembangan kebijakan administrasi kependudukan melalui Surat Edaran Dirjen Dukcapil Nomor 472.2/15145/Dukcapil Tahun 2021 memperkenalkan status “kawin belum tercatat” yang memunculkan dinamika baru. Kajian ini penting karena menunjukkan adanya pergeseran pengakuan negara dari legalitas normatif menuju pengakuan administratif terbatas. Kesenjangan penelitian terletak pada minimnya kajian yang secara khusus menganalisis konsistensi kebijakan tersebut terhadap prinsip dasar Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, terutama terkait fungsi kumulatif antara keabsahan agama dan pencatatan sebagai syarat pengakuan negara. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kedudukan hukum status “kawin belum tercatat” serta menilai implikasinya terhadap kepastian hukum dan perlindungan hak keluarga. Metode yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dan konseptual melalui studi kepustakaan. Analisis dilakukan terhadap Undang-Undang Perkawinan, serta regulasi administrasi kependudukan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa status “kawin belum tercatat” bukanlah bentuk pengesahan perkawinan dan tidak dapat disamakan dengan “kawin tercatat”, melainkan hanya merupakan pengakuan administratif sementara agar pasangan tetap dapat masuk dalam sistem kependudukan dan memperoleh akses layanan dasar. Secara hukum status ini berada pada posisi hukum yang belum sempurna karena tidak melahirkan akibat hukum penuh sebagaimana perkawinan yang tercatat, sehingga masih menyisakan kerentanan terhadap hak perempuan, anak, waris, nafkah, dan pembuktian hukum. Kebijakan ini berpotensi melemahkan fungsi pencatatan apabila dipahami sebagai legitimasi alternatif terhadap kewajiban pencatatan perkawinan. Implikasinya, negara perlu melakukan harmonisasi regulasi, mempertegas bahwa status tersebut hanya bersifat sementara dan wajib ditindaklanjuti melalui pencatatan resmi atau isbat nikah, serta memperkuat sistem pencatatan perkawinan sebagai dasar kepastian dan perlindungan hukum keluarga secara menyeluruh.

Kata Kunci: Kawin Belum Tercatat; Kepastian Hukum; Pencatatan Perkawinan

PENDAHULUAN

Perkawinan di Indonesia tidak sekadar dipahami sebagai hubungan personal antara laki-laki dan perempuan, melainkan juga sebagai institusi hukum yang membawa konsekuensi administratif dan sosial yang luas.¹ Pengaturannya dapat ditemukan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan yang kemudian mengalami perubahan melalui Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019. Kehadiran aturan ini memperlihatkan bahwa negara menempatkan perkawinan sebagai peristiwa hukum yang harus dapat dibuktikan secara formal. Pencatatan menjadi titik penting karena dari sanalah keabsahan hubungan keluarga diakui dalam sistem hukum². Pasal 2 ayat (2) menegaskan bahwa setiap perkawinan wajib dicatat sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan, sebuah ketentuan yang sering kali tampak sederhana tetapi memiliki implikasi yang tidak kecil dalam praktik.

Gagasan tentang pentingnya pencatatan tidak lahir tanpa alasan, perkawinan dalam kerangka hukum nasional dipandang sebagai ikatan lahir batin yang bertujuan membentuk keluarga yang stabil dan berkelanjutan. Kompilasi Hukum Islam menguatkan posisi tersebut dengan menempatkan pencatatan sebagai sarana menjaga ketertiban sosial, sebagaimana tercermin dalam Pasal 5 dan Pasal 6³. Kehadiran Pegawai Pencatat Nikah bukan sekadar formalitas administratif, melainkan bagian dari mekanisme perlindungan hukum. Akta nikah kemudian berfungsi sebagai alat bukti yang menentukan dalam berbagai urusan, mulai dari hak waris hingga administrasi kependudukan. Tanpa pencatatan hubungan perkawinan menjadi rentan dipersoalkan, terutama ketika muncul sengketa atau kebutuhan pembuktian di hadapan hukum⁴.

Realitas di lapangan menunjukkan gambaran yang tidak selalu sejalan dengan konstruksi normatif tersebut. Praktik perkawinan yang tidak tercatat masih ditemukan di berbagai daerah dengan beragam latar belakang, mulai dari faktor ekonomi hingga pemahaman keagamaan. Kondisi ini membawa konsekuensi administratif yang cukup kompleks, terutama dalam sistem

¹ Samsidar, Marilang, and Andi Muhammad Akmal, "Hukum Islam Dalam Perkawinan Di Indonesia: Telaah Sosial Budaya Dan Implikasinya," *Ekspose: Jurnal Penelitian Hukum Dan Pendidikan* 24, no. 1 (2025): 62–80, <https://doi.org/10.30863/ekspose.v24i1.9517>.

² M. Alvin Nuzi Khairi Mazin, "Analisis Implementasi Pencatatan Perkawinan Menurut Peraturan Menteri Agama Dan Hukum Islam," *Jurnal Riset Hukum Keluarga Islam* 2, no. 2 (2022): 105–10, <https://doi.org/https://doi.org/10.29313/jrhki.vi.1379>.

³ Siska Ayu Anggraini and Rachmat Panca Putera, "Konsep Legalitas Perkawinan Dalam Kompilasi Hukum Islam: Kajian Hukum Dan Sosial," *Al Fuadiy Jurnal Hukum Keluarga Islam* 5, no. 2 (2023): 71–83, <https://doi.org/10.55606/af.v5i2.1208>.

⁴ Lily Faizal, "Akibat Hukum Pencatatan Perkawinan," *ASAS: Jurnal Hukum Ekonomi Syariah* 8, no. 2 (2016): hlm. 58-67, <https://doi.org/https://doi.org/10.24042/asas.v8i2.1247>.

pencatatan sipil.⁵ Negara kemudian merespons melalui kebijakan administratif yang mencoba menjembatani kebutuhan pengakuan identitas keluarga dengan keterbatasan bukti formal. Salah satu bentuknya adalah Surat Edaran Dirjen Dukcapil Nomor 472.2/15145/Dukcapil Tahun 2021 yang memperkenalkan status “Kawin Belum Tercatat” dalam Kartu Keluarga. Kebijakan ini memberi ruang bagi pasangan untuk tetap tercatat dalam sistem kependudukan, meskipun belum memiliki akta perkawinan resmi.

Langkah tersebut tidak berdiri dalam ruang kosong, hal ini muncul di tengah tarik-menarik antara tuntutan ketertiban hukum dan realitas sosial yang terus bergerak. Di satu sisi kebijakan ini dapat dilihat sebagai upaya pragmatis untuk melindungi hak administratif warga negara terutama perempuan dan anak, di sisi lain kehadirannya menimbulkan pertanyaan tentang konsistensi terhadap prinsip dasar kewajiban pencatatan perkawinan. Status “Kawin Belum Tercatat” seolah membuka ruang kompromi yang sebelumnya tidak dikenal dalam kerangka hukum perkawinan nasional. Ketegangan semacam ini memperlihatkan adanya jarak antara norma yang diidealkan dan praktik yang berkembang di masyarakat.

Sejumlah penelitian sebelumnya telah mencoba membaca fenomena tersebut dari berbagai sudut pandang. Imron dalam artikelnya menyoroti ketidakefektifan sanksi pidana dalam Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 khususnya Pasal 45, dalam menekan praktik perkawinan tidak tercatat melalui analisis kelemahan substansi, struktur, dan budaya hukum menurut teori Lawrence M. Friedman⁶. Nailul juga menyoroti rendahnya kepatuhan hukum masyarakat terhadap pencatatan perkawinan dalam praktik nikah siri di Kecamatan Tanjung Raya, yang dipengaruhi dominasi pemahaman keagamaan, faktor sosio-kultural, serta kendala administratif, sehingga diperlukan pendekatan kolaboratif dan reformasi kebijakan untuk meningkatkan kesadaran dan kepatuhan hukum⁷. Dalam artikel lainnya Imam Jauhari menjelaskan bahwa praktik nikah siri di Aceh yang dipengaruhi faktor ekonomi, sosial, dan rendahnya kesadaran hukum, serta ambivalensi pandangan ulama yang menerima pencatatan perkawinan untuk kemaslahatan administratif tetapi menolaknya

⁵ Lora Febrianti and Rahmat Hidayat, “Unregistered Marriage Practices and Their Consequences: A Case Study in Pesisir Selatan Regency,” *Al Mashaadir: Jurnal Ilmu Syariah* 5, no. 1 (2024): 1–13, <https://doi.org/10.52029/jis.v5i1.170>.

⁶ Imron Rosyad, Helmy Ziaul Fuad, and Ashlaha Baladina Zaimuddin, “Criminalization of Unregistered Marriage in Indonesia: A Legal System Analysis Based on Friedman’s Theory,” *Al-Adalah* 22, no. 1 (2025): 147–80, <https://doi.org/10.24042/adalah.v22i1.22779>.

⁷ Nailur Rahmi, Arifki Budia Warman, and Amri Effendi, “Building Legal Compliance: A Study on Nikah Sirri Practices in Tanjung Raya Subdistrict, Agam District, West Sumatra, Indonesia,” *Samarah* 9, no. 1 (2025): 416–37, <https://doi.org/10.22373/sjhc.v9i1.28306>.

ketika berkaitan dengan pembatasan normatif dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dan Kompilasi Hukum Islam⁸.

Keterkaitan ketiga penelitian ini memperlihatkan pola yang cukup konsisten. Hukum positif telah mengatur kewajiban pencatatan, tetapi efektivitasnya terhambat oleh kelemahan norma, kurang optimalnya kelembagaan, serta budaya hukum masyarakat yang belum sepenuhnya mendukung. Pembacaan yang ada cenderung berhenti pada penjelasan sebab-akibat, baik dari sisi regulasi maupun perilaku sosial. Pendekatan yang digunakan juga masih terfragmentasi antara analisis normatif dan empiris tanpa menghubungkan secara mendalam bagaimana kebijakan administratif terbaru merespons ketegangan tersebut.

Ruang kosong penelitian tampak pada belum adanya kajian yang secara khusus menguji kebijakan administratif kontemporer, terutama terkait pencantuman status “kawin belum tercatat” dalam dokumen kependudukan, jika dibaca secara kritis dalam kerangka hukum perkawinan nasional. Kajian sebelumnya belum menempatkan kebijakan tersebut sebagai objek analisis utama untuk melihat apakah ia memperkuat atau justru mengaburkan prinsip kewajiban pencatatan perkawinan. Relasi antara norma hukum, kebijakan administratif, dan realitas sosial juga belum dianalisis secara integratif dalam satu kerangka konseptual yang utuh.

Kekosongan ini membuka peluang untuk menghadirkan analisis yang lebih komprehensif dengan mengaitkan dimensi normatif, administratif, dan sosiologis secara bersamaan. Penelitian dapat diarahkan untuk menilai konsistensi kebijakan administratif terhadap prinsip legalitas dalam hukum perkawinan, sekaligus menguji implikasinya terhadap kepastian hukum dan perlindungan hak warga negara.

Penelitian ini berfokus pada munculnya status “kawin belum tercatat” dalam Kartu Keluarga sebagai bentuk pengakuan administratif terhadap perkawinan yang belum dicatat secara resmi. Kondisi ini menimbulkan persoalan mengenai kesesuaiannya dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan yang menempatkan pencatatan sebagai dasar pengakuan hukum oleh negara. Teori kepastian hukum digunakan sebagai kerangka analisis untuk menilai kejelasan status hukum dan perlindungan hak para pihak. Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah bagaimana kedudukan hukum status “kawin belum tercatat” dan apa implikasinya terhadap kepastian hukum.

⁸ Iman Jauhari et al., “A Legal Analysis of Unregistered Marriages From Ulama’s Perspectives in Aceh Province,” *Petita: Jurnal Kajian Ilmu Hukum Dan Syariah* 8, no. 2 (2023): 175–88, <https://doi.org/10.22373/petita.v8i2.196>.

METODE

Penelitian ini menggunakan metode hukum yuridis normatif dengan menitikberatkan pada penelaahan sistematis terhadap peraturan perundang-undangan serta dokumen hukum yang relevan.⁹ Fokus kajian diarahkan pada pengujian keabsahan serta implikasi yuridis dari pencantuman status “kawin belum tercatat” dalam dokumen kependudukan, khususnya dalam perspektif Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dan hukum administrasi kependudukan. Pendekatan ini dipilih karena persoalan yang diteliti berada dalam ranah norma, sehingga memerlukan analisis konseptual dan preskriptif untuk menilai konsistensi serta keselarasan antaraturan yang berlaku.

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini dibedakan secara hierarkis menjadi bahan hukum primer, sekunder, dan tersier.¹⁰ Bahan hukum primer meliputi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019, Kompilasi Hukum Islam, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 118 Tahun 2017 tentang Blangko Kartu Keluarga, Register, dan Kutipan Akta Pencatatan Sipil, serta Surat Edaran Direktorat Jenderal Kependudukan dan Pencatatan Sipil Nomor 472.2/15145/Dukcapil Tahun 2021 tentang Pencantuman Status Perkawinan “Kawin Belum Tercatat” dalam Kartu Keluarga. Seluruh regulasi tersebut menjadi corpus utama dalam analisis karena berkaitan langsung dengan objek penelitian.

Bahan hukum sekunder diperoleh dari buku teks, artikel jurnal ilmiah, tesis, disertasi, hasil penelitian terdahulu, serta pendapat para ahli yang membahas hukum perkawinan, pencatatan nikah, dan administrasi kependudukan. Bahan hukum tersier berupa kamus hukum, ensiklopedia, serta sumber referensi penunjang lain yang membantu memahami istilah dan konsep hukum secara lebih komprehensif. Bahan hukum yang telah diperoleh kemudian dianalisis secara kualitatif melalui teknik interpretasi hukum dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (statute approach) dan pendekatan konseptual (conceptual approach). Analisis ini bertujuan untuk mengidentifikasi norma hukum yang berlaku, menemukan potensi inkonsistensi antarperaturan, serta merumuskan argumentasi hukum yang sistematis.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Pencatatan Perkawinan dalam Perundang-Undangan

Pencatatan perkawinan menempati posisi penting dalam sistem hukum perkawinan di Indonesia. Ketentuan ini bersumber dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang

⁹ Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: PT Raja Grafindo, 2016).

¹⁰ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: Sinar Grafika, 2013).

Perkawinan yang menempatkan perkawinan bukan hanya sebagai peristiwa keagamaan, tetapi juga sebagai peristiwa hukum yang harus dapat dibuktikan secara formal. Kehadiran pencatatan memberi penanda bahwa hubungan yang dibangun tidak berhenti pada aspek spiritual, melainkan memiliki konsekuensi administratif dan yuridis yang nyata.

Peraturan perundang-undangan di bidang perkawinan memperlihatkan bahwa pencatatan memiliki keterkaitan erat dengan keabsahan dan pengakuan hukum.¹¹ Suatu perkawinan yang hanya dilangsungkan menurut ketentuan agama tanpa pencatatan sering kali berada dalam posisi rentan ketika dihadapkan pada urusan hukum.¹² Istri dan anak dapat kehilangan akses terhadap perlindungan hukum yang seharusnya melekat terutama dalam hal pembuktian status keluarga, hak waris, maupun administrasi kependudukan.¹³ Situasi semacam ini menunjukkan bahwa pencatatan bukan sekadar formalitas, melainkan instrumen perlindungan.

Pencatatan perkawinan berkaitan erat dengan kebutuhan akan kepastian hukum dalam kehidupan keluarga. Akta nikah berfungsi sebagai alat bukti autentik yang dapat digunakan saat terjadi sengketa atau ketika berhadapan dengan lembaga negara. Keberadaan dokumen ini memperkuat legitimasi hubungan suami istri sekaligus menjamin pengakuan hukum terhadap anak yang dilahirkan. Kebutuhan tersebut semakin terasa dalam kehidupan modern yang menuntut kejelasan status hukum dalam berbagai urusan sosial dan administratif.

Pasal 2 dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan kerap dijadikan rujukan utama untuk memahami bangunan hukum perkawinan di Indonesia.¹⁴ Ketentuan ini memuat dua elemen yang berjalan beriringan, yakni keabsahan menurut agama dan kewajiban pencatatan oleh negara. Perbedaan tafsir muncul ketika keduanya dipisahkan dalam praktik, sehingga pencatatan sering dipandang hanya sebagai urusan administratif.¹⁵ Pandangan yang tidak

¹¹ Uu Lukmanul Hakim, Mahipal, and Yenny Febrianty, "Perkawinan Tidak Tercatat Dan Pengakuan Negara Terhadap Status Perkawinan Sebagai Perlindungan Hak Keperdataan Keluarga," *ACTA DIURNAL Jurnal Lmu Hukum Kenotariatan* 9, no. 1 (2025): 47–64, <https://doi.org/https://doi.org/10.23920/acta.v9i1.2592>.

¹² Erha Saufan Hadana, Mansari, and Irwansyah, "Implikasi Sosiologis Penjatuhan Talak Tiga Di Luar Pengadilan," *Al-Ihkam: Jurnal Hukum Keluarga Jurusan Ahwal Al-Syakhshiyah Fakultas Syariah IAIN Mataram* 17, no. 2 (2025): 165–82, <https://doi.org/https://doi.org/10.20414/alihkam.v17i2.13665>.

¹³ Yenny Febrianty, Sulastris Sulastris, and Zulfiani Zulfiani, "Existence of Registered/Unregistered Marriage Clauses in Family Cards from a Family Law Perspective," *Pena Justisia: Media Komunikasi Dan Kajian Hukum* 22, no. 3 (2024): 598, <https://doi.org/10.31941/pj.v22i3.3485>.

¹⁴ Erha Saufan Hadana and Ikhsan, "Nikah Beda Agama Dan Problem Unifikasi Hukum Di Indonesia," *Posita: Jurnal Hukum Keluarga Islam* 3, no. 1 (2025): 46–57, <https://doi.org/doi.org/10.52029/pjhki.v3i1.336>.

¹⁵ Itsnaatul Lathifah, "Pencatatan Perkawinan: Melacak Akar Budaya Hukum Dan Respon Masyarakat Indonesia Terhadap Pencatatan Perkawinan," *Al-Mazaahib* 3, no. 1 (2015): 43–54, <https://ejournal.uin-suka.ac.id/syariah/almazahib/article/view/1379/1200>. Lihat juga, Nur Iswanda, "Analisis Kualitas Pelayanan Pencatatan Nikah Di Kantor Urusan Agama Kabupaten Merauke: Perspektif Efektivitas, Akuntabilitas, Dan Kepuasan Masyarakat," *Musamus Journal of Public Administration* 8, no. 1 (2025): 97–102.

seragam ini kemudian berpengaruh pada cara masyarakat menjalankan dan memaknai perkawinan di kehidupan sehari-hari.

Pencatatan kemudian berkembang sebagai kebutuhan formal yang berkaitan langsung dengan berbagai konsekuensi keperdataan. Hak dan kewajiban dalam rumah tangga seperti nafkah, warisan, hingga status hukum anak, sangat bergantung pada keberadaan bukti pencatatan. Akta resmi yang dikeluarkan oleh lembaga berwenang menjadi dasar dalam setiap tindakan hukum yang melibatkan keluarga.¹⁶ Tanpa dokumen tersebut, hubungan hukum menjadi sulit dibuktikan dan berpotensi menimbulkan kerugian bagi pihak tertentu.

Pencatatan perkawinan berperan penting dalam membangun tertib administrasi kependudukan yang terstruktur.¹⁷ Data perkawinan yang terdokumentasi memudahkan negara mengelola sistem administrasi secara lebih terintegrasi dan akurat. Kemudahan akses terhadap layanan publik seperti akta kelahiran, KTP, dan Kartu Keluarga sangat bergantung pada kejelasan status perkawinan. Keberadaan pencatatan yang sah juga memperkuat perlindungan terhadap hak-hak sipil anggota keluarga.

Konstruksi Pasal 2 dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan menunjukkan bahwa keabsahan perkawinan tidak hanya bertumpu pada ketentuan agama, tetapi juga menuntut pencatatan sebagai syarat pengakuan negara. Perkawinan yang sah secara agama tetap berada dalam ranah normatif apabila tidak diikuti pencatatan, sehingga belum memiliki kekuatan sebagai peristiwa hukum dalam sistem hukum nasional. Pengakuan dan perlindungan hukum baru benar-benar melekat ketika kedua unsur tersebut terpenuhi secara bersamaan.

Pengaturan lebih lanjut dapat ditemukan dalam Kompilasi Hukum Islam, khususnya Pasal 5 dan Pasal 6 yang menekankan pentingnya pencatatan bagi masyarakat Muslim. Ketentuan ini menempatkan Pegawai Pencatat Nikah sebagai pihak yang berwenang mengawasi dan mencatat setiap perkawinan. Perkawinan yang berlangsung di luar pengawasan tersebut tidak memiliki kekuatan hukum, sehingga sulit dibuktikan apabila terjadi persoalan di kemudian hari. Penegasan ini memperlihatkan upaya hukum Islam di Indonesia untuk selaras dengan sistem administrasi negara.

Pasal 7 dalam Kompilasi Hukum Islam menegaskan bahwa akta nikah menjadi satu-satunya alat bukti yang sah atas terjadinya perkawinan. Ketentuan ini memperlihatkan betapa sentralnya posisi pencatatan dalam keseluruhan sistem hukum keluarga. Tanpa akta tersebut keberadaan

¹⁶ Satriya Pamungkas and Ana billah, "Studi Normatif Atas Ketentuan Pencatatan Nikah Dan Implikasinya Terhadap Legalitas Keluarga Siri," *USRAH: Jurnal Hukum Keluarga Islam* 5, no. 2 (2024): 321–31, <https://doi.org/10.46773/usrah.v5i2.1071>.

¹⁷ Akmal Hakim BS et al., "Assessing Judges' Considerations of Urgent Grounds in Marriage Dispensation Decisions: A Case Study of the Jantho Sharia Court, Aceh, Indonesia," *El-Usrah: Jurnal Hukum Keluarga* 8, no. 2 (2025): 1000–1020, <https://doi.org/10.22373/ujhk.v8i2.27101>.

perkawinan akan sulit diakui dalam berbagai urusan hukum. Realitas ini menjadikan pencatatan bukan lagi sekadar kewajiban administratif¹⁸, melainkan kebutuhan yang melekat pada setiap pasangan yang ingin memperoleh kepastian dan perlindungan hukum.

Pencatatan perkawinan dalam sistem hukum Indonesia dapat dianalisis melalui teori kepastian hukum yang menekankan bahwa hukum harus memberikan kejelasan norma, perlindungan hak, dan jaminan atas akibat hukum yang timbul dari suatu peristiwa.¹⁹ Dalam konteks perkawinan, kepastian hukum tidak cukup hanya bertumpu pada keabsahan agama sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974, tetapi juga mensyaratkan adanya pencatatan sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 2 ayat (2).²⁰ Pencatatan menjadi instrumen yang mengubah hubungan privat menjadi hubungan hukum yang diakui negara, sehingga hak dan kewajiban para pihak memperoleh perlindungan yang dapat dipertahankan secara yuridis. Tanpa pencatatan perkawinan hanya memiliki legitimasi normatif secara agama, tetapi tidak memiliki kekuatan pembuktian yang memadai dalam sistem hukum positif, sehingga berpotensi menimbulkan ketidakpastian terhadap status istri, anak, hak waris, nafkah, maupun perlindungan hukum ketika terjadi sengketa.

Kompilasi Hukum Islam memperkuat konstruksi tersebut dengan menempatkan akta nikah sebagai satu-satunya alat bukti yang sah atas terjadinya perkawinan.²¹ Dari perspektif teori kepastian hukum, ketentuan ini menunjukkan bahwa hukum tidak hanya berfungsi mengatur, tetapi juga menjamin prediktabilitas dan perlindungan bagi masyarakat. Pegawai Pencatat Nikah berperan sebagai instrumen negara untuk memastikan bahwa setiap perkawinan tercatat secara sah dan memiliki kekuatan hukum yang jelas. Ketika perkawinan dilakukan di luar pengawasan tersebut, negara kehilangan dasar formal untuk memberikan perlindungan hukum secara penuh. Situasi ini memperlihatkan bahwa pencatatan bukan sekadar prosedur administratif, melainkan mekanisme utama untuk mencegah kekaburan status hukum serta menjaga tertib hukum keluarga dalam sistem hukum nasional.

Uraian tersebut menegaskan bahwa sistem hukum perkawinan di Indonesia menempatkan keabsahan agama dan pencatatan sebagai dua unsur yang tidak dapat dipisahkan dalam menentukan

¹⁸ Akhmad Rifai dan Nofa Nur Rahmah Susilawati, "Pondasi Ketahanan Keluarga dalam Prespektif Islam di Era Arus Globalisasi." *Al-IHKAM Jurnal Hukum Keluarga Jurusan Ahwal al-Syakhshiyah Fakultas Syariah IAIN Mataram* 15, no. 2 (2023): 145-165.

¹⁹ Dhenis A. Depari and Alwan Hadiyanto, "Teori Hukum Positivisme Hans Kelsen dalam Perspektif Keadilan dan Penerapannya," *Jurnal Ilmu Hukum* 3, no. 2 (2024): 9-16.

²⁰ Imron Rosyadi and Aisyah Kahar, "Analysis of Legal Certainty Aspects in Indonesian Marriage Registration Rule," *Jurnal Hukum Dan Peradilan* 12, no. 3 (2023): 469, <https://doi.org/10.25216/jhp.12.3.2023.469-488>.

²¹ Qadriani Arifuddin, "Registration of Marriage as Fulfillment of Marriage Requirements According to Islamic Principles," *Nurani: Jurnal Kajian Syari'ah Dan Masyarakat* 24, no. 2 (2024): 317-28, <https://doi.org/https://doi.org/10.19109/nurani.v24i2.24529>.

keberlakuan hukum suatu perkawinan. Ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dipahami sebagai dasar yang menegaskan bahwa tanpa pencatatan, perkawinan hanya diakui secara normatif tetapi belum memperoleh legitimasi sebagai peristiwa hukum di hadapan negara. Penguatan lebih lanjut terlihat dalam Kompilasi Hukum Islam yang menempatkan pencatatan melalui Pegawai Pencatat Nikah sebagai mekanisme formal yang menentukan kekuatan hukum suatu perkawinan. Penekanan pada akta nikah sebagai satu-satunya alat bukti menunjukkan bahwa pencatatan bukan sekadar administrasi, melainkan instrumen utama untuk menjamin kepastian, pengakuan, dan perlindungan hukum bagi suami, istri, dan anak dalam sistem hukum nasional.

2. Status Perkawinan pada Kartu Keluarga dengan Perkawinan Belum Tercatat

Status “kawin belum tercatat” dalam Kartu Keluarga muncul sebagai bentuk pengakuan administratif terhadap hubungan yang telah dijalankan secara agama atau adat, tetapi belum dicatat secara resmi oleh negara.²² Istilah ini digunakan untuk menandai bahwa pasangan tersebut belum memiliki bukti hukum berupa buku nikah atau akta perkawinan, meskipun secara sosial mereka dipandang sebagai suami istri. Kondisi ini sering dijumpai dalam praktik perkawinan yang berlangsung di luar mekanisme formal, baik karena faktor ekonomi, keterbatasan akses, maupun pilihan tertentu dari para pihak.²³ Pencantuman status tersebut dalam dokumen kependudukan memperlihatkan adanya ruang kompromi antara realitas sosial dan tuntutan administrasi negara.

Pengaturan mengenai hal ini tidak berdiri sendiri, melainkan berkaitan dengan kebijakan administrasi kependudukan yang terus berkembang. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 118 Tahun 2017 menjadi salah satu dasar yang mengatur format blangko Kartu Keluarga serta pencatatan status perkawinan. Sistem administrasi kependudukan kemudian diperkuat melalui pengembangan SIAK versi terbaru oleh Direktorat Jenderal Kependudukan dan Pencatatan Sipil.²⁴ Dalam praktiknya pasangan yang tidak dapat menunjukkan dokumen perkawinan tetap dapat dicantumkan dalam Kartu Keluarga, namun dengan penanda khusus “kawin belum tercatat”. Mekanisme ini juga membuka ruang penggunaan Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak sebagai bentuk pengakuan administratif sementara.

²² Mas Abdullah Syarif, Kasuwi Saiban, and Noer Yasin, “Problematika Pencantuman Status Perkawinan Yang Belum Tercatat Dalam Kartu Keluarga Perspektif Masalah,” *Sakina: Journal of Family Studies* 7, no. 4 (2023): 548–59, <https://doi.org/10.18860/jfs.v7i4.6064>.

²³ Febrianty, Sulastri, and Zulfiani, “Existence of Registered/Unregistered Marriage Clauses in Family Cards from a Family Law Perspective.”

²⁴ Laode Gapri, Abdul Razak, and Asraf, “Meningkatkan Kualitas Pelayanan Publik Dengan Siak: Inovasi Administrasi Kependudukan Di Kabupaten Kolaka Timur,” *Jurnal Manajemen Dan Bisnis* 4, no. 1 (2025): 367–87.

Hal ini sesuai dengan Surat Edaran Direktorat Jenderal Kependudukan dan Pencatatan Sipil Nomor 472.2/15145/Dukcapil Tahun 2021 tentang Petunjuk Pencantuman Status Kawin Belum Tercatat dalam Kartu Keluarga. Surat edaran ini memberikan petunjuk sebagai berikut:

1. Penduduk yang perkawinannya belum dicatatkan atau belum dapat dicatatkan dapat dicantumkan status perkawinannya dalam Kartu Keluarga (KK) dengan status kawin belum tercatat, sebagai kebijakan afirmatif untuk sementara waktu sampai dilaksanakan pencatatan perkawinan atau isbat nikah/pengesahan perkawinan.
2. Pencantuman status kawin belum tercatat dalam KK dilaksanakan berdasarkan permohonan serta masing-masing suami dan istri membuat Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM) Perkawinan Belum Tercatat (F-1.05).
3. Pemberlakuan SPTJM Perkawinan belum Tercatat tidak diperuntukan untuk perkawinan dibawah umur (belum berusia 19 tahun), sedangkan untuk perkawinan kedua atau lebih harus ada izin tertulis dari isteri sebelumnya.
4. Data penduduk dengan status kawin belum tercatat dalam database kependudukan menjadi dasar bagi masing-masing daerah untuk memprogramkan isbat nikah/pengesahan perkawinan dan pencatatan perkawinan massal.
5. Pencantuman status kawin belum tercatat dalam KK bukan merupakan pengesahan perkawinan.
6. Masing-masing daerah proaktif mensosialisasikan agar setiap perkawinan harus dicatatkan.

Ketentuan dalam Surat Edaran Dirjen Dukcapil Nomor 472.2/15145/Dukcapil Tahun 2021 menunjukkan adanya upaya negara untuk menjawab persoalan sosial yang muncul akibat banyaknya perkawinan yang belum tercatat. Secara administratif kebijakan ini memberi ruang agar pasangan tetap dapat dimasukkan dalam Kartu Keluarga dan memperoleh akses terhadap layanan publik, terutama yang berkaitan dengan identitas anak, pendidikan, kesehatan, dan administrasi kependudukan lainnya. Negara mencoba mengambil posisi yang lebih adaptif dengan tetap mencatat keberadaan keluarga tersebut tanpa langsung memberikan legitimasi penuh sebagai perkawinan yang sah menurut hukum negara. Kebijakan afirmatif ini memperlihatkan orientasi perlindungan sosial, khususnya bagi perempuan dan anak yang sering berada pada posisi paling rentan dalam perkawinan tidak tercatat.

Permasalahan pertama muncul pada adanya ambiguitas antara pengakuan administratif dan pengakuan hukum. Pada satu sisi status “kawin belum tercatat” dicantumkan dalam dokumen resmi negara, sehingga secara sosial dapat dipahami sebagai bentuk pengakuan atas hubungan perkawinan tersebut. Pada sisi lain angka 5 secara tegas menyatakan bahwa pencantuman tersebut bukan merupakan pengesahan perkawinan. Ambiguitas ini menimbulkan ketidakpastian hukum karena masyarakat dapat menafsirkan bahwa keberadaan status tersebut sudah cukup sebagai

legitimasi hukum, padahal secara normatif belum memberikan akibat hukum penuh sebagaimana perkawinan yang tercatat resmi.

Permasalahan kedua terletak pada penggunaan Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM) sebagai dasar pencantuman status. SPTJM pada dasarnya hanya merupakan pernyataan sepihak yang kekuatan pembuktiannya jauh lebih lemah dibanding akta nikah atau putusan pengadilan. Jika verifikasi tidak dilakukan secara ketat mekanisme ini dapat membuka peluang penyalahgunaan, seperti melegitimasi hubungan yang sebenarnya tidak memenuhi syarat hukum, termasuk potensi poligami tanpa izin, perkawinan yang bermasalah secara status hukum, atau manipulasi data kependudukan. Celah ini dapat melemahkan fungsi pencatatan perkawinan sebagai instrumen kepastian hukum.

Kekosongan hukum juga terlihat pada tidak adanya batas waktu yang jelas mengenai status sementara tersebut. Surat edaran hanya menyebut bahwa status “kawin belum tercatat” berlaku sampai dilakukan pencatatan perkawinan atau isbat nikah, tetapi tidak mengatur jangka waktu wajib penyelesaiannya. Akibatnya status sementara dapat berubah menjadi permanen dalam praktik, sehingga tujuan afirmatif justru bergeser menjadi bentuk toleransi terhadap perkawinan tidak tercatat. Hal ini berpotensi melemahkan prinsip Pasal 2 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 yang menempatkan pencatatan sebagai elemen penting dalam pengakuan negara.

Kekosongan lain terdapat pada kedudukan hukum surat edaran itu sendiri dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Surat edaran bukan norma hukum yang setara dengan undang-undang atau peraturan pemerintah, melainkan instrumen kebijakan administratif internal. Ketika surat edaran digunakan untuk mengatur status perkawinan dalam dokumen resmi negara, muncul pertanyaan mengenai legitimasi normatifnya, karena substansi tersebut bersinggungan langsung dengan rezim hukum perkawinan yang seharusnya diatur dalam peraturan yang memiliki kekuatan mengikat lebih tinggi. Ketidaksinkronan ini berpotensi menimbulkan konflik norma antara hukum administrasi kependudukan dan hukum perkawinan nasional.

Kebijakan ini lahir dari kebutuhan praktis negara untuk tetap menghadirkan setiap keluarga dalam sistem administrasi kependudukan. Banyak pasangan hidup sebagai suami istri secara sosial memiliki anak, dan berinteraksi dengan berbagai layanan publik tetapi tidak memiliki dokumen perkawinan yang sah.²⁵ Kondisi tersebut menimbulkan persoalan ketika mereka harus mengurus akta kelahiran anak, Kartu Keluarga, atau identitas lainnya yang mensyaratkan kejelasan status hukum. Negara kemudian mengambil posisi yang lebih adaptif dengan tetap mencatat keberadaan mereka, meskipun disertai penanda khusus yang menunjukkan belum terpenuhinya syarat formal.

Pendekatan ini mencerminkan upaya menjaga keseimbangan antara ketertiban hukum dan

²⁵ Dri Santoso and Muhamad Nasrudin, “Polygamy in Indonesia and Its Relevance to the Protection of Women and Children in the Perspective of Islamic Law Philosophy,” *AKADEMIKA: Jurnal Pemikiran Islam* 26, no. 1 (2021): 121–36, <https://doi.org/https://doi.org/10.32332/akademika.v26i1.2406>.

realitas sosial yang berkembang di masyarakat.²⁶ Pencantuman status “kawin belum tercatat” memungkinkan data keluarga tetap terintegrasi dalam sistem, sehingga tidak terputus dari akses layanan dasar seperti pendidikan, kesehatan, dan administrasi kependudukan lainnya. Mekanisme seperti penggunaan Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak juga menunjukkan adanya fleksibilitas administratif untuk menjawab kebutuhan mendesak warga. Situasi ini memperlihatkan bahwa hukum administrasi tidak selalu berjalan secara kaku, melainkan dapat beradaptasi untuk memastikan perlindungan hak dasar tetap terjaga.

Pencantuman status “kawin belum tercatat” memang membantu dari sisi administratif, tetapi pada saat yang sama berpotensi dimanfaatkan untuk menghindari kewajiban pencatatan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Ruang penggunaan Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak dapat disalahgunakan jika tidak disertai verifikasi yang ketat, misalnya untuk melegitimasi hubungan yang sebenarnya belum memenuhi syarat hukum. Situasi ini bisa melemahkan fungsi pencatatan sebagai instrumen kepastian dan perlindungan hukum.

Ketegangan muncul karena kebijakan administratif tersebut cenderung bersifat kompromistis terhadap realitas sosial, sementara hukum perkawinan menuntut kepastian melalui prosedur formal. Risiko lain terlihat pada potensi normalisasi praktik perkawinan tidak tercatat, karena negara tetap memberikan pengakuan administratif meskipun tidak penuh secara hukum²⁷. Dampaknya tidak hanya pada aspek legalitas, tetapi juga pada perlindungan perempuan dan anak yang bisa berada dalam posisi rentan ketika terjadi sengketa. Pengawasan yang lemah serta inkonsistensi penegakan hukum dapat memperbesar peluang terjadinya penyimpangan ini.

Dapat disimpulkan, status “kawin belum tercatat” dalam Kartu Keluarga menunjukkan adanya kebijakan administratif yang mengakomodasi realitas sosial dengan tetap mencatat pasangan yang belum memiliki bukti hukum perkawinan, sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 118 Tahun 2017. Kebijakan ini memudahkan akses layanan publik dan menjaga integrasi data kependudukan, tetapi sekaligus membuka ruang penyimpangan karena berpotensi melemahkan kewajiban pencatatan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Ketegangan antara fleksibilitas administratif dan tuntutan kepastian hukum menimbulkan risiko terhadap perlindungan hukum, khususnya bagi perempuan dan anak, jika tidak diiringi pengawasan dan penegakan hukum yang konsisten.

²⁶ Mansari, Erha Saufan Hadana, and Rahmad Hidayat, “Hukum Dan Keadilan Dalam Dimensi Ilmu Hukum Dan Hukum Islam,” *Journal of Dual Legal Systems* 1, no. 1 (2024): 17–27, <https://doi.org/https://doi.org/10.58824/jdls.v1i1.127>.

²⁷ Asriadi Zainuddin, “Legalitas Pencatatan Perkawinan Melalui Penetapan Isbat Nikah,” *Al-Mujtahid: Journal of Islamic Family Law* 2, no. 1 (2022): 60, <https://doi.org/10.30984/ajifl.v2i1.1942>.

3. Relevansi dan Konsistensi Kebijakan Dukcapil dalam Kerangka Hukum Perkawinan di Indonesia

Kajian terhadap Surat Edaran Dirjen Dukcapil Nomor 472.2/15145/Dukcapil Tahun 2021 tidak bisa dilepaskan dari kerangka dasar Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan yang menempatkan pencatatan sebagai elemen penting dalam pengakuan hukum suatu perkawinan.²⁸ Undang-undang tersebut menghendaki agar setiap perkawinan tidak hanya sah menurut agama, tetapi juga dicatat agar memperoleh legitimasi sebagai peristiwa hukum di hadapan negara.²⁹ Dalam konstruksi ini pencatatan bukan sekadar prosedur administratif, melainkan bagian dari mekanisme untuk menjamin kepastian dan perlindungan hukum. Kehadiran surat edaran yang memperkenalkan status “kawin belum tercatat” menghadirkan dinamika baru dalam cara negara memandang hubungan perkawinan yang belum memenuhi syarat formal.

Surat edaran tersebut lahir dari kebutuhan administratif untuk tetap mengakomodasi realitas sosial yang berkembang di masyarakat. Banyak pasangan telah menjalani kehidupan rumah tangga secara de facto, memiliki anak, dan berinteraksi dengan berbagai layanan publik tetapi tidak memiliki dokumen perkawinan yang sah. Negara kemudian mengambil pendekatan yang lebih adaptif dengan tetap mencatat mereka dalam sistem kependudukan meskipun dengan penanda khusus. Pencantuman status ini memungkinkan akses terhadap layanan dasar tetap terbuka, terutama yang berkaitan dengan identitas hukum anak dan administrasi keluarga. Pendekatan ini memperlihatkan adanya pergeseran dari pendekatan normatif yang kaku menuju pendekatan administratif yang lebih responsif.

Analisis dari perspektif hukum perkawinan menunjukkan adanya ketegangan normatif dalam kebijakan tersebut. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan menghendaki pencatatan sebagai syarat pengakuan negara, sementara surat edaran membuka ruang pengakuan administratif tanpa adanya pencatatan yang sah. Status “kawin belum tercatat” tidak memberikan legitimasi penuh sebagai peristiwa hukum, tetapi tetap menghadirkan bentuk pengakuan terbatas dalam sistem administrasi³⁰. Kondisi ini menimbulkan ambiguitas mengenai posisi hukum pasangan, apakah sekadar diakui secara administratif atau telah memiliki implikasi hukum

²⁸ Salman Abdul Muthalib, “Pengesahan Isbat Nikah Perkawinan Poligami: Kajian Putusan Nomor 130/Pdt.G/2020/Ms.Bna,” *El-Ussrah: Jurnal Hukum Keluarga* 5, no. 2 (2023): 224–38, <https://doi.org/10.22373/ujhk.v5i2.16040>.

²⁹ Hadana and Ikhsan, “Nikah Beda Agama Dan Problem Unifikasi Hukum Di Indonesia.”

³⁰ Syarif, Saiban, and Yasin, “Problematika Pencantuman Status Perkawinan Yang Belum Tercatat Dalam Kartu Keluarga Perspektif Masalah.”

tertentu.³¹ Ambiguitas tersebut berpotensi menimbulkan interpretasi yang berbeda di kalangan aparat maupun masyarakat.

Ambiguitas tersebut menimbulkan ketidakpastian hukum karena posisi pasangan tidak jelas apakah telah memiliki akibat hukum penuh atau hanya sebatas pengakuan administratif dalam dokumen kependudukan. Situasi ini berpotensi melahirkan perbedaan penafsiran di kalangan aparat, sehingga penerapan hukum menjadi tidak seragam dalam kasus-kasus seperti perceraian, warisan, dan pemenuhan hak nafkah. Dampak lain terlihat pada lemahnya perlindungan hukum bagi perempuan dan anak, karena ketiadaan bukti autentik berupa akta nikah membatasi kemampuan mereka untuk menuntut haknya³². Keadaan ini pada akhirnya dapat melemahkan fungsi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan sebagai instrumen kepastian dan perlindungan hukum dalam sistem hukum keluarga di Indonesia.

Negara tidak bisa berhenti pada solusi administratif yang setengah jalan, karena itu justru memperpanjang ketidakpastian. Penataan ulang perlu dimulai dari sinkronisasi kebijakan antara Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dan Surat Edaran Dirjen Dukcapil Nomor 472.2/15145/Dukcapil Tahun 2021 agar tidak muncul standar ganda antara pengakuan administratif dan pengakuan hukum. Posisi “kawin belum tercatat” harus ditegaskan secara limitatif, hanya sebagai status sementara yang wajib ditindaklanjuti menuju pencatatan resmi, bukan sebagai bentuk legitimasi alternatif. Penegasan ini penting untuk menjaga konsistensi prinsip pencatatan sebagai dasar kepastian hukum.

Penguatan kelembagaan juga menjadi langkah yang tidak bisa dihindari. Kantor Urusan Agama dan Dukcapil perlu didorong bekerja lebih terintegrasi, terutama dalam memfasilitasi isbat nikah atau pencatatan ulang bagi pasangan yang belum memiliki dokumen resmi.³³ Prosedur yang selama ini dianggap rumit dan mahal perlu disederhanakan tanpa mengurangi validitas hukum³⁴. Akses layanan harus dibuat lebih dekat, lebih cepat, dan lebih terjangkau agar tidak ada alasan

³¹ Hani Zain Fathuri and Lukman Santoso, “Ambiguitas Hak Atas Perkawinan Dan Kebebasan Beragama Dalam Undang-Undang No.1 Tahun 1974,” *Al-Syakhshiyah: Journal of Law and Family Studies* 1, no. 1 (1974): 303–35, <https://doi.org/10.21154/syakhshiyah.v1i1.1825>.

³² Indriya Ramadhani, Nur Sulistyaningsih, and Solikhah, “The Legal Status of Children in Unregistered Marriage Divorces: Problems and Challenges,” *El-Izdiwaj: Indonesian Journal of Civil and Islamic Family Law* 2, no. 1 (2024): 306–12, <https://doi.org/10.24042/vccfbc74>. Lihat juga, Mansari et al., “Concretization of Urgent Reason And Sufficient Evidence In Providing Marriage Dispensation For Children By The Judge,” *Nurani: Jurnal Kajian Syari'ah Dan Masyarakat* 20, no. 2 (2020): 195–206, <https://doi.org/10.19109/nurani.v20i2.5898>.

³³ Nihrol Bahi Alhaidar, Muhammad Muhajir, and Syamsud Dhuha, “The Closure of Isbat for Polygamous Marriage on Legal Purpose Perspective,” *Al-Hukama': The Indonesian Journal of Islamic Family Law* 13, no. 1 (2023): 1–26, <https://doi.org/10.15642/alhukama.2023.13.1.1-26>.

³⁴ Rahmi, Warman, and Effendi, “Building Legal Compliance: A Study on Nikah Sirri Practices in Tanjung Raya Subdistrict, Agam District, West Sumatra, Indonesia.”

administratif yang mendorong masyarakat memilih jalur nonformal. Pendekatan ini lebih efektif dibanding sekadar memberikan toleransi administratif.

Pengawasan terhadap penggunaan Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak juga perlu diperketat. Verifikasi data harus dilakukan secara cermat agar tidak menjadi celah untuk melegitimasi hubungan yang tidak memenuhi syarat hukum. Aparat pelaksana membutuhkan pedoman yang jelas agar tidak terjadi perbedaan interpretasi di lapangan. Konsistensi penegakan hukum akan menentukan apakah kebijakan ini menjadi solusi atau justru sumber masalah baru.

Upaya lain yang tidak kalah penting adalah membangun kesadaran hukum masyarakat. Edukasi tidak cukup dilakukan secara formal, tetapi perlu menyentuh dimensi kultural dan keagamaan yang selama ini menjadi dasar praktik perkawinan. Keterlibatan tokoh agama dan masyarakat menjadi kunci untuk menjelaskan bahwa pencatatan bukan sekadar urusan administratif, melainkan bagian dari perlindungan hak keluarga. Pendekatan semacam ini membuka ruang perubahan yang lebih berkelanjutan tanpa harus bertumpu sepenuhnya pada instrumen pemaksaan hukum.

Dari sisi hierarki peraturan perundang-undangan, kedudukan surat edaran juga menjadi perhatian. Surat edaran pada dasarnya merupakan instrumen kebijakan administratif yang bersifat internal dan tidak memiliki kekuatan mengikat seperti undang-undang.³⁵ Pemberian status “kawin belum tercatat” dalam dokumen resmi seperti Kartu Keluarga dapat dipandang melampaui fungsi administratif apabila tidak selaras dengan norma yang lebih tinggi. Hal ini menimbulkan pertanyaan mengenai konsistensi antara kebijakan administratif dengan prinsip legalitas dalam hukum perkawinan. Ketidaksinkronan tersebut berpotensi melemahkan kepastian hukum yang seharusnya dijaga oleh sistem peraturan perundang-undangan.

Implikasi dari kebijakan ini juga terlihat dalam aspek perlindungan hukum. Pencantuman status tersebut memang memberi manfaat praktis, terutama dalam memastikan anak tetap memperoleh identitas hukum dan akses terhadap layanan publik. Di sisi lain, ketiadaan pencatatan resmi tetap menempatkan perempuan dan anak dalam posisi rentan ketika terjadi sengketa, seperti dalam perkara perceraian, warisan, atau tanggung jawab nafkah. Perlindungan hukum yang diberikan bersifat terbatas karena tidak didukung oleh bukti autentik berupa akta perkawinan. Situasi ini menunjukkan bahwa solusi administratif belum sepenuhnya mampu menggantikan fungsi pencatatan dalam memberikan jaminan hukum yang utuh.

Pendekatan yang diambil melalui surat edaran memperlihatkan upaya negara untuk menjembatani kesenjangan antara norma hukum dan realitas sosial. Kebijakan ini tidak dapat dilepaskan dari konteks masyarakat yang masih menghadapi berbagai hambatan dalam memenuhi

³⁵ Cholida Hanum, “Analisis Yuridis Kedudukan Surat Edaran Dalam Sistem Hukum Indonesia,” *Humani (Hukum Dan Masyarakat Madani)* 10, no. 2 (2020): 138–53, <https://doi.org/https://doi.org/10.26623/humani.v10i2.2401>.

prosedur formal pencatatan perkawinan. Kebutuhan akan fleksibilitas administratif menjadi alasan utama di balik lahirnya kebijakan tersebut. Dinamika ini memperlihatkan bahwa hukum tidak selalu berjalan dalam ruang yang ideal, melainkan terus beradaptasi dengan kondisi sosial yang berkembang.

Dapat disimpulkan kebijakan dalam Surat Edaran Dirjen Dukcapil Nomor 472.2/15145/Dukcapil Tahun 2021 menghadirkan upaya adaptif negara dalam menjawab realitas sosial, namun pada saat yang sama menimbulkan ketegangan normatif dengan prinsip pencatatan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Status “kawin belum tercatat” memberikan manfaat administratif dan membuka akses layanan publik, tetapi tidak mampu menghadirkan kepastian dan perlindungan hukum yang utuh karena tidak disertai legitimasi sebagai peristiwa hukum. Ambiguitas yang muncul berpotensi melemahkan konsistensi sistem hukum, membuka ruang penyimpangan, serta menempatkan perempuan dan anak dalam posisi rentan. Kebutuhan akan sinkronisasi regulasi, penguatan kelembagaan, serta peningkatan kesadaran hukum menjadi kunci agar kebijakan administratif tidak bertentangan dengan prinsip dasar hukum perkawinan dan tetap mampu menjamin kepastian hukum secara menyeluruh.

Kebijakan tersebut semakin dipertegas melalui Surat Edaran Dirjen Dukcapil Nomor 472.2/15145/Dukcapil Tahun 2021 yang secara eksplisit mengatur penulisan status “kawin belum tercatat” dalam Kartu Keluarga. Kehadiran aturan ini memperlihatkan upaya negara untuk tetap mengakomodasi kebutuhan administrasi warga meskipun belum memenuhi syarat formal pencatatan perkawinan. Pencantuman status ini memungkinkan pasangan dan anak tetap terdata dalam sistem kependudukan, sehingga tidak sepenuhnya terpinggirkan dari akses layanan publik. Di sisi lain, penggunaan istilah tersebut juga menegaskan bahwa secara hukum, perkawinan tersebut belum memperoleh pengakuan penuh sebagai peristiwa hukum yang sah.

KESIMPULAN

Kajian ini menunjukkan bahwa status “kawin belum tercatat” dalam Surat Edaran Dirjen Dukcapil Nomor 472.2/15145/Dukcapil Tahun 2021 secara normatif tidak dapat dipersamakan dengan perkawinan yang sah dan tercatat menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Status tersebut hanya merupakan bentuk pengakuan administratif terbatas yang bertujuan untuk menjamin akses warga terhadap layanan kependudukan, bukan sebagai legitimasi hukum atas suatu perkawinan. Dengan demikian, kedudukan hukumnya berada pada wilayah administratif sementara dan tidak memiliki kekuatan sebagai peristiwa hukum penuh yang melahirkan akibat hukum keperdataan secara sempurna. Perkawinan yang hanya berstatus “kawin belum tercatat” tetap berada dalam posisi rentan karena belum memperoleh pengakuan negara secara utuh sebagaimana perkawinan yang dibuktikan dengan akta nikah atau akta perkawinan.

Ketegangan muncul karena kebijakan administratif tersebut berpotensi dipahami sebagai bentuk legalisasi tidak langsung terhadap perkawinan yang belum memenuhi syarat formal pencatatan. Kondisi ini menimbulkan ketidakpastian hukum, perbedaan interpretasi di kalangan aparat, serta lemahnya perlindungan terhadap perempuan dan anak dalam perkara nafkah, waris, maupun perceraian. Negara perlu menegaskan bahwa status tersebut hanya bersifat sementara dan wajib ditindaklanjuti melalui pencatatan resmi, isbat nikah, atau pengesahan perkawinan sesuai ketentuan hukum yang berlaku. Sinkronisasi antara hukum perkawinan dan administrasi kependudukan menjadi penting agar fleksibilitas administratif tidak berubah menjadi ruang abu-abu yang melemahkan prinsip kepastian dan perlindungan hukum dalam sistem hukum keluarga Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Alhaidar, Nihrol Bahi, Muhammad Muhajir, and Syamsud Dhuha. "The Closure of Isbat for Polygamous Marriage on Legal Purpose Perspective." *Al-Hukama': The Indonesian Journal of Islamic Family Law* 13, no. 1 (2023): 1–26. <https://doi.org/10.15642/alhukama.2023.13.1.1-26>.
- Ali, Zainuddin. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika, 2013.
- Arifuddin, Qadriani. "Registration of Marriage as Fulfillment of Marriage Requirements According to Islamic Principles." *Nurani: Jurnal Kajian Syari'ah Dan Masyarakat* 24, no. 2 (2024): 317–28. <https://doi.org/https://doi.org/10.19109/nurani.v24i2.24529>.
- BS, Akmal Hakim, Muslim Zainuddin, Muhammad Iqbal, Muhammad Yusuf, and Erha Saufan Hadana. "Assessing Judges' Considerations of Urgent Grounds in Marriage Dispensation Decisions: A Case Study of the Jantho Sharia Court, Aceh, Indonesia." *El-Usrah: Jurnal Hukum Keluarga* 8, no. 2 (2025): 1000–1020. <https://doi.org/10.22373/ujhk.v8i2.27101>.
- Depari, Dhenis A., and Alwan Hadiyanto. "Teori Hukum Positivisme Hans Kelsen Dalam Perspektif Keadilan Dan Penerapannya." *Jurnal Ilmu Hukum* 3, no. 2 (2024): 9–16.
- Faizal, Liky. "Akibat Hukum Pencatatan Perkawinan." *ASAS: Jurnal Hukum Ekonomi Syariah* 8, no. 2 (2016): hlm. 58-67. <https://doi.org/https://doi.org/10.24042/asas.v8i2.1247>.
- Febrianti, Lora, and Rahmat Hidayat. "Unregistered Marriage Practices and Their Consequences: A Case Study in Pesisir Selatan Regency." *Al Mashaadir : Jurnal Ilmu Syariah* 5, no. 1 (2024): 1–13. <https://doi.org/10.52029/jis.v5i1.170>.
- Febrianty, Yenny, Sulastris Sulastris, and Zulfiani Zulfiani. "Existence of Registered/Unregistered Marriage Clauses in Family Cards from a Family Law Perspective." *Pena Justisia: Media Komunikasi Dan Kajian Hukum* 22, no. 3 (2024): 598. <https://doi.org/10.31941/pj.v22i3.3485>.

- Gapri, Laode, Abdul Razak, and Asraf. “Meningkatkan Kualitas Pelayanan Publik Dengan Siak: Inovasi Administrasi Kependudukan Di Kabupaten Kolaka Timur.” *Jurnal Manajemen Dan Bisnis* 4, no. 1 (2025): 367–87.
- Hadana, Erha Saufan, and Ikhsan. “Nikah Beda Agama Dan Problem Unifikasi Hukum Di Indonesia.” *Posita: Jurnal Hukum Keluarga Islam* 3, no. 1 (2025): 46–57. <https://doi.org/doi.org/10.52029/pjhki.v3i1.336>.
- Hadana, Erha Saufan, Mansari, and Irwansyah. “Implikasi Sosiologis Penjatuhan Talak Tiga Di Luar Pengadilan.” *Al-Ihkam: Jurnal Hukum Keluarga Jurusan Ahwal Al-Syakhshiyah Fakultas Syariah IAIN Mataram* 17, no. 2 (2025): 165–82. <https://doi.org/https://doi.org/10.20414/alihkam.v17i2.13665>.
- Hakim, Uu Lukmanul, Mahipal, and Yenny Febrianty. “Perkawinan Tidak Tercatat Dan Pengakuan Negara Terhadap Status Perkawinan Sebagai Perlindungan Hak Keperdataan Keluarga.” *ACTA DIURNAL Jurnal Lmu Hukum Kenotariatan* 9, no. 1 (2025): 47–64. <https://doi.org/https://doi.org/10.23920/acta.v9i1.2592>.
- Hani Zain Fathuri, and Lukman Santoso. “Ambiguitas Hak Atas Perkawinan Dan Kebebasan Beragama Dalam Undang-Undang No.1 Tahun 1974.” *Al-Syakhshiyah: Journal of Law and Family Studies* 1, no. 1 (1974): 303–35. <https://doi.org//doi.org/10.21154/syakhshiyah.v1i1.1825>.
- Hanum, Cholida. “Analisis Yuridis Kedudukan Surat Edaran Dalam Sistem Hukum Indonesia.” *Humani (Hukum Dan Masyarakat Madani)* 10, no. 2 (2020): 138–53. <https://doi.org/https://doi.org/10.26623/humani.v10i2.2401>.
- Iswanda, Nur. “Analisis Kualitas Pelayanan Pencatatan Nikah Di Kantor Urusan Agama Kabupaten Merauke: Perspektif Efektivitas, Akuntabilitas, Dan Kepuasan Masyarakat.” *Musamus Journal of Public Administration* 8, no. 1 (2025): 97–102.
- Jauhari, Iman, Azhari Yahya, Darmawan Darmawan, Dahlan Dahlan, and Muhammad Nasir. “A Legal Analysis of Unregistered Marriages From Ulama’s Perspectives in Aceh Province.” *Petita: Jurnal Kajian Ilmu Hukum Dan Syariah* 8, no. 2 (2023): 175–88. <https://doi.org/10.22373/petita.v8i2.196>.
- Lathifah, Itsnaatul. “Pencatatan Perkawinan: Melacak Akar Budaya Hukum Dan Respon Masyarakat Indonesia Terhadap Pencatatan Perkawinan.” *Al-Mazaahib* 3, no. 1 (2015): 43–54. <https://ejournal.uin-suka.ac.id/syariah/almazahib/article/view/1379/1200>.
- Mansari, Zahrul Fatahillah, Muzakir, Ahmad Fikri Oslami, and Muslim Zainuddin. “Concretization of Urgent Reason And Sufficient Evidence In Providing Marriage Dispensation For Children By The Judge.” *Nurani: Jurnal Kajian Syari’ah Dan Masyarakat* 20, no. 2 (2020): 195–206. <https://doi.org/https://doi.org/10.19109/nurani.v20i2.5898>.

- Mansari, Erha Saufan Hadana, and Rahmad Hidayat. "Hukum Dan Keadilan Dalam Dimensi Ilmu Hukum Dan Hukum Islam." *Journal of Dual Legal Systems* 1, no. 1 (2024): 17–27. <https://doi.org/https://doi.org/10.58824/jdls.v1i1.127>.
- Mazin, M. Alvin Nuzi Khairi. "Analisis Implementasi Pencatatan Perkawinan Menurut Peraturan Menteri Agama Dan Hukum Islam." *Jurnal Riset Hukum Keluarga Islam* 2, no. 2 (2022): 105–10. <https://doi.org/https://doi.org/10.29313/jrhki.vi.1379>.
- Muthalib, Salman Abdul. "Pengesahan Isbat Nikah Perkawinan Poligami: Kajian Putusan Nomor 130/Pdt.G/2020/Ms.Bna." *El-Usrah: Jurnal Hukum Keluarga* 5, no. 2 (2023): 224–38. <https://doi.org/10.22373/ujhk.v5i2.16040>.
- Rahmi, Nailur, Arifki Budia Warman, and Amri Effendi. "Building Legal Compliance: A Study on Nikah Sirri Practices in Tanjung Raya Subdistrict, Agam District, West Sumatra, Indonesia." *Samarah* 9, no. 1 (2025): 416–37. <https://doi.org/10.22373/sjkh.v9i1.28306>.
- Ramadhani, Indriya, Nur Sulistiyarningsih, and Solikhah. "The Legal Status of Children in Unregistered Marriage Divorces: Problems and Challenges." *El-Izdiwaj: Indonesian Journal of Civil and Islamic Family Law* 2, no. 1 (2024): 306–12. <https://doi.org/https://doi.org/10.24042/vccfbc74>.
- Rosyad, Imron, Helmy Ziaul Fuad, and Ashlaha Baladina Zaimuddin. "Criminalization of Unregistered Marriage in Indonesia: A Legal System Analysis Based on Friedman's Theory." *Al-'Adalah* 22, no. 1 (2025): 147–80. <https://doi.org/10.24042/adalah.v22i1.22779>.
- Rosyadi, Imron, and Aisyah Kahar. "Analysis of Legal Certainty Aspects in Indonesian Marriage Registration Rule." *Jurnal Hukum Dan Peradilan* 12, no. 3 (2023): 469. <https://doi.org/10.25216/jhp.12.3.2023.469-488>.
- Samsidar, Marilang, and Andi Muhammad Akmal. "Hukum Islam Dalam Perkawinan Di Indonesia: Telaah Sosial Budaya Dan Implikasinya." *Ekspose: Jurnal Penelitian Hukum Dan Pendidikan* 24, no. 1 (2025): 62–80. <https://doi.org/10.30863/ekspose.v24i1.9517>.
- Santoso, Dri, and Muhamad Nasrudin. "Polygamy in Indonesia and Its Relevance to the Protection of Women and Children in the Perspective of Islamic Law Philosophy." *AKADEMIKA: Jurnal Pemikiran Islam* 26, no. 1 (2021): 121–36. <https://doi.org/https://doi.org/10.32332/akademika.v26i1.2406>.
- Satriya Pamungkas, and Ana billah. "Studi Normatif Atas Ketentuan Pencatatan Nikah Dan Implikasinya Terhadap Legalitas Keluarga Siri." *USRAH: Jurnal Hukum Keluarga Islam* 5, no. 2 (2024): 321–31. <https://doi.org/10.46773/usrah.v5i2.1071>.
- Siska Ayu Anggraini, and Rachmat Panca Putera. "Konsep Legalitas Perkawinan Dalam Kompilasi Hukum Islam : Kajian Hukum Dan Sosial." *Al Fuadiy Jurnal Hukum Keluarga Islam* 5, no. 2 (2023): 71–83. <https://doi.org/10.55606/af.v5i2.1208>.

Sunggono, Bambang. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: PT Raja Grafindo, 2016.

Syarif, Mas Abdullah, Kasuwi Saiban, and Noer Yasin. "Problematika Pencantuman Status Perkawinan Yang Belum Tercatat Dalam Kartu Keluarga Perspektif Masalah." *Sakina: Journal of Family Studies* 7, no. 4 (2023): 548–59. <https://doi.org/10.18860/jfs.v7i4.6064>.

Zainuddin, Asriadi. "Legalitas Pencatatan Perkawinan Melalui Penetapan Isbat Nikah." *Al-Mujtahid: Journal of Islamic Family Law* 2, no. 1 (2022): 60. <https://doi.org/10.30984/ajifl.v2i1.1942>.