

**SINKRONISASI PERMENDAGRI DAN UNDANG-UNDANG PERKAWINAN  
TERHADAP PENERBITAN KARTU KELUARGA BAGI PASANGAN  
NIKAH SIRI**

**M. Adib Hamzawi**

*Dosen Institut Agama Islam Hasanuddin*

*Em\_a8e@yahoo.com*

**Hana Miftakhur Rochmah**

*Mahasiswa Institut Agama Islam Hasanuddin*

*Hanamifa05@gmail.com*

**ABSTRAK**

*Penelitian ini bertujuan untuk mengungkapkan bagaimana prosedur kartu keluarga yang menikah di bawah tangan menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri dan bagaimana sinkronisasi antara peraturan Permendagri dengan Undang Undang Perkawinan. Penelitian ini menggunakan metode penelitian pustaka atau library research dengan pendekatan yuridis normative. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa Proses dan prosedur bagi pasangan yang menikah di bawah tangan/siri menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Berdasarkan Pasal 34 Peraturan Presiden No. 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Pendudukan dan Pencatatan Sipil, maka dapat melampirkan Surat Tanggung Jawab Mutlak (STJM) atas kebenaran data dengan diketahui oleh 2 (dua) orang saksi, dapat dibuat oleh masyarakat dengan didasari oleh dua alasan yaitu, tidak memiliki surat keterangan kelahiran dan atau tidak memiliki buku nikah/ kutipan akta nikah atau bukti lain yang sah, tetapi status hubungan dalam Kartu Keluarga menunjukkan sebagai suami istri. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan Pasal 2 ayat 2 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 108 tahun 2019 tentang Blanko Kartu Keluarga, Register Dan Kutipan Akta Pencatatan Sipil memiliki conflict of norm (pertentangan antar norma) antar peraturan tingkat vertikal. Dengan demikian guna memberikan kepastian hukum pada masyarakat, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 108 tahun 2019 tentang Blanko Kartu Keluarga, Register Dan Kutipan Akta Pencatatan Sipil harus dilakukan uji materil (judicial review) atau mencari jalan alternative dengan mempertimbangkan hal-hal agar tidak ada pihak yang merasa dirugikan adanya peraturan tersebut dan tidak mempengaruhi syarat dan ketentuan administrasi yang lain.*

**Kata Kunci** : Sinkronisasi, Peraturan Perundang-undangan, Penerbitan KK

## ABSTRACT

*This study aims to reveal how the procedure for family cards underhand marriage according to the Minister of Home Affairs Regulation and how to synchronize between the Permendagri regulations and the Marriage Law. This research uses library research methods or library research with a normative juridical approach. The results of the study concluded that the process and procedures for couples who marry under the hand/siri according to the Regulation of the Minister of Home Affairs Based on Article 34 of Presidential Regulation No. 96 of 2018 concerning Requirements and Procedures for Registration of Occupation and Civil Registration, then you can attach a Letter of Absolute Responsibility (STJM) for the correctness of data known by 2 (two) witnesses, it can be made by the community based on two reasons, namely, not having birth certificate and or do not have a marriage book/quotation of marriage certificate or other valid evidence, but the relationship status on the Family Card shows that they are husband and wife. Law Number 1 of 1974 concerning Marriage Article 2 paragraph 2 and Regulation of the Minister of Home Affairs Number 108 of 2019 concerning Blank Family Cards, Registers and Citations of Civil Registration Deeds have conflicts of norms between vertical level regulations. Thus, in order to provide legal certainty to the public, Minister of Home Affairs Regulation Number 108 of 2019 concerning Blank Family Cards, Registers and Citations of Civil Registration Deeds must be subject to a judicial review or find an alternative way by considering matters so that no party feel disadvantaged by the existence of these regulations and do not affect other administrative terms and conditions.*

**Keywords :** *Synchronization, Laws and Regulations, Issuance of Family Card.*

## PENDAHULUAN

Dalam Undang-Undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974 Pasal 1 dijelaskan bahwa: “perkawinan merupakan ikatan lahir dan batin antara seorang wanita dengan pria sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang berbahagia dan kekal berdasarkan ketuhanan Yang Maha Esa”.<sup>1</sup> Perkawinan merupakan ikatan lahir bathin antara laki – laki dan perempuan yang dinaungi dalam satu lembaga dan diakui baik secara agama maupun secara hukum. Al-Qur’an secara tertulis banyak menganjurkan manusia untuk hidup berpasang-pasangan yang bertujuan mewujudkan keluarga sakinah, mawaddah dan rahmah. Berkaitan dengan status perkawinan, dalam al-qur’an surat An-Nisa’ 4:21 juga menjelaskan: “*Dan bagaimana kamu akan mengambilnya kembali, padahal kamu telah bergaul satu sama lain (sebagai suami-istri). Dan mereka (istri-istrimu) telah mengambil perjanjian yang kuat (ikatan perkawinan) dari kamu*”. Bahwa perkawinan sebagai mistaqan gholidhan, yakni sebuah ikatan yang

---

<sup>1</sup> Depag RI, Himpunan peraturan Perundang-undangan Perkawinan: Undang - Undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974 (Jakarta: Dirjen Bimas Islam dan Penyelenggaraan Haji,2011), h. 64

kokoh. Ikatan tersebut mulai diakui setelah terucapnya sebuah perjanjian yang tertuang dalam ijab dan qabul.

Sesuai perkembangan zaman dengan berbagai pertimbangan kemaslahatan, Islam di Indonesia mengatur pencatatan perkawinan melalui perundang-undangan dengan tujuan untuk mewujudkan ketertiban perkawinan dalam masyarakat. Apabila terjadi peselisihan atau salah satu pihak tidak bertanggung jawab<sup>2</sup>, maka suami atau istri dapat melakukan upaya hukum. Sebagaimana dijelaskan dalam Undang – Undang No. 1 Tahun 1974 tentang perkawinan, bahwa suatu perkawinan adalah sah apabila dilakukan menurut hukum dan kepercayaan dan disamping itu tiap-tiap perkawinan harus dicatat menurut peraturan perundang-undang yang berlaku. Yang artinya, setiap perkawinan yang dilakukan menurut kepercayaan agamanya masing – masing itu dianggap sah dan mempunyai kekuatan hukum jika dicatat menurut peraturan undang-undang yang berlaku. Di Indonesia ini, salah satu langkah awal untuk mendapatkan jaminan hukum dalam sebuah ikatan perkawinan adalah dengan mencatatkan kepada lembaga yang berwenang. Hal tersebut berlaku bagi seluruh agama yang ada di Indonesia yakni agama Islam, Kristen, Katolik, Hindu dan Budha. Sebagaimana dijelaskan dalam Undang - Undang No. 22 Tahun 1946 jo. Undang - Undang No. 32 1954 tentang Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk (Penjelasan Pasal 1), juga dalam Undang - Undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan pasal 2 ayat 2, yang diperkuat dengan Inpers RI No. 1 tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam pasal 5 dan 6.

Pada kenyataannya tidak semua masyarakat islam Indonesia mengikuti prosedur atau aturan yang telah berlaku. Hal tersebut dapat dibuktikan bahwa sebagian masyarakat masih melaksanakan praktik nikah yang tidak tercatat (nikah siri) di Petugas Pencatat Nikah (PPN) dan Kantor Urusan Agama (KUA). Hal tersebut terjadi karena perkawinan siri jika ditinjau dari sudut pandang agama hukumnya sah, akan tetapi jika dilihat dari sudut pandang hukum positif secara perdata tidak memiliki perlindungan hukum. Sebagian dari masyarakat memilih jalan alternative yakni perkawinan tanpa dicatat untuk menghalalkan sebuah ikatan perkawinan antara laki – laki dan perempuan. Persoalan yuridis yang timbul dari perkawinan siri berkaitan dengan pembuktian adanya pernikahan tersebut menurut Undang-undang yang dibuktikan dengan akta pernikahan, sehingga

---

<sup>2</sup> Abd. Shomad, Hukum Islam, Penormaan Prinsip Syariah dalam Hukum Islam, (Jakarta

ketika pernikahan tidak dilaksanakan sesuai dengan aturan tersebut, maka akan kesulitan dalam pembuktian pernikahannya, karena tidak tercatat pada instansi yang berwenang. Dengan demikian, permasalahan yang dihadapi baik itu berkaitan dengan administrasi kependudukan maupun persoalan yuridis bagi pihak yang melakukannya. Sedangkan, untuk menjamin sebuah kepastian hukum kehidupan bersama dalam tali ikatan perkawinan, agama telah menetapkan tentang keabsahan perkawinan, sedangkan undang-undang menetapkan keabsahan secara perdata yakni administrative yang dilakukan oleh Negara. Adanya keabsahan secara perdata untuk melindungi atau memberikan kekuatan hukum bagi pihak istri dan anak yang lahir dari status nikah siri, jika ada hal – hal yang tidak diinginkan dalam hubungan ikatan perkawinan.

Fungsi dan kedudukan pencatatan perkawinan adalah untuk menjamin ketertiban hukum yang berfungsi sebagai instrument kepastian hukum, mempermudah dalam urusan hukum dan salah satu sebagai bukti perkawinan.<sup>3</sup> Dan setiap penduduk wajib melaporkan peristiwa kependudukan dan peristiwa penting yang dialaminya kepada instansi pelaksana, sebab setiap kejadian atau peristiwa penting yang dialami seperti halnya kelahiran, kematian dan perkawinan akan membawa akibat terhadap penerbitan atau perubahan Kartu Keluarga (KK), kartu tanda penduduk (KTP) dan atau surat keterangan yang lainnya.<sup>4</sup>

Kartu keluarga wajib dimiliki oleh setiap keluarga, dicetak rangkap tiga yang masing-masing dipegang oleh kepala keluarga, ketua RT dan kantor kelurahan. Kartu keluarga menjadi dasar untuk penerbitan KTP dan menjadi dasar bagi pemenuhan hak warga lainnya dan bagi pemerintah menjadi dasar untuk pengambilan keputusan/kebijakan. Salah satu persyaratan dalam pembuatan kartu keluarga wajib menunjukkan akta perkawinan menyebabkan masyarakat yang tidak mencatatkan perkawinannya atau nikah siri menjadi kehilangan hak administrasi kependudukan. Akan tetapi, dalam aturan terbaru dari permendagri nomor 108 tahun 2019 tentang persyaratan dan tata cara pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil, bagi pasangan nikah siri dapat membuat KK hanya dengan menyerahkan persyaratan berupa SPTJM dan dua orang saksi. Munculnya aturan tersebut didasari dengan prinsip dari direktur jendral Mendagri

---

<sup>3</sup> Neng Djubaedah, *Pencatatan Perkawinan dan Perkawinan Tidak Dicatat Menurut Hukum Tertulis di Indonesia dan Hukum Islam* (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), h. 15

<sup>4</sup> Fulthoni, et al., *Memahami Kebijakan Administrasi Kependudukan* (Jakarta: ILRC, 2009), h. 2

yang menegaskan bahwa seluruh penduduk Indonesia wajib terdata dalam KK. Dengan demikian, adanya Peraturan Menteri Dalam Negeri yang mempermudah bagi pasangan nikah siri ini justru tidak sesuai dengan peraturan Undang – Undang No. 1 Tahun 1974 tentang perkawinan yang menghendaki agar terwujudnya ketertiban administrasi dalam pencatatan perkawinan. Terutama dalam sinkronisasi antara peraturan Undang - Undang perkawinan dengan Peraturan Menteri dalam Negeri yang mana salah satu norma menginginkan supaya perkawinan menghendaki agar dicatat sesuai dengan peraturan undang-undang berlaku. Sebaliknya dalam norma baru Permendagri menghendaki nikah siri juga dapat menerbitkan Kartu Keluarga baru.

### **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan metode penelitian pustaka atau library research dengan pendekatan yuridis normative. Yuridis normative bermakna penelitian yang berusaha menganalisis aturan hukum dan mengkaji bahan hukum sekunder berdasarkan penelitian perpustakaan. Penelitian kepustakaan adalah serangkaian kegiatan yang berkenaan dengan metode pengumpulan data pustaka, membaca dan mencatat serta mengolah bahan penelitian.<sup>5</sup> Penelitian ini menggunakan data primer dan sekunder. Adapun yang menjadi sumber data primer pada penelitian ini adalah Undang - Undang perkawinan, peraturan Menteri Dalam Negeri dan gambaran umum terkait prosedur serta persyaratan pembuatan kartu keluarga yang mengatur tentang pembolehan pembuatan KK bagi pasangan nikah siri. data sekunder yang digunakan adalah buku-buku atau bahan hukum yang terdapat literatur perpustakaan khususnya yang membahas perkawinan, nikah siri, serta buku/kitab yang berhubungan dengan pembahasan yang akan diteliti. Teknik penumpulan data dalam penelitian ini menggunakan metode dokumentasi, karena penelitian ini merupakan jenis penelitian kepustakaan. Analisis data dilakukan secara kualitatif dengan cara memberikan interpretasikan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Dengan pendekatan content analysis dan dalam pemaparannya menggunakan metode diskriptif.

---

<sup>5</sup> Mestika Zed, *Metode Penelitian Kepustakaan*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2008), h. 3

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### **Pencatatan Perkawinan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 108 tahun 2019**

#### **1. Undang – Undang Nomor 1 tahun 1974 Tentang Perkawinan**

Membahas masalah perkawinan, jika ditinjau dari perspektif fikih perkawinan telah sah dilakukan apabila memenuhi rukun dan syarat-syarat sahnya perkawinan. Nikah siri merupakan istilah hanya ada dikalangan masyarakat Indonesia, meskipun disisi lain system hukum Indonesia tidak mengakui adanya istilah nikah siri, jika ditinjau dari aturan perundangundangan. Sedangkan, di Indonesia ini sebagai Negara hukum menuntut adanya sebuah hukum dalam konteks perkawinan, salah satunya keharusan pencatatan perkawinan. Yang telah diatur dalam Undang - Undang tentang perkawinan bahwa setiap ikatan perkawinan harus dicatatkan berdasarkan dengan peraturan perundang – undangan yang berlaku.

Pembentukan Rancangan Undang-Undang Perkawinan telah dilaksanakan mulai tahun 1973. Pada saat itu, rumusan Pasal 2 ayat (1) berbunyi:”perkawinan adalah sah apabila dilakukan dihadapan pencatat perkawinan, dicatatkan dalam daftar pencatat perkawinan oleh pegawai tersebut, dan dilangsungkan menurut ketentuan undang-undang ini dan/atau ketentuan hukum perkawinan pihak-pihak yang melakukan perkawinan, sepanjang tidak bertentangan dengan undangundang”. Dari rumusan di atas terlihat jelas bahwa pencatatan perkawinan merupakan faktor yang menentukan sah atau tidaknya suatu perkawinan, terlepas dari persoalan apakah perkawinan itu sendiri dilangsungkan menurut ketentuan undang-undang ini saja atau dilangsungkan menurut ketentuan hukum perkawinan masing-masing ataupun dilangsungkan menurut ketentuan dimaksud, yaitu menurut undang-undang dan hukum perkawinan masing-masing (hukum adat, hukum Islam, dan Burgerlijk Wetboek).

Dari pembahasan-pembahasan dan mendengarkan pendapat dari para ahli, khususnya para ahli hukum Islam saat itu, maka rumusan Pasal 2 dalam Rancangan Undang-Undang Perkawinan Tahun 1973, dirubah menjadi UndangUndang Perkawinan tahun 1974 yaitu pada pembahasan tingkat ke-3 di DPR, yaitu bahwa rumusan mengenai sahnya perkawinan disebut dalam 1 Pasal yaitu pasal 2 Undang-Undang Perkawinan Tahun 1974, sedangkan permasalahan untuk poligami dan perceraian ditentukan dalam pasal-pasal yang lain dalam UndangUndang Perkawinan

tahun 1974. Rumusan Pasal 2 yang disepakati sampai pembicaraan tingkat ke-5 tentang sahnya perkawinan yaitu: 1.) Ayat (1): perkawinan adalah sah apabila dilakukan menurut masing-masing agamanya dan kepercayaan itu. 2) Ayat (2): tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundangundangan yang berlaku.

Berdasarkan ketentuan bunyi pasal 2 di atas, maka pencatatan perkawinan bukan menjadi syarat sahnya perkawinan tetapi hanya untuk kepentingan administrasi Negara sebagai bukti bahwa perkawinan benar-benar telah terjadi. Bahwa pencatatan perkawinan bukanlah syarat wajib suatu perkawinan, karena syarat wajibnya adalah menurut hukum agama dan kepercayaan masing-masing. Jadi pencatatan perkawinan keberlakuannya, berdasarkan pembahasan-pembahasan tentang Undang-Undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974 di DPR, akhirnya ditetapkan hanya sebagai syarat Administrasi Negara saja bahwa telah terjadi suatu perkawinan dalam hukum Negara. Sehingga keberlakuannya di pisahkan dari Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan.<sup>6</sup>

Pemisahan kedua pasal inilah yang akhirnya menimbulkan banyak persepsi yang salah dimasyarakat tentang keberlakuan Pasal 2 ini, berakibat terjadinya perkawinan yang tidak dicatatkan dan banyak mendatangkan kemadharatan bagi perempuan dan anak-anak yang dilahirkan dari perkawinan yang hanya sah menurut Pasal 2 ayat (1). Bila diteliti lebih lanjut, fungsi dan tujuan pencatatan perkawinan, ternyata lebih membawa kemaslahatan, yaitu untuk menjamin ketertiban, kepastian hukum dan memudahkan kontrol sosial dalam kehidupan masyarakat. Selain itu juga bertujuan untuk memberikan perlindungan hukum bagi perempuan dan anak-anaknya. Sehingga kemungkinan-kemungkinan buruk yang berkaitan dengan persaksian dan pembuktian dalam kehidupan keluarga sedini mungkin dapat di hindari. Jadi berdasarkan masalah mursalahnya, yakni dilihat dari kemaslahatan dan kerugiannya, pencatatan perkawinan itu, dalam kondisi masyarakat saat ini merupakan suatu hal yang wajib dan seharusnya dimasukkan dalam syarat perkawinan dalam umat Islam.

---

<sup>6</sup> Sajuti Thalib, *Hukum Kekeluargaan Indonesia*, (Jakarta: UI Press, 1986), h. 65

## **2. Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 108 tahun 2019 tentang Blanko Kartu Keluarga, Register Dan Kutipan Akta Pencatatan Sipil**

Semenjak diterbitkannya kebijakan dari Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 108 tahun 2019 tentang blanko kartu keluarga, register dan kutipan akta pencatatan sipil. Jadi setiap perkawinan saat ini dapat dicatat dalam kartu keluarga, sehingga apabila ada seorang laki-laki dan 43 perempuan mengaku sudah menikah tetapi tidak dapat menunjukkan buku nikah atau akta perkawinannya, maka dalam format terbaru yakni kartu keluarga yang tertulis statusnya “kawin belum tercatat”. Pemberian KK bagi pasangan nikah siri sebenarnya juga memiliki dampak positif karena adanya KK tersebut sang anak dapat membuat akta kelahiran.

Bedasarkan Pasal 34 Peraturan Presiden No. 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Pendudukan dan Pencatatan Sipil, maka dapat melampirkan Surat Tanggung Jawab Mutlak (STJM) atas kebenaran data dengan diketahui oleh 2 (dua) orang saksi, dapat dibuat oleh masyarakat dengan didasari oleh dua alasan yaitu, tidak memiliki surat keterangan kelahiran dan atau tidak memiliki buku nikah/ kutipan akta nikah atau bukti lain yang sah, tetapi status hubungan dalam KK menunjukkan sebagai suami istri.

## **Sinkronisasi Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 108 tahun 2019 tentang Blanko Kartu Keluarga, Register Dan Kutipan Akta Pencatatan Sipil dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan**

Pemerintah telah lama berupaya untuk menegakkan tertib hukum dalam pencatatan pernikahan ini, terutama sejak ditetapkannya Undang-- Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Pencatatan perkawinan meskipun telah disosialisasikan dan dilembagakan akan tetapi masih ditemui banyak hambatan untuk mengefektifkan ketentuan tersebut. Kendala itu terjadi karena masyarakat muslim masih ada yang memahami bahwa ketentuan perkawinan lebih menekankan perspektif fiqh sentris. Menurut pemahaman ini perkawinan dianggap sah apabila sudah memenuhi rukun dan syarat perkawinan seperti yang ditentukan oleh ketentuan fiqh, meskipun tidak diikuti oleh pencatatan perkawinan. Alasan ini pulalah yang dahulu menjadi salah satu bahan polemik yang tajam antara kelompok umat Islam dengan pemerintah ketika Undang-- Undang Perkawinan.



Adapun istilah nikah dibawah tangan atau biasa dikenal dengan nikah siri, adalah perkawinan yang dirahasiakan, dapat diartikan perkawinan tersebut tidak ada pemberitahuan atau pengumuman pada masyarakat. Seperti pada umumnya nikah siri hanya dilaksanakan dihadapan seorang tokoh agama atau ustadz (sebagai naib) yang mana perkawinan tersebut tidak tercatat di Kantor Urusan Agama (KUA). Sedangkan, dalam sebuah ikatan perkawinan juga mengharuskan adanya hubungan keperdataan, yakni adanya pencatatan yang dibuktikan dengan akta nikah. Akta nikah merupakan sebagai bukti otentik bagi suami istri untuk melakukan upaya perlindungan hukum apabila ada salah satu pihak melalaikan kewajibannya. Sehingga, perkawinan yang tanpa disertai adanya akta nikah tidak memiliki perlindungan hukum.

Beberapa bulan lalu Direktorat Jenderal Pendudukan dan Catatan Sipil (Dukcapil) Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) Zudan Arif Fakrulloh memaparkan pada prinsipnya, semua penduduk Indonesia wajib terdata dalam KK. Namun, untuk pasangan nikah siri, Zudan menegaskan, Dukcapil tidak dalam posisi menikahkan, melainkan hanya mencatat telah terjadinya pernikahan.<sup>7</sup> Yang telah membuat saya tertarik untuk membahas dan menganalisis bahwa pasangan yang sudah menikah (secara agama) tapi tidak memiliki buku nikah dapat memiliki kartu keluarga (KK) dengan diberi tanda khusus. Tujuannya adalah memberikan perlindungan bagi anak yang dilahirkan dari nikah siri. Disamping itu alasan lain adalah seorang anak mempunyai hak untuk tahu siapa ayahnya dan dituntut bertanggung jawab terhadap anaknya. Untuk itu Dukcapil akan mencatatkan dan menerbitkan KK bagi yang bersangkutan. Penerbitan KK ini tentunya disertai beberapa syarat-syarat seperti menunjukkan dokumen telah melakukan perkawinan secara agama (siri), melampirkan surat pernyataan tanggung jawab mutlak (SPTJM), pernyataan dua (2) orang saksi dengan melampirkan identitas kependudukan.

Aktivitas pencatatan bagi nikah siri mendapatkan KK menjadi terobosan hukum baru yang difasilitasi oleh Dukcapil. Tentunya Dukcapil melakukan terobosan ini bukan tanpa sebab salah satunya mengikuti perintah Putusan Mahkamah Konstitusi No. 46/P Undang-Undang-VII/2010. Putusan ini menggambarkan salah satu solusi bahwa anak dapat dihubungkan dengan orang tuanya bila perkawinan orang tuanya dapat dibuktikan

---

<sup>7</sup> <https://news.detik.com/berita/d-5756861/pasangan-nikah-siri-bisa-buat-kartu-keluarga-inicontoh-dokumennya>. Diakses 09 Oktober 2021

kebenarannya (benar-benar menikah secara agama).<sup>8</sup> Putusan ini jelas mengakui dan memberikan perlindungan hak terhadap anak yang dilahirkan karena nikah siri karena anak tidak boleh menjadi korban akibat perkawinan orang tuanya.

Bahkan bila anak hasil nikah siri tidak diakui oleh ayahnya, tetapi bila dapat dibuktikan secara ilmu pengetahuan atau teknologi (Tes DNA) maka anak tersebut mempunyai hubungan keperdataan dengan ayahnya. Tentunya pengakuan semacam ini tidak lahir dengan sendirinya, melainkan perlu penetapan dari pengadilan. Dukcapil sebagai lembaga pencatat juga menjalankan perintah Undang-Undang No. 23 Tahun 2006 jo 24 tahun 2013 Tentang Administrasi Kependudukan dimana tugas pokoknya adalah mencatatkan peristiwa penting penduduk Indonesia kedalam database kependudukan. Perkawinan dan kelahiran adalah contoh peristiwa penting yang diakui di Indonesia, sehingga harus dicatatkan kedalam database, tetapi implementasi pencatatan ini sebaiknya harus sejalan dengan syarat-syarat yang ada pula pada peraturan pelaksanaan tentang perkawinan. Persyaratan pemberian KK pada nikah siri memiliki esensi yang hampir sama dengan pencatatan perkawinan hanya saja pelaporannya dilakukan setelah nikah siri dan diberi tanda khusus bahwa itu belum tercatat.

Membaca dari beberapa alasan sejarah lahirnya Undang-Undang Perkawinan di Indonesia adalah semangat perlindungan hukum bagi kaum wanita dan anak-anak. Perlindungan dari kesewenangan pihak laki-laki ketika melakukan : perkawinan, perceraian, dan poligami sehingga lahirnya syarat-syarat (administrasi) yang cukup ketat untuk melakukannya. Kesemua syarat tertera jelas pada Undang-Undang dan Peraturan pelaksanaannya, sehingga perkawinan yang memenuhi syarat maka para pihak akan mendapat pengakuan dan perlindungan dari negara. Ada benang merah yang kuat mengapa syarat administrasi melakukan perkawinan itu ketat, karena ketika hendak bercerai pasangan ini akan melalui proses yang ketat juga. Indonesia adalah negara yang menganut asas “mempersulit perceraian” sehingga pasangan yang hendak bercerai harus mampu menunjukkan keinginan bercerai termasuk pembagian tanggung jawab terhadap anak. Patut diuji terobosan Dukcapil ketika pasangan nikah siri itu bercerai, apakah dapat dituntut secara hukum hak dan kewajiban si ayah meskipun telah menggunakan SPTJM.

---

<sup>8</sup> [https://www.bphn.go.id/data/documents/putusan\\_46-pUndang--Undang-viii-2010\\_\(perkawinan\).pdf](https://www.bphn.go.id/data/documents/putusan_46-pUndang--Undang-viii-2010_(perkawinan).pdf). Diakses pada 28 Mei 2022

Dalam hierarki perundang-undangan, kekuatan yang mengikat Peraturan Menteri dalam Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang No. 12/2011 menegaskan: “Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.” Dari ketentuan di atas, terdapat dua syarat agar peraturan-peraturan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang No. 12/2011 memiliki kekuatan mengikat sebagai peraturan perundang-undangan, yaitu: a) diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; atau b) dibentuk berdasarkan kewenangan.<sup>9</sup>

Dalam doktrin, hanya dikenal dua macam peraturan perundangundangan dilihat dasar kewenangan pembentukannya, yaitu peraturan perundang-undangan yang dibentuk atas dasar: a) atribusi pembentukan peraturan perundang-undangan; dan b) delegasi pembentukan peraturan perundang-undangan Peraturan menteri yang dibentuk atas dasar perintah dari undang-undang tersebut dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan atas dasar delegasi (*delegated legislation*). Dengan demikian, secara umum peraturan perundang-undangan delegasi adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk atas dasar perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Kembali pada persoalan keberadaan dan kekuatan mengikat peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang No. 12/2011, Termasuk Peraturan Menteri, Pasal 8 Ayat (2) Undang-Undang No. 12/2011 tidak hanya mengatur keberadaan peraturan perundang-undangan atas dasar delegasi (peraturan yang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi).

Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang No. 12/2011 juga menegaskan adanya peraturan perundang-undangan “yang dibentuk atas dasar kewenangan”. Istilah “kewenangan” dalam ketentuan tersebut, tentu saja bukan kewenangan membentuk peraturan melainkan kewenangan pada ranah lain. Misalnya, Menteri melaksanakan kewenangan atas urusan pemerintahan tertentu yang merupakan kekuasaan Presiden. Artinya, apabila Menteri membentuk Peraturan Menteri tanpa adanya “perintah dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”, Peraturan Menteri tersebut tetap dikategorikan sebagai

---

<sup>9</sup> <https://www.hukumonline.com/klinik/a/kedudukan-peraturan-menteri-dalam-hierarkiperaturanperundang-undangan> . Diakses pada 08 Juni 2022

peraturan perundang-undangan. Padahal dalam doktrin tidak dikenal jenis peraturan perundang-undangan demikian.

Hal ini perlu dikaji lebih lanjut dari perspektif Ilmu Perundang-undangan terutama dalam kaitannya peraturan perundang-undangan sebagai norma hukum yang bersifat hierarkis dimana norma hukum yang lebih rendah mencari validitasnya pada norma hukum yang lebih tinggi. Dalam undang-undang sebelumnya (Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004), tidak dikenal peraturan perundang-undangan yang dibentuk atas dasar kewenangan, termasuk dalam hal peraturan menteri. Peraturan Menteri yang dibentuk tanpa adanya pendelegasian dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sebelum berlaku Undang-Undang No. 12/2011, dikenal secara teoritik sebagai peraturan kebijakan (*beleidregels*). Yaitu suatu keputusan pejabat administrasi negara yang bersifat mengatur dan secara tidak langsung bersifat mengikat umum, namun bukan peraturan perundang-undangan.<sup>10</sup>

Karena bukan peraturan perundang-undangan, peraturan kebijakan tidak dapat diuji oleh Mahkamah Agung yang memiliki kewenangan menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Dengan adanya ketentuan Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang No. 12 tahun 2011, maka tidak lagi perbedaan antara Peraturan Menteri yang merupakan peraturan perundang-undangan dengan Peraturan Menteri yang merupakan Aturan Kebijakan.

Kedudukan Peraturan Menteri yang telah dibentuk sebelum berlakunya Undang-Undang No. 12 tahun 2011, tetap berlaku sepanjang tidak dicabut atau dibatalkan. Namun demikian, terdapat dua jenis kedudukan Peraturan Menteri yang dibentuk sebelum berlakunya Undang-Undang No. 12 tahun 2011. *Pertama*, Peraturan Menteri yang dibentuk atas dasar perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, berkualifikasi sebagai peraturan perundang-undangan. *Kedua*, Peraturan Menteri yang dibentuk bukan atas dasar perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (atas dasar kewenangan), berkualifikasi sebagai Aturan Kebijakan. Hal ini disebabkan Undang-Undang No. 12 tahun 2011 berlaku sejak tanggal diundangkan (*vide* Pasal 104 Undang-Undang No. 12 tahun 2011), sehingga adanya Peraturan Menteri yang dibentuk sebelum tanggal diundangkannya Undang-Undang No. 12 tahun 2011 masih

---

<sup>10</sup> Bagir Manan dan Kuntana Magnar: (1997, hlm. 169).

tunduk berdasarkan ketentuan undang-undang yang lama (Undang--Undang No.10 tahun 2004). Konsekuensinya, hanya Peraturan Menteri kategori pertama di atas, yang dapat dijadikan objek pengujian Mahkamah Agung.

Selanjutnya, kedudukan Peraturan Menteri yang dibentuk setelah berlakunya Undang--Undang No. 12 tahun 2011, baik yang dibentuk atas dasar perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maupun yang dibentuk atas dasar kewenangan di bidang urusan pemerintahan tertentu yang ada pada menteri, berkualifikasi sebagai peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, Peraturan Menteri tersebut memiliki kekuatan hukum yang bersifat mengikat umum dan dapat dijadikan objek pengujian pada Mahkamah Agung, apabila dianggap bertentangan dengan undang-undang. Sekedar menegaskan kembali, kedudukan Peraturan Menteri yang dibentuk tanpa delegasi atas kewenangan di bidang administrasi negara perlu dikaji lebih lanjut.

Berbagai regulasi yang muncul pada saat ini nampaknya membingungkan masyarakat dalam melaksanakan aturan yang berlaku, bukannya terimplementasi dengan baik namun menimbulkan problematika baru. Padahal hukum pada fungsinya harus bisa dijadikan sebagai sarana untuk memecahkan problematika dalam penyelenggaraan negara. Oleh karenanya, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan Pasal 2 ayat 2 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 108 tahun 2019 tentang Blanko Kartu Keluarga, Register Dan Kutipan Akta Pencatatan Sipil memiliki conflict of norm (pertentangan antar norma) antar peraturan tingkat vertikal.

Sebagai lembaga yang berwenang memberikan KK di Indonesia sebaiknya Dukcapil juga mengajak Kementerian Agama dan Pengadilan untuk selalu mensosialisasikan pentingnya penetapan perkawinan nikah siri (isbat nikah) kepada pelaku nikah siri. Sinergi yang positif diantara masing-masing lembaga seperti memfasilitasi memberikan akses kemudahan tempat, prosedur, biaya, waktu yang singkat hingga dilakukan secara terpusat pada salah satu lembaga dengan mekanisme yang mudah sehingga menarik minat pelaku nikah siri untuk menetapkan perkawinan. Hal ini justru lebih sejalan dengan semangat perlindungan hukum perkawinan, karena tidak hanya memperhatikan tanggung jawab anak, tetapi juga terhadap istri. Dengan demikian guna memberikan kepastian hukum pada masyarakat, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 108 tahun 2019 tentang Blanko Kartu Keluarga, Register Dan Kutipan Akta

Pencatatan Sipil harus dilakukan uji materil (judicial review) atau mencari jalan alternative dengan mempertimbangkan hal-hal agar tidak ada pihak yang merasa dirugikan adanya peraturan tersebut dan tidak mempengaruhi syarat dan ketentuan administrasi yang lain.

## **KESIMPULAN**

Proses dan prosedur bagi pasangan yang menikah di bawah tangan/siri menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Berdasarkan Pasal 34 Peraturan Presiden No. 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Pendudukan dan Pencatatan Sipil, maka dapat melampirkan Surat Tanggung Jawab Mutlak (STJM) atas kebenaran data dengan diketahui oleh 2 (dua) orang saksi, dapat dibuat oleh masyarakat dengan didasari oleh dua alasan yaitu, tidak memiliki surat keterangan kelahiran dan atau tidak memiliki buku nikah/ kutipan akta nikah atau bukti lain yang sah, tetapi status hubungan dalam Kartu Keluarga menunjukkan sebagai suami istri.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan Pasal 2 ayat 2 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 108 tahun 2019 tentang Blanko Kartu Keluarga, Register Dan Kutipan Akta Pencatatan Sipil memiliki conflict of norm (pertentangan antar norma) antar peraturan tingkat vertikal. Dengan demikian guna memberikan kepastian hukum pada masyarakat, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 108 tahun 2019 tentang Blanko Kartu Keluarga, Register Dan Kutipan Akta Pencatatan Sipil harus dilakukan uji materil (judicial review) atau mencari jalan alternative dengan mempertimbangkan hal-hal agar tidak ada pihak yang merasa dirugikan adanya peraturan tersebut dan tidak mempengaruhi syarat dan ketentuan administrasi yang lain.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Depag RI, *Himpunan peraturan Perundang-undangan Perkawinan: Undang - Undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974*. Jakarta: Dirjen Bimas Islam dan Penyelenggaraan Haji, 2011
- Djubaedah, Neng. *Pencatatan Perkawinan dan Perkawinan Tidak Dicatat Menurut Hukum Tertulis di Indonesia dan Hukum Islam*. Jakarta: Sinar Grafika, 2012.
- Fulthoni, et al., *Memahami Kebijakan Administrasi Kependudukan*. Jakarta: ILRC, 2009.

Manan, Bagir dan Kuntana Magnar. 1997.

Shomad, Abd. *Hukum Islam, Penormaan Prinsip Syariah dalam Hukum Islam*, Jakarta

Thalib, Sajuti. *Hukum Kekeluargaan Indonesia*. Jakarta: UI Press, 1986

Zed, Mestika. *Metode Penelitian Kepustakaan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2008

<https://news.detik.com/berita/d-5756861/pasangan-nikah-siri-bisa-buat-kartu-keluarga-inicontoh-dokumennya>. Diakses 09 Oktober 2021

[https://www.bphn.go.id/data/documents/putusan\\_46-pUndang--Undang-viii-2010\\_\(perkawinan\).pdf](https://www.bphn.go.id/data/documents/putusan_46-pUndang--Undang-viii-2010_(perkawinan).pdf). Diakses pada 28 Mei 2022

<https://www.hukumonline.com/klinik/a/kedudukan-peraturan-menteri-dalam-hierarkiperaturanperundang-undangan> . Diakses pada 08 Juni 2022