



**ANALISIS YURIDIS TERHADAP PENCATATAN PERKAWINAN  
TIDAK TERCATAT DALAM KARTU KELUARGA BERDASARKAN  
PERMENDAGRI NOMOR 109 TAHUN 2019 TENTANG FORMULIR DAN BUKU  
YANG DIGUNAKAN DALAM ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN  
DITINJAU DARI HIRARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

**TESIS**

**Diajukan untuk Memenuhi Salah Satu Syarat  
Memperoleh Gelar Magister Hukum (M.H)  
pada Program Studi Magister Hukum Tata Negara**

Oleh:

**KGS.NURDIN YASIN  
NIM. 2030105007**

**FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI (UIN) RADEN FATAH  
PALEMBANG**

2022



## PERSETUJUAN PEMBIMBING

Kami yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama Pembimbing I : Dr. Rr. Rina Antasari., S.H., M.Hum  
NIP : 19630712 198903 2004

Nama Pembimbing II : Dr. Drs. Muhamad Harun, M.Ag  
NIP : 19680821 199503 1003

Dengan ini menyetujui bahwa Tesis yang berjudul "Analisis Yuridis Terhadap Pencatatan Kawin Siri Dalam Kartu Keluarga Berdasarkan Pasal 5 Ayat 2 Huruf B Permendagri Nomor 109 Tahun 2019 Tentang Formulir Dan Buku Yang Digunakan Dalam Administrasi Kependudukan", yang ditulis oleh :

Nama : Kgs.Nurdin Yasin  
NIM : 2030105007  
Jurusan : Hukum Tata Negara

Untuk diajukan dalam Ujian Tertutup Tesis (Hasil) pada Program Studi Magister Fakultas Syariah dan Hukum UIN Raden Fatah Palembang

Pembimbing I

Dr. Rr. Rina Antasari., S.H., M.Hum  
NIP. 19630712 198903 2004

Pembimbing II

Dr. Drs. Muhamad Harun, M.Ag  
NIP. 19680821 199503 1003

Mengetahui,  
Ketua Prodi HTN,

Dr. Yazwardi, M.Ag  
NIP. 19710101 200003 1006

**PERSETUJUAN TIM PENGUJI**  
**SIDANG MUNAQOSYAH TERTUTUP**

Tesis Berjudul :ANALISIS YURIDIS TERHADAP PENCATATAN PERKAWINAN TIDAK TERCATAT DALAM KARTU KELUARGA BERDASARKAN PERMENDAGRI NOMOR 109 TAHUN 2019 TENTANG FORMULIR DAN BUKU YANG DIGUNAKAN DALAM ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN DITINJAU DARI HIRARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Ditulis Oleh : KGS.NURDIN YASIN  
Nim : 2030105007  
Program Studi : Hukum Tata Negara Siyasah

Tesis dikoreksi dengan seksama dan dapat disetujui untuk diajukan dalam sidang Terbuka pada Program Magister Hukum Tata Negara UIN Raden Fatah Palembang

TIM PENGUJI

1. Prof.Dr.Cholidi, M.A  
NIP. 195708011983031007

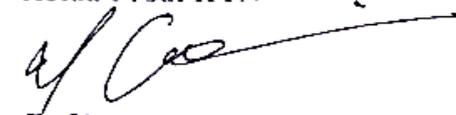
.....  
Tgl .....

2. Dr.Cholidah Utama, S.H., M.Hum  
NIP. 198102022011012004

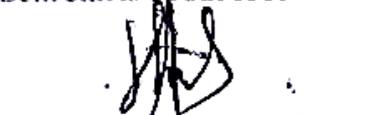
.....  
Tgl .....

Palembang, .....2022

Ketua Prodi HTN

  
Dr.Yazwardi, M.Ag  
NIP. 197101012000031006

Sekretaris Prodi HTN

  
Erniwati, S.Ag., M.Hum  
NIP. 197208101999032004



## PERSETUJUAN AKHIR TESIS

Tesis berjudul “ANALISIS YURIDIS TERHADAP PENCATATAN PERKAWINAN TIDAK TERCATAT DALAM KARTU KELUARGA BERDASARKAN PERMENDAGRI NOMOR 109 TAHUN 2019 TENTANG FORMULIR DAN BUKU YANG DIGUNAKAN DALAM ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN DITINJAU DARI HIRARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN” yang ditulis oleh :

Nama : KGS.NURDIN YASIN  
NIM : 2030105007  
Program Studi : Hukum Tata Negara

Telah selesai dilaksanakan sidang Ujian Tesis (Terbuka) pada 23.12.2022 dan dapat disetujui sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Hukum (M.H) pada Program Magister Hukum Tata Negara UIN Raden Fatah Palembang.

### TIM PENGUJI

Ketua Sidang : Dr.Yazwardi, M.Ag

Tgl

18-1-2023

Sekretaris Sidang : Erniwati, S.Ag., M.Hum

Tgl

Penguji I : Prof.Dr.Cholidi, M.A

Tgl

18 Januari 2023

Penguji II : Dr.Cholidah Utama, S.H., M.Hum

Tgl

06 Januari 2023

Palembang, .....2023

Ketua Prodi

Dr.Yazwardi, M.Ag  
NIP. 197101012000031006

Dekan,

Dr.H.Marsaid, M.A  
NIP. 96207061990031004



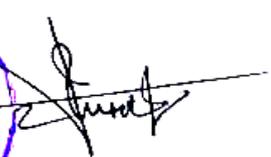
**PENGESAHAN DEKAN**

Nama : KGS.NURDIN YASIN  
Nim : 2030105007  
Program Studi : Hukum Tata Negara Siyasah  
Judul Tesis :ANALISIS YURIDIS TERHADAP PENCATATAN PERKAWINAN TIDAK TERCATAT DALAM KARTU KELUARGA BERDASARKAN PERMENDAGRI NOMOR 109 TAHUN 2019 TENTANG FORMULIR DAN BUKU YANG DIGUNAKAN DALAM ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN DITINJAU DARI HIRARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Telah diterima sebagai salah satu syarat menerima gelar Magister Hukum (M.H)

Palembang, Januari 2023



  
**Dr. H. Marsaid, M.A.**  
NIP. 19620706 1999003 1004

## **PERNYATAAN KEASLIAN TESIS**

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Kgs.Nurdin Yasin  
NIM : 2030105007  
Tempat/ Tanggal Lahir : Lahat/ 11 September 1996  
Pekerjaan : Mahasiswa  
Alamat : Jl.May.Ruslan I Rt.004/Rw.001 Kel.Lahat Tengah Kec.Lahat  
Kab.Lahat SUM-SEL  
Program Studi : Hukum Tata Negara (Siyasah) Falkultas Syariah Universitas Islam  
Negeri Raden Fatah Palembang

“Dengan ini saya menyatakan bahwa tesis dengan judul “Analisis Yuridis Terhadap Pencatatan Perkawinan Tidak Tercatat Dalam Kartu Keluarga Berdasarkan Permendagri Nomor 109 Tahun 2019 Tentang Formulir Dan Buku Yang Digunakan Dalam Administrasi Kependudukan Ditinjau Dari Hirarki Peraturan Perundang-Undangan” ini beserta seluruh isinya adalah benar-benar karya saya sendiri, dan saya tidak melakukan penjiplakan atau pengutipan dengan cara-cara yang tidak sesuai dengan etika keilmuan yang berlaku dalam masyarakat keilmuan. Atas pernyataan ini, saya siap menanggung risiko/sanksi yang dijatuhkan kepada saya apabila kemudian ditemukan adanya pelanggaran terhadap etika keilmuan dalam karya saya ini, atau ada klaim dari pihak lain terhadap keaslian karya saya ini.”

Palembang, November 2022  
Yang Membuat Pernyataan,

KGS.NURDIN YASIN  
NIM.2030105007

**MOTTO :**

**“DIMANA BUMI BERPIJAK, DISITULAH LANGIT DI JUNJUNG”**

**Tesis ini penulis persembahkan untuk :**

- **Allah SWT**
- **Kedua Orang Tuaku Tercinta**
- **Istri Tercinta**
- **Kedua Saudara kandungku  
Tersayang**
- **Sahabat- Sahabat Terbaik**
- **Fakultas Hukum Islam Negeri  
Raden Fatah Palembang**

## KATA PENGANTAR



Alhamdulillah wasyukurilah atas segala nikmat Allah SWT dengan kuasanya kita masih dapat bernafas, bergerak, dan telah memberikan kita potensi berfikir, bertindak, berusaha dan berjuang. Sholawat serta salam senantiasa terlimpahkan kepada baginda Rasulullah Muhammad SAW yang telah membawa umat Islam dari zaman Jahiliyah menuju zaman Islamiyah seperti yang kita rasakan saat ini.. Kesejahteraan dan keselamatan semoga selalu tercurahkan untuknya, para keluarga, seluruh sahabat dan pengikutnya hingga akhir zaman.

Alhamdulillah, penulis panjatkan kepada Allah SWT atas Ridho-Nya pula disertai dengan kesungguhan, maka penulis dapat menyelesaikan salah satu syarat untuk menyelesaikan studi dan mencapai gelar (S2) Program Magister di Universitas Islam Negeri Raden Fatah Palembang, dengan menghasilkan sebuah karya tulis ilmiah dalam bentuk Tesis yang penulis beri judul: “analisis yuridis terhadap pencatatan perkawinan tidak tercatat dalam kartu keluarga berdasarkan permendagri nomor 109 tahun 2019 tentang formulir dan buku yang digunakan dalam administrasi kependudukan ditinjau dari hirarki peraturan perundang-undangan”

Selama pembuatan tesis ini tidak sedikit kesulitan dan kendala yang dialami penulis dengan berkat kesungguhan hati, kerja keras disertai dorongan dan bantuan dari semua pihak. Alhamdulillah semua kesulitan dan kendala itu dapat diatasi dengan sebaik-baiknya. Oleh karena itu, penulis memanjatkan syukur yang sedalam-dalamnya kehadirat Allah SWT dan mengucapkan terimakasih yang tiada terhingga serta menyampaikan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada semua

pihak yang telah membantu terselesainya dan selanjutnya ucapan terimakasih penulis sampaikan pula kepada yang terhormat:

1. Terkhusus untuk ayahanda Kgs.Mahmudin, Ibunda Nurul Husnawati, dan Istri tercinta Ade Nuraini yang selalu membimbing, memberikan do'a serta kasih sayang tiada henti-hentinya.
2. Ibu Dr.Rr.Rina Antasari, S.H., M.Hum dan Bapak Dr.Drs.Muhamad Harun, M.Ag. yang telah bersedia meluangkan waktu, tenaga dan pikiran untuk memberikan bimbingan dan pengarahan dalam penyusunan tesis ini.
3. Penguji Bapak Prof.Dr.Drs.Cholidi, M.A dan Ibu Dr.Cholidah Utama, S.H., M.H yang telah memberikan bimbingan dan pengarahan dalam penyelesaian penyusunan tesis ini.
4. Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri (UIN) Raden Fatah Palembang, Bapak Dr.H.Marsaid, M.A.
5. Kepada Bapak Dr.Muhammad Torik, L.C., M.A selaku Wakil Dekan I Fakultas Hukum Universitas Islam Negeri Raden Fatah Palembang
6. Kepada Bapak Fatah Hidayat, S.Ag., M.Pd.I selaku Wakil Dekan II Fakultas Hukum Universitas Islam Negeri Raden Fatah Palembang
7. Kepada Ibu Dr.Siti Rachmiatun, M.Hum selaku Wakil Dekan III Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Raden Fatah Palembang
8. Kepada Bapak Dr.Yazwardi, S.Ag., M.Ag selaku Ketua Program Studi Hukum Tata Negara (Siyasah) Universitas Islam Negeri Raden Fatah Palembang
9. Seluruh Staff dan Karyawan dilingkungan Fakultas Hukum Universitas Islam Negeri Raden Fatah Palembang

10. Sahabat-sahabat terbaik dan rekan-rekan seperjuangan kelas 2A angkatan Tahun 2020 Program Studi Hukum Tata Negara Universitas Islam Negeri Raden Fatah Palembang. Mudah-mudahan segala amal kebaikan yang bersangkutan mendapat nilai ibadah di sisi Allah SWT dan semoga ilmu pengetahuan yang menjadi bekal penulis dikemudian hari dapat bermanfaat bagi masyarakat, agama serta nusa dan bangsa serta dapat menjadi manfaat bagi perkembangan hukum di masa yang akan datang aamiin.

Palembang, November 2022

**Penulis,**

**KGS.NURDIN YASIN**

**NIM.2030105007**

## Abstrak

Di era sekarang ini, Perkawinan tidak tercatat sudah tidak asing lagi bagi kita dan sering kita dengar dalam keseharian kita, Perkawinan tidak tercatat yaitu perkawinan yang dilakukan dengan berdasarkan Syari'at, namun tetapi perkawinannya tidak dicatatkan oleh Pejabat Pencatat Nikah (PPN) berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974. Nikah siri itu perkawinan yang biasa dilakukan dengan berdasarkan Syari'at, namun tetapi perkawinannya tidak dicatatkan oleh Pejabat Pencatat Nikah (PPN). Peraturan Presiden Nomor 98 Tahun 2018 dan Permendagri Nomor 109 Tahun 2019 menyebutkan nikah siri untuk membuat SPTJM Perkawinan sebagai pertanggung jawaban secara yuridis formal maupun non-formal dikalangan masyarakat luas. Tetapi bagaimana kedudukan Peraturan Menteri dalam Negeri ini jika dilihat dari aspek hirarki peraturan perundangan-undangan? berdasarkan Peraturan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 kedudukan Permendagri Nomor 109 Tahun 2019 bukan bagian dari hirarki peraturan perundang-undangan yang tertuang pada Pasal 7 UU tersebut tetapi peraturan delegated legislation atau peraturan yang diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan yang ada di Pasal 7. Eksistensi Permendagri delegated legislation dengan peraturan pelaksana (verordnung) yang disejajarkan juga dengan aturan otonom (autonome satzung) seperti Undang-Undang, Perpu dan PP. Aturan-aturan tersebut merupakan peraturan yang berada di bawah undang-undang, yang berfungsi menyelenggarakan ketentuan dalam undang-undang. Pandangant hukum Islam dapat disebut sebagai Marsalah Mursalah karena Permendagri tersebut merupakan sesuatu yang dapat mewujudkan kebaikan dan menghindarkan keburukan bagi manusia serta apa yang baik menurut akal juga selaras dan sejalan dengan tujuan syari'a dalam menetapkan hukum. Jenis penelitian ini ialah penelitian hukum normatif (Yuridis Normatif) penelitian difokuskan untuk mengkaji penerapan-penerapan kaidah-kaidah dalam hukum positif yang dilakukan dengan mengungkapkan, menguraikan data dengan menggunakan pendekatan Statue Approach dan penulis juga menggunakan metode *Content analysis*.

**Kata Kunci : Pencatatan Perkawinan, Hirarki, kedudukan aturan**

## **Abstract**

In this era, Unregistered marriage is familiar to us and we often hear in our daily lives, Unregistered marriage is a marriage that is carried out based on Shari'a, n However, the marriage is not registered by the Marriage Registration Officer (PPN) based on Law number 1 of 1974. Nikah siri or Unregistered marriage is a marriage that is usually carried out based on Shari'a, but the marriage is not registered by the Marriage Registration Officer (PPN). PerPres number 98 of 2018 and Permendagri number 109 of 2019 mention nikah siri to make SPTJM Marriage as formal and non-formal juridical accountability among the wider community. But what is the position of this Minister of Home Affairs Regulation when viewed from the aspect of the hierarchy of laws and regulations? based on Law number 2 of 2011, the position of Permendagri number 109 of 2019 is not part of the hierarchy of laws and regulations contained in Article 7 of the Law but delegated legislation or regulations that are recognized and have binding legal force as long as they are ordered by regulations in Article 7. The existence of Permendagri delegated legislation with implementing regulations (*verordnung*) is also aligned with autonomous rules (*autonome satzung*) such as Laws, Perpu and PP. These rules are regulations that are under the law, which function to organize the provisions in the law. The view of Islamic law can be referred to as *Marsalah Mursalah* because the Permendagri is something that can realize good and avoid bad for humans and what is good according to reason is also in harmony and in line with the purpose of shari'a in determining the law. This type of research is normative legal research (*Yuridis Normatif*) research focused on examining the application of rules in positive law which is carried out by revealing, describing data using the Statue Approach approach and the author also uses the Content analysis method.

**Keywords: Marriage Registration, Hierarchy, position of rules**

## TRANSLITERASI ARAB KE LATIN

Terdapat beberapa versi pola transliterasi pada dasarnya mempunyai pola yang cukup banyak, berikut ini disajikan pola transliterasi arab latin berdasarkan keputusan bersama antara Menteri Agama dan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 158 Tahun 1987 dan Nomor 0543b/U/1987

### A. Konsonan

Huruf	Nama	Penulisan
ا	Alif	‘
ب	Ba	B
ت	Ta	T
ث	Tsa	<u>S</u>
ج	Jim	J
ح	Ha	<u>H</u>
خ	Kha	Kh
د	Dal	D
ذ	Zal	<u>Z</u>
ر	Ra	R
ز	Zai	Z
س	Sin	S
ش	Syin	Sy
ص	Shad	Sh
ض	Dlod	Dl
ط	Tho	Th
ظ	Zho	Zh
ع	‘Ain	‘
غ	Ghain	Gh
ف	Fa	F
ق	Qaf	Q

ك	Kaf	K
ل	Lam	L
م	Mim	M
ن	Nun	N
و	Waw	W
ه	Ha	H
ء	Hamzah	`
ي	Ya	Y
ة	Ta (Marbutoh)	<u>T</u>

## B. Vokal

Vokal bahasa Arab seperti halnya dalam vokal bahasa Indonesia, terdiri atas vokal tunggal (monoftong) dan vokal rangkap (diftong).

## C. Vokal Tunggal

Vokal tunggal dalam bahasa Arab:

Tanda	Nama	Huruf Latin
◌---	<i>Fathah</i>	A
◌---	<i>Kasrah</i>	I
◌---	<i>Dammah</i>	U

Contoh:

مُنِيرَ : Munira

كُتِبَ : Kataba

ذُكِرَ : Zukira (Pola I) atau zukira (Pola II) dan seterusnya

## D. Vokal Rangkap

Lambang yang digunakan untuk vokal rangkap adalah gabungan antara harakat dan huruf, dengan transliterasi berupa gabungan huruf.

Tanda/Huruf	Tanda Baca	Huruf
ي	<i>Fathah dan ya</i>	<i>Ai</i>
و	<i>Fathah dan waw</i>	<i>Au</i>

Contoh:

كَيْفَ : kaifa

هُوْلَ : Haula

### E. Mad

*Mad* atau panjang dilambangkan dengan harakat atau huruf, dengan transliterasi berupa huruf dan tanda.

Harakat dan Huruf		Tanda Baca	Keterangan
أَي	<i>Fathah dan alif</i>	Ā	a dan garis panjang di atas
أَي	<i>Kasroh dan ya</i>	Ī	i dan garis di atas
او	<i>Dlommah dan waw</i>	Ū	u dan garis di atas

Contoh:

قال : *qāla*

رامي : *rama*

اذ قال يوسف لا بيه : *iz qala yusufu liabihi*

### F. Ta'Marbutah

Transliterasi untuk ta marbutah ada dua macam:

1. Ta'Marbutah hidup atau yang mendapat harakat fathah, kasroh, dan dlamamah, maka transliterasinya adalah /t/.
2. Ta'Marbutah yang mati atau mendapat harakat sukun, maka transliterasinya adalah /h/.
3. Kalau pada kata yang terakhir dengan ta marbutah diikuti dengan kata yang memakai al serta bacaan keduanya terpisah, maka ta marbutah itu ditransliterasikan dengan /h/.
4. Pola penulisan tetap 2 macam.

Contoh:

رومضة الاطفال	<i>Rauḍlatul aṭḥfāl</i>
المدينة المنورة	<i>al-Madīnah al-Munawwarah</i>

### G. Syaddah (Tasydid)

Syaddah atau tasydid dalam sistem tulisan Arab dilambangkan dengan sebuah tanda, yaitu tanda syaddah atau tasydid. Dalam transliterasi ini tanda syaddah tersebut dilambangkan dengan huruf yang diberi tanda syaddah tersebut.

Contoh:

ربنا	<i>Robbana</i>
نزل	<i>Nazzala</i>

### H. Kata Sandang

Diikuti oleh *Huruf Syamsiah*

Kata sandang yang diikuti oleh huruf syamsiah ditransliterasikan bunyinya dengan huruf /I/ diganti dengan huruf yang langsung mengikutinya. Pola yang dipakai ada dua seperti berikut.

Contoh:

	<b>Pola Penulisan</b>	
التواب	<i>Al-tawwabu</i>	<i>At-tawwabu</i>
الشمس	<i>Al-syamsu</i>	<i>Asy-syamsu</i>

Diikuti *huruf Qomariah*

Kata sandang yang diikuti huruf qomariah ditransliterasikan sesuai dengan aturan- aturan diatas dan dengan bunyinya.

Contoh:

	<b>Pola Penulisan</b>	
البيدع	<i>Al-badi'u</i>	<i>Al-badi'u</i>
القمر	<i>Al-qomaru</i>	<i>Al-qomaru</i>

Catatan: Baik diikuti huruf *syamsiah* maupun maupun *qomariah*, kata sandang ditulis secara terpisah dari kata yang mengikutinya dan diberi tanda hubung (-).

## I. Hamzah

*Hamzah* ditransliterasikan dengan opostrof. Namun hal ini hanya berlaku bagi hamzah yang terletak ditengah dan akhir kata. Apabila terletak diawal kata, hamzah tidak dilambangkan karena dalam tulisannya ia berupa *alif*.

Contoh:

	<b>Pola Penulisan</b>
تاخذون	<i>Ta'khuzuna</i>
الشهداء	<i>Asy-syuhada'u</i>
اومرت	<i>Umirtu</i>
فاتي بها	<i>Fa'tibiha</i>

## J. Penulisan Huruf

Pada dasarnya setiap kata, baik *fi'il*, *isim* maupun *huruf* ditulis terpisah. Hanya kata-kata tertentu yang penulisannya dengan huruf Arab sudah lazim dirangkaikan dengan kata-kata lain karena ada huruf atau harakat yang dihilangkan. Maka penulisan kata tersebut dirangkaikan juga dengan kata lain yang mengikutinya. Penulisan dapat menggunakan salah satu dari dua pola sebagai berikut:

Contoh:

	<b>Pola Penulisan</b>
وان لها لهو خير الرازقين	<i>Wa innalaha lahuwa khair al-raziqin</i>
فاو فوا الكيل والميزان	<i>Fa aufu al-kaila wa al-mizani</i>

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL .....</b>	<b>i</b>	
<b>HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING .....</b>	<b>ii</b>	
<b>PERSETUJUAN TIM PENGUJI .....</b>	<b>iii</b>	
<b>PERSETUJUAN AKHIR TESIS .....</b>	<b>iv</b>	
<b>PENGESAHAN DEKAN .....</b>	<b>v</b>	
<b>PERNYATAAN KEASLIAN TESIS .....</b>	<b>vi</b>	
<b>MOTTO DAN PERSEMBAHAN .....</b>	<b>vii</b>	
<b>KATA PENGANTAR .....</b>	<b>viii</b>	
<b>ABSTRAK .....</b>	<b>xi</b>	
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>xii</b>	
<b>TRANSLITERASI ARAB KE LATIN .....</b>	<b>xiii</b>	
<b>DAFTAR ISI .....</b>	<b>xviii</b>	
<b>DAFTAR SKEMA .....</b>	<b>xx</b>	
<b>DAFTAR GAMBAR.....</b>	<b>xxi</b>	
<b>DAFTAR SINGKATAN.....</b>	<b>xxii</b>	
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>		
A. Latar Belakang Masalah .....	1	
B. Rumusan Masalah.....	19	
C. Tujuan Penelitian.....	19	
D. Kegunaan Penelitian .....	20	
E. Kerangka Teori .....	21	
F. Metode Penelitian .....	25	
G. Sistematika Pembahasan.....	38	
<b>BAB II LANDASAN TEORI</b>		
A. Konsep Perkawinan .....	41	
B. Pencatatan Perkawinan .....	54	
C. Perkawinan Tidak Tercatat.....	63	
D. Administrasi Kependudukan .....	69	
E. Tujuan Penetapan Hukum .....	87	
F. Hirarki Peraturan Perundangan.....	95	
<b>BAB III TINJAUAN MATERI MUATAN PERMENDAGRI NOMOR 109 TAHUN 2019.....</b>		<b>105</b>
<b>BAB IV TEMUAN DAN ANALISIS PENELITIAN</b>		
A. Temuan Penelitian .....	123	
B. Analisis Penelitian.....	141	
C. Tinjauan Hukum Islam Terhadap Permasalahan Penelitian.....	151	
<b>BAB IV PENUTUPAN</b>		

A. Kesimpulan .....	156
B. Saran .....	158

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN-LAMPIRAN

## **DAFTAR SKEMA**

Skema 1.1      Pencatatan Perkawinan Islam. Hlm.12

## DAFTAR GAMBAR

- Gambar 4.1 Hirarki Peraturan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan. Hlm.134
- Gambar 4.2 Peraturan Perundang-Undangan selain Hirarki Peraturan Perundang-undangan Pasal 7 & 8 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan. Hlm.134

## DAFTAR SINGKATAN

UUD	: Undang-Undang Dasar
UU	: Undang-Undang
PP	: Peraturan Pemerintah
PerPres	: Peraturan Presiden
PerMen	: Peraturan Menteri
Permendagri	: Peraturan Menteri Dalam Negeri
PMA	: Peraturan Menteri Agama
KHI	: Kompilasi Hukum Islam
UU Perkawinan	: Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan
SPTJM Perkawinan	: Surat Petanggung Jawaban Mutlak Perkawinan

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Perkawinan yakni suatu peristiwa penting yang sangat mulia, perkawinan dalam Bahasa Arab terdiri dari dua kata yaitu *Zawaja* (berpasangan) dan *Nakaha* (berhimpun). Kemudian kata inilah yang dipakai dalam Al-Qur'an dalam menyebutkan perkawinan umat Islam. Perkawinan merupakan perjanjian ikatan lahir dan batin antara seorang pria dengan seorang wanita untuk saling melindungi, atau bersatunya dua insan dalam sebuah ikatan kehidupan rumah tangga dengan tujuan membentuk keluarga yang *sakinah, mawadah, warahmah* dan kekal berdasarkan *Syari'at* (Hukum Islam) atau kepercayaannya.

Dalam hukum Islam perkawinan lazim menggunakan istilah nikah, yang berarti melaksanakan sebuah perjanjian yang saling memiliki keterikatan antara seorang pria dengan wanita yang melegalkan hubungan intim mereka. Nikah harus dilaksanakan tanpa paksaan agar dapat menciptakan sebuah kebahagiaan dalam rumah tangganya yang diliputi rasa saling menyayangi serta saling memberikan rasa damai sesuai ajaran Islam.<sup>1</sup> Perkawinan dalam hukum islam yang tercantum dalam Pasal 2 Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam, adalah akad yang sangat kuat atau *Misaqan*

---

<sup>1</sup> Tinuk Dwi Cahyani, Hukum Perkawinan, (UMM Press: Malang, 2020) Hal.1

*Gholizhoh* untuk menaati perintah Allah SWT dan melaksanakannya merupakan ibadah.<sup>2</sup>

*Misaqan Gholizhoh* diperjelas di potongan Ayat Qur'an, An-Nisa/4 Ayat

21 yang berbunyi:

﴿..... وَأَخَذْنَ مِنْكُمْ مِيثَاقًا غَلِيظًا ۡ٢١﴾

Artinya: .....Dan mereka pun (istri-istrimu) telah membuat perjanjian yang kuat (ikatan perkawinan) dengan mu?<sup>3</sup>

Perkawinan juga dijelaskan dalam Q.S Al-Baqarah Ayat 187 berbunyi;

﴿أَجَلٌ لَّكُمْ لَيْلَةٌ الصِّيَامِ الرَّفْتُ إِلَىٰ نِسَابِكُمْ ۚ هُنَّ لِبَاسٌ لَّكُمْ وَأَنْتُمْ لِبَاسٌ لَّهُنَّ ۚ عَلِمَ اللَّهُ أَنَّكُمْ كُنْتُمْ تَخْتَانُونَ أَنْفُسَكُمْ فَتَابَ عَلَيْكُمْ وَعَفَا عَنْكُمْ ۚ فَالَّذِينَ بَشِيرُوا هُنَّ وَابْتَغُوا مَا كَتَبَ اللَّهُ لَكُمْ ۚ وَكُلُوا وَاشْرَبُوا حَتَّىٰ يَبَيِّنَ لَكُمُ الْخَيْطُ الْأَبْيَضُ مِنَ الْخَيْطِ الْأَسْوَدِ مِنَ الْفَجْرِ ۚ ثُمَّ أَتُمُوا الصِّيَامَ إِلَىٰ الْآيَةِ ۚ وَلَا تَبَاشِرُوا هُنَّ وَأَنْتُمْ عَاكِفُونَ فِي الْمَسْجِدِ ۚ تِلْكَ حُدُودُ اللَّهِ فَلَا تَقْرُبُوهَا ۚ كَذَلِكَ يَبَيِّنُ اللَّهُ آيَاتِهِ لِلنَّاسِ لَعَلَّهُمْ يَتَّقُونَ ۡ١٨٧﴾

Artinya: Dihalalkan bagimu pada malam hari puasa bercampur dengan istrimu. Mereka adalah pakaian bagimu, dan kamu adalah pakaian bagi mereka. Allah mengetahui bahwa kamu tidak dapat menahan dirimu sendiri, tetapi Dia menerima tobatmu dan memaafkan kamu. Maka sekarang campurilah mereka dan carilah apa yang telah ditetapkan Allah bagimu. Makan dan minumlah hingga jelas bagimu (perbedaan) antara benang putih dan benang hitam, yaitu fajar. Kemudian sempurnakanlah puasa sampai (datang) malam. Tetapi jangan kamu campuri mereka, ketika kamu beriktikaf dalam masjid. Itulah ketentuan Allah, maka janganlah kamu mendekatinya. Demikianlah Allah menerangkan ayat-ayat-Nya kepada manusia, agar mereka bertakwa.<sup>4</sup>

Sebagaimana penjelesan ayat Al-Qur'an Surah Al-Baqarah Ayat 187 di

atas, Imam Ath Thabari menafsirkan bahwa dalam firman Allah tersebut dalam

sepenggal ayat yang berbunyi هُنَّ لِبَاسٌ لَّكُمْ (Mereka adalah pakaianmu), yang

<sup>2</sup> Pasal 2 Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam; "Perkawinan, yaitu "akad yang sangat kuat dan kokoh atau yang disebut dengan istilah *Misaqan Gholizhoh*(Janji Suci yang Kuat)."

<sup>3</sup> Pustaka Al Hanan, "Al-Qur'an Terjemahan dan Asbabun Nuzul", (CV Al Hanan, Surakarta, 2009). An-Nisa Ayat 21;

﴿وَكَيْفَ تَأْخُذُونَهُ وَقَدْ أَفْضَىٰ بَعْضُكُمْ إِلَىٰ بَعْضٍ وَأَخَذْنَ مِنْكُمْ مِيثَاقًا غَلِيظًا ۡ٢١﴾

Artinya: Bagaimana kamu akan mengambilnya (Kembali), padaHal kamu telah menggauli satu sama lain (sebagai suami istri) dan mereka pun (istri-istrimu) telah membuat perjanjian yang kuat (ikatan perkawinan) dengan mu?

<sup>4</sup> Pustaka Al Hanan, *Op. Cit*, Hal.29

artinya bahwa salah seorang dari mereka itu menjadikan pasangannya sebagai pakaian maupun dalam keadaan pada saat menjelang tidur, saat berkumpul bersama keluarga atau pada saat bersatu (bersenggama). Dikatakan juga pada kalimat selanjutnya وَأَنْتُمْ لِبَاسٌ لَّهُنَّ<sup>5</sup> bahwa salah seorang dari keduanya menjadi pakaian bagi pasangannya, berarti suami sebagai tempat beristirahat atau tempat bernaung dan begitu juga bagi sang istri, menjadi pakaian bagi sang suami dan ada keduanya menjadi pakaian bagi lainnya atau tempat berlindung.<sup>5</sup>

Adapun penafsiran yang dikemukakan oleh Al Ustad Muhammad Qutb pada ayat ini adalah “Gambaran yang diberikan Al-Qur’an tentang perkawinan begitu halus dan indah.” Sebagaimana firman-Nya dalam Al-Qur’an Surah Al-Baqarah Ayat 187 هُنَّ لِبَاسٌ لَكُمْ وَأَنْتُمْ لِبَاسٌ لَّهُنَّ<sup>6</sup> Pada kalimat ini, bahwa hubungan antara jasad dan jiwa itu sangatlah erat dan baju merupakan kebutuhan yang penting bagi manusia sebagai pelindung bagi tubuh dari gangguan cuaca, sekaligus sebagai tabir penutup aurat.<sup>6</sup>

Berdasarkan penafsiran Imam Ath-Thabari dan Al-Ustadz Muhammad Qutb, bahwa perkawinan merupakan akad atau ikatan perjanjian laki-laki dan perempuan untuk saling melindungi dan saling menjaga kehormatan pasangan dalam ikatan perkawinan yang kuat (*Mitsaqan Gholizhoh*). Dikalangan ulama syafi’i juga merumuskan pengertian nikah adalah Akad atau perjanjian yang mengandung maksud membolehkan hubungan kelamin dengan menggunakan lafadz *na-ka-ha* atau *za-wa-ja* atau yang semakna dengan keduanya.

---

<sup>5</sup> Abu Hasan, Tuhfatul “Arus (Hadiah Perkawinan Terindah) Mahmud Mahdi AL-Istanbuli, (PT Elex Media Komputindi: Jakarta, 2019) Hal.04

<sup>6</sup> *Ibid.*, Hal.7

Negara Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila berimplikasikan pada hukum perkawinan. Sila ke-1 Pancasila bermakna bahwa perkawinan berhubungan erat dengan agama, karena itu perkawinan mengandung unsur lahir dan agama sebagai peran penting didalamnya.<sup>7</sup> Maka perkawinan dimaknai dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 jo Undang-undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perkawinan. Perkawinan adalah ikatan lahir batin antara pria dan wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.<sup>8</sup> Jadi dapat ditarik garis besar bahwa perkawinan adalah peristiwa ikatan lahir batin (*Mitsaqan Gholizhoh*) antara seorang laki-laki dan seorang wanita yang menghalalkan hubungan suami istri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia, aman dan kekal berdasarkan syari'at atau kepercayaan masing-masing.

Peristiwa perkawinan merupakan suatu peristiwa yang lazim terjadi di tengah masyarakat Indonesia karena perkawinan merupakan perbuatan mulia yang menyangkut tentang hubungan manusia dengan manusia yang lain. Karena itu, untuk menjaga kemuliaan dan kesuciannya Negara Kesatuan Republik Indonesia memiliki hukum untuk mengatur perkawinan. Pengaturan perkawinan berdasarkan dengan landasan falsafah Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, bertujuan untuk menjaga dan melindungi hak setiap masyarakat dan mendapatkan keluarga yang diakui negara.

---

<sup>7</sup> Tinuk Dwi Cahyani, *Op.Cit.*, Hal 2

<sup>8</sup> Pasal 1 Undang-Undang No.1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan, "Perkawinan ialah ikatan lahir dan batin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga (Rumah Tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa".

Tujuan dalam pengaturan perkawinan menganut sebuah prinsip, bahwa calon suami-isteri itu harus telah matang jiwa raganya untuk dapat melangsungkan perkawinan dan dapat mewujudkannya secara baik tanpa berakhir pada perceraian. Fungsi pengaturan perkawinan juga sebagai batas untuk menjaga hak yang seimbang antara suami istri dalam kehidupan rumah-tangga maupun dalam pergaulan masyarakat dan menjamin kepastian hukum berdasarkan hukum agama dan hukum negara. Jadi perkawinan di Indonesia diatur, untuk mendapat keadilan dihadapan negara dan menjaga kesuciaan perkawinan.

Sebagaimana diinformasikan Anwar dalam sebuah buku yang berjudul Hukum Islam, menyatakan bahwa perkawinan yakni sebuah janji suci seorang laki-laki dan perempuan untuk menciptakan keluarga yang bahagia, artinya perkawinan tidak hanya hubungan biologis antara laki-laki dan perempuan tapi perkawinan adalah peristiwa sakral yang memiliki akibat hukum dari ikatan perkawinan tersebut yang mana mengakibatkan timbulnya hak dan kewajiban bagi keduanya.<sup>9</sup> Karena itu Pasal 2 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan menjelaskan bahwa perkawinan dapat dikatakan sah apabila jika dilakukan menurut agama atau kepercayaannya masing-masing dan dicatat berdasarkan perundang-undangan pencatatan perkawinan.<sup>10</sup>

Berdasarkan uraian di atas, maka Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan menjelaskan untuk mewujudkan perkawinan yang kekal, سَكِينَةٌ, مَوَدَّةٌ, وَرَحْمَةٌ (*Sakinat* , *Mawadat* , *Warahmat* ) tidak hanya dilihat

---

<sup>9</sup> Tinuk Dwi Cahyani, *Op.Cit*, Hal 3

<sup>10</sup> Pasal 2 Undang-Undang No.1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, berbunyi; Perkawinan adalah sah, apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu dan Tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

dari aspek formal saja namun juga ditinjau dari segi agama dan sosial, selain itu dalam aspek formal akan membahas juga mengenai segi administratif seperti dicatatkan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Pada umumnya, administrasi dalam peraturan tersebut terbagi menjadi 2 (dua) tahapan. Tahapan pertama, perkawinan dilaksanakan dengan kegiatan pencatatan perkawinan oleh pegawai pencatat nikah dari lembaga berwenang. Tahapan kedua, pelaporan peristiwa perkawinan yang telah dicatatkan oleh Pegawai Pencatat Nikah (PPN) dari lembaga berwenang ke lembaga administrasi kependudukan untuk pencatatan sipil.

Pada proses pertama mengenai pencatatan perkawinan yang dilandasi Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 09 Tahun 1975 tentang pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan. Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 09 Tahun 1975, menjelaskan pencatatan perkawinan yang melangsungkan menurut agama Islam dilakukan oleh pegawai pencatat dan perkawinan kepercayaan yang lain dilakukan oleh pegawai pencatat perkawinan pada Kantor Catatan Sipil atau instansi yang membantunya.<sup>11</sup> Khususnya pegawai pencatat pencatatan perkawinan Islam dijelaskan dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1946, pencatatan perkawinan Islam diawasi oleh pegawai pencatat nikah yang diangkat oleh Menteri Agama atau

---

<sup>11</sup> Pasal 2 Peraturan Pemerintah No. 09 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan UU No.1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, yang berbunyi;

1. Pencatatan perkawinan dari mereka yang melangsungkan perkawinannya menurut agama Islam, dilakukan oleh Pegawai Pencatat sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang No.32 Tahun 1954 tentang Pencatatan Nikah, Talak, dan Rujuk;
2. Pencatatan perkawinan dari mereka yang melangsungkan perkawinannya menurut agamanya dan kepercayaannya itu selain agama Islam, dilakukan oleh Pegawai Pencatat Perkawinan pada Kantor Catatan Sipil sebagaimana dimaksud dalam berbagai perundang-undangan mengenai pencatatan perkawinan; dst..

pegawai yang ditunjuk olehnya.<sup>12</sup> Pegawai pencatat nikah ditunjuk Menteri Agama diterangkan lebih jelas dalam Pasal 3 Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 20 Tahun 2019, bahwa Pegawai Pencatat Nikah (PPN) yang dimaksud adalah pegawai negeri sipil yang ditugaskan oleh Menteri Agama atau pegawai yang ditunjuk untuk melakukan pencatatan nikah masyarakat Islam.<sup>13</sup>

Berdasarkan Peraturan Menteri Agama Nomor 20 Tahun 2019 tersebut menjelaskan pencatatan perkawinan atau perkawinan antara seorang laki-laki dan seorang perempuan beragama Islam diawasi oleh pegawai pencatat dari kantor urusan agama yang berwenang dalam pengawasan nikah. Pencatatan nikah dilakukan setelah akad nikah dilaksanakan dan akad nikah dicatat dalam akta nikah oleh pegawai pencatat.<sup>14</sup> Kemudian pegawai pencatat nikah memberikan buku nikah kepada suami dan istri sesaat setelah proses akad nikah selesai dilaksanakan, sedangkan yang dimaksud akta nikah adalah akta autentik pencatatan perkawinan dan buku nikah adalah dokumen petikan akta nikah dalam bentuk buku.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> Pasal 1 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1946 tentang Pencatatan Nikah, Talak, dan Rujuk, berbunyi;

1. Nikah yang dilakukan menurut agama Islam, selanjutnya disebut Nikah, diawasi oleh Pegawai Pencatat Nikah yang diangkat oleh Menteri Agama atau Pegawai yang ditunjuk olehnya. Talak dan rujuk yang dilakukan menurut agama Islam, selanjutnya disebut Talak dan Rujuk, diberitahukan kepada pegawai pencatatan nikah;

2. Yang berhak melakukan pengawasan atas nikah dan menerima pemberitahuan tentang Talak dan Rujuk, hanya pegawai yang diangkat oleh Menteri Agama atau pegawai yang ditunjuk olehnya;

<sup>13</sup> Pasal 1 Ayat 3 Peraturan Menteri Agama Nomor 20 Tahun 2019 tentang Pencatatan Nikah, Peraturan Menteri ini yang dimaksud dengan: “Pegawai Pencatat Nikah yang selanjutnya disingkat PPN adalah pegawai negeri sipil yang ditugaskan oleh Menteri Agama atau pegawai yang ditunjuk untuk melakukan pencatatan nikah masyarakat Islam.”

<sup>14</sup> Pasal 9 Ayat 1 dan 2 Peraturan Menteri Agama Nomor 20 Tahun 2019 Tentang Pencatatan Nikah yang berbunyi; Pencatatan nikah dilakukan setelah akad nikah dilaksanakan dan Akad nikah dilaksanakan setelah memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam *Pasal 4*, *Pasal 5*, dan *Pasal 6*.

<sup>15</sup> Pasal 2 Ayat 9 Peraturan Menteri Agama Nomor 20 Tahun 2019 Tentang Pencatatan Nikah yang berbunyi; “Akta Nikah adalah akta autentik pencatatan nikah dan Buku Nikah adalah dokumen petikan Akta Nikah dalam bentuk buku”

Pada proses kedua, pelaporan perkawinan umat Islam yang telah dicatatkan kelegalan dan keabsahan dari Kantor Urusan Agama serta dibuktikan dari akta oktentik perkawinan buku nikah, penduduk berkewajiban untuk melaporkan kegiatan tersebut dengan lembaga Kantor Catatan Sipil atau Dinas Penduduk Catatan Sipil (Disdukcapil) dan mendapatkan haknya berupa tindak lanjut kependudukan sipil serta pembuatan dokumen kependudukan berupa Kartu Keluarga, sehingga pemerintah dapat menjalankan kewajiban dengan memberikan perlindungan, pengakuan, penentuan status pribadi dan status hukum setiap Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting yang dialami oleh Penduduk Indonesia dan Warga Negara Indonesia.<sup>16</sup>

Disdukcapil mengklasifikasi perkawinan sebagai peristiwa penting dalam kehidupan seseorang yang harus dilaporkan untuk dilaksanakan pencatatan sipil yang dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan. Pasal 9 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Administrasi Kependudukan, menjelaskan Instansi Pelaksana melaksanakan urusan Administrasi Kependudukan dengan kewenangan yang meliputi; memperoleh keterangan data yang benar tentang peristiwa kependudukan dan peristiwa penting yang dilaporkan penduduk, dan memperoleh data mengenai peristiwa penting yang dialami penduduk atas dasar putusan atau penetapan pengadilan. Kewenangan tersebut berlaku juga

---

<sup>16</sup> Pasal 3 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan, yang berbunyi; “Setiap penduduk wajib melaporkan peristiwa kependudukan dan peristiwa penting yang dialaminya kepada Instansi Pelaksana dengan memenuhi persyaratan yang diperlukan dalam Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil”.

bagi Kantor Urusan Agama Kecamatan, khususnya untuk pencatatan perkawinan bagi penduduk yang beragama Islam untuk memberikan hasil pencatatan peristiwa perkawinan bagi penduduk yang beragama Islam ke Instansi Pelaksanaan yang mempunyai kewenangan untuk mendapat data tersebut.<sup>17</sup>

Administrasi kependudukan diperjelas kembali dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 40 Tahun 2019 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Administrasi Kependudukan, bahwa administrasi kependudukan adalah rangkaian kegiatan penataan, penertiban dalam dokumen, dan data kependudukan melalui pendaftaran penduduk, pencatatan sipil, pengelolaan informasi administrasi kependudukan. Selanjutnya Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil mengeluarkan dokumen kependudukan yang mempunyai kekuatan hukum sebagai alat bukti autentik yang dihasilkan dari pelayanan pendaftaran penduduk dan pencatatan Sipil. Dokumen kependudukan tersebut berupa Kartu Keluarga yang biasanya disingkat KK. Kartu keluarga diartikan kartu identitas keluarga yang memuat

---

<sup>17</sup> Pasal 9 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang administrasi Kependudukan;

1. Instansi Pelaksana melaksanakan urusan Administrasi Kependudukan dengan kewenangan yang meliputi
  1. Memperoleh keterangan dan data yang benar tentang peristiwa kependudukan dan peristiwa penting yang dilaporkan penduduk
  2. Memperoleh data mengenai peristiwa penting yang dialami penduduk atas dasar putusan atau penetapan pengadilan.
  3. Dst...
2. Kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dan huruf b berlaku juga bagi KUA Kec. Khususnya untuk pencatatan Nikah, Talak, dan Rujuk bagi penduduk yang beragama Islam.
3. Selain kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Instansi Pelaksanaan mempunyai kewenangan untuk mendapat data hasil pencatatan peristiwa perkawinan, perceraian, dan rujuk bagi penduduk yang beragama Islam dari KUA Kecamatan

data tentang nama, susunan dan hubungan dalam keluarga, serta identitas anggota keluarga.<sup>18</sup>

Mengenai pelayanan pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil dalam menerbitkan kartu keluarga dan pencatatan biodata penduduk warga Negara Indonesia diatur lanjut dalam Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tentang persyaratan dan tata cara penduduk dan pencatatan sipil. Pasal 4 Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tersebut menjelaskan penduduk beragama Islam dalam melakukan urusan administrasi dan menerbitkan kartu keluarga dan pencatatan biodata penduduk warga Negara Indonesia setelah mendapatkan bukti perkawinan dari Kantor Urusan Agama melakukan pelaporan ke Dinas Penduduk Catatan Sipil dengan memenuhi persyaratan. Sebagai berikut;<sup>19</sup>

1. Surat pengantar dari rukun tetangga dan rukun warga

---

<sup>18</sup> Pasal 1 Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 40 Tahun 2019 Tentang Pelaksanaan UU Administrasi Kependudukan yang berbunyi; Dalam, Peraturan Pemerintah ini yang dimaksud dengan;

1. Administrasi Kependudukan adalah rangkaian kegiatan penataan dan penertiban dalam penerbitan dokumen dan Data Kependudukan melalui pendaftaran Penduduk, pencatatan sipil, pengelolaan informasi Administrasi Kependudukan serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lain.
2. Data Kependudukan adalah data perseorangan dan/atau data agregat yang terstruktur sebagai hasil dari kegiatan pendaftaran Penduduk dan pencatatan sipil.
3. Data Pribadi adalah data perseorangan tertentu yang disimpan, dirawat, dan dijaga kebenaran serta dilindungi kerahasiaannya.
4. Dokumen Kependudukan adalah dokumen resmi yang diterbitkan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten/Kota yang mempunyai kekuatan hukum sebagai alat bukti autentik yang dihasilkan dari pelayanan pendaftaran Penduduk dan pencatatan Sipil.
5. Kartu Keluarga yang selanjutnya disingkat KK adalah kartu identitas keluarga yang memuat data tentang nama, susunan dan hubungan dalam keluarga, serta identitas anggota keluarga.
6. Kartu Tanda Penduduk Elektronik yang selanjutnya disingkat KTP-el adalah kartu tanda Penduduk yang dilengkapi cip yang merupakan identitas resmi penduduk sebagai bukti diri yang diterbitkan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten/Kota.Dst..

<sup>19</sup> Pasal 4 Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 96 Tahun 2018 tentang persyaratan dan tata cara penduduk dan pencatatan sipil; yang berbunyi, “Disdukcapil kabupaten/kota atau UPT Disdukcapil kabupaten melakukan pencatatan biodata penduduk WNI Negara Kesatuan Republik Indonesia setelah melakukan pelaporan dengan memenuhi persyaratan:

1. Surat pengantar dari rukun tetangga dan rukun warga atau yang disebut dengan nama lain
2. Dokumen atau bukti peristiwa kependudukan dan peristiwa penting, dan;
3. Bukti pendidikan terakhir.

2. Dokumen atau bukti peristiwa kependudukan dan peristiwa penting, berupa Buku nikah/kutipan akta perkawinan atau kutipan akta cerai;
3. Bukti pendidikan terakhir.

Selanjutnya Pasal 11 Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tersebut menjelaskan syarat-syarat yang digunakan dalam Penerbitan KK baru untuk penduduk warga Negara Indonesia harus memenuhi persyaratan;<sup>20</sup>

1. Buku nikah/kutipan akta perkawinan atau kutipan akta cerai;
2. Surat keterangan pindah/surat pindah datang bagi penduduk yang pindah dalam wilayah negara kesatuan republik Indonesia;
3. Surat keterangan pindah luar negeri yang diterbitkan oleh Disdukcapil kabupaten/kota bagi WNI yang datang dari luar negara kesatuan republik Indonesia

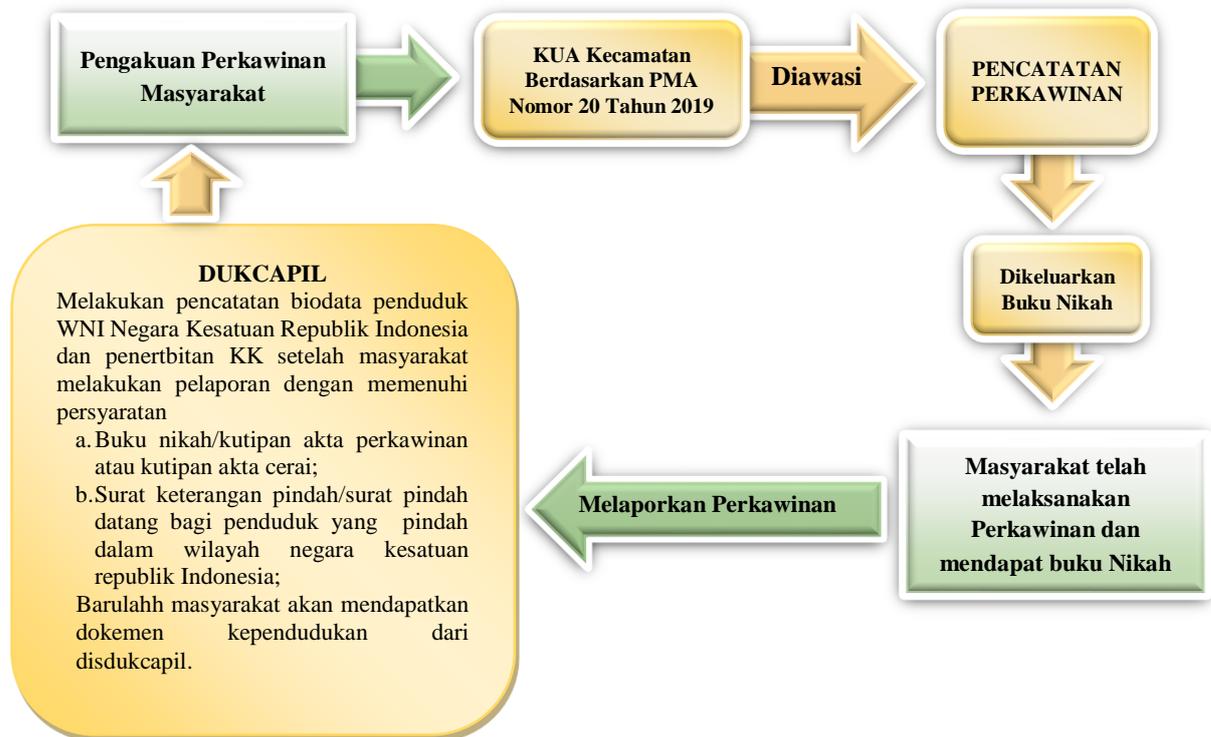
---

<sup>20</sup> Pasal 11 Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2018 Tentang Persyaratan dan Tata Cara Penduduk dan Pencatatan Sipil, yang berbunyi; Penerbitan KK baru untuk penduduk WNI harus memenuhi persyaratan;

1. Buku nikah/kutipan akta perkawinan atau kutipan akta cerai;
2. Surat keterangan pindah/surat pindah datang bagi penduduk yang pindah dalam wilayah negara kesatuan republik Indonesia;
3. Surat keterangan pindah luar negeri yang diterbitkan oleh Disdukcapil kabupaten/kota bagi Warga Negara Indonesia yang datang dari luar negara kesatuan republik Indonesia

Berdasarkan uraian perundang-undangan di atas, dapat dirangkum skema

Pencatatan Perkawinan sebagai berikut;



**Skema 1.1 PENCATATAN PERKAWINAN ISLAM**  
Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 dan Peraturan Presiden (PerPres) Nomor 96 Tahun 2018

Berdasarkan skema 1.1 di atas bahwasanya pencatatan perkawinan Islam antara suami dan istri harus didasarkan dengan syari'at atau kepercayaan lain dan dicatatkan oleh pegawai pencatat. Maka warga Negara Indonesia yang beragama Islam yang ingin melaksanakan perkawinan didahului dengan mendaftarkan pelaksanaan perkawinannya dengan kantor urusan agama sebagai lembaga berwenang pencatatan perkawinan. Setelah pendaftaran pelaksanaan perkawinan kantor urusan agama menugaskan pegawai pencatat untuk mengawasi pelaksanaan perkawinan dan pegawai pencatat mencatatkan pelaksanaan perkawinan di lembar akta perkawinan. Kemudian hasilnya berupa bukti otkentik pencatatan perkawinan berupa buku nikah dan setelahnya buku

nikah tersebut diberikan kepada penduduk Islam yang telah melaksanakan pencatatannya. Selanjutnya Warga Negara Indones melaporkan pencatatan perkawinan dengan Kantor Catatan Sipil atau Dinas Penduduk Catatan Sipil (Disdukcapil). Pelaporan tersebut akan ditindak lanjutkan ke pencatatan sipil atau pembuatan Kartu Keluarga.

Adapun tujuan pencatatan perkawinan atau perkawinan secara syari'at Islam berdasarkan peraturan perundang-undangan yang diakui oleh Negara yaitu salah satunya menjalankan amanat pada pembukaan UUD RI 1945 dan dipertegas dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia.<sup>21</sup> Amanat tersebut berisi kewajiban Negara untuk memberikan perlindungan segenap bangsa Indonesia, berupa perlindungan dan pengakuan terhadap penentuan status pribadi seseorang dan status hukum atas setiap peristiwa kependudukan maupun peristiwa penting yang dialami penduduk Indonesia serta perlakuan hukum yang adil dalam membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan.

Pada bagian lain, terdapat "Paham Keagamaan" yang mengatakan bahwa perkawinan itu sejatinya adalah ikatan lahir batin antara seorang pria dan perempuan berdasarkan ajaran agamanya dan kepercayaannya masing-masing tanpa harus ada kewajiban pencatatan pada akta perkawinan yang dikeluarkan negara. Karena dianggap sebagai peristiwa keagamaan dan kepercayaan yang menjadi domain *private* maka melibatkan negara hanya dianggap formalitas saja.

---

<sup>21</sup> Pasal 3 Ayat 2 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Pasal 3 Ayat 2 Tentang Hak Asasi Manusia "Setiap Orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan perlakuan hukum yang adil serta mendapat kepastian hukum dan perlakuan yang sama di depan hukum". Pasal 10 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia "Setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan".

Pemahaman seperti ini bisa saja dianggap benar ketika negara tidak mencampuri urusan perkawinan yang berupa sub unit lembaga-lembaga sosial dalam kehidupan bernegara. Berdasarkan pemahaman ini juga memunculkan *adagium* sosial keagamaan bahwa perkawinan yang tidak dicatatkan oleh negara dan dilaksanakan sesuai ajaran agama tertentu dianggap sah menurut hukum agama dan tidak sah menurut hukum negara ( *يصح ديننا ولا يصح حكم* )

Selain itu, bagaimana perkawinan yang telah dilaksanakan tanpa diawasi pegawai pencatat atau biasa dikatakan dengan perkawinan siri? Apakah akan mendapat pengakuan dan perlindungan hukum sama halnya dengan perkawinan tercatat yang diakui Negara? Tentu tidak, dimana perkawinan siri tersebut adalah perkawinan yang sah dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya. Pada dasarnya perkawinan yang dilaksanakan tanpa pencatatan oleh pegawai pencatat nikah atau diluar pengawasan pegawai pencatat sudah dipandang sah menurut syari'at agamanya. Meskipun dikatakan sah, perkawinan tersebut dianggap tidak berkekuatan hukum atau payung hukum karena berdasarkan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1976 Tentang perkawinan yang menjelaskan bahwa perkawinan adalah sah, apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kompilasi Hukum Islam juga menegaskan agar terjaminnya ketertiban sebuah perkawinan dalam masyarakat Islam maka setiap perkawinan dicatat oleh pegawai pencatat Kantor Urusan Agama.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Pasal 7 Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 tentang Penyebarluasan Kompilasi Hukum Islam (“KHI”) yakni sebagai berikut:

1) Perkawinan hanya dapat dibuktikan dengan Akta Nikah yang dibuat oleh Pegawai Pencatat Nikah.

Perkawinan siri atau perkawinan tidak tercatat dapat diakui oleh Negara, seperti bagaimana yang telah tertera pada tahun 2006 Mahkamah Agung RI mengeluarkan solusi dalam permasalahan tersebut dalam Keputusan Ketua Mahkamah Agung RI Nomor KMA/032/SK/2006 tentang pedoman Pelaksanaan Tugas dan Administrasi Pengadilan. Keputusan Mahkamah Agung (KMA) tersebut menjelaskan bahwa pengabsahan atas perkawinan yang telah dilangsungkan menurut syari'at agama Islam, akan tetapi tidak dicatat oleh Kantor Urusan Agama atau Pegawai Pencatat Nikah yang berwenang dengan Isbat Perkawinan.<sup>23</sup> Setelah isbat perkawinan tersebut penduduk mendapatkan buku nikah untuk melanjutkan Pencatatan Sipil di Disdukcapil. Selanjutnya, penduduk mendapatkan dokumentasi kependudukan berupa Kartu Keluarga yang diakui pengakuannya melalui legalisasi baik secara *yuridis formal* maupun *non-formal* dikalangan masyarakat luas.

Pada Tahun 2018 Presiden Republik Indonesia mengeluarkan kebijakan mengenai perkawinan tidak tercatat berupa Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 Tentang Persyaratan dan Tata Cara Penduduk dan Pencatatan Sipil. Pasal 34 Peraturan Presiden Nomor 98 Tahun 2018 menjelaskan perkawinan tidak tercatat dapat menyatakan bahwa Penduduk dapat membuat Surat

---

2) Dalam Hal perkawinan tidak dapat dibuktikan dengan Akta Nikah, dapat diajukan itsbat nikahnya ke Pengadilan Agama.

3) Itsbat nikah yang dapat diajukan ke Pengadilan Agama terbatas mengenai Hal-Hal yang berkenaan dengan :

- a. Adanya perkawinan dalam rangka penyelesaian perceraian;
- b. Hilangnya akta nikah;
- c. Adanya keraguan tentang sah atau tidaknya salah satu syarat perkawinan;
- d. Adanya perkawinan yang terjadi sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974;

<sup>23</sup> Itsbat nikah adalah pengesahan atas perkawinan yang telah dilangsungkan menurut syariat agama Islam, akan tetapi tidak dicatat oleh KUA atau PPN yang berwenang (Keputusan Ketua Mahkamah Agung RI Nomor KMA/032/SK/2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas dan Administrasi Pengadilan).

Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM) atas kebenaran data dengan diketahui oleh 2 (dua) orang saksi. SPTJM untuk yang tidak memiliki buku nikah atau kutipan akta perkawinan atau bukti lain yang sah tetapi status hubungan dalam kartu keluarga menunjukkan sebagai suami istri. Kemudian pada tahun 2019 diperjelas oleh kebijakan Peraturan Menteri Dalam Negeri terkait pencatatan perkawinan tidak tercatat, dimana peraturan tersebut tertuang pada Pasal 5 ayat (2) huruf b Permendagri Nomor 109 Tahun 2019 tentang formulir dan buku yang digunakan dalam administrasi kependudukan yang berisi;

“Formulir surat pernyataan tanggung jawab mutlak perkawinan/perceraian belum tercatat sebagai salah satu persyaratan pencantuman status perkawinan/perceraian dalam KK bagi penduduk yang tidak mempunyai dokumen perkawinan berupa buku nikah, akta perkawinan atau kutipan kependudukan”.

Sebagai penjelasan di atas, bahwa penduduk Indonesia yang telah melaksanakan perkawinan tidak tercatat atau perkawinan yang hanya secara syariat (Perkawinan Siri) tetapi tidak diawasi dan dicatat oleh pegawai pencatat serta tidak memiliki buku nikah berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 109 Tahun 2018 tersebut yang mengatur pencatatan perkawinan tidak tercatat, bahwasanya perkawinan tidak tercatat untuk mendapat pengakuan perkawinannya atau pencatatan sipil tanpa dicatat terlebih dahulu oleh pegawai pencatat nikah hanya membuat Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM) Perkawinan sebagai pertanggung jawaban secara *yuridis formal* maupun *non-formal* dikalangan masyarakat luas.

Jika dikutip Pasal 3 dan Pasal 9 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Administrasi Kependudukan, bahwasannya setiap penduduk wajib

melaporkan peristiwa penting yang terjadi pada dirinya ke Dinas Penduduk dan Pencatatan Sipil dengan membawa syarat salah satunya bukti oktentik Buku nikah atau kutipan akta perkawinan atau kutipan akta cerai dari instansi terkait Kantor Urusan Agama. Jika tidak memiliki buku nikah maka berdasarkan Keputusan Ketua Mahkamah Agung RI Nomor KMA/032/SK/2006 dapat melaksanakan Isbat Perkawinan terlebih dahulu untuk mendapatkan buku nikah. Kemudian barulah dilaporkan ke Dinas Penduduk dan Pencatatan Sipil dan Dinas Penduduk dan Pencatatan Sipil melaksanakan urusan administrasi kependudukan dengan menerbitkan data kependudukan dalam kartu keluarga, kartu tanda penduduk, dan lain-lain. Berdasarkan Pasal 4 dan Pasal 11 Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan, Tata Cara Penduduk, dan Pencatatan Sipil menjelaskan, bahwa penerbitan Kartu Keluarga baru untuk penduduk warga Negara Indonesia harus memenuhi persyaratan seperti buku nikah atau kutipan akta perkawinan untuk menerbitkan Kartu Keluarga

Bahwasannya dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 109 Tahun 2019 tersebut ini mempunyai berbagai macam aspek pertimbangan dan alasan yang konkrit. Seperti, Menteri Dalam Negeri memberikan alasan mengenai pemberian kartu keluarga (KK) bagi pasangan yang menikah tidak tercatat atau nikah siri dengan memegang Pasal 2 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan yang menjelaskan bahwa perkawinan adalah sah, apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya. Maka dalam hal ini, perkawinan secara siri dapat dianggap sah sesuai hukum yang terdapat dalam agama, sehingga pemerintah

menganggap perkawinan siri dimungkinkan untuk memperoleh kartu keluarga.<sup>24</sup>

Direktur Jenderal Dukcapil Kementerian Dalam Negeri Zudan Arif Fakrullah juga menjelaskan dalam prinsipnya bahwasannya setiap penduduk Indonesia harus terdata dalam kartu keluarga dan di dalam kartu keluarga tersebut akan dituliskan perkawinan belum tercatat atau kawin belum tercatat.<sup>25</sup> Peraturan Menteri Dalam Negeri ini juga memudahkan bagi penduduk yang telah melaksanakan perkawinan yang tidak memiliki buku nikah dan belum melaksanakan Isbat perkawinan untuk mendapat legalisasi perkawinan secara *yuridis formal* maupun *non-formal* dikalangan masyarakat luas. Tetapi bagaimana kedudukan dan penerapan Peraturan Menteri dalam Negeri ini jika dilihat dari hirarki peraturan perundangan-undangan? Serta apakah Peraturan Menteri Dalam Negeri ini dapat memberlakukan berdasarkan asas hukum Peraturan Perundang-undangan.

Maka dari itu, penulis tertarik melakukan penelitian berdasarkan teori-teori permasalahan di atas dengan tujuan menganalisis Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 109 Tahun 2019 dengan judul **“analisis yuridis terhadap pencatatan perkawinan tidak tercatat dalam kartu keluarga berdasarkan Permendagri Nomor 109 Tahun 2019 tentang formulir dan buku yang digunakan dalam administrasi kependudukan di tinjau dari hirarki peraturan perundangan-undangan”**

---

<sup>24</sup> Anie, “Konsekuensi pemberian KK bagi pasangan nikah siri”, *Media Indonesia*, 3 November 2021, diakses pada tanggal 14 Agustus 2022 pukul 21.20, <https://m.mediaindonesia.com/opini/444372/konsekuensi-pemberian-kk-bagi-pasangan-nikah-siri>.

<sup>25</sup> Detik.com, “Pasangan Nikah Siri Bisa Buat Kartu Keluarga, ini contohnya”, *Detik News*, 7 Oktober 2021, diakses pada tanggal 14 Agustus 2022 pukul 21.40, <https://news.detik.com/berita/d-5756861/pasangan-nikah-siri-bisa-buat-kartu-keluarga-ini-contoh-dokumennya>.

## **B. Rumusan Masalah**

Dari latar belakang di atas, maka rumusan masalah sebagai berikut;

1. Bagaimana analisis penerapan Permendagri Nomor 109 Tahun 2019 tentang formulir dan buku yang digunakan dalam administrasi kependudukan dalam aspek hirarki peraturan perundang-undangan?
2. Bagaimana analisis penerapan pencatatan perkawinan tidak tercatat dalam kartu keluarga berdasarkan Permendagri Nomor 109 Tahun 2019 tentang formulir dan buku yang digunakan dalam administrasi kependudukan dilihat dari Asas hukum hirarki Peraturan Perundang-undangan ?
3. Bagaimana Peraturan Permendagri Nomor 109 Tahun 2019 tentang formulir dan buku yang digunakan dalam administrasi kependudukan dalam sudut pandang Hukum Islam?

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui analisis Penerapan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 109 Tahun 2019 tentang formulir dan buku yang digunakan dalam administrasi kependudukan dilihat dari aspek hirarki peraturan perundang-undangan.
2. Untuk mengetahui bagaimana penerapan pencatatan perkawinan tidak tercatat dalam kartu keluarga berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 109 Tahun 2019 tentang formulir dan buku yang digunakan dalam administrasi kependudukan dilihat dari Asas hukum Peraturan Perundang-Undangan
3. Untuk mengetahui bagaimana sudut pandang hukum islam terhadap penerapan pencatatan perkawinan tidak tercatat dalam kartu keluarga

berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 109 Tahun 2019 tentang formulir dan buku yang digunakan dalam administrasi kependudukan

#### **D. Kegunaan Penelitian**

Salah satu faktor pemilihan masalah dalam penelitian ini bahwa penelitian ini dapat bermanfaat karena nilai dari sebuah penelitian ditentukan oleh besarnya manfaat yang dapat diambil dari adanya penelitian tersebut.

Adapun manfaat yang diharapkan dari rencana penulisan ini, yaitu:

##### **1. Kegunaan Teoritis**

Kegunaan teoritis yaitu kegunaan dari penulisan hukum ini yang berkaitan dengan pengembangan ilmu hukum. Manfaat teoritis dari rencana penulisan ini sebagai kepentingan akademis, hasil penelitian ini dapat memberikan sumbangan untuk pengembangan ilmu hukum di lingkungan Hukum Tata Negara khususnya Hukum tentang Pencatatan Sipil.

##### **2. Kegunaan Praktis**

Di lain pihak tesis ini bermanfaat praktis yang dapat disumbangkan kepada beberapa individu ataupun lembaga, yaitu untuk pengguna praktis adalah sebagai masukan (*input*) bagi pihak pemerintah negara Indonesia agar hasil penelitian nantinya dapat bermanfaat dalam pengembangan ilmu hukum dan pembinaan hukum.

## E. Kerangka Teori

Kerangka teori adalah kemampuan seorang peneliti dalam mengaplikasikan pola pikirnya dalam menyusun secara sistematis teori-teori yang mendukung permasalahan penelitian. Teori merupakan alur penalaran atau logika (*flow of reasoning/logic*), terdiri dari seperangkat konsep atau variable, definisi dan proposisi yang disusun secara sistematis.<sup>26</sup> Dengan kata lain Kerangka teori merupakan konstruksi pemikiran (*logical construsct*) yang dibangun sebagai susunan pola pikir yang sistematis, yang berdasarkan pada konsep-konsep penelitian atau berdasarkan teori-teori yang akan digunakan untuk menjawab atau memecahkan permasalahan yang diteliti dimana kerangka teoritik (*Theoritical framework*) digunakan peneliti agar dapat fokus dan mencapai tujuan yang telah ditetapkan dan kerangka terori tersebut berfungsi sebagai pedoman dalam mengeksplorasi seluruh rangkaian kegiatan dan data- data penelitian yang ditentukan peneliti secara subjektif.<sup>27</sup>

Kerangka Konsep adalah konsep-konsep yang merupakan abstraksi dari hasil pemikiran atau kerangka acuan yang pada dasarnya bertujuan untuk mengadakan identifikasi terhadap dimensi-dimensi sosial yang dianggap relevan oleh peneliti.<sup>28</sup>

### 1. *Grand Theory*

Grand Theory pada penelitian kali ini adalah teori *Stunfentheorie* oleh Han Kelsen serta penerapan asas-asas hukum dalam hirarki

---

<sup>26</sup> J.Supranto, Metode Penelitian Hukum dan Statistik, (Rineka Cipta: Jakarta, 2003), Hal. 194.

<sup>27</sup> Ulya Kencana, dkk, *Op.Cit*, Hal.12

<sup>28</sup> Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, (UI Press: Jakarta, 2005), Hal.52.

peraturan perundang-undangan. Teori Hans Kelsen yang mengemukakan pembentukan peraturan perundang-undangan dikenal teori *Stufentheorie* (teori jenjang hukum). Dalam teori tersebut Hans Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hirarki dalam arti suatu norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif, yaitu Norma Dasar (*Grundnorm*). Norma dasar merupakan norma tertinggi dalam suatu sistem norma tersebut tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi norma dasar itu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai norma dasar yang merupakan gantungan bagi norma-norma yang berada di bawahnya, sehingga suatu norma dasar itu dikatakan *pre-supposed*.<sup>29</sup>

Menurut Hans Kelsen suatu norma hukum itu bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah norma hukum itu juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma yang lebih rendah daripadanya. Dalam hal tata susunan atau hirarki sistem norma, norma yang tertinggi (Norma Dasar) itu menjadi tempat bergantungnya norma-norma di bawahnya sehingga apabila Norma Dasar itu berubah akan menjadi rusaklah sistem norma yang ada dibawahnya.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Maria Farida Indrati, Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan, (Kanisius: Yogyakarta, 2010) Hal.41

<sup>30</sup> Eka, Ikatan Penelitian Hukum di Indonesia, Jurnal Penelitian Hukum *De Jure*, No:511/Akred/P2MI-LIPI/04/2013, Hal.99

## 2. *Middle Range Theory*

Penggunaan *Middle Range Theory* dalam penelitian ini selaku penghubung dari *Grand theory* untuk itu diterapkan adalah teori Hans Nawiasky. Teori Hans Nawiasky mengembangkan teori Hans Kelsen tentang jenjang norma hukum suatu Negara yang menyatakan bahwa suatu norma hukum dari Negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang. Norma hukum yang terletak di bawah bersumber dan berdasar pada norma hukum yang lebih tinggi yang disebut Norma Dasar. Teori yang dikembangkan Hans Nawiasky selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, norma hukum dari suatu Negara itu juga berkelompok-kelompok, dan pengelompokan norma hukum dalam suatu Negara itu terdiri atas empat kelompok besar antara lain; Kelompok I *Staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara); Kelompok II *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar/Aturan Pokok Negara); Kelompok III *FormellGesetz* (Undang-Undang); Kelompok IV *Verordnung & Autonome Satzung* (Aturan pelaksana atau aturan otonom).<sup>31</sup>

Secara kontekstual dalam sistem hirarki peraturan perundang-undangan dikenal dengan tiga asas hukum, yaitu *lex specialis derogat legi generalis*, *lex superiori deroga lex inferior* dan *lex posteriori derogate lex priori*. Berdasarkan studi ilmu hukum tiga asas sebagaimana dimaksud merupakan pilar penting dalam memahami konstruksi hukum perundang-undangan. Asas *lex specialis derogat legi generali* (hukum khusus menyampingkan hukum umum) merupakan salah satu asas

---

<sup>31</sup> *Ibid*, Hal.100

preferensi yang dikenal dalam ilmu hukum. Asas preferensi adalah asas hukum yang menunjuk hukum mana yang lebih didahulukan (untuk diberlakukan), jika dalam suatu peristiwa (hukum) terkait atau melanggar beberapa peraturan. Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto mengatakan bahwa maksud dari asas ini adalah bahwa terhadap peristiwa khusus wajib diberlakukan undang-undang yang menyebut peristiwa itu, walaupun untuk peristiwa khusus tersebut dapat pula diberlakukan undang-undang yang menyebut peristiwa yang lebih luas atau lebih umum yang dapat mencakup peristiwa khusus tersebut.<sup>32</sup>

*Lex superior derogate lex inferior*, Peraturan yang lebih tinggi akan mengesampingkan peraturan yang lebih rendah apabila mengatur substansi yang sama dan bertentangan. *Lex posterior derogat legi priori* Asas undang-undang yang berlaku kemudian membatalkan undang-undang terdahulu, sejauh undang-undang itu mengatur objek yang sama. Asas ini digunakan manakala terjadi konflik norma secara horizontal yaitu konflik norma yang terjadi diantara peraturan (sederajat) yang mengatur substansi yang sama dan sejenis, diatasi dengan berpedoman pada aspek keberlakuan yuridis peraturan perundangan-undangan yang terbaru atau yang termutakhir diantara undang-undang yang saling bertentangan.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> Shinta Agustina, Implementasi Asas *Lex Specialis Derogat Legi Generalis* dalam Sistem Peradilan Pidana, (Jurnal, MMH, Jilid 44 No.4, Oktober 2015) Hal.504

<sup>33</sup> Umar Anwar dkk, "Pengantar Ilmu Hukum", (Yayasan Penerbit Muhammad Zaini: Aceh, 2012), Hal.135

## F. Metode Penelitian

Dalam melakukan penelitian, tentunya tidak akan terlepas dari penggunaan metode karena metode merupakan cara atau jalan bagaimana seorang bertindak. Metode berarti penyelidikan berlangsung menurut suatu rencana tertentu untuk mencapai tujuan, mengandung arti peneliti tidak bekerja secara acak. Jadi Metode penelitian adalah usaha untuk menemukan, mengembangkan, dan menguji kebenaran suatu pengetahuan yang dilakukan secara metodologis dan sistematis. Metodologi berarti menggunakan metode-metode yang bersifat ilmiah sedangkan sistematis sesuai dengan pedoman atau aturan-aturan penelitian yang berlaku untuk sebuah karya ilmiah. Metode penelitian pada dasarnya merupakan cara ilmiah untuk mendapatkan data dengan tujuan dan kegunaan tertentu.<sup>34</sup>

Metode dapat mempengaruhi permasalahan penelitian yang digunakan oleh penelitian menurut Manasse Malo dan Sri Trisnoningtias yaitu keseluruhan proses berpikir dari mulai menemukan permasalahan penelitian menjabarkannya dalam suatu kerangka tertentu, serta pengumpulan data bagi pengujian empiris sampai dengan penjelasan dan penarikan kesimpulan gejala sosial yang diteliti.<sup>35</sup> Menurut Soerjono Soekanto, Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode sistematis dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari sesuatu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya. Disamping itu, juga diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap faktor hukum tersebut, untuk

---

<sup>34</sup> Cholid, "Metodologi Penelitian", (Bumi Aksara: Jakarta, 2012), Hal.18

<sup>35</sup> Ishaq, "Metode Penelitian Hukum", (Alfabeta Bandung: Bandung, 2017), Hal.47

kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul di dalam gejala yang bersangkutan.<sup>36</sup>

### 1. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum (*Legal Research*). Istilah penelitian ukum terdiri dari dua kata yakni Penelitian dan Hukum. Asal kata penelitian adalah teliti yang berarti suatu tindakan yang penuh kehati-hatian dan kecermatan. Sementara hukum diartikan sangat beragam sesuai dengan sudut pandang masing-masing aliran filsafat hukum. Secara netral dan sederhana hukum dapat diartikan sebagai norma yang dibentuk, ditegakkan, dan di akui oleh otoritas kekuasaan publik untuk mengatur Negara dan masyarakat yang ditegakkan dengan sanksi. Objek kajian ilmu hukum sesungguhnya adalah norma, dan bukan sikap atau perilaku manusia. Dengan demikian penelitian hukum atau *Legal Research* berarti penemuan kembali secara teliti dan cermat bahan hukum atau data hukum untuk memecahkan permasalahan hukum.<sup>37</sup> Dalam buku penelitian Peter Mahmud Marzuki berpendapat bahwa penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum yang berguna secara psikis untuk menjawab permasalahan-permasalahan hukum yang dihadapi.<sup>38</sup>

Dari uraian di atas, dapat dirumuskan bahwa cara meneliti hukum berupa metode penelitian hukum terdiri dari dua jenis yakni; Metode

---

<sup>36</sup> *Ibid*, Hal 48

<sup>37</sup> I Made Pasek Diantha, "Metodologi Penelitian Hukum Normatif", (Prenada Media Group: Jakarta, 2016) Hal.02

<sup>38</sup> Peter Mahmud marzuki, Penelitian Hukum Cet.12, (Pranada Media Group: Jakarta, 2016) Hal.57

Penelitian Hukum Empiris dipinjam dari ilmu sosiologi hukum kerap diperlukan untuk menjelaskan apa yang oleh Kelsen di sebut “*an Is*” yakni suatu kenyataan factual dari pola tingkah laku yang tidak sesuai dengan apa yang diperintahkan oleh norma (*an Ought*) dari suatu aturan hukum. Jika ilmuan hukum mengakui *an “Is”* itu diperlukan sebagai umpan balik bagi penyempurnaan norma dalam *an “Ought”* ataupun untuk solusi dalam pengambilan kebijakan oleh lembaga eksekutif. Fungsi penelitian hukum empiris adalah untuk memberi penjelasan sejelas-jelasnya tentang perilaku warga masyarakat terhadap hukum sehingga pejabat tidak salah mengambil kebijakan.<sup>39</sup>

Di sisi lain, penelitian hukum normative berfungsi untuk memberi argumentasi yuridis ketika terjadi kekosongan, kekaburan, dan konflik norma. Lebih jauh ini berarti penelitian hukum normaif berperan untuk mempertahankan aspek kritis dari keilmuan hukumnya sebagai ilmu normative yang *Sui Generis*. Oleh karena itu, landasan teoretis yang digunakan adalah landasan teoretis yang terdapat dalam tataran teori hukum normatif, sedangkan penelitian hukum empiris menggunakan landasan teoretis yang terdapat dalam teori hukum empiris.<sup>40</sup>

E. Saefullah Wiradipradja menguraikan bahwa penelitian hukum normatif merupakan “penelitian hukum yang mengkaji norma hukum positif sebagai obyek kajiannya.” Dalam penelitian hukum normatif, hukum tidak lagi dipandang sebagai sebuah hal yang bersifat utopia semata tetapi telah terlembaga dan telah ditulis dalam bentuk norma, asas

---

<sup>39</sup> I Made Pasek Diantha, *Op.Cit* , Hal.09

<sup>40</sup> *Ibid.*

dan lembaga hukum yang ada. Penelitian hukum normatif disebut juga sebagai penelitian hukum dogmatik yang mengkaji, memelihara dan mengembangkan bangunan hukum positif dengan bangunan logika.<sup>41</sup>

Menurut Amiruddin dan Zainal Asikin menyatakan bahwa, “Pada penelitian hukum normatif, hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in books*) atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas”. Hal ini juga dikemukakan oleh Sudikno Mertokusomo. Menurut Sudikno Mertokusomo penelitian hukum normatif, adalah penelitian hukum yang meneliti kaidah atau norma.<sup>42</sup>

Jadi jenis penelitian hukum dalam penelitian ini bersifat penelitian hukum normatif (*Yuridis Normatif*). Penelitian ini difokuskan untuk mengkaji penerapan-penerapan kaidah-kaidah dalam hukum positif yang dilakukan dengan mengungkapkan dan menguraikan data. Kemudian data tersebut dianalisis untuk mendapatkan hasil yang komprehensif dan mendalam untuk mengambil kesimpulan dengan permasalahan-permasalahan yang dibahas di dalam penelitian ini.

## 2. Sumber Data

Sumber data yang digunakan penulis dalam penelitian ini ada dua macam yaitu sumber bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

Dalam penyeleksian terhadap sumber-sumber yang digunakan, bahan

---

<sup>41</sup> E.Saefullah Wiradipradja, “Penuntun Praktis Metode Penelitian dan Penulisan Karya Ilmiah Hukum”, (Keni Media: Bandung, 2015), Hal.05

<sup>42</sup> Yazwardi, Bahan perkuliaan Mata Kuliah Penyusunan Proposal, Hukum Tata Negara (Siyasah) Universitas Islam Nasional Raden Fatah Palembang, Tanggal 4 September 2021

hukum primer dan sekunder yang penulis gunakan dalam penelitian ini penulis seleksi dengan metode menyortir bahan-bahan hukum tersebut yaitu hanya mengambil bahan-bahan yang relevan dengan tema penelitian penulis. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat *autoratif*, yang artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan. Kemudian, yang dimaksud bahan-bahan hukum sekunder adalah semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, dan jurnal-jurnal hukum

Menyortir menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah memilih yang diperlukan dan mengeluarkan yang tidak diperlukan; memilah-milah; memilah;

- a) Bahan hukum primer, yaitu ketentuan-ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang mempunyai kekuatan mengikat, baik peraturan yang ada dalam Konstitusi yaitu Undang Undang Dasar 1945 maupun peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Republik Indonesia. Bahan hukum yang dipakai dalam rangka penelitian ini diantaranya, meliputi;
  - 1) Al-Qur'an
  - 2) Kompilasi Hukum Islam
  - 3) Undang-undang Nomor 01 Tahun 1976 tentang Perkawinan

- 4) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2013 tentang Undang-Undang Administrasi Kependudukan diubah dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan.
  - 5) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1954 tentang Penetapan berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1946 tentang Pencatatan Nikah, Talak, dan Rujuk.
  - 6) Undang-undang Nomor 22 Tahun 1946 tentang Pencatatan Nikah, Talak, dan Rujuk.
  - 7) Peraturan Menteri Agama Nomor 20 Tahun 2019 tentang Pencatatan Perkawinan.
  - 8) Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan dan Tata Cara Penduduk dan Pencatatan Sipil.
  - 9) Permendagri Nomor 109 Tahun 2019 tentang Formulir dan Buku yang digunakan dalam Administrasi Kependudukan.
- b) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer, misalnya; rancangan undang-undang, hasil;-hasil penelitian, hasil karya dari pakar hukum, dan sebagainya
- c) Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberi petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Misalnya; kamus, ensiklopedia, indeks kumulatif dan sebagainya.

### **3. Pendekatan Penelitian**

Sebagai suatu penelitian hukum (*legal research*) dan sesuai dengan karakter khas dari ilmu hukum (*jurisprudence*), serta substansi permasalahan atau isu hukum yang hendak dikaji dalam penelitian, maka

pendekatan yang akan digunakan disesuaikan dengan permasalahan yang akan diteliti. Penelitian hukum menggunakan berbagai pendekatan, dengan tujuan untuk mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang diteliti. Untuk memecahkan masalah yang menjadi pokok bahasan dalam penelitian hukum diperlukan pendekatan dalam penelitian hukum.<sup>43</sup>

Memecahkan suatu isu hukum melalui penelitian hukum memerlukan pendekatan-pendekatan tertentu sebagai dasar pijakan untuk menyusun argument yang tepat. Di dalam penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan, dengan pendekatan tersebut peneliti akan mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang sedang dicoba untuk dicari jawabannya. Pendekatan-pendekatan yang digunakan di dalam penelitian hukum, yaitu pendekatan perundang-undangan (*Statue Approach*), pendekatan kasus (*Casae Approach*), pendekatan historis (*Historical Approach*), pendekatan komparatif (*Comparative Approach*), dan pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*).<sup>44</sup>

a) Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*),

Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan dan regulasi yang terkait dengan isu hukum yang sedang dibahas (diteliti). Dalam metode pendekatan perundang-undangan peneliti perlu memahami hirarki dan asas-asas dalam peraturan perundang-undangan. Menurut Pasal 1 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, peraturan perundang-undangan

---

<sup>43</sup> Muhaimin, "Metode Penelitian Hukum" (Mataram Press: Mataram, 2020) Hal 55-56

<sup>44</sup> *Ibid.*, Hal.57 - 60

adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga Negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. dari pengertian tersebut, secara singkat dapat dikatakan bahwa yang dimaksud sebagai *statute* berupa legislasi dan regulasi. Produk yang merupakan *beschikking/decree*, yaitu suatu keputusan yang diterbitkan oleh pejabat administrasi yang bersifat konkret dan khusus, misalnya keputusan presiden, keputusan menteri, keputusan bupati, dan keputusan suatu badan tertentu.<sup>45</sup> Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) akan dilihat hukum sebagai suatu sistem yang tertutup yang mempunyai sifat sebagai berikut;

- 1) *Comprehensive* artinya norma-norma hukum yang ada didalamnya terkait antara yang satu dengan yang lainnya secara logis;
- 2) *All-iclusive* bahwa kumpulan norma hukum tersebut cukup mampu menampung permasalahan hukum yang ada sehingga tidak akan ada kekurangan hukum;
- 3) *Sistematic* bahwa di samping bertautan antara satu dengan yang lain, norma-norma hukum tersebut juga tersusun secara sistematis.

---

<sup>45</sup> Peter Mahmud Marzuki, "Penelitian Hukum", (Kencanan: Jakarta, 2021) Cet.Ke 15. Hal.137

b) Pendekatan kasus (*case approach*),

Dalam menggunakan pendekatan kasus, yang perlu dipahami oleh peneliti adalah *ratio decidendi* yaitu alasan-alasan hukum yang digunakan oleh hakim untuk sampai kepada putusannya. Menurut Goodheart, *ratio decidendi* dapat dikemukakan dengan memehartikan fakta material. Fakta-fakta tersebut berupa orang, tempat, waktu, dan segala yang menyertainya asalakan tidak terbukti sebaliknya. Perlunya fakta material tersebut diperhatikan karena baik hakim maupun para pihak akan mencari aturan hukum yang tepat untuk dapat diterapkan kepada fakta tersebut. *Ratio decidendi* inilah yang menunjukkan bahwa ilmu hukum merupakan ilmu yang bersifat *preskriptif* bukan *deksriptif*. Adapun dictum yaitu putusannya merupakan sesuatu yang bersifat *dekriptif*. Oleh karena itulah pendekatan kasus bukanlah merujuk kepada dictum putusan pengadilan melainkan merujuk kepada *racio decidendi*.<sup>46</sup>

c) Pendekatan historis (*historical approach*),

Pendekatan historis dilakukan dalam kerangka pelacakan sejarah lembaga hukum dari waktu ke waktu. Pendekatan ini sangat memahami perubahan dan perkembangan filosofi yang melandasi aturan hukum tersebut. Dengan menggunakan pendekatan historis, peneliti dapat menelaah perkembangan prinsip kebebasan berkontrak. Di dalam pandangan Eropa continental, asas kebebasan berkontrak merupakan konsekuensi dari dua asas

---

<sup>46</sup> *Ibid.*, Hal.158

lainnya dalam perjanjian yaitu konsensualisme dan kekuatan mengikat suatu perjanjian yang lazim disebut *pacta sunt servanda*. Konsensualisme berhubungan dengan terjadinya *pacta sunt servanda* berkaitan dengan akibat adanya perjanjian yaitu terikatnya para pihak mengadakan perjanjian sedangkan kebebasan berkontrak menyangkut isi perjanjian.<sup>47</sup>

d) Pendekatan komparatif (comparative approach)

Pendekatan ini dilakukan dengan mengadakan studi perbandingan hukum. Menurut Gutteridge, perbandingan hukum merupakan suatu metode studi dan penelitian hukum. Gutteridge membedakan antara perbandingan hukum yang bersifat *deskriptif* yang tujuan utamanya adalah untuk mendapatkan informasi dan perbandingan hukum terapan yang mempunyai sasaran tertentu, misalnya keinginan untuk menciptakan keseragaman hukum dagang. Menurut Holland, ruang lingkup perbandingan hukum terbatas pada penyelidikan secara *deskriptif*. Menurut Holland, hasil penelitian diserahkan kepada ahli hukum untuk dianalisis atau diterapkan pada situasi konkret. Menurut Van Apeldorn, perbandingan hukum merupakan suatu ilmu bantu bagi ilmu hukum dogmatic dalam arti bahwa untuk menimbang dan menilai aturan-aturan hukum dan putusan-putusan pengadilan yang ada dengan sistem hukum lain.<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> *Ibid.*, 169

<sup>48</sup> *Ibid.*, Hal.173

e) Pendekatan konseptual (*conceptual approach*)

Pendekatan konseptual dilakukan manakala penelitian tidak beranjak dari aturan hukum yang ada. Hal itu dilakukan karena memang belum atau tidak ada aturan hukum untuk masalah yang dihadapi. Misalnya, seorang peneliti dalam topic penelitiannya akan meneliti tentang makna kepentingan umum dalam Peraturan Menteri Agama Nomor 20 Tahun 2019 Tentang Pencatatan Nikah, apabila meneliti mengacu kepada peraturan itu, tidak akan menemukan pengertian yang penulis cari dan penulis temukan hanya makna yang bersifat umum yang tentunya tidak tepat membangun argumentasi hukum. Jika penulis berpaling kepada ketentuan-ketentuan lain juga tidak menemukan, maka penulis membangun suatu konsep untuk jadi acuan dalam penelitiannya. Dalam membangun konsep, penulis beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin berkembang di dalam ilmu hukum.<sup>49</sup>

Sebagaimana penjelasan di atas, maka penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*Statue Approach*). Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang bersangkutan-paut dengan permasalahan (isu hukum) yang sedang dihadapi. Pendekatan perundang-undangan ini misalnya dilakukan dengan mempelajari konsistensi/kesesuaian antara undang-undang dasar dengan

---

<sup>49</sup> *Ibid.*, Hal 177

undang-undang, atau undang-undang yang satu dengan undang-undang yang lain.

#### 4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik yang digunakan dalam pengumpulan data untuk penelitian ini adalah dengan melakukan penelusuran untuk mencari bahan-bahan hukum yang relevan terhadap isu penelitian. Karena peneliti melakukan dengan pendekatan perundang-undangan (*Statute approach*), bahan penelitian yang ditelusuri berupa *legislation* maupun *regulation* bahkan juga *delegation legislation* dan *delegated regulation*. Oleh karena itu penulis sebelum memecahkan suatu isu penelitian, peneliti menelusuri sekian banyak berbagai produk-produk hukum yang berkaitan tentang isu penelitian. Adapun model pengumpulan bahan hukum yang digunakan adalah *model library research* atau studi kepustakaan. Studi ini bertempat di perpustakaan atau tempat-tempat lain yang kiranya di sana bisa didapatkan berbagai sumber data bahan hukum yang diperlukan.<sup>50</sup>

Dalam penelitian hukum normatif dikenal 3 (tiga) jenis metode pengumpulan data sekunder, yaitu:<sup>51</sup>

a. Studi pustaka (*bibliography study*);

Studi pustaka (*bibliography study*); adalah pengkajian informasi tertulis mengenai hukum yang berasal dari berbagai sumber dan dipublikasikan secara luas serta dibutuhkan dalam penelitian hukum normatif.

---

<sup>50</sup> Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), Hal. 225.

<sup>51</sup> Muhaimin, "Metode Penelitian Hukum" (Mataram: Mataram Press, 2020) Hal 65

b. Studi dokumen (*document study*); dan

Studi dokumen (*document study*); adalah pengkajian informasi tertulis mengenai hukum yang tidak dipublikasikan secara umum, tetapi tidak boleh diketahui oleh pihak tertentu. Sumber dokumen hukum

c. Studi arsip (*file or record study*).

Studi arsip (*file or record study*): pengkajian informasi tertulis mengenai peristiwa yang terjadi pada masa lampau (termasuk peristiwa hukum) yang mempunyai nilai historis, disimpan, dan dipelihara ditempat khusus untuk referensi. Dapat berupa; surat, rekaman, peta, sketsa, atau dokumen tertentu.

## 5. Analisis Data

Analisis data yang dipergunakan ini dapat dilakukan secara kualitatif.

Secara kualitatif, yaitu menguraikan data secara berkualitas dan komprehensif dalam bentuk kalimat teratur, logis, tidak tumpang tindih, dan efektif sehingga memudahkan pemahaman dan interpretasi data.

peneliti juga menggunakan metode *content analysis*. *Content analysis* adalah pembahasan secara mendalam terhadap fokus suatu penelitian.<sup>52</sup>

Menggunakan metode ini penulis menganalisis masalah pokok yang diteliti dan dalam penelitian tesis ini yang menjadi masalah pokoknya adalah konsep perkawinan dalam peraturan perkawinan Indonesia dan konsep perundang-undangan dalam fikih Islami sebagaimana telah terumus dalam

---

<sup>52</sup> Cokaminoto, "Analisis Isi (Content Analysis) dalam Penelitian Kualitatif", di kutip dari <http://www.menulisproposalpenelitian.com/2011/01/analisis-isi-content-analysis-dalam.html>, diakses pada Selasa, 11 Desember 2018.

fokus penelitian dan pertanyaan penelitian. Kemudian kesimpulan yang menjawab isu dapat ditarik dari bahan-bahan hukum dan juga bukan hukum sebagai penunjang yang terkait dengan isu penelitian.

## **G. Sistematika Pembahasan**

### Bab I Pendahuluan

- A. Latar belakang masalah
- B. Rumusan masalah
- C. Tujuan penelitian
- D. Kegunaan penelitian
- E. Kerangka teori
- F. Metode penelitian
- G. Sistematika pembahasan

### Bab II Landasan Teori

- A. Konsep perkawinan
  - 1. Perkawinan Perspektif Hukum Islam
    - a. Pengertian Perkawinan
    - b. Pandangan Hukum Islam Terhadap Pengaturan Perkawinan
  - 2. Perkawinan Perspektif Hukum Positif
    - a. Pengertian Perkawinan
    - b. Dasar Hukum Perkawinan
  - 3. Tujuan Perkawinan
- B. Pencatatan Perkawinan
  - 1. Pencatatan Perkawinan Perspektif Hukum Islam
  - 2. Pencatatan Perkawinan Perspektif Hukum Positif

3. Prosedur Pencatatan Perkawinan

- C. Perkawinan Tidak Tercatat

1. Pengertian Perkawinan Tidak Tercatat
2. Perkawinan Tidak Tercatat Perspektif Hukum Islam
3. Perkawinan Tidak Tercatat Perspektif Hukum Positif

- D. Administrasi Kependudukan

1. Pengertian Administrasi Kependudukan
2. Hak dan Kewajiban Dalam Administrasi Kependudukan
3. Administrasi Kependudukan Mengenai Pencatatan Perkawinan
4. Prosedur Pencatatan Perkawinan Dalam Administrasi Kependudukan
5. Tinjauan Umum Kartu Keluarga
  - a. Pengertian Kartu Keluarga
  - b. Persyaratan Pembuatan Kartu Keluarga

- E. Pembentukan Peraturan Perundangan-Undangan

1. Pengertian Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
2. Ketentuan Pembentukan Peraturan Perundangan-Undangan
3. Hirarki Peraturan Perundang-undangan
4. Asas Hukum dalam Hirarki Peraturan Perundang-Undangan

- F. Penetapan Hukum Islam

### Bab III Tinjauan Materi Muatan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 109

Tahun 2019

### Bab IV Temuan dan Analisis Penelitian

- A. Temuan Penelitian

B. Analisis Penelitian

C. Tinjauan Hukum Islam terhadap Permasalahan Penelitian

Bab V Penutup

## BAB II

### LANDASAN TEORI

#### A. Konsep Perkawinan

##### 1. Perkawinan Perspektif Hukum Islam

###### a. Pengertian Perkawinan

Perkawinan dalam Bahasa Indonesia berasal dari kata “kawin” yang menurut bahasa artinya membentuk keluarga dengan lawan jenis; melakukan hubungan kelamin atau bersetubuh.<sup>53</sup> Perkawinan dalam Bahasa Arab dikenal dengan istilah *an-Nikah* yang bermakna *al-wat’u* dan *ad-dammu waat-tadakhul*, kadangkala juga disebut dengan *ad-dammu waal-jam’u* yang bermakna bersetubuh, berkumpul dan akad. Bahkan perkawinan dalam literatur fiqh disebut dengan dua kata *nikahi* dan *zawaj*. Kedua kata ini yang biasa dipakai dalam kehidupan sehari-hari dan banyak terdapat dalam Al-qur’an maupun hadis Rasulullah Muhammad saw. Sebagai contoh, kata *na-ka-ha* ( نكح ) dalam al-Qur’an yang berarti kawin.<sup>54</sup> Sebagaimana terdapat dalam al-Qur’an Surah An-Nisa/4 Ayat 3:

﴿وَإِنْ خِفْتُمْ أَلَّا تُقْسِطُوا فِي الْيَتَامَىٰ فَانكِحُوا مَا طَابَ لَكُمْ مِنَ النِّسَاءِ مِمَّا مَلَكَتْ أَيْمَانُكُمْ ۚ وَلَا تَحْلُوا ۚ﴾

Artinya: Dan jika kamu takut tidak berlaku adil terhadap anak yatim, maka kawininlah perempuan-perempuan lain yang kamu senangi, dua,

---

<sup>53</sup> Departemen Pendidikan dan budaya, Kamus Besar Bahasa Indonesia, (Balai Pustaka: Jakarta, 1994) Cet ke-3 edisi kedua, Hal 456.

<sup>54</sup> Kumedi Ja’far, “Hukum Perkawinan Islam di Indonesia”, (Arjasa Pratama: Lampung, 2021) Hal.13

tiga atau empat orang dan jika kamu takut tidak akan berlaku adil, maka cukup satu orang.<sup>55</sup>

Demikian juga kata *Zawaj* dalam Al-Qur'an yang berarti kawin, sebagaimana terdapat dalam QS.Al-Ahzab/33 Ayat 37;

﴿وَإِذْ تَقُولُ لِلَّذِي أَنْعَمَ اللَّهُ عَلَيْهِ وَأَنْعَمْتَ عَلَيْهِ أَمْسِكْ عَلَيْكَ زَوْجَكَ وَاتَّقِ اللَّهَ وَتُخْفِي فِي نَفْسِكَ مَا اللَّهُ مُبْدِيهِ وَتَخْشَى النَّاسَ وَاللَّهُ أَحَقُّ أَنْ تَخْشَاهُ فَلَمَّا قَضَى زَيْدٌ مِنْهَا وَطَرًا زَوَّجْنَاكَهَا لِكَيْ لَا يَكُونَ عَلَى الْمُؤْمِنِينَ حَرَجٌ فِي أَزْوَاجِ أَدْعِيَائِهِمْ إِذَا قَضَوْا مِنْهُنَّ وَطَرًا وَكَانَ أَمْرُ اللَّهِ مَفْعُولًا ۝ ٣٧﴾

Artinya: (Ingatlah) ketika engkau (Nabi Muhammad) berkata kepada orang yang telah diberi nikmat oleh Allah dan engkau (juga) telah memberi nikmat kepadanya, “Pertahankan istrimu dan bertakwalah kepada Allah,” sedang engkau menyembunyikan di dalam hatimu apa yang akan dinyatakan oleh Allah, dan engkau takut kepada manusia, padahal Allah lebih berhak untuk engkau takuti. Maka, ketika Zaid telah mengakhiri keperluan terhadap istrinya (menceraikannya), Kami nikahkan engkau dengan dia (Zainab) agar tidak ada keberatan bagi orang mukmin untuk (menikahi) istri-istri anak-anak angkat mereka, apabila mereka telah menyelesaikan keperluan terhadap istri-istrinya. Ketetapan Allah itu pasti terjadi.<sup>56</sup>

Dalam pengertian majaz, nikah diistilahkan dengan akad, dimana akad merupakan yang menghalalkan bersenggama. Karena nikah adalah akad, maka pernikahan atau perkawinan merupakan suatu yang sangat kuat *Mitsaqan Gholizhoh* untuk memerintahkan perintah Allah dan melaksanakannya merupakan ibadah.<sup>57</sup> Sebagaimana terdapat dalam Q.S An-Nisa/4 Ayat 21;

﴿وَكَيْفَ تَأْخُذُونَهُ وَقَدْ أَفْضَى بَعْضُكُمْ إِلَى بَعْضٍ وَأَخَذْنَكُمْ مِنْكُمْ مِيثَاقًا غَلِيظًا ۝ ٢١﴾

Artinya: Bagaimana kamu akan mengambilnya (Kembali), padahal kamu telah menggauli satu sama lain (sebagai suami istri) dan mereka pun (istri-istrimu) telah membuat perjanjian yang kuat (ikatan perkawinan) dengan mu?<sup>58</sup>

<sup>55</sup> Pustaka Al Hanan, “Al-Qur'an Terjemahan dan Asbabun Nuzul”, (CV Al Hanan, Surakarta, 2009) Q.S An-Nisa Ayat 3

<sup>56</sup> *Ibid.*, Q.S Azhab Ayat 37

<sup>57</sup> Kumedi Ja'far, *Op.Cit.*, Hal.14-15

<sup>58</sup> Pustaka Al Hanan, *Op.Cit.*, Q.S An-Nisa Ayat 21

Jadi dengan kata lain nikah (kawin) menurut arti asli adalah hubungan seksual sedangkan menurut arti majazi atau arti hukum, nikah (kawin) adalah akad atau perjanjian yang menjadikan halal hubungan seksual antara seorang pria dengan wanita sebagai suami istri.<sup>59</sup> Ulama golongan syafi'iyah memberikan definisi nikah melihat kepada hakikat dari akad itu bila dihubungkan dengan kehidupan suami istri yang berlaku sesudahnya, yaitu boleh bergaul sedang sebelum akad berlangsung diantara keduanya tidak boleh bergaul. Sebagaimana dikalangan ulama syafi'i merumuskan pengertian nikah adalah Akad atau perjanjian yang mengandung maksud membolehkan hubungan kelamin dengan menggunakan lafadz *na-ka-ha* atau *za-wa-ja* atau yang semakna dengan keduanya.<sup>60</sup>

Menurut istilah hukum Islam, terdapat beberapa defenisi diantaranya Abu Yahya Zakariya Al-Anshary mendefinisikan dalam buku Fiqh Munakahat Abdul Rahman, bahwa;

“Nikah menurut istilah *syara'* ialah akad yang mengandung ketentuan hukum kebolehan hubungan seksual dengan lafaz nikah atau dengan kata-kata yang semakna dengannya”<sup>61</sup>

Defenisi nikah selanjutnya dijelaskan oleh Zakiah Daradjat yang dikutip oleh Abdul Rahman dalam Bukunya Fiqh Perkawinan, bahwa;

“Akad yang mengandung ketentuan hukum kebolehan seksual dengan lafaz *nikah* atau *zawaj* atau semakna dengan keduanya”<sup>62</sup>

---

<sup>59</sup> Moh.Idris Ramulyo, “Hukum Perkawinan Islam suatu analisis dari UU Nomor 1 Tahun 1974 dan Kompilasi Hukum Islam”, (Bumi Aksara: Jakarta, 2004) Hal.01

<sup>60</sup> Amir Syarifuddin, Hukum Perkawinan Islam di Indonesia (Antara Fiqh Munakahat dan Undang-undang Perkawinan), Hal.37

<sup>61</sup> Abdul Rahman Ghozali, Fiqh Muhakahat, (Kencana: Jakarta, 2003) Cetakan 2 Edisi Pertama, Hal.09

<sup>62</sup> *Ibid.*

Selanjutnya Muhammad Abu Ishrah memberikan defenisi yang lebih luas dalam buku Abdul Rahman tentang Fiqh Perkawinan, bahwa;

”Akad yang memberikan faedah hukum kebolehan mengadakan hubungan keluarga (suami istri) antara pria dan wanita dan mengadakan tolong menolong dan memberi batas hak bagi pemiliknya serta pemenuhan kewajiban bagi masing-masing”<sup>63</sup>

Kemudian Abdul Rahman memberikan pengertian pernikahan yang mengartikan bahwa perkawinan mengandung aspek akibat hukum, melangsungkan perkawinan ialah saling mendapat hak dan kewajiban serta bertujuan mengadakan hubungan pergaulan yang dilandasi tolong menolong. Karena perkawinan termaksud pelaksanaan agama, maka di dalamnya terkandung adanya tujuan mengharapkan keridhoan Allah SWT.<sup>64</sup>

Sulaiman Rasjid menuturkan bahwa dalam hukum Islam khususnya yang diatur dalam Ilmu Fiqih, pengertian perkawinan atau akad nikah adalah "ikatan yang menghalalkan pergaulan dan membatasi hak dan kewajiban serta bertolong-tolongan antara seorang laki-laki dan seorang perempuan yang antara keduanya bukan merupakan muhrim”.<sup>65</sup> Dalam pandangan umat Islam, perkawinan merupakan asas pokok kehidupan dalam pergaulan, sebagai perbuatan yang sangat mulia dalam mengatur kehidupan berumah tangga. Pertalian nikah atau perkawinan, juga merupakan pertalian yang seteguh-teguhnya dalam hidup dan kehidupan umat manusia.<sup>66</sup>

---

<sup>63</sup> *Ibid.*

<sup>64</sup> *Ibid.*, Hal.10

<sup>65</sup> Sulaiman Rasjid, “Fiqih Islam” (Attahiriyah: Jakarta, 1993), Hal.355

<sup>66</sup> *Ibid.*, Hal.356

Sayyid Sabiq, lebih lanjut mengomentari bahwa perkawinan merupakan salah satu sunnatullah yang berlaku pada semua makhluk Tuhan, baik pada manusia, hewan maupun tumbuh-tumbuhan. Perkawinan merupakan cara yang dipilih Allah SWT sebagai jalan bagi manusia untuk beranak-pinak, berkembang-biak, dan melestarikan hidupnya setelah masing-masing pasangan siap melakukan perannya yang positif dalam mewujudkan tujuan perkawinan. Allah SWT tidak menjadikan manusia seperti makhluk lainnya yang hidup bebas mengikuti nalurinya dan berhubungan secara anarkis tanpa aturan. Demi menjaga kehormatan dan martabat kemuliaan manusia, Allah SWT mengadakan hukum sesuai dengan martabatnya sehingga hubungan antara laki-laki dan perempuan diatur secara terhormat dan berdasarkan rasa saling meridhoi dengan upacara ijab dan kabul, sebagai lambang adanya rasa ridhoi-meridhoi dengan dihadiri dengan para saksi yang menyaksikan bahwa pasangan laki-laki dan perempuan itu telah saling terikat.<sup>67</sup>

Bentuk perkawinan ini telah memberikan jalan aman pada naluri seks, memelihara keturunan dengan baik, dan menjaga kaum agar tidak laksana rumput yang bisa dimakan oleh binatang ternak dengan seenaknya. Pergaulan suami istri menurut ajaran Islam diletakkan dibawah naluri keibuan dan kebapaan sebagaimana ladang yang baik nantinya menumbuhkan tumbuh-tumbuhan yang baik dan menghasilkan buah yang pula.<sup>68</sup> Oleh karena itu perkawinan menurut hukum Islam

---

<sup>67</sup> Abdul Rahman Ghozali, *FIqh Muhakahat, Op.Cit.*, Hal 11

<sup>68</sup> *Ibid*, Hal 11-12

merupakan perbuatan ibadah yang berupa ikatan lahir batin yang suci antara pasangan pria dan wanita yang menghalalkan hubungan laki-laki dan perempuan bertujuan membentuk keluarga yang *sakinah mawaddah warahmah*, keluarga yang penuh ketenangan, penuh cinta kasih dan selalu mengharapkan limpahan rahmat dari Allah SWT dan diawali dengan melalui prosesi keagamaan dalam akad nikah.

Dari pengertian perkawinan ini perkawinan mengandung aspek akibat hukum, melangsungkan perkawinan ialah saling mendapat hak dan kewajiban serta bertujuan mengadakan hubungan peragaulan yang dilandasi tolong menolong. Karena perkawinan termaksud pelaksanaan agama, maka didalamnya terkandung tujuan atau maksud mengharapkan keridhaan Allah SWT.

#### **b. Pandangan Hukum Islam Terhadap Pengaturan Perkawinan**

Dalam pandangan Islam, perkawinan di samping sebagai perbuatan ibadah dan perkawinan juga merupakan sunah Allah dan sunah Rasulullah. Sebagai sunah Allah, perkawinan merupakan qudrat dan irodad Allah dalam penciptaan alam semesta. Dalam Al-Qur'an dinyatakan bahwa hidup berpasang-pasangan dan hidup berjodoh-jodohan adalah naluri segala makhluk Allah, termaksud manusia sebagaimana firman nya dalam dua ayat Q.S Az-Zariyat/51 Ayat 49 dan Q.S Yasin/36 Ayat 36;

(وَمِنْ كُلِّ شَيْءٍ خَلَقْنَا زَوْجَيْنِ لَعَلَّكُمْ تَذَكَّرُونَ ۝ ٤٩)

Artinya: Dan segala sesuatu kami ciptakan berpasang-pasangan supaya kamu mengingat akan kebesaran Allah SWT.<sup>69</sup>

---

<sup>69</sup> Pustaka Al Hanan, *Op.Cit.*, Q.S Az-Zariyat/51; Ayat 49

﴿سُبْحَانَ الَّذِي خَلَقَ الْأَزْوَاجَ كُلَّهَا مِمَّا تُنْبِتُ الْأَرْضُ وَمِنْ أَنْفُسِهِمْ وَمِمَّا لَا يَعْلَمُونَ ۝ ٣٦﴾

Artinya: Maha Suci Tuhan yang telah menciptakan pasangan-pasangan semuanya baik apa yang ditumbuhkan dari bumi dan dari diri mereka maupun apa yang tidak mereka ketahui.<sup>70</sup>

Dari makhluk yang diciptakan oleh Allah SWT berpasang-pasangan dan diciptakan berkembang biak hingga berlangsung dari generasi ke generasi berikutnya, sebagaimana tercantum dalam Q.S Nisa/4 Ayat 1;

﴿يَا أَيُّهَا النَّاسُ اتَّقُوا رَبَّكُمُ الَّذِي خَلَقَكُمْ مِنْ نَفْسٍ وَاحِدَةٍ وَخَلَقَ مِنْهَا زَوْجَهَا وَبَثَّ مِنْهُمَا رِجَالًا كَثِيرًا وَنِسَاءً ۚ وَاتَّقُوا اللَّهَ الَّذِي تَسَاءَلُونَ بِهِ وَالْأَرْحَامَ ۗ إِنَّ اللَّهَ كَانَ عَلَيْكُمْ رَقِيبًا ۝ ١﴾

Artinya: Wahai manusia! Bertakwalah kepada Tuhanmu yang telah menciptakan kamu dari diri yang satu (Adam), dan (Allah) menciptakan pasangannya (Hawa) dari (diri)-nya; dan dari keduanya Allah memperkembangbiakkan laki-laki dan perempuan yang banyak. Bertakwalah kepada Allah yang dengan nama-Nya kamu saling meminta, dan (peliharalah) hubungan kekeluargaan. Sesungguhnya Allah selalu menjaga dan mengawasimu.<sup>71</sup>

Hal inipun disebutkan dalam Q.S An-Nahl/16 Ayat 72;

﴿وَاللَّهُ جَعَلَ لَكُمْ مِنْ أَنْفُسِكُمْ أَزْوَاجًا وَجَعَلَ لَكُمْ مِنْ أَزْوَاجِكُمْ بَنِينَ وَحَفَدَةً وَرَزَقَكُمْ مِنَ الطَّيِّبَاتِ ۗ أَقْبَالِ بَاطِلٍ يُؤْمِنُونَ وَيَنْعَمَتِ اللَّهُ هُمْ يَكْفُرُونَ ۝ ٧٢﴾

Artinya: Dan Allah menjadikan bagimu pasangan (suami atau istri) dari jenis kamu sendiri dan menjadikan anak dan cucu bagimu dari pasanganmu, serta memberimu rezeki dari yang baik. Mengapa mereka beriman kepada yang batil dan mengingkari nikmat Allah?<sup>72</sup>

Sebagaimana penjelasan ayat-ayat di atas, bahwa Islam mengatur manusia dalam hidup berjodoh melalui jenjang perkawinan yang ketentuannya dirumuskan dalam wujud aturan-aturan yang disebut hukum perkawinan Islam. Hukum Islam juga ditetapkan untuk kesejahteraan umat baik secara perseorangan maupun secara bermasyarakat, baik untuk hidup di dunia maupun di akhirat.

<sup>70</sup> *Ibid.*, Q.S Yasin/36 Ayat 36

<sup>71</sup> *Ibid.*, Q.S An-Nisa/4, Ayat 1

<sup>72</sup> *Ibid.*, Q.S An-Nahl, Ayat 72

Kesejahteraan masyarakat tercapai dengan terciptanya kesejahteraan yang sejahtera, karena keluarga merupakan lembaga terkecil dalam masyarakat sehingga kesejahteraan masyarakat sangat tergantung dengan kesejahteraan keluarga dan kesejahteraan perorangan sangat dipengaruhi oleh kesejahteraan hidup keluarganya. Islam mengatur keluarga bukan secara garis besar tetapi sampai terperinci.

## **2. Perkawinan Perspektif Hukum Positif**

### **a. Pengertian Perkawinan**

Pengertian perkawinan dijelaskan dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan;

“Perkawinan ialah ikatan lahir bathin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami isteri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”<sup>73</sup>

Pasal 1 di atas dijelaskan dalam Undang-Undang tersebut, bahwa sebagai Negara yang berdasarkan Pancasila, dimana Sila yang pertamanya ialah ketuhanan yang Maha Esa maka perkawinan mempunyai hubungan yang erat sekali dengan agama atau kerohanian sehingga perkawinan bukan saja mempunyai unsur lahir atau jasmani, tetapi unsur batin atau rohani juga mempunyai peranan yang penting membentuk keluarga yang bahagia dan dekat hubungan dengan keturunan. Hal ini pula merupakan tujuan perkawinan,

---

<sup>73</sup> Pasal 1 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan

pemeliharaan, dan pendidikan menjadi hak dan kewajiban orang tua.<sup>74</sup>

Kemudian dalam Pasal 2 Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam mengartikan perkawinan sebagai berikut:

“Perkawinan menurut hukum Islam adalah perkawinan, yaitu akad yang sangat kuat atau mitsaqan ghalidzan untuk menaati perintah Allah SWT dan melaksanakannya merupakan ibadah”.<sup>75</sup>

Dengan demikian pengertian perkawinan menurut Peraturan perundang-undangan di atas menggambarkan bahwa perkawinan merupakan suatu perjanjian atau akad antara seorang laki-laki dengan seorang wanita untuk hidup berumah tangga, termasuk di dalamnya ada pengaturan hak dan kewajiban serta saling tolong menolong dari kedua belah pihak. Perkawinan merupakan asas pokok kehidupan dalam pergaulan umat manusia, sebagai perbuatan yang sangat mulia dalam mengatur kehidupan manusia dalam berumah tangga. Hal ini tidak saja terbatas pada pergaulan antara suami dan istri tapi juga ikatan saling kasih-mengasihi yang nantinya menjadi kebaikannya kepada semua keluarga dari kedua belah pihak. Kedua keluarga dari masing-masing pihak menjadi satu dalam segala urusan tolong menolong, menjalankan kebaikan, serta menjaga dari segala kejahatan.

#### **b. Dasar Hukum Perkawinan**

Dasar hukum perkawinan telah dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 jo Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang

---

<sup>74</sup> Penjelasan Pasal Demi Pasal, Pasal 1 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

<sup>75</sup> Pasal 2 Kompilasi Hukum Islam Intruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991

tentang perkawinan, bahwa bagi Negara dan Bangsa Indonesia Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 yang sekaligus menampung prinsip-prinsip dan memberikan landasan hukum perkawinan yang mutlak menjadi pegangan, dasar hukum dan telah berlaku bagi berbagai golongan dalam masyarakat Indonesia. Jadi ikatan perkawinan di Indonesia mempunyai sebuah akibat hukum. Karena itu, penting sekali kaitannya dengan sah atau tidaknya suatu perkawinan yang ditentukan oleh hukum Negara, Berdasarkan ketentuan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan yang berbunyi:

1. Perkawinan adalah sah apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu
2. Tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Hal ini dimaksud, bahwa suatu perkawinan dalam sudut pandangan hukum di Indonesia bahwa sahnya sebuah perkawinan bilamana dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu dan disamping itu tiap-tiap perkawinan harus dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pencatatan tiap-tiap perkawinan adalah sama halnya dengan pencatatan peristiwa-peristiwa penting dalam kehidupan seseorang misalnya kelahiran, kematian yang dinyatakan dalam surat-surat keterangan, dan suatu akta resmi yang juga dimuat dalam daftar pencatatan.

### **3. Tujuan Perkawinan**

Tujuan perkawinan dijelaskan dalam Undang-Undang Perkawinan Nomor 01 Tahun 1974 tentang perkawinan bahwa perkawinan atau ikatan

lahir bathin antara seorang pria dengan seorang wanita mempunyai tujuan untuk membentuk ikatan suami istri dalam sebuah keluarga yang bahagia dan kekal. Sedangkan menurut hukum Islam tujuan perkawinan ialah untuk memenuhi pentunjuk agama dalam rangka mendirikan keluarga harmonis, sejahtera, dan bahagia. Harmonis dalam menggunakan hak dan kewajiban anggota keluarga, sejahtera artinya terciptannya ketenangan lahir dan batin disebabkan terpenuhinya keperluan hidup lahir dan batinnya serta timbullah kebahagiaan, yakni kasih sayang antar anggota keluarga. Manusia diciptakan oleh Allah SWT mempunyai naluri manusiawi yang perlu mendapat pemenuhan. Dalam pada itu manusia diciptakan oleh Allah SWT untuk mengabdikan dirinya pada Khalid penciptanya dengan segala aktivasi hidupnya. Pemenuhan naluria manusiawi, manusia yang antara lain keperluan biologis termaksud aktivitas hidup agar manusia menuruti tujuan kejadiannya sehingga Allah SWT mengatur hidup manusia dengan aturan perkawinan.<sup>76</sup>

Imam Al-Ghazali dalam Ihyanya tentang faedah melangsungkan perkawinan, maka tujuan perkawinan itu dapat dikembangkan menjadi lima yaitu;

- 1) Mendapat dan melangsungkan keturunan, Nabi memberikan petunjuk agar dalam memilih jodoh mengutamakan istri yang bias mempunyai anak:<sup>77</sup>

“Perempuan hitam yang beranak lebih baik daripada perempuan cantik tetapi mandul.” (HR. Ibnu Hibban).

---

<sup>76</sup> Muhammad Abdul Tihami, *Op.Cit.*, Hal 22

<sup>77</sup> Abdul Rahman Ghozali, *Op.Cit.*, Hal.24

Al-Qur'an juga menganjurkan agar manusia selalu berdo'a dianugerahi putra yang menjadi mutiara dari istrinya. Sebagaimana tercantum dalam Q.S Al-Furqon/25 Ayat 74, yang berbunyi;

﴿وَالَّذِينَ يَقُولُونَ رَبَّنَا هَبْ لَنَا مِنْ أَزْوَاجِنَا وَذُرِّيَّاتِنَا قُرَّةَ أَعْيُنٍ وَاجْعَلْنَا لِلْمُتَّقِينَ إِمَامًا ۗ﴾ (٧٤)

Artinya: Dan orang-orang yang berkata, “Ya Tuhan kami, anugerahkanlah kepada kami pasangan kami dan keturunan kami sebagai penyenang hati (kami), dan jadikanlah kami pemimpin bagi orang-orang yang bertakwa”<sup>78</sup>

Anak sebagai keturunan bukan saja menjadi buah hati, tetapi juga sebagai pembantu-pembantu dalam hidup di dunia, bahkan akan memberi tambahan amal kebajikan di akhirat nanti, manakala dapat mendidiknya menjadi anak yang sholeh,<sup>79</sup> sebagaimana sabda Nabi

SAW yang diriwayatkan Muslim dari Abu Hurairah:

“Apabila manusia meninggal dunia maka putuslah amalnya kecuali tiga hal: Shadaqah Jariyah, atau ilmu yang bermanfaat, atau anak yang shaleh yang selalu mendoakannya” (HR.Muslim dan Abu Hurairah).

Begitu besarnya peranan anak terhadap amal orang tuannya, sehingga diterangkan dalam hadist Nabi SAW bahwa seorang yang kehilangan putranya yang masih kecil akan dimasukkan ke dalam surga dan akan terlepas dari api neraka, Sebagaimana hadist yang diriwayatkan oleh Bukhari Muslim dari Anas;

“Tiada Seorang muslim yang kematian anak yang belum balig, melainkan Allah SWT akan memasukkannya dalam surga karena karunia rahmat Allah SWT terhadap anak-anak itu.”(Bukhari Muslim dari Anas)<sup>80</sup>

<sup>78</sup> Pustaka Al Hanan, *Op.Cit.*, Q.S Al-Furqan/25 Ayat 74

<sup>79</sup> Abdul Rahman Ghozali, *Op.Cit.*, Hal.25

<sup>80</sup> *Ibid.*

Juga hadist riwayat Bukhari Muslim dari Abu Hurairah:

“Tiada seorang muslim kematian tiga anak lalu akan tersentuh api neraka, kecuali sekedar untuk menempati Tuhan.” (Bukhari Muslim dari Abu Hurairah)<sup>81</sup>

- 2) Memenuhi hajat manusia untuk menyalurkan syahwat dan menumpahkan kasih sayangnya. Al-Qur'an dilukiskan bahwa pria dan wanita bagaikan pakaian, artinya yang satu memerlukan yang lain,<sup>82</sup> sebagaimana tersebut pada Q.S Al-Baqarah/2 Ayat 187;

﴿أَجَلٌ لَكُمْ لَيْلَةَ الصِّيَامِ الرَّفْتُ إِلَى نِسَابِكُمْ هُنَّ لِبَاسٌ لَكُمْ وَأَنْتُمْ لِبَاسٌ لَهُنَّ عَلِمَ اللَّهُ أَنَّكُمْ كُنْتُمْ تَخْتَانُونَ أَنْفُسَكُمْ فَتَابَ عَلَيْكُمْ وَعَفَا عَنْكُمْ فَالْآنَ بَاشِرُوهُنَّ وَابْتَغُوا مَا كَتَبَ اللَّهُ لَكُمْ وَكُلُوا وَاشْرَبُوا حَتَّى يَتَبَيَّنَ لَكُمُ الْخَيْطُ الْأَبْيَضُ مِنَ الْخَيْطِ الْأَسْوَدِ مِنَ الْفَجْرِ ثُمَّ أَتِمُوا الصِّيَامَ إِلَى اللَّيْلِ وَلَا تُبَاشِرُوهُنَّ وَأَنْتُمْ عَاكِفُونَ فِي الْمَسْجِدِ تِلْكَ حُدُودُ اللَّهِ فَلَا تَقْرُبُوهَا كَذَلِكَ يُبَيِّنُ اللَّهُ لِنَاسٍ لَعَلَّهُمْ يَتَّقُونَ ﴿١٨٧﴾

Artinya: Dihalalkan bagimu pada malam hari puasa bercampur dengan istri. Mereka adalah pakaian bagimu, dan kamu adalah pakaian bagi mereka. Allah mengetahui bahwa kamu tidak dapat menahan dirimu sendiri, tetapi Dia menerima tobatmu dan memaafkan kamu. Maka sekarang campurilah mereka dan carilah apa yang telah ditetapkan Allah bagimu. Makan dan minumlah hingga jelas bagimu (perbedaan) antara benang putih dan benang hitam, yaitu fajar. Kemudian sempurnakanlah puasa sampai (datang) malam. Tetapi jangan kamu campuri mereka, ketika kamu beriktikaf dalam masjid. Itulah ketentuan Allah, maka janganlah kamu mendekatinya. Demikianlah Allah menerangkan ayat-ayat-Nya kepada manusia, agar mereka bertakwa.<sup>83</sup>

Dalam pada itu Allah SWT mengetahui bahwa kalau saja wanita dan pria tidak diberi kesempatan untuk menyalurkan nalurinya itu akan berbuat pelanggaran seperti dinyatakan ayat selanjutnya. Disamping perkawinan untuk pengaturan naluri seksual juga untuk menyalurkan cinta dan kasih sayang di kalangan pria dan wanita secara harmonis dan bertanggung jawab.<sup>84</sup>

<sup>81</sup> *Ibid.*

<sup>82</sup> *Ibid.*

<sup>83</sup> Pustaka Al Hanan, *Op.Cit.*, Q.S Al-Baqarah/2 Ayat 187

<sup>84</sup> Abdul Rahman Ghozali, “Fiqh Muhakahat”, *Op.Cit.*, Hal.27-28

- 3) Memenuhi panggilan agama, memelihara diri dari kejahatan dan kerusakan. Bahwa ketenangan hidup, cinta dan kasih sayang keluarga dapat diwujudkan melalui perkawinan. Orang-orang yang tidak menyalurkan dengan perkawinan akan mengalami ketidakwajaran dan dapat menimbulkan kerusakan, entah kerusakan dirinya sendiri ataupun orang lain bahkan masyarakat, karena manusia mempunyai nafsu, sedangkan nafsu itu condong untuk mengajak kepada perbuatan yang tidak baik
- 4) Menumbuhkan kesungguhan untuk bertanggung jawab menerima hak dan kewajiban, juga bersungguh-sungguh untuk memperoleh harta kekayaan yang halal.
- 5) Membangun rumah tangga untuk membentuk masyarakat yang tenteram atas dasar cinta dan kasih sayang. Diungkapkan dalam Q.S Ar-Rum/30 Ayat 21;

﴿وَمِنْ آيَاتِهِ أَنْ خَلَقَ لَكُمْ مِنْ أَنْفُسِكُمْ أَزْوَاجًا لِتَسْكُنُوا إِلَيْهَا وَجَعَلَ بَيْنَكُمْ مَوَدَّةً وَرَحْمَةً إِنَّ فِي ذَلِكَ لَآيَاتٍ لِقَوْمٍ يَتَفَكَّرُونَ ﴿٢١﴾

Artinya: Dan di antara tanda-tanda kekuasaan-Nya ialah Dia menciptakan untukmu isteri-isteri dari jenismu sendiri, supaya kamu cenderung dan merasa tenteram kepadanya, dan dijadikanNya diantaramu rasa kasih dan sayang. Sesungguhnya pada yang demikian itu benar-benar terdapat tanda-tanda bagi kaum yang berfikir”<sup>85</sup>

## B. Pencatatan Perkawinan

### 1. Pencatatan Perkawinan Perspektif Hukum Islam

Salah satu tujuan dari syariat Islam (*maqashid syari'at*) adalah mendatangkan maslahat dan menghindarkan bahaya karena perkawinan

---

<sup>85</sup> Pustaka Al Hanan, *Op.Cit.*, Q.S. Ar-Rum : Ayat 21

yang tidak dicatat pemerintah menimbulkan mudhorat kepada istri, anak, dan harta bersama maka pencatatan perkawinan oleh pemerintah menurut sebagian orang dipandang sebagai masalah darurat karena hukum pencatatan perkawinan atau pentingnya pencatatan perkawinan tidak disebutkan secara rinci dalam Al-Quran dan Hadis. Hukum yang diterapkan berdasarkan ijtihad ini dapat berubah sesuai kondisi, selama perubahan hukum itu untuk kemaslahatan dan tidak bertentangan dengan Al-Quran dan Hadis atau *maqashid syari'at* dengan berdasarkan kaidah fiqhiyah.<sup>86</sup>

Urgensi pencatatan perkawinan bertujuan agar terwujud adanya kepastian hukum, Keterlibatan hukum dan perlindungan hukum atas perkawinan itu sendiri. Persyaratan formil ini bersifat prosedural dan administratif. Jadi Pencatatan perkawinan sangat dianjurkan demi menjaga kemaslahatan suami, istri, dan anak-anaknya karena dinilai bahwa perkawinan yang tidak tercatat lebih banyak mendatangkan mudharat dari pada manfaatnya dalam perlindungan serta kemaslahatan umat seperti tidak memiliki bukti perkawinan diakui lembaga negara yang dapat membuktikan perkawinan tersebut.

Para perancang ordonansi perkawinan di Pakistan mendasarkan fikiran mereka pada ayat Al-Quran yang menyatakan bahwa dalam melakukan transaksi penting seperti utang piutang saja hendaknya selalu

---

<sup>86</sup> Huzaemah Tahido Yanggo, "Perkawinan Yang Tidak Dicatat Pemerintah: Pandangan Hukum Islam" (GT2 dan GG Press: Jakarta), Hal. 22.

dicatatkan, apalagi perkawinan yang bahkan lebih penting dari utang-piutang.<sup>87</sup>

Berdasarkan Islam Perkawinan atau Akad nikah bukanlah muamalah biasa, tetapi merupakan perjanjian yang sangat kuat, sebagaimana firman Allah SWT dalam Al-Quran Surat An-Nisa' 4 ayat 21, yang berbunyi:

﴿وَكَيْفَ تَأْخُذُونَهُ وَقَدْ أَفْضَىٰ بَعْضُكُمْ إِلَىٰ بَعْضٍ وَأَخَذْنَ مِنْكُمْ مِيثَاقًا غَلِيظًا ۚ ٢١﴾

Artinya:”Bagaimana kamu akan mengambilnya kembali, padahal sebagian kamu telah bergaul (bercampur) dengan yang lain sebagai suami-isteri dan mereka (istri-istimu) telah mengambil dari kamu perjanjian yang kuat.”<sup>88</sup>

Pencatatan perkawinan merupakan syarat administratif, selain substansinya bertujuan untuk mewujudkan ketertiban hukum. Pencatatan Perkawinan mempunyai cakupan manfaat yang sangat besar bagi kepentingan yakni manfaat preventif dan manfaat represif. Pencatatan memiliki manfaat preventif yaitu untuk menanggulangi agar tidak terjadi kekurangan atau penyimpangan rukun dan syarat-syarat perkawinan, baik menurut hukum agama atau kepercayaannya maupun menurut perundang-undangan. Pencatatan memiliki manfaat represif yaitu perlindungan hukum akan tetap terjalankan khususnya dalam perlindungan status seseorang.

## 2. Pencatatan Perkawinan Perspektif Hukum Positif

Keikutsertaan pemerintah dalam kegiatan perkawinan adalah dalam hal yang menyangkut proses administratif, sehingga perkawinan harus

<sup>87</sup> Fathurrahman Djamil, “Perkawinan Bawah Tangan dan Konsekuennya terhadap Anak dan harta” (Jakarta: GT2 dan GG Pas, Mei 2007), Hal. 38.

<sup>88</sup> Pustaka Al Hanan, *Op.Cit.*, Q.S An-Nisa Ayat 21

dicatatkan, sebagaimana dimuat dalam Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan menentukan bahwa tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan adanya pencatatan memberikan perlindungan bagi suami istri dan anak-anaknya termasuk untuk kepentingan harta kekayaan yang terdapat dalam perkawinan tersebut dengan adanya pencatatan perkawinan maka eksistensi perkawinan secara yuridis formal diakui. Jadi perkawinan dianggap sah apabila telah memenuhi dua syarat. Pertama, Ketentuan hukum materiil, yaitu telah dilakukan dengan memenuhi syarat dan rukun menurut hukum Islam. Kedua Ketentuan hukum formil, yaitu telah dicatatkan pada Pegawai Pencatat Nikah yang berwenang.

Pencatatan perkawinan dalam pelaksanaannya diatur dengan Peraturan Pemerintah Nomor 9 tahun 1975 Tentang Pelaksana Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1976 Tentang Perkawinan dan Peraturan Menteri Agama Nomor 20 Tahun 2019 Tentang Pencatatan Perkawinan. Pencatatan perkawinan dari mereka yang melangsungkannya menurut agama Islam dilakukan oleh Pegawai Pencatat Nikah (PPN), sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 32 tahun 1954 tentang Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk. Pencatatan perkawinan bertujuan untuk mewujudkan ketertiban perkawinan dalam masyarakat.

Pengaturan perkawinan bertujuan sebagai suatu upaya yang diatur melalui perundang-undangan untuk melindungi martabat dan kesucian perkawinan, khususnya perlindungan perempuan dalam kehidupan

rumah tangga. Melalui pencatatan perkawinan yang dibuktikan dengan akta nikah yang masing-masing suami isteri mendapat salinannya, apabila terjadi perselisihan atau percekcoan diantara mereka atau salah satu tidak bertanggung jawab maka yang lain dapat melakukan upaya hukum guna mempertahankan atau memperoleh hak-hak masing-masing.

### 3. Prosedur Pencatatan Perkawinan

Tata cara pencatatan perkawinan dilaksanakan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 3 sampai dengan Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan, sebagai berikut;

- 1) Setiap orang yang akan melangsungkan perkawinan memberitahukan kehendaknya itu kepada Pegawai Pencatat ditempat perkawinan akan dilangsungkan dalam jangka waktu kurang 10 (sepuluh) hari kerja sebelum waktu perkawinan.<sup>89</sup>
- 2) Pegawai Pencatat yang menerima pemberitahuan kehendak perkawinan dan meneliti perkawinan mengenai apakah syarat-syarat perkawinan telah dipenuhi dan apakah tidak terdapat halangan perkawinan menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan.<sup>90</sup>

---

<sup>89</sup> Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974;

1)Setiap orang yang akan melangsungkan perkawinan memberitahukan kehendaknya itu kepada Pegawai Pencatat ditempat perkawinan akan dilangsungkan

2)Pemberitahuan tersebut dalam ayat (1) dilakukan sekurang-kurangnya 10 (sepuluh) hari kerja sebelum perkawinan dilangsungkan.

3)Pengecualian terhadap jangka waktu tersebut dalam ayat (2) disebabkan sesuatu alasan yang penting, diberikan oleh Camat atas nama Bupati Kepala Daerah.

<sup>90</sup> Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974;

3) Setelah dipenuhinya tata cara dan syarat-syarat pemberitahuan serta tiada sesuatu halangan perkawinan, Pegawai Pencatat menyelenggarakan pengumuman tentang pemberitahuan kehendak melangsungkan perkawinan dengan cara menempelkan surat pengumuman menurut formulir yang ditetapkan pada kantor Pencatatan Perkawinan pada suatu tempat yang sudah ditentukan dan mudah dibaca oleh umum.<sup>91</sup>

4) Perkawinan dilangsungkan setelah hari kesepuluh sejak pengumuman kehendak perkawinan oleh Pegawai Pencatat.<sup>92</sup>

Pegawai Pencatat yang dimaksud adalah Petugas yang ditunjuk oleh Menteri Agama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 Ayat 1 Undang-

---

1) Pegawai Pencatat yang menerima pemberitahuan kehendak melangsungkan perkawinan, meneliti apakah syarat-syarat perkawinan telah dipenuhi dan apakah tidak terdapat halangan perkawinan menurut Undang-undang.

2) Selain penelitian terhadap hal sebagai dimaksud dalam ayat (1) Pegawai Pencatat meneliti pula;

- a. Kutipan akta kelahiran atau surat kenal lahir calon mempelai. Dalam hal tidak ada akta kelahiran atau surat kenal lahir, dapat dipergunakan surat keterangan yang menyatakan umur dan asal-usul calon mempelai yang diberikan oleh Kepala Desa atau yang setingkat dengan itu;
- b. Keterangan mengenai nama, agama/kepercayaan, pekerjaan dan tempat tinggal orang tua calon mempelai;
- c. Izin tertulis/izin Pengadilan sebagai dimaksud dalam Pasal 6 ayat(2),(3),(4) dan (5) Undang-undang, apabila salah seorang calon mempelai atau keduanya belum mencapai umur 21 (dua puluh satu) tahun;
- d. Izin Pengadilan sebagai dimaksud Pasal 4 Undang-undang; dalam hal calon mempelai adalah seorang suami yang masih mempunyai isteri;
- e. Dispensasi Pengadilan/Pejabat sebagai dimaksud Pasal 7 ayat (2) Undang-undang;
- f. Surat kematian isteri atau suami yang terdahulu atau dalam hal perceraian surat keterangan perceraian, bagi perkawinan untuk kedua kalinya atau lebih;
- g. Izin tertulis dari Pejabat yang ditunjuk oleh Menteri HANKAM/PANGAB, apabila salah seorang calon mempelai atau keduanya anggota Angkatan Bersenjata ; dst

<sup>91</sup> Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974

<sup>92</sup> Pasal 10 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974;

- 1) Perkawinan dilangsungkan setelah hari kesepuluh sejak pengumuman kehendak perkawinan oleh Pegawai Pencatat seperti yang dimaksud dalam Pasal 8 Peraturan Pemerintah ini.
- 2) Tatacara perkawinan dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu.

Dengan mengindahkan tatacara perkawinan menurut masing-masing hukum agamanya dan kepercayaannya itu, perkawinan dilaksanakan dihadapan Pegawai Pencatat dan dihadiri oleh dua orang saksi.

undang Nomor 32 Tahun 1954 tentang penetapan berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1946 tentang Pencatatan Nikah, Talak, dan Rujuk menjelaskan bahwa nikah yang dilakukan menurut agama Islam, selanjutnya disebut nikah diawasi oleh pegawai pencatat nikah yang diangkat oleh Menteri Agama atau pegawai yang ditunjuk olehnya. Talak dan rujuk yang dilakukan menurut agama Islam akan diberitahukan kepada pegawai pencatat nikah.<sup>93</sup>

Kemudian Pegawai Pencatat yang ditunjuk oleh Menteri Agama adalah pegawai yang ditugaskan oleh Menteri Agama untuk melaksanakan pencatatan nikah masyarakat Islam dijelaskan dalam Peraturan Menteri Agama Nomor 20 tahun 2019 Tentang Pencatatan Perkawinan, menjelaskan bahwa pegawai pencatat nikah yang selanjutnya disingkat PPN adalah pegawai negeri sipil yang ditugaskan oleh Menteri Agama atau pegawai yang ditunjuk untuk melakukan pencatatan nikah masyarakat Islam.<sup>94</sup> Jadi pegawai pencatat nikah atau bias disebut dengan penghulu adalah orang yang bertanggung jawab untuk mencatat bukan menikahkan. Tapi juga bisa bertindak menjadi wali (*Taukil Wali bilkitabah*) ketika wali menyerahkan untuk memimpin kewaliannya itu. Namun itu harus ada serah terima dari wali yang sesungguhnya dan tidak bisa dia mengangkat

---

<sup>93</sup> Pasal 1 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1946 tentang Pencatatan Nikah; Talak dan Rujuk Nikah yang dilakukan menurut agama Islam, selanjutnya disebut nikah, diawasi oleh pegawai pencatat nikah yang diangkat oleh Menteri Agama atau pegawai yang ditunjuk olehnya. Talak dan rujuk yang dilakukan menurut agama Islam, selanjutnya disebut talak dan rujuk, diberitahukan kepada pegawai pencatat nikah.

<sup>94</sup> Pasal 1 Ayat 3 Peraturan Menteri Agama Nomor 20 Tahun 2019 Tentang Pencatatan Nikah; Talak dan Rujuk, berbunyi; Pegawai Pencatat Nikah yang selanjutnya disingkat PPN adalah pegawai negeri sipil yang ditugaskan oleh Menteri Agama atau pegawai yang ditunjuk untuk melakukan pencatatan nikah masyarakat Islam

dirinya menjadi wali.

Selanjutnya diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, adapun tahapan atau proses pencatatan perkawinan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Pasal 3 dan Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tersebut menjelaskan bahwa pelaksanaan perkawinan itu didahului kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh calon mempelai memberitahukan kehendak melangsungkan perkawinan kepada Pegawai Pencatat Nikah. Selanjutnya tahapan berikutnya yang dijelaskan dalam Pasal 5 dan Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, bahwa Pegawai Pencatat Nikah meneliti apakah tidak terdapat halangan menurut undang-undang dan meneliti surat-surat yang diperlukan. Apabila ternyata dari hasil penelitian ini terdapat halangan perkawinan atau belum dipenuhi syarat-syarat yang diperlukan maka keadaan itu segera diberitahukan kepada calon mempelai atau kepada orang tua atau kepada wakilnya berdasarkan Pasal 7 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975.

Selanjutnya berdasarkan Pasal 8 dan penjelasan Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975, Bila pemberitahuan itu telah mencukupi dan memenuhi syarat-syarat yang diperlukan serta tidak terdapat halangan untuk kawin, maka pegawai pencatat membuat pengumuman tentang pemberitahuan kehendak melangsungkan perkawinan. Pelaksanaan

perkawinannya baru dapat dilangsungkan setelah hari kesepuluh sejak pengumuman tersebut. Kemudian berdasarkan Pasal 10 dan Pasal 11 Pasal 8 dan penjelasan Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 Perkawinan dilaksanakan dihadapan pegawai pencatat perkawinan dihadiri oleh kedua orang saksi, dan wali nikah, kemudian penandatanganan dilakukan oleh pegawai pencatat nikah yang bersangkutan dan selesainya penandatanganan tersebut, maka perkawinan telah tercatat secara resmi.

Bahwa jika suatu perkawinan telah memenuhi syarat dan rukun nikah atau Ijab Qabul telah dilaksanakan (bagi umat Islam) atau pendeta atau pastur telah melaksanakan pemberkatan atau ritual lainnya, maka perkawinan tersebut adalah sah terutama di mata agama dan kepercayaan masyarakat. Tetapi sahnya perkawinan ini di mata agama dan kepercayaan masyarakat perlu disahkan lagi oleh negara, yang dalam hal ini ketentuannya terdapat pada Pasal 2 Ayat 2 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1976 Tentang Perkawinan.

Mengenai pencatatan perkawinan, dijelaskan pada Bab II Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pencatatan Perkawinan. Bagi mereka yang melakukan perkawinan menurut agama Islam, pencatatan dilakukan di Kantor Urusan Agama (KUA). Sedangkan untuk mencatatkan perkawinan dari mereka yang beragama dan kepercayaan selain Islam, cukup menggunakan dasar hukum Pasal 2 ayat 2 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974.

## C. Perkawinan Tidak Tercatat

### 1. Pengertian Perkawinan Tidak Tercatat

Didalam bahasa Indonesia perkawinan biasa dikenal dengan istilah pernikahan yang mana makna dari keduanya sama yakni sebagai cara untuk membentuk sebuah keluarga yang bahagia dan harmonis, membentuk rumah tangga yang berisikan suami dan istri, dan juga cara untuk menghalalkan melakukan hubungan intim antara suami dan istri untuk mendapatkan keturunan. Perkawinan tidak tercatat dikenal juga pernikahan siri, pernikahan siri sendiri tampaknya belum cukup dikenal didalam hukum Islam, namun istilah ini cukup dikenal dikalangan masyarakat Indonesia khususnya Islam walaupun belum tentu maksud dan pengertiannya sama.<sup>95</sup>

Pengertian nikah siri berasal dari dua suku kata yakni Nikah dan Siri. Nikah menurut bahasa Arab ialah berkumpul, bersenggama (*Wat'u*). Sedangkan menurut istilah adalah suatu perjanjian atau akad yang menghalalkan persetubuhan antara lelaki dan perempuan yang diucapkan oleh kata Ijab dan Qobul. Siri berasal dari bahasa Arab yaitu Siri yang artinya rahasia. Namun apabila digabungkan antara kata Nikah dan kata Siri maka dapat diartikan secara bahasa dengan nikah diam-diam yang dirahasiakan yakni tidak ditampakkan.

Menurut terminologi, para ulama mengartikan dengan tiga pengertian yang berbeda-beda. Perkawinan tanpa dicatat oleh Kantor

---

<sup>95</sup> Mahmud Hadi Riyanto, (2018, November) Nikah Siri: Apa Sih Hukumnya?, Artikel pa-soreang.go.id, <https://pa-soreang.go.id/images/pdfs/Artikel/Nikah%20Siri%20Apa%20Sih%20Hukumnya.pdf>

Urusan Agama (KUA), Nikah siri adalah perkawinan yang dilakukan oleh sepasang kekasih tanpa ada pemberitahuan (dicatatkan) oleh Pegawai Pencatat Nikah (PPN) yang berwenang. Tetapi perkawinan ini sudah memenuhi unsur-unsur perkawinan dalam Islam yang meliputi dua mempelai, dua orang saksi, wali, Ijab qobul, dan maskawin (mahar).<sup>96</sup>

Nikah siri hukumnya sah menurut agama, tetapi tidak sah menurut hukum positif (hukum Negara) dengan mengabaikan sebagian aturan hukum positif yang berlaku. Sebagaimana yang telah dijelaskan dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan. Sedangkan instansi yang dapat melaksanakan perkawinan adalah Kantor Urusan Agama (KUA) bagi beragama Islam dan Kantor Catatan Sipil (KCS) bagi yang *Non Islam*. Oleh karena itu, perkawinan siri yang tidak dicatatkan di Kantor Urusan Agama tidak punya kekuatan hukum dan tidak memiliki dampak hukum. Sehingga jika memiliki suatu permasalahan perkawinan, instansi terkait tidak dapat terlibat menjadi penyelesaian.<sup>97</sup>

Jadi Perkawinan siri atau perkawinan tidak tercatat merupakan suatu pelaksanaan perkawinan yang biasa dilakukan oleh orang-orang Islam di Indonesia, yang telah terpenuhinya rukun dan syarat sebuah perkawinan yang ditetapkan oleh agama Islam itu sendiri, namun tetapi perkawinannya tidak didaftarkan dan tidak dicatat oleh Pejabat Pencatat

---

<sup>96</sup> *Ibid.*,

<sup>97</sup> *Ibid.*

Nikah (PPN). Selayaknya yang diatur dan ditetapkan didalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Apapun maknanya dari perkawinan siri ini, hanya dipakai untuk suatu proses perkawinan yang hanya sah dimata agama namun belum dicatat dan dilegalkan dalam administrasi negara menurut Undang-Undang yang berlaku atau legal formal.

Mengenai polemik mengenai sah atau tidaknya perkawinan ini menjadikan dua makna ganda atau ambiguitas hukum ditengah masyarakat Indonesia khususnya umat muslim antara hukum formil Indonesia dengan hukum fikih. Disatu sisi perkawinan model ini dapat dikatakan sah jika telah terpenuhinya rukun dan syarat didalam hukum Islam atau fikih, namun disisi lain yakni hukum formal, perkawinan ini tidak dapat diakui oleh hukum perdata nasional (legal) karena tidak tercatat sebagaimana dimaksudkan didalam Undang-Undang tentang perkawinan. Hal ini memunculkan konsekuensi administrasi dan legal standing dari perkawinan itu sendiri. Dan yang pasti kebanyakan pihak perempuan yang akan merasakan menderita dan menanggung kerugian dari perkawinan ini sendiri.<sup>98</sup>

## **2. Perkawinan Siri Perspektif Islam**

Nikah siri dilaksanakan dengan syarat-syarat dan rukun-rukun yang terpenuhi, seperti Ijab-Qobul, Wali dan Saksi-saksi. Tetapi mereka bersepakat untuk merahasiakan perkawinan ini dari masyarakat. Para

---

<sup>98</sup> *Ibid.*

ulama berselisih pendapat dalam masalah ini. Jumhur ulama memandang perkawinan ini sah, tetapi hukumnya makruh. Hukumnya sah dan resmi menurut agama karena sudah memenuhi rukun dan syarat perkawinan serta adanya dua saksi sehingga unsur kerahasiannya hilang. Sebab perkara yang rahasia, jika telah dihadiri oleh dua orang atau lebih, maka tidak lagi disebut dengan rahasia. Adapun sisi kemakruhannya adalah disebabkan perintah Rasulullah SAW, untuk melakukan mengumumkan perkawinan kepada masyarakat luas. Hal ini dilakukan untuk menghilangkan unsur yang berpotensi mengundang keragu-raguan serta tuduhan tidak benar pada keduanya,<sup>99</sup>

Sebagaimana sabda Rasulullah SAW;

عَنْ عَائِشَةَ رَضِيَ اللَّهُ عَنْهَا، قَالَتْ، قَالَ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ: أَعْلَنُوا هَذَا النِّكَاحَ، وَاجْعَلُوهُ فِي الْمَسْجِدِ، وَاضْرِبُوا عَلَيْهِ بِالْأُفُوفِ (رواه الترمذي)

Artinya: Diriwayatkan dari Aisyah ra. Bahwa Rasulullah SAW bersabda; “tampakkanlah perkawinan ini dan laksanakan di masjid-masjid sera pukullah terbang atasnya.” (HR. At-Tirmidzi)

Sedangkan kalangan ulama Malikiyyah menilai perkawinan yang seperti ini tidak sah, karena maksud dari perintah untuk menyelenggarakan perkawinan adalah pemberitahuan, dan ini termasuk syarat sahnya perkawinan. Pendapat yang *rajih* (kuat), nikah ini sah, karena syarat-syarat dan rukunnya telah terpenuhi, walaupun tidak diberitahukan kepada khalayak. Sebab kehadiran wali dan dua saksi telah merubah sifat kerahasiaan menjadi sesuatu yang diketahui oleh umum. Semakin banyak yang mengetahui, maka semakin baik. Oleh

---

<sup>99</sup> *Ibid.*

karena itu, dimakruhkan merahasiakan perkawinan agar supaya pasangan itu tidak mendapatkan gunjingan dan tuduhan tidak sedap, ataupun persangkaan-persangkaan yang buruk dari orang lain.<sup>100</sup>

Sementara itu dalam pengertian masyarakat, Nikah Siri sering disebut juga dengan “nikah dibawah tangan” yang lebih mengarah pada perkawinan yang tidak menyertakan petugas pencatat nikah untuk mencatat perkawinan tersebut dalam dokumen negara. Akibatnya, dua mempelai tersebut tidak mendapat surat nikah atau buku nikah dari pihak yang berwenang. Perkawinan seperti ini biasanya muncul berbagai masalah tatkala terjadi bentrokan dengan sebuah kepentingan dalam bentuk pengingkaran terjadinya perkawinan dan tak jarang pula anak yang dilahirkan dalam perkawinan ini juga tidak diakui bahkan merembet pada masalah hak waris.<sup>101</sup>

### 3. Perkawinan Siri Pesfektif Hukum Positif

Berdasarkan sudut pandang hukum yang berlaku di Indonesia bahwa Nikah Siri merupakan perkawinan yang dilakukan tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sebagaimana dipahami bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 2 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Jo. Pasal 4<sup>102</sup> dan Pasal 5<sup>103</sup> ayat (1) dan (2) Kompilasi Hukum Islam, suatu perkawinan di

---

<sup>100</sup> *Ibid.*

<sup>101</sup> *Ibid.*

<sup>102</sup> Pasal 4 Kompilasi Hukum Islam yang berbunyi; “Perkawinan adalah sah, Apabila dilakukan menurut Hukum Islam sesuai dnegan Pasal 2 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1975 Tentang Perkawinan

<sup>103</sup> Pasal 5 Kompilasi Hukum Islam, yang berbunyi;

1. Agar terciptanya ketertiban perkawinan bagi masyarakat Islam setiap perkawinan harus dicatat.

samping harus dilakukan secara sah menurut hukum agama, juga harus dicatat oleh pejabat yang berwenang. Dengan demikian, Nikah Siri dalam perspektif hukum positif tergolong perkawinan yang ilegal dan tidak sah.

Berdasarkan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan terdapat dua persyaratan pokok yang harus dikondisikan sebagai syarat untuk menjadikan perkawinan mereka sah menurut hukum positif bagi masyarakat khususnya kalangan umat Islam Indonesia yaitu:<sup>104</sup>

1. Perkawinan harus dilakukan menurut hukum Islam, dan
2. Setiap perkawinan harus dicatat. Pencatatan perkawinan tersebut dilakukan oleh Pegawai Pencatat Nikah sesuai Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1946 Jo Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1954.

Dengan demikian, tidak terpenuhinya salah satu dari ketentuan dalam pasal 2 tersebut menyebabkan perkawinan menjadi batal atau setidaknya cacat hukum dan dapat dibatalkan. Akan tetapi kalau ketentuan pasal tersebut masih dipahami sebagai syarat alternatif, maka perkawinan dianggap sah meskipun hanya dilakukan menurut hukum agama dan tidak dicatatkan di KUA.

---

2. Pencatatan perkawinan tersebut pada Ayat (1) dilakuka oleh Pegawai Pencatat Nikah sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1946 jo Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1954

<sup>104</sup> Pasal 2 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, yang berbunyi;

1. Perkawinan adalah sah apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaanya itu
2. Tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

## D. Administrasi Kependudukan

### 1. Pengertian Administrasi Kependudukan

Menurut Undang-Undang Nomor 24 tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan Pasal 1 Ayat 1, mengartikan Administrasi Kependudukan; rangkaian kegiatan penataan dan penertiban dalam penerbitan dokumen dan Data Kependudukan melalui Pendaftaran Penduduk, Pencatatan Sipil, pengelolaan informasi Administrasi Kependudukan serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lain <sup>105</sup>

Selanjutnya Pasal 1 Ayat 1 Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 40 Tahun 2019 Tentang Pelaksanaan Undnag-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Administrasi Kependudukan mengartikan Administrasi Kependudukan sebagai Rangkaian kegiatan penataan data kependudukan dan data pribadi yang selanjutnya dilakukan penerbitan dokumen dan data kependudukan melalui pendaftaran penduduk, pencatatan sipil, pengelolaan administrasi kependudukan serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan. <sup>106</sup>

---

<sup>105</sup> Undang-Undang Nomor 24 tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan Pasal 1; Dalam Undang-Undang ini yang dimaksud dengan:

- 1) Administrasi Kependudukan adalah rangkaian kegiatan penataan dan penertiban dalam penerbitan dokumen dan Data Kependudukan melalui Pendaftaran Penduduk, Pencatatan Sipil, pengelolaan informasi Administrasi Kependudukan serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lain.
- 2) Penduduk adalah Warga Negara Indonesia dan Orang Asing yang bertempat tinggal di Indonesia.
- 3) Warga Negara Indonesia adalah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai Warga Negara Indonesia.
- 4) Orang Asing adalah orang bukan Warga Negara Indonesia, dst..

<sup>106</sup> Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 40 Tahun 2019 Tentang Pelaksanaan UU Administrasi Kependudukan Pasal 1; Peraturan Pemerintah ini yang dimaksud dengan;

- (1) Administrasi Kependudukan adalah rangkaian kegiatan penataan dan penertiban dalam penerbitan dokumen dan Data Kependudukan melalui pendaftaran Penduduk, pencatatan sipil,

## 2. Hak dan Kewajiban dalam Administrasi Kependudukan

Pencatatan administrasi kependudukan diawali dengan pelaporan peristiwa penting setiap penduduk pada instansi terkait, hal ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang perubahan atas undang-undang nomor 23 tahun 2006 tentang administrasi kependudukan, menyebutkan bahwa; Hak dan Kewajiban dalam administrasi kependudukan terbagi menjadi hak dan kewajiban bagi penduduk dan pemerintah. Sebagaimana pada Pasal 2 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang administrasi kependudukan Setiap Penduduk mempunyai hak untuk memperoleh dokumen kependudukan, pelayanan pencatatan sipil, dan perlindungan serta kepastian hukum atas data pribadi dan dokumen pribadi. Penduduk juga berhak atas Informasi mengenai data hasil Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil atas dirinya dan keluarganya;

---

pengelolaan informasi Administrasi Kependudukan serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lain.

- (2) Data Kependudukan adalah data perseorangan dan/atau data agregat yang terstruktur sebagai hasil dari kegiatan pendaftaran Penduduk dan pencatatan sipil.
- (3) Data Pribadi adalah data perseorangan tertentu yang disimpan, dirawat, dan dijaga kebenaran serta dilindungi kerahasiaannya.
- (4) Dokumen Kependudukan adalah dokumen resmi yang diterbitkan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten. Kota yang mempunyai kekuatan hukum sebagai alat bukti autentik yang dihasilkan dari pelayanan pendaftaran Penduduk dan pencatatan Sipil.
- (5) Kartu Keluarga yang selanjutnya disingkat KK adalah kartu identitas keluarga yang memuat data tentang nama, susunan dan hubungan dalam keluarga, serta identitas anggota keluarga.
- (6) Kartu Tanda Penduduk Elektronik yang selanjutnya disingkat KTP-el adalah kartu tanda Penduduk yang dilengkapi cip yang merupakan identitas resmi penduduk sebagai bukti diri yang diterbitkan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Kota.
- (7) Nomor Induk Kependudukan yang selanjutnya disingkat NIK adalah nomor identitas Penduduk yang bersifat unik atau khas, tunggal, dan melekat pada seseorang yang terdaftar sebagai Penduduk Indonesia.
- (8) Sistem Informasi Administrasi Kependudukan yang selanjutnya disingkat SIAK adalah sistem informasi yang memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi untuk memfasilitasi pengelolaan informasi Administrasi Kependudukan di tingkat penyelenggara dan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten I Kota sebagai satu kesatuan. ... dst.

dan Ganti rugi dan pemulihan nama baik sebagai akibat kesalahan dalam Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil serta penyalahgunaan Data Pribadi oleh Instansi Pelaksana.<sup>107</sup>

Kemudian untuk kewajiban yang dipenuhi oleh penduduk terhadap instansi pelaksana yang dijelaskan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2013 Tentang Administrasi kependudukan bahwa setiap penduduk indonesia wajib melaporkan peristiwa kependudukan dan peristiwa penting yang dialaminya kepada Instansi Pelaksana dengan memenuhi persyaratan yang diperlukan dalam Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil.<sup>108</sup>

Pasal 5 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2013 Tentang Administrasi kependudukan setelah pelaksanaan pelaporan, pemerintah berhak memproses pelaporan penduduk untuk pelaksanaan administrasi kependudukan berupa koordinasi antarinstansi dalam urusan Administrasi Kependudukan; selanjutnya melaksanakan penetapan sistem, pedoman, dan standar pelaksanaan Administrasi Kependudukan; setelah itu

---

<sup>107</sup> Pasal 2 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang perubahan atas undang-undang nomor 23 tahun 2006 tentang administrasi kependudukan. Pasal 2 ‘Setiap Penduduk mempunyai hak untuk memperoleh:

- a. Dokumen Kependudukan;
- b. pelayanan yang sama dalam Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil;
- c. perlindungan atas Data Pribadi;Kepastian hukum atas kepemilikan dokumen;
- d. Informasi mengenai data hasil Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil atas dirinya dan/atau keluarganya; dan
- e. Ganti rugi dan pemulihan nama baik sebagai akibat kesalahan dalam Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil serta penyalahgunaan Data Pribadi oleh Instansi Pelaksana.

<sup>108</sup> Pasal 3 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013; “Setiap penduduk wajib melaporkan peristiwa kependudukan dan peristiwa penting yang dialaminya kepada Instansi Pelaksana dengan memenuhi persyaratan yang diperlukan dalam Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil.”

disosialisasi Administrasi Kependudukan; dan urusan administrasi kependudukan.<sup>109</sup>

Pasal 8 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Tentang Administrasi kependudukan menjelaskan Instansi Pelaksana melaksanakan urusan Administrasi Kependudukan dengan kewajiban yang meliputi mendaftarkan Peristiwa Kependudukan dan mencatat Peristiwa Penting; memberikan pelayanan yang sama dan profesional kepada setiap Penduduk atas pelaporan Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting; mencetak, menerbitkan, dan mendistribusikan Dokumen Kependudukan; mendokumentasikan hasil Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil; menjamin kerahasiaan dan keamanan data atas Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting; dan melakukan verifikasi dan validasi data dan informasi yang disampaikan oleh Penduduk dalam pelayanan Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil.<sup>110</sup>

---

<sup>109</sup> Pasal 5 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang administrasi Kependudukan yang berbunyi; Pemerintah berkewajiban dan bertanggung jawab menyelenggarakan Administrasi Kependudukan secara nasional, yang dilakukan oleh Menteri dengan kewenangan meliputi:

- a. koordinasi antarinstansi dalam urusan Administrasi Kependudukan;
- b. penetapan sistem, pedoman, dan standar pelaksanaan Administrasi Kependudukan;
- c. sosialisasi Administrasi Kependudukan;
- d. pemberian bimbingan, supervisi, dan konsultasi pelaksanaan urusan Administrasi Kependudukan;
- e. pengelolaan dan penyajian Data Kependudukan berskala nasional; dan
- f. pencetakan, penerbitan, dan distribusi blangko Dokumen Kependudukan.

<sup>110</sup> Pasal 8 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Administrasi kependudukan yang berbunyi;

- (1) Instansi Pelaksana melaksanakan urusan Administrasi Kependudukan dengan kewajiban yang meliputi:
  - a. Mendaftarkan Peristiwa Kependudukan dan mencatat Peristiwa Penting;
  - b. Memberikan pelayanan yang sama dan profesional kepada setiap Penduduk atas pelaporan Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting;
  - c. Mencetak, menerbitkan, dan mendistribusikan Dokumen Kependudukan;
  - d. Mendokumentasikan hasil Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil;
  - e. Menjamin kerahasiaan dan keamanan data atas Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting; dan

Pada Pasal 9 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Administrasi kependudukan menjelaskan bahwa Instansi Pelaksana melaksanakan urusan Administrasi Kependudukan dengan kewenangan berlaku juga bagi KUA Kec. Khususnya untuk pencatatan Nikah, Talak, dan Rujuk bagi penduduk yang beragama Islam, meliputi;<sup>111</sup>

1. Memperoleh keterangan dan data yang benar tentang peristiwa kependudukan dan peristiwa penting yang dilaporkan penduduk
2. Memperoleh data mengenai peristiwa penting yang dialami penduduk atas dasar putusan atau penetapan pengadilan.

---

f. Melakukan verifikasi dan validasi data dan informasi yang disampaikan oleh Penduduk dalam pelayanan Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil.

- (2) Kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a untuk pencatatan nikah, talak, cerai, dan rujuk bagi Penduduk yang beragama Islam pada tingkat kecamatan dilakukan oleh pegawai pencatat pada KUA Kec.
- (3) Pelayanan Pencatatan Sipil pada tingkat kecamatan dilakukan oleh UPT Instansi Pelaksana dengan kewenangan menerbitkan Akta Pencatatan Sipil.
- (4) Kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk persyaratan dan tata cara Pencatatan Peristiwa Penting bagi Penduduk yang agamanya belum diakui sebagai agama berdasarkan ketentuan Peraturan Perundang-undangan atau bagi penghayat kepercayaan berpedoman pada Peraturan Perundang-undangan.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai UPT Instansi Pelaksana sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan prioritas pembentukannya diatur dengan Peraturan Menteri.

<sup>111</sup> Pasal 9 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan yang berbunyi;

1. Instansi Pelaksana melaksanakan urusan Administrasi Kependudukan dengan kewenangan yang meliputi
  - a. Memperoleh keterangan dan data yang benar tentang peristiwa kependudukan dan peristiwa penting yang dilaporkan penduduk
  - b. Memperoleh data mengenai peristiwa penting yang dialami penduduk atas dasar putusan atau penetapan pengadilan. dst...
2. Kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dan huruf b berlaku juga bagi KUA Kec. Khususnya untuk pencatatan Nikah, Talak, dan Rujuk bagi penduduk yang beragama Islam.
3. Selain kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Instansi Pelaksanaan mempunyai kewenangan untuk mendapat data hasil pencatatan peristiwa perkawinan, perceraian, dan rujuk bagi penduduk yang beragama Islam dari KUA Kec.

3. Instansi Pelaksanaan mempunyai kewenangan untuk mendapat data hasil pencatatan peristiwa perkawinan, perceraian, dan rujuk bagi penduduk yang beragama Islam dari KUA Kec.

Pada Pasal 11 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Administrasi kependudukan menjelaskan Pejabat Pencatatan Sipil melakukan verifikasi kebenaran data, melakukan pembuktian pencatatan atas nama jabatannya, mencatat data dalam register akta Pencatatan Sipil, menerbitkan kutipan akta Pencatatan Sipi, dan membuat catatan pinggir pada akta-akta Pencatatan Sipil.<sup>112</sup> Selanjutnya Pasal 12 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Administrasi kependudukan menerangkan bahwa Instansi Pelaksana dalam Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil dibantu oleh Petugas Registrasi dan Perangkat Pemerintah Daerah dalam melaksanakan pencatatan administrasi kependudukan di tengah masyarakat.

Hak dan Kewajiban juga dijelaskan lebih lanjut dalam Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tentang persyaratan dan tata cara pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil yang berbunyi; Bab II Hak Dan Kewajiban Penduduk Pasal 2 dan Pasal 3 Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tersebut, bahwa setiap penduduk mempunyai hak untuk memperoleh Dokumen Kependudukan serta pelayanan yang sama dalam

---

<sup>112</sup> Pasal 11 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Administrasi Kependudukan yang berbunyi;

- (1) Pejabat Pencatatan Sipil mempunyai kewenangan melakukan verifikasi kebenaran data, melakukan pembuktian pencatatan atas nama jabatannya, mencatat data dalam register akta Pencatatan Sipil, menerbitkan kutipan akta Pencatatan Sipil, dan membuat catatan pinggir pada akta-akta Pencatatan Sipil.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai pedoman pengangkatan dan pemberhentian serta tugas pokok Pejabat Pencatatan Sipil sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Menteri.

pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil. Kemudian perlindungan atas data pribadi, kepastian hukum atas kepemilikan dokumen dan informasi mengenai data hasil pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil atas dirinya dan keluarganya. Kemudian penduduk akan dapat ganti rugi dan pemulihan nama baik sebagai akibat kesalahan dalam pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil serta penyalahgunaan data pribadi oleh Instansi Pelaksana. Kemudian setiap penduduk wajib melaporkan peristiwa kependudukan dan peristiwa penting yang dialaminya kepada instansi pelaksana dengan memenuhi persyaratan yang diperlukan dalam pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil.

Sedangkan untuk Warga Negara Indonesia yang berada di luar wilayah Republik Indonesia yang dijelaskan Pasal 4 Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tentang persyaratan dan tata cara pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil wajib melaporkan peristiwa kependudukan dan peristiwa penting yang dialaminya kepada instansi pelaksana pencatatan sipil negara setempat dan kepada perwakilan republik indonesia dengan memenuhi persyaratan yang diperlukan dalam pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil.

Kemudian Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tentang persyaratan dan tata cara pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil menyebutkan juga hak dan kewajiban Instansi pelaksana dan Pemerintah Kabupaten/kota yang berbunyi; Bab II Hak Dan Kewajiban Penduduk Pasal 7 Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tersebut. Pemerintah kabupaten atau kota berkewajiban dan bertanggung jawab

menyelenggarakan urusan Administrasi Kependudukan, yang dilakukan oleh pemimpin daerah dengan kewenangan, meliputi;<sup>113</sup>

- a. Koordinasi penyelenggaraan Administrasi Kependudukan;
- b. Pembentukan Instansi Pelaksana yang tugas dan fungsinya di bidang Administrasi Kependudukan;
- c. Pengaturan teknis penyelenggaraan Administrasi Kependudukan sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan;
- d. Pembinaan dan sosialisasi penyelenggaraan Administrasi Kependudukan;
- e. Pelaksanaan kegiatan pelayanan masyarakat di bidang Administrasi Kependudukan;
- f. Penugasan kepada desa untuk menyelenggarakan sebagian urusan Administrasi Kependudukan berdasarkan asas tugas pembantuan;
- g. Pengelolaan dan penyajian Data Kependudukan berskala kabupaten/kota; dan koordinasi pengawasan atas penyelenggaraan Administrasi Kependudukan.

---

<sup>113</sup> Pasal 7 PerPres Nomor 96 Tahun 2018 tentang persyaratan dan tata cara pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil;

- (1) Pemerintah kabupaten/kota berkewajiban dan bertanggung jawab menyelenggarakan urusan Administrasi Kependudukan, yang dilakukan oleh bupati/walikota dengan kewenangan meliputi:
  - a. koordinasi penyelenggaraan Administrasi Kependudukan;
  - b. pembentukan Instansi Pelaksana yang tugas dan fungsinya di bidang Administrasi Kependudukan;
  - c. pengaturan teknis penyelenggaraan Administrasi Kependudukan sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan;
  - d. pembinaan dan sosialisasi penyelenggaraan Administrasi Kependudukan;
  - e. pelaksanaan kegiatan pelayanan masyarakat di bidang Administrasi Kependudukan;
  - f. penugasan kepada desa untuk menyelenggarakan sebagian urusan Administrasi Kependudukan berdasarkan asas tugas pembantuan;
  - g. Pengelolaan dan penyajian Data Kependudukan berskala kabupaten/kota; dan koordinasi pengawasan atas penyelenggaraan Administrasi Kependudukan.
- (2) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) di Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta dilaksanakan oleh Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta.

Selanjutnya pada Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tentang persyaratan dan tata cara pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil menyebutkan Hak dan kewajiban Instansi Pelaksana, meliputi;

1. Instansi Pelaksana melaksanakan urusan administrasi kependudukan dengan kewajiban mendaftarkan peristiwa kependudukan dan mencatat peristiwa penting; memberikan pelayanan yang sama dan profesional kepada setiap penduduk atas pelaporan peristiwa kependudukan dan peristiwa penting menerbitkan dokumen kependudukan; mendokumentasikan hasil pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil; menjamin kerahasiaan dan keamanan data atas peristiwa kependudukan dan peristiwa penting; dan melakukan verifikasi dan validasi data dan informasi yang disampaikan oleh penduduk dalam pelayanan pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil.
2. Kemudian Kantor Urusan Agama berkewajiban melaksanakan untuk pencatatan nikah, talak, cerai, dan rujuk bagi penduduk yang beragama Islam pada tingkat kecamatan.
3. Setelah itu, Instansi Pelaksana memperoleh keterangan data yang benar tentang kependudukan peristiwa penting yang dilaporkan penduduk, kemudian memperoleh data mengenai peristiwa penting yang dialami penduduk atas dasar putusan atau penetapan pengadilan.
4. Kemudian memberikan keterangan atas laporan peristiwa kependudukan dan peristiwa penting untuk kepentingan penyelidikan, penyidikan, dan pembuktian kepada lembaga peradilan dan mengelola

data dan mendayagunakan informasi hasil pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil untuk kepentingan pembangunan.

5. Selanjutnya Pejabat Pencatatan Sipil mempunyai kewenangan melakukan verifikasi kebenaran data, melakukan pembuktian pencatatan atas nama jabatannya, mencatat data dalam register akta Pencatatan Sipil, menerbitkan kutipan akta Pencatatan Sipil, dan membuat catatan pinggir pada akta-akta Pencatatan Sipil.

### **3. Pencatatan Perkawinan berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014**

Sebagaimana pada penjelasan sebelumnya, Pencatatan Perkawinan di Indonesia diatur berdasarkan agama dan tercatat oleh negara yang tertera dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan dan dijelaskan lebih lanjut dalam peraturan perundang-undang terkait. Sama halnya dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang perkawinan dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Administrasi Kependudukan menjelaskan pelaksanaan pencatatan perkawinan sebagai berikut;

- a. Pada Pasal 34 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, menjelaskan perkawinan yang sah menurut Peraturan Perundang-undangan wajib dilaporkan oleh Penduduk kepada Instansi Pelaksanaan di tempat terjadinya perkawinan paling lambat 60 (enam puluh) hari sejak tanggal perkawinan.
- b. Pada Pasal 34 Ayat 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menerangkan bahwa Pejabat Pencatatan Sipil mencatat pada

Register Akta Perkawinan dan menerbitkan Kutipan Akta Perkawinan.

- c. Selanjutnya Pada Pasal 34 Ayat 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Kutipan Akta Perkawinan masing-masing diberikan kepada suami dan istri.
- d. Pada Pasal 34 Ayat 4 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, selanjutnya Pelaporan bagi Penduduk yang beragama Islam dilakukan oleh Kantor Urusan Agama Kecamatan.
- e. Pada Pasal 34 Ayat 5 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, selanjutnya data hasil pencatatan atas peristiwa wajib disampaikan oleh Kantor Urusan Agama Kecamatan kepada Instansi Pelaksana dalam waktu paling lambat 10 (sepuluh) hari setelah pencatatan perkawinan dilaksanakan.
- f. Pada Pasal 35 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menerangkan Pencatatan perkawinan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 berlaku pula bagi: perkawinan yang ditetapkan oleh Pengadilan (*Isbat*); dan perkawinan Warga Negara Asing yang dilakukan di Indonesia atas permintaan Warga Negara Asing yang bersangkutan.
- g. Pada Pasal 36 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menerangkan dalam hal perkawinan tidak dapat dibuktikan dengan akta perkawinan, pencatatan perkawinan dilakukan setelah adanya penetapan pengadilan.

- h. Pada Pasal 37 Ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, menerangkan perkawinan Warga Negara Indonesia di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia wajib dicatatkan pada instansi yang berwenang di negara setempat dan dilaporkan pada Perwakilan Republik Indonesia dan apabila negara setempat tidak menyelenggarakan pencatatan perkawinan bagi orang asing, pencatatan dilakukan pada Perwakilan Republik Indonesia setempat.
- i. Pada Pasal 37 Ayat (3) dan (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, menjelaskan bahwa perwakilan Republik Indonesia mencatat peristiwa perkawinan dalam register akta perkawinan dan menerbitkan kutipan akta perkawinan.pencatatan perkawinan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilaporkan oleh yang bersangkutan kepada instansi pelaksana di tempat tinggalnya paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak yang bersangkutan kembali ke Indonesia.

#### **4. Persyaratan dan tata cara pencatatan perkawinan dalam Administrasi kependudukan**

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Administrasi Kependudukan menjelaskan persyaratan dan tata cara yang digunakan dalam pelaksanaan administrasi kependudukan, pertama setiap Penduduk wajib melaporkan Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting yang dialaminya kepada Instansi Pelaksana dengan memenuhi persyaratan yang

diperlukan dalam Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil.<sup>114</sup> Sedangkan untuk warga Negara Indonesia yang berada di luar wilayah Republik Indonesia wajib melaporkan Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting yang dialaminya kepada Instansi Pelaksana Pencatatan Sipil negara setempat atau kepada Perwakilan Republik Indonesia dengan memenuhi persyaratan yang diperlukan dalam Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil.<sup>115</sup>

Dalam persyaratan dan tata cara pencatatan perkawinan administrasi kependudukan diatur lanjut dalam Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tentang persyaratan dan tata cara penduduk dan pencatatan sipil. Pasal 4 dan Pasal 11 Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tentang persyaratan dan tata cara penduduk dan pencatatan sipil, menjelaskan Penduduk beragama Islam dalam melakukan urusan administrasi dan menerbitkan Kartu Keluarga dan pencatatan biodata penduduk WNI setelah mendapatkan bukti perkawinan dari Kantor Urusan Agama melakukan pelaporan ke Dinas Penduduk Catatan Sipil dengan memenuhi persyaratan.

Pasal 4 Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tentang persyaratan dan tata cara penduduk dalam pencatatan sipil menjelaskan syarat yang digunakan warga Negara Indonesia dalam melaporkan kepada

---

<sup>114</sup> Pasal 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Administrasi Kependudukan; “Setiap Penduduk wajib melaporkan Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting yang dialaminya kepada Instansi Pelaksana dengan memenuhi persyaratan yang diperlukan dalam Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil.”

<sup>115</sup> Pasal 4 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Administrasi Kependudukan; “Warga Negara Indonesia yang berada di luar wilayah Republik Indonesia wajib melaporkan Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting yang dialaminya kepada Instansi Pelaksana Pencatatan Sipil negara setempat dan/atau kepada Perwakilan Republik Indonesia dengan memenuhi persyaratan yang diperlukan dalam Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil.”

Dinas Penduduk dan Catatan Sipil kabupaten atau UPT Dinas Penduduk dan Catatan Sipil kabupaten dengan memenuhi persyaratan: <sup>116</sup>

- a. Surat pengantar dari rukun tetangga dan rukun warga atau yang disebut dengan nama lain
- b. Dokumen atau bukti peristiwa kependudukan dan peristiwa penting, dan;
- c. Bukti pendidikan terakhir.

Sedangkan menurut Pasal 7 Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tentang persyaratan dan tata cara penduduk dan pencatatan sipil, pencatatan biodata Warga Negara Indonesia di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia Warga Negara Indonesia melakukan pelaporan kepada Perwakilan Republik Indonesia ditempat tinggalnya dengan memenuhi persyaratan:<sup>117</sup>

- a. Dokumen Pedalaman Republik Indonesia;
- b. surat keterangan yang menunjuk domisili;
- c. dokumen atau bukti Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting;

---

<sup>116</sup> Pasal 4 Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tentang persyaratan dan tata cara penduduk dan pencatatan sipil; Disdukcapil kabupaten/kota atau UPT Disdukcapil kabupaten melakukan pencatatan biodata penduduk WNI Negara Kesatuan Republik Indonesia setelah melakukan pelaporan dengan memenuhi persyaratan:

- a. Surat pengantar dari rukun tetangga dan rukun warga atau yang disebut dengan nama lain
- b. Dokumen atau bukti peristiwa kependudukan dan peristiwa penting, dan;
- c. Bukti pendidikan terakhir.

<sup>117</sup> Pasal 7 Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 Tentang Persyaratan dan tata cara penduduk dan pencatatan sipil

- (1) Perwakilan Republik Indonesia melakukan pencatatan biodatan Warga Negara Indonesia di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia setelah Warga Negara Indonesia melakukan pelaporan dengan memenuhi persyaratan :
  - a. Dokumen Perjalanan Republik Indonesia
  - b. Surat Keterangan yang menunjuk domisili
  - c. Dokumen atau bukti Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting; dan
  - d. Bukti Pendidikan Terakhir
- (2) Pelaporan sebagai dimaksud pada ayat (1) dikecualikan bagi Warga Negara Indoneisa yang sudah memiliki Nomor Induk Kependudukan

d. bukti pendidikan terakhir.

Pasal 8 Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tentang persyaratan dan tata cara penduduk dan pencatatan sipil, menjelaskan juga bahwa Perubahan biodata Penduduk dan WNI di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia harus memenuhi persyaratan dokumen atau bukti perubahan biodata. Setelah dilakukan pencatatan, berdasarkan Pasal 9 Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tentang persyaratan dan tata cara penduduk dan pencatatan sipil Dinas Penduduk dan Catatan Sipil Kabupaten atau Kota menerbitkan biodata penduduk.<sup>118</sup>

Pada Pasal 37 Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tentang persyaratan dan tata cara penduduk dan pencatatan sipil, menyebutkan bahwa Warga Negara Indonesia di Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam Pencatatan Penduduk atau Pencatatan Sipil harus memenuhi persyaratan-pesyaratan yang sesuai prosedur dalam administrasi kependudukan, syarat-syaratnya sebagai berikut;<sup>119</sup>

- a. Surat keterangan telah terjadinya perkawinan dari pemuka agama
- b. Pas foto berwarna suami dan istri;
- c. Kartu Keluarga;

---

<sup>118</sup> Pasal 9 Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tentang persyaratan dan tata cara penduduk dan pencatatan sipil yang berbunyi;

1. Setelah dilakukan pencatatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 sampai dengan Pasal 6, Disdukcapil Kabupaten/Kota atau UPT Disdukcapil Kabupaten/Kota menerbitkan biodata Penduduk.
2. Setelah dilakukan pencatatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7, Perwakilan Republik Indonesia menerbitkan biodata WNI di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia

<sup>119</sup> Pasal 37 Ayat (1) dalam Peraturan Presiden 96 Tahun 2018 Tentang Persyaratan dan tata cara Penduduk dan Pencatatan Sipil, yang berbunyi; Pencatatan perkawinan Penduduk Warga Negara Indonesia harus memenuhi persyaratan;

- a. Surat keterangan telah terjadinya perkawinan dari pemuka agama atau penghayat kepercayaan terhadap Tuhan yang Maha Esa
- b. Pas foto bersama Suami dan Istri
- c. Kartu Keluarga, d. KTP-el, e. Izin dari negara perwakilannya

- d. Kartu Tanda Penduduk-Elektronik; dan
- e. Bagi janda atau duda karena cerai mati melampirkanakta kematian pasangannya; atau
- f. Bagi janda atau duda karena cerai hidup melampirkan akta perceraian.

## **5. Tinjauan Umum Tentang Kartu Keluarga**

### **a. Pengertian Kartu Keluarga**

Kartu keluarga menurut Pasal 1 ayat 13, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan yakni merupakan sebuah kartu identitas sebuah keluarga yang berisikan data tentang nama, susunan, dan hubungan didalam keluarga, dan juga termasuk identitas anggota keluarga.

Kartu keluarga merupakan salah satu kartu identitas keluarga yang dikeluarkan dari dinas kependudukan dan catatan sipil yang berisikan data tentang susunan, hubungan, dan jumlah anggota keluarga. Kartu keluarga yang berisikan data lengkap mengenai identitas kepala keluarga dan anggota keluarga sehingga setiap keluarga diwajibkan untuk memiliki kartu keluarga.<sup>120</sup> Dan untuk keluarga baru, kartu keluarga cukup dianggap penting untuk dimiliki karena didalamnya terdapat data-data penting mengenai nama, susunan anggota keluarga, status, pekerjaan anggota keluarga, dan lain sebagainya.<sup>121</sup> Sehingga kartu keluarga dapat membantu untuk

---

<sup>120</sup> “Kartu Keluarga (KK)”, diperbaharui 17 Agustus 2015, diakses 20 Agustus 2022. Google, <https://dipendukcapil.purbalinggakab.go.id/kartu-keluarga-kk/>

<sup>121</sup> Yusnia. Y, “Standar Pelayanan Publik Dalam Pengurusan Kartu Keluarga Di Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kabupaten Enrekang”, (Skripsi: FISIP Univ Muhammadiyah Makassar, 2019), Hal 21

memudahkan dalam mengurus berbagai hal yang berkaitan dengan administrasi kependudukan.

**b. Persyaratan Pembuatan Kartu Keluarga**

Pembuatan Kartu keluarga diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tentang persyaratan dan tata cara penduduk dan pencatatan sipil. Pasal 10 Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tentang persyaratan dan tata cara penduduk dan pencatatan sipil. Menjelaskan bahwa;

- (1) Penerbitan Kartu Keluarga bagi Penduduk Warga Negara Indonesia atau Penduduk Orang Asing terdiri atas:
  - a. Penerbitan Kartu Keluarga baru;
  - b. Penerbitan Kartu Keluarga karena perubahan data; dan
  - c. Penerbitan Kartu Keluarga karena hilang atau rusak.
- (2) Penduduk Orang Asing sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan:
  - a. Penduduk orang asing yang memiliki izin tinggal tetap;
  - b. Penduduk orang asing yang telah memperoleh kewarganegaraan Republik Indonesia; dan
  - c. Penduduk orang asing yang memiliki anak berkewarganegaraan ganda yang telah memilih kewarganegaraan Republik Indonesia.

Kemudian dalam Pasal 11 Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tentang persyaratan dan tata cara penduduk dan pencatatan sipil tersebut menjelaskan Tata cara penerbitan dan pembuatan kartu keluarga, yang di rangkum sebagai berikut;

- 1) Penerbitan kartu keluarga baru karena membentuk keluarga baru
  - a. Fotokopi buku nikah / akta perkawinan atau kutipan akta perceraian. Pasal 11 Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun

2018 tentang persyaratan dan tata cara penduduk dan pencatatan sipil yang berbunyi;<sup>122</sup>

1. Buku nikah/kutipan akta perkawinan atau kutipan akta cerai;
  2. Surat keterangan pindah/surat pindah datang bagi penduduk yang pindah dalam wilayah negara kesatuan republik Indonesia;
  3. Surat keterangan pindah luar negeri yang diterbitkan oleh Disdukcapil kabupaten/kota bagi WNI yang datang dari luar negara kesatuan republik Indonesia dst
- b. SPTJM perkawinan / perceraian belum tercatat, jika tidak dapat melampirkan kutipan akta perkawinan atau perceraian.<sup>123</sup>

2) Penerbitan kartu keluarga baru karena penggantian kepala keluarga (Kematian kepala keluarga)

1. Fotokopi akta kematian.<sup>124</sup>
2. Fotokopi kartu keluarga yang lama

3) Penerbitan kartu keluarga baru karena pisah kartu keluarga dalam 1 (satu) alamat;<sup>125</sup>

1. Fotokopi kartu keluarga yang lama
2. Berumur sekurang-kurangnya 17 (tujuh belas) tahun atau sudah kawin atau pernah kawin yang dibuktikan dengan kepemilikan KTP-el

---

<sup>122</sup> Pasal 11 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tentang persyaratan dan tata cara penduduk dan pencatatan sipil.

<sup>123</sup> Pasal 10 ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 109 Tahun 2019 tentang Formulir dan Buku yang digunakan dalam Administrasi Kependudukan

<sup>124</sup> Pasal 10 Ayat (3) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 109 Tahun 2019 tentang Formulir dan Buku yang digunakan dalam Administrasi Kependudukan

<sup>125</sup> Pasal 10 ayat (4) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 109 Tahun 2019 tentang Formulir dan Buku yang digunakan dalam Administrasi Kependudukan

- 4) Penerbitan karu keluarga karena perubahan data
  1. Kartu keluarga yang lama
  2. Fotokopi surat keterangan / bukti perubahan peristiwa kependudukan (contoh: Paspor, SKPWN) dan peristiwa penting.<sup>126</sup>
- 5) Penerbitan kartu keluarga karena hilang atau rusak
  1. Surat keterangan hilang dari kepolisian atau kartu keluarga yang rusak
  2. Fotokopi KTP-el
  3. Fotokopi kartu izin tinggal tetap (untung orang asing).<sup>127</sup>

## **E. Tujuan Penetapan Hukum**

### **1. Perspektif Hukum Islam**

Metode penetapan hukum Islam secara sederhana, dapat diartikan sebagai cara-cara menetapkan, meneliti dan memahami aturan-aturan yang bersumber dari nash-nash hukum untuk diaplikasikan dalam kehidupan manusia, baik menyangkut individu maupun masyarakat. Metode ini terkandung dalam suatu disiplin ilmu yang dikenal dengan ilmu ushul al-fiqh, yaitu pengetahuan yang membahas tentang dalil-dalil hukum secara garis besar (ijmal), cara pemanfaatannya dan keadaan orang yang memanfaatkannya yakni mujtahid.

---

<sup>126</sup> Pasal 12 Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tentang persyaratan dan tata cara penduduk dan pencatatan sipil.

<sup>127</sup> Pasal 13 Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tentang persyaratan dan tata cara penduduk dan pencatatan sipil.

Sumber pokok hukum Islam adalah Al-Quran dan Sunnah. Pada masa Rasul, manakala muncul suatu persoalan hukum, baik yang berhubungan dengan Allah maupun kemasyarakatan, maka Allah menurunkan ayat-ayat Al-Quran untuk menjelaskannya. Rasul, sebagai muballig, menyampaikan penjelasan ini kepada umatnya untuk diikuti. Kendatipun demikian, penjelasan Al-Quran tersebut tidak selamanya tegas dan terperinci (tafshili), melainkan kebanyakannya hanya berifat garis besar (ijmili), sehingga dibutuhkan penjelasan lebih lanjut dari Rasul. Sebagai orang yang diberi wewenang memberi penjelasan di satu sisi, dan menghadapi realitas sosial yang berkembang di sisi lain, Rasul terkadang harus menggunakan akal yang disebut dengan ijtihad dalam penerapan hukum.

Ijtihad Rasul tersebut pada dasarnya merupakan pengungkapan ilhâm ilâhî dan pemahaman mendalam terhadap semangat hukum (rûh at-tasyrî'), mengingat apapun yang diucapkannya bukanlah berdasarkan hawa nafsu melainkan wahyu Tuhan kepadanya. Adapun bentuknya terkadang dilakukan secara kolektif yakni musyawarah bersama para sahabat atau dilakukan secara pribadi dengan memproyeksikan kasus yang tidak ada aturan hukumnya dengan kasus yang ada aturan hukumnya dalam Alquran, yang disebut dengan al-qiyâs, sekalipun dalam pengertian luas. Namun, apapun yang ditetapkan Rasul merupakan pendapat yang terpelihara dan menjadi Sunnah sebagai bagian dari nash-nash.

## 2. Dasar Penetapan Hukum Islam

Sumber hukum Islam adalah asal tempat pengambilan hukum Islam. Dalam kepustakaan hukum Islam, sumber hukum Islam sering diartikan dengan dalil hukum Islam atau pokok hukum Islam atau dasar hukum Islam. Dalil menurut bahasa berarti petunjuk terhadap sesuatu baik konkret maupun maknawi (abstrak), baik petunjuk itu kepada kebaikan ataupun kepada kejelekan. Pengertian dalil menurut ketetapan para ahli ushul al-Fiqh adalah

“Sesuatu yang menurut pemikiran yang sehat menunjukkan pada hukum Syara’ yang amali baik dengan jalan pasti (yakin) ataupun dengan jalan dugaan kuat”.

Menurut Abdul Wahhab Khallaf, diantaranya dalil-dalil yang disepakati oleh jumhur ulama sebagai sumber-sumber hukum Islam yakni; Al-Qur’an, As-Sunnah, Al-Ijma’, dan Al-Qiyas.<sup>128</sup> Penggunaan keempat dalil sebagaimana diatas berdasarkan firman Allah SWT yang artinya;

“Hai Orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan Rasul-Nya, dan Uliil Amri diantara kamu. Kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalilah ia kepada Allah dan (Al-Qur’an) dan Rasul (Sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya”.

## 3. *Maslahah Mursalah*

Secara etimologi, *Maslahah* sama dengan manfaat, baik dari segi lafal maupun makna. *Maslahah* juga berarti manfaat atau suatu pekerjaan yang mengandung manfaat. Apabila dikatakan bahwa perdagangan itu suatu kemaslahatan dan menuntut ilmu itu suatu kemaslahatan, maka hal

---

<sup>128</sup> Rohidin, *Op.Cit.*, Hal.91

tersebut berarti bahwa perdagangan dan menuntut ilmu itu penyebab diperolehnya manfaat lahir dan batin. Secara terminologi, terdapat beberapa definisi masalah yang dikemukakan ulama usul fikih, tetapi seluruh definisi tersebut mengandung esensi yang sama. Imam al Ghazali, mengemukakan bahwa pada prinsipnya masalah adalah mengambil manfaat dan menolak kemudaratan dalam rangka memelihara tujuan-tujuan shara'. Imam al-Ghazali mengemukakan;<sup>129</sup>

المصلحة ما لم يشهد له من الشرع با لبطلان ولا بالا عتبا نص معين

Artinya: “Maslahah al-Mursalah adalah apa yang tidak ada dalil baginya dari shara' dalam bentuk nas tertentu yang membatalkannya dan tidak ada yang memperhatikannya”

Imam al-Ghazali memandang bahwa suatu kemaslahatan harus sejalan dengan tujuan *syara'*, sekalipun bertentangan dengan tujuan-tujuan manusia, karena kemaslahatan manusia tidak selamanya didasarkan kepada kehendak shara', tetapi sering didasarkan kepada kehendak hawa nafsu. Misalnya, di zaman jahiliyah para wanita tidak mendapatkan bagian harta warisan yang menurut mereka hal tersebut mengandung kemaslahatan, sesuai dengan adat istiadat mereka, tetapi pandangan ini tidak sejalan dengan kehendak *syara'*; karenanya tidak dinamakan masalah. Oleh sebab itu, menurut Imam al-Ghazali, yang dijadikan patokan dalam menentukan kemaslahatan itu adalah kehendak dan tujuan *syara'*, bukan kehendak dan tujuan manusia. Tujuan *syara'* yang harus dipelihara tersebut, menurut al Ghazali ada lima bentuk yaitu: memelihara

---

<sup>129</sup> Syarif Hidayatullah, (2018: moraref), Maslahah Mursalah Menurut Al-Ghazali, Article moraref Vol 2 No 1 (2018): Al-Mizan : Jurnal Hukum dan Ekonomi Islam, Hal.116

agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta. Apabila seseorang melakukan suatu perbuatan yang intinya untuk memelihara kelima aspek tujuan *syara'* di atas, maka dinamakan masalah. Di samping itu, upaya untuk menolak segala bentuk kemudharatan yang berkaitan dengan kelima aspek tujuan *syara'* tersebut, juga dinamakan *masalah*

#### 4. Macam-macam Masalah Mursalah

Para ahli usul fikih mengemukakan beberapa pembagian masalah jika dilihat dari beberapa segi. Dilihat dari segi kualitas dan kepentingan kemaslahatan itu, para ahli usul fikih membaginya kepada tiga macam, yaitu;<sup>130</sup>

##### a. *Al Masalah adh Dharuriyyah*

Kemaslahatan yang berhubungan dengan kebutuhan pokok umat manusia di dunia dan di akhirat. Kemaslahatan seperti ini ada lima, kelima kemaslahatan ini, disebut dengan *almashalah al khamsah*, atau *adh-dharuriyyat al khamsah*, yaitu;

- 1) Memelihara Agama, Memeluk suatu agama merupakan fitrah dan naluri insani yang tidak bias diingkari dan sangat dibutuhkan umat manusia. Untuk kebutuhan tersebut, Allah mensyariatkan agama yang wajib dipelihara setiap orang, baik yang berkaitan dengan aqidah, ibadah, maupun muamalah.

---

<sup>130</sup> *Ibid.*, Hal.117

- 2) Memelihara Jiwa, Hak hidup juga merupakan hak paling asasi bagi setiap manusia. Dalam kaitan ini untuk kemaslahatan, keselamatan jiwa, dan kehidupan manusia.
- 3) Memelihara Akal, Akal merupakan sasaran yang menentukan bagi seseorang dalam menjalani hidup dan kehidupannya. Oleh sebab itu, Allah menjadikan pemeliharaan akal itu sebagai suatu yang pokok. Untuk itu, antara lain Allah melarang meminum minuman keras (khamr), karena bisa merusak akal pikiran dan hidup manusia.
- 4) Memelihara Keturunan, Berketurunan juga merupakan masalah pokok bagi manusia dalam rangka memelihara kelangsungan manusia di muka bumi ini. Untuk memelihara dan melanjutkan keturunan tersebut, Allah SWT menshari'atkan nikah dengan segala hak dan kewajiban yang diakibatkannya
- 5) Memelihara harta, Manusia tidak bias hidup tanpa harta. Oleh sebab itu, harta merupakan sesuatu yang *daruri* (pokok) dalam kehidupan manusia. Untuk mendapatkannya Allah SWT menshari'atkan berbagai ketentuan dan untuk memelihara harta seseorang Allah menshari'atkan hukuman pencuri dan perampok

*b. Al Maslahah al-Hajiyah*

Kemaslahatan yang dibutuhkan dalam menyempurnakan kemaslahatan pokok (mendasar) sebelumnya yang berbentuk keringanan untuk mempertahankan dan memelihara kebutuhan mendasar manusia. Misalnya, dalam bidang ibadah diberi keringanan

meringkat (*qasr*) sholat dan berbuka puasa bagi orang yang sedang musafir; dalam bidang mu'amalah dibolehkan berburu binatang dan memakan makanan yang baik-baik, dibolehkan melakukan jual beli pesanan (*bay' al salam*), kerjasama dalam pertanian (*muzara'ah*) dan Perkebunan (*musaqah*). Semuanya ini disyari'atkan Allah untuk mendukung kebutuhan mendasar *almasalah alkhamshah* di atas.

c. *Al Maslahah at Tahsiniyyah*

Kemaslahatan yang sifatnya pelengkap berupa kekeluasaan yang dapat melengkapi kemaslahatan sebelumnya. Misalnya, dianjurkan untuk memakan yang bergizi, berpakaian yang bagus-bagus, melakukan ibadah-ibadah sunat sebagai amalan tambahan dan berbagai jenis cara menghilangkan nasjis dari badan manusia.

Dilihat dari segi kandungan masalah, para ulama usul fikih membaginya kepada:<sup>131</sup>

a. *Al-Maslahah al-'Ammah*

Kemaslahatan umum yang menyangkut kepentingan orang banyak. Kemaslahatan umum itu tidak berarti untuk kepentingan semua orang, tetapi bisa berbentuk kepentingan mayoritas umat atau kebanyakan umat. Misalnya, para ulama membolehkan membunuh penyebar bid'ah yang dapat merusak akidah umat, karena menyangkut kepentingan orang banyak.

---

<sup>131</sup> *Ibid.*, Hal.119

b. *Al Maslahah al Khasshah*

Kemaslahatan pribadi dan ini sangat jarang sekali, seperti kemaslahatan yang berkaitan dengan pemutusan hubungan perkawinan seseorang yang dinyatakan hilang (*mafqud*). Pentingnya pembagian kedua kemaslahatan ini berkaitan dengan prioritas mana yang harus didahulukan apabila antara kemaslahatan umum bertentangan dengan kemaslahatan pribadi. Dalam pertentangan kedua kemaslahatan ini, Islam mendahulukan kemaslahatan umum daripada kemaslahatan pribadi.

Dilihat dari segi keberadaan *maslahah* menurut *syara'* terbagi kepada : <sup>132</sup>

a. *Al-Maslahah al Mu'tabarah*,

Kemaslahatan yang didukung oleh *syara'*, maksudnya dalil khusus yang menjadi dasar bentuk dan jenis kemaslahatan tersebut.

b. *Al-Maslahah al Mulghah*

Kemaslahatan yang ditolak oleh *syara'* karena bertentangan dengan ketentuan *syara'*.

c. *Al-Maslahah al-Mursalah*

Kemaslahatan yang keberadaannya tidak didukung *syara'* dan tidak pula dibatalkan atau ditolak *syara'* melalui dalil yang dirinci. Kemaslahatan dalam bentuk ini terbagi dua, yaitu: *Maslahah al Gharibah*, yaitu kemaslahatan yang aneh, asing, atau kemaslahatan yang sama sekali tidak ada dukungan dari *syara'* baik secara rinci

---

<sup>132</sup> *Ibid.*, Hal.120-121

maupun secara umum. *Al-Maslahah al-Mursalah*, yaitu kemaslahatan yang tidak didukung dalil *syara'* atau *nash* yang rinci, tetapi didukung oleh sekumpulan makna *nash* (ayat atau hadis).

## F. Hirarki Peraturan Perundangan-Undangan

### 1. Definisi

Menurut Attamimi istilah peraturan perundang undangan berasal dari bahasa belanda yaitu *wettelijke regelingen* yang berarti peraturan-peraturan yang bersifat perundang-undangan.<sup>133</sup> Pembentukan Peraturan Perundang undangan diatur dalam Undang Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. (Pasal 1 ayat 1). Peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan (Pasal 1 ayat 2).<sup>134</sup>

Teori Han Kelsen yang mengemukakan pembentukan peraturan perundang-undangan dikenal teori *Stufentheorie* (teori jenjang hukum). Dalam teori tersebut Hans Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hirarki dalam arti suatu norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada

---

<sup>133</sup> Sihabudin, kajian terhadap jenis dan tata urutan peraturan perundang-undangan indonesia. Jurnal hukum. No. 23 vol 10. Mei2003:, hal 46

<sup>134</sup> *Ibid.*, Hal.47

norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif, yaitu Norma Dasar (*Grundnorm*). Norma dasar merupakan norma tertinggi dalam suatu sistem norma tersebut tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi norma dasar itu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai norma dasar yang merupakan gantungan bagi norma-norma yang berada di bawahnya, sehingga suatu norma dasar itu dikatakan *pre-supposed*.<sup>135</sup>

Menurut Hans Kelsen suatu norma hukum itu bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah norma hukum itu juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma yang lebih rendah daripadanya. Dalam hal tata susunan atau hirarki sistem norma, norma yang tertinggi (Norma Dasar) itu menjadi tempat bergantungnya norma-norma di bawahnya sehingga apabila Norma Dasar itu berubah akan menjadi rusaklah sistem norma yang ada dibawahnya.<sup>136</sup>

Secara yuridis, di dalam penjelasan Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 disebutkan bahwa yang dimaksud dengan hierarki adalah penjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dengan demikian, dalam setiap pembentukan peraturan

---

<sup>135</sup> Maria Farida Indrati, Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan, (Yogyakarta: Kanisius, 2010) Hal.41

<sup>136</sup> Eka, Ikatan Penelitian Hukum di Indonesia, Jurnal Penelitian Hukum *De Jure*, No:511/Akred/P2MI-LIPI/04/2013, Hal.99

perundang-undangan harus memperhatikan sistem hierarki peraturan perundang-undangan, sehingga tercipta keharmonisan antara peraturan perundang-undangan yang dibentuk dengan berbagai peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maupun yang setara. Dalam hal ini, peraturan daerah sebagai peraturan perundang-undangan yang hierarkinya berada pada tingkatan terbawah, dalam pembentukannya harus berpedoman kepada peraturan perundang-undangan yang hierarkinya lebih tinggi.<sup>137</sup>

## 2. Ketentuan Peraturan Perundang-Undangan

Ketentuan peraturan perundang-undangan diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan menjelaskan;

Dalam Undang-Undang ini yang dimaksud dengan:

- 1) Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.
- 2) Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.
- 3) Undang-Undang adalah Peraturan Perundang- undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden.
- 4) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa.

---

<sup>137</sup> *Ibid.*, Hal.98

- 5) Peraturan Pemerintah adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.
- 6) Peraturan Presiden adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan.
- 7) Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur.
- 8) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.
- 9) Program Legislasi Nasional yang selanjutnya disebut Prolegnas adalah instrumen perencanaan program pembentukan Undang-Undang yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.
- 10) Program Legislasi Daerah yang selanjutnya disebut Prolegda adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.
- 11) Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.
- 12) Pengundangan adalah penempatan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, Tambahan Berita Negara Republik Indonesia, Lembaran Daerah, Tambahan Lembaran Daerah, atau Berita Daerah.
- 13) Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan adalah materi yang dimuat dalam Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.
- 14) Dewan Perwakilan Rakyat yang selanjutnya disingkat DPR adalah Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana dimaksud

dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

- 15) Dewan Perwakilan Daerah yang selanjutnya disingkat DPD adalah Dewan Perwakilan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 16) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

### **3. Hirarki Peraturan Perundang-undangan**

Berdasarkan pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan meliputi:

Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang berbunyi;

- 1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:
  - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
  - c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
  - d. Peraturan Pemerintah;
  - e. Peraturan Presiden;
  - f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
  - g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- 2) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang berbunyi;

- (1) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank

- Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat, Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.
- (2) 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

Berdasarkan hierarki yang telah disebutkan diatas, maka materi muatan Undang-Undang tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945. Begitu juga materi muatan peraturan perundang-undangan yang berada dibawah Undang-Undang tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang dan Undang-Undang Dasar 1945.

#### **4. Asas-Asas Hukum**

Indonesia sebagai negara hukum yang menganut ajaran negara berkonstitusi seperti negara-negara modern lainnya, memiliki konstitusi tertulis yang disebut Undang-Undang Dasar 1945. Undang-Undang Dasar 1945 ini ditempatkan sebagai *fundamental law* sehingga menjadi hukum dasar atau sumber pembuatan hukum-hukum yang lainnya dan sebagai *higher law* Undang-Undang Dasar 1945 merupakan hukum tertinggi dalam tata urutan Perundang-undangan Republik Indonesia. Secara kontekstual dalam sistem hierarki peraturan perundang-undangan dikenal dengan tiga asas mendasar.<sup>138</sup> Adapun tiga asas sebagaimana dimaksud antara lain;

---

<sup>138</sup> *Ibid.*, Hal.99

a. *Asas lex superior derogat legi inferiori*;

Asas ini menyatakan bahwa peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Dengan demikian, peraturan yang lebih tinggi akan mengenyampingkan peraturan yang lebih rendah. Asas ini hanya berlaku terhadap dua peraturan yang secara hierarki tidak sederajat dan saling bertentangan.

*Asas lex superior derogat legi inferiori* juga bermakna bahwa undang-undang (norma/aturan hukum) yang lebih tinggi meniadakan keberlakuan undang-undang (norma atau aturan hukum) yang lebih rendah. Menentukan apakah suatu norma memiliki kedudukan yang lebih tinggi dari norma lainnya tentunya bukan suatu hal yang sulit karena negara hukum pada umumnya memiliki bangunan tatanan hukum tertulis yang tersusun secara hirarkis. Dalam praktik, keabsahan suatu norma hukum seringkali dikonfirmasi dengan realitas sehingga pembenaran suatu norma akan menunjuk pada suatu fakta tertentu. Pemahaman yang demikian sebenarnya kurang tepat karena pada hakikatnya dasar validitas suatu norma selalu berupa norma, bukan fakta. Pencarian landasan validitas suatu norma menuntun kita bukan kepada realitas melainkan kepada norma lain yang menjadi landasan lahirnya norma tersebut.

Pernyataan ‘kenyataan’ adalah benar karena sesuai dengan realitas pengalaman inderawi, sedangkan pernyataan “keharusan” adalah suatu norma yang hanya valid jika norma tersebut termasuk ke dalam suatu sistem norma yang valid, jika norma itu diperoleh dari suatu norma dasar yang dipostulasikan valid. Landasan kebenaran dari pernyataan

‘kenyataan’ adalah kesesuaiannya dengan realitas empiris, sedangkan landasan validitas suatu norma adalah *postulat*, yaitu norma yang dipostulasikan sebagai norma yang pada hakikatnya valid, yakni norma dasar (*grundnorm*).

**b. Asas *lex specialis derogat legi generalis*;**

Asas ini menyatakan bahwa peraturan yang lebih khusus mengesampingkan peraturan yang lebih umum. Asas *lex specialis derogat legi generalis* hanya berlaku terhadap dua peraturan yang secara hierarki sederajat dan mengatur mengenai materi yang sama. Asas *lex specialis derogat legi generalis* juga bermakna undang-undang (norma/aturan hukum) yang khusus meniadakan keberlakuan undang-undang (norma/ aturan hukum) yang umum. Prinsip pengutamaan bagi aturan hukum yang khusus sebagaimana terkandung dalam asas ini sudah dikenal dan dipraktikkan sejak dulu, jauh sebelum terbentuknya negara hukum modern seperti yang ada pada saat ini.

Kekhususan lebih diutamakan daripada pengaturan yang bersifat umum dan tidak diperdebatkan lagi bahwa segala sesuatu yang berkaitan dengan hal khusus sebagai yang paling penting. Rasionalitas pengutamaan bagi hukum yang khusus ini adalah bahwa aturan hukum yang khusus tentunya lebih relevan dan kompatibel serta lebih disesuaikan dengan kebutuhan hukum dan subjek yang lebih spesifik yang tidak mampu dijangkau oleh aturan hukum yang bersifat umum.

Prof. Bagir Manan dalam bukunya “Hukum Positif Indonesia” sebagaimana dikutip oleh A.A. Oka Mahendra dalam artikelnya yang

berjudul “Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan” mengemukakan bahwa ada beberapa hal yang dapat dijadikan pedoman dalam menerapkan asas *lex specialis derogat legi generali*, yaitu sebagai berikut:

1. Ketentuan yang didapati dalam aturan hukum umum tetap berlaku, kecuali yang diatur khusus dalam aturan hukum khusus tersebut;
2. Ketentuan *lex specialis* harus sederajat dengan ketentuan *lex generalis* (misalnya, undang-undang dengan undang-undang); dan
3. Ketentuan *lex specialis* harus berada dalam lingkungan hukum (rezim) yang sama dengan *lex generalis*, kitab undang-undang hukum dagang dan kitab undang-undang hukum perdata karena berada dalam lingkungan hukum yang sama yaitu lingkungan hukum keperdataan.

**c. Asas *lex posterior derogat legi priori*.**

Asas ini berarti peraturan yang baru mengesampingkan peraturan lama. Asas ini bertujuan untuk mencegah ketidakpastian hukum yang mungkin timbul manakala terdapat dua peraturan yang sederajat berdasarkan hierarki. Asas *lex posterior derogat legi priori* juga bermakna undang-undang (norma/aturan hukum) yang baru meniadakan keberlakuan undang-undang (norma/ aturan hukum) yang lama. Asas ini hanya dapat diterapkan dalam kondisi norma hukum yang baru memiliki kedudukan yang sederajat atau lebih tinggi dari norma hukum yang lama. Oleh karenanya, tidaklah mungkin peraturan yang lebih rendah meniadakan peraturan yang lebih tinggi sekalipun peraturan yang lebih

rendah itu merupakan peraturan yang berlaku belakangan. Dalam pembentukan peraturan perundangundangan, penerapan asas ini sudah lazim dipraktikan dengan mencantumkan suatu norma derogasi (derogation norm) dalam ketentuan penutup peraturan yang dibentuk. Norma tersebut menyatakan bahwa dengan berlakunya peraturan yang baru maka peraturan yang lama dinyatakan dicabut dan tidak berlaku.

Hal ini telah diadopsi dalam teknik penyusunan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Beberapa ketentuan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penerapan asas ini antara lain sebagai berikut:

1. Jika materi muatan dalam Peraturan Perundangundangan yang baru menyebabkan perubahan atau penggantian seluruh atau sebagian materi muatan dalam Peraturan Perundang-undangan yang lama, dalam Peraturan Perundang-undangan yang baru harus secara tegas diatur mengenai pencabutan seluruh atau sebagian materi muatan Peraturan Perundang-undangan yang lama.
2. Demi kepastian hukum, pencabutan Peraturan Perundang-undangan tidak dirumuskan secara umum tetapi menyebutkan dengan tegas Peraturan Perundang-undangan yang dicabut.<sup>139</sup>

---

<sup>139</sup> Peraturan.go.id, "Hirarki Peraturan Perundang-undangan, diakses pada tang 20 November 2022 jam.02:00 <https://e-jurnal.peraturan.go.id/index.php/jli/article/view/711/pdf>

### **BAB III**

## **TINJAUAN MATERI MUATAN PERATURAN MENTERI DALAM NEGERI NOMOR 109 TAHUN 2019 TENTANG FORMULIR DAN BUKU YANG DIGUNAKAN DALAM ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN**

### **PERATURAN MENTERI DALAM NEGERI REPUBLIK INDONESIA NOMOR 109 TAHUN 2019 TENTANG FORMULIR DAN BUKU YANG DIGUNAKAN DALAM ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN**

**DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA**

**MENTERI DALAM NEGERI REPUBLIK INDONESIA,**

- Menimbang: a. bahwa untuk efisiensi, efektivitas, dan kemudahan dalam Administrasi Kependudukan, perlu dilakukan penyesuaian jenis dan spesifikasi formulir dan buku yang digunakan dalam Administrasi Kependudukan;
- b. bahwa Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2010 tentang Formulir dan Buku yang Digunakan dalam Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 118 Tahun 2017 tentang Blangko Kartu Keluarga, Register dan Kutipan Akta Pencatatan Sipil, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 57 Tahun 2015 tentang Spesifikasi Blangko serta Formulasi Kalimat dalam Register Akta Pengesahan Anak dan Kutipan Akta Pengesahan Anak sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 102 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 57 Tahun 2015 tentang Spesifikasi Blangko serta Formulasi Kalimat dalam Register Akta Pengesahan Anak dan Kutipan Akta Pengesahan Anak sudah tidak sesuai dengan perkembangan sehingga perlu diganti
- c. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan huruf b, perlu menetapkan Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang Formulir dan Buku yang Digunakan dalam Administrasi Kependudukan;

- Mengingat:
1. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 124, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4674), sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 232, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5475);
  2. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 166, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4916);
  3. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 2019 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 102, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6354);
  4. Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 2015 tentang Kementerian Dalam Negeri (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 12);
  5. Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 184);
  6. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2019 tentang Pelayanan Administrasi Kependudukan Secara Daring (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 152);

MEMUTUSKAN:

Menetapkan :  
**PERATURAN MENTERI DALAM NEGERI TENTANG  
FORMULIR DAN BUKU YANG DIGUNAKAN DALAM  
ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN.**

**BAB I**

**KETENTUAN UMUM**

**Pasal 1**

Dalam Peraturan Menteri ini yang dimaksud dengan:

1. Administrasi Kependudukan adalah rangkaian kegiatan penataan dan penertiban dalam penerbitan dokumen dan data kependudukan melalui pendaftaran penduduk, pencatatan sipil, pengelolaan informasi administrasi kependudukan, pemanfaatan data dan dokumen kependudukan serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lain.
2. Pendaftaran Penduduk adalah pencatatan biodata Penduduk, pencatatan atas pelaporan peristiwa kependudukan dan pendataan penduduk rentan Administrasi Kependudukan serta penerbitan dokumen kependudukan berupa kartu identitas atau surat keterangan kependudukan.
3. Pencatatan Sipil adalah pencatatan peristiwa penting yang dialami oleh seseorang dalam register Pencatatan Sipil pada dinas kependudukan dan pencatatan sipil kabupaten/kota atau unit pelaksana teknis dinas kependudukan dan pencatatan sipil.
4. Pemanfaatan Data dan Dokumen Kependudukan adalah pemanfaatan data dan dokumen hasil pelayanan Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil melalui sistem informasi Administrasi Kependudukan kepada lembaga pengguna melalui pemberian hak akses oleh Menteri.
5. Penduduk adalah warga negara Indonesia dan orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia.
6. Warga Negara Indonesia yang selanjutnya disingkat WNI adalah orang bangsa Indonesia asli dan orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai WNI.
7. Orang Asing adalah orang yang bukan WNI.
8. Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten/Kota yang selanjutnya disebut Disdukcapil Kabupaten/Kota adalah perangkat daerah kabupaten/kota selaku instansi pelaksana yang membidangi urusan Administrasi Kependudukan.
9. Pelayanan Administrasi Kependudukan Secara Manual yang selanjutnya disebut Pelayanan Secara Manual adalah pelayanan penerbitan dokumen kependudukan yang dilakukan oleh pemohon dengan mengisi formulir yang telah disediakan oleh Disdukcapil Kabupaten/Kota, unit pelaksana teknis Disdukcapil Kabupaten/Kota atau kantor perwakilan Republik Indonesia.
10. Pelayanan Administrasi Kependudukan Secara Daring yang selanjutnya disebut Pelayanan Secara Daring adalah pelayanan penerbitan dokumen kependudukan yang pengiriman data/berkas persyaratannya dilakukan dengan media elektronik yang berbasis *web* dengan memanfaatkan fasilitas teknologi, komunikasi dan informasi atau melalui Kios Layanan Mandiri Dukcapil.
11. Anjungan Dukcapil Mandiri yang selanjutnya disingkat ADM adalah Suatu alat yang terdiri dari berbagai perangkat pendukung dan sistem aplikasi yang kompatibel dan terkoneksi dengan sistem informasi Administrasi Kependudukan sebagai alternatif pelayanan Administrasi Kependudukan kepada Penduduk yang sudah terdaftar dalam *Database* kependudukan, di luar unit pelayanan utama pada dinas dan unit pelaksana teknis dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat.

12. Nomor Induk Kependudukan yang selanjutnya disingkat NIK adalah nomor identitas Penduduk yang bersifat unik atau khas, tunggal dan melekat pada seseorang yang terdaftar sebagai Penduduk Indonesia.
13. Formulir Yang Digunakan Dalam Administrasi Kependudukan yang selanjutnya disebut Formulir adalah lembar isian yang harus diisi oleh Penduduk dan/atau petugas dalam pelayanan Administrasi Kependudukan.
14. Formulir Pengajuan Layanan Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil adalah lembar isian yang harus diisi oleh Penduduk dalam memperoleh pelayanan Administrasi Kependudukan yang dapat berbentuk formulir pengajuan pelayanan dan/atau formulir kelengkapan persyaratan pelayanan.
15. Formulir Hasil Pelayanan Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil adalah lembar isian yang masih kosong yang diisi oleh petugas pelayanan Administrasi Kependudukan melalui SIAK sebagai dokumen pelayanan Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil.
16. Kartu Keluarga yang selanjutnya disingkat KK adalah kartu identitas keluarga yang memuat data tentang nama, susunan dan hubungan dalam keluarga, serta identitas anggota keluarga.
17. Buku Yang Digunakan Dalam Administrasi Kependudukan yang selanjutnya disebut Buku adalah lembar kertas yang berjilid yang digunakan untuk mencatat transaksi data kependudukan pada tingkat desa/kelurahan, unit pelaksana teknis Disdukcapil Kabupaten/Kota, Disdukcapil Kabupaten/Kota, dan perwakilan Republik Indonesia.
18. Register Yang Digunakan Dalam Administrasi Kependudukan yang selanjutnya disebut Register adalah buku catatan atau daftar nama dan data lainnya dari Penduduk yang disusun secara bersistem dan menurut abjad.
19. Register Akta Pencatatan Sipil adalah daftar yang memuat data autentik mengenai peristiwa penting meliputi kelahiran, kematian, perkawinan, perceraian, pengakuan anak, pengesahan anak yang diterbitkan dan disahkan oleh pejabat berwenang berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.
20. Kutipan Akta Pencatatan Sipil adalah kutipan data autentik yang mengutip sebagian dari register Akta Pencatatan Sipil yang diterbitkan dan disahkan oleh pejabat berwenang berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.
21. Kartu Tanda Penduduk Elektronik yang selanjutnya disingkat KTP-el adalah kartu tanda Penduduk yang dilengkapi cip yang merupakan identitas resmi Penduduk sebagai bukti diri yang merupakan identitas resmi Penduduk sebagai bukti diri yang diterbitkan oleh instansi pelaksana.
22. Kartu Identitas Anak yang selanjutnya disingkat KIA adalah identitas resmi anak sebagai bukti diri anak yang berusia kurang dari 17 tahun dan belum menikah yang diterbitkan oleh Disdukcapil Kabupaten/Kota atau unit pelaksana teknis Disdukcapil Kabupaten/Kota.
23. Catatan Pinggir adalah catatan mengenai perubahan status atau data dalam Pencatatan Sipil berupa catatan yang diletakan pada bagian akta di halaman muka atau belakang akta oleh pejabat Pencatatan Sipil.

## BAB II FORMULIR

### Bagian Kesatu Umum

#### Pasal 2

- (1) Formulir meliputi:
  - a. Formulir yang digunakan dalam Pendaftaran Penduduk;
  - b. Formulir yang digunakan dalam Pencatatan Sipil; dan
  - c. Formulir yang digunakan dalam Pemanfaatan Data dan Dokumen Kependudukan.
- (2) Formulir Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dan huruf b, meliputi:
  - a. Formulir pengajuan pelayanan; dan
  - b. Formulir hasil pelayanan.
- (3) Formulir Pemanfaatan Data dan Dokumen Kependudukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, berupa Formulir pengajuan pelayanan.

#### Pasal 3

- (1) Formulir Pengajuan Layanan Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) huruf a, dikelompokkan berdasarkan cara pelayanan kepada Penduduk, berupa pelayanan secara:
  - a. manual; dan
  - b. daring.
- (2) Formulir Pelayanan Secara Manual sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, berupa Formulir cetakan yang disediakan oleh Disdukcapil Kabupaten/Kota atau unit pelaksana teknis Disdukcapil Kabupaten/Kota.
- (3) Formulir Pelayanan Secara Daring sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, berupa Formulir elektronik yang dimuat dalam aplikasi sistem informasi Administrasi Kependudukan untuk pelayanan Administrasi Kependudukan berbasis *web*.
- (4) Formulir pengajuan layanan Pemanfaatan Data dan Dokumen Kependudukan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (3), berupa Formulir manual.

### Bagian Kedua

#### Formulir Pengajuan Layanan Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil

#### Pasal 4

- (1) Formulir pengajuan pelayanan Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) huruf a, terdiri dari:
  - a. Formulir pengajuan pelayanan; dan
  - b. Formulir kelengkapan persyaratan pelayanan;
- (2) Formulir pengajuan pelayanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, terdiri dari:
  - a. Biodata keluarga, dengan kode F-1.01;
  - b. Pendaftaran peristiwa kependudukan, dengan kode F-1.02;
  - c. pendaftaran perpindahan Penduduk, dengan kode F-1.03;
  - d. Pelaporan Pencatatan Sipil di dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, dengan kode F-2.01; dan
  - e. Pelaporan Pencatatan Sipil di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, dengan kode F-2.02.
- (3) Formulir kelengkapan persyaratan pelayanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, terdiri dari:
  - a. Surat pernyataan tidak memiliki dokumen kependudukan, dengan kode F-1.04;
  - b. Surat pernyataan tanggung jawab mutlak perkawinan/perceraian belum tercatat, dengan kode F-1.05;
  - c. Surat Pernyataan perubahan elemen data kependudukan, dengan kode F-1.06;
  - d. Surat kuasa dalam pelayanan Administrasi Kependudukan, dengan kode F-1.07;
  - e. Surat pernyataan tanggung jawab mutlak kebenaran data kelahiran, dengan kode F-2.03; dan
  - f. Surat pernyataan tanggung jawab mutlak kebenaran sebagai pasangan suami isteri, dengan kode F-2.04.

#### Pasal 5

- (1) Penggunaan Formulir sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (2), meliputi:
  - a. Formulir biodata keluarga untuk memasukan data:
    - 1) Kepala keluarga dan anggota keluarga bagi Penduduk; dan
    - 2) Kepala keluarga dan anggota keluarga bagi WNI di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.
  - b. Formulir pendaftaran peristiwa kependudukan, untuk penerbitan:

- 1) KK, KTP-el, dan KIA baru bagi Penduduk WNI dan Orang Asing yang memiliki kartu izin tinggal tetap;
  - 2) KK, KTP-el, dan KIA karena perubahan elemen data bagi Penduduk;
  - 3) Surat keterangan tempat tinggal bagi Orang Asing yang memiliki izin tinggal terbatas; dan
  - 4) KK, KTP-el, dan KIA karena perpanjangan izin tinggal tetap.
- c. Formulir pendaftaran perpindahan kependudukan, untuk penerbitan:
- 1) Surat keterangan pindah; dan
  - 2) Surat keterangan pindah luar negeri.
- d. Formulir pelaporan Pencatatan Sipil di dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia untuk pelayanan pencatatan:
- 1) Kelahiran;
  - 2) Lahir mati;
  - 3) Perkawinan;
  - 4) Pembatalan perkawinan;
  - 5) Perceraian;
  - 6) Pembatalan perceraian;
  - 7) Kematian;
  - 8) Pengangkatan anak;
  - 9) Pengakuan anak;
  - 10) Pengesahan anak;
  - 11) Perubahan nama;
  - 12) Perubahan status kewarganegaraan;
  - 13) Perubahan peristiwa penting lainnya; dan
  - 14) Pembetulan dan pembatalan akta pencatatan Sipil.
- e. Formulir Pelaporan Pencatatan Sipil di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia untuk pelayanan pelaporan dan pencatatan:
- 1) Kelahiran;
  - 2) Perkawinan;
  - 3) Perceraian;
  - 4) Kematian;
  - 5) Pengangkatan anak warga negara asing oleh Warga Negara Indonesia;
  - 6) Pengakuan anak wni yang bertempat tinggal di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
  - 7) Pengesahan anak Warga Negara Indonesia yang bertempat tinggal di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;

- 8) Pelepasan kewarganegaraan Republik Indonesia; dan
  - 9) Pembedulan akta pencatatan sipil.
- (2) Penggunaan Formulir kelengkapan persyaratan pelayanan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) huruf b, meliputi:
- a. Formulir surat pernyataan tidak memiliki dokumen kependudukan sebagai salah satu kelengkapan dalam penerbitan dokumen Kependudukan pertama kali bagi Penduduk yang tidak mempunyai dokumen kependudukan;
  - b. Formulir surat pernyataan tanggung jawab mutlak perkawinan/perceraian belum tercatat sebagai salah satu persyaratan pencantuman status perkawinan/perceraian dalam KK bagi Penduduk yang tidak mempunyai dokumen perkawinan berupa buku nikah, akta perkawinan atau kutipan akta perceraian;
  - c. Formulir surat kuasa dalam pelayanan Administrasi Kependudukan, untuk memberikan kuasa pengisian data pada Formulir pelayanan Administrasi Kependudukan bagi Penduduk atau WNI di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang tidak mampu mengurus sendiri;
  - d. Formulir surat pernyataan tanggung jawab mutlak kebenaran data kelahiran untuk persyaratan pencatatan kelahiran apabila pemohon tidak dapat menunjukkan surat keterangan lahir dari dokter/bidan/penolong kelahiran; dan
  - e. Formulir surat pernyataan tanggung jawab mutlak kebenaran sebagai pasangan suami isteri, untuk persyaratan pencatatan kelahiran apabila pemohon tidak dapat menunjukkan buku nikah/kutipan akta perkawinan tetapi status hubungan orangtua dalam KK menunjukan sebagai suami isteri.

### Bagian Ketiga

#### Formulir Hasil Pelayanan Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil

#### Pasal 6

- (1) Formulir Hasil Pelayanan Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) huruf b, terdiri atas:

- a. Formulir hasil pelayanan Pendaftaran Penduduk;
  - b. Formulir hasil pelayanan Pencatatan Sipil di dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia; dan
  - c. Formulir hasil pelayanan Pencatatan Sipil di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- (2) Formulir hasil pelayanan Pendaftaran Penduduk sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, terdiri dari:
- a. biodata Penduduk di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan WNI di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, dengan kode F-1.08;
  - b. KK, dengan kode F-1.09;
  - c. surat pemberitahuan NIK, dengan kode F-1.10;
  - d. surat keterangan pindah, dengan kode F-1.11;
  - e. surat keterangan pindah luar negeri, dengan kode F-1.12;
  - f. surat keterangan tempat tinggal, dengan kode F-1.13; dan
  - g. surat keterangan pengganti tanda identitas (akibat kendala teknis), dengan kode F-1.14.
- (3) Formulir hasil pelayanan Pencatatan Sipil di dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, terdiri dari:
- a. Surat keterangan lahir mati, dengan kode F-2.05;
  - b. Surat keterangan pembatalan perkawinan, dengan kode F-2.06;
  - c. Surat keterangan pelaporan perjanjian perkawinan, dengan kode F-2.07;
  - d. Surat keterangan perubahan/pencabutan perjanjian perkawinan, dengan kode F-2.08;
  - e. Surat keterangan pembatalan perceraian, dengan kode F-2.09;
  - f. Surat pernyataan pengakuan anak, dengan kode F-2.10;
  - g. Surat keterangan perubahan status kewarganegaraan, dengan kode F-2.11;
  - h. Surat keterangan pelaporan Pencatatan Sipil dari luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, dengan kode F-2.12;
  - i. Surat keterangan Pencatatan Sipil bagi Orang Asing yang tidak memiliki dokumen keimigrasian, dengan kode F-2.13;
  - j. Register akta kelahiran dengan kode F-2.14;

- k. Register akta perkawinan dengan kode f-2.15;
  - l. Register akta perceraian dengan kode f-2.16;
  - m. Register akta kematian dengan f-2.17;
  - n. Register akta pengakuan anak dengan kode f-2.18;
  - o. Register akta pengesahan anak dengan kode f-2.19;
  - p. Kutipan akta kelahiran dengan kode f-2.20;
  - q. Kutipan akta perkawinan dengan kode f-2.21;
  - r. Kutipan akta perceraian dengan kode f-2.22;
  - s. Kutipan akta kematian dengan kode f-2.23;
  - t. Kutipan akta pengakuan anak dengan kode f-2.24;  
dan
  - u. Kutipan akta pengesahan anak dengan kode f-2.25.
- (4) Formulir hasil pelayanan Pencatatan Sipil di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, terdiri dari:
- a. Surat keterangan pelaporan Pencatatan Sipil di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, dengan kode F-2.26;
  - b. Surat keterangan pengangkatan anak warga negara asing oleh WNI di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, dengan kode F-2.27; dan
  - c. Surat keterangan pelepasan kewarganegaraan Republik Indonesia di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, dengan kode F-2.28.
- (5) Formulir sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf j sampai dengan huruf u, digunakan pula sebagai Formulir hasil pelayanan Pencatatan Sipil di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

#### Pasal 7

- (1) Penggunaan Formulir sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (2), meliputi:
- a. Biodata Penduduk di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan WNI di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, untuk penerbitan biodata Penduduk;
  - b. KK, untuk penerbitan KK Penduduk;
  - c. Surat pemberitahuan NIK, untuk memberitahukan NIK bagi WNI di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
  - d. Surat keterangan pindah, untuk penerbitan surat keterangan pindah Penduduk;
  - e. Surat keterangan pindah luar negeri, untuk penerbitan surat keterangan pindah luar negeri;
  - f. Surat keterangan tempat tinggal, untuk penerbitan surat keterangan tempat tinggal bagi Orang Asing yang memiliki izin tinggal terbatas; dan

- g. Surat keterangan pengganti tanda identitas akibat kendala teknis, untuk penerbitan surat keterangan pengganti KK/KTP-el akibat kendala teknis pelayanan Pendaftaran Penduduk.
- (2) Penggunaan Formulir sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (3), meliputi:
- a. Surat keterangan lahir mati, untuk pencatatan lahir mati;
  - b. Surat keterangan pembatalan perkawinan, untuk pencatatan pembatalan perkawinan;
  - c. Surat keterangan pelaporan perjanjian perkawinan, untuk pencatatan perjanjian perkawinan yang bukti perkawinannya diterbitkan oleh negara lain;
  - d. Surat keterangan perubahan atau pencabutan perjanjian perkawinan, untuk pencatatan perubahan atau pencabutan perjanjian perkawinan yang bukti perkawinannya diterbitkan oleh negara lain;
  - e. Surat keterangan pembatalan perceraian, untuk pencatatan pembatalan perceraian;
  - f. Surat pernyataan pengakuan anak, sebagai persyaratan dalam pencatatan pengakuan anak;
  - g. Surat keterangan perubahan status kewarganegaraan, untuk pencatatan perubahan status kewarganegaraan yang bukti pencatatan sipilnya diterbitkan oleh negara lain;
  - h. Surat keterangan pelaporan Pencatatan Sipil dari luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, untuk pelayanan pelaporan hasil Pencatatan Sipil dari luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
  - i. Surat keterangan peristiwa penting bagi Orang Asing yang tidak memiliki dokumen keimigrasian, untuk pelayanan peristiwa penting yang dialami oleh Orang Asing yang tidak memiliki dokumen keimigrasian di Indonesia;
  - j. Register akta kelahiran, untuk mencatat data autentik mengenai peristiwa kelahiran yang diterbitkan dan disahkan oleh pejabat berwenang berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan;
  - k. Register akta kematian, untuk mencatat data autentik mengenai peristiwa kematian yang diterbitkan dan disahkan oleh pejabat berwenang berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan;
  - l. Register akta perkawinan untuk mencatat data autentik mengenai peristiwa perkawinan yang diterbitkan dan disahkan oleh pejabat berwenang

- berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- m. Register akta perceraian, untuk mencatat data autentik mengenai peristiwa perceraian yang diterbitkan dan disahkan oleh pejabat berwenang berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan;
  - n. Register akta pengakuan anak, untuk mencatat data autentik mengenai peristiwa pengakuan anak, yang diterbitkan dan disahkan oleh pejabat berwenang berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan;
  - o. Register akta pengesahan anak, untuk mencatat data autentik mengenai peristiwa pengesahan anak, yang diterbitkan dan disahkan oleh pejabat berwenang berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan;
  - p. Kutipan akta kelahiran untuk penerbitan kutipan akta kelahiran Penduduk;
  - q. Kutipan akta perkawinan untuk penerbitan kutipan akta perkawinan Penduduk selain yang beragama Islam;
  - r. Kutipan akta perceraian, untuk penerbitan kutipan akta perceraian Penduduk selain yang beragama Islam;
  - s. Kutipan akta kematian, untuk penerbitan kutipan akta kematian Penduduk;
  - t. Kutipan akta pengakuan anak, untuk penerbitan kutipan akta pengesahan anak; dan
  - u. Kutipan akta pengesahan anak, untuk penerbitan kutipan akta pengesahan anak.
- (3) Kegunaan Formulir sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (4), meliputi:
- a. Surat keterangan pelaporan Pencatatan Sipil di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, untuk pelayanan pelaporan hasil pencatatan kelahiran, perkawinan, perceraian, kematian, pengangkatan anak warga negara asing oleh WNI, dan pelepasan kewarganegaraan Republik Indonesia dari negara setempat di perwakilan Republik Indonesia;
  - b. Surat keterangan pengangkatan anak warga negara asing oleh WNI di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, untuk pelayanan pencatatan pengangkatan anak warga negara asing oleh WNI yang belum dicatatkan di negara setempat di perwakilan Republik Indonesia; dan

- c. Surat keterangan pelepasan kewarganegaraan Republik Indonesia di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, untuk pelayanan pencatatan perubahan status kewarganegaraan dari WNI menjadi warga negara asing di perwakilan Republik Indonesia.

#### Pasal 8

- (1) Selain Formulir hasil pelayanan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, dalam pelayanan Pencatatan Sipil juga terdapat Catatan Pinggir.
- (2) Pelayanan Pencatatan Sipil sebagaimana dimaksud pada ayat (1), terdiri atas Catatan Pinggir untuk pencatatan:
  - a. Pembatalan perkawinan, dengan kode CP.01;
  - b. Perceraian, dengan kode CP.02;
  - c. Pembatalan perceraian, dengan kode CP.03;
  - d. Pengangkatan anak, dengan kode CP.04;
  - e. Pengakuan anak, dengan kode CP.05;
  - f. Pengakuan anak berdasarkan penetapan pengadilan, dengan kode CP. 06
  - g. Pengesahan anak, dengan kode CP.07;
  - h. Pengesahan anak berdasarkan penetapan pengadilan, dengan kode CP. 08
  - i. Perubahan nama, dengan kode CP.09;
  - j. Perubahan status kewarganegaraan dari warga negara asing menjadi WNI, dengan kode CP.10;
  - k. Perubahan status kewarganegaraan dari WNI menjadi warga negara asing, dengan kode CP.11;
  - l. Bagi anak berkewarganegaraan ganda terbatas yang telah mendapatkan sertifikat bukti pendaftaran, dengan kode CP.12;
  - m. Bagi anak kewarganegaraan ganda yang telah memilih kewarganegaraan, dengan kode CP.13;
  - n. Bagi anak kewarganegaraan ganda yang tidak memilih kewarganegaraan, dengan kode CP.14;
  - o. Perubahan peristiwa penting lainnya, dengan kode CP.15;
  - p. Pembetulan akta Pencatatan Sipil, dengan kode CP.16; dan
  - q. Pembatalan akta Pencatatan Sipil, dengan kode CP.17.

Bagian Keempat  
Formulir Pengajuan Pelayanan Pemanfaatan Data dan Dokumen  
Kependudukan

Pasal 9

- (1) Formulir yang digunakan dalam pengajuan pelayanan Pemanfaatan Data dan Dokumen Kependudukan berupa Formulir Pengajuan *User ID*, dengan kode F-3.01.
- (2) Formulir Pengajuan *User ID* sebagaimana dimaksud pada ayat (1), digunakan untuk pengajuan *User ID* dari lembaga pengguna.

BAB III  
BUKU

Pasal 10

Buku meliputi buku:

- a. Harian pelayanan administrasi kependudukan, dengan kode Bk-1.01;
- b. Induk penduduk, dengan kode Bk-1.02;
- c. Mutasi penduduk, dengan kode Bk-1.03;
- d. Pendaftaran penduduk pelintas batas, dengan kode Bk.1.04; dan
- e. Harian pelayanan administrasi kependudukan di luar wilayah negara kesatuan republik indonesia, dengan kode Bk-1.05.

Pasal 11

Penggunaan Buku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10, meliputi:

- a. Buku harian pelayanan Administrasi Kependudukan, untuk melakukan pencatatan peristiwa kependudukan dan peristiwa penting di desa/kelurahan;
- b. Buku induk Penduduk, untuk mencatat data Penduduk dalam setiap keluarga di desa/kelurahan;
- c. Buku mutasi Penduduk, untuk mencatat perubahan data Penduduk dalam setiap keluarga di desa/kelurahan;
- d. buku Pendaftaran Penduduk pelintas batas, untuk mencatat Penduduk daerah perbatasan yang telah memiliki buku pas lintas batas dan melakukan kegiatan lintas batas antara negara bertetangga sesuai dengan perjanjian lintas batas; dan
- e. Buku harian pelayanan Administrasi Kependudukan di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, untuk melakukan pencatatan peristiwa kependudukan dan peristiwa penting di perwakilan Republik Indonesia.

## BAB IV SPESIFIKASI FORMULIR DAN BUKU

### Pasal 12

Spesifikasi Formulir pengajuan pelayanan Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) huruf a dan Formulir yang digunakan dalam Pemanfaatan Data dan Dokumen Kependudukan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 terdiri dari :

- a. bahan baku : kertas HVS 80 gram;
- b. ukuran : A4;
- c. Jumlah : 1 (satu) rangkap; dan
- d. warna : putih.

### Pasal 13

- (1) Ketentuan mengenai bentuk dan redaksi petunjuk pengisian Formulir pengajuan pelayanan, Formulir hasil pelayanan Pendaftaran Penduduk, Pencatatan Sipil dan Pemanfaatan Data serta Catatan Pinggir sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) dan Pasal 8 tercantum dalam Lampiran yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Menteri ini.
- (2) Ketentuan mengenai bentuk dan redaksi petunjuk pengisian Formulir untuk Pelayanan Secara Daring sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (2) huruf b, mutatis mutandis dengan bentuk dan redaksi petunjuk pengisian Formulir cetakan.

### Pasal 14

- (1) Pencetakan hasil pelayanan Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1), dengan menggunakan aplikasi sistem informasi Administrasi Kependudukan pada kertas dengan spesifikasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12.
- (2) Pencetakan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dapat dilakukan pada Disdukcapil Kabupaten/Kota, unit pelaksana teknis Disdukcapil Kabupaten/Kota atau melalui ADM.

### Pasal 15

Bentuk Buku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10, meliputi:

- a. buku cetakan; dan
- b. buku elektronik.

### Pasal 16

Spesifikasi buku cetakan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 huruf a, meliputi:

- a. Bahan baku kertas : HVS 80 gram;
- b. Ukuran : A4;
- c. Jumlah lembar per buku : 50 (lima puluh) lembar;  
dan
- d. Cover : *Hard cover*.

#### Pasal 17

- (1) Buku elektronik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 huruf b, dituangkan dalam aplikasi buku elektronik Administrasi Kependudukan.
- (2) Aplikasi buku elektronik Administrasi Kependudukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), digunakan secara berbagi pakai di seluruh Indonesia.
- (3) Aplikasi buku elektronik sebagaimana dimaksud pada ayat (2), dibangun dan dikembangkan oleh Direktur Jenderal Kependudukan dan Pencatatan Sipil.

#### Pasal 18

- (1) Ketentuan mengenai bentuk dan redaksi petunjuk pengisian buku cetakan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 huruf a, tercantum dalam Lampiran yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Menteri ini.
- (2) Ketentuan mengenai bentuk dan redaksi petunjuk pengisian buku elektronik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 huruf b, mutatis mutandis dengan bentuk dan redaksi petunjuk pengisian buku cetakan.

### BAB V

#### KETENTUAN LAIN-LAIN

#### Pasal 19

- (1) Formulir hasil Pelayanan Secara Manual sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (2), dibubuhi stempel jabatan pejabat Pencatatan Sipil pada Disdukcapil Kabupaten/Kota atau unit pelaksana teknis Disdukcapil Kabupaten/Kota.
- (2) Spesifikasi stempel jabatan pejabat Pencatatan Sipil sebagaimana dimaksud pada ayat (1), tercantum dalam Lampiran yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Menteri ini.

## BAB VI KETENTUAN PERALIHAN

### Pasal 20

Formulir dan Buku yang digunakan dalam Administrasi Kependudukan sebelum Peraturan Menteri ini diundangkan, masih tetap berlaku dan wajib disesuaikan dengan Peraturan Menteri ini paling lambat 1 (satu) tahun sejak Peraturan Menteri ini diundangkan.

### Pasal 21

Disdukcapil Kabupaten/Kota yang masih memiliki persediaan blangko KK dan blangko akta Pencatatan Sipil sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 118 Tahun 2017 tentang Blangko Kartu Keluarga, Register dan Kutipan Akta Pencatatan Sipil, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 57 Tahun 2015 tentang Spesifikasi Blangko serta Formulasi Kalimat dalam Register Akta Pengesahan Anak dan Kutipan Akta Pengesahan Anak sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 102 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 57 Tahun 2015 tentang Spesifikasi Blangko serta Formulasi Kalimat dalam Register Akta Pengesahan Anak dan Kutipan Akta Pengesahan Anak dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2016 tentang Percepatan Peningkatan Cakupan Kepemilikan Akta Kelahiran, masih berlaku dan dapat dipergunakan sampai dengan 30 Juni 2020.

## BAB VII KETENTUAN PENUTUP

### Pasal 22

Pada saat Peraturan Menteri ini mulai berlaku:

- a. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2010 tentang Formulir dan Buku yang digunakan dalam Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil;
- b. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 118 Tahun 2017 tentang Blangko Kartu Keluarga, Registrasi dan Kutipan Akta Pencatatan Sipil (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1764);
- c. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 57 Tahun 2015 tentang Spesifikasi Blangko serta Formulasi Kalimat dalam Register Akta Pengesahan Anak dan Kutipan Akta Pengesahan Anak (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 1134), sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 102

- Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 57 Tahun 2015 tentang Spesifikasi Blangko serta Formulasi Kalimat dalam Register Akta Pengesahan Anak dan Kutipan Akta Pengesahan Anak (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 1542); dan
- d. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2016 tentang Percepatan Peningkatan Cakupan Kepemilikan Akta Kelahiran (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 325), dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Pasal 23

Peraturan Menteri ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan. Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Menteri ini dengan penempatannya dalam Berita Negara Republik Indonesia.

Ditetapkan di Jakarta pada tanggal  
27 Desember 2019

MENTERI DALAM NEGERI  
REPUBLIK INDONESIA,

ttd

MUHAMMAD TITO KARNAVIAN

Diundangkan di Jakarta  
pada tanggal 31  
Desember 2019

DIREKTUR JENDERAL  
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN  
KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA  
REPUBLIK INDONESIA,

ttd

WIDODO EKATJAHJANA

## BAB IV

### TEMUAN DAN ANALISIS

#### A. Temuan Terhadap Analisis Penerapan Permendagri 109 Tahun 2019 Tentang Formulir Dan Buku Yang Digunakan Dalam Administrasi Kependudukan Dalam Aspek Hirarki Peraturan Perundang-Undangan

Sebagaimana dari penjelasan bab sebelumnya, bahwa Peristiwa perkawinan atau bisa disebut suatu peristiwa penting sangat mulia yang dialami oleh masyarakat. Perkawinan berupa perjanjian ikatan lahir dan batin yang kokoh (*Mitsaqan Gholizoh*) antara seorang pria dengan seorang wanita untuk saling melindungi, atau bersatunya dua insan dalam sebuah ikatan kehidupan rumah tangga dengan tujuan membentuk keluarga yang *sakinah, mawadah, warahmah* dan kekal berdasarkan Syari'at (Hukum Islam). Dalam hukum Islam perkawinan lazim menggunakan istilah nikah, yang berarti melaksanakan sebuah perjanjian yang saling memiliki keterikatan antara seorang pria dengan wanita yang melegalkan hubungan intim mereka. Perkawinan dimaknai dalam hukum islam tercantum dalam Pasal 2 Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam, menjelaskan pengertian perkawinan dinyatakan sebagai akad yang sangat kuat atau *Mis<sup>u</sup>aqan Gholizhoh* untuk menaati perintah Allah SWT dan melaksanakannya merupakan ibadah.

Jadi Peristiwa perkawinan merupakan suatu peristiwa yang lazim terjadi ditengah masyarakat Indonesia yang sangat mulia karena mengikat hubungan manusia dengan manusia yang lain dalam sebuah keluarga dan memiliki

perjanjian untuk saling melindungi serta berdampak hukum dalam pengakuan di lingkungan masyarakat. Karena itu, Negara Kesatuan Republik Indonesia memiliki hukum untuk mengatur peristiwa perkawinan tersebut dengan berdasarkan landasan falsafah Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 yang bertujuan untuk menjaga dan melindungi hak setiap masyarakat dan mendapatkan keluarga yang diakui negara. Bahwasanya pengaturan perkawinan menganut sebuah prinsip, bahwa calon suami-isteri itu harus telah matang jiwa raganya untuk dapat melangsungkan perkawinan, agar supaya dapat mewujudkan tujuan perkawinan secara baik tanpa berakhir pada perceraian. Fungsi pengaturan perkawinan juga sebagai batas untuk menjaga hak yang seimbang antara suami istri dalam kehidupan rumah-tangga maupun dalam pergaulan masyarakat dan menjamin kepastian hukum berdasarkan hukum agama dan hukum negara.

Sebagaimana penjelasan di atas dari akibat pengaturan perkawinan tersebut timbulah sebuah aturan yang menjelaskan cara mendapatkan tujuan dari sebuah perkawinan tersebut. Hal ini tercantum dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan yang mengatakan bahwa perkawinan dapat dikatakan sah apabila jika dilakukan menurut agama atau kepercayaannya masing-masing dan dicatat menurut perundang-undangan yang berlaku. Pada Pasal 2 ini dapat ditarik kesimpulan bahwa perkawinan yang dilakukan harus berdasarkan agama dan dicatatkan oleh Negara sebagai bentuk pengakuan Negara terhadap peristiwa perkawinan yang telah terjadi. Jadi perkawinan dilaksanakan berdasarkan hukum agama dan juga berdasarkan hukum perundang-undangan untuk mendapat perlindungan dalam lingkungan

keluarga maupun dalam lingkungan masyarakat. Hal ini dijelaskan dalam Undang-Undang perkawinan yang disebut dengan pencatatan perkawinan, pencatatan yang diterangkan lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 09 Tahun 1975 tentang pelaksanaan Undang-Undang Perkawinan. Pasal 2 Peraturan Pemerintahan Nomor 09 Tahun 1975 tersebut, menjelaskan pencatatan perkawinan yang melangsungkan menurut agama Islam dilakukan oleh pegawai pencatat dan perkawinan kepercayaan yang lain dilakukan oleh pegawai pencatat perkawinan pada Kantor Catatan Sipil atau instansi yang membantunya.

Khususnya pencatat pencatatan perkawinan Islam dijelaskan lebih lanjut dalam Undang-Undang No 22 Tahun 1946 Tentang Pencatatan Nikah, Talak Dan Rujuk. Undang-undang tersebut mengatur bahwa perkawinan atau nikah yang dilakukan menurut agama Islam, harus diawasi dan hanya pegawai yang diangkat oleh Menteri Agama atau pegawai yang ditunjuk yang melakukan pengawasan atas nikah. Pencatat nikah ini seseorang yang berasal dari kantor urusan agama yang memiliki kewenangan yang diberi tugas, tanggung jawab, wewenang dan hak untuk melakukan kegiatan pelayanan dan bimbingan nikah atau rujuk. Kemudian dalam proses pencatatan perkawinan islam ini diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Agama Nomor 20 Tahun 2019 Tentang Pencatatan Nikah, Talah, dan Rujuk, yang dimana peraturan ini mengatur proses pelaksanaan pencatatan perkawinan berawal dari masyarakat yang khendak melaksanakan, melaporkan ke lembaga terkait kantor urusan agama kecamatan, hingga sampai diawasi perkawinan dilaksanakan dan diakhiri

dengan pemberian bukti oktentik perkawinan yang disebut Akta Perkawinan atau Buku Nikah.

Kemudian tidak hanya sampai dengan bukti oktentik pencatatan perkawinan dari lembaga terkait, berdasarkan peraturan Undang-Undang Administrasi Kependudukan Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan, yang menjelaskan setelah pelaksanaan pencatatan perkawinan dilanjutkan dengan pelaporan untuk mendaftarkan kependudukan dan peristiwa penting. Peristiwa penting meliputi perkawinan, kelahiran dan sebagainya. Pencatatan kependudukan atau peristiwa penting yang sering disebut dengan administrasi kependudukan, yaitu kegiatan penataan, penertiban dalam dokumen, dan data kependudukan melalui pendaftaran penduduk, pencatatan sipil, pengelolaan informasi administrasi kependudukan pencatatan sipil yang dilaksanakan dengan membawa syarat-syarat atau dengan tata cara dalam aturan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 2019 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Administrasi Kependudukan dan diatur lanjut dalam Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tentang persyaratan dan tata cara pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil. Dalam Pasal 4 dan Pasal 11 Peraturan Presidem Nomor 96 Tahun 2018 menjelaskan Penduduk beragama Islam dalam melakukan urusan administrasi dan menerbitkan Kartu Keluarga dan pencatatan biodata penduduk Warga Negara Indonesia setelah mendapatkan bukti perkawinan dari Kantor Urusan Agama melakukan pelaporan ke Dinas Penduduk Catatan Sipil dengan memenuhi persyaratan yang diperlukan. Dalam hal formulir dan buku yang digunakan dalam syarat

administrasi kependudukan dijelaskan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 109 Tahun 2019 Tentang Formulir dan Buku yang digunakan dalam Administrasi Kependudukan.

Selanjutnya dari pencatatan administrasi kependudukan keluarlah Dokumen Kependudukan, yaitu dokumen resmi yang diterbitkan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten atau Kota yang mempunyai kekuatan hukum sebagai alat bukti autentik yang dihasilkan dari pelayanan pendaftaran Penduduk dan pencatatan Sipil. Penerbitan Dokumen Kependudukan berupa kartu identitas atau surat keterangan kependudukan. Peristiwa Kependudukan adalah kejadian yang dialami Penduduk yang harus dilaporkan karena membawa akibat terhadap penerbitan atau perubahan Kartu Keluarga, Kartu Tanda Penduduk dan kependudukan lainnya.

Sebagaimana dari penjelasan di atas bahwa yang dimaksud dari penjelasan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 01 Tahun 1974 Tentang Perkawinan, bahwa perkawinan yang diakui yakni perkawinan yang berdasarkan secara *Syari'at* (Hukum Islam) atau kepercayaan-lainnya serta perkawinan tersebut dicatat berdasarkan peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan tersebut, meliputi,

1. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan
2. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1946 Tentang Pencatatan Nikah, Talak Dan Rujuk.

3. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan.
4. Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 09 Tahun 1975 tentang pelaksanaan Undang-Undang Perkawinan.
5. Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 40 Tahun 2019 Tentang Pelaksanaan UU Administrasi Kependudukan.
6. Peraturan Presiden (PerPres) 96 Tahun 2018 tentang persyaratan dan tata cara pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil.

Perkawinan yang dimaksud dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 01 Tahun 1974 Tentang Perkawinan, perkawinan yang berdasarkan agama atau sudah sesuai mengikuti ketentuan agama yang anut oleh masyarakat yang kehendak menikah dan dibuktikan dengan bukti oktentik perkawinan yang dihasilkan dari pencatatan perkawinan yang dijelaskan dalam perundang-undang yang terkait. Selanjutnya perkawinan didaftarkan ke pencatatan penduduk untuk mendapat pengakuan perkawinan mereka oleh Negara dan lingkungan masyarakat.

Selanjutnya bagaimana perkawinan tidak tercatat dikenal juga dengan pernikahan siri atau perkawinan siri. Istilah perkawinan siri cukup dikenal dikalangan masyarakat Indonesia khususnya Islam tetapi dalam hukum positif di Indonesia tidak mengenal adanya istilah perkawinan siri (Nikah Siri) maupun tidak ada aturan secara khusus maupun umum mengenai perkawinan siri dalam sebuah peraturan perundang-undangan. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, Perkawinan siri atau perkawinan tidak tercatat berarti

perkawinan yang hanya disaksikan oleh dua orang saksi dan tidak melalui kantor urusan agama, sehingga perkawinan tersebut sah berdasarkan *Syari'at* (Hukum Islam). Jadi perkawinan tidak tercatat merupakan suatu pelaksanaan perkawinan yang biasa dilakukan dengan mememnuhi aturan *Syari'at* Islam saja, tetapi perkawinannya tidak didaftarkan dan tidak dicatat oleh Pegawai Pencatat Nikah (PPN). Selayaknya yang diatur dan ditetapkan didalam Undang-Undang Nomor 01 Tahun 1974 Tentang Perkawinan. Maknanya bahwa perkawinan siri itu suatu proses perkawinan yang hanya sah dimata agama namun belum dicatat dan dilegalkan dalam administrasi negara menurut Undang-Undang yang berlaku atau legal formal. Hal ini yang menjadi problem yang ada di kalangan masyarakat terutama warga yang menikah secara agama tanpa melibatkan keikutsertakan pemerintah dalam perkawinannya.

Sebagaimana diketahui bahwa keikutsertaan pemerintah dalam kegiatan perkawinan dalam hal yang menyangkut proses administratif, sehingga perkawinan harus dicatatkan sebagaimana dimuat dalam Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 01 Tahun 1974 tentang Perkawinan menentukan; "Tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku." Dengan adanya pencatatan ini, akan memberikan perlindungan bagi suami istri dan anak-anaknya termasuk untuk kepentingan harta kekayaan yang terdapat dalam perkawinan tersebut. Jadi perkawinan ini mendapat hak dan kewajibannya yang tertera dalam amanat kewajiban Negara untuk memberikan perlindungan segenap bangsa Indonesia, berupa perlindungan dan pengakuan terhadap penentuan status pribadi seseorang dan status hukum

atas setiap peristiwa kependudukan maupun peristiwa penting yang dialami penduduk Indonesia serta perlakuan hukum yang adil dalam membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan yang tertera dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 dan dipertegas dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia.

Menurut Pasal 34 Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 Tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Pendudukan dan Pencatatan Sipil yang menjelaskan permasalahan perkawinan siri bahwa penduduk dapat membuat surat pernyataan tanggung jawab mutlak atas kebenaran data dengan diketahui oleh 2 (dua) orang saksi dalam hal;

1. Tidak memiliki surat keterangan kelahiran;
2. Tidak memiliki buku nikah atau kutipan akta perkawinan tetapi status hubungan dalam kartu keluarga menunjukkan sebagai suami istri.

Kemudian dijelaskan lebih lanjut dalam kebijakan Peraturan Menteri Dalam Negeri terkait pencatatan perkawinan pada tahun 2019, dimana peraturan tersebut tertuang pada Pasal 5 ayat (2) huruf b Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 109 Tahun 2019 tentang formulir dan buku yang digunakan dalam administrasi kependudukan yang menjelaskan bahwa;

“Formulir surat pernyataan tanggung jawab mutlak perkawinan/perceraian (SPTJM) belum tercatat sebagai salah satu persyaratan pencantuman status perkawinan/perceraian dalam KK bagi penduduk yang tidak mempunyai dokumen perkawinan berupa buku nikah, akta perkawinan atau kutipan kependudukan”.

Jadi dapat ditarik garis besar berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 109 Tahun 2019 tersebut di atas bahwa penduduk Indonesia yang telah

melaksanakan perkawinan siri atau hanya secara *syari'at* tetapi tidak mendapat buku nikah karena perkawinannya tidak diawasi dan tidak dicatatkan oleh pegawai pencatat nikah yang berwenang kantor urusan agama. Berdasarkan peraturan tersebut yang mengatur mengenai nikah siri, untuk mendapat pengakuan perkawinannya harus membuat Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM) Perkawinan sebagai pertanggung jawaban secara yuridis *formal* maupun *non-formal* dikalangan masyarakat luas. Tetapi bagaimana kedudukan Peraturan Menteri Dalam Negeri ini dalam hirarki peraturan perundangan-undangan dan apakah dengan penerapan Peraturan Menteri Dalam Negeri ini dalam pelaksanaannya dapat mempengaruhi dengan aturan yang di atasnya. seperti; Undang-Undang Perkawinan Nomor 01 Tahun 1976, Undang-Undang Administrasi Kependudukan Nomor 24 Tahun 2013, Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 09 Tahun 1975 tentang pelaksanaan Undang-Undang Perkawinan dan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 40 Tahun 2019.

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Sedangkan Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum, dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang dimaksud dengan Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal kegentingan yang memaksa, Peraturan Pemerintah adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya, Peraturan Presiden adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan dan seterusnya sampai peraturan terbawah. Jadi yang dimaksud dalam hirarki peraturan perundang-undangan ini, bahwa peraturan ditetapkan oleh pihak terkait untuk menjalankan peraturan perundang-undang yang lebih tinggi.

Bagaimana peraturan atau kebijakan yang buat oleh menteri (Peraturan Menteri) jika di lihat dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Perundang-undangan? Jika Peraturan Menteri ini dilihat dari Pasal 7 Ayat 1 tentang jenis dan hirarki peraturan perundangan, maka Peraturan Menteri ini tidak masuk didalamnya. Pasal 7 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan, menjelaskan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan yang terdiri atas:

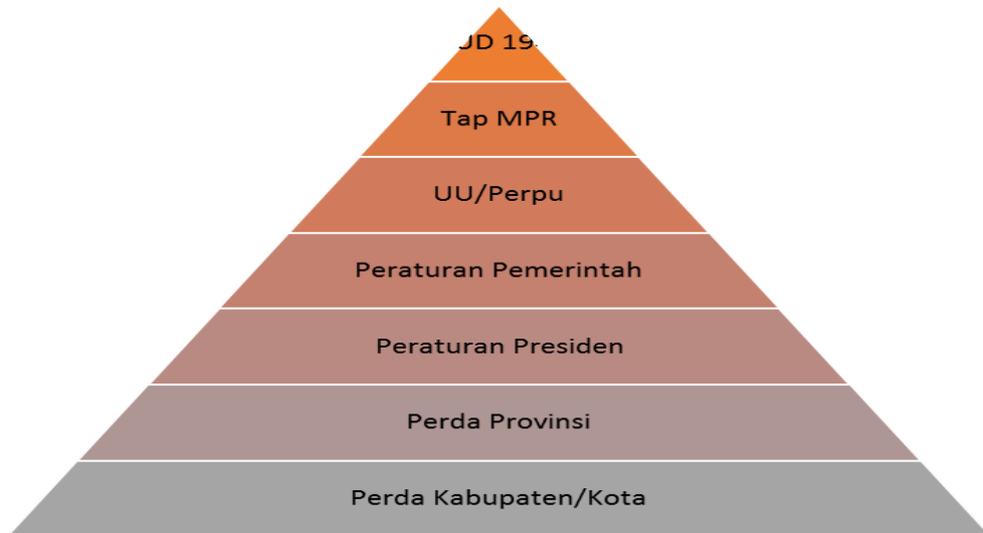
1. Undang-Undang Dasar Negara Republik tahun 1945
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
3. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

4. Peraturan Pemerintah
5. Peraturan Presiden
6. Peraturan Daerah Provinsi, dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

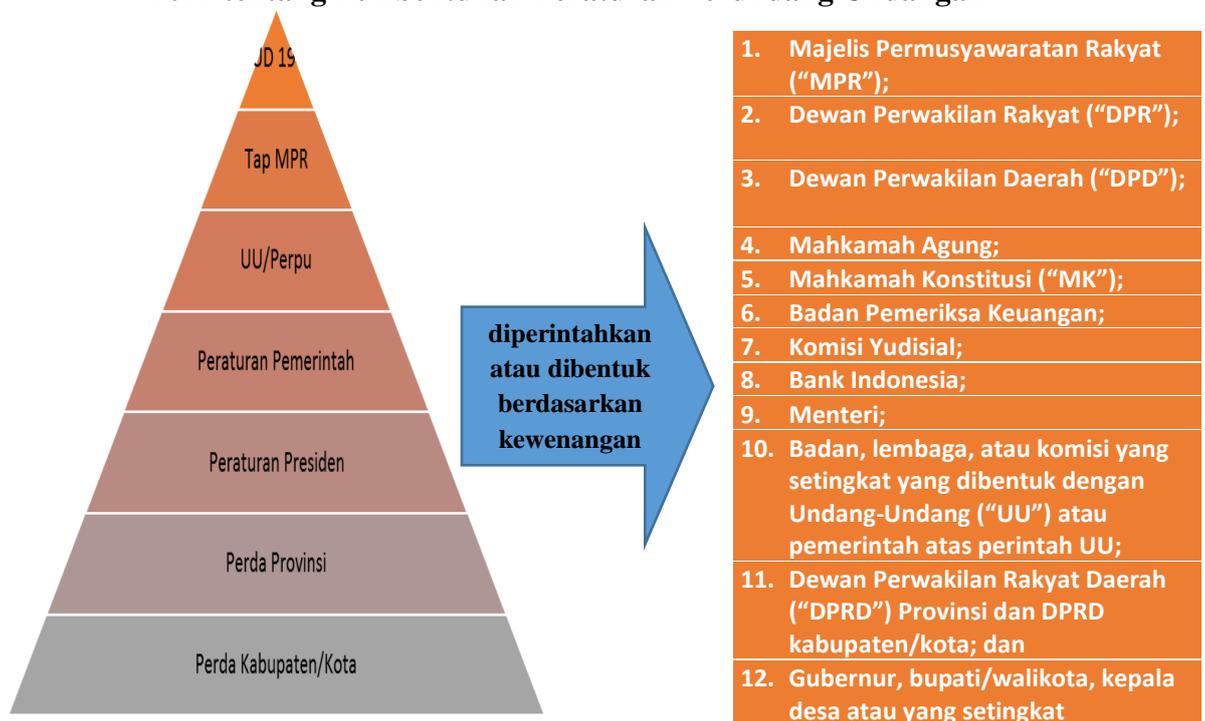
Berdasarkan Pasal 8 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tersebut merincikan jenis Peraturan Perundang-undangan selain yang disebutkan dalam Pasal 7 Ayat 1, yang mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat, Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat. Adapun pada Ayat 2 Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Peraturan Perundang-undangan selain yang disebut Pasal 7 Ayat 1 peraturan tersebut diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Mengenai kewenangan ini dapat dirujuk pada penjelasan Pasal 8 Ayat 2 yang berbunyi; yang dimaksud dengan berdasarkan kewenangan adalah penyelenggaraan urusan tertentu pemerintahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Perhatikan gambar berikut ini ;



**Gambar 4.1 Hirarki Peraturan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan**



**Gambar 4.2 Peraturan Perundang-Undangan selain Hirarki Peraturan Perundang-undangan Pasal 7 & 8 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan**

Jadi jika dilihat dari gambar di atas, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menyebutkan

bahwa Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 109 Tahun 2019 tentang formulir dan buku yang digunakan dalam administrasi kependudukan bukan bagian dari hirarki peraturan perundang-undangan yang tertuang pada hirarki peraturan perundang-undangan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Namun demikian, jenis peraturan tersebut keberadaannya diatur dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menegaskan peraturan perundang-undangan berupa “Peraturan Menteri”, namun frasa “peraturan yang ditetapkan oleh menteri” pada Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 di atas, mencerminkan keberadaan Peraturan Menteri sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian, Peraturan Menteri menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang tetap diakui keberadaannya dan Peraturan Menteri juga mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang memenuhi syarat ketentuan, yaitu:

1. Diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
2. Dibentuk berdasarkan kewenangan.

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

A. Hamid S. Attamimmi dalam disertasinya tahun 1990 yang berjudul “Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden

yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita VI, menegaskan Atribusi kewenangan perundang-undangan diartikan penciptaan wewenang baru oleh konstitusi (*grondwet*) atau oleh pembentuk undang-undang (*wetgever*) yang diberikan kepada suatu organ negara, baik yang sudah ada maupun yang dibentuk baru. Seperti peraturan perundang-undangan atribusian dalam Undang-Undang Dasar 1945, yaitu Undang-Undang (UU), Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) dan Peraturan Daerah (Perda). Sedangkan perundang-undangan atribusian di luar Undang-Undang Dasar 1945 yang dikenal juga satu jenis peraturan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yaitu Peraturan Presiden (Perpres) atau yang disebut Keputusan Presiden (Keppres) yang bersifat mengatur yang dasarnya adalah Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945. Sementara delegasi dalam bidang perundang-undangan ialah pemindahan atau penyerahan kewenangan untuk membentuk peraturan dari pemegang kewenangan asal yang memberdelegasi (*delegans*) kepada yang menerima delegasi (*delegataris*) dengan tanggung jawab pelaksanaan kewenangan tersebut pada *delegataris* sendiri sedangkan tanggung jawab *delegans* terbatas sekali.

Contoh dari peraturan perundang-undangan delegasi, yaitu yang tergambar dalam Pasal 19 ayat (4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Kewarganegaraan menerangkan bahwa:

“Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara menyampaikan pernyataan untuk menjadi Warga Negara Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Peraturan Menteri.”

Peraturan menteri yang dibentuk atas dasar perintah dari undang-undang 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. Menurut Maria Farida dalam bukunya yang berjudul Ilmu Perundang-Undangan I; Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan. Maria Farida menyamakan istilah *delegated legislation* dengan peraturan pelaksana (*verordnung*) yang disejajarkan juga dengan aturan otonom (*autonome satzung*).

Aturan otonom (*autonome satzung*) diperoleh dari kewenangan atributif, sementara peraturan pelaksana (*verordnung*) diperoleh dari kewenangan delegasi. Aturan-aturan tersebut merupakan peraturan yang berada di bawah undang-undang, yang berfungsi menyelenggarakan ketentuan dalam undang-undang. Kemudian dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 termasuk Peraturan Menteri. Pada ayat (2) tidak hanya mengatur keberadaan peraturan perundang-undangan atas dasar delegasi (peraturan yang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi) tetapi 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. Maknanya apabila Menteri membentuk Peraturan Menteri tanpa adanya “perintah dari peraturan

perundang-undangan yang lebih tinggi,” Peraturan Menteri tersebut tetap dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan. Padahal dalam doktrin tidak dikenal jenis peraturan perundang-undangan demikian.

Bagir Manan menjelaskan dalam bukunya berjudul “beberapa masalah hukum tata” bahwa di dalam undang-undang sebelumnya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tidak dikenal peraturan menteri atau peraturan perundang-undangan lainnya yang dibentuk atas dasar kewenangan. Sedangkan Peraturan Menteri yang dibentuk tanpa adanya pendelegasian dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sebelum berlaku Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang dikenal secara teoritik sebagai peraturan kebijakan (*beleidregels*), merupakan suatu keputusan pejabat administrasi negara yang bersifat mengatur dan secara tidak langsung bersifat mengikat umum, namun bukan peraturan perundang-undangan.

Keberadaan Peraturan Menteri apabila merujuk pada Pasal 8 ayat 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Peraturan Menteri diakui keberadaannya serta mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan dan dijelaskan lebih lanjut maknanya dalam Penjelasan Pasal 8 ayat 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yaitu sebagai berikut:

Yang dimaksud dengan “Peraturan Menteri” adalah peraturan yang ditetapkan oleh menteri berdasarkan materi muatan dalam rangka penyelenggaraan urusan tertentu dalam pemerintahan.

Berdasarkan teori-teori di atas, maka Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 109 Tahun 2019 tentang formulir dan buku yang digunakan dalam administrasi kependudukan bukan termasuk bagian dalam hirarki peraturan perundang-undangan yang dijelaskan dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Tetapi Peraturan Menteri Dalam Negeri ini merupakan peraturan yang diakui keberadaanya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Jika dilihat pada 2 (dua) syarat ini; Diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; dan Dibentuk berdasarkan kewenangan, bahwa Peraturan Menteri Dalam Negeri ini dibentuk bisa dikatakan lebih tepat dengan memenuhi syarat pertama, bahwa Peraturan Menteri Dalam Negeri dibuat atas perintah perundang-undangan yang di atasnya, karena Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 109 Tahun 2019 dibuat atas delegasi dari peraturan perundangan-undangan pada hirarki peraturan perundangan-undangan, yaitu delegasi Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018, dibuktikan dengan Pasal 61 berbunyi;

“Ketentuan lebih lanjut mengenai pemenuhan persyaratan Pencatatan Sipil diatur dalam Peraturan Menteri”.

Selain itu, penjelasan Pasal 5 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 109 Tahun 2019 tentang formulir dan buku yang digunakan dalam administrasi kependudukan telah dijelaskan sebelumnya pada Pasal 34 Poin b Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 Tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil, yang berbunyi;

“Penduduk dapat membuat surat pernyataan tanggung jawab mutlak atas kebenaran data dengan diketahui oleh 2 (dua) orang saksi dalam hal: tidak memiliki buku nikah/kutipan akta perkawinan atau bukti lain yang sah tetapi status hubungan dalam KK menunjukkan sebagai suami istri”.

Dengan demikian berdasarkan penjelasan-penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa kedudukan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 109 Tahun 2019 tentang formulir dan buku yang digunakan dalam administrasi kependudukan bukan bagian dari hirarki peraturan perundang-undangan yang tertuang pada hirarki peraturan perundang-undangan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, tetapi Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 109 Tahun 2019 tentang formulir dan buku yang digunakan dalam administrasi kependudukan merupakan peraturan *delegated legislation* atau peraturan yang diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 Tentang persyaratan dan tata cara pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil.

Berkaitan dengan hirarki, tidak ada ketentuan yang secara tegas menegaskan dimana kedudukan peraturan menteri khususnya Peraturan Menteri Dalam Negeri, tetapi jika dilihat dari eksistensi Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 109 Tahun 2019 dan dikutip pendapat Maria Farida, bahwa *delegated legislation* dengan peraturan pelaksana (*verordnung*) yang disejajarkan juga dengan aturan otonom (*autonome satzung*) seperti Undang-Undang, Perpu dan PP. Aturan-aturan tersebut merupakan peraturan yang berada di bawah undang-undang, yang berfungsi menyelenggarakan ketentuan dalam undang-undang. Maka kedudukannya sama mengikat dan memiliki kekuatan hukum, selagi Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 109 Tahun

2019 Tentang formulir dan buku yang digunakan dalam administrasi kependudukan.

**B. Analisis Yuridis Pencatatan Perkawinan Tidak Tercatat Dalam Kartu Keluarga Berdasarkan Permendagri Nomor 109 Tahun 2019 Tentang Formulir Dan Buku Yang Digunakan Dalam Administrasi Kependudukan Dilihat Dari Aspek Hukum Peraturan Perundang-Undangan**

Sebagaimana penjelasan sebelumnya bahwa kedudukan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 109 Tahun 2019 tentang formulir dan buku yang digunakan dalam administrasi kependudukan, bukan bagian dari hirarki peraturan perundang-undangan yang tertuang pada Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menetapkan jenis dan hirarki perundang-undangan Republik Indonesia. Menurut ketentuan tersebut, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten atau Kota.

Pasal 8 Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menjelaskan secara rinci, jenis peraturan perundang-undangan selain yang disebutkan dalam Pasal 7 Ayat (1), yang mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan

Perwakilan Rakyat Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, Badan Negara, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan undang-undang atau pemerintah atas perintah undang-undang, dewan perwakilan rakyat daerah provinsi, gubernur, dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten atau kota, bupati atau wali kota, kepala desa atau yang setingkat. Adapun Ayat (2) dari Pasal 8 Undang-Undang 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyebutkan bahwa “Peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud Ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Dengan Demikian Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 109 Tahun 2019 Tentang formulir dan buku yang digunakan dalam administrasi kependudukan, merupakan Peraturan *delegated legislation* atau peraturan yang diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Presiden (PerPres) Nomor 98 Tahun 2018 Tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil. Pasal 61 Perpres Nomor 98 Tahun 2018 berbunyi

Ketentuan lebih lanjut mengenai pemenuhan persyaratan Pencatatan Sipil diatur dalam Peraturan Menteri.

Selain itu, Pasal 5 Permendagri Nomor 109 Tahun 2019 tentang formulir dan buku yang digunakan dalam administrasi kependudukan yang berbunyi;

Formulir surat pernyataan tanggung jawab mutlak perkawinan/perceraian belum tercatat sebagai salah satu persyaratan pencantuman status perkawinan/perceraian dalam KK bagi penduduk

yang tidak mempunyai dokumen perkawinan berupa buku nikah, akta perkawinan atau kutipan kependudukan.

Penjelasan pada Pasal ini dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya, telah dijelaskan pada Pasal 34 Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 Tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil yang berbunyi;

“Penduduk dapat membuat surat pernyataan tanggung jawab mutlak atas kebenaran data dengan diketahui oleh 2 (dua) orang saksi dalam hal: tidak memiliki buku nikah/kutipan akta perkawinan atau bukti lain yang sah tetapi status hubungan dalam KK menunjukkan sebagai suami istri”.

Sebagaimana penjelasan di atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 109 Tahun 2019 tentang formulir dan buku yang digunakan dalam administrasi kependudukan dapat dikatakan sebagai *delegated legislation* atau peraturan perundang-undangan khusus yang menjelaskan lebih lanjut dari Peraturan perundang-undangan PerPres Nomor 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil. Kemudian apakah Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut dapat menyampingkan peraturan Perundang-Undangannya Hirarki yang disebutkan pada Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya. Dalam menjalankan Peraturan Perundang-Undangannya maka dikenal dengan Asas-Asas Dalam Peraturan Perundang-Undangannya, Seperti asas *Lex Specialist Derogat Generalis*? untuk kita ketahui, *Lex Specialis Derogat Generalis*, yakni asas yang mengandung makna bahwa aturan hukum yang khusus akan mengesampingkan aturan yang umum.

Kaidah penerapan asas *lex specialis derogat legi generalis* hanya berlaku terhadap dua peraturan yang secara hierarki sederajat dan mengatur mengenai

materi yang sama. Asas *lex specialis derogat legi generalis* juga bermakna undang-undang yang khusus meniadakan keberlakuan undang-undang yang umum. Hal ini yang dijelaskan oleh Prof. Bagir Manan dalam bukunya “Hukum Positif Indonesia” sebagaimana dikutip oleh A.A. Oka Mahendra dalam artikelnya yang berjudul “Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan” mengemukakan bahwa ada beberapa hal yang dapat dijadikan pedoman dalam menerapkan asas *lex specialis derogat legi generalis*, yaitu sebagai berikut:

1. Ketentuan yang didapati dalam aturan hukum umum tetap berlaku, kecuali yang diatur khusus dalam aturan hukum khusus tersebut;
2. Ketentuan *lex specialis* harus sederajat dengan ketentuan *lex generalis* (misalnya, undang-undang dengan undang-undang); dan
3. Ketentuan *lex specialis* harus berada dalam lingkungan hukum (rezim) yang sama dengan *lex generalis*, kitab undang-undang hukum dagang dan kitab undang-undang hukum perdata karena berada dalam lingkungan hukum yang sama, yaitu lingkungan hukum keperdataan.

Dengan demikian menurut penjelasan Prof. Bagir Manan dengan 3 hal dalam pedoman menerapkan *Lex Specialis Derogat Legi Generalis*, Asas ini menyatakan bahwa peraturan yang lebih khusus mengesampingkan peraturan yang lebih umum. Asas *lex specialis derogat legi generalis* hanya berlaku terhadap dua peraturan yang secara hierarki sederajat dan mengatur mengenai materi yang sama.

Maka penjelasan di atas, Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 109 Tahun 2019 tentang formulir dan buku yang digunakan dalam administrasi kependudukan tidak dapat menerapkan asas *lex specialis derogat legi generalis* karena asas tersebut hanya berlaku terhadap dua peraturan secara hirarki sederajat dan mengatur mengenai materi yang sama sedangkan Permendagri Nomor 109 Tahun 2019 tentang formulir dan buku yang

digunakan dalam administrasi kependudukan merupakan *delegated legislation* atau peraturan pelaksana dan bukan bagian dari hirarki peraturan perundang-undangan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, walaupun Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut disejajarkan juga dengan aturan otonom (*autonome satzung*) seperti Undang-Undang, Perpu dan PP. Kemudian syarat utama dalam menerapkan asas hukum ini salah satunya aturan *Lex Specialis* sederajat dengan *Lex Generalis* atau sama menjelaskan materi yang sama. Misalnya Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 Tentang Perkawinan (yang bersifat umum) dapat disampingkan dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1946 Tentang Pencatatan Nikah, Talak Dan Rujuk karena UU ini menjelaskan detail mengenai pencatatan perkawinan yang tidak dijelaskan UU Perkawinan.

Sehubungan dari hal itu bahwa Peraturan Permendagri Nomor 109 Tahun 2019 tentang formulir dan buku yang digunakan dalam administrasi kependudukan, dapat diterapkan dan memiliki kekuatan hukum mengikat sampai sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Jika dilihat dari sisi sosiologi hukum pelaksanaan peraturan Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) mengenai pemberian KK bagi pasangan nikah siri ini dengan pertimbangannya ketentuan Pasal 2 ayat (1) UU Perkawinan yang menyatakan bahwa perkawinan sah apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agama dan kepercayaannya itu. Hal ini dipertegas oleh Direktur Jenderal Kependudukan Dalam Negeri (Kemendagri) Zudan Arif Fakrullah dalam berita online Detik.com Kamis, 07 Okt 2021 10:12 WIB Pasangan Nikah Siri

ternyata bisa buat Kartu Keluarga (KK) yang menjelaskan prinsipnya, bahwasanya setiap penduduk Indonesia haruslah terdata dalam Kartu Keluarga (KK).

Namun beliau juga menerangkan dalam Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil tidak dalam posisi menikahkan, namun hanya mencatat telah terjadinya perkawinan. Selanjutnya Zudan Arif Fakrullah mengatakan nantinya didalam Kartu Keluarga tersebut ada informasi mengenai perkawinan tersebut dalam kartu keluarga tersebut dituliskan perkawinan belum dicatat atau kawin belum tercatat. Jadi Menteri Dalam Negeri menganggap bahwa perkawinan siri dianggap sah sesuai hukum agama, sehingga menurut pemerintah dimungkinkan bagi pasangan nikah siri untuk memperoleh Kartu Keluarga. Kemudian dapat dilatarbelakangi pemberlakuan Permendagri ini dengan supaya setiap warga negara, termasuk anak yang lahir dari perkawinan siri, juga tercatat atau memiliki Kartu Keluarga. Kepemilikan Kartu Keluarga menimbulkan manfaat besar bagi penduduk Indonesia sebagai bukti sah atau bukti oktentik yang menunjukkan status indentitas keluarga dan anggota keluarga.

Disamping itu juga, Kependudukan Catatan Sipil sebagai salah satu lembaga tercatat menjalankan kewenangan UU Administrasi kependudukan dalam mencatatkan peristiwa penting penduduk Indonesia kedalam database kependudukan. Secara tidak langsung dikeluarkannya Permendagri Nomor 109 Tahun 2019 tentang formulir dan buku yang digunakan dalam administrasi kependudukan, mengatakan bahwa perkawinan siri dapat dikatakan sah karena peraturan ini dapat membantu masyarakat dalam penerbitan dokumen

kependudukan yang dapat dipergunakan masyarakat sesuai keperluannya serta juga peraturan tersebut memberikan kepastian status sosial perkawinan bagi ayah dan ibunya dikalangan masyarakat dengan perkawinan ini dikategorikan perkawinan tidak tercatat yang tidak memiliki akibat hukum dari ikatan perkawinan, karena perkawinan tidak dapat dibuktikan dengan bukti perkawinan dari lembaga pencatat perkawinan Kantor Urusan Agama.

Dilihat dari sisi eksistensi Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 109 Tahun 2018 tentang formulir dan buku yang digunakan dalam administrasi kependudukan dan Pasal 34 Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil disharmonis dengan Pasal 2 ayat 1 dan 2 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan bahwa setiap perkawinan dapat dianggap sah jika dilakukan menurut agama dan kepercayaannya dan setiap perkawinan dicatat oleh Pegawai Pencatat Nikah yang dijelaskan lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 09 Tahun 1975 tentang pelaksanaan Undang-Undang Perkawinan. Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 09 Tahun 1975, menjelaskan pencatatan perkawinan yang melangsungkan menurut agama Islam dilakukan oleh pegawai pencatat dan perkawinan kepercayaan yang lain dilakukan oleh pegawai pencatat perkawinan pada Kantor Catatan Sipil atau instansi yang membantunya.

Sedangkan pada Pasal 34 Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil yang berbunyi;

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

memiliki buku nikah/kutipan akta perkawinan atau bukti lain yang sah tetapi status hubungan dalam KK menunjukkan sebagai suami istri.

Bahwa Pasal 34 Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil ini mengarahkan penduduk Indonesia yang telah menikah siri untuk membuat surat pernyataan dalam pencatatan kependudukan dan pembuatan KK di disdukcapil. Hal ini disharmonis dengan peraturan perundang-undangan di atasnya atau Pasal-Pasal sebelum Pasal 34 Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil.

Kemudian dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Administrasi Kependudukan, Pencatatan kependudukan atau peristiwa penting yang sering disebut dengan administrasi kependudukan, yaitu kegiatan penataan, penertiban dalam dokumen, dan data kependudukan melalui pendaftaran penduduk, pencatatan sipil, pengelolaan informasi administrasi kependudukan pencatatan sipil yang dilaksanakan dengan membawa syarat-syarat atau dengan tata cara Pasal 4 dan Pasal 11 Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil, Penduduk beragama Islam dalam melakukan urusan administrasi dan menerbitkan Kartu Keluarga dan pencatatan biodata penduduk Warga Negara Indonesia setelah mendapatkan bukti perkawinan dari Kantor Urusan Agama.

Dengan demikian adanya peraturan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 109 Tahun 2018 tentang formulir dan buku yang digunakan dalam administrasi kependudukan peraturan tersebut, secara tidak langsung

menyebabkan kedudukan pencatatan perkawinan yang sebelumnya berfungsi untuk menjamin ketertiban dan perlindungan hukum penduduk Indonesia yang hasilnya bukti dapat dijadikan alat bukti perkawinan sebagai bagian dalam memberikan kepastian hukum, dan dapat menjadi polemik karena akan menimbulkan tidak tertib hukum yang mana jangka panjang perkawinan tidak tercatat dapat seolah difasilitasi negara melalui pemenuhan hak administrasi kependudukan. Hal ini juga akan berdampak meningkatnya perkawinan siri karena pemerintah melalui Permendagri ini Pasal 35 Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil membuka bebas dalam perkawinan secara siri diberikan ruang bebas untuk dapat mengurus kartu keluarga ke Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil.

Kemudian tidak akan berdampak peningkatan perkawinan siri yang akan terjadi saja, tetap juga akan terjadi meningkatnya praktik poligami dan meningkat perceraian yang terjadi, karena perkawinan yang dilaksanakan tidak memiliki bukti oktentik yang memiliki akibat hukum dari ikatan perkawinan tersebut yang mana mengakibatkan timbulnya hak dan kewajiban bagi keduanya. Berdasarkan Pasal 7 Kompilasi Hukum Islam ayat (1) yang menyebutkan:

“Perkawinan hanya dapat dibuktikan dengan Akta Nikah yang dibuat oleh Pegawai Pencatat Nikah”

Berdasarkan penjelasan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 109 Tahun 2018 tentang formulir dan buku yang digunakan dalam administrasi kependudukan tidak dapat menerapkan asas *lex specialis derogat legi generalis* karena asas tersebut hanya berlaku terhadap

dua peraturan secara hirarki sederajat dan mengatur mengenai materi yang sama sedangkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 109 Tahun 2018 tentang formulir dan buku yang digunakan dalam administrasi kependudukan merupakan *delegated legislation* atau peraturan pelaksana dan bukan bagian dari hirarki peraturan perundangan-undangan Pasal 7 Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil, walaupun Permendagri tersebut disejajarkan juga dengan aturan otonom (*autonome satzung*) seperti Undang-Undang, Perpu, dan PP.

Kemudian syarat utama dalam menerapkan asas hukum ini salah satunya aturan *Lex Specialis* sederajat dengan *Lex Generalis* atau sama menjelaskan materi yang sama. Sedangkan dari sisi eksistensi pelaksanaan Permendagri Nomor 109 Tahun 2019 disharmonis dengan penjelasan pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1976 pasal 2 dan Peraturan Pemerintahan Nomor 09 Tahun 1975 tentang pelaksanaan Undang-Undang Perkawinan, bahwa dalam Pasal 5 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 109 Tahun 2018 tentang formulir dan buku yang digunakan dalam administrasi kependudukan dan Pasal 34 Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil ini mengarahkan penduduk Indonesia yang telah menikah siri untuk membuat surat pernyataan dalam pencatatan kependudukan dan pembuatan Kartu Keluarga di disdukcapil yang menjelaskan pencatatan perkawinan yang melangsungkan menurut agama Islam dilakukan oleh pegawai pencatat dan perkawinan kepercayaan yang lain dilakukan oleh pegawai pencatat perkawinan pada Kantor Catatan Sipil atau

instansi yang membantunya. Oleh karena itu sebaiknya Permendagri Nomor 109 Tahun 2019 khususnya Pasal 5 Permendagri diuji materi.

### **C. Tinjauan Hukum Islam Terhadap Permendagri Nomor 109 Tahun 2019 Tentang Formulir Dan Buku Yang Digunakan Dalam Administrasi Kependudukan**

Dalam metode penetapan hukum Islam, diartikan sebagai cara-cara menetapkan, meneliti, dan memahami aturan-aturan yang bersumber dari nash-nash hukum untuk diaplikasikan dalam kehidupan manusia, baik menyangkut individu maupun masyarakat. Metode penetapan hukum Islam dikenal dengan istilah Ijtihad dan metode ijtihad selalu dikaitkan dengan dalil-dalil hukum. Dalil-dalil yang disepakati mayoritas ulama, yaitu: Al-Quran, Sunnah, Ijma' dan Qiyas. Pada masa Rasul, manakala muncul suatu persoalan hukum, baik yang berhubungan dengan Allah maupun kemasyarakatan, maka Allah menurunkan ayat-ayat Al-Quran untuk menjelaskannya. Rasul, sebagai muballigh, menyampaikan penjelasan ini kepada umatnya untuk diikuti. Kendatipun demikian, penjelasan Al-Quran tersebut tidak selamanya tegas dan terperinci (*tafshîlî*), melainkan kebanyakannya hanya berifat garis besar (*ijmâlî*).

Sehingga dibutuhkan penjelasan lebih lanjut dari Rasul, Rasul sebagai orang yang diberi wewenang memberi penjelasan disatu sisi dan menghadapi realitas sosial yang berkembang di sisi lain. Rasul terkadang harus menggunakan akal yang disebut dengan ijtihad dalam penerapan hukum. Setelah zaman kerasulan, para sahabat setelah nabi meninggal menggunakan

cara-cara yang dilakukan Rasul dalam penyelesaiannya, yaitu mula-mula merujuk kepada Al-Quran dan selanjutnya beralih kepada Sunnah, manakala tidak ditemukan aturan hukumnya dalam Kitab Suci tersebut. Ketika dibutuhkan mereka melakukan ijtihad berdasarkan kemampuan pandangan terhadap makna-makna nash dari aspek latar belakang historis, tujuan-tujuan dan alasan-alasan hukum dengan berdasarkan pengetahuan yang dimiliki.

Sebagaimana penjelasan di atas, bahwa dalam hukum Islam yang dijelaskan kitab ushul fiqh, mengenai pembuatan peraturan perundang-undang dikenal dalam hukum Islam dengan Ijtihad sebagaimana dicontohkan oleh Nabi Muhammad SAW dan diikuti oleh para sahabat. Ijtihad Rasul tersebut pada dasarnya merupakan pengungkapan ilhâm ilâhî dan pemahaman mendalam terhadap semangat hukum (*rûh at-tasyrî'*), mengingat apapun yang diucapkannya bukanlah berdasarkan hawa nafsu melainkan wahyu Tuhan kepadanya. Kemudian Ijtihad para sahabat bentuknya terkadang dilakukan secara kolektif yakni musyawarah bersama para sahabat atau dilakukan secara pribadi dengan memproyeksikan kasus yang tidak ada aturan hukumnya dengan kasus yang ada aturan hukumnya dalam Al-quran, yang disebut dengan *al-qiyâs*, sekalipun dalam pengertian luas. Namun, apapun yang ditetapkan Rasul merupakan pendapat yang terpelihara dan menjadi Sunnah sebagai bagian dari nash-nash.

Dalam sisi penerapan Syariah Islam (*Maqashid Syariah*), Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 109 Tahun 2019 tentang formulir dan buku yang digunakan dalam administrasi kependudukan dapat dikaitkan dengan salah satu tingkatan prioritas yang harus ditempuh setiap insan manusia yang dijelaskan

oleh Imam Al Syatibi, Salah satu tujuan dari syariat Islam (*Maqashid syari'ah*) adalah mendatangkan maslahat dan menghindarkan bahaya, karena perkawinan yang tidak dicatat pemerintah menimbulkan mudhorat kepada istri, anak, dan harta bersama, maka pencatatan perkawinan oleh pemerintah menurut sebagian orang dipandang sebagai masalah darurat karena hukum pencatatan perkawinan atau pentingnya pencatatan perkawinan tidak disebutkan secara rinci dalam Al-Quran dan Hadis.

Dilihat dari segi kualitas dan kepentingan kemaslahatan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 109 Tahun 2019 tentang formulir dan buku yang digunakan dalam administrasi kependudukan terletak pada *Al-Maslahah adh-Dharuriyyah* atau kebutuhan primer yang harus terpenuhi dan apabila tingkat kebutuhan ini tidak terpenuhi, kemaslahatan yang berhubungan dengan kebutuhan pokok umat manusia di dunia dan akan terancam keselamatannya. Kemaslahatan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 109 Tahun 2019 tentang formulir dan buku yang digunakan dalam administrasi kependudukan jika dilihat dari 5 pembagian *al-mashalah al khamisa*, atau *adh-dharuriyyat al khamisah*, Permendagri tersebut terkait pada kemaslahatan memelihara keturunan.

Memelihara keturunan juga merupakan masalah pokok bagi manusia dalam rangka memelihara kelangsungan manusia di muka bumi ini dan mempengaruhi pemenuhan keperluan serta perlindungan yang diperlukan untuk keselamatan atau kelangsungan keturunan (eksistensi manusia) serta terjaga dan terlindunginya harga diri dan kehormatan seorang untuk memelihara dan melanjutkan keturunan tersebut, Allah SWT mensyari'atkan nikah dengan

segala hak dan kewajiban yang diakibatkannya. Karena kemanfaatan dan kemaslahatan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 109 Tahun 2019 tentang formulir dan buku yang digunakan dalam administrasi kependudukan supaya setiap warga Negara termasuk anak yang lahir dari perkawinan siri juga tercatat atau memiliki Kartu Keluarga. Kepemilikan Kartu Keluarga (KK) menimbulkan manfaat besar bagi penduduk Indonesia sebagai bukti sah atau bukti oktentik yang menunjukkan status indentitas keluarga dan anggota keluarga.

Kemudian dilihat dari sisi eksistensi Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 109 Tahun 2019 Tentang formulir dan buku yang digunakan dalam administrasi kependudukan menurut hukum Islam dapat disebut sebagai Marsalah Mursalah karena Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 109 Tahun 2019 Tentang formulir dan buku yang digunakan dalam administrasi kependudukan merupakan sesuatu yang dapat mewujudkan kebaikan atau menghindarkan keburukan bagi manusia serta apa yang baik menurut akal juga selaras dan sejalan dengan tujuan syari'a dalam menetapkan hukum. Tujuan syari'a adalah untuk menetralsir kemaslahatan dan menolak timbulnya kerusakan dalam kehidupan manusia.

Jadi dapat ditarik kesimpulan bahwa dalam penerapan Syariah Islam (*Maqashid Syariah*), Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 109 Tahun 2019 tentang formulir dan buku yang digunakan dalam administrasi kependudukan dapat dikaitkan dengan tingkatan Daruriyah atau kebutuhan primer yang harus terpenuhi dan apabila tingkat kebutuhan ini tidak terpenuhi, akan terancam keselamatan umat manusia. Kemanfaatan Permendagri tersebut terkait akan

mempengaruhi pemenuhan keperluan serta perlindungan yang diperlukan untuk keselamatan atau kelangsungan keturunan serta terlindunginya harga diri dan kehormatan seorang.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 109 Tahun 2019 tentang formulir dan buku yang digunakan dalam administrasi kependudukan menurut hukum Islam dapat disebut sebagai Marsalah Mursalah karena Permendagri tersebut merupakan sesuatu yang dapat mewujudkan kebaikan atau menghindarkan keburukan bagi manusia serta apa yang baik menurut akal juga selaras dan sejalan dengan tujuan syari'a dalam menetapkan hukum. Eksistensi Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 109 Tahun 2019 tentang formulir dan buku yang digunakan dalam administrasi kependudukan supaya setiap warga Negara termasuk anak yang lahir dari perkawinan siri juga tercatat atau memiliki Kartu Keluarga. Kepemilikan Kartu Keluarga (KK) menimbulkan manfaat besar bagi penduduk Indonesia sebagai bukti sah atau bukti oktentik yang menunjukkan status indentitas keluarga dan anggota keluarga.

## BAB V

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian penjelasan pada bab sebelumnya, maka ditarik kesimpulan bahwa

1. Kedudukan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 109 Tahun 2019 tentang formulir dan buku yang digunakan dalam administrasi kependudukan, merupakan bukan bagian dari hirarki peraturan perundang-undangan yang tertuang pada Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 hirarki peraturan perundangan-undangan, tetapi Perrmendagri tersebut merupakan peraturan *delegated legislation* atau peraturan yang diakui keberadaanya, dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 Tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil. Kemudian jika dilihat dari eksistensi Permendagri tersebut, bahwa *delegated legislation* dengan peraturan pelaksana (*verordnung*) disejajarkan dengan aturan otonom (*autonome satzung*) seperti Undang-Undang, Perpu, dan PP serta aturan-aturan tersebut merupakan peraturan yang berada di bawah undang-undang, yang berfungsi menyelenggarakan ketentuan dalam undang-undang.
2. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 109 tahun 2019 dilihat dari aspek asas *lex specialis derogat legi generalis*. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 109 tahun 2019 tidak dapat menerapkan asas

tersebut karena asas tersebut hanya berlaku terhadap dua peraturan secara hirarki setingkat, dan mengatur mengenai materi yang sama sedangkan Permendagri Nomor 109 Tahun 2019 merupakan *delegated legislation* atau peraturan pelaksana Kemudian syarat utama dalam menerapkan asas hukum ini salah satunya aturan *Lex Specialis* sederajat dengan *Lex Generalis* atau sama menjelaskan materi yang sama. Sedangkan dari sisi eksistensi pelaksanaan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 109 Tahun 2019 disharmonis dengan penjelasan pada Pasal 2 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1976 dan Peraturan Pemerintah Nomor 09 Tahun 1975 tentang pelaksanaan Undang-Undang Perkawinan, bahwa dalam Pasal 5 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 109 Tahun 2019 dan Pasal 34 Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 ini mengarahkan penduduk Indonesia yang telah menikah siri untuk membuat surat pernyataan dalam pencatatan kependudukan dan pembuatan Kartu Keluarga yang belum melaksanakan pencatatan perkawinan oleh pegawai pencatat. Oleh karena itu sebaiknya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 109 Tahun 2019 diuji materil.

3. Penerapan Syariah Islam (*Maqashid Syariah*), Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 109 Tahun 2019 dapat dikaitkan dengan tingkatan *Daruriyah* atau kebutuhan primer yang harus terpenuhi dan apabila tingkat kebutuhan ini tidak terpenuhi akan terancam keselamatan umat manusia. Kemanfaatan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 109 Tahun 2019 terkait akan mempengaruhi pemenuhan

keperluan serta perlindungan yang diperlukan untuk keselamatan atau kelangsungan keturunan serta terlidunginya harga diri dan kehormatan seorang. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 109 Tahun 2019 menurut hukum Islam dapat disebut sebagai *Marsalah Mursalah* karena Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 109 Tahun 2019 merupakan sesuatu yang dapat mewujudkan kebaikan atau menghindarkan keburukan bagi manusia serta apa yang baik menurut akal juga selaras dan sejalan dengan tujuan *syari'a* dalam menetapkan hukum. Eksistensi Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 109 Tahun 2019 supaya setiap warga Negara termasuk anak yang lahir dari perkawinan siri juga tercatat atau memiliki Kartu Keluarga. Kepemilikan Kartu Keluarga menimbulkan manfaat besar bagi penduduk Indonesia sebagai bukti sah atau bukti oktentik yang menunjukkan status indentitas keluarga dan anggota keluarga.

## **B. Saran**

Sebagaimana terkait dengan permasalahan pencatatan nikah siri, bahwa aturan hal ini jika dari sisi positif sangat bermanfaat untuk kalangan masyarakat karena mempermudah mereka untuk mendapat pengakuan perkawinan mereka walaupun hanya sebatas perkawinan secara syariat saja, akan tetapi akibat aturan ini diadakan maka akan berdampak banyak terjadi nikah siri. Sedangkan berdasarkan Undang-undang Perkawinan tidak menjelaskan perkawinan secara syariat saja tapi perkawinan yang dilakukan secara syari'at dan dicatat berdasarkan peraturan perundang-undangan pencatatan perkawinan.

Jadi saran penulis terhadap permasalahan ini, bahwa sebaiknya diadakan kembali pengujian materi peraturan Permendagri ini dalam hal melaksanakan pembuatan Kartu Keluarga untuk nikah siri, karena hal ini sama saja membolehkan perkawinan siri di Indonesia. Jika hal ini untuk mempermudah masyarakat dalam administrasi kependudukan, seharusnya hal ini dijelaskan lebih lanjut mengenai kewajiban dalam pembuatan buku nikah sebagai bukti oktentik peristiwa perkawinan.

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **KITAB**

Al-Qur'an

Hadist

### **UNDANG-UNDANG**

Instruksi Presiden No. 1 Tahun 1991 tentang Penyebarluasan Kompilasi Hukum Islam ("KHI")

Keputusan Ketua Mahkamah Agung RI Nomor KMA/032/SK/2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas dan Administrasi Pengadilan

Undang -Undang Nomor.1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1946 tentang Pencatatan Nikah, Talak, dan Rujuk

Undang-Undang Nomor 24 tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999

Peraturan Pemerintah Nomor. 09 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan UU Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan

Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 40 Tahun 2019 Tentang Pelaksanaan UU Administrasi Kependudukan

Peraturan Pemerintah (PP) 96 Tahun 2018 tentang persyaratan dan tata cara penduduk dan pencatatan sipil;

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 109 Tahun 2019 Tentang Formulir dan Buku Yang digunakan dalam Administrasi Kependudukan

Peraturan Menteri Agama Nomor 20 Tahun 2019 tentang Pencatatan Nikah,

## **BUKU**

Ali, Zainuddin, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010)

Anwar, Umar dkk, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Aceh: Yayasan Penerbit  
Muhammad Zaini, 2012)

Cholid, "*Metodologi Penelitian*", (Jakarta: Bumi Aksara, 2012)

Cahyani, Tinuk Dwi, *Hukum Perkawinan*, (Malang: UMMPress, 2020)

Diantha, I Made Pasek, "*Metodologi Penelitian Hukum Normatif*", (Jakarta:  
Prenada Media Group, 2016)

Dep.Dikbud, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta : Balai Pustaka, 1994)  
Cet ke-3 edisi kedua

Djamil, Fathurrahman, *Perkawinan Bawah Tangan dan Konsekuennya terhadap  
Anak dan harta* (Jakarta: GT2 dan GG Pas, Mei 2007)

Ghozali, Abdul Rahman, *Fiqh Muhakahat*, (Jakarta: Kencana, 2003) Cetakan 2  
Edisi Pertama

Hasan, Abu, *Tuhfatul "Arus (Hadiah Perkawinan Terindah) Mahmud Mahdi  
AL-Istanbuli*, (Jakarta: PT Elex Media Komputindo, 2019)

Hayatudin, Amrullah, *Ushul Fiqh Jalan Tengah Memahami Hukum Islam*,  
(Jakarta: Imprint Bumi Aksara, 2019)

Ishaq, "*Metode Penelitian Hukum*", (Bandung: Alfabeta bandung, 2017)

Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum Cet.12*, (Jakarta: Pranada Media  
Group, 2016)

Manan, Abdul, *Aspek-Aspek Pengubah Hukum* (Jakarta: Prenada Media, 2005)

Mukhtar, Kamal, *Asas-Asas Hukum Islam tentang Perkawinan* (Jakarta: Bulan Bintang, 1974),

Muhaimin, “Metode Penelitian Hukum” (Mataram: Mataram Press, 2020)

Rasjid, Sulaiman, *Fiqih Islam* (Jakarta: Attahiriyah, 1993)

Rohidin, Pengantar Hukum Islam dari Semenanjung Arabia sampai Indonesia, (Lampung: Lintang Rasi Aksara Book, 2016)

Rofiq, Ahmad, *Hukum Islam di Indonesia* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003)

Tihami, Muhammad Abdul, *Fiqh Munakahat; Kajian Fiqh Nikah Lengkap* (Jakarta: Rajawali Press, 2009)

Wiradipradja, E.Saefullah, “*Penuntun Praktis Metode Penelitian dan Penulisan Karya Ilmiah Hukum*”, (Bandung: Keni Media, 2015)

Zuhaili, Wahbah, *Fiqih Imam Syafi'i; Mengupas Masalah Fiqhiyah Berdasarkan Al- Qur'an dan Hadits*, terj. Muhammad Afifi (Jakarta: PT. Niaga Swadaya, 2010)

## **JURNAL**

Shinta Agustina, Implementasi Asas Lex Specialis Derogat Legi Generalis dalam Sistem Peradilan Pidana, (Jurnal, MMH, Jilid 44 No.4, Oktober 2015)

Sihabudin, kajian terhadap jenis dan tata urutan peraturan perundang-undangan indonesia. JURNAL HUKUM. NO. 23 VOL 10. MEI2003

Syarifuddin, Amir, Hukum Perkawinan Islam di Indonesia (Antara Fiqh Munakahat dan Undang-undang Perkawinan),

Yazwardi, *Bahan perkuliahan Mata Kuliah Penyusunan Proposal*, Hukum Tata Negara (Siyasah) Universitas Islam Nasional Raden Fatah Palembang, Tanggal 4 September 2021

Yanggo, Huzaemah Tahido, *Perkawinan Yang Tidak Dicatat Pemerintah: Pandangan Hukum Islam* (Jakarta: GT2 dan GG Pas)

Yusnia. Y, “Standar Pelayanan Publik Dalam Pengurusan Kartu Keluarga Di Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kabupaten Enrekang”, (Skripsi: FISIP Univ Muhammadiyah Makassar, 2019)

## **WEBSITE**

Anie, “Konsekuensi pemberian KK bagi pasangan nikah siri”, *Media Indonesia*, 3 November 2021, diakses pada tanggal 14 Agustus 2022 pukul 21.20, <https://m.mediaindonesia.com/opini/444372/konsekuensi-pemberian-kk-bagi-pasangan-nikah-siri>.

Cokaminoto, “Analisis Isi (Content Analysis) dalam Penelitian Kualitatif”, di kutip dari <http://www.menulisproposalpenelitian.com/2011/01/analisis-isi-content-analysis-dalam.html> diakses pada Selasa, 11 Desember 2018

Detik.com, “Pasangan Nikah Siri Bisa Buat Kartu Keluarga, ini contohnya”, *Detik News*, 7 Oktober 2021, diakses pada tanggal 14 Agustus 2022 pukul 21.40, <https://news.detik.com/berita/d-5756861/pasangan-nikah-siri-bisa-buat-kartu-keluarga-ini-contoh-dokumennya>.

Hukum Online, <https://www.hukumonline.com/klinik/a/3-asas-hukum--ilex-superior-i--ilex-specialis-i--dan-ilex-posterior-i-beserta-contohnya-cl6806>

“Kartu Keluarga (KK)”, diperbaharui 17 Agustus 2015, diakses 20 Agustus 2022.

Google, <https://dinpendukcapil.purbalinggakab.go.id/kartu-keluarga-kk/>

Kantor Urusan Agama Tenggarang Bondowoso, “*Sejarah Kantor Urusan Agama*”, dikutip dari [kuatenggarang.wordpress.com](http://kuatenggarang.wordpress.com) pada tanggal 25 Agustus 2022 Jam 22:00.

<https://kuatenggarang.wordpress.com/sejarah-berdirinya-kua-dan-kemenag/>

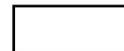
PPID Kota Bandung, *Sejarah dan Gambaran Umum Disdukcapil*, [ppid.bandung.go.id](http://ppid.bandung.go.id) diakses pada tanggal 25 Agustus 2022 Jam 23:00.

<https://ppid.bandung.go.id/knowledgebase/sejarah-dan-gambaran-umum-disdukcapil/>

**LAMPIRAN-LAMPIRAN**

---

**F 1.05**



**SURAT PERNYATAAN TANGGUNG JAWAB MUTLAK  
PERKAWINAN/PERCERAIAN BELUM TERCATAT**

Kami yang bertandatangan di bawah ini:

I. Nama

: .....

NIK

: .....

sebagai suami, selanjutnya disebut PIHAK PERTAMA.

II. Nama

: .....

NIK

: .....

sebagai isteri, selanjutnya disebut PIHAK KEDUA,  
menyatakan bahwa kami telah terikat perkawinan sebagai suami isteri/telah melakukan  
perceraian\*, yang dilaksanakan pada ..... (tanggal  
perkawinan/ perceraian\*), dengan Saksi-saksi:

I. Nama

: .....

NIK

: .....

II. Nama

: .....

NIK

: .....

Dengan Nama anak-anak sebagai berikut :

No	Nama	No. Akta Kelahiran	SHDK

Demikian Surat Pernyataan ini kami buat dengan sebenarnya, apabila dalam keterangan yang saya berikan terdapat hal-hal yang tidak berdasarkan keadaan yang sebenarnya, saya bersedia dikenakan sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

....., .....20....

Yang menyatakan,

PIHAK KEDUA,

PIHAK PERTAMA,  
Materai Cukup

(.....)  
NIK. ....

(.....)  
NIK. ....

Saksi II,

Saksi I,

(.....)  
NIK. ....

(.....)  
NIK. ....

*Lembar I*