

**IMPLEMENTASI PENERBITAN KARTU KELUARGA  
BAGI PASANGAN NIKAH SIRRI PERSPEKTIF TEORI KEMANFAATAN  
(Studi di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang)**

**Tesis**

**Oleh:**

**Romadhon Nugroho  
NIM 18780001**



**PROGRAM MAGISTER AL AHWAL AL SYAKHSHIYYAH  
PASCASARJANA UNIVERSITAS ISLAM NEGERI  
MAULANA MALIK IBRAHIM MALANG**

**2022**

**IMPLEMENTASI PENERBITAN KARTU KELUARGA  
BAGI PASANGAN NIKAH SIRRI PERSPEKTIF TEORI KEMANFAATAN  
(Studi di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang)**

**TESIS**

Pasca Sarjana Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang

untuk memenuhi salah satu persyaratan dalam menyelesaikan

Program Magister Al-Ahwal Al-Syakhshiyah

Oleh:

Romadhon Nugroho  
NIM 18780001

**Dosen Pembimbing**

Prof. Dr. Hj. Umi Sumbulah, M.Ag.  
NIP 197108261998032002

Dr. Khoirul Hidayah, M.H.  
NIP 197805242009122003

**PROGRAM MAGISTER AL AHWAL AL SYAKHSHIYYAH**

**PASCASARJANA UNIVERSITAS ISLAM NEGERI**

**MAULANA MALIK IBRAHIM MALANG**

**2022**

## LEMBAR PERSETUJUAN

Tesis dengan judul “Implementasi Penerbitan Kartu Keluarga Bagi Pasangan Nikah Sirri Perspektif Teori Kemanfaatan (Studi di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang)”, ini telah diperiksa dan disetujui oleh:

Pembimbing I,



Prof. Dr. Hj. Umi Sumbulah, M.Ag.  
NIP 197108261998032002

Pembimbing II,



Dr. Khoirul Hidayah, M.H.  
NIP 197805242009122003

Malang, 13 Juni 2022

Mengetahui:

Kaprodi Magister Al-Ahwal Al-Syakhshiyah



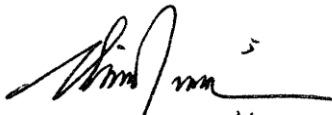
Dr. H. Fadil Sj., M.Ag.  
NIP 196512311992031046

## LEMBAR PENGESAHAN TESIS

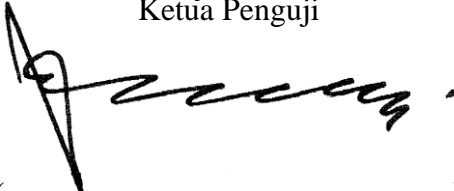
Tesis dengan judul “Implementasi Penerbitan Kartu Keluarga Bagi Pasangan Nikah Sirri Perspektif Teori Kemanfaatan (Studi di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang)” ini telah diuji dan dipertahankan di depan sidang dewan penguji pada tanggal 06 Juli 2022.

Dengan dewan penguji:


1. Dr. Fakhruddin, M.HI  
NIP 197408192000031002

  
 ( \_\_\_\_\_ )  
 Ketua Penguji


2. Dr. H. Supriyadi, MH  
NIP 357/FH

  
 ( \_\_\_\_\_ )  
 Penguji Utama

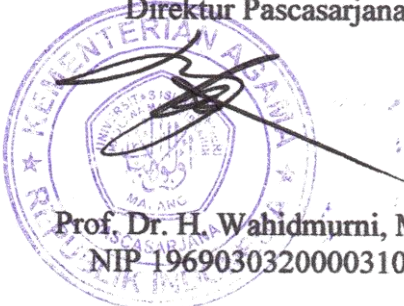
3. Prof. Dr. Hj. Umi Sumbulah, M.Ag.  
NIP. 197108261998032002

  
 ( \_\_\_\_\_ )  
 Pembimbing I

4. Dr. Khoirul Hidayah, M.H.  
NIP. 197805242009122003

  
 ( \_\_\_\_\_ )  
 Pembimbing II

Mengetahui  
Direktur Pascasarjana

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

## PERNYATAAN ORISINALITAS PENELITIAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Romadhon Nugroho

NIM : 18780001

Program Studi : Al-Ahwal Al-Syakhsiyyah

Judul Tesis : Implementasi Penerbitan Kartu Keluarga Bagi Pasangan Nikah Sirri  
Perspektif Teori Kemanfaatan (Studi di Dinas Kependudukan dan  
Pencatatan Sipil Kota Malang)

Menyatakan bahwa tesis ini benar-benar merupakan karya ilmiah saya sendiri, bukan plagiasi dari karya tulis orang lain baik sebagian ataupun keseluruhan. Pendapat atau temuan penelitian orang lain yang terdapat dalam tesis ini dikutip atau dirujuk sesuai dengan kode etik penulisan karya ilmiah, apabila dikemudian hari ternyata dalam tesis ini terbukti ada unsur-unsur plagiasi, maka saya bersedia untuk diproses sesuai dengan peraturan yang berlaku. Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya dan tanpa paksaan dari siapapun.

Malang, 13 Juni 2022

Penulis,

A handwritten signature in black ink is written over a rectangular meter stamp. The stamp is light green and yellow, featuring the Garuda Pancasila emblem and the text 'METERAL TEMBEL' and '27AJX744671570'. The signature is a stylized, cursive 'RN'.

Romadhon Nugroho  
NIM 18780001

## ABSTRAK

Romadhon Nugroho, 18780001, 2022. **Implementasi Penerbitan Kartu Keluarga Bagi Pasangan Nikah Sirri Perspektif Teori Kemanfaatan (Studi di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang)**. Tesis. Prodi Al-Ahwal Al-Syahsiyyah. Pascasarjana Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang. Pembimbing Prof. Dr. Hj. Umi Sumbulah, M.Ag. dan Dr. Khoirul Hidayah, M.H.

---

Kata Kunci: Implementasi, Kartu Keluarga, Nikah Sirri.

Berlandaskan Pasal 34 Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil, maka dengan melampirkan Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM) dapat digunakan oleh masyarakat pasangan nikah sirri didasari oleh alasan tidak memiliki buku nikah/kutipan akta perkawinan atau bukti lain yang sah tetapi berkeinginan untuk terdaftar dalam satu kartu keluarga, maka dengan melampirkan syarat surat pernyataan tanggung jawab mutlak, dalam format terbaru kartu keluarga akan ditulis dengan status kawin belum tercatat. Hal ini memiliki dampak positif karena dengan adanya kartu keluarga pasangan nikah sirri bisa terdaftar dalam satu kartu keluarga dengan status sebagai suami istri dan membuat akta kelahiran anak dengan mencantumkan nama kedua orang tuanya. Disisi lain hal ini dianggap kontraproduktif dengan kehendak dari undang-undang perkawinan yang mengkehendaki agar tertib administrasi terwujud dengan pencatatan perkawinan.

Fokus penelitian ini adalah pada implementasi penerbitan kartu keluarga bagi pasangan nikah sirri di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang berdasarkan peraturan administrasi kependudukan serta ditinjau dari perspektif teori kemanfaatan.

Jenis penelitian ini adalah penelitian empiris dengan pendekatan yuridis sosiologis dan pendekatan perundang-undangan. Lokasi penelitian dilakukan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang. Jenis dan sumber data, terdiri dari data primer dan data sekunder. Teknik pengumpulan data primer dengan wawancara dan observasi. Data sekunder diperoleh dari studi kepustakaan. Teknik analisis data menggunakan kondensasi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi penerbitan kartu keluarga kawin belum tercatat di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang telah sesuai berdasarkan ketentuan peraturan tata kelola administrasi kependudukan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, Peraturan Presiden No 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil maupun petunjuk teknis lainnya mengenai penerbitan kartu keluarga bagi pasangan nikah sirri. Hal ini juga terbukti dari telah terbitnya kartu keluarga dengan status kolom kawin belum tercatat di Kota Malang. Dalam konteks pemenuhan hak administrasi warga negara oleh Dinas Penduduk dan Pencatatan Sipil dalam penerbitan kartu keluarga bagi pasangan nikah sirri ini memberikan kemanfaatan untuk menjamin terpenuhinya hak dokumen kependudukan berupa kartu keluarga bagi masyarakat serta mewadahi pasangan nikah sirri yang selama ini tidak jelas status datanya dalam database administrasi kependudukan. Penerapan regulasi ini dijadikan sebagai kebijakan afirmatif dengan berdasar pada paradigma melayani, memfasilitasi, dan mempermudah kepemilikan kartu keluarga.

## ABSTRACT

Romadhon Nugroho, 18780001, 2022. **Implementation of Family Card Issuance for Married Couples *Sirri* Benefit Theory Perspective (Study at the Department of Population and Civil Registration Malang City)**. Thesis. Departemen of *Al-Ahwal Al-Syahksiyah*. Postgraduate of State Islamic University of Maulana Malik Ibrahim Malang. Advisor Prof. Dr. Hj. Umi Sumbulah, M.Ag. and Dr. Khoirul Hidayah, M.H.

---

Keywords: Implementation, Family Card, *Sirri* Marriage.

Based on Clause 34 of Presidential Regulation Number 96 of 2018 concerning Requirements and Procedures for Population Registration and Civil Registration, then by attaching a statement of absolute responsibility (SPTJM) it can be used by the community of *sirri* married couples based on the reason they do not have a marriage book/marriage certificate quote or other valid evidence but wish to have it registered in a family card, then by attaching the statement letter requirements absolute responsibility, in the latest format the family card will be written with unregistered marital status. This has a positive impact because with the existence of a family card, *sirri* married couples can be registered in one family with a status between husband and wife and make a child's birth certificate by including the names of both parents. On the other side, this is considered counterproductive to the will of the makers of the marriage law who want administrative order to be realized by registering marriages.

This research focuses on the implementation related to the issuance of family cards for married couples in the Malang City based on population administration regulations and reviewed from the perspective of benefit theory.

This type of research is empirical research with a sociological juridical approach and a statutory approach. The location of the research was carried out at the Department of Population and Civil Registration of Malang City. Types and sources of data, consisting of primary data and secondary data. The primary data collection technique was by interview and direct observation at the research location, while secondary data was obtained by literature study. Data analysis techniques using data condensation, data presentation, and drawing conclusions.

The results show that the implementation related to the issuance of family cards for married couples at the Malang City Population and Civil Registration Service in a legal perspective is appropriate based on the provisions of the legislation in the governance of population administration as regulated in Law Number 23 of 2006 as amended by Law Number 24 of 2013 concerning Amendments to Law Number 23 of 2006 concerning Population Administration, Presidential Regulation No. 96 of 2018 concerning Requirements and Procedures for Population Registration and Civil Registration as well as other technical instructions regarding the issuance of family cards for unregistered married couples. This is also evident from the issuance of family cards with unregistered marital status in the city of Malang. In the context of fulfilling the administrative rights of citizens by the Department of Population and Civil Registration in the issuance of family cards for unregistered married couples, here it provides benefits to ensure the fulfillment of the rights of population documents in the form of family cards for citizens and to accommodate *sirri* married couples whose data status is unclear in the database. Population administration. In the application of this regulation, it is used as an affirmative policy based on the paradigm of serving, facilitating, and facilitating family card ownership.

## الخلاصة

رمضان نغراها، ١٨٧٨٠٠٠١، ٢٠٢٢، تنفيذ إصدار بطاقة الأسرة لأزواج سيرري المتزوجين من منظور نظرية المنافع (دراسة في قسم السكان والتسجيل المدني في مدينة مالانج). فرضية. برنامج دراسة الأحوال السياسية. خريج جامعة الدولة الإسلامية مولانا مالك إبراهيم مالانج. المستشار أ. دكتور. هجرية. أومي سمبولة م.أعا. و در. خيروول هداية م.ها.

### الكلمات المفتاحية: التنفيذ ، بطاقة الأسرة ، الزواج السري.

استناداً إلى المادة ٣٤ من اللائحة الرئاسية رقم ٩٦ لعام ٢٠١٨ المتعلقة بمتطلبات وإجراءات تسجيل السكان والتسجيل المدني ، ثم من خلال إرفاق بيان بالمسؤولية المطلقة يمكن استخدامه من قبل الجمهور للزيجات غير المسجلة بناءً على سبب قيامهم بذلك. ليس لديك اقتباس من دفتر الزواج / شهادة الزواج أو أي دليل آخر ساري المفعول ولكن ترغب في تسجيله في بطاقة عائلية ، ثم من خلال إرفاق بيان بالمسؤولية المطلقة ، في أحدث تنسيق ، سيتم كتابة بطاقة العائلة بحالة اجتماعية غير مسجلة. هذا له تأثير إيجابي لأنه مع وجود بطاقة عائلية ، يمكن تسجيل الأزواج المتزوجين من عائلة سيرري في عائلة واحدة مع وضع الزوج والزوجة وعمل شهادة ميلاد الطفل من خلال تضمين اسمي الوالدين. من ناحية أخرى ، يعتبر ذلك عكسياً لإرادة صانعي قانون الزواج الذين يريدون تحقيق النظام الإداري من خلال تسجيل الزواج.

يركز هذا البحث على تمديد المدخل في إرسال حاكمنا نيجوزتملا رسلاً تاقاطب رادصا قبيط ناكسلا قراد نيناوق لء عانب تيندملا تيلجسلا تمخدلاو تيناكسلا ومراجعتها من منظور نظرية المنفعة. هذا النوع من البحث هو بحث تجريبي بمنهج قانوني اجتماعي ونهج قانوني. تم إجراء موقع البحث في قسم السكان والتسجيل المدني في مدينة مالانج. أنواع ومصادر البيانات المكونة من البيانات الأولية والثانوية. كانت تقنية جمع البيانات الأولية عن طريق المقابلة والملاحظة المباشرة في موقع البحث ، بينما تم الحصول على البيانات الثانوية من خلال دراسة الأدبيات. تقنيات تحليل البيانات باستخدام تكثيف البيانات وعرض البيانات واستخلاص النتائج.

من نتائج الدراسة، تبين أن تنفيذ قراد نوناوق طباوضا اقفاوم يرسل حاكمنا رسلاً تاقاطب رادصا في ٢٠١٣ تمس ٢٤ مقر نوناقلاب ريغت دقو ٢٠٠٦ تمس ٢٣ مقر نوناقلاب في مظني امك ناكسلا ليجست ٢٠١٨ تمس ٩٦ مقر تيروهملجا سيئر نوناوق ناكسلا قراد نء ٢٠٠٦ تمس ٢٣ مقر نوناقلاب ريغتلا تاقاطب رادصا قلعتت اميف يرخلأ تينفتلا تداو يندملا قيثوتلاو ناكسلا ليجست تيفيكو طورش نء جوزتملا: تلاحلا تيناخبر رسلاً تاقاطب رادصا نأ تينيلبا يوقيا اذهو يرسل حاكمنا نيجوزتملا رسلاً غزلاما تيندملا في تيلجسلا ريغ. ويتضح هذا أيضاً من إصدار بطاقة عائلية غير مسجلة في مدينة مالانج. في إطار استيفاء الحقوق الإدارية للمواطنين من قبل دائرة السكان والتسجيل المدني في إصدار بطاقات عائلية للمتزوجين غير المسجلين ، هنا يوفر مزايا لضمان استيفاء حقوق الوثائق السكانية في شكل بطاقات عائلية المواطنين واستيعاب المتزوجين السيرري الذين لا تتضح بياناتهم في قاعدة البيانات. إدارة السكان. في تطبيق هذا النظام ، يتم استخدامه كسياسة إيجابية تستند إلى نموذج خدمة وتسهيل وتسهيل ملكية بطاقة العائلة.



## KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Pertama dan yang paling utama, tidak lupa saya mengucapkan puja dan puji syukur atas kehadiran Allah SWT. yang senantiasa melimpahkan kepada kita nikmat kesehatan yang tiada tandingannya, sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis yang berjudul “Implementasi Penerbitan Kartu Keluarga Bagi Pasangan Nikah Sirri Perspektif Teori Kemanfaatan (Studi di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang)” dengan baik.

Shalawat serta salam tetap tercurah atas junjungan Nabi besar kita Muhammad SAW, yang selalu kita jadikan tauladan dalam segala aspek kehidupan kita, juga segenap kepada keluarga, parasahabat serta umat beliau hingga akhir zaman.

Penulis juga mengucapkan terimakasih yang sebanyak-banyaknya kepada semua pihak yang telah membantu kami dalam menyelesaikan tugas ini, baik secara langsung maupun tidak langsung. Oleh karena itu, penulis akan menyampaikan ucapan terimakasih, khususnya kepada yang terhormat:

1. Rektor UIN Maulana Malik Ibrahim Malang, Prof. Dr. H. M. Zainuddin, M.A dan para Wakil Rektor.
2. Direktur Pascasarjana, Prof. Dr. H. Wahidmurni, M.Pd, Ak, atas semua layanan dan fasilitas yang baik, yang telah diberikan selama penulis menempuh studi.
3. Ketua Program Studi Magister Al-Ahwal Al-Syakhsyiyah, Dr. H. Fadil SJ, M.Ag, atas motivasi, koreksi dan kemudahan pelayanan selama studi.
4. Prof. Dr. Hj. Umi Sumbulah, M.Ag dan Dr. Khoirul Hidayah, M.H. selaku dosen pembimbing penulis yang tiada lelah memberikan masukan, kritik, saran dan arahan dalam penulisan tesis ini.

5. Segenap dosen dan staf Pascasarjana UIN Malang yang telah mencurahkan ilmu pengetahuan, wawasan dan inspirasi bagi penulis untuk meningkatkan kualitas akademik.
6. Kepala dan Staf Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang yang telah berkenan membantu peneliti dalam mendapatkan informasi dan data dalam penelitian karya ilmiah ini.
7. Kedua orang tua, Drs. H. Darsono dan Hj. Nur Inayah, S.Pd.I yang telah memberikan motivasi dan kasih sayang, doanya serta segala pengorbanan baik moril maupun materil dalam mendidik serta mengiringi perjalanan peneliti hingga dapat menyelesaikan karya ilmiah ini.
8. Istri terkasih, Ainur Titis Dwi Rahayu, S.Psi dan Anak tercinta, Annasya Shakayla Nusaibah yang telah memberikan doa dan dukungannya sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan karya ilmiah ini.
9. Kepada semua pihak yang telah memberikan kontribusi dan tidak bisa disebutkan satu persatu.

Penulis sebagai manusia biasa yang takkan pernah luput dari salah dan dosa, menyadari bahwa penulisan tesis ini masih jauh dari sempurna. Oleh karena itu, dengan penuh kerendahan hati, penulis sangat mengharap kritik dan saran demi kesempurnaan tesis ini.

Malang, 13 Juni 2022

Penulis



Romadhon Nugroho

## PEDOMAN TRANSLITERASI

### A. Ketentuan Umum

Transliterasi ialah pemindahalihan tulisan Arab ke dalam tulisan Indonesia (Latin), bukan terjemahan Bahasa Arab ke dalam Bahasa Indonesia. Termasuk dalam kategori ini ialah nama Arab dari Bangsa Arab. Sedangkan nama Arab dari bangsa selain Arab ditulis sebagaimana ejaan bahasa nasionalnya, atau sebagaimana yang tertulis dalam buku yang menjadi rujukan. Penulisan judul buku dalam footnote maupun daftar pustaka, tetap menggunakan ketentuan transliterasi. Transliterasi yang digunakan Pascasarjana UIN Maulana Malik Ibrahim Malang merujuk pada Surat Keputusan Bersama Menteri Agama RI dan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan RI Nomor 158/1987 dan 0543b/U/ 1987, tanggal 22 Januari 1988.

### B. Konsona

ا	=	Tidak dilambangkan	ض	=	ḍ
ب	=	b	ط	=	ṭ
ت	=	t	ظ	=	ẓ
ث	=	ṡ	ع	=	' (koma menghadap ke atas)
ج	=	j	غ	=	g
ح	=	h	ف	=	f
خ	=	kh	ق	=	q
د	=	d	ك	=	k
ذ	=	ẓ	ل	=	l
ر	=	r	م	=	m
ز	=	z	ن	=	n
س	=	s	و	=	w
ش	=	sy	ه	=	h
ص	=	ṡ	ي	=	y

Hamzah (ء) yang sering dilambangkan dengan alif, apabila terletak di awal kata maka dalam transliterasinya mengikuti vokalnya, tidak dilambangkan, namun apabila

terletak di tengah atau akhir kata, maka dilambangkan dengan tanda koma di atas (’), berbalik dengan koma (‘) untuk pengganti lambang “ع”.

### C. Vokal, panjang dan diftong

Setiap penulisan Bahasa Arab dalam bentuk tulisan latin vokal fathah ditulis dengan “a”, kasrah dengan “i”, dammah dengan “u,” sedangkan bacaan panjang masing-masing ditulis dengan cara berikut:

Vokal (a) panjang = â misalnya قال menjadi qâla

Vokal (i) panjang = î misalnya قيل menjadi qîla

Vokal (u) panjang = û misalnya دون menjadi dûna

Khususnya untuk bacaan ya“ nisbat, maka tidak boleh digantikan dengan “i”, melainkan tetap ditulis dengan “iy” agar dapat menggambarkan ya“ nisbat diakhirnya. Begitu juga untuk suara diftong, wasu dan ya“ setelah fathah ditulis dengan “aw” dan “ay”. Perhatikan contoh berikut:

Diftong (aw) = و misalnya قيل menjadi qawlun

Diftong (ay) = ي misalnya خيز menjadi khayrun

### D. Ta’ marbûṭah (ة)

Ta’ marbûṭah (ة) ditransliterasikan dengan “t” jika berada di tengah kalimat, tetapi ta’ marbûṭah tersebut berada di akhir kalimat, maka ditransliterasikan dengan menggunakan “h” misalnya للمدرسة الرسالة menjadi *al-risala li-mudarrisah*, atau apabila berada di tengah-tengah kalimat yang terdiri dari susunan *mudlaf* dan *mudlaf ilayh*, maka ditransliterasikan dengan menggunakan “t” yang disambungkan dengan kalimat berikut, misalnya هلا رحمة في menjadi *fi rahmatillâh*.

### E. Kata Sandang dan Lafaz al-Jalālah

Kata sandang berupa “al” (ال) dalam lafadh jalālah yang berada di tengah-tengah kalimat yang disandarkan (idhafah) maka dihilangkan. Perhatikan contoh-contoh berikut:

1. Al-Imām al-Bukhāriy mengatakan.....
2. Al-Bukhāriy dalam muqaddimah kitabnya menjelaskan .....
3. *Masyâ'Allah kânâ wa mâlam yasyâ lam yakun*
4. *Billâh 'azza wa jalla*

### F. Nama dan Kata Arab Terindonesiakan

Pada prinsipnya setiap kata yang berasal dari Bahasa Arab harus ditulis dengan menggunakan sistem transliterasi. Apabila kata tersebut merupakan nama Arab dari orang Indonesia atau Bahasa Arab yang sudah terindonesiakan, tidak perlu ditulis dengan menggunakan sistem transliterasi. Contoh:

“...Abdurrahman Wahid, mantan Presiden RI keempat, dan Amin Rais, mantan Ketua MPR pada masa yang sama, telah melakukan kesepakatan untuk menghapuskan nepotisme, kolusi dan korupsi dari muka bumi Indonesia, dengan salah satu caranya melalui pengintesian salat di berbagai kantor pemerintahan, namun ...”

Perhatikan penulisan nama “Abdurrahman Wahid,” “Amin Rais” dan kata “salat” ditulis dengan menggunakan tata cara penulisan Bahasa Indonesia yang disesuaikan dengan penulisan namanya. Kata-kata tersebut sekalipun berasal dari Bahasa Arab, namun ia berupa nama dari orang Indonesia dan terindonesiakan, untuk itu tidak ditulis dengan cara “‘Abd al-Rahmān Wahīd,” “‘Amīn Raīs,” dan tidak ditulis dengan “ṣalāt.”

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN SAMPUL DEPAN</b> .....	i
<b>HALAMAN JUDUL</b> .....	i
<b>LEMBAR PERSETUJUAN</b> .....	ii
<b>LEMBAR PENGESAHAN TESIS</b> .....	iii
<b>PERNYATAAN ORISINALITAS PENELITIAN</b> .....	iv
<b>ABSTRAK</b> .....	v
<b>ABSTRACT</b> .....	vi
<b>الخلاصة</b> .....	vii
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	viii
<b>PEDOMAN TRANSLITERASI</b> .....	x
<b>DAFTAR ISI</b> .....	xiii
<b>DAFTAR TABEL DAN GAMBAR</b> .....	xvi
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	1
A. Konteks Penelitian.....	1
B. Fokus Penelitian .....	6
C. Tujuan Penelitian.....	6
D. Manfaat Penelitian.....	7
E. Orisinalitas Penelitian.....	7
F. Definisi Istilah .....	12
<b>BAB II KAJIAN PUSTAKA</b> .....	13
A. Nikah Sirri .....	13
1. Pengertian nikah sirri .....	13
2. Latar belakang terjadinya nikah sirri .....	14

3. Konsekuensi nikah sirri.....	16
4. Tradisi perkawinan sirri di indonesia.....	18
B. Administrasi Kependudukan .....	22
C. Teori Kemanfaatan Hukum .....	28
D. Masalah Mursalah .....	32
E. Kerangka Teori .....	34
<b>BAB III METODE PENELITIAN .....</b>	<b>35</b>
A. Jenis dan Pendekatan Penelitian .....	35
B. Kehadiran Peneliti .....	36
C. Latar Penelitian.....	36
D. Data dan Sumber Data Penelitian.....	36
E. Pengumpulan Data.....	38
F. Teknik Analisis Bahan Hukum .....	39
<b>BAB IV PAPARAN DATA DAN HASIL PENELITIAN .....</b>	<b>42</b>
A. Lokasi Penelitian .....	42
1. Letak Geografis Kota Malang.....	42
2. Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang .....	43
3. Visi dan Misi Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang.....	43
4. Tugas dan Fungsi Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang .....	45
B. Ketentuan Penerbitan Kartu Keluarga Bagi Pasangan Nikah Sirri Oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang .....	46
C. Prosedur Penerbitan Kartu Keluarga Bagi Pasangan Nikah Sirri Oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang .....	50

D. Alasan Membuat Kartu Keluarga Dengan Status Kawin Belum Tercatat .....	52
<b>BAB V PEMBAHASAN</b> .....	53
A. Implementasi Penerbitan Kartu Keluarga Bagi Pasangan Nikah Sirri Oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang Berdasarkan Peraturan Administrasi Kependudukan.....	53
B. Implementasi Penerbitan Kartu Keluarga Bagi Pasangan Nikah Sirri Oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang Perspektif Teori Kemanfaatan .....	69
<b>BAB VI PENUTUP</b> .....	80
A. Kesimpulan.....	80
B. Saran .....	82
<b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....	84



## DAFTAR TABEL DAN GAMBAR

### A. DAFTAR TABEL

Tabel 1. 1 Penelitian Terdahulu .....	10
Tabel 1. 2 Struktur Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang .....	87

### B. DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. 1 Kerangka Berfikir.....	34
Gambar 1. 2 Alur Prosedur Pengurusan Kartu Keluarga.....	61

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Konteks Penelitian

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, menyatakan bahwa perkawinan sah apabila dilaksanakan menurut hukum dan kepercayaan serta setiap perkawinan harus dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>1</sup> Artinya, perkawinan akan dianggap sah bila dilakukan menurut hukum dan kepercayaan yang dianut oleh kedua calon mempelai. Prinsip ini mengedepankan keseimbangan (*kafa'ah*) agama sebagai dasar untuk melakukan perkawinan. Kedua calon mempelai harus seagama atau seiman, kecuali hukum agama atau kepercayaannya menentukan lain.

Setiap perkawinan yang dilaksanakan sesuai dengan hukum masing-masing agama atau kepercayaannya itu akan dianggap mempunyai kekuatan hukum bila dilakukan proses pencatatan sesuai dengan aturan perundang-undangan. Pencatatan setiap perkawinan adalah hal sama seperti pencatatan peristiwa penting yang terjadi dalam kehidupan seseorang, contohnya kelahiran, kematian yang dinyatakan pada dokumen surat keterangan, atau suatu akta yang termuat dalam daftar pencatatan.<sup>2</sup>

Secara normatif, kasus perkawinan yang tidak tercatat dapat dimintakan itsbat nikah atau pengesahan nikah ke Pengadilan Agama, sebagaimana telah diatur dalam Kompilasi Hukum Islam pasal 7 ayat 2, 3, dan 4. Perkawinan yang tidak dicatat ini seringkali adalah

---

<sup>1</sup> Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, [peraturan.go.id/peraturan](http://peraturan.go.id/peraturan), diakses tanggal 5 Febuari 2022

<sup>2</sup> Amir Syarifuddin, *Hukum Perkawinan Islam Indonesia*, (Jakarta: Prenada Media, 2006), 25.

perkawinan poligami sirri yang tidak mendapatkan izin dari Pengadilan Agama dan sebagian lagi karena ketidaktahuan prosedur yang berlaku atau kemudian dikarenakan tidak memiliki biaya yang cukup untuk mengurus administrasi. Setelah melakukan pencatatan perkawinan, suami istri akan memiliki akta nikah sebagai bukti otentik atas perbuatan hukum yang telah mereka lakukan. Apabila terjadi perselisihan ataupun pasangan tidak melaksanakan tanggung jawab, maka dari pihak suami atau pihak istri bisa menempuh jalur hukum agar dapat mempertahankan ataupun mendapatkan hak masing-masing.

Pada kenyataannya, tidak semua masyarakat di Indonesia mengikuti prosedur atau aturan yang berlaku. Hal ini terbukti bahwa sebagian masyarakat masih melaksanakan praktik nikah yang tidak tercatat secara resmi di hadapan petugas pencatat nikah yang dikenal dengan sebutan nikah sirri dan sebagian ada yang menyebutnya nikah agama atau nikah di bawah tangan. Perkawinan sirri merupakan perkawinan memiliki dampak negatif terutama bagi pihak isteri dan anak-anak hasil dari perkawinan sirri tersebut. Hal itu terjadi karena perkawinan sirri dari sudut pandang agama adalah sah, namun jika dipandang dari segi perlindungan hukum dan tanggung jawab secara ekonomi serta pendidikan anak-anaknya masih perlu ditinjau ulang. Seorang istri yang dinikahi secara sirri, jika mempunyai masalah dalam ikatan perkawinannya, seperti diperlakukan semena-mena oleh suami, tidak memiliki kekuatan hukum sebagaimana perkawinan yang tercatat secara resmi sesuai prosedur aturan yang berlaku, karena perkawinan mereka tidak mempunyai bukti tertulis atau belum tercatat.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Tsuroya Kiswati, *Perkawinan di Bawah Tangan (Sirri) dan Dampaknya Bagi Kesejahteraan Istri dan Anak di Daerah Tapal Kuda Jawa Timur*, (Surabaya: Pusat Studi Gender IAIN Sunan Ampel, 2003), 151.

Persoalan hukum yang akan timbul dari perkawinan sirri tersebut berkaitan dengan status dari perkawinan tersebut. Hukum positif tidak membenarkan perkawinan siri dan perkawinan tersebut tidak berkekuatan hukum berdasarkan ketentuan Undang-Undang Perkawinan Pasal 2 ayat (2) dan KHI Pasal 5 dan 6 yang menyebutkan bahwa perkawinan yang tidak dicatat adalah Perkawinan tidak berkekuatan hukum. Pasal 2 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan mengatur bahwa tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>4</sup> Ketentuan tersebut memberikan penegasan bahwa setiap perkawinan yang dilakukan dicatat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Fungsi serta kedudukan pencatatan perkawinan itu sendiri ialah untuk menjamin ketertiban hukum (*legal order*) yang berfungsi sebagai instrumen kepastian hukum, kemudahan hukum, dan salah satu alat bukti perkawinan.

Disamping itu, setiap penduduk wajib melaporkan peristiwa kependudukan dan peristiwa penting yang dialaminya kepada instansi pelaksana, sebab setiap kejadian atau peristiwa penting yang dialami seperti kelahiran, kematian dan perkawinan akan membawa akibat terhadap penerbitan atau perubahan Kartu Keluarga (KK), Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan atau surat keterangan kependudukan lain yang meliputi pindah datang, perubahan alamat, atau status tinggal terbatas menjadi tinggal tetap.<sup>5</sup> Mengurus administrasi kependudukan berupa kartu keluarga setelah menikah sangatlah penting, serta wajib dimiliki oleh setiap keluarga.

---

<sup>4</sup> Neng Djubaedah, *Pencatatan Perkawinan dan Perkawinan Tidak Dicatat Menurut Hukum Tertulis di Indonesia dan Hukum Islam*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), 159.

<sup>5</sup> Fulthoni, *Memahami Kebijakan Administrasi Kependudukan*, (Jakarta: ILRC, 2009), 2

Dokumen kartu keluarga ini salah satu kegunaannya adalah untuk pembuatan akta kelahiran bagi anak. Apabila terjadi perubahan kartu keluarga akibat mutasi data atau biodata maka perlu melaporkan untuk perubahan data sehingga terbitlah kartu keluarga baru. Kartu Keluarga yang lebih lazim disebut dengan KK merupakan kartu identitas keluarga yang memuat data tentang nama, susunan, dan hubungan dalam keluarga serta identitas anggota keluarga.<sup>6</sup> Salah satu persyaratan dalam pembuatan kartu keluarga wajib menunjukkan akta perkawinan atau buku nikah, menyebabkan sebagian masyarakat yang tidak mencatatkan perkawinannya atau nikah sirri menjadi kehilangan hak administrasi kependudukan.

Sudah menjadi kewajiban pemerintah untuk memberikan dokumen kependudukan kepada seluruh warga negara yang berlaku secara nasional sebagai upaya perlindungan serta dalam rangka pemenuhan hak konstitusional warga negara. Negara didirikan oleh publik (masyarakat) tentu saja dengan tujuan agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat.<sup>7</sup> Salah satu upaya pemerintah dalam memberikan dan melindungi hak warga negara atas dokumen kependudukan salah satunya diwujudkan dengan menerbitkan kartu keluarga bagi pasangan nikah sirri.

Berlandaskan Pasal 34 Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil, maka dengan melampirkan surat pernyataan tanggung jawab mutlak (SPTJM) dapat digunakan oleh masyarakat didasari oleh dua alasan yaitu tidak memiliki surat keterangan kelahiran dan atau tidak memiliki buku nikah/kutipan akta perkawinan atau bukti lain yang sah tetapi

---

<sup>6</sup> Undang-undang No 24 Tahun 2013 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, [peraturan.go.id/peraturan](http://peraturan.go.id/peraturan), diakses tanggal 5 Februari 2022

<sup>7</sup> Lijan Poltak Sinambela, *Reformasi Pelayanan Publik; Teori, Kebijakan, dan Implementasi*, (Jakarta: PT. Bumi Aksara, 2006), 5

status hubungan dalam kartu keluarga menunjukkan sebagai suami isteri.<sup>8</sup> Sehingga apabila ada laki-laki atau perempuan mengaku sudah menikah tetapi tidak dapat menunjukkan buku nikah atau akta perkawinannya maka hanya dengan mengisi surat pernyataan tanggung jawab mutlak (SPTJM), dalam format terbaru kartu keluarga akan ditulis dengan status kawin belum tercatat. Sementara bagi masyarakat yang mampu menunjukkan atau memiliki akta perkawinannya dalam kartu keluarga akan ditulis status kawin tercatat.

Ketentuan tersebut memberikan ruang kepada pasangan yang melaksanakan pernikahan secara siri untuk memiliki kartu keluarga dengan syarat adanya catatan khusus yang tercantum di kartu keluarga bahwa perkawinan yang dilakukan tidak dicatat. Pemberian kartu keluarga kepada pasangan nikah sirri sebenarnya memiliki dampak positif karena dengan adanya kartu keluarga itulah anak dapat membuat akte kelahiran, pemerintah hadir untuk pemenuhan hak administrasi kepada seluruh masyarakat. Pada sisi lain, adanya kelonggaran bagi pasangan nikah siri ini tidak sesuai dengan kehendak dari pembentukan undang-undang yang mengkehendaki agar tertib administrasi terwujud dengan pencatatan perkawinan. Kontraproduktif regulasi ini bisa berakibat pada tidak efektifnya pencatatan perkawinan pada masa yang akan datang. Hal ini dikarenakan adanya kelonggaran yang diberikan untuk memperoleh akses administrasi kependudukan berupa kartu keluarga tanpa harus memiliki akta perkawinan dengan hanya mengisi surat pernyataan tanggung jawab mutlak (SPTJM).

Berdasarkan uraian singkat diatas yang mana terdapat pengaturan terkait penerbitan kartu keluarga bagi pasangan perkawinan siri atau tidak tercatat, Pro dan kontra akan

---

<sup>8</sup> Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil, [peraturan.go.id/peraturan](http://peraturan.go.id/peraturan), diakses tanggal 5 Februari 2022

hadirnya ketentuan tersebut menjadi menarik dikaji. Terutama dalam sudut pandang implementasi dari pengaturan pencatatan administrasi bagi pasangan nikah sirri dalam kartu keluarga dengan penambahan keterangan status kawin belum tercatat.

## **B. Fokus Penelitian**

Berdasarkan konteks penelitian tersebut, maka peneliti perlu merumuskan fokus penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi penerbitan kartu keluarga bagi pasangan nikah sirri oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang berdasarkan peraturan administrasi kependudukan?
2. Bagaimana implementasi penerbitan kartu keluarga bagi pasangan nikah sirri oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang perspektif teori kemanfaatan?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan Fokus penelitian tersebut, tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mendeskripsikan dan menganalisis implementasi penerbitan kartu keluarga bagi pasangan nikah sirri oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang berdasarkan peraturan administrasi kependudukan.
2. Mendeskripsikan dan menganalisis implementasi penerbitan kartu keluarga bagi pasangan nikah sirri oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang perspektif teori kemanfaatan.

#### **D. Manfaat Penelitian**

##### 1. Manfaat Teoretis

Diharapkan dari penelitian ini dapat memberikan sumbangan pemikiran atau gagasan terhadap keilmuan pada bidang hukum keluarga islam, lebih spesifiknya hukum perdata mengenai isu perkawinan belum tercatat di Indonesia.

##### 2. Manfaat Praktis

Secara praktis penelitian ini dapat dijadikan pertimbangan dalam pengambilan kebijakan dan pelaksanaan hukum perkawinan, secara khusus terutama ditunjukkan pada pihak yang berwenang membuat undang-undang, Instansi hukum dan para penegak hukum yang bersangkutan dalam hal pengaturan perkawinan belum tercatat di Indonesia.

#### **E. Orisinalitas Penelitian**

Sejauh pengamatan peneliti, telah banyak dijumpai penelitian dalam bentuk tulisan ataupun karya lain mengenai perkawinan belum tercatat. Namun sejauh ini peneliti belum menemukan penelitian mengenai implementasi penerbitan kartu keluarga bagi pasangan nikah sirri. Untuk mengetahui posisi peneliti dalam melakukan penelitian maka dilakukan review terhadap beberapa literatur atau penelitian yang terkait dengan penelitian ini. Diantaranya adalah sebagai berikut:

Penelitian yang dilakukan oleh Abdul Khalik yang memfokuskan pada masalah untuk mengetahui kaitannya Peraturan Presiden No. 96 Tahun 2018 terhadap kedudukan pencatatan perkawinan dalam UU No 1 Tahun 1974. Salah satu syarat dalam penerbitan kartu keluarga dan akta lahir anak yaitu dengan adanya buku nikah. Namun jika buku



nikah tidak ada, maka cukup membuktikan perkawinannya dengan mengisi surat pernyataan tanggung jawab mutlak kebenaran data sehingga kartu keluarga atau akta lahir anak bisa diterbitkan. Penelitian yang dilakukan oleh Abdul Khalik memiliki kesamaan dengan penelitian ini yang mana berfokus pada masalah pencatatan perkawinan bagi pasangan suami istri yang perkawinannya belum tercatat sesuai peraturan perundang-undangan. Penelitian Abdul Khalik lebih difokuskan kepada kedudukan pencatatan perkawinan setelah terbitnya Peraturan Presiden No. 96 Tahun 2018, berbeda dengan penelitian ini yang lebih memfokuskan kepada implementasi aturan perkawinan belum tercatat dalam kartu keluarga.<sup>9</sup>

Selanjutnya penelitian yang dilakukan oleh Amanda Zubaidah Aljarofi yang memfokuskan membahas terkait dasar hukum dijadikannya kategori perkawinan belum tercatat sebagai salah satu status perkawinan dalam blangko kartu keluarga serta analisis dijadikannya kategori perkawinan belum tercatat sebagai salah satu status perkawinan dalam blangko kartu keluarga. Penelitian yang dilakukan oleh Amanda Zubaidah Aljarofi memiliki kesamaan yang mana berfokus pada masalah pencatatan perkawinan bagi pasangan suami istri yang perkawinannya belum tercatat sesuai peraturan perundang-undangan. Penelitian yang dilakukan oleh Amanda Zubaidah Aljarofi lebih berfokus pada landasan adanya kategori kawin belum tercatat pada kolom kartu keluarga, berbeda dengan penelitian ini yang lebih memfokuskan kepada implementasi aturan perkawinan belum tercatat dalam kartu keluarga.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Abdul Khalik, *Kedudukan Pencatatan Perkawinan Terkait Lahirnya Perpres No. 96 Tahun 2018*, Skripsi, (Banjarmasin: UIN Antasari, 2019)

<sup>10</sup> Amanda Zubaidah Aljarofi, *Analisis Yuridis Terhadap Dijadikannya Kategori Perkawinan Belum Tercatat Sebagai Salah Satu Status Perkawinan Dalam Blangko Kartu Keluarga*, Skripsi, (Surabaya: UIN Sunan Ampel, 2019)

Selanjutnya penelitian oleh Fadil dalam penelitian yang dilakukan berfokus kepada implikasi yuridis terhadap penerbitan kartu keluarga bagi pasangan nikah siri atau nikah yang belum dicatatkan berdasarkan aturan perundang-undangan. Penelitian yang dilakukan oleh fadil memiliki kesamaan dengan penelitian ini yang mana berfokus pada masalah pencatatan perkawinan bagi pasangan suami istri yang perkawinannya belum tercatat sesuai peraturan perundang-undangan. Penelitian yang dilakukan oleh Fadil lebih berfokus kepada dampak dari aturan dibolehkannya penerbitan kartu keluarga bagi pasangan nikah siri, berbeda dengan penelitian ini yang lebih memfokuskan kepada implementasi aturan perkawinan belum tercatat dalam kartu keluarga.<sup>11</sup>

Selanjutnya penelitian oleh Fuji Setiawan dalam penelitian yang dilakukan berfokus kepada masalah pembuatan akta kelahiran dan kedudukan anak yang akta kelahirannya dibuat berdasarkan berdasarkan Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM) di Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kota Padang, serta akibat hukum hubungan perdata anak dengan ayahnya. Penelitian yang dilakukan oleh Fuji Setiawan memiliki kesamaan dengan penelitian ini yang mana membahas terkait akibat hukum bagi pasangan suami istri yang perkawinannya belum tercatat. Penelitian yang dilakukan oleh Fuji Setiawan lebih berfokus kepada kepengurusan dokumen anak dari perkawinan yang belum tercatat dengan SPTJM serta akibat hukumnya terkait hubungan keperdataan dengan ayahnya, berbeda dengan penelitian ini yang lebih memfokuskan kepada implementasi aturan perkawinan belum tercatat dalam kartu keluarga.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Fadil, "Implikasi Yuridis Terhadap Penerbitan Kartu Keluarga Bagi Pasangan Nikah Siri Di Indonesia", *Mediasas, 01*, (Januari-Juni, 2021)

<sup>12</sup> Fuji Setiawan, *Pembuatan Akta Kelahiran Anak Dari Perkawinan Yang Belum Tercatat Berdasarkan Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (Sptjm) Kebenaran Sebagai Pasangan Suami Istri (Studi Di Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kota Padang)*, Tesis MA, (Padang: Universitas Andalas, 2020).

Selanjutnya penelitian oleh Rayani Saragih dalam penelitian yang dilakukan berfokus mengkaji pergeseran hukum terhadap pencatatan kelahiran anak dari perkawinan tidak tercatat. UU 23/2006 tentang Administrasi Kependudukan memiliki pergeseran hukum terkait pencatatan kelahiran anak setelah adanya Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 9 Tahun 2016 tentang Percepatan Peningkatan Cakupan Kepemilikan Akta Kelahiran. Penelitian yang dilakukan oleh Rayani Saragih memiliki kesamaan dengan penelitian ini yang mana membahas terkait akibat hukum bagi pasangan suami istri yang perkawinannya belum tercatat. Penelitian yang dilakukan oleh Rayani Saragih lebih berfokus kepada pergeseran hukum terhadap pencatatan kelahiran anak dari perkawinan tidak tercatat, berbeda dengan penelitian ini yang lebih memfokuskan kepada implementasi aturan perkawinan belum tercatat dalam kartu keluarga.<sup>13</sup>

Untuk lebih memudahkan memahami keorisinalitas penelitian ini, maka berikut tabel persamaan dan perbedaan:

**Tabel 1. 1 Penelitian Terdahulu**

No	Nama Peneliti Dan Judul Penelitian	Persamaan	Perbedaan	Orisinalitas
1	Abdul Khalik, Kedudukan Pencatatan Perkawinan Terkait Lahirnya Peraturan Presiden No. 96 Tahun 2018, 2019.	Membahas kedudukan pencatatan perkawinan setelah terbitnya Peraturan Presiden No. 96 Tahun 2018	Penelitian ini memandang dan menganalisis lebih jauh implementasi aturan perkawinan belum tercatat dalam kartu keluarga pada Peraturan Presiden No. 96 Tahun 2018	Penelitian ini membahas secara eksplisit dan fokus pada implementasi aturan perkawinan belum tercatat dalam kartu keluarga pada Peraturan Presiden No. 96 Tahun 2018 berdasarkan teori kemanfaatan

<sup>13</sup> Rayani Saragih, *Pergeseran Hukum Pencatatan Kelahiran Anak Dari Perkawinan Tidak Tercatat (Studi Pada Kantor Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kota Dumai)*, Tesis MA, (Medan: Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, 2017)

2	Amanda Zubaidah Aljarofi, Analisis Yuridis Terhadap Dijadikannya Kategori Perkawinan Belum Tercatat Sebagai Salah Satu Status Perkawinan Dalam Blangko Kartu Keluarga, 2019.	Terfokus kepada landasan adanya kategori kawin belum tercatat pada kolom kartu keluarga.	Penelitian lebih luas melihat implementasi aturan perkawinan belum tercatat dalam kartu keluarga pada Peraturan Presiden No. 96 Tahun 2018	
3	Fadil, Implikasi Yuridis Terhadap Penerbitan Kartu Keluarga Bagi Pasangan Nikah Siri Di Indonesia, 2021.	Membahas tentang dampak dari aturan penerbitan kartu keluarga bagi pasangan nikah siri	Penelitian lebih luas melihat implementasi aturan perkawinan belum tercatat dalam kartu keluarga pada Peraturan Presiden No. 96 Tahun 2018	
4	Fuji Setiawan, Pembuatan Akta Kelahiran Anak Dari Perkawinan Yang Belum Tercatat Berdasarkan Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (Sptjm) Kebenaran Sebagai Pasangan Suami Istri (Studi Di Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kota Padang), 2020	Membahas tentang kepengurusan dokumen anak dari perkawinan yang belum tercatat dengan SPTJM serta akibat hukumnya terkait hubungan keperdataan dengan ayahnya	Penelitian lebih luas melihat implementasi aturan perkawinan belum tercatat dalam kartu keluarga pada Peraturan Presiden No. 96 Tahun 2018	
5	Rayani Saragih, Pergeseran Hukum Pencatatan Kelahiran Anak Dari Perkawinan Tidak Tercatat (Studi Pada Kantor Dinas	Membahas tentang pergeseran hukum terhadap pencatatan dokumen kelahiran anak dari perkawinan tidak tercatat	Penelitian lebih luas melihat implementasi aturan perkawinan belum tercatat dalam kartu keluarga pada Peraturan Presiden	

	Kependudukan Dan Catatan Sipil Kota Dumai), 2017.		No. 96 Tahun 2018	
--	---	--	-------------------	--

## F. Definisi Istilah

Dalam penelitian ini terdapat beberapa istilah yang perlu untuk dijelaskan, agar tidak terjadi salah paham serta mendapat kesamaan pemahaman tentang tema dan arah penelitian. Beberapa istilah yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

### 1. Penerbitan Kartu Keluarga

Proses pemenuhan hak konstitusional warga negara berupa dokumen kependudukan kartu identitas keluarga yang memuat data tentang nama, susunan, dan hubungan dalam keluarga serta identitas anggota keluarga.

### 2. Pasangan Nikah Sirri

Dua orang yang melakukan pernikahan sah secara agama, namun tidak dicatatkan dihadapan pihak yang berwenang, yakni KUA bagi yang beragama islam dan Dispendukcapil bagi yang beragama non islam.

### 3. Teori Kemanfaatan

Menggunakan teori utilitarianisme pertama kali dikembangkan oleh Jeremy Bentham, utilitarianisme adalah meletakkan kemanfaatan sebagai tujuan utama hukum. Adapun ukuran kemanfaatan hukum yaitu kebahagiaan yang sebesar-besarnya bagi orang-orang. "Penilaian baik-buruk, adil atau tidaknya hukum tergantung apakah hukum mampu memberikan kebahagiaan kepada manusia atau tidak.

## **BAB II**

### **KAJIAN PUSTAKA**

#### **A. Nikah Sirri**

##### **1. Pengertian nikah sirri**

Umumnya masyarakat sering kali mendefinisikan pernikahan sirri dengan: *pertama*, Pernikahan tanpa adanya wali, pernikahan model ini dilaksanakan secara rahasia (sirri) disebabkan pihak wali perempuan tidak memberikan restu, atau disebabkan anggapan pernikahan tetap sah tanpa adanya wali, ataupun hanya untuk menyalurkan hawa nafsu saja dengan tidak mengindahkan ketentuan syariat, *kedua*, Pernikahan yang dilaksanakan sah secara agama namun tidak dilakukan pencatatan pada lembaga yang berwenang. Banyak alasan yang menjadikan seseorang tidak melakukan pencatatan terhadap pernikahan mereka. Ada yang disebabkan masalah biaya, ada pula karena takut kedapatan melanggar peraturan suatu instansi yang melarang untuk nikah lebih dari satu, *ketiga*, Perkawinan yang dirahasiakan lantaran sebab-sebab tertentu. Misalnya, karena takut menerima celaan dari khalayak yang memandang tabu nikah sirri, atau karena sebab-sebab rumit yang memaksa seseorang untuk menyembunyikan pernikahannya.<sup>14</sup>

Istilah pernikahan sirri atau nikah yang dirahasiakan memang sudah tidak asing dikalangan ulama. Akan tetapi pernikahan sirri yang dikenal pada masa lampau berlainan arti dengan pernikahan sirri yang dilaksanakan sekarang. Pada masa dulu yang dimaksud dengan pernikahan sirri ialah perkawinan sesuai dengan rukun-rukun

---

<sup>14</sup> Tahir Maloko, "Nikah sirri perspektif Hukum Islam", Sipakalebbi', 2, (Desember 2014), 219

pernikahan dan syaratnya menurut syari'at, hanya saja saksi diminta untuk tidak memberitahukan terjadinya perkawinan tersebut kepada masyarakat, dan dengan sendirinya tidak adanya *walimatul-'ursy*. Adapun nikah sirri yang dikenal oleh masyarakat pada saat ini adalah pernikahan yang dilaksanakan oleh wali atau wakil wali dan disaksikan oleh para saksi, akan tetapi tidak dilakukan di hadapan Petugas Pencatat Nikah sebagai aparatur resmi pemerintah atau tidak dilakukan pencatatan pada Kantor Urusan Agama ataupun pada Kantor Dinas Catatan Sipil.<sup>15</sup>

Dalam praktiknya negara tidak pernah mengakui perkawinan yang tidak dicatat. Pernyataan bahwa perkawinan sirri yang tidak dicatatkan tersebut tidak berkekuatan hukum berdasarkan ketentuan UUP pasal 2 ayat (2) dan KHI pasal 5 dan pasal 16 yang menyebutkan bahwa perkawinan yang tidak dicatat adalah perkawinan tidak berkekuatan hukum. Akibat hukumnya menurut undang-undang perkawinan pasal 42 yang menyebutkan bahwa anak yang dilahirkan dari perkawinan yang tidak dicatat adalah tidak sah.<sup>16</sup>

## **2. Latar belakang terjadinya nikah sirri**

Melihat kasus yang muncul pada nikah sirri, banyak alasan yang kemudian melatarbelakangi terjadinya nikah sirri yang secara khusus tiap kasus memiliki perbedaan, tetapi secara umum sama yakni ingin memperoleh keabsahan. Dalam hal ini masyarakat memahami pernikahan sirri yang dilakukan sudah sah secara agama. Tidak sedikit masyarakat yang memiliki pendapat bahwasannya pernikahan

---

<sup>15</sup> Tahir Maloko, "Nikah sirri perspektif", 220

<sup>16</sup> Amnawaty dan Ade Oktariatas, "Reformasi Sistem Hukum Pencatatan Perkawinan Warga Muslim dan Perlindungan Hukum Anak dari Nikah Sirri", *Nihzam*, 1, (Januari-Juni 2019), 21

merupakan urusan privat dalam menjanjalkan perintah agama, jadi pelibatan pihak yang berwenang (pegawai pencatat nikah) dalam pernikahan menurut mereka tidak diperlukan. Disisi lain nikah sirri dianggap sebagai sebuah solusi cepat bagi pasangan yang berkeinginan untuk melangsungkan pernikahan akan tetapi belum siap ataupun tidak ingin terkekang oleh aturan yang ada.

Ada berbagai macam alasan ataupun sebab yang melatar belakangi terjadinya pernikahan siri tersebut,<sup>17</sup> ada beberapa factor yang dapat diuraikan sebagai berikut:

- a. Hubungan yang tidak mendapatkan restu dari orang tua kemudian memilih untuk melaksanakan pernikahan sirri.
- b. Melaksanakan pernikahan sirri ditujukan untuk mencari pasangan baru karena sudah merasa tidak harmonis dengan pasangan yang sudah dinikahi.
- c. Menjadikan pernikahan sirri sebagai solusi untuk menghindari perbuatan dosa akibat zina.
- d. Merahasiakan pernikahannya (sirri) karena dianggap belum mampu secara materi ataupun secara social.
- e. Menjadikan perkawinan sirri sebagai opsi untuk berpoligami, dengan berbagai macam alasan untuk melakukan poligami.
- f. Tidak mengetahui ataupun tidak ingin mengetahui aturan yang ada, sehingga menjadikan pasangan melakukan pernikahan sirri.
- g. Pasangan yang memiliki agama berbeda, sehingga memilih jalan pintas untuk melakukan pernikahan sirri.

---

<sup>17</sup> Syukri Fathudin AW dan Vita Fitria, "Problematika Nikah Siri dan Akibat Hukumnya bagi Perempuan", *humaniora*, 1, (April 2010), 10



### 3. Konsekuensi nikah sirri

Konsekuensi dari tidak dicatatkannya perkawinan dapat mengakibatkan status perkawinan tidak jelas, bahkan dapat dikatakan kalau keturunan yang dihasilkan dari pernikahan yang tidak dicatat tersebut menjadi anak yang tidak sah pula, perceraian tidak mungkin dilakukan tanpa adanya akta perkawinan/nikah. Perkawinan yang tidak tercatat menimbulkan kerugian bagi isteri dan anak-anak yang dilahirkan, karena hak-hak keperdataan mereka sebagai isteri dan anak-anak tidak terlindungi oleh hukum, sebab perkawinan yang tidak tercatat tidak menimbulkan hubungan hukum terhadap suami, istri dan anak-anak yang dilahirkannya. Setidaknya akibat hukum tidak dicatatkannya perkawinan,<sup>18</sup> dapat diuraikan sebagai berikut:

- a. Anak hanya memiliki hubungan keperdataan terhadap Ibu dan keluarga Ibu  
Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan menerangkan bahwasannya ketika pasangan suami istri yang memiliki keturunan yang dilahirkan dari nikah sirri ataupun luar nikah, anak tersebut dianggap tidak sah dan juga hanya memiliki hubungan keperdataan dengan ibunya saja.
- b. Anak dan Ibunya tidak berhak atas Nafkah dan Warisan  
Akibat lebih jauh dari nikah tidak dicatat ialah tidak adanya hak anak dan istri untuk mendapatkan nafkah serta warisan dari sang ayah.
- c. Tidak memberikan kepastian hukum

---

<sup>18</sup> Siti Ummu Adillah, "Analisis Hukum Terhadap Faktor-Faktor Yang Melatarbelakangi Terjadinya Nikah Sirri dan Dampaknya Terhadap Perempuan ( Istri ) dan Anak-Anak," *Dinamika Hukum*, 11, (Februari, 2011), 108

Pernikahan yang tidak dicatatkan tidak memberikan kepastian hukum yaitu ketika terjadi sengketa hukum (misal: mau melakukan perbuatan-perbuatan hukum seperti jual beli tanah atau rumah, mengajukan kredit ke bank, dan sebagainya) karena tidak adanya bukti *authentic*, sehingga pernikahannya tidak pernah dianggap ada menurut hukum Indonesia, selain itu perkawinan yang tidak dicatatkan rentan terhadap masalah kekerasan dalam rumah tangga, karena kalau suami tidak bertanggungjawab, dia bisa berlaku sewenag-wenang

Menurut Pasal 6 Kompilasi Hukum Islam, perkawinan yang tidak tercatat atau yang tidak dapat dibuktikan dengan surat nikah, tidak mempunyai akibat hukum apapun. Artinya jika suami atau isteri tidak memenuhi kewajibannya, maka salah satu pihak tidak dapat menuntut apapun ke pengadilan, baik mengenai nafkah isteri maupun anaknya atau harta bersama yang telah diperoleh bersama selama pernikahan berlangsung. Bahkan jika salah satu istri atau suami meninggal dunia maka ia tidak dapat mewarisi dari isteri atau suaminya itu. Pernikahan di bawah tangan ini resiko hukumnya sangat tinggi dan sangat merugikan kaum perempuan, terutama keturunan yang dilahirkan dalam pernikahan tersebut.<sup>19</sup>

Dalam pernikahan sirri sendiri perempuan merupakan pihak yang paling dirugikan, acap kali pada perkawinan sirri hak perempuan terabaikan dan tidak memperoleh jaminan, karena rumah tangga yang didasari oleh nikah sirri itu sendiri tidak mendapatkan perlindungan hukum, terlebih ketika keluarga dari pernikahan

---

<sup>19</sup> Faizah Bafadhal, "Nikah Siri dalam Perspektif Undang-undang Perkawinan", *Ilmu Hukum*, 29

sirri sudah memiliki keturunan (anak), dampak buruk pernikahan sirri bukan hanya akan dirasakan perempuan akan tetapi juga akan dirasakan oleh anak.<sup>20</sup>

Dampak buruk pernikahan sirri dapat dilihat juga ditengah masyarakat, banyak kasus-kasus serupa dengan problem yang berbeda-beda, ada permasalahan anak yang tidak bisa mendaftar sekolah disebabkan tidak mempunyai akte kelahiran konsekuensi dari pernikahan orang tuanya yang belum tercatat, ada permasalahan anak terlantar ayahnya meninggal dan tidak dianggap sebagai anak oleh keluarga dari ayahnya konsekuensi dari ayahnya nikah dengan ibunya tidak tercatat pada lembaga yang berwenang, dan banyak permasalahan lainnya yang timbul dimasyarakat akibat dari pernikahan sirri.

#### **4. Tradisi perkawinan sirri di Indonesia**

Perkawinan sirri, pernikahan tidak dicatat atau perkawinan di bawah tangan sejak awal telah menjadi kontroversi di masyarakat, terutama terkait keabsahannya menurut hukum Islam dan hukum positif khususnya hukum perkawinan menurut undang-undang perkawinan di Indonesia. Dari berbagai literatur kitab-kitab fiqh klasik pada dasarnya ditemukan penjelasan tentang kawin sirri atau nikah sirri, meskipun istilah perkawinan sirri yang ditulis dalam kitab-kitab klasik tersebut konteksnya berbeda dengan perkawinan sirri dalam praktiknya yang terjadi di Indonesia.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Fahmi Al Amruzi, "Pencatatan Perkawinan Dan Problematika Kawin Siri", *Ulumul Syar'i*, 2, (Desember 2020), 11

<sup>21</sup> Moh Amin, "Dualisme Hukum Nikah Sirri di Indonesia dalam Perspektif Fiqih Indonesia", *Studi Keislaman*, 1, (Juni 2015), 5

Dalam masyarakat Indonesia sendiri istilah perkawinan sirri pada dasarnya tidak dikenal dalam hukum nasional/negara. Hukum perkawinan Indonesia hanya mengenal istilah perkawinan yang dicatatkan dan perkawinan yang tidak dicatatkan di hadapan Pegawai Pencatat Nikah. Akan tetapi di lapangan, perkawinan sirri merupakan fakta dan realita tak terbantahkan yang dipopulerkan masyarakat Indonesia untuk menyebut perkawinan yang tidak dicatatkan di hadapan pihak yang berwenang, yakni KUA bagi yang beragama islam dan Dispendukcapil bagi yang beragama non islam, meski dalam perkembangannya sering terjadi penyimpangan dalam proses perkawinannya (ada yang sesuai ketentuan agama dan ada yang tidak memenuhi syarat).

Dalam konteks tersebut hukum perkawinan sirri atau hukum tidak mencatatkan perkawinan pada lembaga resmi negara selalu menjadi perhatian dan perdebatan para ahli hukum. Para ahli hukum Islam sepakat bahwa pernikahan sirri yang dilakukan masyarakat Indonesia sepanjang telah memenuhi syarat dan rukun perkawinan secara Islam adalah sah. Hal ini juga dipertegas dengan keluarnya fatwa Majelis Ulama Indonesia yang menyebut perkawinan sirri, pernikahan di bawah tangan, pernikahan tidak dicatatkan adalah sah sepanjang telah terpenuhinya syarat dan rukun nikah meski tetap dianjurkan dicatat melalui lembaga negara. Majelis ulama indonesia berpendapat bahwa pencatatan nikah bukan termasuk syarat dan rukun nikah, melainkan hanya suatu bukti, sebab tidak ditemukan pembahasan tentang kewajiban pencatatan nikah ini dalam kitab-kitab fiqh klasik.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Khoiruddin Nasution, *Hukum Perdata (Keluarga) Islam Indonesia dan Perbandingan Hukum Perkawinan di Dunia Muslim*, (Yogyakarta: Academia Tazzafa, 2009), 323

Perbedaan pendapat tentang menentukan atau tidaknya pencatatan pernikahan terhadap keabsahan perkawinan bersumber pada pemisahan ketentuan tentang keharusan melakukan perkawinan menurut hukum agama dan kepercayaan (agama) di satu pihak dan keharusan mencatatkan perkawinan di pihak lain pada ayat yang berbeda, meskipun sama-sama terdapat dalam Pasal 2 Undang-Undang Perkawinan. Pada masa awal perumusan sebelum menjadi undang-undang perkawinan, kalangan muslim menentang keras, seolah-olah pencatatan perkawinan lebih diutamakan dari pada hukum agama. Pencatatan perkawinan memang tidak ditolak bahkan dianggap penting tetapi tidak dianggap sebagai syarat utama sahnyanya suatu perkawinan. Ada kekhawatiran akan ada orang muslim awam yang terbiasa meremehkan hukum perkawinan Islam, yang berakibat perkawinan dengan pencatatan belaka akan dianggap sah oleh hukum sipil tetapi tidak sah menurut hukum Islam.<sup>23</sup>

Jika keharusan mencatatkan perkawinan dianggap sebagai campur tangan negara dalam rangka mewujudkan ketertiban, kekurangtegasan perumusan itu sendiri memberikan peluang bagi penafsiran yang beragam. Harus diakui ketentuan yang mengatur tentang sah dan pencatatan perkawinan kurang jelas, sehingga dalam praktiknya seringkali menimbulkan berbagai interpretasi yang menyebabkan kepastian hukum menjadi taruhannya. Kalau perkawinan itu diakui sah pada waktu pencatatan, maka perkawinan yang belum dicatat itu dianggap tidak sah secara hukum.<sup>24</sup>

Hal ini jelas kemudian akan terkesan aneh, sebab secara jelas dan tegas dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan sebagaimana telah

---

<sup>23</sup> Moh Amin, "Dualisme Hukum Nikah Sirri", 6

<sup>24</sup> Moh Amin, "Dualisme Hukum Nikah Sirri", 11

diubah dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan melalui pasal 2 ayat (1) telah terlebih dahulu menentukan sahnya perkawinan pada waktu dilaksanakan berdasarkan hukum masing-masing agama dan kepercayaan. Ketentuan ini membawa implikasi bahwa sahnya perkawinan adalah pada waktu dilangsungkan menurut tata cara masing-masing hukum agama dan kepercayaannya itu. Memang ayat (2) dalam Pasal 2 menentukan: “Tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku”. Dalam hal ini sahnya pernikahan ditentukan oleh hukum agama masing-masing, dan perkawinan dengan pencatatan merupakan sebuah konsekuensi dalam hidup bernegara.

Pelaksanaan perkawinan sirri di Indonesia sesungguhnya identik dengan perkawinan yang tidak dicatatkan yang telah dilakukan secara turun-temurun baik oleh masyarakat muslim yang taat dengan ajaran agamanya maupun masyarakat muslim awam sejak zaman sebelum kemerdekaan. Sebelum undang-undang perkawinan lahir, masyarakat Indonesia terutama kalangan muslim sangat menentang pembahasan Rancangan undang-undang hukum perkawinan saat itu hingga berjalan sangat alot meski akhirnya disahkan juga menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Setelah disahkannya Undang-Undang Perkawinan inilah kemudian muncul kontroversi tentang nikah sirri atau pernikahan yang tidak tercatatkan di hadapan Pegawai Pencatat Nikah (PPN) sesuai amanat dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan sebagaimana telah diubah dengan

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) disamping pasal-pasal lain yang juga dianggap sebagai pelanggaran dari ajaran agama Islam.<sup>25</sup>

## **B. Administrasi Kependudukan**

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 menerangkan dalam pasal 1 ayat (1) bahwa yang dimaksud dengan 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.<sup>26</sup>

Administrasi kependudukan merupakan “sebuah rangkaian kegiatan penataan dan penertiban dokumen serta data kependudukan melalui pendaftaran penduduk, pencatatan sipil, pengelolaan informasi administrasi kependudukan serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik”. Penduduk dalam sistem administrasi kependudukan memiliki hak,<sup>27</sup> sebagai berikut:

1. Dokumen kependudukan
2. Pelayanan yang sama dalam pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil
3. Perlindungan atas data pribadi

---

<sup>25</sup> Rachmadi Usman, “Makna Pencatatan Perkawinan Dalam Peraturan Perundang-Undangan Perkawinan di Indonesia”, *Legislasi Indonesia*, 03, (September, 2017), 258

<sup>26</sup> Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, [peraturan.go.id/peraturan](http://peraturan.go.id/peraturan), diakses tanggal 5 Febuari 2022

<sup>27</sup> Fulthoni, *Memahami Kebijakan Administrasi*, 2.

4. Akses informasi terkait data yang dihasilkan dari pendaftaran penduduk atau pencatatan sipil yang dilakukan olehnya atau keluarganya
5. Kesalahan dalam pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil serta penyalahgunaan data pribadi oleh instansi pelaksana dapat dimintkan ganti rugi dan pemulihan nama baik.

Kewajiban penduduk dalam sistem administrasi kependudukan yaitu menyampaikan segala momen yang terjadi pada penduduk, seperti kelahiran anak, kematian anggota keluarga dan pernikahan ke instansi pelaksana. Peristiwa penting tersebut akan menimbulkan konsekuensi pada terbitnya atau berubahnya kartu keluarga, akta kelahiran, KTP dan atau surat adminduk lainnya seperti pindah keluar, perubahan domisili, dan lain sebagainya. Informasi kependudukan berperan penting dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, sebab data administrasi penduduk adalah aset bangsa atau pemerintah daerah sebagai dasar perencanaan pembangunan.<sup>28</sup>

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 menjelaskan bahwa sistem informasi administrasi kependudukan selanjutnya disingkat SIAK adalah sistem informasi yang menggunakan informasi teknologi dan komunikasi untuk mengakomodir pengelolaan informasi adminduk pada level penyelenggara hingga instansi pelaksana sebagai satu kesatuan. Komponen sistem informasi administrasi kependudukan (SIAK) berupa pencatatan sipil adalah sarana untuk mencatat peristiwa penting yang dialami penduduk untuk diterbitkan dokumen yang sah

---

<sup>28</sup> Fulthoni, *Memahami Kebijakan*, 3



menurut hukum dalam bentuk akta catatan sipil yang dilegalisir oleh negara. Peristiwa penting yang harus dilaporkan penduduk terdiri dari perkawinan, kelahiran, pengakuan anak, perceraian, pengesahan anak, pengangkatan anak, perubahan nama, kematian, perubahan kewarganegaraan dan lain sebagainya yang berhubungan dengan peristiwa kependudukan.<sup>29</sup>

Sistem informasi administrasi kependudukan sendiri terdiri dari tiga komponen, yakni pendaftaran penduduk, pencatatan sipil sejak lahir hingga meninggal dunia dan pengelolaan informasi. Pendaftaran penduduk merupakan sarana untuk membangun basis data dan menerbitkan dokumen penduduk melalui kegiatan penerbitan kartu keluarga. Kartu keluarga ialah kartu identitas keluarga yang di dalamnya memuat data mengenai hubungan, susunan, dan jumlah anggota keluarga yang kepemilikannya diwajibkan ada pada setiap keluarga seluruh Indonesia, dicetak rangkap tiga yang masing-masing dipegang oleh kepala keluarga, ketua Rukun Tetangga (RT) dan kantor kelurahan.<sup>30</sup>

SIAK sebagai suatu sistem diharapkan mampu memenuhi hak-hak administratif penduduk dalam pelayanan publik serta memberikan perlindungan yang berkenaan dengan penerbitan dokumen kependudukan seperti halnya pembuatan kartu keluarga. Menyesuaikan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 118 Tahun 2017 Bab VIII Ketentuan Peralihan pasal 33, dijelaskan bahwa penulisan kutipan akta dan register pencatatan sipil harus menggunakan aplikasi SIAK paling lama 1 (satu) tahun setelah peraturan menteri ini diundangkan. Akibatnya, instansi pelaksana dituntut untuk memberikan sosialisasi terhadap masyarakat terkait penerapan aplikasi SIAK 7 yang

---

<sup>29</sup> Undang-Undang No 24 Tahun 2013 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan, [peraturan.go.id/peraturan](http://peraturan.go.id/peraturan), diakses tanggal 5 Februari 2022

<sup>30</sup> Fulthoni, *Memahami Kebijakan*, 12

menambah kolom golongan darah, tanggal perkawinan dan perubahan status perkawinan yang sebelumnya kawin atau belum kawin menjadi kawin tercatat, kawin belum tercatat dan belum kawin agar dicek ulang berkas persyaratan yang dibawa masyarakat untuk permohonan pembuatan kartu keluarga.<sup>31</sup>

Pelaksanaan pendataan kependudukan ini lebih khusus pembuatan kartu keluarga ketika ada masyarakat yang tidak bisa membuktikan surat nikah atau akta perkawinannya, karena perkawinan yang dilakukan tidak tercatat sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku sehingga dalam kartu keluarga tertulis kawin belum tercatat. Dalam hal ini, pendataan kependudukan pada SIAK 7 dibolehkan melampirkan surat pernyataan tanggung jawab mutlak kebenaran data perkawinan sesuai Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 96 Tahun 2018 Tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil pasal 79 ayat 1 sebagai pengganti akta perkawinan atau surat nikah. Lebih lanjut terkait pengaturan pembuatan kartu keluarga bagi pasangan yang tidak memiliki akta perkawinan dapat dilihat dalam Pasal 11 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 96 Tahun 2018 Tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil,<sup>32</sup> sebagai berikut:

- (1) Penerbitan KK baru untuk Penduduk WNI harus memenuhi persyaratan:
  - a. Buku nikah/kutipan akta perkawinan atau kutipan akta perceraian;
  - b. Surat keterangan pindah/surat keterangan pindah datang bagi Penduduk yang pindah dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
  - c. Surat keterangan pindah luar negeri yang diterbitkan oleh Disdukcapil Kabupaten/Kota bagi WNI yang datang dari luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia karena pindah;
  - d. Surat keterangan pengganti tanda identitas bagi Penduduk rentan Administrasi Kependudukan; dan

---

<sup>31</sup> Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 118 Tahun 2017 Tentang Blangko Kartu Keluarga, Registrasi dan Kutipan Akta Pencatatan Sipil, [peraturan.go.id/peraturan](http://peraturan.go.id/peraturan), diakses tanggal 5 Februari 2022

<sup>32</sup> Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 96 Tahun 2018 Tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil, [peraturan.go.id/peraturan](http://peraturan.go.id/peraturan), diakses tanggal 5 Februari 2022

- e. Petikan Keputusan Presiden tentang pewarganegaraan dan berita acara pengucapan sumpah atau pernyataan janji setia bagi Penduduk WNI yang semula berkewarganegaraan asing atau petikan Keputusan Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum tentang perubahan status kewarganegaraan.
- (2) Penerbitan KK baru untuk Penduduk Orang Asing harus memenuhi persyaratan:
- a. Izin tinggal tetap;
  - b. Buku nikah/kutipan akta perkawinan atau kutipanakta perceraian atau yang disebut dengan nama lain; dan
  - c. Surat keterangan pindah bagi Penduduk yang pindah dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pada Pasal 11 memang telah disebutkan bahwa untuk menerbitkan kartu keluarga baru harus melampirkan buku nikah atau akta perkawinan sebagai persyaratan penerbitan kartu keluarga baru. Kemudian dalam BAB VI ketentuan peralihan dalam Pasal 79 Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018,<sup>33</sup> yang berbunyi:

- (1) Penerbitan KK karena perubahan data untuk perkawinan yang belum dicatatkan sebelum Peraturan Presiden ini berlaku tetapi status hubungan dalam KK menunjukkan sebagai suami isteri dilaksanakan dengan persyaratan surat pernyataan tanggung jawab mutlak kebenaran data perkawinan yang ditandatangani kedua belah pihak dengan diketahui oleh 2 (dua) orang saksi.
- (2) Penerbitan KK karena perubahan data untuk perceraian yang belum dicatatkan sebelum Peraturan Presiden ini berlaku tetapi status hubungan dalam KK menunjukkan sebagai suami isteri dilaksanakan dengan persyaratan surat pernyataan tanggung jawab mutlak kebenaran data perceraian yang ditandatangani kedua belah pihak dengan diketahui oleh 2 (dua) orang saksi.

Dari Pasal 79 tersebut bisa ditarik pemahaman bahwa pasangan suami istri yang perkawinannya belum dicatat bisa menerbitkan kartu keluarga cukup hanya dengan membuktikan surat pernyataan tanggung jawab mutlak kebenaran data perkawinan. Lebih lanjut dijelaskan terkait pembuatan kartu keluarga dengan surat pernyataan tanggung jawab mutlak dalam Peraturan Dalam Negeri Nomor 108 Tahun 2019 tentang Peraturan

---

<sup>33</sup> Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 96 Tahun 2018 Tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil, [peraturan.go.id/peraturan](http://peraturan.go.id/peraturan), diakses tanggal 5 Februari 2022

Pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil pasal 10 ayat (2)<sup>34</sup> dijelaskan:

“Penerbitan kartu keluarga baru karena membentuk keluarga baru, dengan memenuhi persyaratan sesuai dengan ketentuan Peraturan Presiden mengenai persyaratan dan tata cara pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil dan dilengkapi dengan syarat lainnya berupa surat pernyataan tanggung jawab mutlak perkawinan/perceraian belum tercatat.”

Kementerian Dalam Negeri melalui Dirjen Dukcapil juga telah menerbitkan petunjuk teknis dalam penerbitan kartu keluarga bagi pasangan nikah sirri yang tertuang dalam Surat edaran nomor 472.2/15145/DUKCAPIL terkait Petunjuk Pencantuman Status Kawin Belum Tercatat dalam Kartu Keluarga, yang menjelaskan petunjuk pencantuman status kawin belum tercatat dalam kartu keluarga<sup>35</sup> sebagai berikut:

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

---

<sup>34</sup> Peraturan Dalam Negeri Nomor 108 Tahun 2019 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil, [peraturan.go.id/peraturan](http://peraturan.go.id/peraturan), diakses tanggal 5 Februari 2022

<sup>35</sup> Surat edaran nomor 472.2/15145/DUKCAPIL terkait Petunjuk Pencantuman Status Kawin Belum Tercatat dalam Kartu Keluarga, [dukcapil.kemendagri.go.id/arsip/7/surat-edaran](http://dukcapil.kemendagri.go.id/arsip/7/surat-edaran), diakses tanggal 5 Februari 2022

### C. Teori Kemanfaatan Hukum

Utilitarianisme pertama kali dikembangkan oleh Jeremy Bentham (1748-1831). Jeremy Bentham sebagai penemunya menunjuk banyak dari karyanya pada kecemasan-kecemasan yang hebat atas seluruh konsepsi hukum alam. Bentham tidak puas dengan keaburan dan ketidaktetapan teori-teori tentang hukum alam, dimana Utilitarianisme mengetengahkan salah satu dari gerakan-gerakan periodik dari yang abstrak hingga yang konkret, dari yang idealitis hingga yang materialistis, dari yang apriori hingga yang berdasarkan pengalaman.<sup>36</sup>

“Gerakan aliran ini merupakan ungkapan-ungkapan/tuntutan-tuntutan dengan ciri khas dari abad kesembilan belas”. “Menurut aliran ini, tujuan hukum adalah memberikan kemanfaatan dan kebahagiaan sebanyak-banyaknya kepada warga masyarakat yang didasari oleh falsafah sosial yang mengungkapkan bahwa setiap warga negara mendambakan kebahagiaan, dan hukum merupakan salah satu alatnya”.

Aliran Utilitarianisme adalah aliran yang meletakkan kemanfaatan sebagai tujuan utama hukum. Adapun ukuran kemanfaatan hukum yaitu kebahagiaan yang sebesar-besarnya bagi orang-orang. “Penilaian baik-buruk, adil atau tidaknya hukum tergantung apakah hukum mampu memberikan kebahagiaan kepada manusia atau tidak.”

Utilitarianisme meletakkan kemanfaatan sebagai tujuan utama dari hukum, kemanfaatan disini diartikan sebagai “suatu kebahagiaan (*happines*), yang tidak mempermasalahkan baik atau tidak adilnya suatu hukum, melainkan bergantung kepada pembahasan mengenai apakah hukum dapat memberikan kebahagiaan kepada manusia atau tidak”. Penganut aliran Utilitarianisme mempunyai prinsip bahwa manusia akan

---

<sup>36</sup> W. Friedman, *Teori dan Filsafat Hukum: Idealisme Filosofis dan Problema Keadilan*, terj, *Legal Theory*, Muhamad Arifin, (Jakarta : Rajawali, 1994), 111

melakukan tindakan-tindakan untuk mendapatkan kebahagiaan yang sebesar-besarnya dan mengurangi penderitaan.<sup>37</sup>

Jeremy Bentham yang terkenal sebagai salah seorang tokoh Utilitarianisme hukum, dilahirkan di London pada tahun 1748. Bentham hidup selama masa perubahan sosial, politik dan ekonomi. Revolusi industri dengan perubahan sosial dan ekonomi yang masif yang membuatnya bangkit, juga revolusi di Prancis dan Amerika semua merefleksikan pikiran Bentham.

Bentham merupakan tokoh radikal dan pejuang yang gigih untuk hukum yang dikodifikasikan, dan untuk merombak hukum yang baginya merupakan sesuatu yang kacau. Ia merupakan pencetus sekaligus pemimpin aliran kemanfaatan. Menurutnya hakikat kebahagiaan adalah kenikmatan dan kehidupan yang bebas dari kesengsaraan. Bentham menyebutkan bahwa “*The aim of law is The Greatest Happiness for the greatest number*”.<sup>38</sup> Dengan kata-kata Bentham sendiri, inti dari filsafat dapat disimpulkan

“Alam telah menempatkan manusia di bawah kekuasaan, kesenangan dan kesusahan. Karena kesenangan dan kesusahan itu kita mempunyai gagasan-gagasan, semua pendapat dan semua ketentuan dalam hidup kita dipengaruhi. Siapa yang berniat untuk membebaskan diri dari kekuasaan ini, tidak mengetahui apa yang ia katakan. Tujuannya hanya untuk mencari kesenangan dan menghindari kesusahan. perasaan-perasaan yang selalu ada dan tak tertahankan ini seharusnya menjadi pokok studi para moralis dan pembuat undang-undang. Prinsip kegunaan menempatkan tiap sesuatu di bawah kekuasaan dua hal ini.”<sup>39</sup>

Prinsip-prinsip dasar ajaran Jeremy Bentham,<sup>40</sup> adalah sebagai berikut :

1. Tujuan hukum adalah hukum dapat memberikan jaminan kebahagiaan kepada individu-individu baru orang banyak. Prinsip utiliti Bentham berbunyi “*the*

<sup>37</sup> Muhamad Erwin, *Filsafat Hukum: Refleksi Kritis Terhadap Hukum*, (Jakarta : Rajawali Press, 2013), 179.

<sup>38</sup> W. Friedman, *Teori dan Filsafat Hukum*, 112

<sup>39</sup> W. Friedman, *Teori dan Filsafat Hukum*, 112

<sup>40</sup> Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum*, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2008), 204.

*greatest heppines of the greatest number*” (“kebahagiaan yang sebesar-besarnya untuk sebanyak-banyaknya orang”).

2. Prinsip itu harus diterapkan secara kuantitatif, karena kualitas kesenangan selalu sama.
3. Untuk mewujudkan kebahagiaan individu dan masyarakat maka perundang-undangan harus mencapai empat tujuan :
  - a. *To provide subsistence* (untuk memberi nafkah hidup)
  - b. *To Provide abundance* (untuk memberikan nafkah makanan berlimpah)
  - c. *To provide security* (untuk memberikan perlindungan)
  - d. *To attain equity* (untuk mencapai persamaan)

Ajaran Bentham dikenal sebagai Utilitarianisme individual, yang menyatakan bahwa baik buruknya suatu perbuatan akan diukur apakah perbuatan itu mendatangkan kebahagiaan atau tidak. Bentham mencoba menerapkannya di bidang hukum yaitu perundang-undangan di mana baik buruknya ditentukan pula oleh ukuran tersebut. Sehingga undang-undang yang banyak memberikan kebahagiaan pada bagian terbesar masyarakat akan dinilai sebagai undang-undang yang baik. Oleh karena itu diharapkan agar pembentuk undang-undang harus membentuk hukum yang adil bagi segenap warga masyarakat secara individual. “Lebih lanjut Bentham berpendapat bahwa keberadaan negara dan hukum semata-mata sebagai alat untuk mencapai manfaat yang hakiki yaitu kebahagiaan mayoritas rakyat”.<sup>41</sup>

Ajaran Bentham dikenal dengan sifat individualis di mana pandangannya beranjak pada perhatiannya yang besar pada kepentingan individu. Menurutnya hukum pertama-

---

<sup>41</sup> W. Friedman, *Teori dan Filsafat Hukum*, 113

tama memberikan kebahagiaan kepada individu-individu tidak langsung kemasyarakat. Namun demikian Bentham tetap memperhatikan kepentingan masyarakat. Untuk itu, Bentham mengatakan agar kepentingan idividu yang satu dengan kepentingan individu yang lain tidak bertabrakan maka harus dibatasi sehingga individu yang satu tidak menjadi mangsa bagi individu yang lainnya (*homo homini lupus*). Selain itu, “Bentham menyatakan bahwa agar tiap-tiap individu memiliki sikap simpati dengan individu yang lainnya sehingga terciptanya kebahagiaan individu maka dengan sendirinya maka kebahagiaan masyarakat akan terwujud”<sup>42</sup>

Betham mengartikan kegunaan (*utilitas*) sebagai segala kesenangan, kebahagiaan, keuntungan kebajikan, manfaat atau segala cara untuk mencegah rasa sakit, jahat, dan ketidakbahagiaan.<sup>43</sup> Dan Beberapa pemikirannya pentingnya yaitu:

1. *Hedonisme kuantitatif* (paham yang dianut orang-orang yang mencari kesenangan semata-mata secara kuantitatif bahwa hanya ada semacam kesenangan, dimana kesenangan hanya berbeda secara kuantitatif yaitu menurut banyaknya, lama dan intensitasnya sehingga kesenangan adalah bersifat jasmaniah dan berdasarkan penginderaan.
2. *Summun bonum* yang bersifat materialistik berarti bahwa kesenangan-kesenangan bersifat fisik dan tidak mengakui kesenangan spritual dan menganggapnya sebagai kesenangan palsu.
3. *Kalkulus hedonistik (hedonistik calculus)* bahwa kesenangan dapat diukur atau dinilai dengan tujuan untuk mempermudah pilihan yang tepat antara kesenangan-kesenangan yang saling bersaing. Seseorang dapat memilih kesenangan dengan jalan

---

<sup>42</sup> W. Friedman, *Teori dan Filsafat Hukum*, 115

<sup>43</sup> Otje Salman, S, *Filsafat Hukum (Perkembangan & Dinamika Masalah)*, (Bandung : Refika Aditama, 2010), 44



menggunakan *kalkulus hedonistik* sebagai dasar keputusannya. Adapun kriteria *kalkulus* yaitu:

- a. Intensitas dan tingkat kekuatan kesenangan
- b. Lamanya berjalan kesenangan itu
- c. Kepastian dan ketidakpastian yang merupakan jaminan kesenangan
- d. Keakraban dan jauh dekatnya kesenangan dengan waktu
- e. Kemungkinan kesenangan akan mengakibatkan adanya kesenangan tambahan berikutnya
- f. Kemurnian tentang tidak adanya unsur-unsur yang menyakitkan
- g. Kemungkinan berbagi kesenangan dengan orang lain

Disamping itu ada sanksi untuk menjamin agar orang tidak melampaui batas dalam mencapai kesenangan yaitu: sanksi fisik, sanksi politik, sanksi moral atau sanksi umum dan sanksi agama atau sanksi kerohanian.

#### **D. Masalah Mursalah**

Menurut Najamuddin At-Thufi, tujuan utama hukum Islam adalah memberikan perlindungan terhadap kemaslahatan manusia. Artinya, manusia memiliki hak untuk memperoleh kemaslahatan bagi dirinya. Menurut At-Thufi, ada dua hak yang dimiliki manusia berkaitan dengan kemaslahatan ini, yaitu hak Allah dan hak manusia. Hak Allah terdiri dari hal-hal yang terkait dengan ibadah dan akidah. Hak Allah ini termaktub di dalam nash. Oleh karena itu, manusia wajib menaati isi dari nash yang mengatur dirinya. Sementara itu, hal-hal yang berkaitan dengan diri manusia itu menjadi hak atau kewenangan manusia. Kalau ada sumber di luar dirinya, termasuk dalam hal ini adalah

nash, maka manusia berhak menolak nash. Artinya, kemaslahatan manusia yang menjadi hak manusia lebih didahulukan dari hak Allah (nash).<sup>44</sup>

Tolok ukur kemaslahatan, menurut At-Thufi, didasarkan pada perspektif manusia sehingga perlindungan terhadapnya dalam masalah hukum muamalat lebih didahulukan atas pertimbangan hukum lain, termasuk dari Al-Quran, As-Sunnah Al-Makbulah, dan ijma. Artinya, jika ada nash yang tidak selaras dengan kemaslahatan manusia, maka kemaslahatan manusia harus diberi prioritas di atas nash. Cara menentukan kemaslahatan, kata At-Thufi, adalah melalui cara-cara yang diberikan Allah kepada manusia, yaitu sifat-sifat alami, pengalaman-pengalaman hidup manusia sendiri, dan tuntunan akal atau intelegensinya sendiri. Dengan kata lain, hakim tertinggi dari kemaslahatan kehidupan manusia bukanlah teks-teks keagamaan atau kesimpulan ahli hukum, melainkan tuntutan-tuntutan akal atau intelegensi dalam seluruh kehidupan manusia itu sendiri.

Menurut At-Thufi, tujuan hukum Islam adalah memberikan perlindungan terhadap kemaslahatan manusia. Cara menentukan kemaslahatan manusia, khususnya dalam bidang kajian muamalat, adalah manusia memiliki kewenangan tertinggi dari nash atau ijma di dalam menentukannya. Jika manusia menentukan kemaslahatan manusia yang bertentangan dengan nash dan atau ijma, maka yang harus didahulukan adalah kemaslahatan manusia berdasarkan sudut pandang manusia itu sendiri.<sup>45</sup>

Sebagaimana Al-Ghazali dan Asy-Syatibi, kemaslahatan manusia dengan tolok ukur pengalaman empirik manusia dan berdasarkan akal manusia dipergunakan untuk masalah muamalat, bukan masalah ibadah atau akidah. Kalau untuk dua masalah yang

---

<sup>44</sup> Abdallah M. al-Husayn al-'Amiri, *Dekonstruksi Sumber Hukum Islam Pemikiran Hukum Najm ad-Din Thufi* (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2004), 42.

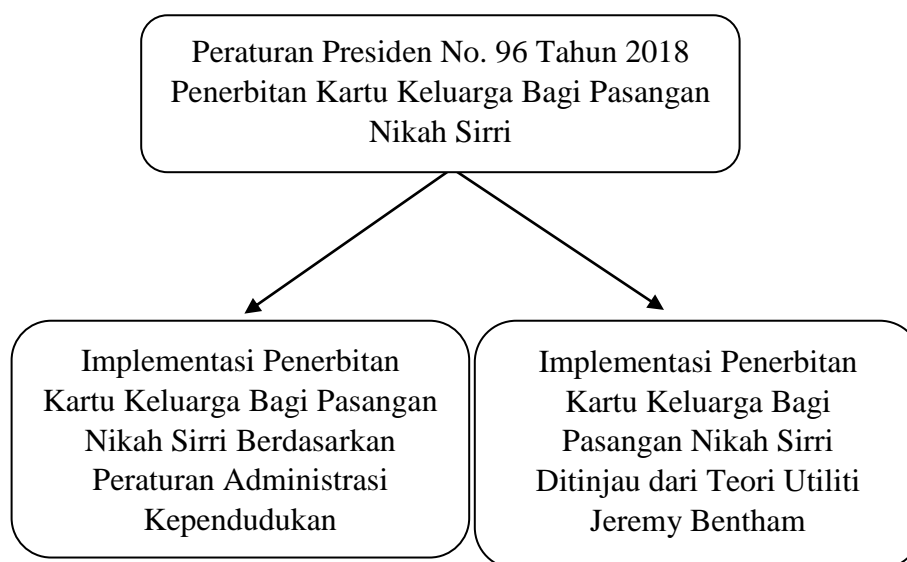
<sup>45</sup> Abdallah M. al-Husayn al-'Amiri, *Dekonstruksi Sumber*, 49

disebut terakhir ini, At-Thufi memiliki pandangan yang sama dengan *fuqaha* lain, yaitu nash-lah yang berhak untuk dijadikan sebagai dasar dalam menentukan kemaslahatan karena dua hal tersebut menjadi hak *prerogative* sang Khâlik pemilik alam raya ini.<sup>46</sup>

### E. Kerangka Teori

Pada bagian ini peneliti akan secara ringkas menguraikan kerangka berpikir dari penelitian ini. Pertama peneliti ingin menganalisa implementasi peraturan pemberian akses kartu keluarga bagi pasangan suami istri perkawinan sirri. Kemudian peneliti menganalisis terkait implementasi penerbitan kartu keluarga bagi pasangan nikah sirri di Kota Malang ditinjau dari kemanfaatan hukum.

**Gambar 1. 1 Kerangka Berfikir**



<sup>46</sup> Ibrahim Hosen, *Beberapa Catatan Tentang Reaktualisasi Hukum Islam*, dalam Muhamad Wahyu Nafis, dkk, *Kontekstualisasi Ajaran Islam* (Jakarta: Ikatan Persaudaraan Haji Indonesia dan Yayasan Wakaf Paramadina, 1995), 255.

## **BAB III**

### **METODE PENELITIAN**

#### **A. Jenis dan Pendekatan Penelitian**

Jenis penelitian ini adalah penelitian lapangan atau biasa disebut dengan penelitian empiris dimana objek penelitiannya adalah masyarakat dan hukum yang berlaku.<sup>47</sup> Penelitian hukum empiris, meliputi dua hal yaitu Pertama, penelitian identifikasi hukum/ hukum tidak tertulis. Kedua, penelitian efektivitas hukum. Peneliti menggunakan jenis penelitian lapangan atau penelitian empiris dengan alasan bahwa objek penelitian yang dibahas merupakan objek yang berhubungan langsung dengan masyarakat<sup>48</sup> Pada penelitian ini, peneliti turun langsung ke instansi Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil untuk melihat kondisi dan situasi yang ada, dalam hal ini peneliti meninjau lebih dalam mengenai implementasi penerbitan kartu keluarga untuk pasangan perkawinan sirri lebih spesifik pada kemanfaatan dari aturan tersebut bagi masyarakat.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis sosiologis. Pendekatan yuridis sosiologis adalah “mengidentifikasi dan mengkonsepsikan hukum sebagai institusi sosial yang riil dan fungsional dalam sistem kehidupan yang mempola”.<sup>49</sup> Pendekatan yuridis sosiologis adalah menekankan penelitian yang bertujuan memperoleh pengetahuan hukum secara empiris dengan jalan terjun langsung ke obyeknya yaitu menganalisis implementasi Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 96 Tahun 2018 Tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil, lebih spesifik pada penerbitan kartu keluarga bagi pasangan suami istri nikah sirri.

---

<sup>47</sup> Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, (Bandung: Mandang Maju, 2008), 121

<sup>48</sup> Saifullah, *Tipologi Penelitian Hukum*, (Malang: Intelegensia Media, 2015), 115

<sup>49</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia Press, 1986), 51

## **B. Kehadiran Peneliti**

Kehadiran peneliti dalam lapangan sangatlah dibutuhkan melihat dari metode penelitian yang dipilih bersifat empiris, karena dengan hadirnya peneliti di lapangan tentunya bisa mendapatkan pemahaman secara langsung dari sumber utama. Keikutsertaan langsung peneliti dalam penelitian ini sangatlah penting karena peneliti merupakan pengumpul data yang kiranya perlu turun langsung ke lapangan, berinteraksi dengan pihak-pihak pelaksana aturan penerbitan kartu keluarga untuk pasangan perkawinan sirri serta masyarakat untuk memperoleh data yang valid baik dengan cara wawancara, observasi dan dokumentasi yang benar-benar dapat dipertanggung jawabkan.

## **C. Latar Penelitian**

Penelitian ini dilakukan pada Kantor Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang. Lokasi ini dipilih dengan mempertimbangkan bahwa Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang merupakan salah satu pihak instansi yang menerapkan aturan dan berwenang dalam penerbitan kartu keluarga bagi pasangan perkawinan sirri.

## **D. Data dan Sumber Data Penelitian**

Peneliti menggunakan tiga jenis data dalam menganalisis permasalahan yaitu data primer, sekunder dan tersier. Penjabaran data penelitian dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

## 1. Data Primer

Data primer merupakan data atau keterangan yang diperoleh langsung dari lokasi penelitian atau dari sumbernya.<sup>50</sup> Data primer dalam penelitian dilakukan dengan cara melakukan wawancara secara langsung kepada para informan. Adapun informan dalam penelitian ini adalah Kepala bidang pelayanan pendaftaran penduduk sebagai pejabat instansi yang menjalankan aturan dan yang berwenang dalam penerbitan kartu keluarga bagi pasangan perkawinan sirri yang berhubungan langsung dengan aturan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 96 Tahun 2018 Tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil.

## 2. Data Sekunder

Data sekunder merupakan data yang diperoleh pihak kedua, berupa keterangan orang maupun catatan seperti buku, bulletin laporan, dan majalah yang bersifat dokumentasi, kajian kepustakaan dan undang-undang, buku-buku literatur maupun hasil penelitian terdahulu sebagai acuan tambahan bagi penulis.<sup>51</sup> Sumber data sekunder yang terkait dengan penelitian ini adalah:

- a. 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.

---

<sup>50</sup> Nanang Martono, *Metode Penelitian Kuantitatif : Analisis Isi dan Analisis Data*, (Jakarta : Raja Grafindo Persada), 2014, 76

<sup>51</sup> Nanang Martono, *Metode Penelitian Kuantitatif : Analisis Isi dan Analisis Data*, 79

- b. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil.
  - c. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2016 tentang Percepatan Peningkatan Cakupan Kepemilikan Akta Kelahiran.
  - d. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 108 Tahun 2019 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil.
  - e. Buku-buku ilmiah, Jurnal, kitab-kitab fiqh, Undang-Undang yang berlaku di Indonesia, berita media yang dicetak ataupun penelitian-penelitian terdahulu yang memiliki satu tema pembahasan dengan penelitian ini
3. Data Tersier

Data tersier merupakan data penunjang yang dapat menjelaskan beberapa kata yang ada pada data primer dan data sekunder. Data tersier dalam penelitian ini berasal dari kamus dan ensiklopedia.

## **E. Pengumpulan Data**

Penelitian ini menggunakan metode wawancara dan dokumentasi dalam upaya pengumpulan data. Wawancara merupakan pengumpulan data melalui kegiatan lisan (tanya-jawab) yang dilakukan oleh peneliti dengan informan-informan yang terkait dengan permasalahan yang diangkat. Tanya jawab yang dilakukan dalam wawancara memiliki tujuan tertentu yakni perolehan data yang diperlukan.<sup>52</sup> Wawancara yang

---

<sup>52</sup> Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Asdi Mahasatya, 2014), 95

dilakukan dengan informan Kepala bidang pelayanan pendaftaran penduduk Drs. Gamaliel Raymond H.,M.AP dalam penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana implementasi penerbitan kartu keluarga bagi suami istri perkawinan sirri dalam kartu keluarga dengan status kawin belum tercatat serta kemanfaatan aturan tersebut bagi masyarakat. Dokumentasi merupakan pengumpulan data yang sumber datanya berasal atau diperoleh dari buku ataupun bahan pustaka yang lain, dengan kata lain dokumentasi merupakan penelitian dokumen. Metode ini digunakan penulis untuk menelusuri data rekapitulasi penerbitan kartu keluarga dengan format terbaru serta dokumen-dokumen lain yang berkaitan penelitian ini.

#### **F. Teknik Analisis Bahan Hukum**

Analisis data merupakan bagian dalam proses penelitian yang sangat penting, karena dengan melakukan analisis, akan terlihat manfaat dari data yang didapatkan, selain itu analisis data juga dapat digunakan untuk memecahkan permasalahan yang dihadapi dalam penelitian guna mencapai tujuan akhir dari penelitian yang dilakukan.<sup>53</sup> Dalam analisis data dilakukan penelaahan, pengelompokan sistematisasi, penafsiran dan verifikasi data agar sebuah permasalahan memiliki nilai sosial, akademis dan ilmiah. Tahapan-tahapan yang dilakukan oleh peneliti melalui tiga tahapan sebagai berikut:

##### **1. Kondensasi Data**

Kondensasi data merujuk proses pemilihan, memfokuskan, menyederhanakan, mengabstraksikan, dan mentransformasikan data yang mendekati keseluruhan bagian dari catatan lapangan secara tertulis, transkrip wawancara, dokumen-dokumen dan

---

<sup>53</sup> Joko P Subagyo, *Metode Penelitian dalam Teori dan Praktik*, (Jakarta: PT Rineka Cipta, 2004), 104



materi-materi empiris. Proses kondensasi data ini diperoleh setelah peneliti melakukan wawancara dan mendapatkan data tertulis yang ada di lapangan, yang nantinya transkrip wawancara tersebut dipilah-pilah untuk mendapatkan fokus penelitian yang dibutuhkan oleh peneliti.<sup>54</sup>

Peneliti melakukan identifikasi terhadap hal-hal yang pokok dan memfokuskan pada hal-hal yang penting. Dari semua data yang diperoleh akan diambil data-data yang diperlukan untuk penelitian. Data yang difokuskan dalam penelitian ini adalah yang berhubungan dengan hal-hal yang dapat dijadikan keterangan implikasi penerbitan kartu keluarga bagi suami istri perkawinan sirri dalam kartu keluarga dengan status kawin belum tercatat terhadap pencatatan perkawinan dan eskalasi perkawinan sirri.

## 2. Penyajian Data

Penyajian data merupakan sebuah pengorganisasian, penyatuan, dan informasi yang disimpulkan. Penyajian data disini juga membantu dalam memahami konteks penelitian karena melakukan analisis yang lebih mendalam.<sup>55</sup> Penyajian data yang telah diidentifikasi ke dalam bentuk naratif ini dilakukan setelah peneliti melakukan kondensasi data. Setelah menyajikan data secara naratif kemudian dilakukan analisis implementasi penerbitan kartu keluarga bagi pasangan nikah sirri dalam kartu keluarga ditinjau dari Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 96 Tahun 2018 Tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil serta teori kemanfaatan.

---

<sup>54</sup> Matthew B. Miles, A. Michael Huberman, *Analisis data kualitatif buku sumber tentang metode metode baru*, terj. Tjetjep Rohendi (Jakarta : UI-Press, 2014), 10

<sup>55</sup> Matthew B. Miles, A. Michael Huberman, *Analisis data kualitatif*, 11

### 3. Penarikan Kesimpulan

Penarikan kesimpulan dilakukan peneliti dari awal peneliti mengumpulkan data seperti mencari pemahaman yang tidak memiliki pola, mencatat keteraturan penjelasan, dan alur sebab akibat, yang tahap akhirnya disimpulkan keseluruhan data yang diperoleh peneliti.<sup>56</sup> Setelah memilah data yang kemudian di sajikan dan dianalisis maka tahap selanjutnya peneliti memeriksa kembali data dengan cermat dan benar, supaya tidak terjadi kesalahan atau tidak kesesuaian dengan fakta yang sebenarnya.

---

<sup>56</sup> Matthew B. Miles, A. Michael Huberman, *Analisis data kualitatif*, 11

## **BAB IV**

### **PAPARAN DATA DAN HASIL PENELITIAN**

#### **A. Lokasi Penelitian**

##### **1. Letak Geografis Kota Malang**

Kota Malang adalah salah satu kota yang berada dalam Provinsi Jawa Timur, yang mana Kota Malang terletak pada ketinggian antara 440 – 667 meter di atas permukaan air laut, salah satu kota untuk tujuan destinasi wisata dan juga pendidikan di Provinsi Jawa Timur karena potensi alam, iklim dan juga perguruan tinggi beragam yang dimiliki. Letak posisi Kota Malang yang berada di tengah-tengah wilayah Kabupaten Malang secara astronomis terletak  $112,06^{\circ}$ – $112,07^{\circ}$  Bujur Timur dan  $7,06^{\circ}$  –  $8,02^{\circ}$  Lintang Selatan, dengan batas wilayah, Sebelah Utara berbatasan dengan Kecamatan Singosari dan Kec. Karangploso Kabupaten Malang, Sebelah Timur berbatasan dengan Kecamatan Pakis dan Kecamatan Tumpang Kabupaten Malang, Sebelah Selatan berbatasan dengan Kecamatan Tajinan dan Kecamatan Pakisaji Kabupaten Malang, Sebelah Barat berbatasan dengan Kecamatan Wagir dan Kecamatan Dau Kabupaten Malang.

Secara demografi Kota Malang memiliki luas 114,26 Km<sup>2</sup>. Berdasarkan data Kota Malang Dalam Angka Tahun 2021 penduduk Kota Malang berjumlah 843.810 jiwa. Kepadatan penduduk adalah 7.667 jiwa per kilometer persegi. Populasi tersebut tersebar di 5 (lima) Kecamatan yakni: Kecamatan Klojen: 94.112 jiwa, Kecamatan Blimbing: 182.331 jiwa, Kecamatan Kedungkandang: 207.428 jiwa, Kecamatan Sukun: 196.300 jiwa, Kecamatan Lowokwaru: 163.639 jiwa. Wilayah administratif Kota Malang selanjutnya terbagi kedalam 57 Kelurahan, 551 unit RW dan 4.278 unit

RT. Yang mana semua wilayah tersebut dalam hal administrasi kependudukan berada dalam yuridiksi Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang.

## **2. Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang**

Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 5 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2016 Tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah, dan Peraturan Walikota Malang Nomor 32 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil. Dinkesdikapil Kota Malang terletak di Perkantoran Terpadu (Office Block) Gedung A Lantai 1 dan 2 (utara); Jl. Mayjend Soengkono Malang.

Motto yang diusung oleh “Bersama Anda Pelayanan Kami Prima” yang memiliki makna Pelayanan pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil menganut sistem *stelsel* pasif, dalam artian bahwa pelayanan diberikan berdasarkan pelaporan yang dilakukan oleh masyarakat. Sehingga untuk mencapai pelayanan prima harus didukung oleh partisipasi aktif dari seluruh komponen masyarakat.<sup>57</sup>

## **3. Visi dan Misi Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang**

Visi Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang sebagai pelaksana pelayanan publik yang prima adalah “Mewujudkan Pelayanan Kependudukan dan Pencatatan Sipil yang Prima, Adil, Terukur, Transparan, Berbudaya dan Bersih”.<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> Keputusan Kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang Nomor 14 Tahun 2019 Tentang Penetapan Standar Pelayanan Pada Jenis Pelayanan Administrasi Kependudukan dan Pencatatan Sipil

<sup>58</sup> Keputusan Kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang Nomor 14 Tahun 2019.

Dalam memberikan pelayanan publik yang transparan dengan mengutamakan kepentingan masyarakat, maka Misi Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang yang menjadi pedoman dalam melakukan tugas pokok dan fungsinya<sup>59</sup> adalah sebagai berikut:

- a. Meningkatkan Pengelolaan Administrasi Kependudukan Dan Pencatatan Sipil
- b. Melaksanakan Pelayanan Kependudukan dan Pencatatan Sipil Yang Prima sesuai dengan Standar Pelayanan, Standar Pelayanan Minimal, dan Standar Operasional dan Prosedur Pelayanan Administrasi Kependudukan dan Pencatatan Sipil
- c. Meningkatkan Profesionalitas, Efisiensi Dan Efektifitas Organisasi untuk Meningkatkan Kualitas Kinerja Pelayanan Kependudukan Dan Pencatatan Sipil
- d. Memberikan Maklumat Pelayanan Kependudukan Dan Pencatatan Sipil
- e. Maklumat pelayanan adalah salah satu bukti kesungguhan pemberi layanan publik untuk menerapkan prinsip-prinsip good governance (transparansi, akuntabilitas, keterbukaan dan keadilan) dalam memberikan pelayanan kepada masyarakatnya. Masyarakat harus mengetahui maklumat tersebut dan memberikan kesempatan bagi masyarakat untuk menyalurkan keinginan dan sarannya serta melakukan pengawasan dan penjelasan apabila ada ketidaksesuaian antara yang dijanjikan dengan pelaksanaannya.

---

<sup>59</sup> Keputusan Kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang Nomor 14 Tahun 2019.

#### **4. Tugas dan Fungsi Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang**

Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil mempunyai tugas pelaksanaan urusan pemerintahan di bidang Administrasi Kependudukan dan Pencatatan Sipil.<sup>60</sup>

Untuk melaksanakan tugas pokok tersebut sebagaimana diterangkan diatas, Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil menyelenggarakan fungsi,<sup>61</sup> sebagai berikut:

- a. Perumusan kebijakan Daerah di bidang Administrasi Kependudukan dan Pencatatan Sipil
- b. Pelayanan Pendaftaran Penduduk
- c. Pelayanan pencatatan sipil
- d. Penerbitan Dokumen Kependudukan
- e. Pendaftaran Peristiwa Kependudukan dan pencatatan Peristiwa Penting
- f. Pengelolaan informasi Administrasi Kependudukan
- g. Pelaksanaan kerjasama di bidang Administrasi Kependudukan
- h. Pemanfaatan data dan Dokumen Kependudukan
- i. Pelaksanaan inovasi pelayanan Administrasi Kependudukan
- j. Penyuluhan kependudukan dan Pencatatan Sipil
- k. Pembinaan, koordinasi, dan pengendalian bidang administrasi Kependudukan
- l. Pelaksanaan verifikasi dan validasi data dan informasi yang disampaikan oleh Penduduk dalam pelayanan Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil
- m. Monitoring, evaluasi dan pelaporan kependudukan

---

<sup>60</sup> Pasal 3 ayat (1) Peraturan Walikota Malang Nomor 32 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil

<sup>61</sup> Pasal 3 ayat (2) Peraturan Walikota Malang Nomor 32 Tahun 2016.

- n. Pengelolaan Barang Milik Daerah yang berada dalam penguasaannya
- o. Pengelolaan administrasi umum
- p. Pemberdayaan dan pembinaan jabatan fungsional.

## **B. Ketentuan Penerbitan Kartu Keluarga Bagi Pasangan Nikah Sirri Oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang**

Sebelum adanya ketentuan Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil, Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang kesulitan dalam mencatat laporan pasangan suami istri yang telah melangsungkan perkawinan tetapi belum tercatat karena dengan aturan yang lama hanya ada dua kelompok status perkawinan yakni kawin dan belum kawin, hal ini berdampak kepada tidak terakomodirnya kepentingan pasangan suami istri nikah sirri terlebih anak yang lahir dari pernikahan sirri tersebut.

“Kalau dulu kawin siri itu pencatatannya belum jelas ada yang dicatat dengan status belum kawin ada yang tidak dicatat. disdukcapil kemudian diperbaiki sistem pencatatannya maka didalam kartu keluarga sekarang dicatat semua kawin siri maupun kawin tercatat.”<sup>62</sup>

Setelah lahirnya ketentuan Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil, menjadi terobosan baru negara dalam mengakomodir hak administrasi dari pasangan nikah sirri tersebut. Hal ini sesuai dengan pernyataan kepala bidang pendaftaran penduduk sebagai berikut:

“Kita terbantu dengan adanya SPTJM itu mas, SPTJM itu surat pertanggung jawaban mutlak dimana didalam SPTJM itu terdapat tanda

---

<sup>62</sup> Gamaliel Raymond H, kepala bidang pendaftaran penduduk Dinas Penduduk dan Pencatatan Sipil, *Wawancara*, (Malang, 2 Juni 2022)

tangan suami istri sirri itu sama saksi mengetahui perangkat pemerintahan lah biasanya RT atau RW. Istilah kawin tidak tercatat ini kan baru ya mas, sebelumnya kan kawin tidak kawin gitu kan, kalau dia tidak tercatat ya tulisannya tidak kawin jadi ini seperti pengelompokan baru. karena hak anak itu kan memperoleh akta kelahiran seorang anak tidak mungkin dilahirkan seorang ibu tanpa ayah, kalau bukti dia itu kawin sirri iya dikeluarkan tapi dengan frasa anak ayah ibu yang perkawinannya belum tercatat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.<sup>63</sup>

Negara melalui Kementrian Dalam Negeri juga telah memperjelas status dari nikah sirri yang telah terjadi masif ditengah masyarakat Indonesia. Yang mana selama ini tidak ada tindakan yang konkret dengan fenomena nikah sirri yang terjadi bahkan terkesan ada pembiaran tanpa adanya kebijakan yang jelas. Pada hal ini negara hadir untuk memenuhi hak administrasi setiap warga negara serta lebih jauh bertujuan untuk melakukan pendataan secara gamblang status hubungan anggota keluarga serta status dari pernikahan mereka yang selama ini belum terdata dalam database kependudukan.

“Sistem adminduk kita terus kita benahi untuk mewadahi tugas dukcapil salah satu tugas kita kan mencatat peristiwa kependudukan mas, peristiwa kependudukan itu ada dua peristiwa kependudukannya itu sendiri seperti orang pindah penduduk, pembuatan ktp-el, biodata dan kedua peristiwa penting, peristiwa penting itu meliputi kawin-cerai, lahir, mati, pengakuan anak, dan pengangkatan anak nah khusus perkawinan ini ada dua: kawin yang sudah dicatat di lembaga negara yang berwenang seperti kalau muslim di KUA kalau non-muslim di dukcapil tetapi ada perkawinan yang sudah terjadi tetapi belum dicatatkan ini lah yang disebut dengan kawin siri itu. Jadi nanti dilihat dalam kartu keluarga itu ada dua kategori kawin tercatat dan kawin belum tercatat itu.”<sup>64</sup>

Sesungguhnya niat baik dari kementrian dalam negeri untuk memenuhi hak administrasi pasangan nikah sirri ini banyak disalahpahami oleh sebagian masyarakat sebagai pencatatan perkawinan untuk mensahkan pernikan tersebut. Dinas Kependudukan

<sup>63</sup> Gamaliel Raymond H, kepala bidang, *Wawancara*, (Malang, 2 Juni 2022)

<sup>64</sup> Gamaliel Raymond H, kepala bidang, *Wawancara*, (Malang, 2 Juni 2022)



dan Pencatatan Sipil tidak memiliki hak ataupun kewenangan untuk menikahkan ataupun kemudian menentukan sah atau tidaknya suatu perkawinan. Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil disini hanya menjadikan status kawin belum tercatat sebagai kebijakan afirmatif sementara sampai adanya pencatatan perkawinan sesuai dengan aturan yang berlaku.

“Kami dari dispendukcapil tidak menyatakan pernikahannya itu sah atau tidak, tapi kami mencatat terjadinya peristiwa jadi kami berdasarkan laporan penduduknya dia menyatakan bahwasannya kami sudah menikah kemudian membuat surat pernyataan tanggung jawab mutlak dan diikuti dengan dua orang saksi di dalam SPTJM itu.”<sup>65</sup>

Dalam penerbitan kartu keluarga bagi pasangan kawin belum tercatat, tidak semua pasangan kemudian bisa menerbitkan kartu keluarga mereka atau dalam artian ada beberapa kriteria pasangan nikah sirri yang harus melengkapi beberapa syarat tambahan untuk memperoleh kartu keluarga mereka, atau bahkan ada beberapa pasangan yang tidak diperbolehkan untuk mendapatkan kartu keluarga kawin belum tercatat.

“Saya jelaskan secara rinci yaa, seorang suami dapat masuk ke istri sirinya dengan status hubungan sebagai suami istri dan status kawin belum tercatat jadi yang kawin sirri itu mas apabila ada izin dari istri sebelumnya, dan mereka telah berusia 19 tahun keatas berdasarkan permohonan dari masing-masing membuat sptjm perkawinan belum tercatat, selanjutnya pada akte kelahiran anaknya dapat dicantumkan nama ayahnya dengan tambahan frasa yang perkawinannya belum tercatat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. sekarang begini ada pasangan suami istri sirri, si A punya istri si B kemudian si A punya istri sirri si C, seorang suami dapat masuk ke KK istri sirinya dengan status hubungan kawin belum tercatat dengan adanya izin dari istri sebelumnya. Serta pernikahan dibawah umur tidak bisa kita catat karena sesuai aturan minimal 19 tahun keatas”<sup>66</sup>

Lebih lanjut bagi seorang suami yang sudah memiliki istri kemudian suami menikah lagi tetapi dengan asumsi bahwasannya mereka bisa buat kartu keluarga lagi, kalau

<sup>65</sup> Gamaliel Raymond H, kepala bidang, *Wawancara*, (Malang, 2 Juni 2022)

<sup>66</sup> Gamaliel Raymond H, kepala bidang, *Wawancara*, (Malang, 2 Juni 2022)

seandainya suami tersebut bisa punya dua istri tiga istri, tidak serta merta kemudian suami tersebut terdaftar dan memiliki tiga kartu keluarga. Melainkan hanya tercatat dan terdaftar hanya dalam satu kartu keluarga salah satu istrinya.

“Jadi begini mas dalam sistem administrasi kependudukan di Indonesia dengan *single identity number* yang sudah berlaku sekarang *single identity number* itu artinya satu penduduk hanya boleh memilih satu NIK hanya boleh memiliki satu ktp-el hanya boleh memiliki atau terdaftar dalam satu kartu keluarga, misalnya dia nikah siri tiga kali memiliki istri tiga Maka si suami hanya boleh tercatat di dalam satu kartu keluarga istrinya dalam salah satu kartu keluarga jadi dia tidak bisa memiliki tiga kartu keluarga tidak bisa memiliki tiga KTP nah istri yang lain Suaminya dimana tidak tampak di kartu keluarganya.”<sup>67</sup>

Langkah kedepannya Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil telah mewacanakan untuk bersinergi dengan Kantor Urusan Agama serta Pengadilan Agama dalam penyempurnaan pengaturan status kawin belum tercatat ini.

“Ada rencana untuk kedepannya berdiskusi dengan lembaga terkait, cuma memang dalam prosesnya itu kan dengan kondisi yang ada habis pandemic segala macam kita masih belum bisa merealisasikan mudah-mudahan, kita juga kan kemudian juga butuh anggaran mas untuk sosialisasi misalnya kan tidak mungkin kemudian cuma woro-woro mengundang orang tanpa memberikan konsumsi begitukan lah nanti coba kita usulkan itu kegiatannya sosialisasi kawin tercatat nanti kita kerjasama dengan kua harapannya kawin yang tidak tercatat tersebut bisa kemudian diresmikan. Nanti juga kita coba untuk sharing dengan kua dan juga pengadilan agama sarannya seperti apa kalau memang meraka menyarankan sesuatu kita proses sesuai dengan itu. Karena memang kan harapannya kan orang itu taat secara hukum kan mas, sehingga proses yang dilakukan itu bisa sesuai. Cuma nyuwun sewu di muslim kan diakui kan itu mas kawin sirri itu, karena kembali lagi fungsi kita kan hanya mencatatkan jadi apa yang dimohonkan kepada kita itulah yang kita proses.”<sup>68</sup>

---

<sup>67</sup> Gamaliel Raymond H, kepala bidang, *Wawancara*, (Malang, 2 Juni 2022)

<sup>68</sup> Gamaliel Raymond H, kepala bidang, *Wawancara*, (Malang, 2 Juni 2022)

### **C. Prosedur Penerbitan Kartu Keluarga Bagi Pasangan Nikah Sirri Oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang**

Pasangan suami istri nikah sirri telah dipermudah oleh negara dalam memperoleh hak administrasi mereka dalam hal ini kepengurusan kartu keluarga. Dalam aturan terbaru tentang persyaratan dan tata cara pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil dengan melampirkan surat pernyataan tanggung jawab mutlak pasangan nikah sirri bisa masuk dalam satu kartu keluarga dengan status kawin belum tercatat.

“Nikah siri pasangan yang akan dicatatkan dalam kartu keluarga itu suami dan istri untuk masuk dalam satu kartu keluarga harus ada SPTJM mas surat pernyataan tanggung jawab mutlak, surat pernyataan tanggung jawab mutlak ini merupakan pernyataan dari para pihak suami dan istri yang kawin siri ini untuk menyatakan bahwa mereka sudah menikah.”<sup>69</sup>

SPTJM adalah Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak yang dibuat oleh yang bersangkutan atau wali atau pemohon sebagai kebenaran dengan tanggungjawab penuh yang diketahui 2 (dua) orang saksi.

“Surat pernyataan tanggung jawab mutlak ini merupakan pernyataan dari para pihak suami dan istri yang kawin siri ini untuk menyatakan bahwa mereka sudah menikah. kan ada wali nikahnya ya mas kemudian ada orang yang menikahkan lah kemudian dua orang saksi lah ini untuk mawadahi atau untuk menjadi alat bukti bahwa mereka menikah siri sehingga bisa dicatatkan di dalam kartu keluarga itu.”<sup>70</sup>

Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang sebelum memproses data dari pemohon kartu keluarga bagi pasangan nikah sirri, selalu melakukan himbuan untuk para pemohon pasangan nikah sirri untuk mencatatkan pernikahan mereka sesuai dengan aturan yang berlaku.

---

<sup>69</sup> Gamaliel Raymond H, kepala bidang, *Wawancara*, (Malang, 2 Juni 2022)

<sup>70</sup> Gamaliel Raymond H, kepala bidang, *Wawancara*, (Malang, 2 Juni 2022)

“Kita selama ini menyarankan mereka untuk isbath nikah mas, jadi bisa jadi kawin sirri ini juga memang kawin sirri suami istri sama-sama tidak punya makanya posisi mereka kawin sirri supaya resmi ya kita sarankan untuk isbat nikah sehingga seorang anak itu keluar akta anak ayah dan ibu bukan pakai frasa lagi kan gitu. Jadi itukan kenyataan ril nah seakrang dia mau proses apa kan gitu sekarang dia mau urus KK nanti kita fasilitasi disitu cuma untuk memberitahukan supaya mereka kawin tercatat dari petugas memang menyampaikan pak kalau bisa ya dicatat diresmikan kan gitu ya tapi kadang-kadang kan gak semua orang mau paham dengan yang kita sampaikan kita tidak bisa memaksa itu masalah itu, hanya sebatas himbauan saja.”<sup>71</sup>

syarat-syarat untuk pengurusan kartu keluarga bagi pasangan nikah sirri pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang,<sup>72</sup> dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Mengisi formulir pengajuan KK (F1.01) tanda tangan kepala keluarga
2. Buku nikah/kutipan akta perkawinan atau kutipan akta perceraian
3. Surat Keterangan Pindah/Pindah Datang bagi penduduk yang pindah
4. Surat Keterangan Pindah/Pindah Datang bagi penduduk yang datang dari luar negeri
5. Mengisi formulir surat pernyataan tanggung jawab mutlak (F1.05) bagi perkawinan/perceraian belum tercatat

Mekanisme Penerbitan Kartu Keluarga yang telah ditetapkan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang,<sup>73</sup> sebagai berikut:

1. Pemohon menyerahkan berkas persyaratan pengurusan KK yang sudah benar dan lengkap kepada petugas kependudukan
2. Petugas memproses penerbitan KK setelah sebelumnya memberi tanda terima pengambilan kepada pemohon

<sup>71</sup> Gamaliel Raymond H, kepala bidang, *Wawancara*, (Malang, 2 Juni 2022)

<sup>72</sup> Keputusan Kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang No 14 Tahun 2019 Tentang Standar Pelayanan Pada Jenis Pelayanan Administrasi Kependudukan dan Pencatatan Sipil

<sup>73</sup> Keputusan Kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang No 14 Tahun 2019 Tentang Standar Pelayanan Pada Jenis Pelayanan Administrasi Kependudukan dan Pencatatan Sipil

3. Pemohon menyerahkan tanda terima pengambilan kepada petugas kependudukan setelah jangka waktu yang ditetapkan selesai
4. Petugas menyerahkan KK yang sudah jadi kepada pemohon
5. Pemohon menandatangani bukti penerimaan berkas
6. Jangka waktu penyelesaian kartu keluarga adalah empat hari kerja

#### **D. Alasan Membuat Kartu Keluarga Dengan Status Kawin Belum Tercatat**

Kebanyakan alasan yang mendorong pasangan suami istri nikah sirri melaporkan pernikahan mereka serta untuk memproses pembuatan kartu keluarga didominasi oleh alasan kepentingan anak, yang mana dalam pembuatan akta kelahiran kebanyakan hanya mencantumkan nama ibu saja padahal ada ayahnya. Hal inilah yang kemudian menjadikan pasangan suami istri nikah sirri tersebut memperbarui data kartu keluarganya serta akta kelahiran anaknya.

“Jadi ada beberapa yang mengajukan perubahan muncul nama seorang ayah supaya diijazah itu, kan selama ini di Indonesia namanya ijazah kan yang keluar nama bapaknya nama ibu apabila di akta kelahiran Cuma nama ibu kan, kebanyakan dari masyarakat itu ada nama bapaknya akhirnya diproseslah seperti itu. Jadi pembatalan akta kelahiran, jadi anak seorang ibu aktenya terus ibunya melaporkan bahwa dia punya anak dari perkawinan entah dari kawin sirri atau atau bagaimana lah nanti itukan bisa dirubah. Karena begitu anaknya disekolah baru merka kadang-kadang loh yo rek ini anak seorang ibu padahal bapake ono, biasanya kan gitu kan yaa ijazah itu tadi kan, duh kasian anak saya makanya kemudian mereka proses itu kan. Walaupun ini suaminya sudah meninggal yang penting dia ada bukti sptjm yang dikuatin sama rt rw kita akan proses.”<sup>74</sup>

---

<sup>74</sup> Gamaliel Raymond H, kepala bidang, *Wawancara*, (Malang, 2 Juni 2022)

## **BAB V**

### **PEMBAHASAN**

#### **A. Implementasi Penerbitan Kartu Keluarga Bagi Pasangan Nikah Sirri Oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang Berdasarkan Peraturan Administrasi Kependudukan**

Perkawinan sirri, pernikahan tidak dicatat atau perkawinan dibawah tangan sejak awal telah menjadi kontroversi di masyarakat, terutama terkait keabsahannya menurut hukum Islam dan hukum positif khususnya hukum perkawinan menurut undang-undang perkawinan di Indonesia. Dalam masyarakat Indonesia sendiri istilah perkawinan sirri pada dasarnya tidak dikenal dalam hukum nasional/negara.<sup>75</sup> Akan tetapi di lapangan, perkawinan sirri merupakan fakta dan realita tak terbantahkan yang dipopulerkan masyarakat Indonesia untuk menyebut perkawinan yang tidak dicatatkan di hadapan pihak yang berwenang, yakni KUA bagi yang beragama Islam dan Dispendukcapil bagi yang beragama selain islam.

Dalam konteks tersebut hukum perkawinan sirri atau hukum tidak mencatatkan perkawinan pada lembaga resmi negara selalu menjadi perhatian dan perdebatan para ahli hukum, akademisi, sampai tokoh masyarakat.<sup>76</sup> Tidak terlepas dari konteks perdebatan tersebut terbitnya aturan terkait Penerbitan kartu keluarga bagi pasangan nikah sirri sesuai yang termuat dalam Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil menimbulkan pro dan kontra. Sebagian menilai aturan ini kontraproduktif tidak sesuai dengan kehendak dari undang-undang perkawinan yang mengkehendaki agar tertib administrasi terwujud dengan

---

<sup>75</sup> Faizah Bafadhal, *Nikah Siri dalam Perspektif*, 29

<sup>76</sup> Khoiruddin Nasution, *Hukum Perdata (Keluarga) Islam Indonesia*, 323

pencatatan perkawinan, sebagian menilai bahwa ini merupakan sebuah terobosan atau inovasi baru dari negara untuk menjamin hak setiap warga negara untuk bisa mengakses dokumen kependudukan tanpa terkecuali.<sup>77</sup>

Dokumen kependudukan merupakan isu asasi karena menyangkut identitas seseorang. Semakin tidak jelas identitas seseorang, maka semakin menimbulkan ketidakjelasan identitas seseorang tersebut. Terlebih pada masa saat ini, kepemilikan dokumen kependudukan menjadi sangat penting untuk dimiliki. Identitas bagi seorang warga negara adalah untuk segalanya. Identitas merupakan hak warga negara, dari identitas tersebut dijadikan sebagai dasar penerbitan dokumen-dokumen lainnya. Salah satu dokumen kependudukan yang penting dimiliki oleh setiap keluarga di Indonesia adalah kartu keluarga.

Kartu keluarga ialah kartu identitas keluarga yang di dalamnya memuat data mengenai hubungan, susunan, dan jumlah anggota keluarga yang kepemilikannya diwajibkan ada pada setiap keluarga seluruh Indonesia, dicetak rangkap tiga yang masing-masing dipegang oleh kepala keluarga, ketua Rukun Tetangga (RT) dan kantor kelurahan.<sup>78</sup> Disamping itu Kartu Keluarga (KK) merupakan dokumen kependudukan yang sangat penting untuk digunakan sebagai salah satu syarat penerbit Kartu Tanda Penduduk (KTP), dan persyaratan pelayanan publik yang lain seperti pengurusan paspor, sertifikat hak atas tanah, kartu BPJS, Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP), dan sederet keperluan lainnya.

Kepemilikan kartu keluarga bagi setiap keluarga merupakan salah satu program yang digencarkan Kementerian Dalam Negeri melalui Direktorat Jenderal Kependudukan

---

<sup>77</sup> Fadil, "Implikasi Yuridis Terhadap Penerbitan", 84

<sup>78</sup> Fulthoni, *Memahami Kebijakan*, 12

dan Pencatatan Sipil. Kementerian Dalam Negeri melalui Dirjen Dukcapil telah gencar untuk mensosialisasikan pentingnya dokumen kependudukan ini. Langkah konkritnya menandatangani Peraturan Menteri Dalam Negeri No 9 Tahun 2016 tentang Percepatan Peningkatan Cakupan Kepemilikan Akta Kelahiran. Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebutlah menjadi awal dari dasar pemenuhan hak dokumen administrasi berupa kartu keluarga bagi pasangan nikah sirri.<sup>79</sup>

Dalam prosesnya kemudian terbitlah peraturan selanjutnya yang menjelaskan lebih detail terkait pemenuhan hak dokumen kependudukan berupa kartu keluarga bagi pasangan nikah sirri yakni Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 Tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil<sup>80</sup> serta Peraturan Dalam Negeri Nomor 108 Tahun 2019 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil<sup>81</sup>. Terakhir Kementrian Dalam Negeri melalui Direktorat Jendral Kependudukan dan Pencatatan Sipil melengkapi dengan aturan teknis termuat dalam Surat Edaran Nomor 472.2/15145/DUKCAPIL tentang tentang Petunjuk Pencantuman Status Kawin Belum Tercatat dalam Kartu Keluarga.<sup>82</sup>

---

<sup>79</sup> Pasal 4 ayat 2 menjelaskan “dalam hal persyaratan berupa akta nikah/kutipan akta perkawinan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) huruf b tidak terpenuhi, pemohon melampirkan SPTJM kebenaran sebagai pasangan suami isteri.” [peraturan.go.id/peraturan](http://peraturan.go.id/peraturan), diakses tanggal 5 Februari 2022

<sup>80</sup> Pasal 79 ayat (1) Menjelaskan (1)“Penerbitan KK karena perubahan data untuk perkawinan yang belum dicatatkan sebelum Peraturan Presiden ini berlaku tetapi status hubungan dalam KK menunjukkan sebagai suami isteri dilaksanakan dengan persyaratan surat pernyataan tanggung jawab mutlak kebenaran data perkawinan yang ditandatangani kedua belah pihak dengan diketahui oleh 2 (dua) orang saksi” [peraturan.go.id/peraturan](http://peraturan.go.id/peraturan), diakses tanggal 5 Februari 2022

<sup>81</sup> Pasal 10 ayat 2 menjelaskan bahwa Penerbitan kartu keluarga baru karena membentuk keluarga baru, dengan memenuhi persyaratan sesuai dengan ketentuan Peraturan Presiden mengenai persyaratan dan tata cara pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil dan dilengkapi dengan syarat lainnya berupa surat pernyataan tanggung jawab mutlak perkawinan/perceraian belum tercatat [peraturan.go.id/peraturan](http://peraturan.go.id/peraturan), diakses tanggal 5 Februari 2022

<sup>82</sup> Menjelaskan tentang petunjuk teknis pencantuman status kawin belum tercatat dalam penerbitan kartu keluarga, [dukcapil.kemendagri.go.id/arsip/7/surat-edaran](http://dukcapil.kemendagri.go.id/arsip/7/surat-edaran), diakses tanggal 5 Februari 2022



Aktivitas pendataan bagi pasangan nikah sirri untuk mendapatkan kartu keluarga menjadi terobosan hukum baru yang difasilitasi oleh Dinas Penduduk dan Pencatatan Sipil. Tentunya Dinas Penduduk dan Pencatatan Sipil melakukan terobosan ini bukan tanpa sebab salah satunya mengikuti perkembangan peristiwa kependudukan. Peristiwa kependudukan sendiri dibagi dua: *pertama*, peristiwa kependudukannya itu sendiri seperti orang pindah penduduk, pembuatan ktp-el, *kedua*, peristiwa penting, peristiwa penting itu meliputi kawin-cerai, lahir, mati. Khusus perkawinan ini dibagi dua: kawin yang sudah dicatat di lembaga negara yang berwenang tetapi ada perkawinan yang sudah terjadi tetapi belum dicatatkan ini lah yang disebut dengan kawin siri itu. Kalau dulu kawin siri itu pencatatannya belum jelas ada yang dicatat dengan status belum kawin ada yang tidak dicatat. Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil kemudian diperbaiki sistem pencatatannya maka didalam kartu keluarga sekarang dilakukan pendataan semua kawin siri maupun kawin tercatat.<sup>83</sup>

Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang sebagai lembaga pencatat juga menjalankan perintah 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 dimana tugas pokoknya adalah mencatatkan peristiwa penting penduduk Indonesia kedalam database kependudukan.<sup>84</sup> Memiliki kewajiban juga untuk menerapkan aturan yang telah ditetapkan yakni Peraturan Presiden Nomor 96

---

<sup>83</sup> Gamaliel Raymond H, kepala bidang, *Wawancara*, (Malang, 2 Juni 2022)

<sup>84</sup> Pasal 1 ayat (6) 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 pasal menjelaskan “Penyelenggara adalah Pemerintah, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota yang bertanggung jawab dan berwenang dalam urusan Administrasi Kependudukan”, [peraturan.go.id/peraturan](http://peraturan.go.id/peraturan), diakses tanggal 5 Febuari 2022

Tahun 2018 Tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil serta Peraturan Dalam Negeri Nomor 108 Tahun 2019 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil. Ruang lingkup dalam dua aturan tersebut mengatur penerbitan kartu keluarga bagi pasangan nikah sirri.

Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil yang ditetapkan pada 18 Oktober 2018 merupakan aturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 ditetapkan setidaknya bertujuan untuk 3 (tiga) hal,<sup>85</sup> sebagai berikut:

1. Mewujudkan tertib administrasi kependudukan secara nasional
2. Memberikan jaminan dan pengakuan terhadap status pribadi dan status hukum atas setiap Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting yang dialami oleh Penduduk dan/atau Warga Negara Indonesia yang berada di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia
3. Meningkatkan pelayanan Administrasi Kependudukan sejalan dengan tuntutan pelayanan Administrasi Kependudukan yang profesional, memenuhi standar teknologi informasi, dinamis, tertib, dan tidak diskriminatif dalam pencapaian standar pelayanan minimal menuju pelayanan prima yang menyeluruh untuk mengatasi permasalahan kependudukan.

---

<sup>85</sup> Konsideran Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, [peraturan.go.id/peraturan](http://peraturan.go.id/peraturan), diakses tanggal 5 Februari 2022

Berdasarkan tiga tujuan terbitnya peraturan tersebut menjadi marwah sekaligus amanat yang juga harus diemban dan diimplementasikan oleh peraturan-peraturan lain yang bersifat teknik, termasuk dalam peraturan presiden, peraturan pemerintah provinsi, dan peraturan kabupaten atau kota. Ketiga tujuan tersebut juga menjadi fokus utama penelitian ini, terutama dalam hal meningkatkan layanan kependudukan yang menyeluruh terhadap warga negara. Tercapainya tertib administrasi kependudukan, perlindungan hukum peristiwa penting penduduk, dan layanan administrasi kependudukan yang tidak diskriminatif adalah tiga prinsip yang harus selalu diacu dan dijadikan tujuan dalam administrasi kependudukan yang dilakukan oleh pemerintah.

Aturan Penerbitan kartu keluarga bagi pasangan nikah sirri sesuai yang termuat dalam Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 Tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil, sangat disambut dengan baik oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang. Hal ini seperti yang disampaikan oleh Gamaliel Raymond, kesulitan dalam mencatat laporan pasangan suami istri yang telah melangsungkan perkawinan tetapi belum tercatat karena dengan aturan yang lama hanya ada dua kelompok status perkawinan yakni kawin dan belum kawin. Hal ini dilatarbelakangi dengan adanya pengelompokan baru dalam status perkawinan yakni kawin belum tercatat.<sup>86</sup> Istilah baru dalam kartu keluarga tersebut dapat mengakomodir hak administrasi pasangan nikah sirri yang selama ini belum memiliki kejelasan ketika Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang melakukan pendataan dalam kartu keluarga.

---

<sup>86</sup> Gamaliel Raymond H, kepala bidang, *Wawancara*, (Malang, 2 Juni 2022)

Implementasi dari Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 Tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil terhadap pembuatan kartu keluarga bagi pasangan nikah sirri telah dilaksanakan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang. Pelaksanaan dari penerbitan kartu keluarga bagi pasangan nikah sirri ini dapat dilihat dengan data kepemilikan kartu keluarga dengan status kawin belum tercatat warga Kota Malang berdasarkan kecamatan,<sup>87</sup> sebagai berikut:

1. Kecamatan Blimbing 44.180 kartu keluarga
2. Kecamatan Klojen 21.131 kartu keluarga
3. Kecamatan Kedungkandang 50.468 kartu keluarga
4. Kecamatan Sukun 48.610 kartu keluarga
5. Kecamatan Lowokwaru 39.929 kartu keluarga

Berdasarkan data kepemilikan kartu keluarga dengan status kawin belum tercatat tersebut, dapat dipahami bahwasannya Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang telah memberikan kemudahan akses bagi pemohon kartu keluarga pasangan nikah sirri yang belum memiliki kartu keluarga. Pelaksanaan pendataan kependudukan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang, lebih spesifik pembuatan kartu keluarga ketika ada masyarakat yang tidak bisa membuktikan surat nikah atau akta perkawinannya, berdasarkan keterangan bapak Raymond hanya dengan melampirkan surat pernyataan tanggung jawab mutlak yang dijadikan sebagai alat bukti bahwa mereka telah menikah sehingga bisa dicatatkan di dalam kartu keluarga.<sup>88</sup>

---

<sup>87</sup> Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAK) 7 Dinas Pendudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang Per-Februari 2022

<sup>88</sup> Gamaliel Raymond H, kepala bidang, *Wawancara*, (Malang, 2 Juni 2022)

Prosedur pengurusan kartu keluarga bagi pasangan nikah sirri ini pun cukup mudah, pemohon cukup menyiapkan beberapa dokumen terkait syarat-syarat untuk pengurusan kartu keluarga bagi pasangan nikah sirri pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang,<sup>89</sup> dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Mengisi formulir pengajuan KK (F1.01) tanda tangan kepala keluarga
2. Buku nikah/kutipan akta perkawinan atau kutipan akta perceraian
3. Surat Keterangan Pindah/Pindah Datang bagi penduduk yang pindah
4. Surat Keterangan Pindah/Pindah Datang bagi penduduk yang datang dari luar negeri
5. Mengisi formulir surat pernyataan tanggung jawab mutlak (F1.05) bagi perkawinan/perceraian belum tercatat

Setelah persyaratan pemohon kartu keluarga bagi pasangan nikah sirri telah lengkap bisa diproses sesuai mekanisme yang telah ditetapkan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang,<sup>90</sup> sebagai berikut:

1. Pemohon menyerahkan berkas persyaratan pengurusan KK yang sudah benar dan lengkap kepada petugas kependudukan
2. Petugas memproses penerbitan KK setelah sebelumnya memberi tanda terima pengambilan kepada pemohon
3. Pemohon menyerahkan tanda terima pengambilan kepada petugas kependudukan setelah jangka waktu yang ditetapkan selesai
4. Petugas menyerahkan KK yang sudah jadi kepada pemohon
5. Pemohon menandatangani bukti penerimaan berkas

---

<sup>89</sup> Keputusan Kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang No 14 Tahun 2019 Tentang Standar Pelayanan Pada Jenis Pelayanan Administrasi Kependudukan dan Pencatatan Sipil

<sup>90</sup> Keputusan Kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang No 14 Tahun 2019 Tentang Standar Pelayanan Pada Jenis Pelayanan Administrasi Kependudukan dan Pencatatan Sipil

6. Jangka waktu penyelesaian kartu keluarga adalah empat hari kerja



Berdasarkan uraian prosedur dari pengurusan kartu keluarga bagi pasangan nikah sirri oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang telah sejalan dengan peraturan yang ada. Hal ini bisa dilihat sesuai dengan Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 Tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil pasal 11 ayat (1) yang menjelaskan untuk penerbitan kartu keluarga baru bagi warga negara Indonesia bisa melengkapi persyaratan, *pertama*, Buku nikah/kutipan akta perkawinan atau kutipan akta perceraian, *kedua*, Surat Keterangan Pindah/Pindah Datang bagi penduduk yang pindah, *ketiga*, Surat Keterangan Pindah/Pindah Datang bagi penduduk yang datang dari luar negeri.<sup>91</sup>

Dalam hal ketika pemohon kartu keluarga baru warga negara Indonesia tidak bisa menunjukkan Buku nikah/kutipan akta perkawinan, dijelaskan dalam pasal 34 pemohon 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

<sup>91</sup> Pasal 11 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil, [peraturan.go.id/peraturan](http://peraturan.go.id/peraturan), diakses tanggal 5 Februari 2022

perkawinan atau bukti lain yang sah tetapi status hubungan dalam kartu keluarga menunjukkan sebagai suami istri. Demikian halnya diperjelas dalam ketentuan peralihan pasal 79 ayat (1) Penerbitan kartu keluarga karena perubahan data untuk perkawinan yang belum dicatatkan sebelum Peraturan Presiden ini berlaku tetapi status hubungan dalam kartu keluarga menunjukkan sebagai suami isteri dilaksanakan dengan persyaratan surat pernyataan tanggung jawab mutlak kebenaran data perkawinan yang ditandatangani kedua belah pihak dengan diketahui oleh 2 (dua) orang saksi.<sup>92</sup>

Peraturan Dalam Negeri Nomor 108 Tahun 2019 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil sebagai Peraturan Pelaksana juga telah mengatur lebih lanjut terkait pelampiran surat pernyataan tanggung jawab mutlak kebenaran data perkawinan bagi pemohon kartu keluarga pasangan nikah sirri terdapat pada pasal 10 ayat (2) yang menerangkan “penerbitan kartu keluarga baru karena membentuk keluarga baru, dengan memenuhi persyaratan sesuai dengan ketentuan Peraturan Presiden mengenai persyaratan dan tata cara pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil dan dilengkapi dengan syarat lainnya berupa surat pernyataan tanggung jawab mutlak perkawinan/perceraian belum tercatat.”<sup>93</sup>

Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang sebagai instansi publik yang berwenang dalam urusan Administrasi Kependudukan dalam hal ini penerbitan kartu keluarga telah menerapkan kebijakan formulir terbaru sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 109 Tahun 2017 tentang Formulir Dan Buku Yang Digunakan

---

<sup>92</sup> Pasal 34 dan 79 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil, [peraturan.go.id/peraturan](http://peraturan.go.id/peraturan), diakses tanggal 5 Febuari 2022

<sup>93</sup> Pasal 10 ayat (2) Peraturan Dalam Negeri Nomor 108 Tahun 2019 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil, [peraturan.go.id/peraturan](http://peraturan.go.id/peraturan), diakses tanggal 5 Febuari 2022

Dalam Administrasi Kependudukan sebagai syarat-syarat penerbitan kartu keluarga. Sesuai dengan yang diterangkan dalam pasal 4 ayat (2) dan (3) yang menarangkan “formulir pengajuan pelayanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, terdiri dari biodata keluarga, dengan kode F-1.01, Formulir kelengkapan persyaratan pelayanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, terdiri dari surat pernyataan tanggung jawab mutlak perkawinan/perceraian belum tercatat, dengan kode F-1.05.<sup>94</sup>

Penerbitan kartu keluarga bagi pasangan nikah sirri oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang telah relevan dengan norma yang ada. Berdasarkan pengamatan peneliti, norma dan implementasi di lapangan telah sesuai karena perkawinan yang dilakukan tidak tercatat sesuai peraturan yang berlaku sehingga dalam kartu keluarga tertulis kawin belum tercatat. Dalam hal ini, pendataan kependudukan pada aplikasi SIAK diharuskan melampirkan surat pernyataan tanggung jawab mutlak kebenaran data perkawinan sebagai pengganti akta perkawinan atau buku nikah.

Dalam konteks penerbitan kartu keluarga bagi pasangan kawin belum tercatat, tidak semua pasangan nikah sirri kemudian bisa menerbitkan kartu keluarga mereka atau dalam artian ada beberapa kriteria pasangan nikah sirri yang harus melengkapi beberapa syarat tambahan untuk memperoleh kartu keluarga mereka. Seperti halnya yang diungkapkan bapak Raymond, “seorang suami dapat masuk KK istri sirinya dengan status hubungan sebagai suami istri dan status kawin belum tercatat, jadi yang kawin sirri (poligami sirri) itu apabila ada izin dari istri sebelumnya, dan mereka telah berusia 19 tahun keatas berdasarkan permohonan dari masing-masing membuat sptjkm perkawinan belum

---

<sup>94</sup> Pasal 4 ayat (2) dan (3) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 109 Tahun 2017 tentang Formulir Dan Buku Yang Digunakan Dalam Administrasi Kependudukan, [peraturan.go.id/peraturan](http://peraturan.go.id/peraturan), diakses tanggal 5 Febuari 2022



tercatat.”<sup>95</sup> Bersama itu juga, surat pernyataan tanggung jawab mutlak hanya diperkenankan untuk minimal mereka yang telah 19 tahun keatas sebagaimana keterangan narasumber, “pernikahan dibawah umur tidak bisa dicatat karena sesuai aturan minimal 19 tahun keatas”.

Terkait ketentuan syarat tambahan yang telah diuraikan sebelumnya sudah sesuai dengan Surat Edaran yang telah dikeluarkan oleh Kementerian Dalam Negeri Nomor 472.2/15145/DUKCAPIL yang merupakan peraturan turunan dari Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 dan Peraturan Dalam Negeri Nomor 108 Tahun 2019,<sup>96</sup> yang mengatur terkait teknis petunjuk pencantuman status kawin belum tercatat dalam kartu keluarga. Surat Edaran Nomor 472.2/15145/DUKCAPIL mengatur substansi syarat tambahan untuk pengurusan kartu keluarga kawin belum tercatat. “Pemberlakuan Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM) perkawinan belum tercatat tidak diperuntukan untuk perkawinan dibawah umur (belum berusia 19 tahun), sedangkan untuk perkawinan kedua atau lebih harus ada izin tertulis dari isteri sebelumnya.”<sup>97</sup> Pada tahapan syarat tambahan ini Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang pun telah konsisten dengan menerapkan aturan sesuai dengan peraturan turunanya secara keseluruhan, tidak hanya mensyaratkan Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM) untuk memproses kartu keluarga kawin belum tercatat. Namun, dalam hal suami melakukan poligami sirri diharuskan melampirkan juga izin dari istri pertama dan

---

<sup>95</sup> Gamaliel Raymond H, kepala bidang, *Wawancara*, (Malang, 2 Juni 2022)

<sup>96</sup> Surat Edaran Kementerian Dalam Negeri Direktorat Jendral Kependudukan dan Pencatatan Sipil Nomor 472.2/15145/DUKCAPIL tentang Petunjuk Pencantuman Status Kawin Belum Tercatat dalam Kartu Keluarga, [dukcapil.kemendagri.go.id/arsip/7/surat-edaran](http://dukcapil.kemendagri.go.id/arsip/7/surat-edaran), diakses tanggal 5 Febuari 2022

<sup>97</sup> Sebagaimana diatur dalam point 3 Surat Edaran Kementerian Dalam Negeri Direktorat Jendral Kependudukan dan Pencatatan Sipil, [dukcapil.kemendagri.go.id/arsip/7/surat-edaran](http://dukcapil.kemendagri.go.id/arsip/7/surat-edaran), diakses tanggal 5 Febuari 2022

tidak diprosesnya kartu keluarga untuk pernikahan yang dilakukan dibawah umur 19 tahun.

Lebih spesifik terkait dengan kemungkinan terdapat persoalan dobel data dalam pendataan kartu keluarga bagi suami yang melakukan pernikahan dengan istri lebih dari satu juga telah dijelaskan oleh narasumber “Jadi dalam sistem administrasi kependudukan di Indonesia *dengan single identity number* yang sudah berlaku sekarang *single identity number* itu artinya satu penduduk hanya boleh memilih satu NIK hanya boleh memiliki satu KTP hanya boleh memiliki atau terdaftar dalam satu kartu keluarga, misalnya dia nikah siri tiga kali memiliki istri tiga maka si suami hanya boleh tercatat di dalam satu kartu keluarga istrinya dalam salah satu kartu keluarga jadi dia tidak bisa memiliki tiga kartu keluarga tidak bisa memiliki tiga KTP nah istri yang lain suaminya dimana tidak tampak di kartu keluarganya”.<sup>98</sup>

Dalam pelayanan penerbitan kartu keluarga bagi pasangan nikah sirri Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang telah aktif dalam memberikan himbauan pentingnya pencatatan pernikahan, tidak hanya pasif untuk mendata para pasangan nikah sirri ke dalam kartu keluarga saja. Sesuai dengan keterangan narasumber yang menyatakan “Petugas Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang selama ini dalam melayani pengurusan kartu keluarga telah menyarankan para pemohon kartu keluarga pernikahan sirri untuk isbat nikah, supaya tercatat sesuai aturan yang berlaku. Sehingga berimplikasi terhadap akta anak terbit sebagai anak dari ayah dan ibu tidak menggunakan pakai frasa perkawinan yang belum tercatat.”<sup>99</sup>

---

<sup>98</sup> Gamaliel Raymond H, kepala bidang, *Wawancara*, (Malang, 2 Juni 2022)

<sup>99</sup> Gamaliel Raymond H, kepala bidang, *Wawancara*, (Malang, 2 Juni 2022)

Walaupun hanya sebatas himbauan hal ini sangatlah berdasar karena memang Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang pada hal ini tidak menggunakan sifat memaksa untuk memaksakan perihal pencatatan perkawinan. Sebagaimana narasumber menambahkan informasi terkait himbauan pencatatan perkawinan, jadi memang kenyataan dilapangan sekarang pemohon hendak mengurus kartu keluarga petugas fasilitasi disitu, serta tetap petugas menghimbau supaya mereka kawin tercatat. Akan tetapi memang terkadang tidak semua orang mau paham dengan yang petugas sampaikan serta tidak bisa memaksa untuk masalah itu, hanya sebatas himbauan saja.<sup>100</sup>

Sejalan dengan surat edaran yang telah dikeluarkan oleh kementrian dalam negeri nomor 472.2/15145/DUKCAPIL terkait Petunjuk Pencantuman Status Kawin Belum Tercatat dalam Kartu Keluarga dijelaskan bahwasannya “Masing-masing daerah proaktif mensosialisasikan agar setiap perkawinan harus dicatatkan.”<sup>101</sup> Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang dalam hal menghimbau untuk pencatatan perkawinan sesuai dengan aturan yang berlaku sudah tepat dan sejalan dengan aturan yang ada. Walaupun memang tidak bisa dipungkiri sosialisasi yang dilakukan supaya bisa lebih efektif dan masif lagi. Hal ini karena melihat realita sesuai yang diutarakan oleh narasumber bahwasannya pemahaman dan kesadaran masyarakat yang masih rendah mengenai pentingnya pencatatan perkawinan.

Pada konteks mensosialisasikan pencatatan perkawinan sesuai dengan aturan perundang-undangan yang berlaku, Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang telah merencanakan program terkait hal tersebut bekerjasama dengan pihak

---

<sup>100</sup> Gamaliel Raymond H, kepala bidang, *Wawancara*, (Malang, 2 Juni 2022)

<sup>101</sup> Sebagaimana diatur dalam point 6 Surat Edaran Kementrian Dalam Negeri Direktorat Jendral Kependudukan, [dukcapil.kemendagri.go.id/arsip/7/surat-edaran](http://dukcapil.kemendagri.go.id/arsip/7/surat-edaran), diakses tanggal 5 Febuari 2022

terkait. Sebagaimana yang telah diamanatkan oleh kementerian dalam negeri melalui surat edaran nomor 472.2/15145/DUKCAPIL.<sup>102</sup> Kedepannya sudah direncanakan untuk kerjasama dengan Kantor Urusan Agama harapannya bisa sosialisasi kawin tercatat serta kawin yang belum tercatat tersebut bisa kemudian diresmikan. Tetapi memang dalam prosesnya masih belum bisa merealisasikan terkendala faktor pandemi covid serta masih belum tersedianya anggaran untuk merealisasikan.<sup>103</sup> Memang tidak bisa dipungkiri dalam melaksanakan suatu program sangat terkendala masa pandemi, serta masih belum adanya anggaran menyebabkan terkendalanya pelaksanaan program yang sesuai dengan norma yang ada.

Demikian pula dalam pengurusan dokumen kartu keluarga kawin belum tercatat, dapat dilihat dari sebagian besar alasan pemohon untuk melakukan pengurusan dokumen kartu keluarga bukan berlandaskan kesadaran akan pentingnya atas kepemilikan dokumen kependudukan berupa kartu keluarga, melainkan didominasi oleh alasan lain seperti kepentingan untuk merubah akta anak, yang mana dalam pembuatan akta kelahiran untuk sekolah kebanyakan hanya mencantumkan nama ibu saja padahal ada ayahnya. Seperti keterangan dari narasumber “Beberapa yang mengajukan perubahan akta anak yang hanya menerangkan nama ibu. Supaya muncul nama seorang ayah di akta kelahiran, maka dimohonkanlah perubahan akta anak. Jadi nanti ada pembatalan akta kelahiran anak nanti diproseslah permohonan itu. Walaupun ini ayahnya sudah meninggal yang penting dia ada bukti surat pernyataan tanggung jawab mutlak yang dikuatin sama rt rw akan petugas proses.”<sup>104</sup>

---

<sup>102</sup> Sebagaimana diatur dalam point 6 “Masing-masing daerah proaktif mensosialisasikan agar setiap perkawinan harus dicatatkan”, [dukcapil.kemendagri.go.id/arsip/7/surat-edaran](http://dukcapil.kemendagri.go.id/arsip/7/surat-edaran), diakses tanggal 5 Februari 2022

<sup>103</sup> Gamaliel Raymond H, kepala bidang, *Wawancara*, (Malang, 2 Juni 2022)

<sup>104</sup> Gamaliel Raymond H, kepala bidang, *Wawancara*, (Malang, 2 Juni 2022)

Surat edaran kementerian dalam negeri nomor 472.2/15145/DUKCAPIL terkait Petunjuk Pencantuman Status Kawin Belum Tercatat dalam Kartu Keluarga juga mengatur terkait kebijakan “data penduduk dengan status kawin belum tercatat dalam database kependudukan menjadi dasar bagi masing-masing daerah untuk memprogramkan isbat nikah/pengesahan perkawinan dan pencatatan perkawinan massal.”<sup>105</sup> Dari kebijakan tersebut bisa dipahami bahwasannya secara tidak langsung semangat untuk pencatatan pernikahan sesuai aturan perundang-undangan yang berlaku tetap dijadikan prioritas yang utama. Namun memang sangat disayangkan dalam hal ini Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang masih belum bisa merealisasikan sesuai dengan yang diharapkan oleh peraturan yang ada. Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang masih didalam tahapan mewacanakan program tersebut terlepas dari kendala yang dihadapi dilapangan dalam menerapkan aturan tersebut.<sup>106</sup> Semangat untuk bisa bersinergi bersama dengan lembaga terkait seperti Kantor Urusan Agama dan Pengadilan Agama, sudah menjadi suatu keniscayaan untuk bisa saling berkolaborasi dalam mengatasi persoalan serta memberikan kebijakan yang tepat untuk merespon fenomena nikah sirri.

Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang telah menjalankan tugas pelayanannya sesuai dengan peraturan yang ada, yakni mendata dan atau mencatat setiap peristiwa kependudukan serta peristiwa penting sesuai dengan yang dilaporkan oleh setiap warga negara. Begitupun berkaitan dengan Penerbitan kartu keluarga bagi pasangan nikah sirri, Secara umum penerapan Penerbitan kartu keluarga bagi pasangan

---

<sup>105</sup> Sebagaimana diatur dalam point 6 Surat Edaran Kementerian Dalam Negeri Direktorat Jendral Kependudukan, [dukcapil.kemendagri.go.id/arsip/7/surat-edaran](http://dukcapil.kemendagri.go.id/arsip/7/surat-edaran), diakses tanggal 5 Febuari 2022

<sup>106</sup> Gamaliel Raymond H, kepala bidang, *Wawancara*, (Malang, 2 Juni 2022)

nikah sirri oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang telah sejalan dengan norma yang ada.<sup>107</sup> Keberhasilan pemerintah dalam mengimplementasikan aturan tersebut menjadi tolak ukur bahwa pemerintah telah menjalankan asas umum pemerintahan yang baik. Inti pembeda dalam kepengurusan kartu keluarga bagi pasangan nikah tercatat dan nikah belum tercatat adalah adanya pelampiran syarat tambahan berupa surat pernyataan tanggung jawab mutlak bagi pasangan nikah belum tercatat. Namun memang sangat disayangkan terkait dengan sinergi antar lembaga Kantor Urusan Agama dan Pengadilan Agama dengan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang masih belum terealisasi.

#### **B. Implementasi Penerbitan Kartu Keluarga Bagi Pasangan Nikah Sirri Oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang Perspektif Teori Kemanfaatan**

Memperhatikan serangkaian masalah besar di Indonesia terkait dengan persoalan nikah sirri, fakta hukumnya di Kota Malang tidak sedikit masyarakat yang telah mempraktekkan nikah siri. Dengan adanya pernikahan sirri itu ternyata tidak ditemukan data sama sekali karena semuanya sifatnya tertutup dilakukan diam-diam maka ini merugikan istri dan anak-anaknya. Melihat fakta yang ada terkait nikah sirri ini, negara hadir melalui kementrian dalam negeri, bergerak mencari solusi untuk melindungi istri-istri dan anak-anaknya untuk supaya bisa meningkatkan pendataan, memberikan pelayanan publik, dan upaya memberikan perlindungan dan pemenuhan hak konstitusional warga negara khususnya bagi pasangan nikah sirri yang belum memiliki

---

<sup>107</sup> Undang-Undang No 24 Tahun 2013 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan, [peraturan.go.id/peraturan](http://peraturan.go.id/peraturan), diakses tanggal 5 Febuari 2022

dokumen kependudukan berupa kartu keluarga yang berlaku secara nasional dan terintegrasi dengan sistem informasi dan administrasi kependudukan.<sup>108</sup>

Dalam penerbitan kartu keluarga bagi pasangan nikah sirri ini lebih lanjut yang harus dipahami yang menjadikan timbulnya pro kontra terkait aturan ini adalah Dinas Penduduk dan Pencatatan Sipil tidak melegalkan pernikahan. Hal ini dapat dipahami dari yang diutarakan oleh narasumber “untuk mewadahi atau untuk menjadi alat bukti bahwa mereka menikah Siri sehingga bisa dicatatkan di dalam kartu keluarga itu. kami dari dispendukcapil tidak menyatakan pernikahannya itu sah atau tidak, tapi kami mencatat terjadinya peristiwa jadi kami berdasarkan laporan penduduknya dia menyatakan kami sudah menikah kemudian membuat sptjm dan diikuti dengan dua orang saksi di dalam Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM) itu.”<sup>109</sup>

Ketika berbicara terkait dengan pencatatan perkawinan itu akan menghasilkan *output* berupa buku nikah atau akte perkawinan. Berbeda halnya dengan kartu keluarga ini bukan merupakan *output* dari sebuah pencatatan perkawinan tapi pendataan kependudukan jadi yang perlu diperjelas nikah sirri saat ini dicatat dalam kartu keluarga oleh negara bukan merupakan sebuah pencatatan pernikahan akan tetapi lebih kepada pendataan penduduk.<sup>110</sup> Implikasi dari pendataan ini lebih dari cukup untuk bisa melihat data nikah sirri yang selama ini tidak bisa dilihat dengan jelas, yang karena memang disebabkan tidak ada kebijakan yang konkrit dan jelas terkait fenomena nikah sirri yang telah terjadi. Setelah data tersebut masuk dalam sistem administrasi kependudukan dalam

---

<sup>108</sup> Konsideran Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, [peraturan.go.id/peraturan](http://peraturan.go.id/peraturan), diakses tanggal 5 Februari 2022

<sup>109</sup> Gamaliel Raymond H, kepala bidang, *Wawancara*, (Malang, 2 Juni 2022)

<sup>110</sup> Peraturan Dalam Negeri Nomor 108 Tahun 2019 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil, [peraturan.go.id/peraturan](http://peraturan.go.id/peraturan), diakses tanggal 5 Februari 2022

kartu keluarga kita bisa melihat pada tiga kelompok yakni belum kawin, kawin tercatat, dan kawin belum tercatat.<sup>111</sup>

Dinas Penduduk dan Pencatatan Sipil dalam hal ini mendata siapa yang kemudian menikah sirri siapa yang menikah tercatat, kemudian dari pendataan itu dimasukkan dalam kartu keluarga maka didalam kartu keluarga itu ada yang ditulis kawin tercatat dan kawin belum tercatat. Selanjutnya dari data yang telah diperoleh kawin belum tercatat ini bisa diketahui hubungan keluarganya nasabnya menjadi jelas siapa suaminya siapa istrinya siapa anaknya. Sehingga negara dapat mengetahui data-data menikah sirri yang selama ini tidak bisa diakses serta bahkan tidak diketahui sama sekali, karena pelaksanaan menikah tersebut dilakukan diam-diam dan tidak ada yang melakukan pendataan.

Tujuan selanjutnya setelah terkumpulnya data dari menikah belum tercatat ini bisa didorong untuk melakukan isbat menikah, karena memang menikah yang paling sempurna adalah pernikahan yang telah tercatat sesuai dengan aturan perundang-undangan yang berlaku. Pada kondisi inilah kemudian dispendukcapil mendorong untuk pasangan menikah sirri dilakukan pendataan dalam kartu keluarga sehingga data kawin belum tercatat bisa terkumpul. Berdasarkan data tersebut pemerintah daerah bersama pengadilan agama, kantor urusan agama, Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil bisa melakukan isbat menikah yang akhirnya menjadi menikah tercatat.<sup>112</sup>

Aliran utilitarianisme telah ikut andil memberikan pemikiran hukum, dalam hal ini hukum di Indonesia. Aliran yang disebarkan oleh J. Banthem yang menjelaskan bahwa tujuan dari hukum adalah untuk memberikan kemanfaatan kepada orang banyak.

---

<sup>111</sup> Gamaliel Raymond H, kepala bidang, *Wawancara*, (Malang, 2 Juni 2022)

<sup>112</sup> Gamaliel Raymond H, kepala bidang, *Wawancara*, (Malang, 2 Juni 2022), sebagaimana terdapat juga dalam point 6 Surat Edaran nomor 472.2/15145/DUKCAPIL



Kemanfaatan diartikan sama dengan kebahagiaan (*happiness*). Jadi baik-buruk atau adil-tidaknya suatu hukum, dapat dilihat dari sejauh mana hukum tersebut dapat memberikan kebahagiaan bagi masyarakat. Kebahagiaan ini semestinya dapat dirasakan oleh masing-masing individu, atau bila tidak mungkin, maka oleh sebagian besar masyarakat.<sup>113</sup>

Tentu hal tersebut akan mengesampingkan hal-hal yang konkrit. Sehingga yang akan terjadi bisa mengesampingkan unsur atau asas-asas yang lain. Sejatinya hukum mempunyai peran penting sebagai instrumen untuk memberikan manfaat kepada masyarakat secara holistik. Sehingga dalam konteks pemenuhan hak administrasi warga negara oleh Dinas Penduduk dan Pencatatan Sipil dalam penerbitan kartu keluarga bagi pasangan nikah sirri tidak cukup hanya melihat dari undang-undang saja, sebab tidak mengatur dengan jelas dan lengkap, sehingga Dinas Penduduk dan Pencatatan Sipil harus menggali nilai-nilai hukum yang hidup di tengah masyarakat.

Perlu diketahui bersama konstruksi pemenuhan hak administrasi berupa dokumen kartu keluarga bagi pasangan nikah sirri merupakan sepenuhnya mengedepankan manfaat bagi kepastian status warga negaranya dalam database kependudukan. Hal ini dapat teridentifikasi dari tidak ada kebijakan yang konkrit dan jelas terkait fenomena nikah sirri yang telah terjadi di tengah masyarakat, bahkan terkesan adanya pembiaran dengan fenomena yang terjadi. Disini lah negara hadir untuk menjamin terpenuhinya hak warga negara dalam dokumen kependudukan berupa kartu keluarga serta mewadahi pasangan nikah sirri yang selama ini tidak jelas status datanya dalam database administrasi kependudukan.<sup>114</sup>

---

<sup>113</sup> Muhamad Erwin, *Filsafat Hukum: Refleksi*, 179

<sup>114</sup> Konsideran Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, [peraturan.go.id/peraturan](http://peraturan.go.id/peraturan), diakses tanggal 5 Februari 2022

Konsekuensi logis dari terfasilitasinya pasangan nikah sirri ini ialah terkumpulnya data dari nikah sirri tersebut (yang selama ini tidak pernah ada) memberikan implikasi manfaat yang cukup besar.<sup>115</sup> Dari sisi negara sendiri, tercapainya tertib administrasi kependudukan, pemerintah mempunyai database detail dari warga negaranya, serta dapat mendorong pasangan nikah sirri tersebut untuk mengisbatkan pernikahan mereka sehingga tercapailah amanat sesuai aturan yang berlaku. Sedangkan dari sisi warga negara mendapatkan perlindungan hukum dalam peristiwa penting penduduk, dan terfasilitasi dalam administrasi kependudukan yang tidak diskriminatif (menyeluruh), sehingga memudahkan untuk mengakses dokumen penting lainnya seperti paspor, polis asuransi, sertifikat tanah, kartu BPJS.

Relevansi aliran ini dengan penerbitan kartu keluarga bagi pasangan nikah sirri sangatlah erat. Penulis dapat mengkaji penerbitan kartu keluarga bagi pasangan nikah sirri itu lebih kepada kebermanfaat (memberikan kebahagiaan) atau justru menjadi ancaman bagi masyarakat. Jelaslah dalam hal penerbitan kartu keluarga bagi pasangan nikah sirri itu lebih banyak memunculkan kebahagiaan. Karena bagi yang masih belum mencatatkan pernikahan mereka sesuai dengan aturan perundang-undangan yang berlaku, pasangan nikah sirri tersebut masih tetap bisa untuk terdata dalam dokumen resmi negara yakni kartu keluarga yang mana tujuan akhirnya adalah untuk bisa dicatatkan pernikahan mereka melalui isbat nikah. Berdasarkan dari ketercapaian kebahagiaan ini, kehadiran negara untuk menjamin hak administrasi kependudukan setiap warga negara terlebih

---

<sup>115</sup> Gamaliel Raymond H, kepala bidang, *Wawancara*, (Malang, 2 Juni 2022)

penerbitan kartu keluarga bagi pasangan nikah sirri bisa mewujudkan “*the greatest happiness of the greatest number*” (kebahagiaan terbesar dari jumlah orang terbesar).<sup>116</sup>

Keinginan pasangan suami istri nikah sirri untuk bisa mengakses hak mereka dalam dokumen kependudukan berupa kartu keluarga merupakan hal yang lumrah. Menurut kodratnya, manusia menghindari ketidaksenangan dan mencari kesenangan. Kebahagiaan tercapai jika ia memiliki kesenangan dan bebas dari kesusahan. Oleh karena kebahagiaan merupakan tujuan utama manusia dalam hidup. Kemungkinan kebahagiaan (*happiness*) seorang individu itu muncul ialah dengan cara tercapainya keinginannya. Sulit dipungkiri, bahwa siapapun pasti merasa bangga dan bahagia (*happy*) ketika dia mampu mencapai apa yang diinginkan.<sup>117</sup>

Sebagaimana diketahui bahwa, dokumen kependudukan dalam hal ini kartu keluarga merupakan salah satu kebutuhan dasar warga negara. Warga negara yang telah memiliki dokumen kependudukan akan lebih mudah untuk mengurus keperluan dokumen-dokumen lainnya dengan mudah, terdata dalam database pemerintah untuk dasar pembangunan kedepannya.<sup>118</sup> Oleh karenanya dokumen kependudukan dalam hal ini kartu keluarga adalah sebuah kebutuhan dasar bagi warga negara, maka Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 96 Tahun 2018 Tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil telah menjadi fasilitas yang dapat dijadikan dasar bagi pasangan suami istri nikah sirri untuk kepengurusan dokumen kependudukan.<sup>119</sup> Dengan demikian maka adanya aturan tersebut sangatlah bermanfaat, dan sangat wajar jika kehadiran aturan tersebut disambut dengan kebahagiaan (*happiness*)

---

<sup>116</sup> Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum*, 204

<sup>117</sup> Otje Salman, S, *Filsafat Hukum*, 44

<sup>118</sup> Fulthoni, *Memahami Kebijakan*, 3

<sup>119</sup> Republik Indonesia Nomor 96 Tahun 2018 Tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil, [peraturan.go.id/peraturan](http://peraturan.go.id/peraturan), diakses tanggal 5 Februari 2022

oleh masyarakat sebagai solusi atas problematika kebutuhan dasar mereka yakni kepemilikan dokumen kependudukan.

Dalam konteks hak administrasi warga negara, kebahagiaan terbesar adalah dengan kemudahan untuk mengakses kepemilikan dokumen kependudukan yang dikeluarkan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil. Kebahagiaan semacam ini salah satunya bisa diwujudkan dengan adanya aturan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 96 Tahun 2018 Tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil yang mana mengatur terkait kemudahan untuk memperoleh kartu keluarga bagi pasangan nikah sirri. Selain itu, kebahagiaan ini bukan hanya dirasakan oleh segelintir orang, melainkan oleh banyak orang. Keberadaan aturan tersebut membuat warga negara terutama pasangan niakh sirri untuk bisa lebih mudah mengakses hak dokumen kependudukan mereka berupa kartu keluarga. Setidaknya ada beberapa aspek yang bisa dijadikan tolak ukur kebahagiaan yang timbul<sup>120</sup> sebagai berikut:

Pertama, aspek intensitas dan lamanya kebahagiaan. Kebahagiaan yang ditimbulkan karena terpenuhinya hak dokumen kependudukan berupa kartu keluarga. Merujuk selama telah terpenuhinya hak dasar warga negara berupa kartu keluarga akan menjadikan pasangan nikah sirri kedepannya serta seterusnya mudah dalam mendapatkan hak mereka.

Kedua, aspek kepastian dan kedekatan pada kebahagiaan. Dengan terpenuhinya dokumen kependudukan berupa kartu keluarga, pasangan suami istri nikah sirri mendapatkan kepastian hukum, serta kejelasan dalam database kependudukan negara.

---

<sup>120</sup> Otje Salman, S, *Filsafat Hukum*, 44

Ketiga, Kemungkinan kesenangan akan mengakibatkan adanya kesenangan tambahan berikutnya. Kebahagiaan yang ditimbulkan karena terpenuhinya hak dokumen kependudukan berupa kartu keluarga. Merujuk selama telah terpenuhinya hak dasar warga negara berupa kartu keluarga akan menjadikan pasangan nikah sirri kedepannya serta seterusnya mudah dalam mendapatkan hak sipil dan politik warga negara. Hak atas identitas merupakan bentuk pengakuan negara terhadap keberadaan seseorang didepan hukum.

Keempat, Kemurnian tentang tidak adanya unsur-unsur yang menyakitkan. Keberadaan aturan penerbitan kartu keluarga bagi pasangan nikah sirri akan menghantarkan pada kebahagiaan instrinsik, berupa keluarga harmonis yang memiliki kejelasan legalitas dokumen kartu keluarga. Melalui aturan penerbitan kartu keluarga bagi pasangan nikah sirri juga berpotensi untuk membentuk ikatan keluarga berdasarkan aturan undang-undang dengan terfasilitasi mengisbatkan pernikahan mereka.

Jika penulis integrasikan dalam teori hukum islam dijelaskan bahwasanya tujuan hukum islam adalah kemaslahatan umat. Menurut At-Tufi, tujuan hukum Islam adalah memberikan perlindungan terhadap kemaslahatan manusia. Cara menentukan kemaslahatan manusia, khususnya dalam bidang kajian muamalat, adalah manusia memiliki kewenangan tertinggi dari nash atau ijma' di dalam menentukannya. Jika manusia menentukan kemaslahatan manusia yang bertentangan dengan nash dan atau ijma, maka yang harus didahulukan adalah kemaslahatan manusia berdasarkan sudut pandang manusia itu sendiri.<sup>121</sup>

---

<sup>121</sup> Abdallah M. al-Husayn al-Amiri, *Dekonstruksi Sumber Hukum Islam Pemikiran Hukum Najm ad-Din Thufi*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2004), 49

Tolak ukur kemaslahatan, menurut At-Tufi, didasarkan pada perspektif manusia sehingga perlindungan terhadapnya dalam masalah hukum muamalat lebih didahulukan atas pertimbangan hukum lain. Cara menentukan kemaslahatan menurut At-Tufi, adalah melalui cara-cara yang diberikan Allah kepada manusia, yaitu sifat-sifat alami, pengalaman-pengalaman hidup manusia sendiri, dan tuntunan akal atau intelegensinya sendiri. Dengan kata lain, hakim tertinggi dari kemaslahatan kehidupan manusia bukanlah teks-teks keagamaan atau kesimpulan ahli hukum, melainkan tuntutan-tuntutan akal atau intelegensia dalam seluruh kehidupan manusia itu sendiri.<sup>122</sup>

Bahwasannya masalah mursalah At-Tufi baik secara *urf*, adalah manfaat, guna, kebaikan, sedangkan lawan darinya yaitu *mafsadat* (kerusakan). Artinya dapat dikatakan masalah secara majazi tidak hanya memberikan pengertian manfaat dan kebaikan tapi juga mencakup sebab-sebab yang melahirkan manfaat dan kebaikan (yang menjadi sebab kebaikan dan manfaat tersebut muncul).<sup>123</sup> Upaya yang dilakukan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil terkait aturan penerbitan kartu keluarga bagi pasangan nikah sirri ini sendiri merupakan sebab timbulnya manfaat yang mana bisa menghadirkan kepastian serta kejelasan dalam administrasi kependudukan secara umum dan secara khusus menjamin kejelasan status dalam hubungan anggota keluarga dalam database kependudukan. Tentu masalah At-Tufi disini sangatlah relevan dengan upaya yang dilakukan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil.

Upaya yang dilakukan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil terkait aturan penerbitan kartu keluarga bagi pasangan nikah sirri juga merupakan kemaslahatan yang sejalan dengan tujuan syara', adapun yang dimaksudkan dengan tujuan syara' disini

---

<sup>122</sup> Abdallah M. al-Husayn al-Amiri, *Dekonstruksi Sumber*, 43

<sup>123</sup> Qusthoniah. "Al-Maslahah dalam pandangan Najmuddin At-Thufi". *Jurnal Syari'ah*, No II, (Oktober 2013), 41

ialah terjaganya jiwa dan keturunan.<sup>124</sup> Dengan terpenuhinya hak dasar warga negara berupa kartu keluarga akan menjadikan pasangan nikah sirri kedepannya serta seterusnya mudah dalam mendapatkan hak sipil dan politik warga negara. Hak atas dokumen kependudukan merupakan bentuk pengakuan negara terhadap keberadaan seseorang didepan hukum. Terlindunginya hak dari sisi administrasi juga memperjelas status hubungan dalam anggota keluarga siapa suami siapa istri dan anak.

Menolak *masfsadat* yang juga terkandung di dalam upaya yang dilakukan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil terkait aturan penerbitan kartu keluarga bagi pasangan nikah sirri ialah menghindari pengabaian fenomena nikah sirri yang telah terjadi ditengah masyarakat serta terfasilitasinya pasangan nikah sirri ini dalam kartu keluarga menghindari dari ketidakjelasan status pasangan nikah sirri tersebut dalam database kependudukan sehingga memperjelas dan memudahkan pemerintah dalam pendataan kependudukan dalam rangka pemenuhan kesejahteraan bagi warga negara.<sup>125</sup>

Sebagaimana upaya yang dilakukan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil terkait aturan penerbitan kartu keluarga bagi pasangan nikah sirri adalah sesuatu yang tidak dianjurkan atau dilarang oleh nash Al-Qur'an atau hadis. Di sini lah masalah mursalah mengambil peran.<sup>126</sup> Dalam hal ini, sesuatu yang mengarah pada kemaslahatan umum akan menjadi acuan dalam pengambilan kesimpulan hukum. Masalah mursalah at-Thufi yang cenderung mengedepankan masalah umum yang ada di masyarakat justru memperkuat kesimpulan bahwa upaya yang dilakukan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil terkait aturan penerbitan kartu keluarga bagi pasangan nikah sirri adalah

---

<sup>124</sup> Zulfa Hudyani. "Kontribusi Masalah At-Thufi". *Teraju: Jurnal Syariah Dan Hukum*, No.2 (September 2019), 48

<sup>125</sup> Gamaliel Raymond H, kepala bidang, *Wawancara*, (Malang, 2 Juni 2022)

<sup>126</sup> Abdallah M. al-Husayn al-Amiri, *Dekonstruksi Sumber*, 43

sesuai, mengingat ketika terjadi pembiaran tidak ada kebijakan serta usaha yang konkrit dalam mengatasi fenomena nikah sirri ini yang mengandung banyak *mafsadah*.

Sebagaimana yang dijelaskan diatas bahwa masalah Najamuddin At-Thufi adalah tidak hanya berupaya mendatangkan manfaat tetapi juga menolak mafsadat yang akan terjadi, dengan tujuannya adalah untuk kemaslahatan bagi umat manusia. Peraturan penerbitan kartu keluarga bagi pasangan nikah sirri ini sendiri bertujuan untuk tercapainya kepastian, kejelasan status, pemenuhan hak konstitusional warga negara, serta tujuan akhirnya ialah pencatatan semua pernikahan sesuai dengan aturan yang berlaku. Sehingga pengaturan pemberian kartu keluarga bagi pasangan nikah sirri adalah kebijakan yang sudah tepat. Hal tersebut dapat dinilai dari hasil penelitian di atas mengenai penerbitan kartu keluarga bagi pasangan nikah sirri ternyata lebih banyak mengandung kemaslahatan.

Perlu digarisbawahi disini bahwa penerbitan kartu keluarga bagi pasangan nikah sirri bukan merupakan legitimasi negara dalam melegalkan nikah sirri, namun hanya sebagai kebijakan afirmatif untuk sementara waktu sampai dilaksanakan pencatatan perkawinan atau isbat nikah/pengesahan perkawinan. Adapun ketetapan mengenai pencatatan perkawinan sudah jelas terdapat Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.



## **BAB VI**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan uraian penjelasan serta penelitian yang telah dilakukan dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Implementasi kebijakan penerbitan kartu keluarga bagi pasangan nikah sirri Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang sudah berjalan cukup baik. Pelaksanaan penerbitan kartu keluarga bagi pasangan nikah sirri Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang dalam perspektif hukum telah sesuai dan relevan dengan ketentuan peraturan tentang administrasi kependudukan dalam tata kelola administrasi kependudukan sebagaimana diatur dalam 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, Peraturan Presiden No 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil maupun petunjuk teknis lainnya mengenai penerbitan kartu keluarga bagi pasangan nikah sirri. Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang telah menerbitkan kartu keluarga dengan kolom status kawin belum tercatat. Namun memang masih menjadi kekurangan dalam hal bersinergi dengan instansi terkait seperti Pengadilan Agama, Kantor Urusan Agama, serta Pemerintah Daerah untuk aktif dalam mensosialisasikan pentingnya pencatatan pernikahan, menindaklanjuti data

penduduk dengan status kawin belum tercatat dalam database kependudukan untuk memprogramkan isbat nikah dan pencatatan perkawinan massal.

2. Fakta hukum yang ditemukan dan terjadi di lapangan menunjukkan banyak sekali masyarakat masih melaksanakan praktik nikah yang tidak tercatat secara resmi di kantor urusan agama dan dinas penduduk dan pencatatan sipil yang lazim dikenal dengan sebutan nikah sirri, negara hadir melalui Kementerian Dalam Negeri, bergerak mencari solusi untuk melindungi istri-istri dan anak-anaknya agar mendapatkan perlindungan serta dalam rangka pemenuhan hak konstitusional warga negara. Dalam konteks pemenuhan hak administrasi warga negara oleh Dinas Penduduk dan Pencatatan Sipil dalam penerbitan kartu keluarga bagi pasangan nikah sirri disini memberikan kemanfaatan untuk menjamin terpenuhinya hak dokumen kependudukan berupa kartu keluarga bagi warga negaranya serta mewadahi pasangan nikah sirri yang selama ini tidak jelas status datanya dalam database administrasi kependudukan. Pada penerapan regulasi ini dijadikan sebagai kebijakan afirmatif dengan berdasar pada paradigma melayani, memfasilitasi, dan mempermudah kepemilikan kartu keluarga. Upaya yang dilakukan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil terkait aturan penerbitan kartu keluarga bagi pasangan nikah sirri adalah sesuai dengan nilai kemaslahatan yang mana bisa menghadirkan kepastian dalam administrasi kependudukan secara umum dan secara khusus menjamin kejelasan dalam hubungan anggota keluarga, mengingat ketika terjadi pembiaran tidak ada kebijakan serta usaha yang konkrit dalam mengatasi fenomena nikah sirri ini yang mengandung banyak *mafsadah*.

## **B. Saran**

Sudah menjadi tugas negara untuk hadir dalam menghadapi fenomena nikah sirri ini, supaya tidak ada menjadi permasalahan yang berlarut-larut. Negara patut untuk hadir memberikan dokumen kependudukan kepada seluruh warga negara sebagai suatu upaya perlindungan serta dalam rangka pemenuhan hak konstitusional warga negara, tentu saja dengan tujuan agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Negara melalui Dispendukcapil disini hadir untuk memenuhi hak administrasi setiap warga negara serta bertujuan untuk melakukan pendataan secara gamblang dari pernikahan mereka yang selama ini belum terdata dalam sistem kependudukan. Mendata siapa yang kemudian nikah sirri siapa yang nikah tercatat, kemudian pendataan itu dimasukkan dalam kartu keluarga maka didalam kartu keluarga itu ada yang ditulis kawin tercatat dan kawin belum tercatat.

Terobosan baru yang dilakukan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan dengan hadirnya aturan ini menjadikan jembatan bagi masyarakat yang melakukan nikah sirri dengan pemerintah terhadap fenomena nikah sirri ini. Dalam konteks pemenuhan hak administrasi warga negara oleh Dinas Penduduk dan Pencatatan Sipil dalam penerbitan kartu keluarga bagi pasangan nikah sirri disini memberikan kemanfaatan untuk menjamin terpenuhinya hak dokumen kependudukan berupa kartu keluarga bagi warga negaranya serta mewadahi pasangan nikah sirri yang selama ini tidak jelas status datanya dalam database administrasi kependudukan. Pada penerapan regulasi ini dijadikan sebagai kebijakan afirmatif dengan berdasar pada paradigma melayani, memfasilitasi, dan mempermudah kepemilikan kartu keluarga.

Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil hendaknya lebih memperhatikan lagi sosialisasi kepada masyarakat akan pentingnya kepemilikan dokumen kependudukan terutama kartu keluarga pada setiap keluarga untuk mempermudah segala jenis urusan yang berkaitan dengan administrasi kependudukan. Keberhasilan pemerintah dalam mengimplementasikan aturan tersebut menjadi tolak ukur bahwa pemerintah telah menjalankan asas umum pemerintahan yang baik, maka untuk mendukung pelaksanaan penerbitan kartu keluarga bagi pasangan nikah sirri direkomendasikan kepada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil untuk dapat bersinergi bersama Pengadilan Agama, Kantor Urusan Agama, serta Pemerintah Daerah untuk aktif dalam mensosialisasikan pentingnya pencatatan pernikahan serta untuk menindaklanjuti data pasangan kawin belum tercatat, sehingga dapat difasilitasi untuk isbat nikah dan pencatatan perkawinan massal, sebagaimana yang diatur dalam Surat edaran nomor 472.2/15145/DUKCAPIL terkait Petunjuk Pencantuman Status Kawin Belum Tercatat dalam Kartu Keluarga.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Ali, Achmad. *Menguak Tabir Hukum*. Bogor: Ghalia Indonesia, 2008.
- Ashshofa, Burhan. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Asdi Mahasatya, 2014.
- Djubaedah, Neng. *Pencatatan Perkawinan dan Perkawinan Tidak Dicatat Menurut Hukum Tertulis di Indonesia dan Hukum Islam*. Jakarta: Sinar Grafika, 2012.
- Erwin, Muhamad. *Filsafat Hukum: Refleksi Kritis Terhadap Hukum*. Jakarta: Rajawali Press, 2013.
- Friedman, W. *Teori dan Filsafat Hukum: Idealisme Filosofis dan Problema Keadilan*, terj. Legal Theory, Muhamad Arifin. Jakarta : Rajawali, 1994.
- Fulthoni, Memahami Kebijakan Administrasi Kependudukan, Jakarta: ILRC, 2009.
- Johan Nasution, Bahder. *Metode Penelitian Ilmu Hukum*. Bandung: Mandang Maju, 2008.
- Kiswati, Tsuroya. *Perkawinan di Bawah Tangan (Sirri) dan Dampaknya Bagi Kesejahteraan Istri dan Anak di Daerah Tapal Kuda Jawa Timur*. Surabaya: Pusat Studi Gender IAIN Sunan Ampel, 2003.
- M. al-Husayn al-Amiri Abdallah. *Dekonstruksi Sumber Hukum Islam Pemikiran Hukum Najm ad-Din Thufi*. Jakarta: Gaya Media Pratama, 2004.
- Martono, Nanang. *Metode Penelitian Kuantitatif : Analisis Isi dan Analisis Data*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2014.
- Matthew B. Miles, A. Michael Huberman, *Analisis data kualitatif buku sumber tentang metode metode baru*, terj. Tjetjep Rohendi. Jakarta: UI-Press, 2014.
- Nasution, Khoiruddin. *Hukum Perdata (Keluarga) Islam Indonesia dan Perbandingan Hukum Perkawinan di Dunia Muslim*. Yogyakarta: Academia Tazzafa, 2009.
- Saifullah, *Tipologi Penelitian Hukum*, Malang: Intelegensia Media, 2015.
- Salman, S, Otje. *Filsafat Hukum (Perkembangan & Dinamika Masalah)*, Bandung: Refika Aditama, 2010.
- Sinambela, Lijan Poltak. *Reformasi Pelayanan Publik; Teori, Kebijakan, dan Implementasi*. Jakarta: PT. Bumi Aksara, 2006.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia Press, 1986.

Subagyo, Joko P. *Metode Penelitian dalam Teori dan Praktik*. Jakarta: PT Rineka Cipta, 2004.

Syarifuddin, Amir. *Hukum Perkawinan Islam Indonesia*. Jakarta: Prenada Media, 2006.

### **Jurnal**

Adillah, Siti Ummu. “Analisis Hukum Terhadap Faktor-Faktor Yang Melatarbelakangi Terjadinya Nikah Sirri dan Dampaknya Terhadap Perempuan (Istri) dan Anak-Anak”. *Dinamika Hukum*, 11. Februari, 2011.

Al Amruzi, Fahmi. “Pencatatan Perkawinan Dan Problematika Kawin Siri”. *Ulumul Syar’i*. 2. Desember 2020.

Amin, Moh. “Dualisme Hukum Nikah Sirri di Indonesia dalam Perspektif Fiqih Indonesia”. *Studi Keislaman*. 1. Juni 2015.

Amnawaty dan Ade Oktariatas, “Reformasi Sistem Hukum Pencatatan Perkawinan Warga Muslim dan Perlindungan Hukum Anak dari Nikah Sirri”. *Nihzam*, 1, Januari-Juni 2019.

Bafadhal, Faizah. “Nikah Siri dalam Perspektif Undang-undang Perkawinan”, *Ilmu Hukum*.

Fadil, “Implikasi Yuridis Terhadap Penerbitan Kartu Keluarga Bagi Pasangan Nikah Siri Di Indonesia”. *Mediasas*, 01, Januari-Juni, 2021.

Fathudin AW, Syukri. dan Vita Fitria, “Problematika Nikah Siri dan Akibat Hukumnya bagi Perempuan”. *humaniora*, 1. April 2010.

Hudiyani. Zulfa. “Kontribusi Masalah At-Thufi”. *Teraju: Jurnal Syariah Dan Hukum*. No.2 September 2019.

Maloko, Tahir. “Nikah sirri perspektif Hukum Islam”, *Sipakalebby*, 2, Desember 2014.

Qusthoniah. “Al-Maslahah dalam pandangan Najmuddin At-Thufi”. *Jurnal Syari’ah*. No II. Oktober 2013.

Usman, Rachmadi. “Makna Pencatatan Perkawinan Dalam Peraturan Perundang-Undangan Perkawinan di Indonesia”. *Legislasi Indonesia*. 03. September, 2017.

### **Peraturan**

Keputusan Kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang No 14 Tahun 2019 Tentang Standar Pelayanan Pada Jenis Pelayanan Administrasi Kependudukan dan Pencatatan Sipil.

- Peraturan Dalam Negeri Nomor 108 Tahun 2019 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 109 Tahun 2017 tentang Formulir Dan Buku Yang Digunakan Dalam Administrasi Kependudukan.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 118 Tahun 2017 Tentang Blangko Kartu Keluarga, Registrasi dan Kutipan Akta Pencatatan Sipil.
- Peraturan Walikota Malang Nomor 32 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 96 Tahun 2018 Tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil.
- Surat Edaran Kementrian Dalam Negeri Direktorat Jendral Kependudukan dan Pencatatan Sipil Nomor 472.2/15145/DUKCAPIL tentang Petunjuk Pencantuman Status Kawin Belum Tercatat dalam Kartu Keluarga.
- 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.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

### **Tesis dan Skripsi**

- Aljarofi, Amanda Zubaidah. "Analisis Yuridis Terhadap Dijadikannya Kategori Perkawinan Belum Tercatat Sebagai Salah Satu Status Perkawinan Dalam Blangko Kartu Keluarga". Skripsi. Surabaya: UIN Sunan Ampel, 2019.
- Khalik, Abdul. "Kedudukan Pencatatan Perkawinan Terkait Lahirnya Perpres No. 96 Tahun 2018". Skripsi. Banjarmasin: UIN Antasari, 2019.
- Saragih, Rayani. "Pergeseran Hukum Pencatatan Kelahiran Anak Dari Perkawinan Tidak Tercatat (Studi Pada Kantor Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kota Dumai)". Tesis MA. Medan: Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, 2017.
- Setiawan, Fuji. "Pembuatan Akta Kelahiran Anak Dari Perkawinan Yang Belum Tercatat Berdasarkan Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (Sptjm) Kebenaran Sebagai Pasangan Suami Istri (Studi Di Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kota Padang)". Tesis MA, Padang: Universitas Andalas, 2020.

## LAMPIRAN-LAMPIRAN

## LAMPIRAN 1

Tabel 1. 2 Struktur Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang

<b>Kepala Dinas</b>	Dra. Eny Hari Sutiarny, MM
<b>Sekretaris Dinas</b>	Ir. Dahliana Lusi Ratnasari, MM
Kasubbag Umum Dan Kepegawaian	Emy Suryani, SE
Kasubbag Perencanaan Dan Keuangan	Dra. Titin Hartini Widyastuti
<b>Kepala Bidang Pencatatan Sipil</b>	Ir. Roos Asri Ratna Wijaya., M.AP
Kepala Seksi Kelahiran	Made Neny Tjandra Dewi, SE
Kepala Seksi Perkawinan Dan Perceraian	Dra. Nurul Laily Agus Dwiwati
Kepala Seksi Perubahan Status Anak, Pewarganegaraan Dan Kematian	A. Sri Susetyowati, SS., M.Si
<b>Kepala Bidang Pendaftaran Penduduk</b>	Drs. Gamaliel Raymond H., M.AP
Kepala Seksi Identitas Penduduk	Sri Mulyani, SH
Kepala Seksi Pindah Datang Penduduk	-
Kepala Seksi Pendataan Penduduk	Ida Jusnita, SE
<b>Kepala Bidang Pengelolaan Informasi Administrasi Kependudukan (PIAK) Dan Pemanfaatan Data</b>	Drs. Sudarmanto, MM



Kepala Seksi Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAK)	M. Wahyu Hidayat, S.Kom., MM
Kepala Seksi Pengolahan Dan Penyajian Data Kependudukan	M. Wahyu Hidayat, S.Kom., MM (Plt)
Kepala Seksi Kerjasama Dan Inovasi Pelayanan	-