

Kepastian Hukum terhadap Pencatatan Kematian Penduduk yang Tidak Memiliki Nomor Induk Kependudukan (NIK)

Rahayu Lidiyowati¹, Herowati Poesoko², Moh. Zeinudin³

¹²³Universitas Wiraraja, Madura

zzarroh@gmail.com¹, poesokoherowati48@gmail.com², zain.fh@wiraraja.ac.id³

ABSTRACT

Death registration is a population administration service aimed at providing legal certainty for individuals after death. However, a challenge arises when reporting the death of an individual who does not possess a Population Identification Number (NIK). Current legislation does not specifically outline the death registration procedure under these circumstances, while the Population Administration Information System (SIAK) operates strictly on a NIK basis. This study aims to analyze the authority of the Population and Civil Registration Office (Disdukcapil) in registering deaths without a NIK, the resulting legal consequences, and future legal concepts. This research employs a normative juridical method with statutory, conceptual, case, historical, and comparative approaches. The results indicate that the absence of a NIK does not eliminate the state's obligation to register a death. Disdukcapil exercises administrative discretion and utilizes the Absolute Responsibility Statement (SPTJM) as a solution to overcome the legal vacuum. The legal consequences of this registration implicate the alteration of the legal subject's status, the opening of inheritance rights, and the protection of state data validity. Future concepts require the reconstruction of specific population administration regulations, the strengthening of an adaptive SIAK, cross-agency data integration, and the standardization of operational procedures nationally to guarantee legal certainty.

Keywords: legal certainty; death registration; Population Identification Number (NIK)

ABSTRAK

Pencatatan kematian merupakan pelayanan administrasi kependudukan yang bertujuan memberikan kepastian hukum terhadap penduduk setelah kematian. Namun, tantangan muncul ketika pelaporan kematian terjadi pada penduduk yang tidak memiliki Nomor Induk Kependudukan (NIK). Perundang-undangan saat ini tidak menjabarkan secara spesifik prosedur pencatatan kematian dalam kondisi tersebut, sementara Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAK) berbasis NIK. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kewenangan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Disdukcapil) dalam mencatatkan kematian tanpa NIK, akibat hukum yang ditimbulkan, serta konsep ke depan terkait ketentuan hukumnya. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, kasus, sejarah, dan perbandingan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa ketiadaan NIK tidak menghapus kewajiban negara untuk mencatatkan kematian. Disdukcapil menggunakan kewenangan diskresi administratif dan instrumen Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM) sebagai solusi mengatasi kekosongan hukum. Akibat hukum dari pencatatan ini berimplikasi pada perubahan status subjek hukum, terbukanya hak waris, serta perlindungan terhadap validitas data negara. Konsep ke depan memerlukan rekonstruksi regulasi administrasi kependudukan yang spesifik, penguatan SIAK yang adaptif, integrasi data lintas instansi, serta standardisasi prosedur operasional secara nasional untuk menjamin kepastian hukum.

Kata Kunci: kepastian hukum; pencatatan kematian; Nomor Induk Kependudukan.

PENDAHULUAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 28D ayat (1) menegaskan bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil. Sebagai wujud dari amanat konstitusi tersebut, negara diwajibkan untuk memberikan perlindungan dan pengakuan terhadap penentuan status pribadi dan status hukum atas setiap peristiwa penting yang dialami penduduknya. Salah satu peristiwa penting yang mutlak dialami setiap manusia dan wajib dilaporkan kepada negara adalah kematian (Pasal 44 UU No. 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan).

Pencatatan kematian memegang peranan vital karena memberikan kepastian hukum mengenai status seseorang yang telah meninggal dunia, yang dibuktikan dengan Kutipan Akta Kematian. Akta ini tidak hanya penting bagi ahli waris untuk mengurus hak-hak keperdataan (seperti pembagian warisan, asuransi, dan pensiun), namun juga penting bagi negara dalam menjaga keakuratan dan validitas data kependudukan nasional.

Tantangan nyata di lapangan, sebagaimana yang kerap dihadapi oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Disdukcapil) adalah adanya laporan kematian penduduk yang tidak memiliki Nomor Induk Kependudukan (NIK). Ketiadaan NIK ini dapat disebabkan oleh berbagai faktor, seperti penduduk tersebut memang belum pernah terekam dalam *database* kependudukan atau NIK-nya telah terhapus dari sistem akibat ketiadaan aktivitas atau sudah lama meninggal sebelum adanya KTP Elektronik dan Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAK) terpusat.

Permasalahan hukum muncul ketika tata cara pencatatan administrasi pada Disdukcapil sangat bergantung pada aplikasi SIAK yang berbasis pada NIK. Secara hierarki regulasi, UU No. 24 Tahun 2013 mewajibkan pencatatan setiap kematian, namun aturan pelaksanaannya (PP No. 40 Tahun 2019 dan Peraturan Presiden No. 96 Tahun 2018, serta Permendagri No. 108 Tahun 2019) tidak mengatur secara spesifik dan teknis bagaimana mekanisme bagi penduduk yang sama sekali tidak memiliki NIK. Kebuntuan sistem ini pada praktiknya disiasati oleh Disdukcapil menggunakan pedoman administratif berupa Surat Edaran dari Direktorat Jenderal Kependudukan dan Pencatatan Sipil, serta pemberlakuan Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM), maupun mengarahkan masyarakat untuk mendapatkan Penetapan Pengadilan.

Ketiadaan norma hukum yang eksplisit dan mengikat (setingkat Peraturan Pemerintah atau Peraturan Menteri) rentan menimbulkan ketidakpastian hukum, perbedaan standar pelayanan antar daerah, serta rawan terhadap praktik pemalsuan dokumen kematian. Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan untuk mengkaji secara mendalam mengenai kewenangan Disdukcapil dalam menerbitkan akta kematian bagi penduduk yang tidak memiliki NIK, akibat hukum yang ditimbulkannya, serta memformulasikan konsep ketentuan hukum ke depan guna mengisi kekosongan hukum yang ada demi terciptanya kepastian hukum yang berkeadilan.

METODE PENELITIAN

Tipe penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif, yaitu penelitian yang mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif. Pendekatan masalah yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan kasus (*case approach*), dan pendekatan perbandingan (*comparative approach*) dengan mengkomparasikan sistem kependudukan di Malaysia dan Jepang. Pengumpulan bahan hukum bersumber dari bahan hukum primer (UU Adminduk, KUHPerdara, dll) dan bahan hukum sekunder. Analisis dilakukan secara deduktif dengan menguraikan fakta-fakta hukum, menarik kesimpulan, dan memberikan preskripsi atas kekosongan hukum yang terjadi.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kewenangan Disdukcapil dalam Menerbitkan Akta Kematian Penduduk Tanpa NIK

Kewenangan Disdukcapil dalam penyelenggaraan pencatatan sipil merupakan kewenangan atributif yang bersumber langsung dari UU No. 24 Tahun 2013 tentang Perubahan atas UU No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan. Atribusi ini menegaskan bahwa instansi pelaksana berkewajiban memastikan setiap peristiwa penting, termasuk kematian, tercatat secara hukum.

Secara normatif, ketiadaan NIK tidak boleh menggugurkan kewajiban negara dalam memberikan pelayanan pencatatan sipil. Hal ini didasarkan pada pemenuhan hak konstitusional penduduk. Dalam operasionalnya, SIAK adalah instrumen birokrasi, bukan prasyarat lahirnya keadilan. Menurut teori kepastian hukum Jan Michiel Otto, hukum harus memberikan pedoman yang jelas dan instansi pemerintah harus menerapkannya secara konsisten (Otto, 2003). Menghadapi kekakuan sistem SIAK yang menolak *input* tanpa NIK, Kepala Disdukcapil memiliki dasar hukum untuk melakukan "Diskresi" sesuai dengan amanat UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Diskresi ini bertujuan untuk mengisi kekosongan hukum dan mengatasi stagnasi pemerintahan demi kemanfaatan umum.

Praktik pelayanan di lapangan, yang dipandu oleh Surat Dirjen Dukcapil No. 472.12/932/Dukcapil (2018) dan No. 400.8.4.4/13751/Dukcapil (2024), memungkinkan Disdukcapil mencatat kematian melalui mekanisme identifikasi alternatif. Ketika NIK tidak ada, pencatatan dapat didasarkan pada pembuktian materiil menggunakan dokumen pendukung (buku nikah lama, ijazah, paspor), pengesahan kepala desa, serta Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM) yang ditandatangani oleh pemohon dan dua orang saksi, atau melalui instrumen Penetapan Pengadilan bagi jenazah yang identitas/keberadaannya sama sekali tidak jelas. Kutipan Akta Kematian yang terbit melalui kewenangan diskresi ini adalah sah, merupakan akta autentik, dan memiliki kekuatan pembuktian yang sempurna.

Akibat Hukum Pencatatan Kematian Penduduk Tanpa NIK

Diterbitkannya kutipan akta kematian bagi penduduk, meskipun tanpa NIK, melahirkan akibat hukum yang multidimensional, baik di ranah hukum privat maupun publik:

- a. Perubahan Status Hukum Keperdataan
Berdasarkan Pasal 2 KUHPdata, setiap manusia adalah subjek hukum hingga ia meninggal dunia. Akta kematian secara yuridis membuktikan dan mengakhiri kedudukan, kecakapan, serta kemampuan hukum almarhum. Akta ini mengakhiri hubungan perkawinan (menjadikan pasangan yang ditinggalkan sebagai janda/duda) dan memutuskan hak dan kewajiban pribadi yang melekat pada almarhum (Subekti, 2003).
- b. Kepastian Hukum atas Hak Ahli Waris Kematian
Kematian merupakan titik tolak terbukanya kewarisan (Pasal 830 KUHPdata). Akta kematian tanpa NIK tetap diakui eksistensinya oleh lembaga hukum lain (seperti Kantor Pertanahan dan Perbankan) sebagai dasar penerbitan Surat Keterangan Ahli Waris atau Penetapan Pengadilan. Tanpa akta kematian, hak keperdataan ahli waris, seperti klaim asuransi, peralihan hak atas tanah, atau pencairan dana pensiun, akan terhambat (Ali, 2011). Negara, melalui Disdukcapil, mewujudkan "keadilan distributif" (John Rawls) dengan tidak mendiskriminasi masyarakat yang tertinggal secara administratif.
- c. Validitas Data Kependudukan Nasional
Pencatatan kematian ini berdampak langsung pada validitas data kependudukan nasional. Negara diuntungkan karena dapat memutus status penerima bantuan sosial, pensiun, maupun subsidi yang mungkin selama ini disalurkan secara manual kepada almarhum. Pencatatan ini meminimalisasi penyalahgunaan identitas (*fraud*), tindak pidana pemalsuan dokumen, serta penipuan hak pilih pemilu.

Konsep ke Depan Ketentuan Hukum Pencatatan Kematian Penduduk Tanpa NIK

Ketergantungan Disdukcapil pada Surat Edaran (yang secara hierarki merupakan *beleidsregel* atau aturan kebijakan internal) belum memenuhi postulat negara hukum yang menuntut bentuk produk hukum yang mengikat umum. Oleh karena itu, diperlukan beberapa langkah konstruktif ke depan:

1. Rekonstruksi Pengaturan Hukum (Regulasi)
Diperlukan revisi atas PP No. 40 Tahun 2019 atau Permendagri No. 108 Tahun 2019 yang secara definitif dan spesifik mengatur tata cara, batasan, dan persyaratan pencatatan kematian bagi penduduk tanpa NIK, guna memberikan kepastian landasan yuridis pengganti Surat Edaran semata.
2. Penguatan Sistem (SIAK)
Transformasi digital mengharuskan SIAK memiliki modul *special registration* (registrasi khusus) atau registrasi kematian darurat. SIAK harus mampu melakukan "penunggalan sementara" atau *auto-generate* NIK Kematian

berbasis pada *Artificial Intelligence* (AI) dan pencocokan data biometrik (*post mortem*) agar pencatatan tidak terhenti (stagnan) hanya karena kolom NIK kosong.

3. Integrasi Data Lintas Instansi

Belajar dari sistem di Jepang (*Resident Registry* dan *Family Register* terintegrasi) dan Malaysia (sentralisasi pelaporan kesehatan ke *Jabatan Pendaftaran Negara*), Indonesia harus menerapkan interoperabilitas data *real-time*. Rumah sakit, kepolisian, dan Dinas Sosial harus terhubung langsung ke basis data Dukcapil.

4. Standardisasi Prosedur (SOP Nasional)

Untuk menyeragamkan penanganan dan mencegah maladministrasi atau pemalsuan identitas, diperlukan SOP nasional terkait tata cara verifikasi lapangan, standardisasi saksi untuk SPTJM, dan mekanisme ajudikasi non-litigasi sebelum keputusan pencatatan diambil.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil analisis, disimpulkan bahwa: *Pertama*, Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil secara yuridis memiliki kewenangan penuh untuk mencatatkan kematian dan menerbitkan akta kematian bagi penduduk yang tidak memiliki NIK melalui asas kewenangan atributif dan penerapan diskresi administratif untuk mengisi kekosongan hukum operasional. *Kedua*, akibat hukum dari pencatatan ini secara konkret mengakhiri kedudukan almarhum sebagai subjek hukum perdata, memicu terbukanya hak ahli waris (pewarisan), serta mencegah kerugian negara dengan menghentikan penyaluran manfaat jaminan sosial/subsidi bagi penduduk yang telah tiada. *Ketiga*, untuk ke depan, kepastian hukum ini harus diformalkan melalui rekonstruksi regulasi dalam instrumen setingkat Peraturan Pemerintah atau Peraturan Menteri, pengembangan sistem SIAK yang mengakomodasi input identitas non-NIK, penguatan integrasi *database* lintas instansi, serta pemberlakuan SOP verifikasi berstandar nasional.

DAFTAR PUSTAKA

- Ali, Z. (2011). *Pelaksanaan Surat Keterangan Hak Waris bagi Golongan Penduduk di Indonesia*. Sinar Grafika.
- Asshiddiqie, J. (2010). *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Sinar Grafika.
- Hadjon, P. M., dkk. (2011). *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Gadjah Mada University Press.
- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (Burgerlijk Wetboek).
- Otto, J. M. (2003). *Kepastian Hukum di Negara Berkembang*. (Terjemahan oleh Tristam Moeliono). Komisi Hukum Nasional RI.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 108 Tahun 2019 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018.
- Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 2019 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.
- Radbruch, G. (1950). *Rechtsphilosophie*. K.F. Koehler Verlag.

- Rawls, J. (1999). *A Theory of Justice* (Revised Edition). Harvard University Press.
- Subekti, R. (2003). *Pokok-Pokok Hukum Perdata*. Intermasa.
- Surat Direktorat Jenderal Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kementerian Dalam Negeri RI No. 472.12/932/Dukcapil (2018) dan No. 400.8.4.4/13751/Dukcapil (2024).
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.