



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kantor Urusan Agama (KUA) adalah instansi Departemen Agama yang bertugas melaksanakan sebagian tugas Kantor Departemen Agama kabupaten/kota di bidang urusan agama islam untuk wilayah kecamatan.¹ KUA memiliki tugas dan fungsi yang telah disahkan berdasarkan Keputusan Menteri Agama No. 517 Tahun 2001 untuk mengurus perkara berikut ini di wilayah kecamatannya ; (1) Menyelenggarakan statisitik dan dokumentasi, (2) Menyelenggarakan surat menyurat, kearsipan, pengetikan, dan rumah tangga KUA (3) Melaksanakan pencatatan nikah, rujuk, mengurus dan membina masjid, zakat, wakaf, baitul maal, dan ibadah sosial, kependudukan

¹ Pasal 1 ayat (1) PMA No. 11 Tahun 2007.

dan pengembangan keluarga sakinah sesuai dengan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Dirjen Bimas Islam berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sesuai dengan UU No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan di dalam Pasal 2, disebutkan bahwa “Tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku“. Bagi orang-orang Islam, perkawinan dicatat oleh KUA yang terletak di kecamatan pihak yang berkepentingan. Sedangkan untuk orang-orang non-islam pencatatan nikah dilakukan oleh Kantor Catatan Sipil. Pernikahan yang tidak dicatat atau disebut nikah siri tidak memiliki kekuatan hukum walaupun sah di dalam hukum islam sehingga jika terjadi permasalahan setelah pernikahan, maka perkara tersebut tidak bisa diselesaikan di pengadilan agama.²

Pencatatan perkawinan sendiri bertujuan untuk mewujudkan ketertiban perkawinan dalam masyarakat, baik perkawinan yang dilaksanakan berdasarkan hukum Islam maupun perkawinan yang dilaksanakan oleh masyarakat yang tidak berdasarkan hukum Islam. Pencatatan perkawinan merupakan upaya untuk mencaga kesucian (*mitsaqan galidzan*) aspek hukum yang timbul dari aspek perkawinan. Realisasi pencatatan itu, melahirkan Akta Nikah yang masing-masing dimiliki oleh suami dan istri salinannya. Akta tersebut dapat digunakan oleh masing-masing pihak bila ada yang merasa dirugikan dari adanya ikatan perkawinan itu untuk mendapatkan haknya.³

² KHI Pasal 6 ayat (2)

³ Zainuddin Ali, *Hukum Perdata Islam di Indonesia*, (Jakarta : Sinar Grafika), 2006. h 26.

Tujuan pernikahan di dalam islam adalah untuk melaksanakan perintah Allah dan beribadah serta mewujudkan kehidupan rumah tangga yang sakinah, mawaddah wa rahmah.⁴ Untuk itu, sebelum menikah banyak hal yang perlu dipersiapkan, baik dari segi fisik, mental dan lain-lain. Seseorang yang secara fisik dan mental belum siap untuk menikah dalam kehidupan rumah tangga akan gagal mewujudkan tujuan perkawinan dan terjebak dalam sebuah dilema rumah tangga yang dapat mendatangkan penyesalan di kemudian hari.⁵ Hal ini bisa dilihat dari banyaknya kasus-kasus perceraian yang terjadi pada pasangan muda dengan berbagai faktor perceraian walaupun bukan sesuatu yang mustahil bagi pasangan yang sudah dewasa untuk bercerai.⁶

Selain persiapan oleh calon pengantin, hal-hal berkaitan ketentuan bagi setiap rukun nikah juga harus diperhatikan. Syarat yang terdapat pada setiap rukun nikah harus dipenuhi. Sebagai contoh sederhana, seorang suami haruslah berjenis kelamin laki-laki, begitu juga istri harus berjenis kelamin perempuan sejak lahir bukan waria atau wanita transgender walaupun statusnya sudah diakui oleh pengadilan negeri.⁷ Pria yang ditunjuk untuk menjadi wali nikah juga harus diteliti agar sesuai dengan syarat yang telah ditentukan oleh hukum Islam maupun hukum positif di Indonesia. Untuk menjaga hal ini, maka wajib dilaksanakan pemeriksaan nikah sebagaimana

⁴ KHI, Pasal 2 dan 3.

⁵ Mufidah, *Psikologi Keluarga Islam Berwawasan Gender*, (Malang : UIN Press), 2013, h. 98.

⁶ Data perkara di PA Jember tahun 2013 yang peneliti peroleh ketika melaksanakan kegiatan Praktik Kerja Lapangan Integratif di PA Jember.

⁷ Departemen Agama RI, *Pedoman Pegawai Pencatat Nikah*, (Jakarta : Departemen Agama RI, 2003) h. 21.

dimaksud dalam Pasal 9 PMA No. 11 Tahun 2007 sebelum melakukan pernikahan sebagai upaya pencegahan terjadinya pernikahan terlarang.

Pada tahun 2010 lalu, Indonesia dihebohkan oleh pemberitaan media mengenai kasus seorang pria yang menikahi anak tirinya. Pria tersebut mencatatkan perkawinan dengan anak tirinya itu di KUA Sekupang, Batam. Ketika diperiksa, dokumen-dokumen yang diperlukan sudah lengkap sehingga secara administratif tidak ada halangan yang melarang pernikahan. Pegawai Pencatat Nikah dimana pasangan itu mendaftarkan pernikahan mengaku merasa ditipu dan kecolongan lalu melaporkan kasus tersebut ke Kemenag untuk diproses di PA Batam.⁸

Selain kasus tersebut, pada tahun 2012 ada pula kasus paman yang menikahi keponakannya dengan alasan ia tidak tahu bahwa seorang laki-laki tidak boleh menikahi keponakan kandungnya.⁹ Dilihat dari Berita Acara Persidangan, (BAP) , Tergugat mengaku bahwa ia mengetahui bahwa wanita yang ingin dinikahinya adalah keponakannya. Pernikahan ini juga dilaksanakan secara sah terbukti dengan adanya Kutipan Akta Nikah dan pengakuan oleh PPN yang melaksanakan pernikahan.

Melihat contoh nyata seperti di atas menunjukkan pentingnya pemeriksaan calon pengantin sebelum menikah agar tidak terjadi pernikahan yang dilarang baik oleh hukum Islam maupun hukum positif (pernikahan terlarang). Dalam proses pemeriksaan nikah, ada sejumlah formulir yang harus diisi oleh calon pengantin. Dari seluruh formulir-formulir tersebut, nantinya akan diketahui

⁸ <http://haluankepri.com/batam/5910-pernikahan-ayah-dan-anak-tiri-dibatalkan.html>, diakses pada 27 November 2014, 09.30 WIB.

⁹ Perkara No. 4051/Pdt.G/2012/PA. Jr.

ada tidaknya penghalang perkawinan yang mengakibatkan tidak sah sebuah perkawinan baik secara islam maupun undang-undang.¹⁰ Tetapi, pada kenyataannya, sebagaimana penjelasan oleh Kepala KUA Klojen,¹¹ masih banyak masyarakat yang belum memahami secara detail mengenai tatacara pengisian formulir yang sudah diformat sangat rinci. Sehingga, peluang terjadinya pernikahan terlarang masih besar walaupun sudah diperiksa karena adanya keterbatasan wawasan dari masyarakat maupun keterbatasan lain dari KUA. Bukan saja itu, masyarakat desa yang lokasinya terhitung jauh dari kota biasanya lebih sulit untuk diberi pemahaman mengenai prosedur-prosedur yang wajib dilaksanakan sebelum akad nikah. Hal ini sangat menyulitkan PPN yang ditempatkan di daerah tersebut. Oleh karena itu, kepala KUA sebagai penanggungjawab harus memikirkan langkah-langkah alternatif agar tugasnya terlaksana dengan baik.¹²

Berdasarkan PMA No. 11 Tahun 2007 Tentang Pencatatan Nikah, Pasal 9 menyebutkan bahwa PPN memiliki wewenang untuk memeriksa calon suami, calon istri dan wali nikah mengenai ada tidaknya penghalang pernikahan. Selanjutnya, Pasal 12 memberi KUA kewenangan untuk menolak kehendak nikah calon pengantin tersebut jika didapati adanya penghalang. Peraturan ini secara langsung menyerahkan sebuah wewenang absolut kepada KUA baik akan melaksanakan maupun menolak sebuah kehendak pernikahan sesuai dengan syariat Islam dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Mengingat banyaknya kasus-kasus pernikahan terlarang yang terjadi,

¹⁰ Departemen, *Pedoman*, h. 2003.

¹¹ Shampton, *wawancara* (Klojen, 31 Oktober 2014).

¹² Mursyid, *wawancara* (Tempurejo, 22 Januari 2015).

sehingga peneliti merasakan perlunya ada optimalisasi dalam proses pemeriksaan nikah yang dilakukan oleh PPN. Untuk mengoptimalkan upaya pencegahan ini, maka sebelumnya perlu diketahui problematika apa saja yang dihadapi oleh PPN ketika pelaksanaan tugas.

Disinilah letak ketertarikan peneliti untuk meneliti hal ini dengan lebih lanjut mengenai kewenangan KUA untuk memeriksa calon pengantin dan wali nikah. Penelitian mengenai pelaksanaan pemeriksaan nikah, peneliti fokuskan di KUA Kecamatan Tempurejo dimana pernah terjadi kasus pernikahan poliandri yang kedua pernikahan dilaksanakan di KUA yang sama dan dalam satu tahun yang sama. Peneliti akan melihat dimana letak permasalahan yang dihadapi PPN sehingga tujuan pemeriksaan nikah tidak tercapai.

Peneliti juga memilih melakukan penelitian di kecamatan Tempurejo melihat dari berbagai hal. Pertama, masyarakat Tempurejo terdiri dari etnik Jawa dan Madura. Persentase perbandingan kedua etnis tersebut berbeda-beda di setiap desa. Sebagai contoh di desa Pondokrejo, 70 persen masyarakat terdiri dari etnik Madura, sedangkan masyarakat di desa Wonoasri 80 persen adalah etnik Jawa. Khusus di Tempurejo, sikap dan perilaku masyarakat disana sedikit keras. Selain itu, pola pikir masyarakat masih konservatif tidak terkecuali tokoh agamanya. Selain keras dan konservatif, rupanya masyarakat juga sudah “pintar”. Sering terjadi kasus-kasus pemalsuan identitas. Hal lain yang menarik peneliti adalah karena kebiasaan masyarakat dalam mengambil

keputusan secara informal lebih tinggi daripada secara formal dan hal ini yang oleh PPN dimanfaatkan agar programnya bisa terlaksana.¹³

B. Batasan Masalah

Peneliti membatasi objek pembahasan penelitian terhadap pelaksanaan Pasal 9 PMA No 11 Tahun 2007 mengenai kewenangan KUA memeriksa calon pengantin dan wali nikah sebelum melaksanakan pernikahan. Pelaksanaan ini mencakup pemahaman dasar hukum, teknis pelaksanaan, dan hambatan serta upaya penyelesaian oleh PPN. Dalam penelitian ini, peneliti mengambil satu contoh kasus yaitu pernikahan poliandri yang dilaksanakan di KUA yang sama pada tahun yang sama. Namun, tidak menutup kemungkinan ada hasil analisis penelitian yang membahas tentang hal lain yang termasuk salah satu prosedur pencatatan nikah karena pemeriksaan nikah sendiri adalah salah satu prosedur di dalam proses pencatatan nikah. Pemeriksaan nikah dalam hemat peneliti memiliki peran yang sangat besar untuk mencegah terjadinya pernikahan terlarang karena syarat dan rukun yang tidak terpenuhi, baik menurut hukum Islam maupun hukum positif.

C. Rumusan Masalah

Berangkat dari pembatasan masalah di atas, maka permasalahan yang harus dijawab peneliti dirumuskan sebagai berikut :

¹³ Mursyid, *wawancara* (Kalisat, 08 April 2015).

1. Bagaimana PPN memahami Pasal 9 PMA No. 11 Tahun 2007 tentang Pencatatan Nikah?
2. Bagaimana pelaksanaan pasal 9 PMA No 11 Tahun 2007 tentang Pencatatan Nikah di KUA Tempurejo?
3. Apa hambatan di dalam pelaksanaan pasal 9 PMA No. 11 Tahun 2007 Tentang Pencatatan Nikah dan bagaimana upaya penyelesaiannya?

D. Tujuan Penelitian

1. Mendeskripsikan pemahaman PPN terhadap pasal 9 PMA NO. 11 Tahun 2007 Tentang Pencatatan Nikah.
2. Memahami pelaksanaan Pasal 9 PMA No 11 Tahun 2007 Tentang Pencatatan Nikah di KUA Tempurejo.
3. Menjelaskan hambatan dalam pelaksanaan dan bagaimana upaya penyelesaiannya.

E. Manfaat Penelitian

1. Secara Teoritis

- a. Menambah khazanah kepustakaan yang berkaitan tentang ilmu hukum, khususnya berkaitan dengan kewenangan KUA melaksanakan pemeriksaan nikah secara aplikatif di lapangan.
- b. Mengembangkan materi hukum dengan data-data dari lapangan sebagai pertimbangan pemerintah membuat kebijakan.

2. Secara praktis

- a. Memberikan rekomendasi pertimbangan kebijakan yang dapat diambil oleh pemerintah pusat Indonesia.
- b. Meningkatkan pengetahuan masyarakat mengenai proses pelaksanaan pemeriksaan nikah dan pernikahan yang seperti apa yang dilarang untuk dilaksanakan oleh undang-undang maupun agama secara rinci.
- c. Memberikan berbagai saran dan masukan yang membangun kepada petugas atau pelaksana tugas (khususnya PPN) di lapangan.
- d. Mengembangkan pengetahuan penulis yang pada awalnya hanya mempelajari teori, sehingga dengan ini dapat melihat langsung bagaimana pelaksanaan pemeriksaan nikah yang diatur dalam PMA No. 11 Tahun 2007 di lapangan.

F. Definisi Operasional

1. **Pemeriksaan Nikah** : Proses melihat dengan teliti untuk mengetahui keadaan (baik tidaknya, salah benarnya,) suatu pernikahan yang akan dilaksanakan.
2. **PMA (Peraturan Menteri Agama)** : Peraturan kebijakan yang diterbitkan oleh Menteri Agama yang diakui keberadaannya di dalam Pasal 8 UU No. 12 Tahun 2011 dan dianggap sebagai sebuah *Freies Ermessen* dalam pelaksanaan tugas dan fungsi Kementerian PPN/Bappenas.¹⁴

¹⁴ Biro Hukum Kementerian PPN/Bappenas, “Kedudukan Hukum Peraturan (Regeling) dan Peraturan Kebijakan (Beleidregel) di Bawah Peraturan Menteri PPN/Kepala Bappenas” , Agustus 2012, h. 13.

3. **Pernikahan Terlarang** : Pernikahan yang dilarang dan tidak boleh dilaksanakan baik menurut undang-undang maupun agama karena kurang syarat dan/atau rukunnya.

G. Sistematika Penulisan

Supaya pembahasan ini terstruktur dengan baik dan dapat ditelusuri oleh pembaca dengan mudah, serta dapat memperoleh gambaran yang jelas dan menyeluruh, dalam penelitian ini, maka disusun sesuai dengan sistematika pembahasan yang terdiri dari 5 (lima) bab sebagai berikut:

Melalui **Bab I**, peneliti memberikan wawasan umum tentang arah penelitian yang dilakukan. Dengan latar belakang, dimaksudkan agar pembaca dapat mengetahui konteks penelitian serta problema yang terjadi. Pendahuluan ini berisi tentang hal-hal pokok yang dapat dijadikan pijakan dalam memahami bab-bab selanjutnya yang terdiri dari beberapa sub bagian yang didalamnya memuat latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, definisi operasional, penelitian terdahulu, dan sistematika pembahasan.

Berikutnya, di dalam **Bab II** peneliti beberkan pemikiran atau konsep yuridis sebagai landasan teoritis untuk pengkajian masalah yang berisi informasi baik secara substansial maupun metode-metode yang relevan dengan permasalahan penelitian. Peneliti juga meringkas secara umum penelitian terdahulu yang berisi perbedaan serta titik singgungnya dengan penelitian ini. Teori yang peneliti gunakan antara lain teori

interpretasi hukum sebagai salah satu pisau analisa menjawab rumusan masalah pertama. Selanjutnya peneliti menjadikan teori efektivitas hukum sebagai salah satu alat untuk menjawab rumusan masalah ketiga. Sedangkan tinjauan pustaka lainnya adalah mengenai pencatatan nikah, pemeriksaan nikah dan pelaksana dari peraturan perundang-undangan PMA No. 11 Tahun 2007 Tentang Pencatatan Nikah.

Bab III di dalam penelitian hukum empiris membahas metode penelitian yang digunakan. Disini, dijelaskan mengenai jenis penelitian, pendekatan penelitian, objek dan lokasi penelitian. metode pengumpulan data, metode pengolahan data dan metode penyajian data. Secara ringkas, penelitian ini adalah penelitian hukum empiris yang menggunakan pendekatan yuridis sosiologis dan berlokasi di Kantor Urusan Agama Kecamatan Tempurejo Kabupaten Jember. Peneliti menggunakan dokumentasi dan wawancara sebagai metode pengumpulan data yang mana setelah diolah akan disajikan di bab selanjutnya.

Dalam **Bab IV** peneliti menyajikan dan menganalisis data-data yang sudah diperoleh, supaya dapat menjawab permasalahan yang ada pada rumusan masalah, sehingga mendapatkan jawaban dari permasalahan tersebut. Analisis yang peneliti gunakan adalah analisis deskriptif kualitatif.

BAB V sebagai penutup. Penelitian ini akan ditutup dengan kesimpulan dan saran yang dapat diberikan kepada berbagai pihak yang terkait. Kesimpulan dimaksud sebagai ringkasan penelitian. Hal ini penting sebagai penegasan kembali terhadap hasil penelitian yang ada dalam bab IV.

Sehingga pembaca dapat memahaminya secara konkret dan utuh. Sedangkan saran merupakan harapan penulis kepada para pihak yang berkompeten dalam masalah ini, agar penelitian dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan materi berkaitan selanjutnya.

