

## **BAB I PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang Masalah**

Perkawinan merupakan Institusi yang sangat penting dalam masyarakat. Eksistensinya Institusi ini adalah melegalkan hubungan hukum antara seseorang laki-laki dengan seorang wanita. Oleh sebab itulah, beberapa ahli memandang dan memberikan arti yang sangat penting terhadap Institusi yang bernama perkawinan. Esensi perkawinan ialah sebagai lembaga hukum, baik karena apa yang ada di dalamnya, maupun karena apa yang terdapat di dalamnya (Titik Triwulan Tutik. 2008, 99).

Kawin salah satu asas pokok hidup yang paling utama dalam pergaulan atau masyarakat yang sempurna. Perkawinan itu bukan saja merupakan satu jalan yang amat mulia untuk mengatur kehidupan rumah tangga dan keturunan, tetapi juga dapat dipandang sebagai satu jalan menuju pintu perkenalan antara suatu kaum dengan kaum lain, dan perkenalan itu akan menjadi jalan untuk menyampaikan pertolongan antara satu dengan yang lainnya. Selain itu, dengan perkawinan seseorang akan terpelihara dari kebinasaan hawa nafsunya.

Sabda Rasulullah Saw.:

عن علقمة بن قيس، قال: كنت مع عبد الله بن مسعود بمي، فخلا به عثمان فجلست قريبا منه، فقال له عثمان: هل لك أن أزوجهك بكرا تذكرك من نفسك بعض ما قد مضى؟ فلما رأى عبد الله انه ليس له حاجة سوى هذا، اشار الي بيده، فجعت وهو يقول: لئن قلت ذلك، لقد قال رسول الله ص.م: يا معشر الشباب! من استطاع منكم الباءة فليتزوج، فإنه أغض للبصر وأحصن للفرج، ومن لم يستطع، فعليه با لصوم، فإنه له وجاء. (متفق عليه)

Artinya:

Dari Alqamah bin Qais, ia berkata, "aku bersama Abdullah bin Mas'ud di Mina, kemudian Utsman menemuinya, maka aku pun duduk di dekatnya. Utsman lalu berkata, "apakah kamu mau aku kawinkan dengan seorang budak yang masih perawan agar dapat

mengingatkanmu pada masa lalumu?” tatkala Abdullah menilai bahwa ia (Utsman) tidak mempunyai maksud lain kecuali hanya itu, maka ia pun memberi isyarat kepadaku melalui tangannya. Aku pun mendatanginya dan berkata, “jika itu yang kau katakan, sesungguhnya Rasulullah SAW pernah bersabda, “Wahai para pemuda! Barangsiapa diantara kalian telah mampu (untuk kawin), maka kawinlah, karena ia (perkawinan) lebih dapat menjaga pandangan dan memelihara kemaluan, dan barangsiapa belum mampu, maka hendaknya ia berpuasa, karena ia (puasa) dapat menjadi benteng (yang melemahkan syahwat) untuknya” (Mutafaqun ‘Alaih) (Ibnu Majah, 163).

Perkawinan diyakini sebagai ibadah namun dapat dipahami sebagai bagian dari proses muamalah karena terjadinya *transper of resposibility* dari pihak orang tua kepada pihak suami ketentuan ini dapat dielaborasi berdasarkan Al-Qur’an dipahami dari proses ijab kabul dalam akad perkawinan itu sendiri.

Berdasarkan Al-Qur’an bahwa dalam konteks muamalah maka perkawinan seyogyanya dicatatkan guna memastikan hak dan tanggungjawab masing-masing pihak dalam perkawinan tersebut. Disamping itu menurut fikih, perkawinan dianggap sah dan terjadi dengan adanya ijab (menyerahkan) yang diucapkan oleh wali dari pihak calon istri dan adanya Qabul (menerima) yang diucapkan oleh pihak laki-laki dengan dihadiri oleh saksi dan adanya Mahar (Asep Saipudin Jahar, dkk. 2013 25). Sehingga bila dipahami bahwa unsur-unsur tersebut merupakan rukun perkawinan yang dalam fikih merupakan bentuk sahnya perkawinan.

Sementara dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-undang No. 1 Tahun 1974 tentang perkawinan menyatakan bahwa, “pernikahan adalah sah, apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu”, ketentuan ini lebih menekankan pada aspek sahnya perkawinan dalam konteks syar’i namun ketentuan Pasal 2 ayat (1) tersebut seyogyanya dielaborasi berdasarkan Pasal 2 Ayat (2) Undang-undang No. 1 Tahun 1974 yang menyatakan bahwa, “Tiap-Tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku”, artinya bahwa perkawinan sah dalam perspektif Undang-undang No. 1 Tahun 1974 terdiri dari dua komponen

rangkaian yaitu sah dalam pandangan agama masing-masing dan perkawinan yang di dokumentasikan.

Ketentuan di atas lebih menekankan lagi dalam Pasal 5 ayat (1) Inpres No. 1 tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam menyatakan bahwa “agar terjaminnya ketertiban perkawinan bagi masyarakat Islam setiap perkawinan harus dicatat”. Bila dipahami dari beberapa ketentuan di atas baik dalam perspektif al-Qur’an, fikih maupun hukum positif, diyakini bahwa pencatatan perawinan berorientasi untuk mewujudkan ketertiban perkawinan yang berimplikasi terhadap hak dan kewajiban masing-masing pihak yang merupakan konsekuensi hukum dalam perkawinan itu sendiri baik dalam masa perkawinan maupun pasca perkawinan.

Selanjutnya dalam konteks pencatatan perkawinan, Setiap orang yang akan melangsungkan perkawinan harus memberitahukan kehendaknya itu kepada pegawai pencatat perkawinan, pemberitahuan ini dilakukan secara lisan atau oleh salah seorang atau kedua calon mempelai atau orang tuanya atau walinya atau diwakilkan kepada orang lain. apabila karena sesuatu alasan yang menyebabkan pemberitahuan kehendak melangsungkan perkawinan secara lisan tidak mungkin dilakukan, maka pemberitahuan dapat dilakukan dengan tulisan oleh yang mewakilinya, wakilnya tersebut harus ditunjuk berdasarkan kuasa khusus, dimana pemberitahuan itu membuat nama, umur, agama/kepercayaan, pekerjaan, tempat kediaman calon mempelai dan apabila salah seorang atau keduanya pernah kawin, dibuat juga nama istri/suami terdahulu, wali nikah (bagi yang beragama islam) (Rofiq. 2015, 92).

Problematika pencatatan perkawinan dapat dipahami ketika sebagian masyarakat muslim masih ada yang memahami ketentuan perkawinan lebih menekankan perspektif fikih-sentris. Menurut pemahaman versi ini, perkawinan dianggap sah, apabila syarat dan rukunnya menurut ketentuan fikih terpenuhi, tanpa di ikuti pencatatan yang dibuktikan dengan akta nikah. Kondisi semacam ini dipraktikkan sebagian masyarakat dengan

menghidupkan praktik kawin siri tanpa melibatkan petugas Pegawai Pencatat Nikah (PPN) sebagai petugas yang disertai tugas untuk mencatat perkawinan itu (Rofiq. 2015, 92).

Padahal mereka yang akan melakukan perkawinan seyogyanya tunduk dan patuh berdasarkan ketentuan perkawinan itu sendiri sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 9 tahun 1975 tentang pelaksanaan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan yang menyatakan bahwa "Pencatatan perkawinan dari mereka yang melangsungkan perkawinannya menurut agama Islam, dilakukan oleh Pegawai Pencatat sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1954 tentang Pencatat Nikah, Talak dan Rujuk" (PP. No. 9 tahun 1975).

Adapun prosedur pencatatan perkawinan dapat dipahami dalam ketentuan Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 1975 yang menyatakan bahwa "setiap orang yang akan melangsungkan perkawinan memberitahukan kehendaknya itu kepada Pegawai Pencatat ditempat perkawinan akan dilangsungkan" Sehingga pencatatan perkawinan merupakan bentuk usaha pemerintah untuk mengayomi masyarakat demi terwujudnya ketertiban dan keadilan, namun bagi perkawinan yang tidak tercatat maka ada upaya hukum yang dapat dilakukan oleh masing-masing pihak dalam bentuk pengajuan isbat nikah (Rofiq. 2015, 99).

Meskipun dari kutipan diatas menerangkan bahwa pentingnya pencatatan perkawinan dengan jelas yang dilakukan oleh Pegawai Pencatat Nikah (PPN). Namun dapat dilihat dalam penerapannya di kalangan warga Masyarakat terutama di Kota Padang Panjang . Berdasarkan Tahun 2018 data salinan di Kantor Urusan Agama ditemukan terdapat 40 Kasus perkawinan siri yang diisbatkan dan pernikahan yang tercatat sebanyak 257 pasangannya yaitu , berikut uraiannya:

**Tabel.1.1**  
**Data isbat nikah yang diputus pada Pengadilan Agama Padang Panjang Tahun 2018 .**

| NO | Tahun | Isbat nikah |
|----|-------|-------------|
| 1  | 2018  | 40 Kasus    |

**Tabel.1.2**  
**Data Perkawinan Tercatat Pada Kantor Urusan Agama Tahun 2018**

| NO | Tahun | Perkawinan Tercatat |
|----|-------|---------------------|
| 1  | 2018  | 257 Pasangan        |

(Sumber: Data salinan isbat nikah KUA Padang Panjang, 15 JUNI 2019)

Berdasarkan data yang di ambil dari data KUA Padang Panjang ,Pada Tahun 2018 terdapat pernikahan tercatat sebanyak 257 pasangan di Kota Padang Panjang dan pernikahan tidak tercatat dapat dilihat dari data isbat nikah sebanyak 40 Kasus isbat nikah yang menjadi pedoman bagi penulis untuk meneliti lebih lanjut permasalahan ini .

Dari kasus perkawinan tidak tercatat di atas terdapat kurang lebih 20% yang tidak mencatatkan perkawinannya pada kantor urusan agama , maka dari itu penulis tertarik untuk mengkaji lebih mendalam dalam bentuk skripsi yang berjudul: Penerapan Pasal 2 Ayat 2 Undang – undang No. 1 Tahun 1974 Tentang Pencatatan Perkawinan Pada Kantor Urusan Agama ( KUA) Padang Panjang .

### **1.2. Rumusan Masalah**

Adapun yang menjadi rumusan masalah yang penulis teliti adalah sebagai berikut: Bagaimana perkawinan tidak tercatat pada masyarakat kota Padang Panjang ?

### **1.3. Pertanyaan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka yang menjadi pertanyaan penelitian yaitu:

1. Apa faktor penyebab terjadinya pernikahan tidak tercatat pada masyarakat Kota Padang Panjang ?
2. Bagaimana upaya KUA menanggulangi pernikahan tidak tercatat pada masyarakat Kota Padang Panjang ?

#### **1.4. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

##### **1. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan yang hendak dicapai dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Untuk mengetahui upaya Kantor Urusan Agama Kota Padang Panjang mengoptimalkan perannya dalam menerapkan Undang-Undang No.2 pasal (2) tahun 1974 dalam meminimalkan perkawinan tidak tercatat.
- b. Untuk mengetahui faktor penyebab perkawinan tidak tercatat pada masyarakat Kota Padang-Panjang.

##### **2. Kegunaan Penelitian**

Adapun Kegunaan Penelitian ini adalah :

- a. Secara Teoritis , untuk menambah wawasan dan khasanah peran Kantor Urusan Agama Kota Padang Panjang dalam meminimalisir nikah yang tidak tercatat .
- b. Secara Praktis , Sebagai salah satu syarat untuk mendapatkan gelar sarjana hukum .

#### **1.5. Kerangka Teori**

Dalam Undang-Undang No.1 Tahun 1974 tentang Perkawinan , Pasal 2 ayat (2) “Tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku “. Sedangkan menurut Kompilasi Hukum Islam dalam BAB 1 pasal 5 ayat 1 dan 2 tentang perkawinan :

1. Bunyi Pasal 5 ayat (1) “ Agar terjamin ketertiban perkawinan bagimasyarakat islam setiap perkawinan harus dicatat”.

2. Bunyi pasal 5 ayat (2) “ Pencatatan perkawinan tersebut pada ayat (1) di lakukan oleh pegawai Pencatat Nikah sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang No.22 Tahun 1946 jo UU No 32 Tahun 1974.

Bagi Pasangan suami istri yang tidak dapat membuktikan pernikahannya dengan akta nikah ,dapat mengajukan itsbat nikah ke Pengadilan Agama. Itsbat Nikah merupakan suatu permohonan yang diajukan oleh pemohon kepada Pengadilan Agama dengan maksud agar suatu perkawinan ( perkawinan yang tidak dicatatkan atau tidak mempunyai akta nikah ) dinyatakan sah dan berdasarkan Pengadilan Agama tersebut , pejabat yang berwenang yang dalam hal ini adalah PPN atau KUA kecamatan setempat ,mencatat perkawinan sekaligus memberikan kutipan akta nikah .( Ritonga1995,14)

Untuk mendapatkan akta nikah pasangan suami istri harus mengajukan permohonan itsbat nikah ke Pengadilan Agama .Itsbat nikah sudah diatur dalam pasal 7 ayat ( 3 ) huruf a,b,c,d,dan e Kompilasi Hukum Islam :

1. Perkawinan hanya dapat dibuktikan dengan akta nikah yang dibuat oleh Pegawai pencatat nikah.
2. Dalam hal perkawinan tidak dapat dibuktikan dengan akta nikah ,dapat diajukan itsbat nikahnya ke Pengadilan Agama.
3. Itsbat nikah yang dapat diajukan ke Pengadilan Agama terbatas mengenai hal - hal yang berkenaan dengan :
  - a. Adanya perkawinan dalam rangka penyelesaian percersian
  - b. Hilangnya Akta Nikah
  - c. Adanya Keraguan tentang sah atau tidaknya salah syarat perkawinan
  - d. Adanya perkawinan yang terjadi sebelum berlakunya Undang - Undang No. 1 Tahun 1974 dan;
  - e. Perkawinan dilakukan oleh mereka yang tidak mempunyai halanganperkawinan menurut Undang-undang No.1 Tahun 1974

- f. Yang berhak mengajukan permohonan itsbat nikah ialah suami atau istri ,anak- anak mereka ,wali nikah ,dan pihak yang berkepentingan dengan perkawinan itu. (KHI t.t,3)

#### Tugas Kantor Urusan Agama

Kantor Urusan Agama Kecamatan mempunyai tugas melaksanakan tugas pokok dan fungsi Kantor Kementerian Agama di wilayah Kecamatan berdasarkan kebijakan Kantor Kementerian Agama Kabupaten/Kota dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Adapun tugas-tugasnya meliputi:

- 1) Melaksanakan sebagian tugas Kantor Kementerian Agama Kabupaten/Kota di bidang urusan Agama Islam dalam wilayah Kecamatan.
- 2) Membantu pelaksanaan tugas pemerintah di tingkat Kecamatan dalam bidang keagamaan.
- 3) Bertanggungjawab atas pelaksanaan tugas Kantor Urusan Agama Kecamatan.
- 4) Melaksanakan tugas koordinasi Penilik Agama Islam, Penyuluh Agama Islam dan koordinasi/kerjasama dengan instansi lain yang erat hubungannya dengan pelaksanaan tugas KUA Kecamatan.
- 5) Selaku PPAIW (Pegawai Pencatat Akta Ikrar Wakaf).(Depag RI 2004, 12).

Perkawinan yang tidak dilakukan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku disebut kawin tidak resmi atau dalam masyarakat Indonesia dikenal dengan sebutan kawin sirri. Kawin sirri menurut konsep klasik merupakan perkawinan yang dirahasiakan dari khalayak ramai, sehingga orang lain tidak mengetahuinya kecuali keluarga terdekat, sedangkan kawin sirri menurut konsep modern adalah perkawinan ilegal karena tidak melalui prosedur perundang-undangan dan tidak dilakukan dihadapan pegawai pencatat nikah (Efeendi 2004,54).



## 1.6. Signifikansi Penelitian

Penelitian ini penting dilakukan Karena di kota Padang panjang pada periode satu tahun 2017 hampir 20% melakukan nikah siri yang tidak sesuai dengan peraturan yang berlaku .Oleh karena itu penulis tertarik untuk meneliti kasus ini lebih lanjut ,supaya bisa mengetahui sejauh mana Kantor Urusan Agama Kota Padang Panjang mengoptimalkan perannya dalam menerapkan Undang-Undang No.2 pasal (2) tahun 1974 dalam meminimalkan nikah siri.

## 1.7. Tinjauan Pustaka

Studi pustaka adalah serangkaian kegiatan yang berkenaan dengan metode pengumpulan data pustaka,membaca dan mencatat serta mengelola bahan penelitian .

Untuk lebih mendukung penelitian ini,maka dilakukan kajian kepustakaan dengan melihat hasil penelitian atau karya ilmiah sebelumnya yang ada relevansinya dengan penelitian yang akan dilakukan peneliti ini . Karya\_karyatersebutdiantaranyaadalah:

SAFRIADI.306.003 dengan judul “ Itsbat Nikah Poligami ( Studi Analisis Terhadap Pertimbangan Pengadilan Agama Koto Baru Dalam Putusan Nomor 61/Pdt.G/2010/PA.KBr )”. Rumusan masalah apa pertimbangan majelis hakim pengadilan agama koto baru mengabulkan permohonan itsbat nikah Poligami dalam putusan No : 61/Pdt.G/2010/PA.KBr tanpa terpenuhinya ketentuan yang terdapat pada pasal 4 Uu No 1 Tahun 1974 tentang perkawinan ,Bagaimana tinjauan hukum positif terhadap pertimbangan majelis hakim pengadilan agama koto baru dalam putusan Nomor : 61/Pdt.G/2010/PA.KBr tentang itsbat nikah poligami. Hasilnya bahwa majelis hakim melakukan Contra legem atau tidak menerapkan ketentuan yang terdapat dalam pasal 4 Undang- undang No.1 Tahun 1974 tersebut karena penerapan ketentuan yang terdapat dalam pasal ini berlawanan dengan kemaslahatan dan keadilan . (SARIADI

2010)GUSRYATI.307.063 dengan judul “ PENYEBAB BANYAKNYA PERKARA ITSBAT NIKAH DI PENGADILAN AGAMA SIJUNJUNG “.

Rumusan masalahnya apa penyebab banyaknya Itsbat Nikah di Pengadilan Agama Sejunjung Hasilnya adalah :

Tidak mempunyai akta nikah karena :

1. Didaftarkan oleh PPN setempat padahal persyaratannya sudah dipenuhi oleh para pihak yaitu sebanyak 52,1% dari kabupaten sijunjung dan 55,6 % dari darmasraya .
2. Pernikahan yang terjadi sebelum lahirnya Undang-undang No.1 Tahun1974 tentang perkawinan sebanyak 43,8% dari sijunjung dan 40,4% dari dharmasraya.
3. Kemudian kesalahan dari pihak yang berpekara yang tidak memenuhi persyaratan – persyaratan administrasi sebanyak 2,3% dari sijunjung dan 2,5% dari dharmasraya .
4. Hilangnya kutipan akta nikah karena terbakar,banjir dan pindah tempat tinggal sebanyak 1,8% dari sijunjung dan 1,5% dari dharmasraya.
5. Penyebab lain banyaknya perkara itsbat nikah di PA Sijunjung adalah karena pendidikan para pihak yang berpekara masih berada dibawah standar kependidikan atau pada yang mana para pihak tersebut pada umumnya hanya tamat SD yaitu kabupaten sijunjung sebanyak 5,6 % dan kabupaten Dharmasraya sebanyak 32,8%. (Gusriyati 2012 )

Rini Andria Roza, BP 308.143, dengan Judul Skripsi, *Faktor Penyebab Tingginya Pelaksanaan Nikah Sirri Masyarakat Nagari Kayutanam Kecamatan 2 x 11 Kayutanam Kabupaten Padang Pariaman*. Dalam skripsi ini, penulis melihat bahwa skripsi Rini Andria Roza lebih fokus pada faktor penyebab masyarakat melakukan nikah *sirri* dan pada kesimpulannya bahwa faktor utama penyebab nikah *sirri* di Nagari Kayutanam tersebut ialah kurangnya syarat administrasi karena perceraian tidak terdaftar di Pengadilan Agama,

sehingga untuk melakukan perkawinan kedua bagi yang ingin poligami lebih memilih menikah di bawah tangan.

## 1.8. Metode Penelitian

### 1. Jenis Penelitian

Dalam penyusunan skripsi ini ,penulis akan memperoleh dan mengumpulkan data dengan melakukan penelitian lapangan (field research) yaitu pengambilan data secara langsung dilapangan. Meneliti masalah yang berkenaan dengan Perkawinan tidak tercatat di Kota Padang Panjang.

### 2. Sumber Data

#### a. Data Primer ,

yaitu data yang berhubungan langsung denganMasalah yang kita kaji atau diteliti .Sesuai dengan judul inimaka penulis akan mengambil memperoleh data dengan caramengamati semua data yang akan berkaitan ,berupa arsip-arsip/ dokumen perkara itsbat nikah Di Pengadilan agama danKantor Urusan Agama .

#### b. Data Sekunder,

yaitu data yang diperoleh / dikumpulkan oleh orang yang melakukan penelitian dari sumber-sumber yang telah ada (Hasan 2002,82) serta buku-buku yang ada relevansinya dengan judul yang akan diteliti seperti,buku-buku yang berkaitan dengan pencatatan perkawinan, itsbat nikah dan-lain .

### 3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitianini dilakukan dengan cara:

#### a. Wawancara

Wawancara adalah salah satu bentuk komunikasi verbal, jadi semacam percakapan yang bertujuan untuk memperoleh informasi yang dibutuhkan (Nasution 2003,113) dalam hal ini ,penulis akan melakukan

wawancara kepada 10 pasangan pelaku nikah siri, 3 orang dari pihak KUA, dan 1 orang Tokoh Agama. .

b. Dokumen

Dokumen adalah mengadakan penelitian atau pengumpulan data yang bersumber pada tulisan ,dokumen (barang – barang tertulis).Penulis akanmengumpulkan data dengan melihat dokumen terkait dengan hal yang akan diteliti ,seperti dokumenatau arsip Pengadilan agama dan Kantor Urusan Agama .

4. Teknik Analisa Data

Setelah data tersebut terkumpul, maka penulis menganalisa data yang berbentuk kualitatif, guna hendak memecahkan masalah yang hendak dilaksanakan. Metodenya adalah metode deskriptif yaitu penelitian yang menggambarkan sesuatu yang sesuai dengan kenyataan di lapangan. Penelitian ini menjelaskan masih terjadinya perkawinan tidak tercatat di Kota Padang panjang, penyebab perkawinan tidak tercatat, serta menjelaskan upaya yang dilakukan KUA terhadap perkawinan tidak tercatat di Kota Padang panjang.

