

BAB I

PENDAHULUAN

A. Konteks Penelitian

Sebelum adanya peraturan perundang-undangan tentang perkawinan di Indonesia, peraturan tentang perkawinan bermacam-macam ini ada karena Indonesia merupakan negara yang heterogen dalam arti memiliki bermacam suku bangsa dan agama. Karena banyak perbedaan hukum ini maka pemerintah menciptakan satu Undang-undang yang menjadi acuan seluruh warga negara Indonesia yang harapannya untuk dapat menciptakan penyempurnaan hukum secara nasional dibidang hukum perkawinan atau hukum keluarga, maka lahirlah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan (selanjutnya disebut UUP).¹

Dalam ketentuan UUP Pasal 1 dinyatakan “Perkawinan ialah Ikatan lahir batin antara seorang laki-laki dengan seorang perempuan sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.² Perkawinan merupakan ikatan yang kuat antara suami dan istri dimana ikatan itu didasarkan atas nama Tuhan Yang Maha Esa yang didalamnya ada rasa saling cinta, rasa saling mengasihi diantara keduanya yang harapannya perkawinan itu kekal dan abadi sampai akhir hayat keduanya.

¹Vika Mega Hardhani dan Mulyadi, “Akibat Hukum Pembatalan Perkawinan karena Pemalsuan Identitas (Studi Kasus Putusan Nomor: 615/PDT.G/2014/PA.SMG)” *Diponegoro Law Journal*, 3 (2016), 2.

²*Undang-Undang Republik Indonesia No 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan*, (Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2017), 2.

Tujuan perkawinan yang dinyatakan dalam Undang-Undang tersebut hanya bersifat global tetapi mencakup secara universal apa yang menjadi maksud dan tujuan perkawinan. Maka apabila dirinci tujuan perkawinan adalah:

1. Untuk memperoleh Ketenangan hidup
2. Untuk menjaga kehormatan diri dan pandangan mata
3. Untuk mendapatkan keturunan

Dengan demikian, perkawinan secara teleologis untuk mewujudkan kehidupan keluarga yang bahagia, bagi kedua pasangan suami istri.³ Atas dasar hal tersebut maka untuk menjamin terhadap nilai dan tujuan perkawinan sebagaimana dijelaskan di atas, maka pasal 2 ayat 1 UUP dinyatakan bahwa “perkawinan adalah sah, apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu.”⁴

Maksud tersirat dari ketentuan Undang-Undang tersebut bahwa untuk mencapai maksud dan tujuan perkawinan, maka perkawinan harus dilaksanakan sesuai dengan ketentuan masing-masing agamanya. Dengan pengertian lain bahwa sahnya perkawinan ditentukan oleh terpenuhinya syarat dan rukun yang telah ditentukan oleh agamanya masing-masing. Hal tersebut dimaksudkan agar syarat dan rukun perkawinan terjamin kepastiannya secara hukum, sehingga terlepas dari persoalan-persoalan yang mencederai terhadap maksud dan tujuan perkawinan.

³Dedi Junaedi, *Bimbingan Perkawinan (Membina keluarga sakinah menurut al-Qur'an dan as-Sunnah)* (Jakarta: Akademi Pressindo, 2003), 14.

⁴Undang-Undang Republik Indonesia No 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, 2.

Untuk tertibnya pelaksanaan perkawinan sesuai tujuan yang diharapkan maka diperlukan perangkat-perangkat hukum dan ketentuan perundang-undangan yang mengatur, hal itu terdapat dalam UUP pasal 2 ayat 2 yang berbunyi “Tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku”. Dalam kaitan inilah maka pencatatan perkawinan pada lembaga perkawinan yaitu Kantor Urusan Agama (KUA) memiliki relevansi. Ini semua dimaksudkan untuk menjamin adanya kepastian dan perlindungan hukum dari peristiwa perkawinan yang dilaksanakannya. Sehubungan dengan pencatatan perkawinan ini, dalam KHI menjelaskannya dalam pasal 5 berikut ini:

1. Agar terjamin ketertiban perkawinan bagi masyarakat Islam, setiap perkawinan harus dicatat.
2. Pencatatan perkawinan tersebut pada ayat 1 dilakukan oleh Pegawai Pencatat Nikah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 1946 jo Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1954.⁵

Kemudian teknis pelaksanaannya, dijelaskan dalam pasal 6 ayat 1 dan 2 yang menyebutkan sebagai berikut:

1. Untuk memenuhi ketentuan dalam pasal 5, setiap perkawinan harus dilangsungkan di hadapan dan di bawah pengawasan Pegawai Pencatat Nikah.

⁵*Kompilasi Hukum Islam tentang Dasar-dasar perkawinan*, (Yogyakarta: Pustaka Widyatama, 2006), 11.

2. Perkawinan dilakukan di luar pengawasan Pencatat Nikah tidak mempunyai kekuatan hukum.⁶

Kemudian untuk dapat mencatat peristiwa perkawinan tersebut secara benar dan tepat, pemerintah telah mengeluarkan kebijakan melalui Menteri Agama dengan menetapkan Peraturan Menteri Agama Nomor 11 tahun 2007 tentang pencatatan nikah, yang mengatur secara teknis tentang proses pencatatan peristiwa perkawinan, salah satu diantaranya adalah mengenai pemeriksaan nikah. Tentang pemeriksaan nikah ini dinyatakan dalam pasal 9 ayat (1) yang dinyatakan: “Pemeriksaan nikah dilakukan oleh PPN atau petugas sebagaimana dimaksud dalam pasal 3 ayat (1) terhadap calon suami, calon isteri, dan wali nikah mengenai ada tidak adanya halangan untuk menikah menurut hukum Islam dan kelengkapan persyaratan sebagaimana dimaksud dalam pasal 5 ayat (2)”.⁷

Di sinilah pentingnya pemeriksaan persyaratan perkawinan yang menyangkut prosedur, tata cara, syarat-syarat dan kelengkapan lainnya. Sehingga diketahui apakah sebelum menikah telah layak untuk dilangsungkan atau ada masalah yang menghalangi untuk dilaksanakannya pernikahan.

Pemeriksaan nikah merupakan salah satu proses yang wajib dilakukan sebelum dilangsungkan akad nikah, hal ini bertujuan untuk mencari kejelasan keberadaan baik status calon pengantin laki-laki maupun wanita sebagaimana data N1, asal-usul tertuang dalam N2, alamat calon pengantin dan orang tua baik kandung maupun orang tua angkat, keberadaan calon pengantin,

⁶*Kompilasi Hukum Islam tentang Dasar-dasar perkawinan*, 11-12.

⁷*Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2007 tentang Pencatatan Nikah*, 5.

kesiapan dan kesanggupan persetujuan mereka menikah atas dasar suka sama suka atau paksaan sebagaimana dalam data N3, hakikat wali nikah yakni wali nikah sebenarnya sebagaimana urutan wali dalam hukum Islam jumlah mahar (kegiatan upaya ke arah terjadinya hubungan perjodohan antara seorang pria dan wanita) yang diberikan oleh calon suami kepada calon isteri agar tidak memberatkan suami.

Melalui proses pemeriksaan nikah inilah Pegawai Pencatat Nikah (PPN) mengetahui dan menemukan kejelasan calon pengantin dan walinya. Segala proses ini dibutuhkan agar ada kesesuaian data dan fakta supaya tidak terjadi pemalusan data berkaitan dalam pemenuhan berkas nikah baik identitas, status, alamat bahkan wali nikah.⁸Dalam pemeriksaan juga diperlukan ketelitian dan kecermatan agar tidak menimbulkan persoalan yang mengganggu terhadap keharmonisan dan kelanggengan bagi pasangan suami istri pasca akad nikah.

Pemeriksaan sebagai persyaratan sebelum ditentukan pelaksanaan nikah lebih darurat lagi, terutama bagi masyarakat awam yang masih belum paham terhadap aturan dan Undang-Undang yang berlaku. Maka peran Pegawai Pencatat Nikah (PPN) dan Pembantu PPN (Modin) ditingkat kecamatan dan desa diharapkan untuk memberikan sosialisasi tentang prosedur nikah yang benar serta meneliti dan memeriksa pihak yang terkait dalam perkawinan sehingga terhindar dari penyimpangan.

⁸Abd. Basit Misbachul Fitri, "Studi analisis pengaruh Rafa' (pemeriksaan nikah) terhadap keabsahan administrasi dan hukum perkawinan menurut Keputusan Menteri Agama RI. No. 298, Tahun 2003" *AL-ADALAH: Jurnal Syariah dan Hukum Islam*,1 (Juni, 2019), 52.

Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 pasal 6 ayat (1) tentang pelaksanaan Undang-undang No 1 Tahun 1974 tentang perkawinan telah mengantisipasi hal tersebut di atas yang menegaskan bahwa “Pegawai Pencatat Nikah yang menerima pemberitahuan kehendak melangsungkan perkawinan, meneliti apakah syarat-syarat perkawinan telah terpenuhi dan apakah tidak terdapat halangan perkawinan menurut Undang- Undang”.⁹

Begitu pentingnya kedudukan Pegawai Pencatat Nikah dalam birokrasi pemerintahan yang memiliki fungsi antara lain dalam pelayanan pernikahan dan rujuk karenanya ia diangkat oleh Menteri Agama berdasarkan Undang-Undang No 22 Tahun 1946 pada tiap-tiap Kantor Urusan Agama (KUA) dan sebagai pejabat satu-satunya yang berwenang, termasuk juga memeriksa dan meneliti perkawinan yang akan dilangsungkan di wilayah kerjanya. Maka dari itu peristiwa perkawinan merupakan tanggung jawab Pegawai Pencatat Nikah (PPN) termasuk memeriksa dan meneliti segala kelengkapan persyaratannya.

Kebijakan pemerintah tentang pencatatan perkawinan yang dilegitimasi dalam ketentuan UUP serta di implementasikan kedalam petunjuk teknis Peraturan Menteri Agama Nomor 11 tahun 2007 tersebut akan dapat berjalan secara efektif manakala didukung oleh kegiatan administrasi di dalam pemerintahan yang solid dan akuntable. Kegiatan administrasi yang dimaksud disini adalah rangkaian kegiatan usaha kerjasama yang dilakukan secara efisien

⁹Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang pelaksanaan Undang-undang No 1 Tahun 1974 tentang perkawinan.

oleh sekelompok manusia yang disebut aparatur negara untuk melaksanakan secara efektif untuk mencapai tujuan dalam kebijakan yang telah dibuat. Dalam konteks ini maka Pegawai Pencatat Nikah (PPN) di Kantor Urusan Agama memiliki peran penting sebagai aparatur negara dalam suatu bagian birokrasi pemerintahan untuk menjalankan dan menegakkan kebijakan tersebut.

Namun seringkali terjadi di lapangan yang menunjukkan: pertama, bahwa pemeriksaan perkawinan tidak berjalan secara efektif, kedua, pemeriksaan dilakukan tidak dengan penuh kedisiplinan. Variasi yang ketiga, pemeriksaan tidak dilaksanakan karena dianggap telah memenuhi persyaratan.

Kenyataan ini disebabkan oleh banyak faktor, antara lain :

1. Calon pengantin pria dan wanita yang didata ke petugas pencatat nikah, telah diakad terlebih dahulu oleh tokoh agama setempat, sehingga untuk dilakukan pemeriksaan tidak optimal.
2. Pendaftaran ke KUA seringkali mendadak, karena didesak oleh kepentingan yang bersangkutan, sehingga pemeriksaan dilakukan hanya ketika akan mengakad saja, walaupun waktunya sangat singkat sekali.
3. Data calon pasangan suami istri dari masyarakat tidak valid, terutama keterangan dari desa setempat dengan maksud agar perkawinannya didaftarkan petugas pencatat nikah sebagai perkawinan yang resmi.
4. Kesulitan yang dialami petugas dalam melaksanakan pemeriksaan berkaitan dengan jauhnya lokasi tempat tinggal calon pengantin. Misalnya calon pengantin masih ada di pondok tempat ia menimba ilmu sehingga oleh

pengasuh pondok (kyai) yang bersangkutan masih diberi wejangan-wejangan atau bekal dalam menghadapi akad nikah, baru diantar ketempat tinggalnya ketika pelaksanaan akad nikah. Dan ada kalanya akad nikah telah dilangsungkan jauh sebelum pesta perkawinannya.

Dalam pelaksanaan pemeriksaan nikah, masih banyak kendala dan permasalahan terkait pelaksanaan tersebut. Salah satunya perkaranya yakni permohonan pembatalan perkawinan dengan nomor: 483/Pdt.G/2020/PA.Kag. Dalam perkara ini pembatalan perkawinan terjadi akibat suami yang menyembunyikan penyakit dari istrinya. Penyakit yang diderita oleh suami adalah penyakit yang berbahaya yakni HIV (aids). Suami tidak pernah menceritakan penyakitnya hingga dilangsungkan akad nikah. Kemudian setelah 6 hari pasca akad nikah barulah suami menceritakan tentang penyakit yang dideritanya. Akhirnya istri mengajukan pembatalan perkawinan dengan berdasar pada pasal 27 ayat (2) UUP jo Pasal 72 ayat (2) KHI seorang suami atau istri dapat mengajukan permohonan pembatalan perkawinan apabila pada waktu berlangsungnya perkawinan terjadi penipuan atau salah sangka mengenai diri suami atau istri karena suami menyembunyikan penyakit yang dideritanya. Terlebih penyakit tersebut sangat membahayakan bagi istri dan anak-anaknya kelak.¹⁰

Sedangkan di Pamekasan sendiri juga masih banyak permasalahan yang terjadi berkaitan dengan pemeriksaan perkawinan. Seperti dalam kasus pembatalan perkawinan akibat dari pemalsuan identitas dalam kasus Nomor

¹⁰Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia, <http://putusan3.mahkamahagung.go.id>, diakses tanggal 7 Mei 2021.

0409/Pdt.G/2018/PA.Pmk. Pembatalan perkawinan terjadi karena termohon telah melakukan tipu muslihat dengan memberikan keterangan palsu dan menghilangkan/menggelapkan identitas wali/bapak termohon. Termohon memberikan data bahwa wali/bapaknya telah meninggal. Selain itu termohon juga memalsukan bahwa dirinya masih perawan dan tidak pernah menikah, termohon juga memalsukan bahwa ia tidak memiliki anak serta memberikan ijazah palsu tentang pendidikannya. Sehingga pengadilan memutuskan bahwa pernikahan antara pemohon dan suaminya batal demi hukum serta akta nikahnya tidak berlaku dan tidak mempunyai kekuatan hukum.¹¹

Dari latar belakang masalah yang telah di paparkan diatas, peneliti tertarik untuk meneliti tentang “Problematika Pemeriksaan Nikah di KUA Kecamatan Pademawu menurut Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007”.

B. Fokus Penelitian

Masalah merupakan bagian pokok dari kegiatan penelitian. Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana pelaksanaan pemeriksaan nikah di Kantor Urusan Agama Kecamatan Pademawu?
2. Apa saja kendala dalam pelaksanaan pemeriksaan nikah di Kantor Urusan Agama Kecamatan Pademawu?

¹¹Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia, <http://putusan3.mahkamahagung.go.id>, diakses tanggal 7 Mei 2021.

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan pemeriksaan nikah di Kantor Urusan Agama Kecamatan Pademawu.
2. Untuk mengetahui kendala dalam pelaksanaan pemeriksaan nikah di Kantor Urusan Agama Kecamatan Pademawu.

D. Manfaat Penelitian

1. Kegunaan Teoritis
 - a. Untuk menambah khasanah ilmu pengetahuan sesuai dengan bidang kajian yang diteliti khususnya ilmu tentang pemeriksaan nikah.
 - b. Untuk memberikan sumbangan pemikiran dalam mengembangkan ilmu pengetahuan pada umumnya dan ilmu tentang pemeriksaan nikah.
2. Kegunaan Praktis
 - a. Sebagai salah satu acuan pelaksanaan pemeriksaan nikah berdasarkan teori dan praktek.
 - b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat membantu aparat pemerintah Kantor Urusan Agama Kecamatan Pademawu dalam pelaksanaan pemeriksaan nikah.

E. Definisi Operasional

Ada beberapa istilah yang perlu untuk didefinisikan secara operasional agar istilah-istilah yang digunakan dalam penelitian ini dipahami oleh pembaca agar memiliki persepsi dan pemahaman yang sejalan.

Adapun beberapa istilah tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Pelaksanaan

Pelaksanaan adalah proses, cara, perbuatan melaksanakan (rancangan, keputusan, dan sebagainya).

2. Pemeriksaan Nikah

Pemeriksaan nikah adalah salah satu proses menuju pernikahan yang bertujuan untuk memeriksa pasangan calon pengantin dan wali nikah mengenai ada atau tidak adanya halangan untuk menikah.

Dengan demikian, yang dimaksud peneliti dalam judul proposal ini adalah proses atau pelaksanaan dari serangkaian konsep berupa Undang-Undang apakah ada atau tidak adanya masalah dalam pelaksanaan pemeriksaan nikah di Kantor Urusan Agama Kecamatan Pademawu.