

BAB I

PENDAHULUAN

A. Konteks Penelitian

Pernikahan adalah satu pokok terpenting untuk hidup yang sempurna dan diridhoi oleh Allah SWT dari salah satunya yaitu mewujudkan rumah tangga bahagia dan sejahtera. Kehidupan rumah tangga yang sejahtera merupakan idaman setiap keluarga dan keutamaan yang diperoleh dalam hidup yakni keluarga yang sakinah mawaddah warahmah.¹

Pernikahan dalam Islam merupakan anjuran bagi setiap umatnya. Bagi umat Islam, perkawinan adalah sarana menggapai separuh kesempurnaan beragama.² Hukum dalam melakukan perkawinan itu ada lima yaitu wajib, sunnah, makruh, mubah, haram, hukum perkawinan tersebut tergantung pada manusia atau seseorang dalam kemampuan fisik, finansial maupun menahan nafsunya.³

Dalam Pasal 1 Undang-undang Nomor 1 tahun 1974 tentang Perkawinan menjelaskan pengertian perkawinan ialah ikatan lahir batin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Jadi perkawinan sah, apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu. Tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Adapun dalam Pasal 9 PMA No. 20 Tahun

¹ Galuh Pritta Anisa Ningtyas, dan Yulianti Dwi Astuti, “Pernikahan Di Kalangan Mahasiswa S-I”, *Proyeksi*, Vol. 6 (2). (2011), 21-33.

² R. Rachmy Diana, “Penundaan Pernikahan Perspektif Islam dan Psikologi “ *Jurnal Psikologi*, Vol. I, No. 2, (Desember, 2008), 163.

³ Aisyah Ayu Musyafah, “Perkawinan dalam Perspektif Filosofis Hukum Islam”, *Jurnal Credipo*, Volume 02, Nomor 02, (November, 2020), 121.

2019 tentang pelaksanaan pencatatan pernikahan bahwa pencatatan pernikahan dapat dilakukan setelah akad nikah dilaksanakan. Adapun, dalam pasal 20 Peraturan Menteri Agama Nomor 20 Tahun 2019 tentang pencatatan nikah bahwa setelah akad nikah telah dilaksanakan maka akad nikah akan dicatat dalam akte nikah oleh kepala KUA Kecamatan/ Pegawai Pencatatan Nikah Luar Negeri dan nantinya akte nikah tersebut akan ditanda tangani oleh suami, istri, wali, saksi, penghulu, dan kepala KUA Kecamatan/ Pegawai Pencatatan Nikah Luar Negeri.⁴

Terkait dengan keabsahan perkawinan juga diatur lebih lanjut dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pencatatan Perkawinan, dimana mereka yang melangsungkan perkawinannya menurut agama Islam, dilakukan oleh pegawai pencatat sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 1954 tentang Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk. Pencatatan Perkawinan dari mereka yang melangsungkan perkawinannya menurut agama dan kepercayaannya itu selain agama Islam, dilakukan oleh pegawai pencatat perkawinan pada Kantor Catatan Sipil sebagaimana dimaksud dalam berbagai Perundang-undangan mengenai pencatatan perkawinan.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan pada Pasal 2 ayat (2), yang berbunyi: “Tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku”. Berdasarkan penjelasan tersebut maka aturan pelaksanaan yang berlaku terkait pencatatan pernikahan yang terbaru yaitu Peraturan Menteri Agama (PMA) No 20 Tahun 2019 tentang Pencatatan Pernikahan. Peraturan Menteri ini menjadi acuan bagi Kantor Urusan Agama

⁴ *Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2019 Tentang Pencatatan Pernikahan*, Hlm. 9

(KUA) dalam melaksanakan tugasnya di bidang administrasi/pencatatan pernikahan. Peraturan Menteri Agama Nomor 20 tahun 2019 tentang Pencatatan Pernikahan ditetapkan oleh Menteri Agama Lukman Hakim Saifuddin dan diundangkan oleh Dirjen Peraturan Perundang-undangan Kemenkumham Republik Indonesia Widodo Ekatjahjana pada tanggal 30 September 2019 di Jakarta.

Berdasarkan Peraturan Menteri Agama Nomor 20 Tahun 2019 tentang Pencatatan Pernikahan, menyebutkan bahwa pencatatan pernikahan adalah kegiatan mengadministrasikan peristiwa pernikahan, perubahan data nama dalam akta nikah didasarkan pada akta kelahiran, pencatatan perubahan status pada kolom catatan Akta Nikah berdasarkan nama, tempat, tanggal dan nomor putusan Pengadilan Agama tentang terjadinya perceraian, supervisi pencatatan pernikahan dilakukan secara berjenjang dan berkala.

Pencatatan pernikahan selain substansinya untuk mewujudkan ketertiban hukum juga mempunyai manfaat preventif, seperti tidak terjadi penyimpangan rukun dan syarat perkawinan, baik menurut ketentuan agama maupun peraturan perundang-undangan. Kemudian agar tidak terjadi perkawinan antara laki-laki dan perempuan yang antara keduanya dilarang melakukan akad nikah, serta menghindarkan terjadinya pemalsuan identitas para pihak yang akan kawin, seperti laki-laki yang mengaku jejak tetapi sebenarnya dia mempunyai istri dan anak. Tindakan preventif ini diwujudkan dalam peraturan perundangan dalam bentuk penelitian persyaratan perkawinan oleh Pegawai Pencatat.⁵

Melalui Keputusan Menteri Agama Nomor 298 Tahun 2003, Menteri Agama

⁵ Abdul Halim, "Pencatatan Perkawinan Menurut Hukum Islam," *Al – Mabhats: Jurnal Penelitian Sosial Agama*, Vol. 5, No. 1, (Agustus, 2020), 13.

membentuk pejabat pembantu yang dinamakan Pembantu Pegawai Pencatat Nikah (P3N) yang biasa dijabat dengan Modin. Tugas dari Pembantu Pegawai Pencatat Nikah adalah melakukan pembinaan kehidupan beragama Islam dan membantu Kantor Urusan Agama (KUA) dalam memberikan pelayanan yang berkaitan dengan nikah, talak, cerai dan rujuk maupun bimbingan agama Islam lainnya. Hal ini juga dimaksudkan agar pemerintah bisa memberikan pelayanan yang maksimal kepada masyarakat.

Hal ini kemudian ditegaskan kembali dalam Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007. Dalam Pasal 1 ayat 4 misalnya, disebutkan bahwa Pembantu Pegawai Pencatatan Nikah (P3N) adalah anggota masyarakat tertentu yang diangkat oleh Kepala Kantor Departemen Agama kabupaten/ kota untuk membantu tugastugas P3N di desa. Pengangkatan ini dimaksudkan untuk pemerataan pelayanan terutama mengenai pelayanan pernikahan dalam masyarakat yang banyak sekali jumlah penduduknya serta jauh dari KUA sehingga sulit dijangkau oleh Pegawai Pencatat Nikah apabila ada masyarakat yang hendak melakukan pernikahan.

Modin merupakan tokoh atau perangkat di lingkungan pemerintah desa yang kapasitas keilmuannya dalam bidang agama diakui oleh masyarakat. Di samping juga merupakan sosok yang dihormati oleh masyarakat setempat. Sehingga, dalam setiap urusan keagamaan, khususnya yang berkaitan dengan perkawinan dan rujuk selalu melibatkan peran modin.

Selanjutnya, agar fungsi Pembantu Pegawai Pencatat Nikah (P3N) tepat guna, pada tanggal 26 Januari 2015, Kementerian Agama melalui Dirjen Bimbingan Masyarakat Islam mengeluarkan Surat Instruksi Nomor Dj.II/1 Tahun 2015 tentang

Pengangkatan Pegawai Pencatat Nikah. Dalam Instruksi Kementerian Agama memerintahkan kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama provinsi se-Indonesia agar; pertama selektif dalam melakukan pengangkatan Pembantu Pegawai Pencatat Nikah. Rekomendasi pengangkatan Pembantu Pegawai Pencatat Nikah harus memperhatikan bahwa kantor urusan agama tersebut masuk dalam tipologi D-1 dan D-2. Kedua, pengangkatan Pembantu Pegawai Pencatat Nikah juga harus dilakukan dengan didasarkan pada kebutuhan, yaitu wilayah kecamatan memang tidak bisa dijangkau oleh Petugas Pencatat Nikah dan terbatasnya sumber daya manusia dibanding luas wilayah.

Eksistensi Pembantu Pegawai Pencatat Nikah yang berasal dari tokoh masyarakat dan berbaur dengan masyarakat secara langsung lebih mengetahui latar belakang masyarakat di wilayahnya. Peristiwa nikah misalnya sangat berkaitan dengan kejelasan status calon pengantin maupun wali. Petugas kantor urusan agama merasa kesulitan dalam berinteraksi mencari informasi lebih dalam dari pihak yang bersangkutan, terlebih calon pengantin dan wali tidak hadir ketika proses rafa.

Menyikapi hal di atas banyak fakta di lapangan mudin tidak banyak paham terkait pentingnya pencatatan pernikahan yang mereka pahami hanya sebagai jembatan masyarakat dengan pemerintah, utamanya dalam menjaga kebersamaan, keagamaan dan perkawinan.

Dari hasil observasi awal kepada salah satu modin di Kecamatan Palengaan bapak Abdurrahim selaku Modin Desa Poto'an laok Kecamatan Palengaan menyampaikan bahwa para modin tidak banyak paham terkait pengimplementasian Peraturan Menteri Agama Nomor 20 tahun 2019 tentang pencatatan pernikahan yang mereka pahami hanya sebatas menjadi fasilitator dalam proses pendaftaran

pernikahan saja. Selaras dengan penyampain bapak Alimuddin selaku modin di Desa Poto'an Daya juga tidak banyak paham terhadap Peraturan Menteri Agama Nomor 20 tahun 2019 tentang pencatatan pernikahan, hanya saja dari pihak modin memberikan arahan terkait proses dan prosedur dalam pencatatan pernikahan.

Berdasarkan apa yang telah disampaikan di atas, maka dapat dibahas lebih lanjut mengenai pentingnya implementasi Peraturan Menteri Agama Nomor 20 tahun 2019 tentang pencatatan pernikahan, dan penulis merasa perlu untuk membahas secara tuntas melalui penelitian yang berjudul: **“Implementasi Peraturan Menteri Agama Nomor 20 Tahun 2019 Tentang Pencatatan Pernikahan (Studi Peranan Modin Di Kecamatan Palengaan Kabupaten Pamekasan).”**

B. Fokus Penelitian

Berdasarkan uraian konteks penelitian diatas, maka fokus penelitian yang telah dirumuskan tentang implementasi Peraturan Menteri Agama Nomor 20 Tahun 2019 tentang pencatatan pernikahan (studi peranan modin di Kecamatan Palengaan Kabupaten Pamekasan) yang telah dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi Peraturan Menteri Agama Nomor 20 Tahun 2019 tentang pencatatan pernikahan di Kecamatan Palengaan Kabupaten Pamekasan?
2. Bagaimana peranan modin di Kecamatan Palengaan Kabupaten Pamekasan?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan fokus penelitian yang telah dipaparkan diatas, maka tujuan penelitian yang dirumuskan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui implementasi Peraturan Menteri Agama Nomor 20 Tahun 2019 tentang pencatatan pernikahan di Kecamatan Palengaan Kabupaten Pamekasan
2. Untuk mengetahui peranan modin di Kecamatan Palengaan Kabupaten Pamekasan.

D. Kegunaan Penelitian

1. Teoritis

Penelitian ini diharapkan mampu menambah pengetahuan bagi pembaca tentang implementasi Peraturan Menteri Agama Nomor 20 Tahun 2019 tentang pencatatan pernikahan mengenai studi peranan modin.

2. Praktis

1) Bagi peneliti

Penelitian ini akan menjadi pengalaman bagi peneliti untuk memperluas wawasan dan pengetahuan, serta peneliti dapat menerapkan ilmu pengetahuan yang diperoleh selama perkuliahan khususnya yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.

2) Bagi Modin

Penelitian ini dapat memberikan suatu kontribusi dalam upaya meningkatkan peran modin terhadap pengimplementasian Peraturan Menteri Agama Nomor 20 Tahun 2019 tentang pencatatan pernikahan agar setiap pasangan yang telah menikah dapat mencatatkan pernikahannya agar sah secara agama dan negara.

3) IAIN Madura

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi wawasan dan pengetahuan baru, sehingga penelitian ini menjadi salah satu referensi yang relevan bagi seluruh pembaca dan para peneliti selanjutnya.

E. Definisi Istilah

Terdapat beberapa istilah yang perlu dijelaskan dalam judul penelitian ini agar tidak terjadi kesalahan penafsiran antara pemahaman penulis dan pembaca. Adapun beberapa istilah dalam judul penelitian ini yaitu:

1. Modin menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) diartikan sebagai juru adzan, *mu'azin*, pegawai masjid. Modin juga dimaknai sebagai seorang yang mempunyai tugas di bidang administrasi agama untuk membantu penghulu dalam hal upacara keagamaan.⁶
2. Peraturan Menteri Agama Nomor 20 Tahun 2019 merupakan peraturan Menteri agama terbaru yang membahas tentang pencatatan pernikahan.
3. Pencatatan Pernikahan merupakan kegiatan menulis yang dilakukan oleh seorang petugas dari kantor urusan agama setelah terlaksananya akad nikah oleh pasangan mempelai, agar pasangan yang telah melaksanakan akad nikah dapat tercatat sebagai pasangan suami dan istri yang sah secara agama dan negara.

Jadi, yang dimaksud dengan judul penelitian ini adalah Implementasi Peraturan Menteri Agama Nomor 20 Tahun 2019 Tentang Pencatatan

⁶ Mukhamad Nur Hadi, Khyyaroh, "Modin dan Otoritasnya: Studi Kasus Larangan Kawin Hamil di Kelurahan Temas Kota Batu," *Jurnal Pemikiran Hukum dan Hukum Islam*, Vol 11, No.1, (2020), Hlm. 40

Pernikahan (Studi peranan modin di Kecamatan Palengaan Kabupaten Pamekasan).

F. Penelitian Terdahulu

1. Virna Ardila (2022), Analisis Kesesuaian PMA Nomor 20 Tahun 2019 Tentang Pencatatan Pernikahan terhadap Penerapan Surat Edaran Dirjen Bimas Islam NOMOR:P-001/DJ.III/HK.007/07/2021 Tentang Petunjuk Teknis Layanan Nikah Pada Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Masa Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) (Studi Kasus Problematika Layanan Nikah di KUA Mojowarno Jombang).⁷ Skripsi yang disusun oleh Virna Ardila, Program Studi Hukum Perdata Islam Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya, berjudul Analisis Kesesuaian PMA Nomor 20 Tahun 2019 Tentang Pencatatan Pernikahan terhadap Penerapan Surat Edaran Dirjen Bimas Islam NOMOR:P-001/DJ.III/HK.007/07/2021 Tentang Petunjuk Teknis Layanan Nikah Pada Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Masa Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) (Studi Kasus Problematika Layanan Nikah di KUA Mojowarno Jombang). Metode penelitian yang digunakan yaitu metode penelitian kualitatif deskriptif dengan menggunakan wawancara, angket, dan dokumentasi pada pihak-pihak yang terdapat keterkaitan. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa: (1) Penerapan dari suatu kebijakan

⁷ Virna Ardila, *Analisis Kesesuaian PMA Nomor 20 Tahun 2019 Tentang Pencatatan Pernikahan terhadap Penerapan Surat Edaran Dirjen Bimas Islam NOMOR:P-001/DJ.III/HK.007/07/2021 Tentang Petunjuk Teknis Layanan Nikah Pada Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Masa Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) (Studi Kasus Problematika Layanan Nikah di KUA Mojowarno Jombang)*, (Jombang: UIN Sunan Ampel Surabaya, 2022).

memang tidaklah mudah yang harus terlaksana dengan sempurna. Pelaksanaan di lapangan tentunya mengalami kendala atau permasalahan yang timbul dari adanya aturan yang telah dikeluarkan. Berikut kendala yang terdapat dalam surat edaran Dirjen Bimas Islam Nomor: P-001/DJ.III/Hk.007/07/2021 meliputi calon pengantin tidak mengetahui adanya surat edaran tersebut, pendaftaran nikah secara online sehingga tidak terlaksana secara maksimal, berbagai administrasi bagi calon pengantin sehingga membingungkan, pemeriksaan dokumen nikah dilakukan di rumah calon pengantin, pro dan kontra tes swab antigen bagi calon pengantin, penundaan akad nikah akibat adanya pandemi Covid-19, calon pengantin yang positif Covid-19, wali nikah sedang Isolasi Mandiri (ISOMAN), dinamika protokol kesehatan yang tidak terlaksana secara maksimal, dan pembatasan tamu yang hadir pada saat akad nikah menghambat silaturahmi. (2) Pihak KUA memberikan banyak upaya salah satunya membantu dalam proses pendaftaran nikah secara online jika calon pengantin tidak bisa melakukan secara mandiri, memberikan kelonggaran dengan tidak mewajibkan tes swab antigen jika tidak mempunyai biaya dengan syarat harus mentaati protokol kesehatan yang ketat.

2. Ahmad Syahri Syaifudin (2021), *Implementasi Peraturan Menteri Agama Nomor 20 Tahun 2019 Tentang Pencatatan Pernikahan Di Kantor Urusan Agama Kota Bojonegoro*.⁸ Skripsi yang disusun oleh Ahmad

⁸ Ahmad Syahri Syaifudin, *Implementasi Peraturan Menteri Agama Nomor 20 Tahun 2019 Tentang Pencatatan Pernikahan Di Kantor Urusan Agama Kota Bojonegoro*, (Bojonegoro: UIN Maulana Malik Ibrahim Malang, 2021).

Syahri Syaifudin, Program Studi Hukum Keluarga Islam Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang. Berjudul Implementasi Peraturan Menteri Agama Nomor 20 Tahun 2019 Tentang Pencatatan Pernikahan Di Kantor Urusan Agama Kota Bojonegoro. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini merupakan jenis penelitian lapangan (field research) dengan pendekatan kualitatif deskriptif. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa: (1) Kantor Urusan Agama Bojonegoro sudah menerapkan PMA Nomor 20 Tahun 2019 sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Namun, pada pelaksanaannya pasal 4 tentang persyaratan administrasi masih belum terlaksana secara sempurna, begitu juga dengan pasal 5 dan 6 tentang pemeriksaan dokumen belum terlaksana secara sempurna. Sedangkan, pada pasal 7 tentang penolakan kehendak nikah sudah diimplementasikan dengan baik. (2) Problematika pencatatan pernikahan di Kantor Urusan Agama Kota Bojonegoro ditemukan adanya kendala seperti: (a) Data kependudukan yang diterima belum valid. (b) Sistem digitalisasi simkah web pencatatan perkawinan sering mengalami server error. (c) Dari sumber daya manusia baik masyarakat yang awam tentang sistem administrasi dalam perkawinan, Pembantu Pegawai Pencatatan Nikah (P3N) yang kurang kompeten dan kurangnya tenaga kerja di Kantor Urusan Agama Bojonegoro.

3. Mohammad Ardi Wildan (2022), Efektifitas Peran Modin Dalam Mencegah Pernikahan Dini Di Kecamatan Puger Kabupaten Jember.⁹

⁹ Mohammad Ardi Wildan, *Efektifitas Peran Modin Dalam Mencegah Pernikahan Dini Di Kecamatan Puger Kabupaten Jember*, (Jember: UIN Kiai Haji Achmad Siddiq Jember, 2022)

Skripsi yang disusun oleh Mohamma Ardi Wildan, Program Studi Hukum Keluarga Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Kiai Haji Achmad Siddiq Jember. Metode penelitian yang digunakan yaitu metode penelitian empiris dengan pendekatan kualitatif deskriptif. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa: (1) Alasan yang menjadi faktor penyebab masyarakat Kecamatan Puger Kabupaten Jember melaksanakan pernikahan dini antara lain: keinginan diri sendiri, keinginan orang tua, putus pendidikan, kondisi ekonomi yang rendah, pergaulan bebas yang terjadi di lingkungan sekitar. (2) Efektifitas peran modin dalam mencegah pernikahan usia dini di Kecamatan Puger Kabupaten Jember belum sepenuhnya terlaksana karena masih banyak masyarakat yang melangsungkan pernikahan usia dini. Para modin telah memberikan penjelasan, arahan, serta saran kepada calon pengantin agar menunda pernikahannya sampai usianya mencukupi. Akan tetapi, semuanya kembali lagi kepada masyarakat atau calon pengantin karena mereka yang akan menjalani pernikahan tersebut.

