

**ANALISIS TERHADAP KEBIJAKAN KUA KALIWUNGU
KENDAL TENTANG TIDAK TERPENUHINYA SYARAT
ADMINISTRASI PERKAWINAN**

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Tugas Dan Melengkapi Syarat
Guna Memperoleh Gelar Sarjana Strata Satu (S1)
Dalam Ilmu Hukum Islam



Oleh :

IMAM BAEHAQI
112111025

**FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI WALISONGO
SEMARANG
2015**

Agus Nurhadi, H.,Drs.,MA.
Jl. Wismasari V/02
Ngaliyan Semarang

Achmad Arief Budiman, M.Ag.
Rt. 04/04 kamas tembalang

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Lamp : 4 (eksemplar)
Hal : Naskah skripsi
An. Sdr. Imam Baehaqi

Kepada Yth.
Dekan Fakultas Syari'ah
UIN Walisongo

Asalamu 'alaikum wr.wb

Setelah saya meneliti dan mengadakan perbaikan seperlunya, bersama ini saya kirimkan naskah skripsi saudara:

Nama : Imam Baehaqi

Nim : 112111025

Jurusan : Ahwal Al-Syakhsyiyah

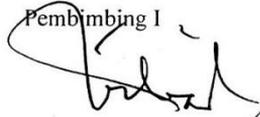
judul : **ANALISIS TERHADAP KEBIJAKAN KUA KALIWUNGU
KENDAL TENTANG TIDAK TERPENUHINYA SYARAT
ADMINISTRASI PERKAWINAN**

Dengan ini saya mohon kiranya skripsi tersebut dapat segera dimunaqosahkan.

Demikian harap menjadi maklum.

Wassalamu 'alaikum wr. Wb

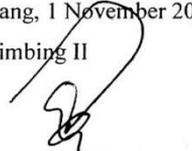
Pembimbing I



Agus Nurhadi, H.,Drs.,MA
NIP. 19660407 199103 1 004

Semarang, 1 November 2015

Pembimbing II



Achmad Arief Budiman, M.Ag.
NIP. 19691031 199503 1 002



KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI WALISONGO
SEMARANG

FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM
Jl. Prof. DR. Hamka KM.2 Ngaliyan, Semarang, 50185
Telp/Fax. (024)7601291

PENGESAHAN

Nama : IMAM BAEHAQI
NIM : 112111025
Jurusan : AHWAL AS-SAKHSHIYAH
Judul Skripsi : Analisis Terhadap Kebijakan KAU Kaliwungu Kendal Tentang Tidak Terpenuhi Syarat Administrasi Perkawinan

Telah memunaqosyahkan oleh Dewan Penguji Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN

Walisongo Semarang dinyatakan lulus pada tanggal:

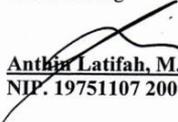
26 November 2015

Dan dapat diterima sebagai pelengkap ujian akhir Program Sarjana Strata satu (1) guna memperoleh Gelar Sarjana dalam ilmu syari'ah dan hukum.

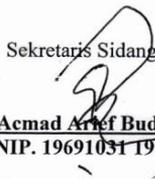
Semarang, 09 Desember 2015

Mengetahui

Ketua Sidang


Anthia Latifah, M.Ag
NIP. 19751107 200112 2 002

Sekretaris Sidang


Acmad Arief Budiman, M.Ag
NIP. 19691031 199503 1 002

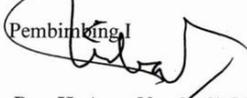
Penguji I


Drs. H. Mohamad Arja Imroni, M.Ag
NIP. 19690709 199703 1001

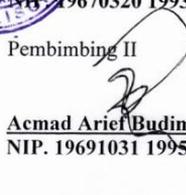
Penguji II


Nurhidayati Setyani, SH, MH
NIP. 19670320 199303 2 001

Pembimbing I


Drs. H. Agus Nurhadi, MA
NIP. 19660407 199103 1 004

Pembimbing II


Acmad Arief Budiman, M. Ag
NIP. 19691031 199503 1 002

MOTTO

أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ

*“taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nya), dan Ulil Amri
Diantara Kamu”*

&

**Harga Dari Sebuah Kegagalan Bukanlah Dinilai Dari Hasil Akhir
Akan Tetapi Dari Proses Perjuangannya.**

PERSEMBAHAN

Segala puji dan syukur kepada sumber dari suara hati dan kebenaran, sumber ilmu pengetahuan, sang penabur cahaya serta pilar nalar kebenaran, sang penebar kasih yang takterbatas pencahayaan cintanya bagi mahluknya Allah SWT.

Shalawat serta salam teruntuk Nabi Muhammad SAW, yang telah membawakan risalah untuk kita semua, semoga kita mendapat cinta kasihnya di hari nanti.

Dibalik terselesaikannya skripsi ini, ada seorang yang memotifasi saya untuk menyelesaikan penulisan skripsi ini. Maka karya ilmiah ini kupersembahkan untuk orang-orang yang telah memberikan dukungan baik moral maupun spiritual sepenuhnya kepada peneliti.

1. Ayahku tercinta Sobirin dan Ibuku tersayang Waskonah yang tanpa henti memberikan semangat dan menguntai doanya untuk kesuksesan dalam setiap langkahku.
2. Kakakku tercinta Maftuhin dan sekeluarga, yang selalu memotivasiku.
3. Pengasuh Pon-pes Al-Fadlu wal Fadlillah (abah Dimiyati Rois) beserta *Shokhibul Baith*.
4. Seluruh jajaran pengurus Pon-Pes Al-Fadlu.
5. Senior-senior KPMDB Komisariat UIN Walisongo (bapak Dr. H. Imam Yahya, M.Ag, bapak Fauzin, S.Ag, MM, bapak Iman Fadhilah, S.Hi,M.Ag, bapak Kholis, MH, bapak Asep Cuwantoro, S.Pdi,M.Pd, mas Waliyadin, S.Pdk) yang selalu memberi nasihat dan motivasi.
6. Sahabat-sahabatku yang selalu memotivasi dan memberikan semangat (Mas Akhsan, Wasis, Agus , , , dkk)
7. Teman-temanku satu perjuangan Ahwal Al Syakhshiyah 2011 (M. Torikul Huda, Hadi Tri Indarto, Najib Faisal Amin, Fahrul Fatkhurozi, Fadli Arwanidkk) yang selalu penuh semangat untuk maju bersama.
8. Dan semuanya dari A sampai Z, yang selalu bikin penulis senang, jengkel, sebel sampai marah-marahan hehehehehe.. thank's for you..

DEKLARASI

Dengan penuh kejujuran dan tanggung jawab, penulis menyatakan bahwa skripsi ini tidak berisi materi yang di tulis oleh orang lain atau diterbitkan. Demikian juga skripsi ini tidak berisi satupun pikiran orang lain, kecuali informasi yang terdapat dalam referensi yang di jadikan bahan rujukan.

Semarang, 1 November 2015



Deklarator

Imam Baehaqi

NIM. 112111025

ABSTRAK

Perkawinan dianggap sah apabila dilaksanakan menurut hukum masing-masing agama dan kepercayaannya, dan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Salah satu kegunaan atau manfaat pencatatan perkawinan adalah untuk membuktikan bahwa benar telah terjadi perkawinan yang dibuktikan dengan akta nikah. Karena perkawinan hanya dapat dibuktikan dengan akta nikah yang dibuat oleh pegawai pencatat nikah. Sebelum perkawinan dicatatkan di Kantor Urusan Agama ada beberapa syarat yang harus dipenuhi diantaranya adalah syarat administrasi perkawinan. Namun Kantor Urusan Agama (KUA) Kaliwungu Kendal memperbolehkan adanya perkawinan kepada beberapa masyarakat Kaliwungu yang belum bisa memenuhi persyaratan administrasi perkawinan. Dari permasalahan tersebut dapat diambil rumusan masalah: 1) Apa kebijakan Kantor Urusan Agama (KUA) Kaliwungu Kendal dalam menangani masyarakat yang tidak memenuhi syarat administrasi perkawinan, dan 2) Apa alasan Kantor Urusan Agama (KUA) memperbolehkan untuk melangsungkan perkawinan kepada masyarakat yang belum memenuhi syarat administrasi perkawinan.

Penelitian ini memiliki tujuan: 1). Untuk mengetahui apa kebijakan KUA Kaliwungu Kendal dalam menangani masyarakat yang tidak memenuhi syarat administrasi perkawinan, dan 2). Untuk mengetahui alasan KUA memperbolehkannya.

Jenis penelitian skripsi ini menggunakan penelitian kualitatif. Adapun metode yang digunakan dalam penyusunan skripsi ini adalah 1) sumber data, yang terdiri atas; data primer dan data sekunder. 2) teknik pengumpulan data dengan metode wawancara dan dokumentasi. 3) analisis data dengan menggunakan analisis deskriptif dengan tujuan membuat pemaparan atau deskripsi mengenai situasi-situasi atau kejadian yang ada dalam Kantor Urusan Agama (KUA) Kaliwungu Kendal.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Kantor Urusan Agama Kaliwungu Kendal menentukan kebijakan bahwa KTP, akta kelahiran, dan surat edaran tentang masa *iddah* laki-laki tidak menjadi persyaratan dalam perkawinan, hal tersebut dikarenakan pihak Kantor Urusan Agama berpedoman pada kitab fiqh saja, selain itu pihak Kantor Urusan Agama tidak ingin mempersulit masyarakat yang akan melakukan perkawinan dan mengantisipasi terjadinya demonstrasi yang dilakukan masyarakat Kaliwungu Kendal.

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrahim

Segala puji dan syukur senantiasa penulis panjatkan kehadiran Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat, taufiq, dan hidayahnya kepada penulis, sehingga dapat menyelesaikan penyusunan skripsi ini. Shalawat serta salam senantiasa kita curahkan kehadiran beliau junjungan kita Nabi Agung Muhammad SAW, keluarga, para sahabat, dan pengikutnya, dengan penuh harapan kelak kita mendapatkan syafaatnya di hari akhir nanti.

Suatu kebanggaan tersendiri bagi penulis atas kesempatan yang telah diberikan oleh fakultas syari'ah Universitas Islam Negri Walisongo Semarang untuk menyusun karya ilmiah yang berkaitan dengan syarat perkawinan, yang berjudul "**Analisis Terhadap Kebijakan KUA Kaliwungu Kendal Tentang Tidak Terpenuhinya Syarat Administrasi Perkawinan.**" Guna memenuhi tugas dan syarat untuk memperoleh gelar sarjana dalam ilmu syari'ah khusus jurusan ahwal al syahsiyyah.

Dengan kerendahan hati dan kesadaran penuh, penulis sampaikan bahwa skripsi ini tidak akan mungkin terselesaikan tanpa adanya motivasi dan bantuan dari semua pihak baik secara langsung maupun tidak langsung, oleh karena itu penulis mengucapkan terimakasih sebanyak-banyaknya kepada semua pihak yang telah membantu. Adapun ucapan terimakasih secara khusus penulis sampaikan kepada:

1. Rektor Universitas Islam Negri Walisongo Semarang, Prof., Dr., Muhibbin, M.Ag.

2. Dr. H. Akhmad Arif Junaidi, M.Ag, selaku Dekan Fakultas syariah Universitas Islam Negeri Walisongo Semarang, yang telah memberikan ijin penelitian dalam rangka penyusunan skripsi ini.
3. Agus Nurhadi, H.,Drs.,MA. Selaku Dosen Pembimbing I dan Achmad Arief Budiman, M.Ag, Selaku Dosen Pembimbing II yang telah bersedia meluangkan waktu, tenaga dan pikiran untuk memberikan bimbingan dan pengarahan dalam penulisan skripsi ini.
4. Dewan penguji.
5. Ayahku tercinta Sobirin dan Ibuku tersayang Waskonah yang tanpa henti memberikan semangat dan menguntaiakan doanya untuk kesuksesan dalam setiap langkahku.
6. Dan keluarga ASA 11 yang selalu menemani penulis.

Tidak ada yang dapat penulis berikan kepada mereka selain untaian doa dan terimakasih semoga Allah SWT membalas semua amal kebaikan mereka dengan sebaik-baiknya. Amiin

Pada akhirnya penulis menyadari dengan sepenuh hati bahwa penulisan skripsi ini belum mencapai kesempurnaan dalam arti yang sebenarnya. Namun penulis berharap semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi penulis khususnya dan para pembaca pada umumnya.

Semarang, 1 November 2015
Penulis

Imam Baehaqi
NIM: 112111025

DAFTAR ISI

	halaman
Halaman Judul	i
Halaman Persetujuan Pembimbing	ii
Halaman Pengesahan.	iii
Halaman Moto.	iv
Halaman Persembahan	v
Halaman Deklarasi... ..	vi
Halaman Abstrak.....	vii
Halaman Kata Pengantar.....	viii
Dalaman Daftar Isi.	x

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	5
C. Tujuan dan Manfaat Penelitian	6
D. Telaah Pustaka.....	7
E. Metode penelitian.	10
1. Pendekatan dan jenis penelitian.....	10
2. Sumber data	11
3. Metode pengumpulan data.....	12
4. Metode analisis data	13
5. Sistematika penulisan..	14

BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG KEBIJAKAN DAN SYARAT ADMINISTRASI

A. Batas Dan Ruang Lingkup Kebijakan	16
1. Istilah kebijakan.....	16
2. Istilah kebijakan publik	17
3. Proses kebijakan publik..	18
B. Perkawinan Dalam Sistem Hukum Positif	20
1. Perkawinan menurut undang-undang Nomor 1 tahun 1974	20
2. Dasar hukum pencatatan perkawinan.....	22
3. Akta nikah.....	25
C. Lembaga Administrasi Pencatat Perkawinan	29
1. Pegawai Pencatat Nikah	29
2. Tugas Pegawai Pencatat Nikah	30
3. Syarat administrasi perkawinan	32
4. Tata cara perkawinan.	37
5. Pelanggaran pelaksanaan perkawinan	42

BAB III KEBIJAKAN KUA KALIWUNGU KENDAL TENTANG TIDAK TERPENUHINYA SYARAT ADMINISTRASI PERKAWINAN

A. Letak Geografis KUA Kaliwungu Kendal	45
B. Tugas dan wewenang KUA Kaliwungu Kendal	47
C. Struktur Organisasi KUA Kaliwungu Kendal	53
D. Kebijakan KUA kaliwungu Kendal tentang kasus tidak terpenuhinya syarat administrasi perkawinan	54

1. Kebijakan KUA dalam menangani kasus orang laki-laki yang akan menikahi wanita lain dalam masa iddah istrinya belum habis 55
2. Kebijakan KUA dalam menangani kasus masyarakat yang tidak punya akta kelahiran dan akta nikah orang tuanya hilang 61
3. Kebijakan KUA dalam menangani kasus masyarakat yang tidak mempunyai KTP. 66

**BAB IV ALASAN KEBIJAKAN KUA KALIWUNGU KENDAL
DALAM MEMPERMUDAH MASYARAKAT TERKAIT
PENGURUSAN ADMINISTRASI PERKAWINAN**

- A. Alasan KUA Kaliwungu Kendal memperbolehkan adanya pernikahan karena tidak ingin terjadinya demonstrasi dan tindakan yang dilakukan KUA tidak melanggar ajaran Islam..... 72
- B. Alasan KUA kaliwungu Kendal memperbolehkan adanya pernikahan karena tidak mau mempersulit masyarakat 75

BAB V PENUTUP

- A. Kesimpulan 84
- B. Saran-saran 84
- C. Penutup 85

DAFTAR PUSTAKA

Lampiran-lampiran

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Indonesia yang berdasarkan hukum, segala sesuatu yang bersangkutan paut dengan penduduk harus dicatat, seperti halnya kelahiran, kematian termasuk juga perkawinan.¹ Perlu kita ketahui perkawinan yang sah adalah perkawinan yang dilakukan di muka petugas kantor pencatat sipil. Maka dari itu kita sebagai Warga Negara Indonesia ketika melakukan perkawinan harus mendaftarkan di Kantor Urusan Agama (KUA) supaya mendapatkan perlindungan hukum dari pemerintah. Karena perkawinan yang dilakukan menurut tatacara suatu agama saja tidak sah dan di dalam hubungan ini malah ada ketentuan yang melarang petugas keagamaan untuk melakukan suatu perkawinan menurut tatacara agama sebelum perkawinan perdata dilangsungkan.² Bila diperhatikan secara mendalam pernikahan bukan merupakan masalah yang sederhana, sehingga pemerintah melakukan upaya pencatatan perkawinan, sebagaimana diatur dalam pasal 2 ayat 2 undang-undang No 1 tahun 1974: *“Tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku”*.³ Selanjutnya, PP Nomor 9 Tahun 1975 Tentang

¹Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perdata Indonesia*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2010, hlm. 44

²Ali Afandi, *Hukum Waris, Hukum Keluarga, Hukum pembuktian*, Jakarta: PT Rineka Cipta, 1997, cet ke-3, hlm. 98

³hukum.unsrat.id/uu/uu-1-74.htm, pkl. 12:30

Pelaksanaan UU Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan dalam Pasal 6; Ayat 1 dan ayat 2 menjelaskan:

Ayat 1:

"Pegawai Pencatat yang menerima pemberitahuan kehendak melangsungkan perkawinan, meneliti apakah syarat-syarat perkawinan telah dipenuhi dan apakah tidak terdapat halangan perkawinan menurut Undang-undang."

Ayat 2:

"Selain penelitian terhadap hal sebagai dimaksud dalam ayat (1), Pegawai Pencatat meneliti pula:

- 1. Kutipan Akta Kelahiran atau surat kenal lahir calon mempelai. Dalam hal tidak ada akta kelahiran atau surat kenal lahir dapat dipergunakan surat keterangan yang menyatakan umur dan asal-usul calon mempelai yang diberikan oleh Kepala Desa atau yang setingkat dengan itu;*
- 2. Keterangan mengenai nama, agama/kepercayaan, pekerjaan, dan tempat tinggal orang tua calon mempelai;*
- 3. Izin tertulis/izin Pengadilan sebagai dimaksud dalam pasal 6 ayat (2), (3), (4), dan (5) Undang-undang, apabila salah seorang calon mempelai atau keduanya belum mencapai umur 21 (dua puluh satu) tahun;*
- 4. Izin Pengadilan sebagai dimaksud pasal 14 Undang-undang; dalam hal calon mempelai adalah seorang suami yang masih mempunyai isteri;*
- 5. Dispensasi Pengadilan/Pejabat sebagai dimaksud Pasal 7 ayat (2) Undang-undang;*
- 6. Izin kematian isteri atau suami yang terdahulu atau dalam hal perceraian surat keterangan perceraian, bagi perkawinan untuk kedua kalinya atau lebih;*

7. *Izin tertulis dari Pejabat yang ditunjuk oleh Menteri HANKAM/PANGAB, apabila salah satu calon mempelai atau keduanya anggota Angkatan Bersenjata;*
8. *Surat kuasa otentik atau di bawah tangan yang disahkan Pegawai Pencatat, apabila salah seorang calon mempelai atau keduanya tidak dapat hadir sendiri karena sesuatu alasan yang penting, sehingga mewakilkan kepada orang lain.*⁴

Pencatatan perkawinan bertujuan untuk mewujudkan ketertiban perkawinan dalam masyarakat. Ini merupakan suatu upaya yang diatur melalui perundang-undangan, untuk melindungi martabat dan kesucian (*mistaqaan ghalidhan*) perkawinan, dan lebih khusus lagi untuk melindungi perempuan dan anak-anak dalam kehidupan rumah tangga melalui pencatatan perkawinan yang dibuktikan dengan akta nikah, yang masing-masing suami istri mendapat salinannya, apabila terjadi perselisihan atau percekocokan diantara mereka, atau salah satu tidak bertanggung jawab, maka yang lain dapat melakukan upaya hukum guna mempertahankan atau mendapatkan haknya masing-masing. Karena dengan akta tersebut, suami istri memiliki bukti autentik atas perkawinan yang telah mereka lakukan.⁵ Karena pernikahan hanya dapat dibuktikan dengan akta nikah, sebagaimana ditegaskan dalam Kompilasi Hukum Islam (KHI) pasal 7 ayat 1: "*Perkawinan*

⁴Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 Tentang Perkawinan

⁵Ahmad Rofiq, *Hukum Perdata Islam di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Prees, 2013, hlm.31

*hanya dapat dibuktikan dengan akta nikah yang dibuat oleh pegawai pencatat nikah”.*⁶

Fungsi adanya pencatatan perkawinan yaitu sebagai pembuktian bahwa peristiwa hukum yang dialami seseorang itu benar telah terjadi. Untuk membuktikan bahwa benar terjadi peristiwa hukum, diperlukan surat keterangan yang menyatakan telah terjadi peristiwa hukum pada hari, tanggal, bulan, tahun, dan ditempat tertentu atas nama orang tertentu pula.⁷

Mengingat pentingnya akta nikah maka Kantor Urusan Agama dalam mencatatkan perkawinan harus memenuhi prosedur yang telah ditentukan oleh pemerintah, guna mendapatkan data yang autentik dari calon pengantin. Upaya yang harus dilakukan oleh Kantor Urusan Agama adalah meneliti persyaratan administrasi perkawinan yang telah diajukan oleh calon pengantin. Apabila ada persyaratan administrasi yang belum terpenuhi maka Kantor Urusan Agama menolaknya.

Kantor Urusan Agama Kaliwungu Kendal dalam mengimplementasikan persyaratan administrasi perkawinan tidak sesuai dengan prosedur. Karena Kantor Urusan Agama Kaliwungu Kendal telah memperbolehkan terselenggaranya perkawinan kepada beberapa masyarakat yang tidak memenuhi syarat administrasi, seperti: Tahun 2013 Kantor Urusan Agama Kaliwungu Kendal mengizinkan orang laki-laki melakukan

⁶Abdurrahman, *Kompilasi Hukum Islam di Indonesia*, Jakarta: Akademika Pressindo, 1992, cet. Ke-1, hlm. 115

⁷Abdulkadir Muhammad, *op. cit.* hlm. 45

pernikahan dengan wanita lain dalam masa *iddah* mantan istrinya dan Kantor Urusan Agama tidak menyuruh laki-laki tersebut mengajukan izin poligami ke Pengadilan Agama selain itu Kantor Urusan Agama juga membolehkan adanya pernikahan kepada masyarakat yang tidak mempunyai akte kelahiran. Pada tahun 2014 Kantor Urusan Agama Kaliwungu Kendal telah membolehkan adanya pernikahan kepada masyarakat yang tidak punya KTP dan membolehkan adanya pernikahan kepada orang yang status KTP dengan status pemiliknya tidak sesuai (status sebenarnya adalah duda tapi status dalam KTP kawin). Seharusnya Kantor Urusan Agama tidak membolehkan adanya pernikahan kepada mereka karena ada beberapa syarat yang belum dipenuhi,.

Berdasarkan uraian diatas Kantor Urusan Agama Kaliwungu Kendal sebenarnya tidak diperbolehkan mengizinkan adanya pernikahan karena belum terpenuhinya syarat administrasi perkawinan. Sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 9 tahun 1975 tentang perkawinan. Maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dan membahas permasalahan yang timbul dan mengkaji masalah yang berjudul: ***"Analisis Terhadap Kebijakan KUA Kaliwungu Kendal Tentang Tidak Terpenuhinya Syarat Administrasi Perkawinan"***. Yang menurut penulis belum pernah di kaji oleh orang lain.

B. Rumusan masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka yang menjadi pokok atau titik permasalahan dari skripsi ini adalah:

1. Apa kebijakan Kantor Urusan Agama (KUA) Kaliwungu Kendal dalam menangani masyarakat yang tidak memenuhi syarat administrasi perkawinan?
2. Apa alasan Kantor Urusan Agama (KUA) Kaliwungu Kendal memperbolehkan terselenggaranya perkawinan kepada masyarakat yang tidak memenuhi syarat administrasi perkawinan?

C. Tujuan dan manfaat penelitian

Adapun tujuan dan manfaat dari penulisan skripsi ini adalah:

1. Tujuan
 - a. Untuk mengetahui apa kebijakan Kantor Urusan Agama Kaliwungu Kendal dalam menangani masyarakat yang tidak memenuhi syarat administrasi perkawinan.
 - b. Untuk mengetahui alasan Kantor Urusan Agama memperbolehkan terselenggaranya perkawinan kepada masyarakat yang tidak memenuhi persyaratan administrasi.
2. Manfaat
 - a. Untuk menambah pengetahuan penulis khususnya dan pembaca pada umumnya tentang kebijakan KUA dalam menangani kasus tidak terpenuhinya syarat administrasi perkawinan.
 - b. Sebagai upaya untuk memberikan pemahaman kepada masyarakat.

- c. Diharapkan secara ilmiah berguna sebagai sumbangan bagi khazanah ilmu pengetahuan pada umumnya, khususnya pada KUA.
- d. Memenuhi secara ilmiah berguna sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum Islam (S.Hi) strata satu (SI) pada fakultas syari'ah jurusan Ahwal Al-syakhshiyah Universitas Islam Negeri Walisongo.

D. Telaah pustaka

Sepanjang pengetahuan peneliti ditemukan penelitian beberapa penelitian yang judulnya ada hubungan dengan penelitian ini. Peneliti yang dimaksud antaranya:

Skripsi yang disusun Ahmad Muzaikhan (NIM 2101134, IAIN Walisongo) berjudul *Isbat Nikah Dalam Pasal 7 KHI (Study Analisis Pasal 7 KHI Tentang Isbat Nikah)*. Dalam skripsi ini dipaparkan bahwa isbat nikah atau penetapan nikah dilakukan berkaitan dengan unsur keperdataan yaitu adanya bukti otentik tentang perkawinan yang telah dilakukan. Hal ini karena pernikahan hanya dapat dibuktikan dengan akta nikah sesuai dengan peraturan yang berlaku. Dengan adanya akta nikah ini para pihak yang terlibat dalam pernikahan akan terlindungi oleh hukum karena telah melakukan tindakan hukum, dan mendapat pengakuan hukum. Akta nikah ini akan bermanfaat dan menjaga keselamatan keluarga dan untuk menghindari kemungkinan di kemudian hari adanya pengingkaran atas perkawinan yang telah terjadi.

Secara garis besar memuat aturan bahwa sahnya perkawinan harus dilakukan menurut hukum Islam, setiap perkawinan harus dicatat, perkawinan baru sah apabila dilangsungkan di hadapan Pegawai Pencatat Nikah, perkawinan diluar Pegawai Pencatat Nikah adalah “perkawinan liar” sehingga tidak mempunyai kekuatan hukum dan perkawinan hanya dapat dibuktikan dengan akta nikah yang dibuat oleh Pegawai Pencatat Nikah.

Skripsi yang disusun oleh Muhammad Basyar (NIM 032111184, IAIN Walisongo) dengan judul *Tinjauan Hukum Islam Tentang Status Anak Dari Pernikahan Sirri (study kasus di Desa Hadi polo Kecamatan Jekulo Kabupaten Kudus)*. Inti sari dari skripsi ini bahwa perkawinan sirri termasuk salah satu perbuatan hukum yang kurang dikehendaki oleh Undang-Undang karena terdapat kecenderungan kuat dari segi sejarah hukum perkawinan, bahwa perkawinan dibawah tangan termasuk perkawinan ilegal, meskipun demikian, dalam KHI terdapat informasi implisit bahwa pencatatan perkawinan bukan sebagai syarat sah perkawinan, tetapi sebagai alat untuk menciptakan ketertiban perkawinan. Oleh karena itu, dalam pasal 7 ayat 3 KHI diatur mengenai isbat nikah bagai perkawinan sirri. Dengan kata lain, perkawinan sirri adalah sah, tetapi kurang sempurna. Ketidak sempurnaan itu dapat dilihat dari ketentuan pasal 7 ayat 3 KHI tersebut.

Apabila seorang anak dilahirkan secara tidak sah dalam pengertian hukum positif (perkawinan secara sirri) maka ia disebut

sebagai anak luar kawin (anak kharam), sebagai akibatnya: pertama, tidak ada hubungan nasab kepada laki-laki yang mencampuri ibunya, dalam pernikahan sirri kedua, tidak ada saling mewaris melainkan hanya dapat mewaris dari pihak ibu dan kerabatnya.

Skripsi yang disusun oleh ulul Absor (NIM 21011148, IAIN Walisongo) dengan judul *Efektifitas Pelaksanaan Pasal 2 Ayat 1 Undang-Undang No 1 Tahun 1974 Tentang Pencatatan Pernikahan Di Kecamatan Klambu Kabupaten Grobogan*. Inti sari dari skripsi ini bahwa pencatatan sangat penting agar supaya terlindungi hak-hak yang akan ditimbulkan akibat adanya suatu perkawinan, terutama hak istri dan anak-anak. Dalam undang-undang perkawinan nasional sudah merumuskan dengan jelas dan tegas. Bahwa perkawinan itu harus dicatat, sebagaimana dalam pasal 2 ayat 2 undang-undang No1 tahun 1974.

Karena dengan akta tersebut, suami istri memiliki bukti autentik atas perkawinan yang telah mereka lakukan. apabila terjadi perselisihan atau percekocokan diantara mereka, atau salah satu tidak bertanggung jawab, maka yang lain dapat melakukan upaya hukum guna mempertahankan atau mendapatkan haknya masing-masing.

Selanjutnya dari hal-hal di atas masalah yang berkaitan langsung tentang judul skripsi yang penulis buat yaitu ***”Analisis Terhadap Kebijakan KUA Kaliwungu Kendal Tentang Tidak Terpenuhinya Syarat Administrasi Perkawinan”***. Bahwa dalam

skripsi ini peneliti akan membahas tentang pencatatan perkawinan yang dilakukan oleh pegawai pencatat nikah (Kantor Urusan Agama), namun dalam pencatatannya ada syarat administrasi perkawinan yang belum terpenuhi oleh calon pengantin, seharusnya dari pihak Kantor Urusan Agama tidak memperbolehkan terselenggaranya perkawinan dan tidak mencatatkan perkawinan tersebut karena kurangnya surat-surat yang diperlukan.

E. Metode Penelitian Skripsi

1. Pendekatan dan jenis penelitian

Pendekatan penelitian yang dilakukan penulis termasuk *pendekatan kualitatif*, sehingga penelitian ini mempunyai setingan alami, bersifat deskriptif dan lebih menekankan proses kerja, cenderung menggunakan pendekatan deduktif dan penelaahan terpaut langsung dengan kenyataan.

Adapun jenis penelitian yang penulis lakukan ialah study lapangan (*field study*). Jenis pendekatan penelitian ini didasarkan pada penelitian lapangan di Kantor Urusan Agama (KUA) Kaliwungu Kendal, maka penulis melakukan penelitian terhadap obyeknya dan berinteraksi langsung dengan sumber data.⁸ Sehingga melahirkan rekomendasi-rekomendasi kepada instansi-instansi Kantor Urusan Agama (KUA) yang berwenang. Penelitian ini mengombinasikan penelitian pustaka dan penelitian lapangan.

⁸Joko subagyo, *Metode Penelitian Dalam Teori dan Praktek*, Jakarta: PT Melton Putra, 1991, hlm. 87

Dalam study pustaka ini penulis menggunakan buku-buku yang membahas tentang kebijakan dan syarat administrasi perkawinan. Kemudian disesuaikan dengan praktiknya seperti yang telah terjadi di Kantor Urusan Agama (KUA) Kaliwungu Kendal. Untuk keperluan itu maka perlu wawancara langsung pada kepala KUA dan pegawai bagian administrasi KUA kaliwungu Kendal. Langkah yang harus penulis lakukan didalam penelitian ini, dan tujuan dari penelitian adalah guna mendapatkan data maka yang dilakukan penulis yakni:

2. Sumber data

Sumber data dalam penelitian ini terdiri atas data primer dan sekunder:

1. Data primer yaitu data yang berasal langsung dari sumber data yang dikumpulkan secara khusus dan berhubungan langsung dengan permasalahan yang diteliti.⁹ Hal ini, peneliti mengambil data primer melalui wawancara dengan pihak Kantor Urusan Agama kaliwungu Kendal antara lain kepala KUA, pegawai KUA bagian administrasi. Dengan metode wawancara ini diharapkan peneliti dapat mengetahui kebijakan dan alasan kebijakan yang berlaku pada KUA Kaliwungu Kendal.

⁹Tim Penyusun , *Pedoman Penulisan skripsi*, fakultas Syari'ah IAIN Walisongo Semarang, 2010, hlm. 12

2. Data sekunder yaitu data yang tidak didapat secara langsung oleh peneliti.¹⁰ Pada bagian ini peneliti mengambil data sekunder dari Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 Tentang Perkawinan, Undang-Undang, buku-buku, jurnal, data-data dari KUA Kaliwungu Kendal dan juga ditambah lagi dengan sumber yang penyusun dapatkan dari bahan-bahan bacaan atau media bacaan lainnya yang berhubungan dengan skripsi ini.

3. Metode pengumpulan data

Dalam pengumpulan data peneliti melakukan beberapa macam hal atau teknik supaya data yang didapat sesuai dengan peristiwa apa yang sebenarnya terjadi, diantaranya sebagai berikut:

a. wawancara

Adalah percakapan dengan maksud tertentu. Percakapan itu dilakukan oleh dua pihak yaitu pewawancara yang mengajukan pertanyaan dan terwawancara yaitu yang memberi jawaban atas pertanyaan itu atau yang diajukan.¹¹ Dengan metode ini peneliti melakukan wawancara langsung dengan kepala KUA dan petugas bagian administrasi. Metode ini akan peneliti gunakan untuk memperoleh keterangan dan penjelasan mengenai kebijakan dan alasan KUA memperbolehkan adanya

¹⁰*ibid.*

¹¹Burhan Bungin, *Metodologi Penelitian Kualitatif Aktualisasi Metodologis ke Arah Ragam Varian Kontemporer*, Jakarta, PT Raja Grafindo, 2007, hlm.115

pernikahan terhadap syarat administrasi nikah yang belum terpenuhi, serta keterangan lain yang menyangkut judul skripsi ini.

b. Dokumentasi

Adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan penulis dengan cara pengumpulan beberapa informasi tentang data dan fakta yang berhubungan dengan masalah dan tujuan penelitian, baik dari sumber dokumen yang dipublikasikan, atau tidak dipublikasikan, buku-buku, undang-undang, jurnal ilmiah, laporan, majalah, website dan lain-lain.¹² Metode ini peneliti lakukan guna mendapatkan data pendukung mengenai kebijakan KUA Kaliwungu Kendal dalam menangani masyarakat yang tidak memenuhi persyaratan administrasi perkawinan.

4. Metode analisis data

Analisis data merupakan upaya untuk mencari dan menata secara sistematis data yang terkumpul untuk meningkatkan pemahaman peneliti tentang kasus yang di teliti dan mengkajinya sebagai temuan bagi orang lain. Dalam sebuah penelitian harus memastikan pola analisis mana yang akan digunakan. Oleh karena itu dalam skripsi ini peneliti menggunakan pola analisis deskriptif. Analisis deskriptif ialah penelitian yang dengan maksud untuk membuat pemaparan atau

¹²Tim penyusun ,*op.cit.*, hlm. 13

deskripsi mengenai situasi-situasi atau kejadian-kejadian.¹³ Setelah data terkumpul dan peneliti kaji kemudian peneliti menganalisisnya dengan menggunakan Peraturan Pemerintah Nomor 9 tahun 1975 Tentang Perkawinan, Undang-Undang dan buku-buku yang bersangkutan.

F. Sistematika penulisan

Untuk memberi gambaran pembahasan yang jelas dalam penulisan skripsi ini, maka penulisan penelitian ini disusun secara sistematis, yang masing-masing bab mencerminkan satu kesatuan yang utuh dan tak terpisahkan yaitu, sebagai berikut:

BAB I: Sebagai pendahuluan dalam bab ini peneliti abstraksikan pokok-pokok permasalahan yang akan dibahas dalam skripsi ini, sehingga dalam pembahasan selanjutnya dapat terarah sesuai dengan sistematika yang benar. Adapun hal yang akan di sajikan adalah latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian skripsi, telaah pustaka, metode penelitian skripsi, serta sistematika penulisan skripsi.

BAB II: Pada bab ke dua ini dimaksudkan sebagai landasan teoritik dalam pembahasan skripsi ini, adapun isi dari bab ini sebagai berikut: pengertian kebijakan, kebijakan publik, proses kebijakan, perkawinan menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974, landasan hukum pencatatan perkawinan, akta nikah, Kantor Urusan Agama (KUA), tugas dan wewenang KUA, syarat

¹³Juliansyah Noor, *Metodologi Penelitian*, Jakarta: Kencana, 2014, cet. IV, hal. 34

administrasi perkawinan, tatacara perkawinan dan pelanggaran pelaksanaan perkawinan.

BAB III: Dalam bab ini peneliti menyajikan data hasil dari penelitian yang diperoleh di lapangan, yang meliputi: letak geografis wilayah KUA Kaliwungu Kendal, profil KUA Kaliwungu Kendal, struktur organisasi KUA Kaliwungu Kendal, kebijakan KUA Kaliwungu Kendal tentang tidak terpenuhinya syarat administrasi perkawinan dan alasan kebijakan tersebut.

BAB IV: Karena bab ini adalah analisis maka pembahasannya meliputi: Alasan kebijakan KUA Kaliwungu Kendal dalam mempermudah masyarakat terkait pengurusan administrasi perkawinan.

BAB V: Bab ini merupakan bab penutup, yang berisi: kesimpulan, dari semua pembahasan, serta saran dari peneliti untuk lembaga yang terkait.

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG KEBIJAKAN DAN SYARAT ADMINISTRASI PERKAWINAN

A. Batas Dan Ruang Lingkup Tentang kebijakan

1. Istilah Kebijakan

Perlu dibedakan istilah “kebijakan” dengan “kebijaksanaan” dalam kehidupan sehari-hari. Istilah yang pertama diatas menunjukkan adanya serangkaian alternatif yang siap dipilih berdasarkan prinsip-prinsip tertentu, sedangkan yang kedua berkenaan suatu keputusan yang memperolehkan sesuatu yang sebenarnya dilarang, atau sebaliknya, berdasarkan alasan-alasan tertentu seperti pertimbangan kemanusiaan, keadaan gawat, dan sebagainya. Disinilah dapat dilihat bahwa kebijaksanaan selalu mengandung makna melanggar segala sesuatu yang pernah ditetapkan karena alasan tertentu, sedangkan kebijakan merupakan suatu hasil analisis yang mendalam terhadap berbagai alternatif yang bermuara kepada keputusan tentang alternatif terbaik. Dengan melihat perbedaan pengertian tersebut maka diharapkan kedua istilah tersebut digunakan secara tepat sesuai dengan konteksnya.

Kebijakan adalah serangkaian kesimpulan atau rekomendasi sebagai suatu proses, kebijakan menunjuk pada cara dimana melalui cara tersebut suatu organisasi dapat mengetahui apa yang diharapkan darinya yaitu program dan

mekanisme dalam mencapai produknya, dan sebagai suatu kerangka kerja, kebijakan merupakan suatu proses tawar menawar dan negosiasi untuk merumuskan isu-isu dan metode implementasinya.¹

2. Istilah Kebijakan Publik

Kebijakan publik adalah keputusan suatu sistem politik untuk mengelola suatu masalah atau memenuhi suatu kepentingan, dimana pelaksanaan keputusan tersebut membutuhkan dikerahkannya sumber milik (semua warga) sistem politik tersebut. Bentuk-bentuk kebijakan publik di Indonesia beraneka ragam, mulai dari Undang-Undang, Keputusan Presiden, hingga Peraturan Desa ataupun peraturan RT.

Definisi kebijakan Publik menurut beberapa pakar akan dijelaskan sebagai berikut:

- a) Menurut Car Friedrich kebijakan adalah arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, yang memberikan hambatan-hambatan atau kesempatan-kesempatan dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran atau maksud tertentu.
- b) Menurut Richard Rose kebijakan adalah serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta

¹Yeremias T. Kaban, *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik Konsep Teori Dan Isu*, Yogyakarta: Gava Media, 2008, hlm. 58

konsekuensi-konsekuensinya bagi mereka yang bersangkutan, bukan keputusan yang berdiri sendiri.

- c) Menurut Robert kebijakan publik adalah hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya.

Dari berbagai definisi di atas, dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah setiap keputusan yang dibuat suatu sistem politik, negara, provinsi, kabupaten dan desa atau RW dan RT.²

3. Proses Kebijakan publik

Proses kebijakan publik berkenaan dengan proses membuat pilihan-pilihan kebijakan lengkap dengan tahapan-tahapannya, yang secara teoritis dilandasi oleh berbagai faktor atau pertimbangan.

- a) Tahap-tahap kebijakan

Dalam rangka memecahkan masalah ada beberapa tahap penting antara lain: penetapan agenda kebijakan (*agenda setting*), formulasi kebijakan (*policy formulation*), adopsi kebijakan (*policy adoption*), implementasi Kebijakan (*policy implementation*), dan penilaian kebijakan (*policy assessment*).

- b) Analisis kebijakan

Sejalan dengan tahap-tahap yang telah disebutkan sebelumnya, maka berikut ini akan dijelaskan proses analisis kebijakan yang dibedakan atas penstrukturan masalah atau

²Samodra Wibawa, *Politik Perumusan Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 201, hlm. 1

identifikasi masalah, identifikasi alternatif, seleksi alternatif, dan pengusulan alternatif terbaik untuk diimplementasikan. Proses ini dilakukan sebelum mengambil keputusan tentang alternatif terbaik yang harus diimplementasikan. Ada juga proses analisis yang dilakukan setelah alternatif terbaik diimplementasikan. Kedua proses ini merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dan selalu digunakan untuk meningkatkan kinerja suatu kebijakan.

c) Implementasi kebijakan

Implementasi berkenaan dengan berbagai kegiatan yang diarahkan pada realisasi program. Dalam hal ini, administrator mengatur cara untuk mengorganisir, menginterpretasikan dan menerepkan kebijakan yang telah diseleksi. Mengorganisir berarti mengatur sumberdaya, unit-unit, dan metode-metode untuk melaksanakan program. Melakukan interpretasi berkenaan dengan menerjemahkan bahasa atau istilah-istilah program kedalam rencana-rencana dan petunjuk-petunjuk yang dapat diterima dan feasible.

d) Monitoring dan evaluasi kebijakan

Salah satu bidang penting lain yang dipergunakan untuk mengawasi jalannya proses implementasi adalah *monitoring*. di dalam proses monitoring dilakukan pengamatan langsung ke lapangan dan hasil-hasil sementara (*immediate results*) direkam untuk dinilai tingkat efisiensi dan efektivitasnya. Tingkat efisiensi dalam proses ini menyangkut rasio terbaik antara

semua biaya yang dikeluarkan selama implementasi dibandingkan dengan hasil sementara yang diperoleh, sementara tingkat efektivitas selalu dikaitkan dengan apakah suatu hasil sementara yang didapatkan merupakan hasil yang memang direncanakan, atau tidak.

Evaluasi digunakan untuk mempelajari tentang hasil yang diperoleh dalam suatu program untuk dikaitkan dengan pelaksanaannya, mengendalikan tingkah laku dari orang-orang yang bertanggung jawab terhadap pelaksanaan program dan mempengaruhi respons dari mereka yang berada diluar lingkungan politik.³

B. Perkawinan Dalam Sistem Hukum Positif

1. Perkawinan Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974

Peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang perkawinan di Indonesia, yaitu bersifat pluralistik, karena adanya beraneka ragam undang-undang yang mengatur tentang perkawinan. Peraturan perundang-undangan itu, meliputi kitab undang-undang hukum perdata, undang-undang nomor 1 tahun 1974 tentang perkawinan, serta berbagai peraturan pelaksanaannya. Di dalam kitab-kitab hukum perdata tidak tercantum pengertian perkawinan, namun di dalam pasal 26 KUH perdata disebutkan bahwa: “*Undang-undang memandang soal perkawinan hanya dalam hubungan-hubungan perdata*”.

³ Yermias T. keban, *ibid.* hlm.66

Hubungan-hubungan perdata atau disebut juga *the privat relationships* dengan agama.⁴

Konsep perkawinan yang paling ringkas tercantum dalam undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan: “*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*”.⁵

Pasal tersebut hendak menyatakan, bahwa suatu perkawinan yang sah, hanyalah perkawinan yang memenuhi syarat-syarat yang ditetapkan dalam kitab undang-undang hukum perdata, dan syarat-syarat serta peraturan agama dikesampingkan.⁶ Oleh karena itu, pengertian perkawinan dalam ajaran agama Islam mempunyai nilai ibadah, sehingga pasal 2 kompilasi hukum Islam menegaskan bahwa perkawinan adalah akad yang sangat kuat (*mitsaqan ghalidha*) untuk menaati perintah Allah, dan melaksanakannya merupakan ibadah.⁷

⁴Salim dan Erlies Septiana Nurbani, *Perbandingan Hukum Perdata*, Jakarta: PT Raja Grafindo Perseda, 2014, hlm. 145

⁵Wantjik Saleh, *Himpunan Peraturan dan Undang-Undang Tentang Perkawinan*, Jakarta: PT Ictiar Baru, 1974, hlm. 87

⁶Subekti, *Pokok-pokok Hukum Perdata*, Jakarta: PT Intermedia, 2003, hlm. 23

⁷Zainudin Ali, *Hukum Perdata Islam di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2006, hlm. 7

2. Dasar Hukum Pencatatan Perkawinan

Al-Quran dan alhadis tidak mengatur secara rinci mengenai pencatatan perkawinan. Namun dirasakan oleh masyarakat mengenai pentingnya hal itu karena pencatatan pernikahan dapat dijadikan sebagai alat bukti yang aotentik agar seorang mendapatkan kepastian hukum. Hal ini sejalan dengan ajaran Islam sebagaimana firman Allah:

يَأْتِيهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا إِذَا تَدَايَنْتُمْ بِدِينٍ إِلَىٰ أَجَلٍ مُّسَمًّى
فَاَكْتُبُوهُ

Artinya: "Hai orang-orang yang beriman, apabila kamu bermu'amalah tidak secara tunai untuk waktu yang ditentukan, hendaklah kamu menuliskannya (QS.Al-Baqarah 282)".⁸

Ayat tersebut menjelaskan tentang pencatatan secara tertulis dalam segala bentuk urusan muamalah seperti perdagangan, hutang piutang dan sebagainya. Mengingat pentingnya pencatatan perkawinan sehingga diatur melalui perundang-undangan, baik undang-undang Nomor 1 tahun 1974 maupun melalui Kompilasi Hukum Islam. Pencatatan perkawinan bertujuan untuk mewujudkan ketertiban perkawinan dalam masyarakat, baik perkawinan yang dilaksanakan berdasarkan hukum Islam maupun perkawinan

⁸ *Mushaf Al-Azhar Al-Quran Terjemah*, Departemen Agama RI, 2010

yang dilaksanakan oleh masyarakat yang tidak berdasarkan hukum Islam.

Pencatatan perkawinan merupakan upaya untuk menjaga kesucian (*mitsaqan galidzan*) aspek hukum yang timbul dari ikatan perkawinan. Realisasi pencatatan itu, melahirkan akta nikah yang masing-masing dimiliki oleh istri dan suami salinannya. Akta tersebut, dapat digunakan oleh masing-masing pihak bila ada yang merasa dirugikan dari adanya ikatan perkawinan itu untuk mendapatkan haknya.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 merupakan era baru bagi kepentingan umat Islam khususnya dan masyarakat Islam pada umumnya. Undang-undang dimaksud merupakan kondifikasi dan unifikasi hukum perkawinan yang bersifat nasional yang menempatkan hukum Islam mempunyai eksistensi tersendiri, tanpa diresepsi oleh hukum adat.⁹ Amat wajar bila ada pendapat yang mengungkapkan bahwa undang-undang perkawinan merupakan ajal teori *receptive* (istilah Hazairin) yang dipelopori oleh Cristian Snouck Hourgronje. Pencatatan perkawinan seperti diatur dalam pasal 2 ayat 2 meskipun telah disosialisasikan, sampai saat ini masih dirasakan adanya kendala-kendala. Upaya ini perlu dilakukan oleh umat Islam secara berkesinambungan di negara Republik Indonesia.

Hal ini boleh jadi sebagian masyarakat muslim masih ada yang memahami ketentuan perkawinan lebih menekankan

⁹Zaenudin Ali, *ibid*, hlm. 27

prespektif fiqih sentries. Menurut pemahaman versi ini, perkawinan dianggap sah, apabila syarat dan rukunnya menurut ketentuan fiqih terpenuhi, tanpa diikuti pencatatan yang dibuktikan dengan akta nikah. Kondisi semacam ini diperhatikan sebagian masyarakat dengan menghidupkan praktik kawin sirri tanpa melibatkan petugas pegawai pencatat nikah sebagai petugas yang diserahi tugas untuk mencatat perkawinan itu. Belum lagi, apabila ada oknum yang memanfaatkan “peluang” ini, untuk mencari keuntungan pribadi, tanpa mempertimbangkan sisi dan nilai keadilan yang merupakan misi utama sebuah perkawinan, seperti poligami liar tanpa izin istri pertama, atau tanpa izin Pengadilan Agama. Kenyataan semacam ini, menjadi hambatan besar suksesnya pelaksanaan undang-undang perkawinan.¹⁰

Secara lebih rinci, peraturan pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 Bab II pasal 2 menjelaskan tentang pencatatan perkawinan:

- 1) *Pencatatan perkawinan dari mereka yang melangsungkan perkawinannya menurut agama Islam, dilakukan oleh pegawai pencatat, sebagaimana dimaksud dalam UU No. 32 Tahun 1954 tentang pencatatan nikah, talak dan rujuk.*
- 2) *Pencatatan perkawinan dari mereka yang melangsungkan perkawinannya menurut agamanya dan kepercayaannya itu selain agama Islam, dilakukan oleh pegawai pencatat perkawinan pada*

¹⁰Ahmad Rofiq, *Hukum Perdata Islam Di Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, 2013, hlm. 91

kantor Catatan Sipil sebagai mana dimaksud dalam berbagai perundang-undangan mengenai pencatatan perkawinan.

- 3) *Dengan tidak mengurangi ketentuan-ketentuan yang khusus berlaku bagi tata cara pencatatan perkawinan berdasarkan berbagai peraturan yang berlaku, tata cara pencatatan perkawinan dilakukan sebagaimana ditentukan dalam pasal 9 PP ini.¹¹*

Kompilasi telah menjelaskan tentang pencatatan pernikahan dalam pasal 5:

- 1) *Agar terjamin ketertiban perkawinan bagi masyarakat Islam, setiap perkawinan dicatat.*
- 2) *Pencatatan perkawinan tersebut pada ayat 1 dilakukan oleh pegawai pencatat nikah sebagaimana diatur dalam undang-undang Nomor 32 tahun 1954.¹²*

Adapun teknis pelaksanaannya, dijelaskan dalam pasal 6 yang berbunyi sebagai berikut:

- 1) *Untuk memenuhi ketentuan dalam pasal 5, stiap perkawinan harus dilangsungkan di hadapan dan di bawah pengawasan pegawai pencatat nikah.*
- 2) *Perkawinan yang dilakukan di luar pengawasan pegawai pencatat nikah tidak mempunyai ketentuan hukum.¹³*

3. Akta Nikah

Setelah ada kesepakatan antara pihak pria dan wanita untuk melangsungkan perkawinan, yang kemudian kesepakatan

¹¹Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1975 Tentang perkawinan

¹²Abdurrahman, *ibid*, hlm. 114

¹³*Op.cit.*

itu, diumumkan oleh pihak pegawai pencatat nikah dan tidak ada keberatan dari pihak-pihak yang terkait dengan rencana dimaksud, perkawinan dapat dilangsungkan.¹⁴ Ketentuan dan tata caranya diatur dalam pasal 10 peraturan pemerintah nomor 9 tahun 1975 sebagai berikut:

- 1) *Perkawinan dilangsungkan setelah hari kesepuluh sejak pengumuman kehendak perkawinan oleh pegawai pencatat seperti yang dimaksud pasal 8 PP ini.*
- 2) *Tata cara perkawinan dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu.*
- 3) *Dengan mengindahkan tata cara perkawinan menurut masing-masing hukum agamanya dan kepercayaannya itu, perkawinan dilangsungkan di hadapan pegawai pencatat dan dihadiri oleh dua orang saksi.¹⁵*

Kalau perkawinan akan dilangsungkan oleh kedua belah pihak, pegawai pencatat menyiapkan akta nikah dan salinannya dan telah diisi mengenai hal-hal yang diperlukannya, seperti diatur dalam pasal 12 peraturan pemerintah nomor 9 tahun 1975. Akta nikah memuat sepuluh langkah yang harus terpenuhi, yaitu sebagai berikut:

- 1) *Nama, tanggal, tempat lahir, agama/kepercayaan, pekerjaan dan tempat kediaman suami istri. Apabila salah seorang atau keduanya pernah kawin, disebutkan nama istri atau suami terdahulu.*
- 2) *Nama, agama/kepercayaan, dan tempat kediaman orang tua mereka.*

¹⁴Zaenudin Ali, *ibid*, hlm. 27

¹⁵PP, *ibid*

- 3) *Izin kawin sebagaimana dimaksudkan dalam pasal 6 ayat 2,3,4 dan 5 undang-undang perkawinan.*
- 4) *Dipensasi sebagaimana dimaksud dalam pasal 7 ayat 2 undang-undang perkawinan.*
- 5) *Izin pengadilan sebagaimana dimaksud dalam pasal 4 undang-undang perkawinan.*
- 6) *Persetujuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 6 ayat 1 undang-undang perkawinan.*
- 7) *Izin pejabat yang ditunjuk oleh menhankam/pangab bagi angkatan bersenjata.*
- 8) *Perjanjian perkawinan apabila ada.*
- 9) *Nama, umur, agama/kepercayaan, pekerjaan, dan tempat kediaman para saksi, dan wali nikah bagi yang beragama Islam.*
- 10) *Nama, umur, agama/kepercayaan, pekerjaan, dan tempat tinggal kuasa apabila perkawinan dilakukan melalui seorang kuasa.¹⁶*

Apabila suatu kehidupan suami istri berlangsung tanpa akta nikah karena adanya suatu sebab, kompilasi hukum Islam membuat kesempatan kepada mereka untuk mengajukan permohonan *isbat nikah* (penetapan nikah) kepada Pengadilan Agama sehingga yang bersangkutan mempunyai kekuatan hukum dalam ikatan perkawinannya. Pasal 7 ayat 2 dan 3 mengungkapkan sebagai berikut:

- 2) *Dalam hal perkawinan tidak dapat dibuktikan dengan akta nikah, dapat diajukan isbat nikahnya ke Pengadilan Agama.*
- 3) *Isbat nikah yang diajukan ke Pengadilan Agama terbatas mengenai hal-hal yang berkenaan:*
 - a) *Adanya perkawinan dalam rangka penyelesaian perceraian;*

¹⁶PP, *ibid*

- b) Hilang akta nikah;
- c) Adanya keraguan tentang sah atau tidaknya salah satu syarat perkawinan;
- d) Adanya perkawinan yang terjadi sebelum berlakunya undang-undang nomor 1 tahun 1975;
- e) Perkawinan yang dilakukan oleh mereka yang tidak mempunyai halangan perkawinan menurut undang-undang nomor 1 tahun 1974.¹⁷

Pencatatan perkawinan dan aktanya, merupakan sesuatu yang penting dalam hukum perkawinan Islam. Hal ini didasari oleh firman Allah dalam surat Al-Baqarah ayat 282 sebagai berikut:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا إِذَا تَدَايَنْتُمْ بِدِينٍ إِلَىٰ أَجَلٍ مُّسَمًّى
فَاكْتُبُوهُ

Artinya: “Hai orang-orang yang beriman, apabila kamu bermu’amalah tidak secara tunai untuk waktu yang ditentukan, hendaklah kamu menuliskannya. dan hendaklah seorang penulis di antara kamu menuliskannya.....” (Al-Baqarah: 282).¹⁸

Berdasarkan terjemahan di atas, para pemikir hukum Islam (*faqih*) dahulu tidak ada yang menjadikan dasar pertimbangan dalam perkawinan mengenai pencatatan dan aktanya, sehingga mereka menganggap bahwa hal itu tidak

¹⁷Abdurrahman, *ibid*, hlm. 115

¹⁸Quran Terjemah, *ibid*

penting. Namun, bila diperhatikan perkembangan ilmu hukum saat ini pencatatan perkawinan dan aktanya mempunyai kemaslahatan serta sejalan dengan kaidah fiqih yang mengungkapkan *Darulmafasidu muqaddamun a'la jalabil mashalih*. Dengan demikian, pelaksanaan peraturan pemerintah yang mengatur tentang pencatatan dan pembuktian perkawinan dengan akta nikah merupakan tuntutan dari perkembangan hukum dalam mewujudkan kemaslahatan umum (*maslahat mursalah*) di negara Republik Indonesia.¹⁹

C. Lembaga Administrasi Pencatatan Perkawinan

1. Pegawai Pencatat Nikah (PPN)

Lembaga yang resmi mengenai pencatatan pernikahan di Indonesia adalah Kantor Urusan Agama (KUA). Kantor Urusan Agama (KUA) merupakan institusi yang secara langsung bersentuhan dengan masyarakat di tingkat kecamatan yang berada di bawah naungan Kementerian Agama RI.²⁰ Kantor Urusan Agama (KUA) merupakan unit kerja terdepan sekaligus sebagai ujung tombak Kementerian Agama yang secara langsung membina dan memberikan pelayanan kepada masyarakat di tingkat kecamatan. Hal ini merupakan implementasi dari KMA

¹⁹Zainal Ali, *ibid*, hlm.30

²⁰Departemen Agama RI, *Profil Kantor Urusan Agama Kecamatan Teladan*, Jakarta: Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam, 2003, hlm. 81

517 tahun 2001 tentang penataan organisasi Kantor Urusan Agama Kecamatan.²¹

Kantor Urusan Agama (KUA) merupakan lembaga pemerintah yang diberi kewenangan dan tugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat terkait dengan masalah-masalah keagamaan. Lembaga ini diselenggarakan di setiap kecamatan di Indonesia.²² Karena itu, aparat KUA dituntut memiliki kemampuan yang tertinggi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.²³ Sebagai fungsionaris hukum, mereka memiliki wewenang dan tanggung jawab atas penerapan KHI, sehingga kesatuan hukum dan kepastian penyelesaian permasalahan-permasalahan hukum di kalangan umat Islam Indonesia bisa di capai. Para petugas Kantor Urusan Agama (KUA), sebagaimana para pegawai Kantor Catatan Sipil (KCP), diharuskan juga merujuk pada aturan pengelolaan administrasi masyarakat terkait dengan beberapa tindakan hukum, seperti pernikahan, perceraian dan rujuk. Prosedur yang di tetapkan menurut UU No. 1/1994 dan kompilasi hukum Islam harus di tegakan demi terwujudnya sistem administrasi keperdataan yang baik dan transparan.²⁴

2. Tugas Pegawai Pencatat Nikah (PPN)

²¹ *Op.cit*

²² Alimin dan Euis Nurlaelwati, *Potrer Administrasi Perkawinan Di Indonesia*, Ciputat: Omit Publishing, 2013, hlm. 40

²³ Departeman Agama RI, *ibid*, hlm. 5

²⁴ Alimin dan Eius Nurlaelawati, *ibid*

Menurut Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 tentang Pencatatan Nikah, ada beberapa petugas atau pejabat yang memiliki tugas dan wewenang terkait dengan pencatatan nikah. Mereka adalah Petugas Pencatat Nikah (PPN), Penghulu, dan Pembantu PPN. Pasal 2 ayat 1 Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 di atas, menyatakan:

*“Pegawai Pencatat Nikah yang selanjutnya disebut PPN adalah pejabat yang melakukan pemeriksaan persyaratan, pengawasan dan pencatatan peristiwa nikah/rujuk, pendaftaran cerai talak, cerai gugat, dan melakukan bimbingan perkawinan”.*²⁵

Sedangkan ayat 2 menyebutkan: “ PPN dijabat oleh Kepala KUA. ”Adapun tugas dari kepala KUA adalah sebagaimana diatur dalam ayat 3 yang menyebutkan:

“Kepala KUA sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menandatangani akta nikah, akta rujuk, buku nikah (kutipan akta nikah) dan/atau kutipan akta rujuk.

PPN dapat mewakilkan tugasnya kepada Penghulu atau Pembantu PPN. Pasal 3 menyebutkan :

“PPN sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat (1) dalam melaksanakan tugasnya dapat diwakili oleh Penghulu atau Pembantu PPN”.

Sedangkan pasal 4 menyebutkan:

²⁵Peraturan Menti Agama Nomor 11 Tahun 2007 Tentang Pencatatan Nikah

“Pelaksanaan tugas Penghulu dan Pembantu PPN sebagaimana diatur dalam Pasal 3 ayat (1) dilaksanakan atas mandat yang diberikan oleh PPN.”

Selain itu pasal 18 ayat 3, Peraturan Menteri Agama No.

12 Tahun 2007 menyebutkan:

“Untuk melaksanakan pernikahan wali nasab dapat mewakilkan kepada PPN, Penghulu, Pembantu PPN atau orang lain yang memenuhi syarat.”

Tugas lainnya menurut Pasal 19 ayat 3,

“PPN, Penghulu, dan/atau Pembantu PPN dapat diterima sebagai saksi.”

Pasal 26:

“PPN mencatat peristiwa nikah dalam akta nikah.”²⁶

3. Syarat Administrasi Perkawinan

Sebagaimana diuraikan sebelumnya, bahwa ada berbagai persyaratan administrasi perkawinan yang harus dilengkapi oleh calon pasangan yang hendak melangsungkan pernikahan dan mencatatkannya di KUA sebagaimana diatur dalam pasal 6 ayat 1 dan 2 Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan UU Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan serta Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 Tentang Pencatatan Nikah. Secara rinci, syarat administrasi tersebut meliputi:

²⁶*Op.cit*

- a) Fotokopi Kartu Tanda Penduduk (KTP) calon pengantin (@ minimal 4 lembar).
- b) Fotokopi Kartu Keluarga (KK) calon pengantin (@ minimal 3 lembar).
- c) Pas photo berwarna calon pengantin dengan ukuran 2×3 (@ 5 lembar) & ukuran 3×4 (@ 8 lembar).
- d) Surat pengantar dari RT setempat.
- e) Surat Pernyataan Belum Pernah Menikah atau Surat Pernyataan masih Perjaka/Perawan, bermaterai Rp. 6.000,- (biasanya RT setempat menyediakan, jika tidak ada bisa dibuat sendiri).
- f) N1, N2 dan N4 dari desa/kelurahan.
- g) Surat izin orangtua (N5).
- h) N6 dari desa/kelurahan (bagi janda/duda cerai mati).
- i) Akta Cerai dari Pengadilan Agama (bagi janda/duda cerai hidup).
- j) Fotokopi akte kelahiran atau ijazah terakhir (sebagai dasar verifikasi data pribadi, yang akan dimasukkan dalam daftar pemeriksaan atau yang biasa disebut NB dan akan digunakan sebagai dasar dalam penulisan dalam buku nikah).²⁷

²⁷Wawancara dengan bapak Ahmad Mahruzi, tanggal 24 Mei 2015

Adapun prosesnya, berdasarkan wawancara dengan pihak kepala KUA Kaliwungu Kendal²⁸, dapat diterangkan sebagai berikut:

Untuk Calon Pengantin Laki-laki (CPL)

- a) CPL yang hendak menikah dalam kurun waktu kurang dari 10 (sepuluh) hari kerja datang ke Ketua RT setempat guna meminta surat pengantar hendak menikah untuk ke kantor desa/kelurahan, sekaligus minta blangko formulir pernyataan masih Perjaka/Perawan (jika tidak ada, surat pernyataan ini bisa dibuat sendiri), dengan membawa :
 - b) Fotokopi Kartu Keluarga (KK).
 - c) Fotocopy KTP (2 lembar)
 - d) Materai 6.000 (1 lembar)
 - e) Pemeriksaan kesehatan ke Puskesmas dan imunisasi (TT1, TT2, dll).
 - f) Ke kantor desa/kelurahan untuk membuat surat-surat yang diperlukan - N1, N2, N4, N6 (untuk duda cerai mati) & surat pengantar untuk KUA, dengan membawa :
 - g) Fotocopy Kartu Keluarga (CPP 2 lembar & CPW 1lembar).
 - h) Fotocopy KTP (CPP 2 lembar & CPW 1 lembar) Semua surat-surat yang sudah diperoleh dari kelurahan tersebut hendaknya di fotokopi rangkap dua.

²⁸Ahmad Mahruzi, *Op.cit*

- i) Berkas-berkas surat pengantar dari desa/kelurahan dibawa ke KUA setempat.
- j) Bila pernikahan dilakukan di luar wilayah kerja KUA dimana CPL tinggal, maka CPL harus membawa seluruh berkas yang sudah disahkan di desa/kelurahan tersebut di atas ke KUA setempat untuk membuat/meminta Surat Keterangan Rekomendasi Nikah ke keluar daerah, atau yang biasa disebut Surat Keterangan Numpang Nikah

Untuk Calon Pengantin Perempuan (CPP)

- a) CPP yang hendak menikah dalam kurun waktu kurang dari 10 (sepuluh) hari kerja datang ke Ketua RT setempat guna meminta surat pengantar hendak menikah untuk dibawa ke kantor desa/kelurahan, sekaligus minta blangko formulir pernyataan masih Perjaka/Perawan (jika tidak ada surat pernyataan ini bisa dibuat sendiri), dengan membawa :
 - 1) Fotokopi Kartu Keluarga (KK)
 - 2) Fotokopi KTP (2 lembar)
 - 3) Materai 6.000
- b) Pemeriksaan kesehatan ke Puskesmas dan imunisasi (TT1, TT2, dll).
- c) Ke kantor desa/kelurahan untuk membuat surat-surat yang diperlukan - N1, N2, N4, N6 (untuk duda cerai

mati) & surat pengantar untuk KUA + N5 (Surat Persetujuan Orang Tua), dengan membawa:

- 1) Fotocopy Kartu Keluarga (CPW 2 lembar & CPP 1lembar).
 - 2) Fotocopy KTP (CPW 2 lembar & CPP 1 lembar)
Semua surat yang diperoleh dari desa/kelurahan agar difotokopi rangkap dua.
- d) Berkas-berkas surat pengantar dari desa/kelurahan selanjutnya dibawa ke KUA setempat.
- e) Kedua calon pengantin mendaftarkan di Kantor Urusan Agama (KUA) pada tempat pendaftaran:
- 1) Tempat Pendaftaran dijabat oleh seorang pegawai yang merangkap sebagai Bendahara dengan tugas menerima pendaftaran dan menerima persyaratan pernikahan untuk diverifikasi oleh Penghulu.
 - 2) Penghulu memverifikasi seluruh administrasi persyaratan nikah.
 - 3) Penghulu mengadakan penataran Pola 5 Jam terhadap Catin memanfaatkan waktu 10 (sepuluh) hari kerja).
 - 4) Kepala KUA melakukan penjadwalan dan menunjuk penghulu sebagai pelaksana.
 - 5) Persyaratan yang telah dilengkapi model NB dimasukkan pada Buku Kendali.
 - 6) Pelaksanaan nikah oleh penghulu.

- 7) Penulisan Register oleh Staf atau Penghulu.
- 8) Penulisan Kutipan Akta Nikah oleh penghulu.
- 9) Ekspedisi Surat Nikah oleh staf.
- 10) Arsip oleh staf.²⁹

4. Tata Cara Perkawinan

1. Pemberitahuan.

Dalam pasal 3 PP No. 9 tahun 1975 ditetapkan, bahwa setiap orang yang akan melangsungkan perkawinan memberitahukan kehendaknya kepada Pegawai pencatat di tempat perkawinan akan dilangsungkan. Bagi orang yang beragama Islam, pemberitahuan disampaikan kepada Kantor Urusan Agama, karena berlaku Undang-Undang No. 32 tahun 1954 tentang pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk. Sedangkan bagi orang yang bukan beragama Islam, pemberituannya dilakukan kepada kantor catatan sipil setempat.

Pemberitahuan tersebut dalam pasal 3 ayat (2) PP No. 9 Tahun 1975 ditentukan paling lambat 10 hari kerja sebelum perkawinan dilangsungkan. Namun ada pengecualiannya terhadap jangka waktu tersebut karena suatu alasan yang penting diberikan oleh camat (atas nama) Bupati Kepala Daerah.

Mengenai siapakah yang dapat memberitahukan kepada pegawai pencatat perkawinan itu dapat dilakukan oleh calon mempelai, orang tua mempelai atau wakilnya. Sesuai pasal 4 PP

²⁹Keputusan Menteri Agama RI Nomor 477 tahun 2004 Tentang Pencatatan Nikah

ini pemberitahuan dapat secara lisan atau tulisan. Kemudian isi pemberitahuan tersebut telah ditentukan secara limitatif oleh pasal 5 yaitu bahwa pemberitahuan memuat tentang nama, umur, agama/kepercayaan, pekerjaan, tempat kediaman calon mempelai, apabila salah seorang atau kedua calon mempelai pernah kawin disebutkan juga nama istri atau suami terdahulu.

2. Penelitian

Ketika pihak KUA mendapat pemberitahuan akan diadakannya perkawinan, maka prosedur selanjutnya adalah pihak KUA melakukan penelitian yang dilakukan pegawai pencatat perkawinan. Sesuai pasal 6 ayat (1) pp No. 9 tahun 1975 pegawai pencatat meneliti apakah syarat-syarat perkawinan telah dipenuhi dan apakah tidak terdapat halangan baik menurut hukum perundang-undangan yang berlaku. Syarat-syarat perkawinan seperti yang telah diuraikan di atas mengenai persetujuan calon mempelai, umur, izin orang tua dan seterusnya, inilah pertama-tama diteliti pejabat.

Selain berdasarkan ayat (2)-nya, pegawai pencatat perkawinan juga diwajibkan melakukan penelitian terhadap:

- a) *Kutipan akta kelahiran atau surat kenal lahir calon mempelai, dalam hal tidak ada akta kelahiran atau surat kenal lahir, dapat dipergunakan surat keterangan yang menyatakan umur dan asal usul calon mempelai yang diberikan oleh kepala desa atau yang setingkat dengan itu.*
- b) *Keterangan mengenai nama, agama/kepercayaan, pekerjaan dan tempat tinggal orang tua calon mempelai.*

- c) *Izin tertulis pengadilan sebagai dimaksud dalam pasal 6 ayat (2), (3), (4) dan (5) Undang-undang, apabila salah seorang calon mempelai atau keduanya belum mencapai umur 21 (dua puluh satu) tahun.*
- d) *Izin pengadilan sebagai dimaksud pasal 4 undang-undang dalam hal calon mempelai adalah seorang suami yang masih mempunyai istri.*
- e) *Dipensi pengadilan/pejabat sebagaimana dimaksud pasal 7 ayat 2 undang-undang, yaitu dipensi dalam hal calon mempelai tidak memenuhi syarat batas minimum umur perkawinan.*
- f) *Surat kematian istri atau suami yang terdahulu atau dalam hal perceraian, bagi perkawinan untuk kedua kalinya atau lebih.*
- g) *Izin tertulis dari pejabat yang ditunjuk oleh Menteri HAMKAM/PANGAB, apabila salah seorang calon mempelai atau keduanya tidak dapat hadir sendiri karena sesuatu alasan yang penting, sehingga mewakilkan kepada orang lain.*

Hasil penelitian terhadap semua persyaratan perkawinan tersebut di atas oleh pegawai pencatat ditulis dalam sebuah daftar yang diperuntukan untuk itu (pasal 7). Apabila ternyata dari hasil penelitian terdapat halangan perkawinan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang perkawinan dan atau belum dipenuhinya persyaratan dalam pasal 6 ayat (2) PP No. 9 Tahun 1975, keadaan itu harus segera diberitahukan kepada calon mempelai atau kepada orang tua atau kepada wakilnya.

3. Pengumuman

Setelah tata cara dan syarat-syarat pemberitahuan terpenuhi maka tahap berikutnya adalah pegawai pencatat perkawinan menyelenggarakan pengumuman. Berdasarkan

pasal 8 PP No. 9 tahun 1975 pengumuman tentang adanya kehendak melangsungkan perkawinan. Kemudian mengenai isi yang dimuat dalam pengumuman itu menurut pasal 9 Peraturan Pemerintah tersebut adalah:

- a) *Nama, umur, agama/kepercayaan, pekerjaan, tempat kediaman dari calon mempelai dan dari orang tua calon mempelai; apabila salah seorang atau keduanya pernah kawin disebutkan nama istri dan (atau) suami mereka terlebih terdahulu.*
- b) *Hari, tanggal, jam dan tempat perkawinan akan dilangsungkan.*

Adapun pengumuman tersebut, bertujuan agar masyarakat umum mengetahui siapakah orang-orang yang hendak menikah. Selanjutnya dengan adanya pengumuman itu apabila ada pihak yang keberatan terhadap perkawinan yang hendak dilangsungkan maka yang bersangkutan dapat mengajukan keberatan kepada kantor pencatat perkawinan.

4. pelaksanaan

Sesuai ketentuan pemberitahuan tentang kehendak calon mempelai untuk melangsungkan perkawinan, maka perkawinan itu dilangsungkan setelah hari kesepuluh sejak pengumuman di atas dilakukan. Mengenai bagaimana cara pelaksanaan perkawinan, pasal 10 ayat 2 PP No. 9 tahun 1975 ternyata menegaskan kembali pasal 2 ayat 1 undang-undang perkawinan, yaitu perkawinan dilaksanakan menurut hukum masing-masing agama dan kepercayaan, supaya sah.

Peraturan pemerintah ini juga mensyaratkan bahwa perkawinan dilaksanakan di hadapan pegawai pencatat perkawinan yang berwenang dan dihadiri oleh dua orang saksi. Sesaat sudah dilangsungkan perkawinan sesuai pasal 10 PP No. 9 Tahun 1975, selanjutnya kedua mempelai menandatangani akta perkawinan yang telah disiapkan oleh pegawai pencatat perkawinan.

Selain yang menandatangani kedua mempelai, akta perkawinan ditandatangani pula oleh para saksi dan pegawai pencatat perkawinan yang menghadirinya. Dalam pasal 11 ayat (2) PP No. 9 Tahun 1975 juga ditentukan, bagi yang melangsungkan perkawinan menurut agama Islam, akta perkawinan ditandatangani pula oleh wali nikah atau yang mewakili. Dengan selesainya penandatanganan akta perkawinan itu, maka perkawinan telah tercatat secara resmi.

Akta perkawinan tersebut dibuat rangkap dua, untuk helai pertama disimpan oleh pegawai pencatat perkawinan, kemudian helai kedua disimpan panitra pengadilan dalam wilayah kantor pencatatan perkawinan itu berada. Meskipun demikian untuk pelaksanaan perkawinan saja tampaknya keharusan hadir secara fisik bukan suatu hal yang mutlak, karena baik pasal 2 ayat (1) Undang-Undang perkawinan dan pasal 10 PP No. 9 Tahun 1975 hanya menunjuk pelaksanaan perkawinan berdasarkan hukum agama dan kepercayaannya. Tidak dibicarakan secara tegas mengenai masalah ketidak

hadiran jika ada calon mempelai yang berhalangan untuk datang dihadapan pegawai pencatat perkawinan.³⁰

5. Pelanggaran Pelangsungan Perkawinan

Undang-undang Perkawinan mengatur hukuman bagi mempelai atau pegawai pencatat yang melakukan pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan tentang pelangsungan perkawinan.

a) Hukuman Bagi Mempelai

mempelai yang tidak melakukan pemberitahuan untuk melangsungkan perkawinan, atau melangsungkan perkawinan tidak di hadapan pegawai pencatat, atau tidak memperoleh izin dari pengadilan dalam hal poligami, diancam dengan pidana dengan setinggi-tingginya Rp7.500,00 (pasal 45 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975). Denda Rp7.500,00.

Pengadilan yang berwenang memeriksa dan memutus perkara dengan menjatuhkan hukuman pidana denda adalah Pengadilan Negeri karena karena Pengadilan Agama bagi yang beragama Islam tidak berwenang menangani perkara pidana. Karena perkara pidana, boleh diatur ancaman hukuman pidana kurang dan pidana denda atau subsider. Hal ini dapat ikut

³⁰ Amiur Nuruddin, Azhari Akmal Tarigana, *Hukum Perdata Islam di Indonesia: Studi Kritis perkembangan Hukum Islam dari fiqih, UU No. 1/1974 sampai KHI*, Jakarta: Kencana 2006, cet. Pertama, hlm. 125-129

meningkatkan kesadaran hukum masyarakat agar tidak seenaknya saja melanggar Undang-Undang perkawinan.

b) Hukuman Bagi Pegawai Pencatat Nikah

pegawai pencatat yang melanggar ketentuan-ketentuan berikut ini dihukum dengan hukuman kurang setinggi-tingginya tiga bulan atau denda setinggi-tingginya Rp7.500,00:

- 1) tidak melakukan penelitian syarat-syarat atau halangan perkawinan (pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975).
- 2) tidak memberitahukan adanya halangan perkawinan kepada calon mempelai/orang tua mereka/wakilnya (Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975).
- 3) tidak menyelenggarakan pengumuman (Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975).
- 4) tidak menandatangani pengumuman (Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975).
- 5) melaksanakan perkawinan sebelum hari ke-10 dari pengumuman (Pasal 10 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975).
- 6) tidak menyiapkan dan tidak menandatangani akta perkawinan (Pasal 11 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975).
- 7) tidak menyiapkan helai pertama, tidak memberikan helai kedua kepada panitera Pengadilan Negri, dan dan tidak memberikan kutipan akta perkawinan kepada

suwami dan istri (Pasal 13 peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975).

- 8) melakukan pencatatan perkawinan poligami tanpa izin pengadilan (Pasal 44 Peraturan Pemerintah Nomor 9 tahun 1975).³¹

³¹Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perdata Indonesia*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2010, hlm. 96

BAB III
KEBIJAKAN KUA KALIWUNGU KENDAL TENTANG
TIDAK TERPENUHINYA SYARAT ADMINISTRASI
PERKAWINAN

A. Letak Geografis KUA Kaliwungu Kendal

Kecamatan Kaliwungu termasuk salah satu dari 20 (dua puluh) Kecamatan yang secara administratif termasuk wilayah Kabupaten Kendal. Kabupaten Kendal merupakan Kabupaten yang terletak pada tempat yang sangat strategis karena berbatasan langsung dengan ibu kota Provinsi Jawa Tengah, Semarang dengan jarak tempuh ± 26 km.

Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Kaliwungu Kabupaten Kendal terletak di Jalan Sekopek-Plantaran No. 01 Kaliwungu berada di jalan Kabupaten yang menghubungkan antara Kaliwungu dan Boja, di mana dua wilayah tersebut merupakan daerah yang mendukung perekonomian Kabupaten Kendal karena banyaknya aktifitas bisnis dan perdagangan. Namun demikian, letak KUA Kecamatan Kaliwungu masih termasuk strategis karena hanya berjarak ± 150 m dari jalan utama, Jalan Raya Barat yang menghubungkan Kendal dan Semarang. Gedung KUA Kecamatan Kaliwungu menempati tanah wakaf dengan bukti Sertifikat Tanah Wakaf yang terdaftar di Kantor Pertanahan Kabupaten Kendal Nomor 329 Tahun 1992 dengan luas tanah ± 346 m² dan luas bangunan 156 m².

Secara geografis, luas wilayah Kecamatan Kaliwungu adalah 47,73 ha dengan batas-batas sebagai berikut :

1. Sebelah Utara : Laut Jawa
2. Sebelah Timur : Kota Semarang
3. Sebelah Selatan : Kecamatan Kaliwungu Selatan
4. Sebelah barat : Kecamatan Brangsong

Wilayah Kecamatan Kaliwungu secara administratif terdiri dari 9 desa, yaitu Desa Wonorejo, Mororejo, Kumpulrejo, Sarirejo, Karangtengah, Kutoharjo, Krajangkulon, Sumberejo dan Nolokerto. Jumlah penduduknya 66.601 orang/jiwa, terdiri dari laki-laki 33.189 orang/jiwa dan perempuan 33.412 orang/jiwa sedangkan pemeluk agamanya adalah :

- a. Islam : 57.148 orang
- b. Kristen Protestan : 93 orang
- c. Kristen Katholik : 128 orang
- d. Hindu : 64 orang
- e. Budha : 27 orang

Adapun tempat ibadahnya :

- a) Masjid : 26 buah
- b) Langgar : 144 buah
- c) Wihara : -
- d) Pura : 1 buah.¹

¹Dokumen KUA Kaliwungu Kendal

B. Tugas dan Wewenang KUA Kaliwungu Kendal

Tugas dan wewenang Kantor Urusan Agama Kecamatan Kaliwungu Kendal meliputi:

1. Administrasi Umum, Tata Usaha dan Keuangan
 - a. Memproses dan menyelesaikan surat-surat sesuai dengan disposisi baik surat masuk surat keluar;
 - b. Membuat dan mengirim laporan bulanan, triwulan, semesteran, dan tahunan tepat waktu serta mengirim data laporan sesuai peristiwa yang terjadi pada Kantor Kementerian Agama dan lintas sektoral;
 - c. Mendistribusikan blangko-blangko NR kepada Pembantu Pegawai Pencatat Nikah (P3N);
 - d. Membuat dan menyusun papan data statistik tempat ibadah, statistik NTCR dan menyajikan permintaan data yang ada kaitannya dengan KUA;
 - e. Menyelenggarakan rapat pembinaan pegawai KUA dan P3N setiap bulan sekali;
 - f. Menotulen hasil rapat secara baik antar dinas maupun intern dinas;
 - g. Mengatur rumah tangga KUA meliputi tata ruang, kebersihan, keindahan kantor dan lingkungan;
 - h. Mengadministrasikan Buku Akta Nikah dengan baik dan mendistribusikan; Kutipannya secara tertib kepada pengantin yang berhak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

- i. Menyusun rencana ATK sesuai dengan kebutuhan;
 - j. Menerima, membukukan, menyetorkan dan melaporkan keuangan, biaya NR sesuai dengan ketentuan;
 - k. Menerima, membukukan, menyalurkan dana bantuan NR sesuai dengan ketentuan;
 - l. Menerima, membukukan dan mendayagunakan dana-dana BP4 dan DIPA NR sesuai ketentuan.
2. Administrasi Nikah dan Rujuk
- a. Menerima pendaftaran Nikah dan Rujuk;
 - b. Meneliti surat-surat dan dokumen yang diajukan dalam pendaftaran Nikah dan Rujuk;
 - c. Melakukan pemeriksaan calon pengantin sesuai dengan ketentuan hukum Islam dan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
 - d. Membuat pengumuman kehendak nikah (model NC);
 - e. Membuat jadwal pengumuman pelaksanaan nikah;
 - f. Memberikan pelayanan pelaksanaan nikah di kantor maupun di luar kantor sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
 - g. Mencatat seluruh peristiwa nikah pada Buku Akta Nikah (Model N);
 - h. Menulis Buku Kutipan Akta Nikah (Model NA) sesuai yang tercantum pada Buku Akta Nikah (Model N) dan menyerahkan kepada mempelai pengantin yang bersangkutan segera setelah akad nikah dilangsungkan;

- i. Mengarsipkan seluruh surat dan dokumen yang masuk dalam berkas pelaksanaan nikah;
 - j. Mengarsipkan Buku Akta Nikah dengan baik dan tertib;
 - k. Menerima dan mencatat salinan Putusan dan Penetapan Akta Cerai dari Pengadilan Agama;
 - l. Mencatat terjadinya talak dan cerai pada Buku Akta Nikah dikolom catatan;
 - m. Menerbitkan rekomendasi kehendak nikah;
 - n. Melegalisasi fotocopy Buku Kutipan Akta Nikah dan surat-surat lainnya;
 - o. Menghimpun data NTCR dan melaporkannya sesuai dengan ketentuan (Model A, 1A, 1B, F1 dan F2)
 - p. Memberikan pembekalan dan pembinaan pada P3N tentang hal-hal yang terkait dengan persyaratan dan prosedur nikah;
 - q. Menghimpun, memedomani dan mengevaluasi hasil pemeriksaan pelaksanaan tugas penghulu sebagai acuan guna perbaikan dan penyempurnaan pelaksanaan tugas-tugas kepenghuluan.
3. Administrasi Pembinaan Perkawinan
- a. Mengadakan penataran keluarga sakinah bagi calon pengantin dan pengantin baru secara terpadu setiap 3 bulan sekali yang melibatkan dinas/instansi terkait, yaitu BP4, Tim Penggerak PKK, Puskesmas dan PLKB;

- b. Memberdayakan peran BP4 dalam memberikan penasehatan, sehingga dapat mencegah terjadinya perceraian;
 - c. Melakukan koordinasi dengan lembaga-lembaga dan dinas/instansi terkait, yaitu BP4, Tim Penggerak PKK, Puskesmas dan PLKB, guna memberikan penyuluhan agar setiap keluarga dapat membentuk keluarga yang sakinah, mawaddah dan rahmah;
 - d. Mendata hasil pelaksanaan penasehatan perkawinan dan keluarga serta melaporkan sesuai dengan ketentuan;
 - e. Mengupayakan adanya pembinaan keluarga sakinah yang berkelanjutan;
 - f. Mensosialisasikan Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 tentang Pencatatan Nikah.
 - g. Mensosialisasikan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas PP Nomor 47 Tahun 2004 Tentang Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) yang berlaku pada Kementerian Agama dan Peraturan Pendukung.
4. Administrasi Kemasjidan, Zakat, Wakaf dan Ibadah Sosial
- a. Membuat direktori langgar, musholla dan masjid;
 - b. Mengusulkan dan merekomendasikan permohonan bantuan rehabilitasi dan perbaikan masjid, langgar, musholla, madrasah diniyah, TPQ dan pondok pesantren;

- c. Meningkatkan kemakmuran masjid dengan melakukan penataran pengurus takmir masjid dan remaja masjid;
 - d. Membagikan brosur-brosur, edaran dan buku khotbah kepada ta'mir masjid se kecamatan yang membutuhkan;
 - e. Membantu dan membina kepengurusan UPZ dan LAZ;
 - f. Mengirim peserta MTQ dan MHQ ke tingkat kabupaten;
 - g. Mengumpulkan dan menyalurkan zakat fitrah anggota Bapelazis kepada masyarakat yang membutuhkan;
 - h. Membantu masyarakat dalam proses pengurusan sertifikat tanah wakaf;
 - i. Mendata dan melaporkan :
 - 1). Jumlah tempat ibadah;
 - 2). Tempat ibadah menurut konstruksi;
 - 3). Jumlah masjid, langgar dan musholla;
 - 4). Laporan perkembangan sertifikat tanah wakaf;
 - 5). Jumlah tanah wakaf menurut petak/bidang dan jenis penggunaannya;
 - 6). Jumlah zakat fitrah, muzakki dan mustahiq;
 - 7). Jumlah Badan Amil Zakat;
 - 8). Jumlah kurban dan jenisnya serta yang memberi dan menerima.
5. Administrasi Pendidikan Keagamaan pada Masyarakat dan Haji
- a. Mengusulkan penyuluh agama secara berkala dari tingkat Kecamatan;

- b. Mengusulkan penyuluh desa binaan Qoryah Thoyibah;
 - c. Membuat peta dakwah dan statistik pemeluk agama;
 - d. Membuat data ormas Islam, lembaga dakwah, mubaligh, khatib, ulama dan guru ngaji serta Pondok Pesantren;
 - e. Membuat laporan kegiatan keagamaan setiap triwulan sekali;
 - f. Menginformasikan tentang pendaftaran haji kepada masyarakat;
 - g. Memberikan informasi tentang tata cara pendaftaran haji kepada masyarakat;
 - h. Memberikan bimbingan manasik haji kepada jamaah calon haji sesuai dengan jadwal dan waktu yang telah ditentukan;
 - i. Membantu memberikan tambahan materi manasik haji bagi calon haji yang membutuhkan;
 - j. Mendata jumlah haji setiap tahun.
6. Kegiatan Lintas Sektoral
- a. Melakukan koordinasi dengan dinas/instansi terkait dalam rangka penyuluhan perkawinan, KB, PKK, gerakan sadar zakat dan gerakan keluarga sakinah;
 - b. Mengikuti bimbingan penyuluhan tingkat kecamatan ke desa-desa berkenaan dengan urusan keagamaan atau kepentingan umat;
 - c. Melakukan koordinasi dengan dinas/instansi terkait berkenaan dengan kegiatan lintas sektoral;
 - d. Mengikuti rapat dinas instansi terkait;

- e. Mengikuti upacara hari besar keagamaan baik tingkat desa maupun kecamatan;
- f. Melakukan koordinasi dengan Kepala Desa se Kecamatan;
- g. Mengikuti kegiatan Tim Pembina KKMD BPD;
- h. Mengikuti upacara hari-hari besar nasional;
- i. Mengadakan penyuluhan secara terpadu dengan UPTD Puskeksmas, UPTD Dikpora, Polsek, dan Ponpes, tentang penyalahgunaan narkoba;
- j. Mengadakan kegiatan dialog antar umat beragama;
- k. Terlibat aktif dalam kepanitiaan Peringatan Hari Besar Islam dan Peringatan Hari Besar Nasional;
- l. Menghadiri peringatan hari besar Islam, kenegaraan serta kegiatan akhirsanah pondok pesantren;
- m. Melakukan koordinasi dengan dinas dan instansi terkait se Kecamatan secara insidental.²

C. Struktur Organisasi KUA Kaliwungu Kendal

Kepala KUA

DRS. H. A. MAHRUZI

NIP. 19610527 198803 1001

Pengawasan PAI

H. SUTAMAN, S.Ag

NIP. 19540217 198103 1004

Penyuluhan Agama Islam

WIDIA NINGRUM

²*ibid*

Pelaksanaan Administrasi Kantor
KARTAWI, S.Ag
NIP. 19700106 200701 1029

Pelaksanaan Bimbingan dan Pelyanan NR
M. ULUL ABSOR, SH.Ssy
NIP. 19760506 200501 1004

Pelaksanaan Administrasi Keuangan
UMI ANISAH
NIP. 19671117 199103 2002

Pelaksanaan Administrasi Kemasjidan
M. ULUL ABSOR, SH.Ssy
NIP. 19760506 200501 1004

Pelaksanaan Administrasi Zawaib SOS
KARTAWI, S.Ag
NIP. 19700106 200701 1029

Prama Kantor dan Keamanan
SUGIYONO³

D. Kebijakan KUA Kaliwungu Kendal Terhadap Kasus Tidak Terpenuhiya Syarat Administrasi Perkawinan.

Sebagai warga Indonesia ketika akan melakukan perkawinan harus dicatatkan kepada pegawai pencatat nikah yaitu Kantor Urusan Agama (KUA), sebelum perkawinan tersebut dilangsungkan ada beberapa syarat administrasi perkawinan yang harus dipenuhi. Adanya prosedur administrasi guna mendapatkan dokumen surat nikah sebagai bukti sahnya pernikahan berdasarkan hukum atau Undang-Undang Negara Republik

³*ibid*

Indonesia. Karena tanpa akta nikah, maka setatus perkawinannya tidak diakui negara alias istilah lainnya pernikahan siri atau pernikahan dibawah tangan. Dengan adanya hal yang seperti itu maka penulis akan memaparkan kejadian yang ada pada Kantor Urusan Agama (KUA) Kaliwungu Kendal yang telah memperbolehkan adanya pernikahan kepada beberapa masyarakat yang tidak memenuhi syarat administrasi perkawinan sebagai berikut:

1. Kebijakan KUA Kaliwungu Kendal Dalam Menangani Kasus Orang Laki-Laki Yang Akan Menikahi Wanita Lain Dalam Masa Iddah Istrinya Belum Habis

Menurut bapak Ahmad Mahruzi sebagai kepala Kantor Urusan Agama (KUA) Kaliwungu Kendal, pada tahun 2013 telah memperbolehkan adanya pernikahan kepada orang laki-laki yang telah bercerai (talak raj'i) dengan istrinya untuk melakukan pernikahan lagi dengan wanita lain tanpa menunggu masa iddah istrinya habis dan tanpa mengajukan izin poligami ke Pengadilan Agama. Pihak KUA dalam mencatatkan pernikahan tersebut, supaya kedua belah pihak mempunyai kekuatan hukum akan terjadinya pernikahan yang telah berlangsung, yaitu menunggu masa iddah mantan istrinya habis. Karena ketika pencatatan pernikahan bersamaan dengan pelaksanaan akad nikah itu tidak boleh, masalahnya laki-laki tersebut diperbolehkan nikah lagi dengan wanita lain, apabila masa iddah istrinya habis atau dapat izin poligami dari Pengadilan Agama.

Alasan bapak Ahmad Mahruzi meperbolehkan laki-laki tersebut melakukan pernikahan lagi dengan wanita lain tanpa menunggu masa iddah istrinya habis dan tanpa mengajukan izin poligami ke Pengadilan Agama. Karena khawatir apabila dari pihak KUA tetap tidak memperbolehkan untuk melangsungkan pernikahannya, akan terjadi sesuatu yang tidak diinginkan seperti: masyarakat dan ulama Kaliwungu akan melakukan aksi demonstrasi. Sebab dari pihak keluarga kedua belah pihak sudah mempersiapkan sepenuhnya untuk acara resepsi, bahkan sudah memberikan undangan pernikahannya kepada kerabat dan masyarakat. Masyarakat kaliwungu kendal tidak bisa menerima sepenuhnya dengan adanya persyarataan administrasi perkawina karena dalam ajaran Islam tidak ada masa iddah untuk orang laki-laki.

Disinilah pihak Kantor Urusan Agama (KUA) tidak bisa menjalankan sepenuhnya aturan yang ada, karena di kecamatan Kaliwungu kabupaten Kendal banyak ulama dan ada juga kyai yang khos, di kecamatan Kaliwungu banyak kyai-kyai yang mendirikan pondok pesantren, sehingga masyarakat umum cenderung mengetahui dan menganggap seorang kyai sebagai orang yang pandai dan menguasai dalam ilmu agama, atau lebih spesifiknya beliau-beliau dikatagorikan sebagai orang-orang terpilih yang diberi keutamaan lebih tinggi oleh Allah dibandingkan yang lainnya, karena sifat taat dan keilmuan tentang agama yang beliau miliki. Bahkan ada pandangan yang

menganggap bahwa beliau adalah wali Allah (Waliyullah), karena beliau memiliki kharismatik dan mempunyai kekuasaan untuk dipenuhi, makanya masyarakat tersebut patuh padanya.

Masyarakat Kaliwungu ketika ada permasalahan-permasalahan yang tidak bisa diselesaikan sendiri, mereka selalu minta solusinya pada kyai karena mereka menganggap kyai sebagai sosok teladan, sumber hukum, serta pendorong perkembangan ekonomi dan politik. Dengan demikian, semua tindakan untuk kepentingan umum hampir dipastikan minta restu dan izin dari kyai. Masyarakat kaliwungu menganggap kyai-kyai yang ada disekitarnya merupakan tokoh yang penting, karena sebageian besar dari beliau adalah merupakan pemimpin sebuah pesantren dengan tugas uatama sebagai guru dan pembimbing rohani.

Alasan yang lain: laki-laki tersebut diperbolehkan menikah lagi dengan wanita lain tanpa menunggu masa iddah istrinya habis dan tanpa mengajukan izin poligami ke Pengadilan Agama. Karena pihak KUA dalam menjalankan tugasnya mempunyai kebijakan untuk menyelesaikan permasalahan-permasalahan yang ada. Bapak Ahmad mahruzi mengeluarkan kebijakan tersebut karena dalam ajaran Islam tidak ada masa iddah untuk orang laki-laki, sehingga menurut bapak Ahmad mahruzi kebijakan tersebut tidak melanggar syariat. Karena bapak Ahmad mahruzi dalam menjalankan tugasnya sebagai kepala Kantor Urusan Agama (KUA) bukan hanya berpedoman

pada Undang-Undang dan Kompilasi Hukum Islam (KHI) saja, Beliau juga berpedoman pada kitab-kitab fiqh, sebab aspek-aspek yang diujikan untuk seleksi menjadi kepala Kantor Urusan Agama (KUA), tidak hanya Undang-Undang dan Kompilasi Hukum Islam (KHI) saja, melainkan materi yang terdapat dalam kita-kitab fiqh juga diujikan. Makanya bapak Ahmad mahruzi ketika menjalankan tugasannya bukan hanya berpedoman pada Undang-Undang dan Kompilasi Hukum Islam saja.

Kebijakan yang dilakukan pihak Kantor Urusan Agama Kaliwungu Kendal tidak sesuai dengan surat edaran tentang masa iddah laki-laki. Untuk lebih jelas lagi peneliti kutip bunyi surat edaran tersebut di bawah ini.

1. Bagai seorang suami yang telah menceraikan isterinya dengan talak raj'i dan mau menikah lagi dengan wanita lain sebelum habis masa iddah bekas isterinya, **maka dia harus mengajukan izin poligami ke Pengadilan Agama.**
2. Sebagai pertimbangan hukumnya adalah penafsiran bahwa pada hakekatnya suami isteri yang bercerai dengan talak raj'i adalah masih dalam ikatan perkawinan selama belum habis masa iddahnya. Karenanya bila suami tersebut akan nikah lagi dengan wanita lain pada hakekatnya dan segi kewajiban hukum dan inti hukum adalah beristeri lebih dari seorang (poligami). Oleh

karena itu terdapat kasus tersebut dapat diterapkan pasal 4 dan 5. Undang-Undang No. 1 Tahun 1974.

3. Sbagai modul pengaduan penolakan atau izin permohonan tersebut harus dituangkan dalam bentuk penetapan Pengadilan Agama.⁴

Pernikahan yang dilakukan oleh pihak Kantor urusan Agama (KUA) Kaliwungu Kendal dapat dibatalkan. Karena laki-laki tersebut pada hakikatnya masih mempunyai hubungan tali perkawinan dengan mantan isterinya. Ketika laki-laki tersebut akan melakukan pernikahan lagi dengan wanita lain seharusnya mengajukan izin poligami di Pengadilan Agama. Sebagaimana ditegaskan dalam pasal 40 Peraturan Pemerintah No 9 Tahun 1975: *“Apabila seorang suami bermaksud untuk beristri lebih dari seorang maka ia wajib mengajukan permohonan secara tertulis kepada Pengadilan.”*⁵

Dalam pasal 9 Undang-Undang Perkawinan melarang seseorang yang masih terikat oleh suatu perkawinan lain untuk kawin lagi kecuali dalam hal yang tersebut di dalam ayat (2) pasal 3 dan pasal 4, sebagai berikut:

Ayat 2 pasal 3:

“Pengadilan, dapat memberi izin kepada seorang suami untuk beristeri lebih dari seorang apabila dikehendaki oleh pihak-pihak yang bersangkutan.”

⁴ <http://kuacibingbin.blogspot.com>, pukul 10:30

⁵ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1975 Tentang Tentang Perkawinan

Pasal 4:

- 1) *Dalam hal seorang suami akan beristeri lebih dari seorang, sebagaimana tersebut dalam pasal 3 ayat (2) undang-undang ini, maka ia wajib mengajukan permohonan kepada Pengadilan di daerah tempat tinggalnya.*
- 2) *Pengadilan dimaksudkan dalam ayat (1) pasal ini hanya memberikan izin kepada seorang suami yang akan beristeri lebih dari seorang apabila:*
 - a) *Isteri tidak dapat menjalankan kewajiban sebagai isteri.*
 - b) *Isteri mendapat cacat badan atau penyakit yang tidak dapat disembuhkan.*
 - c) *Isteri tidak dapat melahirkan keturunan.”*

Adanya pasal 9 Undang-Undang Perkawinan sesungguhnya merupakan akibat dari asas perkawinan yang dianut oleh Undang-Undang ini, yaitu asas monogami. Asas ini pada masa sekarang dianggap sebagai pencerminan kehendak masyarakat, terutama di kalangan wanita bahwa dimadu itu dirasakan lebih banyak melahirkan penderitaan dari pada kebahagiaan. Walaupun demikian, kekecualian terhadap asas itu masih dimungkinkan dengan persyaratan seperti yang terurai di dalam pasal 3,4 dan 5 yang mengharuskan seorang yang hendak mengajukan permohonan kepada Pengadilan itu memenuhi syarat-syarat:

- a) Adanya persetujuan dari isteri.
- b) Adanya kepastian bahwa suami mampu menjamin keperluan-keperluan hidup isteri-isteri dan anak-anak mereka.

- c) Adanya jaminan bahwa suami akan berlaku adil terhadap isteri-isteri dan anak-anak mereka.

Selanjutnya ditentukan dalam ayat (2) pasal 5 tersebut bahwa persetujuan yang dimaksudkan pada huruf (a) di atas tidak diperlukan bagi seorang suami apabila isteri atau isteti-isterinya tidak mungkin diminta persetujuannya dan tidak dapat menjadi pihak dalam perjanjian, atau apabila tidak ada kabar dari isterinya selama sekurang-kurangnya dua tahun, atau karena sebab-sebab lainnya yang perlu mendapat penilaian dari hakim pengadilan. Kekecualian yang khusus diberikan bagi mereka yang menganut agama Islam atau yang kepercayaannya membolehkan melakukan poligami di atas sama sekali tertutup bagi mereka yang sebelum berlakunya Undang-Undang Perkawinan itu menganut asas monogami.⁶

2. Kebijakan KUA Kaliwungu Kendal Kepada Dalam Menangani Kasus Masyarakat Yang Tidak Mempunyai Akta Kelahiran Dan Akta Nikah Orang Tuanya Hilang

Menurut Bapak Ahmad Mahruzi pada tahun 2013 memperbolehkan terselenggaranya pernikahan kepada masyarakat yang tidak mempunyai akta kelahiran dan akta nikah orang tuanya hilanya. Menurut bapak Ahmad Mahruzi kalau menurut persyaratan administrasi perkawinan yang ada dalam Kantor Urusan Agama, sebenarnya CATIN (Calon Pengantin) tidak

⁶Lili Rasjidi, *Hukum Perkawinan Dan Perceraian di Malaysia dan Indonesia*, Bandung, PT Remaja Rosdakarya, 1991, hlm. 77

diperbolehkan untuk melangsungkan pernikahannya, karena calon pengantin tersebut perempuan dan anak pertama disamping itu tidak punya akta kelahiran dan akta nikah orang tuanya hilang. Sedangkan dalam syarat administrasi perkawinan di Kantor Urusan Agama, apabila CATIN tersebut perempuan dan anak pertama ketika mendaftarkan pernikahannya di Kantor Urusan Agama harus menyerahkan akta kelahiran dan akta nikah orang tuanya, sebab dengan adanya akta kelahiran tersebut CATIN dapat diketahui keabsahan tentang nasabnya. Adanya akta kelahiran akan menunjukkan hubungan antara si anak dengan orang tuanya secara hukum, di dalam akta kelahiran disebutkan siapa bapak dan ibu dari si anak. Akta kelahiran juga membuktikan bahwa si anak lahir di Indonesia dan menjadi Warga Negara Indonesia (WNI). Tetapi bapak Ahmad mahruzi dalam menjalankan tugasnya juga mempunyai kebijakan, makanya dengan kebijakan tersebut bapak Ahmad Mahruzi memperbolehkan untuk melangsungkan pernikahannya.

Alasan bapak Ahmad Mahruzi, CATIN tersebut diperbolehkan melangsungkan pernikahannya tanpa adanya akta kelahiran sebagai syarat administrasi perkawinan, karena menurut bapak Ahmad Mahruzi akta kelahiran yang menjadi persyaratan administrasi di Kantor Urusan Agama (KUA) hukumnya sunnah muakad. Sebab ketika CATIN akan mengurus pernikahan dan mencatatkannya di Kantor Urusan Agama tetapi tidak punya akta kelahiran bisa diganti dengan ijazah sebagai pengantinya. Dengan

adanya hal tersebut makanya bapak Ahmad mahruzi berpendapat akta kelahiran dalam persyaratan administrasi perkawinan hukumnya sunnah muakad, karena akta kelahiran bisa diganti dengan ijazah.

Alasan yang lain, memperbolehkan terselenggaranya pernikahan tersebut, karena apabila CATIN disuruh mengurus akta kelahiran yang hilang terlebih dahulu maka waktunya tidak cukup, karena untuk mengurus akta kelahiran memerlukan waktu yang banyak, sebab CATIN harus mengurusnya di Pengadilan Agama dikarenakan akta nikah orang tuanya hilang. Sedangkan CATIN ketika mendaftarkan pernikahannya di Kantor Urusan Agama (KUA) sepuluh hari sebelum acara pernikahan tersebut diselenggarakan. Dengan keterbatasan waktu sehingga dari pihak KUA memperbolehkan CATIN untuk melangsungkan acara perkawinannya.

Kebijakan yang dilakukan Kantor Urusan Agama (KUA) Kliwungu Kendal telah melanggar ketentuan yang ditetapkan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 9 pasal 6 ayat 2 huruf (a) sebagai berikut:

*“Kutipan akta kelahiran atau surat kenal lahir calon mempelai. Dalam hal tidak ada akta kelahiran atau surat kenal lahir, dapat dipergunakan surat keterangan yang menyatakan umur dan asal usul calon mempelai yang diberikan oleh kepala desa atau yang setingkat dengan itu”.*⁷

⁷Peraturan Pemeintah Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1975 Tentang Perkawinan

Karena menurut bapak Ahmad Mahruzi dalam pasal di atas apabila calon pengantin tersebut perempuan dan anak pertama maka dia wajib membawa akta kelahiran dan akta nikah orang tuanya guna untuk mengetahui keabsahan nasab calon pengantin, karena akta kelahiran akan menunjukan hubungan anak dengan kedua orang tuanya. Perlu kita ketahui nasab dalam perkawinan sangatlah penting, sebab wali dalam pernikahan menjadi salah satu rukun yang harus dipenuhi, dan apabila tidak terpenuhi maka perkawinan tersebut tidak sah. Sebagaimana dicantumkan dalam Kompilasi Hukum Islam (KHI) pasal 19: *“Wali nikah dalam perkawinan merupakan rukun yang harus dipenuhi bagi calon mempelai wanita yang bertindak untuk menikahkannya”*.⁸

Ketentuan ini didasarkan pada sabda rasulullah Saw. riwayat dari ‘Aisah r.a.:

إِذَا امْرَأَةٌ نَكَحَتْ بِغَيْرِ إِذْنِ وَلِيِّهَا فَنِكَاحُهَا بَاطِلٌ فَإِنْ دَخَلَ بِهَا فَلَهَا الْمَهْرُ بِمَا اسْتَحَلَّ مِنْ فَرْجِهَا فَإِنْ اسْتَجْرُوا فَالْسلطانُ لِي مَنْ لَا وَلِيَّاءَ لَهَا (رواه الأربعة إلا النسائي)

“Apabila seorang perempuan menikah tanpa izin walinya maka nikahnya batal, apabila si suami telah menggaulinya, maka bagai dia berhak menerima mahar sekedar menghalalkan farjinya. Apabila walinya enggan (memberi izin) maka wali hakim (pemerintah) yang menjadi wali bagai perempuan yang (dianggap) tidak memiliki wali.”(Riwayat Imam Empat kecuali al-Nasa’i).⁹

⁸Abdurrahman, *Kompilasi Hukum Islam Di Indonesia*, Jakarta: Akademika Pressindo, 1995, hlm. 118

⁹ Imam al-Khafid Ahmad bin ‘Ali al-Syafii’, *Buluugulmarom min Adilatil Akhkam*, Jakarta: Dar Al-Kutub Al-Islamiyah, hlm. 183

Dalam riwayat Abu Burdah ibn Abu Musa dari bapaknya mengatakan bahwa Rasulullah Saw. bersabda:

لا نكاح إلا بولي (رواه أحمد والأربعة).

“Tidak sah nikah, kecuali (dinikahkan) oleh wali.”
(Riwayat Ahmad dan Imam empat).¹⁰

Dari keterangan di atas dapat disimpulkan bahwa keberadaan wali bertanggung jawab atas sahnya akad perkawinan; karenanya tidak semua orang dapat diterima sebagai wali. Maka dari itu akan dijelaskan tentang orang-orang yang berhak untuk menjadi wali secara lebih rinci sebagai berikut:

- 1) Ayah kandung.
- 2) Kakek (dari garis ayah) dan seterusnya ke atas dalam garis laki-laki.
- 3) Saudara laki-laki sekandung.
- 4) Saudara laki-laki seayah.
- 5) Anak laki-laki saudara laki-laki sekandung.
- 6) Anak laki-laki saudara laki-laki seayah.
- 7) Anak laki-laki dari anak laki-laki saudara laki-laki sekandung.
- 8) Anka laki-laki dari anak laki-laki saudara laki-laki seayah.
- 9) Saudara laki-laki ayah, sekandung (paman).
- 10) Saudara laki-laki ayah seayah (paman seayah).
- 11) Anak laki-laki paman sekandung.
- 12) Anak laki-laki paman seayah.

¹⁰*Op.cit*

- 13) Saudara laki-laki kakek sekandung.
- 14) Anak laki-laki saudara laki-laki kakek sekandung.
- 15) Anak laki-laki saudara laki-laki kakek seayah.¹¹

Apabila wali-wali tersebut tidak ada, maka hak perwalian pindah kepada kepala negara yang biasa disebut dengan wali hakim. Sebagaimana telah disebutkan dalam Kompilasi Hukum Islam (KHI) pasal 23:

1. *Wali hakim baru dapat bertindak sebagai wali nikah apabila wali nasab tidak ada atau tidak mungkin menghadirkannya atau tidak diketahui tempat tinggalnya atau gaib atau adlal atau enggan.*
2. *Dalam hal wali adlal atau enggan maka wali hakim baru dapat bertindak sebagai wali nikah setelah ada putusan Pengadilan Agama tentang wali tersebut.*¹²

3. Kebijakan KUA Kaliwungu Kendal Dalam Menangani Kasus Masyarakat Yang Setatus KTP Dan Setatus Sebenarnya Tidak Sesuai Dengan Pemiliknya Serta Masyarakat Yang Tidak Mempunyai Kartu Tanda Penduduk (KTP)

Menurut bapak Ahmad Mahruzi Pada tahun 2014 memperbolehkan masyarakat untuk melangsungkan perkawinan dimana status KTP tidak sesuai dengan status pemiliknya. Yang dimaksud disini adalah status pemilik KTP sebenarnya adalah duda tapi status dalam KTP tertulis kawin. Seharusnya ketika dia akan melangsungkan perkawinannya harus mengganti status KTP

¹¹Aahmad Rofiq, *Hukum Perdata Islam Di Indonnesia*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2013, hlm. 67

¹²Abdurrahman, *ibid*, hlm. 119

terlebih dahulu supaya status sebenarnya sesuai dengan Kartu Tanda Penduduk (KTP), karena dalam persyaratan administrasi perkawinan bukan hanya sekedar formalitas. Sebab dengan adanya KTP pihak KUA bisa mengetahui statusnya. Cuman dengan kebijakan bapak Ahmad Mahruzi sebagai petugas KUA memperbolehkan untuk melangsungkan perkawinannya, tetapi dalam penulisan di dokumennya sesuai dengan persyaratan yang telah ditentukan.

Alasan bapak Ahmad Mahruzi, orang yang status dalam KTP tidak sesuai dengan status sebenarnya diperbolehkan melangsungkan perkawinannya, karena bapak Ahmad mahruzi tidak mau mempersulit masyarakat yang mendaftarkan perkawinannya di Kantor Urusan Agama (KUA), sebab kalau CATIN disuruh mengganti KTP terlebih dahulu, setelah dia menikah juga harus mengganti KTP lagi. Dengan adanya hal tersebut sehingga kami memperbolehkan untuk melangsungkan perkawinannya.¹³

Selanjutnya menurut bapak Kartawi sebagai petugas administrasi di Kantor Urusan Agama (KUA) Kaliwungu Kendal, pada tahun 2014 pihak KUA dengan kebijakannya telah memperbolehkan untuk melangsungkan pernikahan kepadamasyarakat yang tidak memiliki KTP (Kartu Tanda Penduduk) sebagai warga kecamatan Kaliwungu kabupaten

¹³Wawancara dengan DRS.H. Ahmad Mahruzi, kepala Kantor Urusan Agama (KUA) Kaliwungu, Kendal, 24 Mei 2015

Kendal, dikarenakan dia pindahan dari Semarang dan selama tinggal di Kaliwungu dia tidak membuat KTP sebagai warga Kaliwungu Kendal. Kalau menurut persyaratan administrasi perkawinan yang tercantum di Kantor Urusan Agama dia tidak diperbolehkan untuk melangsungkan perkawinannya karena masih ada persyaratan yang belum terpenuhi yaitu berupa Kartu tanda penduduk (KTP). Karena Kartu Tanda Penduduk (KTP) merupakan identitas resmi penduduk sebagai bukti diri yang diterbitkan oleh instansi pelaksanaan yang berlaku diseluruh wilayah negara kesatuan Republik Indonesia. KTP merupakan dokumen kependudukan utama yang menjadi bukti resmi identitas diri yang data digunakan sebagai syarat kelengkapan administrasi dalam mengurus berbagai kepentingan dan hak-hak seseorang sebagai penduduk Warga Negara Indonesia. Pihak KUA mempunyai kebijakan dalam menjalankan tugasnya sehingga dia walupun tidak terdaftar sebagai warga Kaliwungu tetap diperbolehkan untuk melangsungkan pernikahannya.

Alasan bapak Kartawi, dari pihak Kantor urusan Agama (KUA) Kaliwungu Kendal memperbolehkan terselenggaranya perkawinan terhadap masyarakat yang tidak mempunyai Kartu Tanda Penduduk (KTP), dikarenakan pihak Kantor Urusan Agama (KUA) tidak mau mempersulit masyarakat yang akan mendaftarkan perkawinannya di KUA. Dan pihak KUA sendiri tidak bisa selalu berlaku normatif dalam menjalankan tugasnya.

Karena petugas KUA mempunyai kebijakan dalam menjalankan tugasnya untuk mengatasi masalah-masalah yang dihadapinya.

Pertimbangan bapak Kartawi yang lain, pihak KUA memperbolehkan terselenggaranya perkawinan tersebut, karena apabila perkawinan dilangsungkan menunggu setelah CATIN (calon pengantin) mengurus KTP terlebih dahulu maka waktunya tidak akan cukup, karena mereka mendaftarkan perkawinannya 10 hari sebelum acara perkawinan dilaksanakan. Sedangkan untuk mengurus Kartu Tanda Penduduk (KTP) memerlukan waktu yang cukup lama.

Menurut bapak Kartawi mengingat pentingnya persyaratan administrasi perkawinan yang kurang lengkap seperti di atas, maka dari pihak Kantor Urusan Agama (KUA) menahan buku akta nikah sebagai sanksinya, apabila mereka akan mengambil buku akta nikahnya maka mereka harus membawa persyaratan yang belum terpenuhi.¹⁴

Kebijakan yang dilakukan oleh Kantor Urusan Agama (KUA) Kaliwungu Kendal telah melanggar pasal 6 ayat 2 huruf (b) Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975. Karena peristiwa kependudukan, antara lain perubahan alamat, pindah datang untuk menetap, tinggal terbatas serta perubahan status orang asing tinggal terbatas menjadi tinggal tetap dan peristiwa penting, antara lain kelahiran, lahir, mati, kematian, perkawinan dan

¹⁴Wawancara dengan Kartawi, S.Ag., Petugas Adiministrasi Kantor Urusan Agama Kaliwungu Kendal, 25 Mei 2015

perceraian, termasuk pengangkatan, pengakuan dan pengesahan anak serta perubahan status kewarganegaraan, ganti nama, dan peristiwa penting lainnya yang dialami oleh seorang merupakan kejadian yang harus dilaporkan karena membawa implikasi perubahan data identitas atau surat keterangan kependudukan. Untuk itu, setiap peristiwa kependudukan dan peristiwa penting memerlukan bukti sah untuk dilakukan pengadministrasian dan pencatatan sesuai dengan ketentuan Undang-Undang. Sedangkan menurut Undang-Undang Republik Nomor 23 Tahun 2006 administrasi kependudukan adalah rangkaian kegiatan penataan dan penertiban dalam penertiban dokumen dan data kependudukan melalui pendaftaran penduduk, pencatatan sipil, pengelolaan Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAK) serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lain.

Sebagai warga Indonesia kita mempunyai hak dan kewajiban, sebagaimana diatur dalam pasal 2 dan 3 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan sebagai berikut:

Pasal 2

Setiap Penduduk mempunyai hak untuk memperoleh:

- a) *Dokumen Kependudukan;*
- b) *pelayanan yang sama dalam Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil;*
- c) *perlindungan atas Data Pribadi;*
- d) *kepastian hukum atas kepemilikan dokumen;*

- e) *informasi mengenai data hasil Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil atas dirinya dan/atau keluarganya; dan*
- f) *ganti rugi dan pemulihan nama baik sebagai akibat kesalahan dalam Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil serta penyalahgunaan Data Pribadi oleh Instansi Pelaksana.*

Pasal 3

*“Setiap Penduduk wajib melaporkan Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting yang dialaminya kepada Instansi Pelaksana dengan memenuhi persyaratan yang diperlukan dalam Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil”.*¹⁵

¹⁵ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2006
Tentang Administrasi Kependudukan

BAB IV

ALASAN KEBIJAKAN KUA KALIWUNGU KENDAL DALAM MEMPERMUDAH MASYARAKAT TERKAIT PENGURUSAN ADMINISTRASI PERKAWINAN

A. Alasan Kantor Urusan Agama (KUA) Kaliwungu Kendal Memperbolehkan Seorang Laki-Laki Mengawini Wanita Lain Dalam Masa Iddah Istrinya Dan Tanpa Mengajukan Izin Poligami Ke Pengadilan Agama Karena Khawtir Terjadinya Demonstrasi dan Tindakan Tersebut Tidak Melanggar Ajaran Islam.

Peneliti kurang setuju terhadap alasan pihak Kantor Urusan Agama (KUA) Kaliwungu Kendal yang mengatakan untuk mengantisipasi terjadinya demonstrasi, karena dari Pihak Kantor Urusan Agama kurang sosialisasi terhadap masyarakat tentang adanya persyaratan administrasi perkawinan. Sebab pihak KUA dalam mensosialisasikan persyaratan administrasi tersebut hanya memasang pada dinding bagian depan dari Kantor Urusan Agama (KUA),¹ seharusnya dari pihak Kantor Urusan Agama (KUA) langsung mensosialisasikan kepada masyarakat melalui rapat tingkat RW, RT atau dalam acara-acara yang lain agar lebih efektif.

Seharusnya pihak Kantor Urusan Agama (KUA) Kaliwungu Kendal juga mensosialisasikan persyaratan administrasi

¹Wawancara dengan bapak Ahmad Mahruzi

perkawinan kepada ulama Kaliwungu. Karena ulama merupakan kunci sentral yang memiliki pengaruh kuat dan seorang ahli agama yang berperan sebagai konsultan agama dilingkungan masyarakat. Ulama juga merupakan kekuatan filter yang efektif bagi lingkungan masyarakat karena dengan otoritas sosial itulah, ulama dipercaya masyarakat untuk menyeleksi nilai-nilai dan sikap positif yang seharusnya dikembangkan masyarakat. Dengan demikian, posisi ulama semakin jelas sebagai perumus kepeloporan mereka dalam proses perubahan.²

Penulis kurang setuju dengan alasan Kantor Urusan Agama (KUA) yang mengatakan bahwa pihak KUA dalam menyelesaikan masalah terkadang berpedoman pada hukum fiqh saja. Karena di Negara Indonesia telah terjadi perubahan hukum, hal ini disebabkan karena norma-norma yang terkandung dalam kitab-kitab fiqh sudah tidak mampu lagi memberikan solusi terhadap berbagai masalah yang pada masalah kitab-kitab fiqh itu ditulis oleh para fuqaha, sedangkan masalah baru itu belum terjadi. Sebagai contoh antara lain perkawinan yang ijab qabulnya dilakukan dengan pesawat telepon, pemberian harta warisan yang berbeda agama dengan pewaris, pemberian harta warisan kepada anak angkat dengan cara *wasiat wajibah*, wakaf dalam bentuk uang tunai, dan sebagainya. Hal ini telah mendorong negara untuk

²Abdul Mughits, *kritis Nalar Fiqh Pesantren*, Jakarta: Kencana, 2008, cet. Pertama, hal. 146

mengaturinya dalam berbagai peraturan perundangan agar tidak terjadi kekacauan dalam pelaksanaannya.³

Menurut Manan mengatakan bahwa, pembaruan hukum Islam yang terjadi saat ini disebabkan oleh beberapa faktor, antara lain: *pertama*, untuk mengisi kekosongan hukum karena norma-norma yang terdapat dalam kitab-kitab fiqih tidak mengaturnya, sedangkan kebutuhan masyarakat terhadap hukum terdapat masalah yang baru terjadi itu sangat mendesak untuk diterapkan. *Kedua*, pengaruh globalisasi ekonomi dan IPTEK sehingga perlu ada aturan hukum yang mengaturnya, terutama masalah-masalah yang belum ada aturan hukumnya. *Ketiga*, pengaruh reformasi dalam berbagai bidang yang memberikan peluang kepada hukum Islam untuk bahan acuan dalam membuat hukum nasional. *Keempat*, pengaruh pembaruan pemikiran hukum Islam yang dilaksanakan oleh para mujtahid baik tingkat internasional maupun tingkat nasional, terutama hal-hal yang menyangkut perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.⁴

Seharusnya Kantor Urusan Agama dalam menjalankan tugasnya sesuai peraturan yang telah ditetapkan oleh pemerintah, karena Islam mengajarkan untuk patuh pada pemerintah sebagaimana firman Allah SWT:

³ Abdul Manan, *Reformasi Hukum Islam di Indonesia*, Jakarta: PT Raja Grafindo Perasada, 2007, hlm. 153

⁴ *Op.cit*

يَتَأْتِيهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولَى الْأَمْرِ مِنْكُمْ.....

Artinya: “Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nya), dan ulil amri di antara kamu.....” (QS. An-Nisaa, 59).⁵

Adanya ayat tersebut menyuruh umat Islam untuk taat pada aturan pemerintah, karena pemerintah membuat aturan tersebut untuk kemaslahatan umum.

B. Alasan Kantor Urusan Agama (KUA) kaliwungu Kendal Memperbolehkan Terselenggaranya Perkawinan Kepada Masyarakat Yang Tidak Mempunyai Akta Kelahiran dan KTP karena tidak mau mempersulit masyarakat

Penulis kurang setuju dengan alasan tersebut karena KUA sebagai fungsionaris hukum, mereka memiliki wewenang dan tanggung jawab atas penerapan KHI, sehingga kesatuan hukum dan kepastian penyelesaian permasalahan-permasalahan hukum di kalangan umat Islam Indonesia bisa di capai. Para petugas Kantor Urusan Agama (KUA), sebagaimana para pegawai Kantor Catatan Sipil (KCP), diharuskan juga merujuk pada aturan pengelolaan administrasi masyarakat terkait dengan beberapa tindakan hukum, seperti pernikahan, perceraian dan rujuk. Prosedur yang di tetapkan menurut UU No. 1/1994 dan kompilasi hukum Islam harus di

⁵ *Mushaf Al-Azhar Al-Quran Terjemah*, Jakarta: Departemen Agama RI, 2010

tegakan demi terwujudnya sistem administrasi keperdataan yang baik dan transparan.⁶

Sedangkan menurut Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 tentang Pencatatan Nikah, ada beberapa petugas atau pejabat yang memiliki tugas dan wewenang terkait dengan pencatatan nikah. Mereka adalah Petugas Pencatat Nikah (PPN). Pasal 2 ayat 1 Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 di atas, menyatakan:

*“Pegawai Pencatat Nikah yang selanjutnya disebut PPN adalah pejabat yang melakukan pemeriksaan persyaratan, pengawasan dan pencatatan peristiwa nikah/rujuk, pendaftaran cerai talak, cerai gugat, dan melakukan bimbingan perkawinan”.*⁷

Kantor Urusan Agama sebagai pegawai pencatat nikah seharusnya menjalankan aturan yang ada, karena dalam pernikahan ada porsedur yang harus dilakukan yaitu sebagai berikut:

1. Pemberitahuan.

Dalam pasal 3 PP No. 9 tahun 1975 ditetapkan, bahwa setiap orang yang akan melangsungkan perkawinan memberitahukan kehendaknya kepada Pegawai pencatat di tempat perkawinan akan dilangsungkan.

⁶ Alimin dan Euis Nurlaelwati, *Potrer Administrasi Perkawinan Di Indonesia*, Ciputat: Omit Publishing, 2013, hlm. 40

⁷ Peraturan Menti Agama Nomor 11 Tahun 2007 Tentang Pencatatan Nikah

2. Penelitian

Ketika pihak KUA mendapat pemberitahuan akan diadakannya perkawinan, maka prosedur selanjutnya adalah pihak KUA melakukan penelitian yang dilakukan pegawai pencatat perkawinan. Sesuai pasal 6 ayat (1) pp No. 9 tahun 1975 pegawai pencatat meneliti apakah syarat-syarat perkawinan telah dipenuhi dan apakah tidak terdapat halangan baik menurut hukum perundang-undangan yang berlaku. Syarat-syarat perkawinan seperti yang telah diuraikan di atas mengenai persetujuan calon mempelai, umur, izin orang tua dan seterusnya, inilah pertama-tama diteliti pejabat.

Selain berdasarkan ayat (2)-nya, pegawai pencatat perkawinan juga diwajibkan melakukan penelitian terhadap:

- a) Kutipan akta kelahiran atau surat kenal lahir calon mempelai, dalam hal tidak ada akta kelahiran atau surat kenal lahir, dapat dipergunakan surat keterangan yang menyatakan umur dan asal usul calon mempelai yang diberikan oleh kepala desa atau yang setingkat dengan itu.
- b) Keterangan mengenai nama, agama/kepercayaan, pekerjaan dan tempat tinggal orang tua calon mempelai.
- c) Izin tertulis pengadilan sebagai dimaksud dalam pasal 6 ayat (2), (3), (4) dan (5) Undang-undang, apabila salah seorang calon mempelai atau keduanya belum mencapai umur 21 (dua puluh satu) tahun.

- d) Izin pengadilan sebagai dimaksud pasal 4 undang-undang dalam hal calon mempelai adalah seorang suami yang masih mempunyai istri.
- e) Dipensasi pengadilan/pejabat sebagaimana dimaksud pasal 7 ayat 2 undang-undang, yaitu dipensasi dalam hal calon mempelai tidak memenuhi syarat batas minimum umur perkawinan.
- f) Surat kematian istri atau suami yang terdahulu atau dalam hal perceraian, bagi perkawinan untuk kedua kalinya atau lebih.
- g) Izin tertulis dari pejabat yang ditunjuk oleh Menteri HAMKAM/PANGAB, apabila salah seorang calon mempelai atau keduanya tidak dapat hadir sendiri karena sesuatu alasan yang penting, sehingga mewakilkan kepada orang lain.

3. Pengumuman

Setelah tata cara dan syarat-syarat pemberitahuan terpenuhi maka tahap berikutnya adalah pegawai pencatat perkawinan menyelenggarakan pengumuman. Berdasarkan pasal 8 PP No. 9 tahun 1975 pengumuman tentang adanya kehendak melangsungkan perkawinan.

Adapun pengumuman tersebut, bertujuan agar masyarakat umum mengetahui siapakah orang-orang yang hendak menikah. Selanjutnya dengan adanya pengumuman itu apabila ada pihak yang keberatan terhadap perkawinan yang hendak dilangsungkan

maka yang bersangkutan dapat mengajukan keberatan kepada kantor pencatat perkawinan.

4. pelaksanaan

Sesuai ketentuan pemberitahuan tentang kehendak calon mempelai untuk melangsungkan perkawinan, maka perkawinan itu dilangsungkan setelah hari kesepuluh sejak pengumuman di atas dilakukan. Mengenai bagaimana cara pelaksanaan perkawinan, pasal 10 ayat 2 PP No. 9 tahun 1975 ternyata menegaskan kembali pasal 2 ayat 1 undang-undang perkawinan, yaitu perkawinan dilaksanakan menurut hukum masing-masing agama dan kepercayaan, supaya sah⁸.

Prosedur yang telah dituturkan di atas, bukanya untuk mempersulit masyarakat yang akan mencatatkan perkawinannya. Tetapi dengan adanya prosedur tersebut pihak Kantor Urusan Agama (KUA) dapat memperoleh data yang lebih kongkret tentang calon pengantin (CATIN), agar tidak terjadi sesuatu yang tidak diinginkan. Yaitu sejalan dengan kaidah fiqih yang mengungkapkan (درء المفسد اولى من جلب المصالح)⁹. Dengan demikian, Undang-undang yang dibuat pemerintah bertujuan untuk kemaslahatan umum di negara Indonesia. Karena pembentukan hukum berdasarkan kemaslahatan dimaksudkan untuk mencari

⁸Amir Nuruddin, Azhari Akmal Tarigana, *Hukum Perdata Islam di Indonesia: Studi Kritis perkembangan Hukum Islam dari fiqih, UU No. 1/1974 sampai KHI*, Jakarta: Kencana 2006, cet. Pertama, hlm. 125-129

⁹Syakh Abdullah bin Sa'id Muhammad, *Iidhokh Al-Qowaid Al-Fiqhiyah*, Kaero: Al-Kharomen, 1968, hlm. 44

kemaslahatan manusia. Maksudnya, dalam rangka mencari yang menguntungkan, dan menghindari terjadinya kemadharatan manusia yang sangat meluas. Masalah itu merupakan sesuatu yang berkembang berdasarkan perkembangan yang selalu ada di setiap lingkungan.¹⁰

Kantor Urusan Agama Kaliwungu Kendal dalam menjalankan tugasnya sebagai Pegawai Pencatat Nikah tidak mau mempersulit masyarakat yang akan melakukan perkawinan, telah melakukan tindakan pidana karena melanggar ketentuan Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang pelaksanaan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan. Adanya peraturan pelanggaran tersebut untuk meningkatkan kesadaran hukum masyarakat agar tidak seenaknya saja melanggar Undang-Undang perkawinan.

Perlu kita ketahui Negara Indonesia adalah negara yang berdasarkan hukum, seperti penjelasan dalam Undang-Undang Dasar 1945 tentang sistem pemerintahan Indonesia, dijelaskan bahwa negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*) tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*manchtsstaat*).¹¹

Jelas bahwa konstitusi negara Indonesia mengamanatkan keinginan untuk mewujudkan negara hukum. Penegasan ini mengandung arti bahwa segenap rakyat bersama-sama dengan

¹⁰Abdul Wahab Khalaf, *Ilmu Ushulul Fiqh*, Bandung: Da'wah Islamiah Syabab Al-Azhar, 1968, cet. Ke-7, hlm. 142

¹¹Inu Kencana Syafi'ie, *Ilmu Pemerintahan Dan alquran*, Jakarta: PT Bumi Aksara, 2004, hlm. 28

aparatur pemerintahan hendak mewujudkan suatu sistem pemerintahan yang dijalankan menurut kaidah-kaidah hukum. Hukum yang harus ditaati disini bukan hanya hukum positif yang tertulis atau hukum formal saja tetapi unsur-unsur material yang terdapat di balik perundang-undangan yang ada. Ini wajib diingat oleh segenap aparat birokrasi pemerintahan karena rasa keadilan atau cinta hukum rakyat terkadang tidak tergambar secara utuh dalam pasal-pasal peraturan yang berlaku. Hukum yang dimaksud adalah hukum yang benar-benar hidup dalam masyarakat (*living law*) atau hukum yang adil (*just law*). Di dalam konteks etika, hendaknya lebih mencurahkan perhatian keadilan pada rasa keadilan (*justice*) atau kepantasan yang berkembang dalam masyarakat dari pada hukum (*law*) yang terjabar dalam pasal-pasal kitab perundangan. Dan konsepsi negara hukum mensyaratkan agar setiap tindakan penguasa harus sesuai dan didasarkan pada rasa keadilan, moralitas hukum, serta cita-cita kemanusiaan yang luhur, bukan hanya didasarkan atas kemauan penguasa.¹²

Hakikat tujuan hukum adalah menghendaki keseimbangan kepentingan, ketertiban, keadilan, ketentraman, kebahagiaan, kedamaian, dan kesejahteraan bagi setiap manusia. Tujuan hukum mengatur tata tertib dalam masyarakat secara damai dan adil. Hukum menghendaki pelayanan kepentingan setiap orang, baik secara individual maupun kelompok tidak diganggu oleh orang

¹² Wahyudi Kumarotomo, *Etika Administrasi Negara*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2005, hlm. 332

atau kelompok lain yang selalu menonjolkan kepentingan pribadinya atau kepentingan kelompoknya, sehingga pada intinya tujuan hukum adalah agar terciptanya kebenaran dan keadilan.

Tujuan pokok hukum adalah menciptakan tatanan masyarakat yang tertib, menciptakan ketertiban dan keseimbangan. Tercapainya ketertiban dalam masyarakat diharapkan kepentingan manusia akan terlindungi. Dalam mencapai tujuan itu, hukum bertugas membagi hak dan kewajiban antara individu dalam masyarakat, membagi wewenang dan mengatur cara memecahkan masalah hukum, serta memelihara kepastian hukum.¹³

Dengan melihat uraian di atas menurut penulis kebijakan Kantor Urusan Agama (KUA) tidak sesuai dengan tujuan adanya hukum, karena kebijakan tersebut telah melanggar aturan yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Dan Menurut penulis Kantor Urusan Agama (KUA) tidak terlalu mengindahkan adanya hukum dalam mengambil kebijakan. Karena menurut Dunn: Dalam rangka memecahkan masalah ada beberapa tahap penting antara lain: penetapan agenda kebijakan (*agenda setting*), formulasi Kebijakan (*policy formulation*), adopsi kebijakan (*policy adoption*), implementasi kebijakan (*policy implementation*) dan penilaian kebijakan (*policy assessment*). Pada tahap penetapan agenda kebijakan, ditentukan apa yang menjadi masalah publik yang perlu

¹³Wawan Muhwan Hariri, *Pengantar Ilmu Hukum*, Bandung: CV Pustaka Setia, 2012, hlm. 49

dipecahkan. Hakekat permasalahan ditentukan melalui suatu prosedur yang seringkali dikenal dengan nama *problem structuring*.

Pada tahap formulasi kebijakan, mengidentifikasi kemungkinan kebijakan yang dapat digunakan dalam memecahkan masalah. Untuk itu diperlukan suatu prosedur yang disebut *forecasting* dimana konsekuensi dari masing-masing kemungkinan kebijakan dapat diungkapkan. Adopsi kebijakan merupakan tahap berikutnya, dimana ditentukan pilihan kebijakan melalui dukungan para administrator dan legislatif. Tahap ini ditentukan setelah melalui suatu proses rekomendasi.

Implementasi kebijakan merupakan suatu tahap dimana kebijakan yang telah diadopsi tersebut dilaksanakan oleh unit-unit administratif tertentu dengan memobilisasikan dana dan sumber daya yang ada. Pada tahap ini, proses monitoring dilakukan. Dan tahap terakhir adalah tahap penilaian kebijakan dimana berbagai unit yang telah ditentukan melakukan penilaian tentang apakah semua proses implementasi telah sesuai dengan apa yang telah ditentukan atau tidak. Dalam tahap tersebut proses evaluasi harus diterapkan.¹⁴

¹⁴ Yeremias T. Keban, Su, Murp, *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik Konsep, Teori dan Isu*, Yogyakarta: Gava Media, 2008, hlm. 67

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Setelah membicarakan dan mengulas kebijakan KUA Kaliwungu Kendal tentang tidak terpenuhinya persyaratan administrasi perkawinan maka selanjutnya dapat ditarik kesimpulan sebagaimana berikut:

1. Kantor Urusan Agama (KUA) Kaliwungu Kendal dengan Kebijakannya telah memperbolehkan terselanggaranya perkawinan kepada orang laki-laki untuk melakukan pernikahan dengan wanita lain dalam keadaan masa iddah istrinya belum habis, mengizinkan adanya perkawinan kepada masyarakat yang tidak mempunyai akta kelahiran dan KTP.
2. Alasan Kantor Urusan Agama (KUA) kaliwungu Kendal memperbolehkan adanya perkawinan kepada masyarakat yang tidak memenuhi syarat administrasi perkawinan, karena pihak KUA mengantisipasi terjadinya demonstrasi yang dilakukan masyarakat, dalam menjalankan tugasnya terkadang berpedoman pada hukum fiqih saja dan tidak ingin mempersulit masyarakat yang akan melakukan perkawinan.

B. Saran-Saran

Dengan selesainya skripsi ini peneliti ingin memberikan sedikit saran yang ada kaitannya langsung dengan Kantor Urusan Agama (KUA) Kaliwungu Kendal.

1. Kepada para Pegawai Pencatat Nikah (Kantor Urusan Agama) Kaliwungu Kendal dalam mengambil kebijakan untuk memecahkan masalah yang ada, hendaknya lebih berhati-hati agar memiliki loyalitas yang tinggi terhadap prakteknya sehingga bisa terjahui dari hal-hal yang dilarang oleh undang-undang. Yang mana Kantor Urusan Agama (KUA) sebagai sarana pencatatan perkawinan untuk masyarakat yang akan melangsungkan perkawinan.
2. Kepada masyarakat kaliwungu Kendal yang akan melakukan pernikahan harus memperhatikan persyaratan yang harus dipenuhi, tidak hanya persiapan resepsi saja yang diperhatikan.

C. Penutup

Syukur Alhamdulillah peneliti panjatkan kepada kehadiran Illahi robbi Allah SWT, yang telah memberikan karunia berupa rahmat, taufiq dan hidayah-Nya serta inayah sehingga peneliti dapat menyelesaikan skripsi ini tanpa adanya hal yang memberatkan bagi peneliti.

Sudah menjadi kewajiban bagi manusia, bila dalam penulisan skripsi ini masih banyak kekurangan dan skripsi ini adalah hasil maksimal dari peneliti, sehingga dalam penyajian skripsi ini tentunya terdapat kekurangan yang harus dibenahi. Oleh karena itu harapan peneliti kiranya ada kritik dan saran yang membangun guna menyempurnakan hasil karya ilmiah ini.

Akhirnya kepada para pihak yang telah banyak membantu dalam penulisan dan penyusunan skripsi ini baik secara langsung

maupun tidak langsung, secara moril dan spirituil peneliti ucapkan banyak terimakasih. Semoga skripsi ini dapat berguna bagi peneliti khususnya dan bagi para pembaca pada umumnya. Amin.....Wassalamualiakum. Wr. Wb.....

DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah Syakh bin Sa'id Muhammad, *Iidhokh Al-Qowaid Al-Fiqhiyah*, Kaero: Al-Kharomen, 1968.
- Abdurrahman, *Kompilasi Hukum Islam di Indonesia*, Jakarta: Akademika Pressindo, 1992.
- Afandi Ali, *Hukum Waris, Hukum Keluarga, Hukum pembuktian*, Jakarta: PT Rineka Cipta, 1997.
- Ahmad Imam al-Khafid bin 'Ali al-Syafii', *Buluugulmarom min Adilatil Akhkam*, Jakarta: Dar Al-Kutub Al-Islamiyah.
- Ali Zainudin, *Hukum Perdata Islam di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2006.
- Azhari Akmal Tarigana, Amiur Nuruddin, , *Hukum Perdata Islam di Indonesia: Studi Kritis Perkembangan Hukum Islam dari fiqih, UU No. 1/1974 sampai KHI*, Jakarta: Kencana 2006.
- Bungin Burhan, *Metodologi Penelitian Kualitatif Aktualisasi Metodologis ke Arah Ragam Varian Kontemporer*, Jakarta, PT Raja Grafindo, 2007.
- Departemen Agama RI, *Profil Kantor Urusan Agama Kecamatan Teladan*, Jakarta: Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam, 2003.
- Erlies Septiana Nurbani dan Salim, *Perbandingan Hukum Perdata*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2014.
- Euis Nurlaelwati dan Alimin, *Potrer Administrasi Perkawinan Di Indonesia*, Ciputat: Omit Publishing, 2013.
- Hariri Wawan Muhwan, *Pengantar Ilmu Hukum*, Bandung: CV Pustaka Setia, 2012.

Keputusan Menteri Agama RI Nomor 477 tahun 2004 Tentang Pencatatan Nikah

Khalaf Abdul Wahab, *Ilmu Ushulul Fiqh*, Bandung: Da'wah Islamiah Syabab Al-Azhar, 1968.

Kumarotomo Wahyudi, *Etika Administrasi Negara*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2005.

Manan Abdul, *Reformasi Hukum Islam di Indonesia*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2007.

Mughits Abdul, *kritis Nalar Fiqh Pesantren*, Jakarta: Kencana, 2008.

Muhammad Abdulkadir, *Hukum Perdata Indonesia*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2010.

Mushaf Al-Azhar Al-Quran Terjemah, Departemen Agama RI, 2010

Noor Juliansyah, *Metodologi Penelitian*, Jakarta: Kencana, 2014.

Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 Tentang Pencatatan Nikah

Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 Tentang Perkawinan

Rasjidi Lili, *Hukum Perkawinan Dan Perceraian di Malaysia dan Indonesia*, Bandung, PT Remaja Rosdakarya, 1991.

Rofiq Ahmad, *Hukum Perdata Islam di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Prees, 2013.

Salah Wantjik, *Himpunan Peraturan dan Undang-Undang Tentang Perkawinan*, Jakarta: PT Ictiar Baru, 1974.

Subagyo Joko, *Metode Penelitian Dalam Teori dan Praktek*, Jakarta: PT Melton Putra, 1991.

Subekti, *Pokok-pokok Hukum Perdata*, Jakarta: PT Intermasa, 2003.

Syafi'ie Inu Kencana, *Ilmu Pemerintahan Dan al-Qur'an*, Jakarta: PT Bumi Aksara, 2004.

Tim Penyusun, *Pedoman Penulisan skripsi*, fakultas Syari'ah IAIN Walisongo Semarang, 2010.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan

Wibawa Samodra, *Politik Perumusan Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2001.

Yeremias T. Keban, *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik Konsep Teori Dan Isu*, Yogyakarta: Gava Media, 2008.

<http://kuacibingbin.blogspot.com>

[hukum.unsrat.id/ uu/ uu-1-74.htm](http://hukum.unsrat.id/uu/uu-1-74.htm),

Lampiran

Transkrip wawancara dengan Drs.H. Ahmad Mahruzi pada tanggal 24 Mei 2015.

1. Apa saja yang menjadi persyaratan administrasi.....?
 - a) Fotokopi Kartu Tanda Penduduk (KTP) calon pengantin (@ minimal 4 lembar).
 - b) Fotokopi Kartu Keluarga (KK) calon pengantin (@ minimal 3 lembar).
 - c) Pas photo berwarna calon pengantin dengan ukuran 2×3 (@ 5 lembar) & ukuran 3×4 (@ 8 lembar).
 - d) Surat pengantar dari RT setempat.
 - e) Surat Pernyataan Belum Pernah Menikah atau Surat Pernyataan masih Perjaka/Perawan, bermaterai Rp. 6.000,- (biasanya RT setempat menyediakan, jika tidak ada bisa dibuat sendiri).
 - f) N1, N2 dan N4 dari desa/kelurahan.
 - g) Surat izin orangtua (N5).
 - h) N6 dari desa/kelurahan (bagi janda/duda cerai mati).
 - i) Akta Cerai dari Pengadilan Agama (bagi janda/duda cerai hidup). Fotokopi akte kelahiran atau ijazah terakhir (sebagai dasar verifikasi data pribadi, yang akan dimasukkan dalam daftar pemeriksaan atau yang biasa disebut NB dan akan digunakan sebagai dasar dalam penulisan dalam buku nikah).

2. Seperti apa proses perkawinan di KUA Kaliwungu Kendal.....?
- a) CPL yang hendak menikah dalam kurun waktu kurang dari 10 (sepuluh) hari kerja datang ke Ketua RT setempat guna meminta surat pengantar hendak menikah untuk ke kantor desa/kelurahan, sekaligus minta blangko formulir pernyataan masih Perjaka/Perawan (jika tidak ada, surat pernyataan ini bisa dibuat sendiri), dengan membawa :
 - b) Fotokopi Kartu Keluarga (KK).
 - c) Fotocopy KTP (2 lembar)
 - d) Materai 6.000 (1 lembar)
 - e) Pemeriksaan kesehatan ke Puskesmas dan imunisasi (TT1, TT2, dll).
 - f) Ke kantor desa/kelurahan untuk membuat surat-surat yang diperlukan - N1, N2, N4, N6 (untuk duda cerai mati) & surat pengantar untuk KUA, dengan membawa :
 - g) Fotocopy Kartu Keluarga (CPP 2 lembar & CPW 1lembar).
 - h) Fotocopy KTP (CPP 2 lembar & CPW 1 lembar) Semua surat-surat yang sudah diperoleh dari kelurahan tersebut hendaknya di fotokopi rangkap dua.
 - i) Berkas-berkas surat pengantar dari desa/kelurahan dibawa ke KUA setempat.
 - j) Bila pernikahan dilakukan di luar wilayah kerja KUAdimana CPL tinggal, maka CPL harus membawa seluruh berkas yang sudah disahkan di desa/kelurahan tersebut di atas ke KUA setempat untuk

membuat/meminta Surat Keterangan Rekomendasi Nikah ke keluar daerah, atau yang biasa disebut Surat Keterangan Numpang Nikah

Untuk Calon Pengantin Perempuan (CPP)

- a) CPP yang hendak menikah dalam kurun waktu kurang dari 10 (sepuluh) hari kerja datang ke Ketua RT setempat guna meminta surat pengantar hendak menikah untuk dibawa ke kantor desa/kelurahan, sekaligus minta blangko formulir pernyataan masih Perjaka/Perawan (jika tidak ada surat pernyataan ini bisa dibuat sendiri), dengan membawa :
 - 1) Fotokopi Kartu Keluarga (KK)
 - 2) Fotokopi KTP (2 lembar)
 - 3) Materai 6.000
- b) Pemeriksaan kesehatan ke Puskesmas dan imunisasi (TT1, TT2, dll).
- c) Ke kantor desa/kelurahan untuk membuat surat-surat yang diperlukan - N1, N2, N4, N6 (untuk duda cerai mati) & surat pengantar untuk KUA + N5 (Surat Persetujuan Orang Tua), dengan membawa:
 - 1) Fotocopy Kartu Keluarga (CPW 2 lembar & CPP 1lembar).
 - 2) Fotocopy KTP (CPW 2 lembar & CPP 1 lembar)Semua surat yang diperoleh dari desa/kelurahan agar difotokopi rangkap dua.

- d) Berkas-berkas surat pengantar dari desa/kelurahan selanjutnya dibawa ke KUA setempat.
 - e) Kedua calon pengantin mendaftarkan di Kantor Urusan Agama (KUA) pada tempat pendaftaran:
 - 1) Tempat Pendaftaran dijabat oleh seorang pegawai yang merangkap sebagai Bendahara dengan tugas menerima pendaftaran dan menerima persyaratan pernikahan untuk diverifikasi oleh Penghulu.
 - 2) Penghulu memverifikasi seluruh administrasi persyaratan nikah.
 - 3) Penghulu mengadakan penataran Pola 5 Jam terhadap Catin memanfaatkan waktu 10 (sepuluh) hari kerja).
 - 4) Kepala KUA melakukan penjadwalan dan menunjuk penghulu sebagai pelaksana.
 - 5) Persyaratan yang telah dilengkapi model NB dimasukkan pada Buku Kendali.
 - 6) Pelaksanaan nikah oleh penghulu.
 - 7) Penulisan Register oleh Staf atau Penghulu.
 - 8) Penulisan Kutipan Akta Nikah oleh penghulu.
 - 9) Ekspedisi Surat Nikah oleh staf.
 - 10) Arsip oleh staf.
3. Masyarakat yang tidak memenuhi syarat administrasi perkawinan, apakah diperbolehkan untuk melangsungkan perkawinannya.....?

Kalau menurut peraturan yang ditetapkan oleh Kantor Urusan Agama (KUA) itu tidak boleh mas, karena CANTIN ketika akan melangsungkan perkawinannya harus memenuhi semua persyaratan yang telah ditetapkan. Apabila dalam pemeriksaan terdapat persyaratan yang kurang maka dari pihak pegawai pencatat nikah menolaknya.

4. Bagaimana bapak dalam menangani kasus masyarakat yang tidak memenuhi syarat administrasi perkawinan.....?

Saya memperbolehkan mereka melangsungkan pernikahannya, karena saya punya kebijakan dalam menjalankan tugasnya, makanya dengan kebijakan tersebut saya memperbolehkan mereka melakukan pernikahannya.

Seperti kasus yang pernah saya tangani dalam KUA sini pada tahun 2013 yaitu ada masyarakat kaliwungu yang mendaftarkan pernikahannya tapi dia tidak punya akta kelahiran, maka dengan kebijakan tersebut saya memperbolehkan dia untuk melangsungkan pernikahan dan mencatatkannya.

Pada tahun 2013 ada kasus, setelah cerai gugat, mantan suami akan melakukan pernikahan lagi, sedangkan masa dari perceraian sampai ia akan menikah belum mencapai tiga bulan, seharusnya mantan suami ketika akan nikah lagi apabila sudah sampai tiga bulan. Tapi dengan kebijakan tersebut saya memperbolehkan ia nikah lagi dengan orang lain, tapi untuk pencatatan nikahnya apabila dia sudah mencapai tiga bulan dari masa perceraianya.

5. Mengapa bapak memperbolehkan adanya pernikahan kepada masyarakat yang belum memenuhi syarat administrasi perkawinan.....?

saya memperbolehkan masyarakat yang tidak punya akta kelahiran, karena apabila pernikahan tersebut dilangsungkan menunggu adanya akta kelahiran waktunya itu tidak cukup, karena dari waktu ia mendaftar sampai waktu acaranya itu hanya ada waktu sepuluh hari, sedangkan dia saja untuk mengurus aktanya lebih dari sepuluh hari sebab akta tersebut harus melalui Pengadilan Agama dikarenakan akta nikah orang tuanya hilang.

Karena menurut saya akta kelahiran itu hukumnya sunnah muakad sebab apabila masyarakat akan menikah tapi tidak punya akta kelahiran maka bisa digantikan dengan ijazah.

Saya memperbolehkan adanya pernikahan kepada mantan suami yang telah cerai gugat tanpa menunggu tiga bulan / masa iddah istrinya habis, karena saya tidak ingin terjadi sesuatu yang tidak diinginkan oleh KUA sini. Coba saja kalau saya menolak pernikahan dia yang telah ajukan di KUA, pasti dia tidak setuju dan mengomprompori masyarakat lainnya supaya mengadakan demo. Tidak setuju dia karena sudah mempersiapkan semua untuk acara tersebut.

Terus saya disini juga tidak bisa saklek terhadap peraturan yang ada karena di kaliwungu banyak kyai yang khos, seperti KH. Dimiyati Rois, kalau saya tetap tidak memperbolehkan khawatir akan didemo oleh ulama Kaliwungu karena dalam hukum Islam tidak ada masa iddah untuk orang suami. Memperbolehkannya saya karena dia tidak melanggar hukum Islam sebab ketika saya dilantik menjadi

ketua KUA yang diujikan kepada saya bukan hanya Kompilasi Hukum Islam dan undang-undang saja, tetapi kitab-kitab fiqih Imam Syafi'i juga diujikan. Makanya saya pun berpegangan pada pendapat Imam Syafi'i juga.

6. Mengapa KUA Kaliwungu memperbolehkan adanya pernikahan kepada masyarakat yang tidak punya KTP sebagai persyaratan administrasi.....?

Kalau menurut aturan administrasi yang ada sebenarnya tidak diperbolehkan untuk melangsungkan pernikahannya sebab ada persyaratan yang masih belum terpenuhi. Cuman dari pihak kepala desa sudah mengizinkan. Akhirnya dari pihak KUA juga mengizinkan, tetapi dari pihak KUA menahan akta nikah sampai ia memenuhi persyaratan yang tadinya belum terpenuhi.

7. Mana saja yang mengikat dalam persyaratan administrasi perkawinan.....?

Dalam persyaratan administrasi perkawinan itu dikeluarkan oleh desa dan PERDA. Yang dikeluarkan oleh desa seperti N 1, N 2, N 3, N 4, N 5, N 6 dan N 7 juga ditambah lagi dengan imunitas. Persyaratan administrasi yang dikeluarkan oleh PERDA seperti: KTP, KK, dan akta kelahiran.

8. Apa yang menjadi sebab masyarakat Kaliwungu sampai ada persyaratan administrasi perkawinan yang belum bisa terpenuhi.....?

Kalau masalah tau atau tidak taunya masyarakat terhadap persyaratan administrasi perkawinan, mereka itu sudah tau mas, karena ketika ia akan mendaftarkan pernikahannya di KUA terlebih

dahulu melalui P3N dan dari P3N akan memberi tau kepada masyarakat yang akan menikah. Dan dari KUA juga sudah memasang persyaratan-persyaratan nikah di depan, tujuannya supaya masyarakat tau apa saja persyaratan yang harus dipenuhi. Cuman yang menjadi kendala dalam akta kelahiran karena dia tidak mampu untuk biaya membuatnya akhir kemudian dia tidak mempunyai akta tersebut.

Transkrip wawancara dengan bapak Kartawi, S.Ag pada tanggal 25 Mei 2015

1. Bagaimana kebijakan bapak dalam menangani kasus masyarakat yang tidak memenuhi persyaratan administrasi perkawinan.....?

Tetap dari pihak kami memperbolehkan mas. Karena kami sebagai pegawai KUA tidak bisa saklek dalam menjalankan tugas tersebut dan dari pihak kami juga mempunyai kebijakan dalam menjalankan tugasnya. Kami pun tidak menginginkan sesuatu yang tidak harap, maka dari kebijakan kami memperbolehkan adanya pernikahan kepada mereka yang belum bisa memenuhi persyaratan administrasi.

Seperti kasus yang dihadapi KUA sini pada tahun 2014 yaitu ada masyarakat yang mendaftarkan pernikahannya tapi ia tidak punya KTP sini, dikarnakan ia sebenarnya orang semarang lalu pindah di kaliwungu, selama ia tinggal di sini tidak mendaftarkan dirinya kepada yang bersangkutan, makanya ia tidak punya KTP Kaliwungu. Tetapi dari kebijakan kami tetap memperbolehkan untuk melangsungkan pernikahannya.

Ada juga kasus yang dihadapi KUA sini seperti permasalahan dalam status KTP itu berbeda dengan status pemiliknya maksudnya seperti ini loh mas! Sebenarnya orangnya itu duda tetapi dalam setatus KTP-nya kawin, seharusnya ketika akan nikah harus mengganti (merubah setatus KTP). Tetapi dari kebijakan kami walaupun dia belum merubah statusnya, kami memperbolehkan untuk melangsungkan pernikahannya dengan menunjukan surat cerainya.

Tapi dari pihak kami telah menahan akta nikah mereka yang belum memenuhi persyaratan, sebagai sangsinya. Apabila dia akan mengambil akta nikahnya harus memenuhi persyaratan yang kemarin belum dipenuhi.

2. Apakah tidak cukup dengan adanya PMA dan KMA, dalam isinya juga menyangkut status mereka.....?

Jadi seperti ini loh mas! Dengan adanya PMA dan KMA saja itu belum cukup, karena KUA cakupannya bukan hanya dengan Kementrian Agama tetapi perda juga mengikat KUA seperti KTP itu adalah peraturan daerah, dan dari pihak kamipun akan dimintai pertanggung jawabannya. Karena PERDA pun membuat program di KUA juga, seperti program imunisasi dan susu sa wong sa wit.

3. Mengapa bapak memperbolehkan adanya pernikahan kepada masyarakat yang belum memenuhi persyaratan administrasi perkawinan.....?

Seperti ini mas, kenapa kami memperbolehkan mereka untuk melangsungkan pernikahannya, karena dari pihak kami tidak ingin mempersulit masyarakat yang akan memproses pernikahannya di KUA, karena kami dalam menjalankan tugasnya mempunyai kebijakan. Apabila dari kami tetap harus memenuhi prosedur yang ada, maka banyak masyarakat yang tidak setuju dan akan melakukan aksi demo (unjuk rasa).

Kami memperbolehkan mereka juga mempertimbangkan apabila mereka disuruh untuk mengurus KTP terlebih dahulu, waktunya itu tidak cukup mas, karena masyarakat mendaftarkan pernikahannya itu sepuluh hari sebelum acara dilaksanakan,

sedangkan mereka persiapan untuk acaranya itu satu bulan sebelumnya. Masa kami tetap akan berpegang teguh pada prosedur yang ada, makanya kami tetap memberikan kebijakan kepada mereka.

4. Apa peran KUA dalam program imunisasi dan susu sa wong sa wit yang dibuat oleh PERDA.....?

Peran KUA dalam program tersebut hanya sekedar mengamankan saja mas, supaya adanya program tersebut bisa berjalan dengan baik.

5. Apakah program imunisasi dan susu sa wong sa wit mengikat pada orang yang akan melakukan pernikahan.....?

Iya mas, adanya program tersebut mengikat pada orang yang akan menikah, makanya dari pihak kami pasti menanyakan apakah CATIN sudah imunisasi dan membeli bibit tersebut. Kalau dia belum imunisasi atau membeli bibit tersebut maka dari pihak kami tetap menyuruh dia melakukan imunisasi dan membeli bibit tersebut. Karena adanya imunisasi kemanfaatannya kembali pada diri CATIN sendiri seperti untuk kekebalan tubuh dan adanya bibit itu juga buahnya akan dimanfaatkan oleh CATIN sendiri bukan untuk kami.

6. Bagaimana pencatatan dalam dokumen bagi mereka yang tidak memenuhi persyaratan administrasi perkawinan.....?

Kami mencatatkan mereka dalam dokumen tetap dalam pencatatannya sesuai dengan prosedur yang ada, tapi dari pihak kami tetap menahan akta nikahnya walaupun dalam catatannya sudah sesuai prosedurnya.



Wawancara dengan Drs.H. Ahmad Mahruzi



Wawancara dengan bapak Kartawi S.Ag



SURAT KETERANGAN
Nomor : In.06.2/D.1/PP.00.9/1668/2015

Dengan ini, Wakil Dekan I Fakultas Syari'ah UIN Walisongo Semarang, menerangkan bahwa mahasiswa di bawah ini:

N a m a : Imam Bachaqi
N i m : 112111025.
Jurusan : Al-Ahwal al-Syakhshiyah
Judul : **ANALISIS TERHADAP KEBIJAKAN KUA KALIWUNGU
KENDAL TENTANG TIDAK TERPENUHINYA SYARAT
ADMINISTRASI PERKAWINAN**

Telah mengikuti Ujian Munaqasyah yang dilaksanakan pada tanggal: 26 November 2015 dan dinyatakan : ===== L U L U S ===== dengan memperoleh nilai kumulatif:

JUMLAH	SIMBOL	ANGKA
76	B+	3.6

Demikian Surat Keterangan ini dibuat untuk digunakan sebagaimana mestinya.

Semarang, 7 Desember 2015

Wakil Dekan,
Wakil Dekan I
S. Saldin, M.Si
NIP. 09670321 199303 1 005

Tembusan:
1. Lembar pertama yang bersangkutan
2. Lembar kedua Arsip



KEMENTERIAN AGAMA
KANTOR URUSAN AGAMA KECAMATAN KALIWUNGU
Jalan Sekopek Plantaran No. 01 Telpun (0294) 382547 Kaliwungu
Kendal 51372

Kaliwungu, 03 Juli 2015

Kepada
Yth. Dekan
UIN Walisongo Semarang
Fakultas Syari'ah
di Tempat.

S U R A T - K E T E R A N G A N

Nomor : Kk.11.24.05/KP.00.1/1521/2015

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Drs. H. Ahmad Mahruzi
NIP : 19610527 198803 1 001
Pangkat / Golongan : Penata Tk. I / III d
Jabatan : Kepala Kua Kec. Kaliwungu Kab. Kendal

Menerangkan dengan sebenarnya bahwa nama mahasiswa di bawah ini :

Nama : Imam Baehaqi
N I M : 112111025
Jurusan : Hukum Perdata Islam/Ahwal AI – Syakhshiyah

Telah melaksanakan Tugas Riset pada Kantor Urusan Agama Kecamatan Kaliwungu Kabupaten Kendal yang menurut izinnya selama 13 (tigabelas) hari terhitung mulai 15 sampai dengan 27 Mei 2015 guna penulisan skripsi yang berjudul :

"ANALISIS TERHADAP KEBIJAKAN KUA KALIWUNGU KENDAL TENTANG TIDAK TERPENUHINYA SYARAT ADMINISTRASI PERKAWINAN"

Demikian untuk menjadikan maklum adanya dan guna seperlunya.



Wassalamu'alaikum Wr. Wb.
Kepala

Drs. H. Ahmad Mahruzi
NIP. 196105271988031001



HIMPUNAN MAHASISWA JURUSAN
HUKUM PERDATA ISLAM
(HMJ-HPI) MASA BHAKTI 2015
FAKULTAS SYARIAH
UIN WALISONGO SEMARANG



Sekretariat: Jl. Prof Dr.Hamka km.2Kampus III Ngalyan, telpor/Fax. (024) 7601291 Semarang 50185

TRANSKIP KO. KURIKULER

Nama : Imam Bachaqi
NIM : 112111025
Jurusan : Hukum Perdata Islam

NO	ASPEK KEGIATAN	JUMLAH KEGIATAN	NILAI
1	Keagamaan dan Kebangsaan	10	20
2	Penalaran dan Idealisme	18	42
3	Kepemimpinan dan Loyalitas	10	22
4	Pemenuhan dan BakatMinat	10	22
5	Pengabdian Masyarakat	7	16
Jumlah		55	122

Nilai SKK : 122
Predikat : A (Istimewa)

Semarang, 7 Oktober 2015

Telah diteliti dan dikoreksi
HMJ Hukum Perdata Islam
Fakultas Syari'ah
UIN Walisongo Semarang



Mengetahui,
Wakil Dekan III
Fakultas Syari'ah
UIN Walisongo Semarang



Dr. Moh. Arifin, M.Hum
NIP. 197110121997031002



KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI WALISONGO
LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN
KEPADA MASYARAKAT (LP2M)

Jl. Walisongo No. 3-5 Semarang 50185 telp/fax. (024) 7615923 email: lppm.walisongo@yahoo.com

PIAGAM

Nomor : In.06.0/L.1/PP.06/480/2015

Lembaga Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat (LP2M) Universitas Islam Negeri (UIN) Walisongo Semarang, menerangkan bahwa:

Nama : **IMAM BAEHAQI**

NIM : **112111025**

Fakultas : **Syari'ah**

Telah melaksanakan kegiatan Kuliah Kerja Nyata (KKN) Angkatan ke-64 tahun 2015 di Kabupaten Temanggung, dengan nilai :

.....**88**..... (.....**4,0 /A**.....)

Semarang, 12 Juni 2015


Dr. **M. Shofwan, M. Ag.**
NIP. 19600604 199403 1 004

RIWAYAT HIDUP

Nama Lengkap : Imam Baehaqi
NIM : 112111025
Fakultas : Syari'ah
Jenis Kelamin : Laki-Laki
Tempat, Tanggal lahir : Brebes, 26 oktober 1987
Agama : Islam
Alamat : Jl. Musolah Baitul Ma'mur RT/RW 03/02,
Kertabesuki Wanasari Brebes

Pendidikan :

- SDN 01 Kertabesuki Lulus Tahun 2001
- SMP NO 4 Wanasari Lulus Tahun 2004
- MA Kaliwungu Lulus tahun 2011
- Jurusan Ahwal Al Syahsiyyah fakultas syari'ah Universitas Islam Walisongo Semarang.

Demikian daftar riwayat hidup ini saya buat dengan sebenarnya untuk dapat dipergunakan sebagaimana mestinya.

Semarang, 1 November 2015

Imam Baehaqi
NIM. 112111025

BIODATA DIRI

Nama Lengkap : Imam Baehaqi
Tempat, Tanggal Lahir : Brebes 26 Oktober 1987
NIM : 112111025
Jurusan : Al Ahwal Al Syahsiyyah
Fakultas : Syari'ah
No. Hp : 085741926091

Nama Orang Tua

Bapak : Sobirin
Pekerjaan : Petani
Ibu : Waskonah
Pekerjaan : Pedagang
Alamat : Jl. Musolah Baitul Ma'mur RT/RW 03/02,
Kertabesuki Wanasari Brebes

Demikian biodata ini saya buat dengan sebenar-benarnya, untuk dipergunakan sebagaimana mestinya.

Semarang, 1 November 2015

Imam Baehaqi
NIM. 112111025