

**KEBIJAKAN KUA KECAMATAN KALIWUNGU KABUPATEN KENDAL  
TENTANG PERNIKAHAN DENGAN WALI NIKAH PALSU**

**SKRIPSI**

**Disusun Untuk Memenuhi Tugas dan Melengkapi Syarat  
Guna Memperoleh Gelar Sarjana Strata I (S1)  
dalam Ilmu Hukum Islam**



*Oleh:*

**Nuril Fatkhan**

**NIM: 122111010**

**HUKUM KELUARGA ISLAM  
FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI WALISONGO  
SEMARANG  
2019**

**Dr. Achmad Arief Budiman, M.Ag.**  
**NIP. 19691031 199503 1 002**  
Perum Pesona Asri Kramas Tembalang Semarang

---

**PERSETUJUAN PEMBIMBING**

Lamp : 4 (empat) eksemplar  
Hal : Naskah Skripsi  
An. Sdr. Nuril Fatkhan

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

*Assalamu'alaikum Wr. Wb.*

Setelah saya meneliti dan mengadakan perbaikan seperlunya bersama ini saya kirim naskah skripsi Saudara:

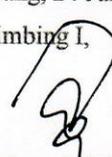
Nama : Nuril Fatkhan  
NIM : 122111010  
Jurusan : Hukum Perdata Islam  
Judul Skripsi : Kebijakan KUA Kecamatan Kaliwungu Kabupaten Kendal tentang pernikahan dengan wali nikah palsu

Dengan ini saya mohon kiranya skripsi saudara tersebut dapat segera dimunaqasyahkan. Demikian atas perhatian Bapak/Ibu, kami ucapkan terimakasih.

*Wassalamu'alaikum Wr. Wb.*

Semarang, 24 Juli 2019

Pembimbing I,

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



KEMENTERIAN AGAMA R.I  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI WALISONGO SEMARANG  
FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM  
Jl. Prof. Dr. Hamka (Kampus III) Ngaliyan Semarang Telp.(024) 7601291  
Fax.7624691 Semarang 50185

**PENGESAHAN**

Skripsi Saudara : Nuril Fatkhan  
NIM : 122 111 010  
Judul : Kebijakan KUA Kecamatan Kaliwungu Kabupaten Kendal tentang pernikahan dengan wali nikah palsu

Telah dimuqasahkan oleh Dewan Penguji Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Walisongo Semarang, dan dinyatakan lulus dengan predikat cumlaude/ baik/ cukup, pada tanggal:  
Dan dapat diterima sebagai syarat guna memperoleh gelar Sarjana Strata 1 tahun akademik 2019/2020.

Semarang, 31 Juli 2019

Ketua Sidang

**Dra. Hj. Endang Rumaningsih, M. Hum.**  
NIP. 195601011984032001

Sekretaris Sidang

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

Penguji I

**Dr. H. Ali Imron, M.Ag.**  
NIP. 197307302003121003

Penguji II

**Muhammad Shoim, S.Ag., M.H.**  
NIP. 19711101200641003

Pembimbing

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

## MOTTO

وَعَنْ عَبْدِ اللَّهِ بْنِ عَمْرٍو بْنِ الْعَاصِ رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُمَا: عَنِ النَّبِيِّ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ قَالَ: “رِضَا اللَّهِ فِي رِضَا الْوَالِدَيْنِ، وَ سَخَطُ اللَّهِ فِي سَخَطِ الْوَالِدَيْنِ (أَخْرَجَهُ التِّرْمِذِيُّ، وَصَحَّحَهُ ابْنُ حِبَّانَ وَالْحَاكِمُ)”

*Dari ‘Abdullāh bin ‘Amr bin al ‘Āsh Radhiyallāhu Ta’āla ‘anhumā: dari Nabi Shallallāhu alayhi wa sallam beliau bersabda: “Ke-ridhā-an Allāh itu berada pada ke-ridhā-an kedua Orang tua, dan kemarahan Allāh itu berada pada kemarahan kedua Orang tua.” (HR. Tirmidzi dan dishahihkan oleh Ibnu Hibbān dan Al-Hākim)*

## **PERSEMBAHAN**

Alhamdulillah, berkat do'a dan kerendahan hati, skripsi ini penulis persembahkan sebagai rasa syukur kepada Allah Swt, untuk;

1. Keluarga di rumah, khususnya Bapak dan ibu tercinta, yaitu; Bapak Subari dan Ibu Fadhillah, yang dengan perjuangan, ketulusan, kasih sayang, restu, dan do'a beliau kepada penulis. Salam ta'dzimku, semoga Allah Swt senantiasa melimpahkan rahmat, memberi panjang umur dan sehat selalu, serta memberi ampunan dan kebahagiaan di dunia hingga akhirat kepadamu orang tuaku. Amiin
2. Tidak lupa saudara-saudara kandung beserta keluarga besar saya yang tiada henti memberi support baik moral maupun moril.
3. Dan tak lupa juga kepada sahabat-sahabat organisasi Karang Taruna Parasdatama dan teman-teman kelas ASB 2012 yang sampai ini masih memberikan dukungan dan do'a kepada penulis.

Semarang 24 Juli 2019

Penulis,

**Nuril Fatkhan**  
**NIM: 122111010**

## **DEKLARASI**

Dengan penuh kejujuran dan tanggung jawab, penulis menyatakan bahwa skripsi ini tidak berisi materi yang telah pernah ditulis oleh orang lain atau diterbitkan. Demikian juga skripsi ini tidak berisi pikiran-pikiran orang lain, kecuali informasi yang terdapat dalam referensi yang dijadikan bahan rujukan.

Semarang, 24 Juli 2019

Deklarator,

**Nuril Fatkhan**

**NIM: 122111010**

## ABSTRAK

Penelitian ini dilatarbelakangi oleh adanya praktek pernikahan dengan wali nikah palsu yang terjadi di KUA Kecamatan Kaliwungu Kabupaten Kendal. Berangkat dari problematika ini, lalu kebijakan apa yang diambil oleh pihak KUA untuk meminimalisir atau mencegah kejadian serupa agar tidak terulang kembali, dan bagaimana pandangan dalam perspektif hukum Islam dan hukum positif di Indonesia? Faktor-faktor apa yang menyebabkan terjadinya pernikahan dengan wali nikah palsu. Dalam perspektif hukum Islam, macam-macam wali yang sah untuk menjadi wali nikah itu ada tiga macam yaitu, wali nasab, wali hakim, dan wali muhakkam. Wali nasab adalah orang-orang yang terdiri dari keluarga calon mempelai wanita dan berhak menjadi wali, wali hakim adalah orang yang diangkat oleh pemerintah untuk bertindak sebagai wali dalam suatu pernikahan, wali muhakkam adalah seseorang yang diangkat oleh kedua calon suami istri untuk bertindak sebagai wali dalam pernikahan mereka. Kebijakan yang diambil oleh pihak KUA harus sesuai dengan kompilasi hukum Islam dan hukum positif di Indonesia. Dan kebijakan yang diambil oleh pihak KUA harus bertujuan untuk kemaslahatan umum dan menghindari terjadinya kemadharatan manusia sangat meluas.

Berdasarkan latar belakang di atas, maka dapat dirumuskan bagaimana pandangan hukum Islam dan hukum positif di Indonesia terhadap kebijakan KUA Kecamatan Kaliwungu Kabupaten Kendal tentang pernikahan dengan wali nikah palsu

Penelitian ini termasuk jenis penelitian lapangan (*field research*), dimana objek penelitian difokuskan pada kebijakan yang diambil KUA Kecamatan Kaliwungu Kabupaten Kendal pasca terjadinya pernikahan dengan wali nikah palsu. Sifat penelitian ini ialah deskriptif-analitik, dimana penulis mencoba untuk mendeskripsikan serta menganalisis proses praktik tersebut dengan menggunakan pendekatan hukum Islam dan hukum positif di Indonesia. Pengumpulan data dengan terjun langsung ke lapangan yang dihimpun melalui observasi, wawancara, dan dokumentasi. Sedangkan dalam menganalisis data, penulis menggunakan analisis-kualitatif.

Dari hasil penelitian dapat disimpulkan, bahwa suatu kebijakan itu diambil untuk kemaslahatan umum dan mencegah terjadinya kemadharatan yang meluas.

**Kata Kunci:** *Kebijakan, KUA, pernikahan, wali nikah, hukum Islam, hukum positif di Indonesia.*

## KATA PENGANTAR

*Bismillahirrahmanirrahim*

Puji syukur ke hadirat Allah Swt, yang telah melimpahkan nikmat iman dan Islam kepada penulis, sehingga tugas akhir perkuliahan atau skripsi ini dapat terselesaikan dengan baik, dengan judul **“Kebijakan KUA Kecamatan Kaliwungu Kabupaten Kendal Tentang Pernikahan Dengan Wali Nikah Palsu”**.

Shalawat dan salam selalu penulis haturkan dan sanjungkan kepada baginda Agung Rasulullah Muhammad Saw, sang pembawa risalah Islamiyyah dan penerang bagi umat manusia khususnya Muslim kepada jalan yang diajarkannya. Semoga kita semua termasuk golongan dan ummat yang mendapatkan syafa'at berupa keselamatan dari beliau besok di hari qiyamat.

Alhamdulillah, dalam proses penyusunan skripsi, penulis mendapatkan banyak bimbingan, dukungan, saran-saran, dan bantuan dari berbagai pihak baik secara langsung maupun tidak langsung. Karena itu, dengan segala kerendahan hati penulis mengucapkan terimakasih kepada semua pihak yang telah berkontribusi besar dalam penyelesaian skripsi ini, yaitu:

1. Orang tua tercinta, Bapak Subari dan Ibu Fadhillah yang senantiasa memberikan doa dan motivasi kepada penulis, sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan skripsi ini dengan penuh suka cita.
2. Bapak Dr. Achmad Arief Budiman, M.Ag. Selaku Dosen Pembimbing yang telah berkenan meluangkan waktu, memberikan arahan, dan yang selalu memberikan kontribusi tenaga dan pikirannya dalam penyusunan skripsi ini.
3. Bapak Prof. DR. Ahmad Rofiq, M.A selaku Wali Studi yang selama ini memberi nasehat kepada penulis hingga perkuliahan ini selesai..
4. Dewan penguji sidang munaqosah
5. Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Walisongo Semarang yang telah memberi bekal ilmu pengetahuan serta staf dan karyawan Fakultas Syari'ah dan Hukum dengan pelayanannya.
6. Ibu Anthin Lathifah, M. Ag., selaku Ketua Jurusan Ahwal al-Syahsiyah Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Walisongo Semarang.

7. Dr. H. Akhmad Arif Junaidi, M. Ag., selaku Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Walisongo Semarang.
8. Prof. Dr. Muhibbin, M.Ag., selaku Rektor UIN Walisongo Semarang.
9. Serta semua pihak yang telah membantu penulis dalam menyusun dan menyelesaikan skripsi ini.

Semoga kebaikan dan amal yang telah mereka berikan kepada penulis diridloi Allah Swt dan mendapatkan balasan oleh-Nya. Seiring dengan do'a dan ucapan terimakasih, tidak lupa penulis mengharap kritik dan saran yang membangun demi kesempurnaan skripsi ini.

Akhir kata, penulis berharap besar semoga skripsi ini dapat membawa kemanfaatan khususnya bagi penulis, serta untuk para pembaca pada umumnya. *Wallahu a'lam bi al-shawwab.*

Semarang, 24 Juli 2019

Penulis,

**Nuril Fatkhan**  
**NIM: 122111010**

## DAFTAR ISI

PERSETUJUAN PEMBIMBING .....	I
PENGESAHAN .....	II
MOTTO .....	III
PERSEMBAHAN.....	IV
DEKLARASI.....	IX
ABSTRAK .....	X
KATA PENGANTAR .....	XI
DAFTAR ISI.....	XII
<b>BAB I: PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
<b>A. Latar Belakang Masalah.....</b>	<b>1</b>
<b>B. Rumusan Masalah .....</b>	<b>5</b>
<b>C. Tujuan dan Manfaat Penelitian .....</b>	<b>6</b>
<b>D. Telaah Pustaka.....</b>	<b>7</b>
<b>E. Metode Penelitian .....</b>	<b>10</b>
<b>F. Sistematika Penulisan Skripsi .....</b>	<b>14</b>
<b>BAB II: TEORI TENTANG KEBIJAKAN DAN WALI NIKAH .....</b>	<b>12</b>
<b>A. Batas Dan Ruang Lingkup Tentang Kebijakan .....</b>	<b>12</b>
1. Istilah Kebijakan .....	12
2. Istilah Kebijakan Publik.....	13
3. Proses Kebijakan Publik .....	14
<b>B. Tinjauan Umum Wali Nikah .....</b>	<b>18</b>
1. Pengertian Wali Nikah.....	18
2. Dasar Hukum Wali Nikah.....	22
3. Macam-macam Wali Nikah.....	24
4. Syarat dan Rukun Wali Nikah.....	27
<b>BAB III: GAMBARAN UMUM KUA KECAMATAN KALIWUNGU KABUPATEN KENDAL DAN KEBIJAKAN KUA KECAMATAN KALIWUNGU KABUPATEN KENDAL TENTANG WALI NIKAH PALSU .....</b>	<b>30</b>

<b>A. Gambaran Umum KUA Kecamatan Kaliwungu Kabupaten Kendal .....</b>	<b>30</b>
1. Letak Geografis.....	30
2. Tugas Dan Wewenang KUA.....	31
3. Struktur Dan Organisasi KUA.....	37
<b>B. Kebijakan KUA Kecamatan Kaliwungu Kabupaten Kendal Tentang Wali Nikah Palsu.....</b>	<b>38</b>
<b>BAB IV: ANALISIS TERHADAP FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI TERJADINYA PERNIKAHAN DENGAN WALI NIKAH PALSU DAN KEBIJAKAN KUA KECAMATAN KALIWUNGU KABUPATEN KENDAL TENTANG PERNIKAHAN DENGAN WALI NIKAH PALSU .....</b>	<b>40</b>
A. Analisis Terhadap Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Terjadinya Pernikahan dengan Wali Nikah Palsu di KUA Kecamatan Kaliwungu Kabupaten Kendal.....	40
B. Analisis Terhadap Kebijakan KUA Kecamatan Kaliwungu Kabupaten Kendal tentang Pernikahan dengan Wali Nikah Palsu dalam Perspektif Hukum POSitif di Indonesia.....	46
<b>BAB V: PENUTUP .....</b>	<b>52</b>
A. Kesimpulan.....	52
B. Saran-saran .....	53
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	
<b>DAFTAR RIWAYAT HIDUP</b>	
<b>LAMPIRAN-LAMPIRAN</b>	

# BAB I

## LATAR BELAKANG

### A. Latar Belakang Masalah

Pernikahan merupakan *sunnatullah* yang pada umumnya berlaku pada semua makhluk-Nya, baik pada manusia, hewan maupun tumbuh-tumbuhan. Ia adalah suatu cara yang dipilih oleh Allah SWT sebagai jalan bagi makhluk-Nya untuk berkembang biak dan melestarikan hidupnya. Menurut Agama makna nikah adalah akad atau ikatan, karena dalam suatu proses pernikahan terdapat ijab dan kabul.<sup>1</sup>

Pernikahan juga merupakan wujud realisasi janji Allah menjadikan kaum perempuan sebagai istri dari jenis (tubuh) laki-laki, agar nyatalah kecocokan dan sempurnalah kemanusiaan, dia juga menjadikan rasa *mawaddah* dan *ar-rahmah* antara keduanya supaya saling membantu dalam melengkapi kehidupan.<sup>2</sup>

Menurut Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974 pasal 1 yang menyebutkan bahwa: “ikatan lahir batin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami isteri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”. Pengertian perkawinan tersebut dipertegas dalam pasal 2 Kompilasi Hukum Islam (KHI) yang berbunyi : “ Perkawinan menurut KHI yaitu akad yang sangat kuat atau *mitsaqan ghalidzan* untuk mentaati

---

<sup>1</sup> Timami dan Sohari, *Fikih Munakahat* (Jakarta: PT Grafindo Persada, 2013 ), hlm. 3.

<sup>2</sup> Wahbah Az-Zuhaily, *Tafsir Al- Munir*, juz 21, Beirut-Libanon : Dar al-Fakir Al-Mu'asir, Cet. Ke-1, 1991, hlm. 69.

perintah Allah dan melaksanakannya ada juga mendefinisikan bahwa nikah adalah ijab qobul (aqad) yang membolehkan atau menghalalkan bercampur dengan mengucapkan kata-kata ijab qabul.<sup>3</sup>

Lebih lanjut, syarat – syarat perkawinan dijelaskan dalam UU Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan pada Bab II pasal 6 yang berbunyi:<sup>4</sup>

- (1) Perkawinan harus didasarkan atas persetujuan kedua calon mempelai.
- (2) Untuk melangsungkan perkawinan seorang yang belum mencapai umur 21 (duapuluh satu) tahun harus mendapat izin kedua orang tua.
- (3) Dalam hal salah seorang dari kedua orang tua telah meninggal dunia atau dalam keadaan tidak mampu menyatakan kehendaknya, maka izin dimaksud ayat (2) pasal ini cukup diperoleh dari orang tua yang masih hidup atau dari orang tua yang mampu menyatakan kehendaknya.
- (4) Dalam hal kedua orang tua telah meninggal dunia atau dalam keadaan tidak mampu untuk menyatakan kehendaknya, maka izin diperoleh dari wali, orang yang memelihara atau keluarga yang mempunyai hubungan darah dalam garis keturunan lurus keatas selama mereka masih hidup dan dalam keadaan dapat menyatakan kehendaknya.
- (5) Dalam hal ada perbedaan pendapat antara orang-orang yang disebut dalam ayat (2), (3) dan (4) pasal ini, atau salah seorang atau lebih diantara mereka tidak menyatakan pendapatnya, maka Pengadilan dalam daerah hukum tempat tinggal orang yang akan melangsungkan perkawinan atas permintaan orang tersebut dapat memberikan izin setelah lebih dahulu mendengar orang-orang tersebut dalam ayat (2), (3) dan (4) pasal ini.
- (6) Ketentuan tersebut ayat (1) sampai dengan ayat (5) pasal ini berlaku sepanjang hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu dari yang bersangkutan tidak menentukan lain.

Pasal 7:

---

<sup>3</sup> Indonesia, *Kompilasi Hukum Islam* (Bandung: Citra Umbara, 2013), hlm. 324.

<sup>4</sup> Undang-undang No: 1 tahun 1974 tentang perkawinan

(1) Perkawinan hanya diizinkan jika pihak pria sudah mencapai umur 19 (sembilan belas) tahun dan pihak wanita sudah mencapai umur 16 (enam belas) tahun.

(2) Dalam hal penyimpangan terhadap ayat (1) pasal ini dapat meminta dispensasi kepada Pengadilan atau Pejabat lain yang ditunjuk oleh kedua orang tua pihak pria maupun pihak wanita.

(3) Ketentuan-ketentuan mengenai keadaan salah seorang atau kedua orang tua tersebut dalam Pasal 6 ayat (3) dan (4) Undang-undang ini, berlaku juga dalam hal permintaan dispensasi tersebut ayat (2) pasal ini dengan tidak mengurangi yang dimaksud dalam Pasal 6 ayat (6).

#### Pasal 8:

Perkawinan dilarang antara dua orang yang:

- a. berhubungan darah dalam garis keturunan lurus kebawah ataupun keatas;
- b. berhubungan darah dalam garis keturunan menyamping yaitu antara saudara, antara seorang dengan saudara orang tua dan antara seorang dengan saudara neneknya;
- c. berhubungan semenda, yaitu mertua, anak tiri menantu dan ibu/bapak tiri;
- d. berhubungan susuan, yaitu orang tua susuan, anak susuan, saudara susuan dan bibi/paman susuan;
- e. berhubungan saudara dengan isteri atau sebagai bibi atau kemenakan dari isteri, dalam hal seorang suami beristeri lebih dari seorang;
- f. mempunyai hubungan yang oleh agamanya atau peraturan lain yang berlaku, dilarang kawin.

#### Pasal 9

Seorang yang masih terikat tali perkawinan dengan orang lain tidak dapat kawin lagi, kecuali dalam hal yang tersebut pada Pasal 3 ayat (2) dan Pasal 4 Undang-undang ini.

#### Pasal 10

Apabila suami dan isteri yang telah cerai kawin lagi satu dengan yang lain dan bercerai lagi untuk kedua kalinya, maka diantara mereka tidak boleh dilangsungkan perkawinan lagi, sepanjang hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu dari yang bersangkutan tidak menentukan lain.

## Pasal 11

- (1) Bagi seorang wanita yang putus perkawinannya berlaku jangka waktu tunggu.
- (2) Tenggang waktu jangka waktu tunggu tersebut ayat (1) akan diatur dalam Peraturan Pemerintah lebih lanjut.

## Pasal 12

Tata-cara pelaksanaan perkawinan diatur dalam peraturan perundang-undangan tersendiri.

Menikah adalah anjuran Allah SWT, syariat Islam memberitahukan bahwa Allah akan memberikan kemudahan dan kecukupan bagi orang yang menikah. Allah juga akan memberikan kemampuan dan kekuatan baginya untuk menanggung beban tanggung jawab. Pernyataan ini bertujuan untuk memberikan motivasi kepada orang-orang yang enggan dan takut menikah karena beban tanggung jawab pada keluarga.

Firman Allah dalam surah An-Nūr ayat 32

وَأَنْكِحُوا الْأَيْمَىٰ مِنْكُمْ وَالصَّالِحِينَ مِنْ عِبَادِكُمْ وَإِمَائِكُمْ إِنْ يَكُونُوا فُقَرَاءَ يُغْنِهِمُ  
اللَّهُ مِنْ فَضْلِهِ وَاللَّهُ وَسِعَ عَلِيمٌ

Artinya: dan kawinkanlah orang-orang yang sedirian diantara kamu, dan orang-orang yang layak (berkawin) dari hamba-hamba sahayamu yang lelaki dan hamba-hamba sahayamu yang perempuan. jika mereka miskin Allah akan memampukan mereka dengan kurnia-Nya. dan Allah Maha Luas (pemberian-Nya) lagi Maha mengetahui.(QS. An-Nūr ayat: 32).<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup>Departemen Agama, *Al-Quran dan Terjemah* (Jakarta: Lautan Lestari, 2010), hlm. 354.

Berdasarkan hukum agama Islam, dalam hubungan ini maka Islam mengenal perbedaan antara syarat dan rukun. Rukun perkawinan merupakan sebagian dari hakikat perkawinan, seperti laki-laki, perempuan, wali, dua orang saksi dan ijab kabul ini terdapat dalam Kompilasi Hukum Islam Pasal 14. Semua ini adalah sebagian dari hakikat perkawinan, perkawinan tidak akan terjadi apabila tidak ada laki-laki atau perempuan misalnya, sedangkan syarat adalah sesuatu yang harus ada dalam perkawinan itu sendiri misalnya syarat wali itu harus laki-laki, balig, berakal dan sebagainya.<sup>6</sup>

Adapun rukun dalam perkawinan Islam adalah bahwa perkawinan itu wajib dilakukan dengan ijab dan kabul yang disebut akad nikah, akad nikah harus dihadiri oleh dua orang saksi, perkawinan harus dilangsungkan oleh wali pihak perempuan atau wakilnya dengan laki-laki bakal suami atau wakilnya. Perkawinan yang dilakukan dengan tidak berwali, tidak dihadiri oleh dua orang saksi, tidak cukup syaratnya maka hukumnya tidak sah.<sup>7</sup>

Bertitik tolak pada pengertian pernikahan tersebut dapat diketahui, bahwa pernikahan adalah sesuatu yang diperintahkan oleh Allah dan Rasul-Nya, karena pernikahan tersebut banyak mengandung hikmah, antara lain untuk kemakmuran, untuk menjalin persaudaraan,

---

<sup>6</sup> Ahmad Ichsan, *Hukum Perkawinan Bagi Yang Beragama Islam* (Jakarta: PT Pradnya paramita, 1986), hlm. 31

<sup>7</sup> *bid*, hlm 31.

memperteguh kelanggengan rasa cinta antar keluarga dan memperkuat hubungan kemasyarakatan yang diberkahi oleh Islam. Karena masyarakat yang saling berhubungan dan menyayangi adalah masyarakat yang kuat dan bahagia.<sup>8</sup>

Orang yang berhak menikahkan seorang perempuan adalah wali yang bersangkutan sanggup bertindak sebagai wali. Namun adakalanya wali tidak hadir karena sesuatu sebab ia tidak dapat bertindak sebagai wali, atau mungkin juga ada tetapi tidak memenuhi syarat-syarat wali. Maka dengan demikian hak kewaliannya berpindah kepada orang lain.<sup>9</sup>

Jumhur fuqaha, selain Madzhab Hanafi berpendapat bahwa seorang perempuan tidak boleh mewakilkan orang yang selain walinya untuk mengawinkannya. Karena dia tidak memiliki pelaksanaan akad untuk dirinya sendiri, maka dia tidak memiliki hak untuk mewakilkan orang lain dalam perkara ini. Akan tetapi wali mujbir dari perempuan boleh mewakilkan orang lain untuk mengawinkannya tanpa seizinnya.<sup>10</sup>

Pernikahan yang diberi wewenang oleh kepala negara untuk menikahkan wanita yang berwali hakim apabila tidak ada orang-orang tersebut, maka wali hakim diangkat oleh orang-orang yang terkemuka dari daerah tersebut atau orang-orang yang alim.<sup>11</sup>

Sebagaimana telah disinggung sebelumnya bahwa salah satu tujuan dari pernikahan ialah mendapatkan keturunan. Namun bagi

---

<sup>8</sup> Sayyid Sabiq, *Fiqh As-Sunnah*, Jilid 2, Beirut : Libanon : Dar Al-Fikr, 1992, hlm. 12.

<sup>9</sup> Idris Ramulyo, *Hukum Perkawinan Islam* (Bumi Aksara: Jakarta, 1996), hlm. 216.

<sup>10</sup> Wahbah Az-zuhaili, *Edisi Terjemahan Fikih Islam Wa Adillatuhu* (Jakarta: Gema Insani dan Darul Fikir: 2007), hlm. 206.

<sup>11</sup> Timami dan Sohari, *Fikih Munakahat* (Jakarta: PT Grafindo Persada, 2013), hlm. 97

mereka yang tidak mempunyai keturunan bisa mendapatkannya dengan cara pengangkatan anak. Jika anak yang diangkat adalah anak perempuan, maka apabila ia akan menikah seorang walinya ialah ayah kandungnya sendiri, bukan orang tua angkatnya.<sup>12</sup>

Karena ayah angkat tidak termasuk ke dalam kelompok orang-orang yang berhak menjadi wali nikah, meskipun orang tua angkatnya telah memelihara sejak kecil namun ia tetap tidak berhak menjadi wali dalam pernikahan anak angkatnya.<sup>13</sup> Akan tetapi, dengan alasan tertentu seorang wali boleh digantikan kepada wali hakim yaitu dengan alasan tidak ada wali nasab, tidak cukup syarat-syarat pada wali akrab/ab'ad, wali akrab ghaib atau ditemui wali akrabnya adhal, wali akrabnya berbelit-belit, wali akrabnya sedang ihram dan lain-lain. Namun, praktek dalam masyarakat tidak selamanya berjalan sesuai dengan Undang-undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974. Misalnya ketika wali nasab masih ada tapi pihak mempelai perempuan memilih wali hakim yang menikahkannya dengan berbagai alasan yang dianggap boleh.<sup>14</sup>

Wali yang mendapatkan prioritas pertama diantara sekalian wali-wali yang ada ialah ayah dari pengantin wanita. Wali yang ditunjuk berdasarkan skala prioritasnya secara tertib. Dimulai dari orang yang paling berhak yaitu mereka yang paling akrab, lebih kuat hubungan darah

---

<sup>12</sup> Rika Saraswati, *Hukum Perlindungan Anak di Indonesia* (PT Citra Aditya Bakti: 2015), hlm. 76.

<sup>13</sup> Miftah Faridl, *150 Masalah Nikah Keluarga* (Jakarta: Gema Insani Press, 1999), hlm. 113.

<sup>14</sup> Timami dan Sohari *Fikih Munakahat*, (Jakarta : PT Grafindo Persada, 2013), hlm. 98.

jumhur ulama seperti Imam Malik Syafi'i mengatakan bahwa wali itu adalah ahli waris diambil dari garis ayah bukan dari garis ibu.<sup>15</sup>

- a. Ayah
- b. Ayahnya Ayah (kakek) terus keatas
- c. Saudara laki-laki seayah seibu
- d. Saudara laki-laki seayah saja
- e. Anak laki-laki saudara laki-laki seayah seibu
- f. Anak laki-laki saudara seayah
- g. Anak laki-laki dari anak laki-laki saudara laki-laki seayah seibu
- h. Anak laki-laki dari laki-laki saudara laki-laki seayah
- i. Anak laki-laki no 7
- j. Anak laki-laki no 8 dan seterusnya

Berdasarkan pendapat Ulama dan hukum positif tersebut diatas maka orang yang bisa menjadi wali hakim adalah mereka yang mempunyai garis nasab atau petugas yang diberi wewenang oleh Negara untuk menikahkan wanita. Namun dalam realitas di Kecamatan Kaliwungu Kabupaten Kendal terjadi pernikahan dengan wali Palsu dan juga bukan wali hakim. Hal ini baru diketahui pihak KUA setelah mendapat informasi dari warga sekitar.

Dari informasi tersebut, kemudian pihak KUA berniat memanggil kembali kedua mempelai tersebut dengan mengirimkan surat panggilan untuk mengulang akad nikah. Sebab, dalam konteks ini, pihak KUA

---

<sup>15</sup> Timami dan Sohari, *Fikih Munakahat* (Jakarta: PT Grafindo Persada, 2013), hlm 59.

merasa ada “kecurangan” yang dilakukan pihak mempelai untuk memlangsungkan proses pernikahannya.

Berdasarkan uraian diatas, Penulis tertarik untuk meneliti lebih lanjut tentang KEBIJAKAN KUA KECAMATAN KALIWUNGU KABUPATEN KENDAL TENTANG PERNIKAHAN DENGAN WALI PALSU

## **B. Rumusan Masalah**

Perumusan masalah merupakan rincian masalah yang akan dibahas dalam sebuah penelitian, hal ini bertujuan agar masalah yang dibahas menjadi fokus dan terarah.

Setelah adanya latar belakang masalah yang telah penulis tulis di atas, maka permasalahan yang akan dibahas peneliti adalah :

1. Faktor apa saja yang menyebabkan terjadinya pernikahan dengan Wali Nikah Palsu di KUA Kecamatan Kaliwungu Kabupaten Kendal?
2. Bagaimana Kebijakan KUA Kecamatan Kaliwungu Kabupaten Kendal tentang adanya pernikahan dengan Wali Nikah Palsu ditinjau dari Hukum Positif di Indonesia?

## **C. Tujuan Penelitian dan Manfaat penelitian**

Tujuan yang ingin dihasilkan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui faktor apa yang menyebabkan terjadinya pernikahan dengan wali nikah Palsu di KUA Kecamatan Kaliwungu Kabupaten Kendal

2. Mengetahui pandangan Hukum Islam dan Hukum Positif terhadap pernikahan dengan wali nikah Palsu, adapun manfaat yang ingin dihasilkan penulis adalah :
  - a. Mengetahui faktor yang menyebabkan terjadinya pernikahan dengan wali nikah Palsu di KUA Kecamatan Kaliwungu Kabupaten Kendal.
  - b. Sebagai bahan informasi untuk mengetahui pandangan Hukum Islam dan Hukum positif terhadap pernikahan dengan wali nikah palsu.

#### **D. Telaah Pustaka**

Bertitik tolak dari permasalahan di atas sepanjang pengetahuan penulis belum ada yang membahasnya secara lebih spesifik, serta penulis belum pernah menjumpai karya ilmiah maupun penelitian yang secara khusus membahas tentang “praktik pengangkatan anak”, Dalam penelitian ini, penulis mendapatkan hasil penelitian yang hampir sama dalam pembahasan berbentuk skripsi, yaitu:

Skripsi yang ditulis oleh Raudah Syarqawi (NIM: 9601110989) “Pandangan Ulama Kota Banjarmasin Tentang Pengangkatan Wali Hakim Tahun 2001, Jurusan Ahwal Al-Syakhshiyah, Fakultas Syariah dan Ekonomi Islam, IAIN Antasari Banjarmasin. Skripsi ini membahas tentang wali mempelai perempuan berada ditempat jaraknya sejauh perjalanan yang memperbolehkan shalat qashar, masalah ini ada sedikit kesamaan dengan walinya saja, namun penelitian yang akan dilakukan peneliti

berbeda dengan penelitian yang ada, dimana peneliti akan meneliti permasalahan yang menitik beratkan pada tindakan orang tua angkat dalam proses perwalian dalam pernikahan anak angkatnya.

Kemudian skripsi yang ditulis oleh Masmilawati (NIM : 9501110155). dengan judul “Praktek Perwalian Lahir dari Perkawinan yang difasakh Akibat Kekeliruan Wali Nikah Tahun 2000, Jurusan Ahwal Al-Syakhshiyah Fakultas Syariah dan Ekonomi Islam, IAIN Antasari Banjarmasin. Skripsi ini membahas tentang pernikahan yang dilakukan oleh wali yang tidak sesuai urutan wali, contohnya yang melaksanakan pernikahan sebagai wali adalah adik dari calon mempelai wanita sedangkan ayahnya masih ada dan berada di daerah tersebut. Namun skripsi yang peneliti buat sangat berbeda dengan penelitian ini, dimana peneliti akan meneliti permasalahan orang tua angkat yang menyerahkan kepada wali hakim dalam pernikahan anak angkatnya padahal orang tua kandungnya masih ada.

Kemudian Skripsi yang ketiga yang ditulis oleh Nahdia Nazmi Tahun 2003 (NIM : 0901110030), yang berjudul “Praktek Perwalian Masyarakat Banjar”, jurusan Ahwal Al-Syakhshiyah, Fakultas Syariah dan Ekonomi Islam, IAIN Antasari Banjarmasin.. Skripsi ini membahas tentang perwalian yang mana wali lebih mempercayai orang lain atau Pegawai Pencatat Nikah setempat untuk mewakili dirinya dalam prosesi akad tersebut. Berbeda dengan masalah peneliti lakukan yaitu orang tua

angkat yang mewakilkan kepada Kepala KUA untuk menikahkan anak angkatnya, sedangkan orang tua kandungnya masih ada.

Penelitian-penelitian tersebut berbeda fokus dengan penelitian yang akan penulis lakukan jika dilihat dari segi kesamaannya, dikarenakan penulis hanya fokus terhadap kebijakan KUA Kecamatan Kaliwungu Kabupaten Kendal terhadap kasus pernikahan dengan wali nikah Palsu.

## **E. Metode Penelitian**

Metode penelitian adalah semua asas, peraturan dan teknik tertentu yang perlu diperhatikan dan diterapkan dalam usaha pengumpulan data dan analisis untuk memecahkan masalah di bidang ilmu pengetahuan.<sup>16</sup>

### **1. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian skripsi ini adalah penelitian lapangan yaitu tentang Pernikahan dengan wali nikah Palsu serta pandangan Hukum Islam dan Hukum Positif, kemudian menggunakan penelitian berupa studi-studi empiris untuk menemukan teori-teori mengenai proses terjadinya dan mengenai akibat hukum di masyarakat.<sup>17</sup>

### **2. Sumber Data**

Sumber data yang terkait dengan penulisan skripsi ini yakni:

#### **a. Sumber data Primer**

---

<sup>16</sup>Dolet Unaradjan, *Pengantar Metodologi Penelitian Ilmu Sosial*, (Jakarta: PT. Grasindo, 2000), hal. 4-5.

<sup>17</sup>Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1997), hlm. 43.

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari subyek yang diteliti,<sup>18</sup> yakni data hasil wawancara dengan petugas di KUA Kecamatan Kaliwungu mengenai kebijakan KUA Kecamatan Kaiwungu Kabupaten Kendal tentang pernikahan dengan wali nikah yang bukan nasabnya.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan dan sebagainya.<sup>19</sup> Dalam hal ini, data yang diambil yakni dari buku-buku literatur yang mendukung dengan pembahasan penelitian ini seperti mengatur tentang wali nikah Palsu.

3. Metode Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data yang valid, maka dalam pengumpulannya digunakan tiga metode sebagai berikut:

a. Wawancara

Wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu. Percakapan itu dilakukan oleh dua pihak, yaitu *pewawancara* yang mengajukan pertanyaan dan yang diwawancarai yang memberikan jawaban atas pertanyaan itu.<sup>20</sup> Wawancara yang dilakukan oleh penulis yakni dengan Bapak Kartawi selaku Naib di KUA

---

<sup>18</sup>Adi Rianto, *Metodologi Penelitian Sosial dan Hukum*, (Jakarta: Granit, Cet Ke-1, 2004), hlm. 57.

<sup>19</sup>Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, Cet. Ke-1, 2006), hlm. 30.

<sup>20</sup>Lexy J Moelong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 1993), hlm. 135.

Kecamatan Kaiwungu dan Bapak Syafiq selaku petugas P3N di Kelurahan Mororejo Kecamatan Kaliwungu Kabupaten Kendal untuk mengetahui bagaimana Tinjauan Hukum Mengenai Kebijakan KUA Kecamatan Kaliwungu Kabupaten Kendal Tentang Pernikah Dengan Wali Nikah Palsu.

b. Dokumentasi

Metode dokumentasi adalah Mendokumentasikan setiap hasil penelitian yang telah diteliti. Baik itu berupa bukti-bukti data tentang kasus pernikahan dengan wali nikah Palsu di KUA Kecamatan Kaliwungu Kabupaten Kendal.

4. Metode Analisis Data

Analisis data yaitu suatu cara yang digunakan untuk menganalisis, mempelajari serta mengolah kelompok data tertentu, sehingga dapat diambil suatu kesimpulan yang kongkrit tentang permasalahan yang diteliti dan dibahas.<sup>21</sup>

Berdasarkan pada tujuan penelitian yang akan dicapai, maka langkah awal yang dilakukan adalah menelaah seluruh data yang sudah tersedia dari berbagai sumber mulai dari wawancara, dokumentasi, observasi dan data yang diperoleh dari pustaka dengan mengadakan reduksi data. Reduksi data menurut Miles dan Huberman diartikan sebagai proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan,

---

<sup>21</sup> Suharsini Arikunto, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan*, (Jakarta: PT. Rineka Cipta, 1993), hlm. 205.

pengabstrakan, transformasi data kasar yang muncul dari catatan-catatan lapangan.<sup>22</sup>

Data-data yang penulis peroleh dari kepustakaan dirangkum dengan memilih hal-hal yang pokok serta disusun lebih sistematis sehingga mudah dikendalikan. Maka dalam hal ini penulis menggunakan pendekatan kualitatif, dimana data penelitian bersifat deskriptif. Yaitu dengan melakukan penggambaran secara mendalam tentang situasi atau proses yang diteliti<sup>23</sup>. Metode deskriptif yang diambil penulis bertujuan untuk menggambarkan dan menganalisa secara obyektif dalam rangka menerangkan terhadap permasalahan tentang praktik pengangkatan anak.

## **F. Sistematika Penulisan**

Di dalam penyusunan skripsi ini maka penulis akan membagikan ke dalam beberapa bab. Adapun rinciannya sebagai berikut:

### **BAB I: Pendahuluan**

Berisi tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, telaah pustaka, metode penelitian dan sistematika penulisan.

**BAB II: Tinjauan umum tentang kebijakan mengenai definisi kebijakan dan tahap-tahap kebijakan, tinjauan umum wali nikah Palsu.**

---

<sup>22</sup> Imam Suprayogo dan Tobroni, *Metodologi Penelitian Sosial Agama*, (Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2003), hlm. 193.

<sup>23</sup> Idrus Muhammad, *Metode Penelitian Sosia*, (Yogyakarta: PT. Erlangga, 2010), hlm. 24.

Pada bab ini penulis mengemukakan landasan teori yang berkaitan dengan pembahasan Skripsi yakni pengertian wali nikah, dasar hukum wali nikah, pandangan Hukum Islam dan Hukum Positif di Indonesia serta akibat hukum pernikahan dengan wali nikah Palsu.

**BAB III:** Bab ini adalah penyajian data penelitian. maka penulis akan menyajikan data mengenai gambaran umum tentang KUA Kecamatan Kaliwungu kabupaten Kendal dan kebijakan KUA Kecamatan Kaliwungu kabupaten Kendal tentang wali nikah Palsu

**BAB IV:** Analisis Kebijakan KUA Kecamatan Kaliwungu Kabupaten Kendal tentang pernikahan dengan wali nikah palsu, di dalam bab ini, berisikan Analisis tentang faktor-faktor penyebab pernikahan dengan wali nikah Palsu, serta bagaimana pandangan Islam dan hukum positif di Indonesia terhadap kebijakan KUA Kecamatan Kaliwungu Kabupaten Kendal tentang pernikahan dengan wali nikah Palsu.

**BAB V:** Penutup

Dalam bab penutup ini terdiri atas kesimpulan, saran dan penutup.

## BAB II

### TINJAUAN UMUM TENTANG KEBIJAKAN DAN WALI NIKAH DALAM PERSPEKTIF HUKUM ISLAM

#### 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 memperoleh 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.

Penggunaan istilah kebijakan dalam bahasa Indonesia adalah istilah lain yang serupa tetapi tidak sama, yaitu istilah kebijakan dan kebijaksanaan. Dalam *Kamus Besar Bahasa Inggris*, kata kebijakan diartikan dengan *policy* yang bermakna *a course of action adopted and purposed by a government, ruler, political party, etc:U.S. trade policy.*

Sedangkan kata kebijaksanaan dalam bahasa Inggris disebut dengan *the quality or state of being wise, sage city, discernment, or insight*. Menurut pandangan S. Zainal Abidin, istilah kebijaksanaan atau kebijakan yang diterjemahkan dari kata *policy* memang biasanya dikaitkan dengan keputusan pemerintah, karena hanya pemerintah yang mempunyai wewenang atau kekuasaan untuk mengarahkan masyarakat dan bertanggung jawab melayani kepentingan umum. Ini sejalan dengan pengertian *public* itu sendiri yang dalam bahasa Indonesia berarti pemerintah, masyarakat atau umum.<sup>24</sup>

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.<sup>25</sup>

## 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

---

<sup>24</sup>Syahrir Naihassy, *Kebijakan Publik (Public Policy) Menggapai Masyarakat Madani*, (Yogyakarta: Madina Pustaka, 2006), hlm. 20.

<sup>25</sup>Yeremias T. Kaban, *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik Konsep Teori Dan Isu*, Yogyakarta: Gava Media, 2008, hlm. 58

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 serangkainya kegiatan yang sedikit banyak berhubungna beserta konsekuensi-konsekuensinya bagai mereka yang bersangkutan, bukan keputusan yang berdiri sendiri.
- c) Menurut Robert kebijakan publik adalah hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya. Dari berbagai devinisi di atas, dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah setiap keputusan yang dibuat suatu sistem politik, negara, provinsi, kabupaten dan desa atau RW dan RT.<sup>26</sup>
- d) Menurut Hogwood dan Gun, yang dikutip dalam karya Edi Suharto, menyatakan bahwa kebijakan publik adalah seperangkat tindakan pemerintah yang didesain untuk mencapai hasil-hasil tertentu. Ini tidak berarti bahwa makna 'kebijakan' hanyalah milik

---

<sup>26</sup>Samodra Wibawa, *Politik Perumusan Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 201, hlm. 1

domain pemerintah saja. Organisasi-organisasi non-pemerintah, seperti Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), Organisasi Sosial (Misalnya Karang Taruna, Pendidikan Kesejahteraan Keluarga atau PKK) dan lembaga-lembaga sukarela lainnya memiliki kebijakan-kebijakan pula.<sup>27</sup>

### 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 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

---

<sup>27</sup>Muh. Irfan Islamy, *Kebijakan Publik*, (Banten: Universitas Terbuka, 2014), hlm. 1.6.

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. Selanjutnya dalam karya Suharno yang berjudul Dasar-dasar Kebijakan Publik Kajian Proses dan Analisis Kebijakan, Merilee S. Grindle menyatakan bahwa keberhasilan implemmtasi kebijakan dipengaruhi oleh dua variabel besar yaitu isi kebijakan dan lingkungan implementasi kebijakan. Ide dasarnya bahwa setelah kebijakan ditrasformasikan maka implementasi kebijakan harus dilakukan. Menurut Riant Nugroho D, keberhasilannya ditentukan oleh derajat implementability dan kebijakan tersebut dimana isi kebijakannya meliputi 6 hal sebagai berikut:

- 1) Kepentingan Kelompok Sasaran

Sejauh mana kepentingan kelompok sasaran atau *target groups* termuat dalam isi kebijakan. Sebuah kebijakan yang didalamnya memuat kepentingan kelompok sasaran akan lebih mudah diimplementasikan, daripada kebijakan yang tidak memuat kelompok sasaran.

#### 2) Tipe Manfaat

Jenis manfaat yang diterima oleh target groups tentunya sebuah kebijakan akan lebih bermanfaat jika sesuai dengan kebutuhan dari target *groups*.

#### 3) Derajat Perubahan yang Diinginkan

Sejauhmana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan. Sebuah kebijakan dengan tujuan untuk mewujudkan perubahan fisik seperti membangun jembatan atau jalan raya akan lebih mudah diimplementasikan dari pada kebijakan yang ditunjukkan untuk meningkatkan sumber daya manusia.

#### 4) Letak Pengambilan Keputusan

Apakah letak program sudah tepat. Ketepatan kebijakan ini dinilai dari sejauh mana kebijakan yang ada telah bermuatan hal-hal yang memang memecahkan masalah yang hendak dipecahkan. Dalam hal ini yang dimaksud adalah apakah implementor kebijakan tersebut sudah tepat diserahkan ke sebuah institusi. Sebagai contoh, misalnya apakah kebijakan konversi nilai uang, tepat jika dipegang kementerian sosial.

#### 5) Pelaksanaan Program

Dalam hal ini instansi-instansi terkait untuk sebagai implemendor kebijakan. Kejeleasan implemendor. Kebijakan ini diperlukan selain untuk memudahkan implementor untuk melakukan koordinasi, juga untuk memudahkan pengawasan oleh publik.

#### 6) Sumber Daya yang Dilibatkan

Kebijakan yang tidak didukung oleh sumber daya yang tidak memadai akan mendapat hambatan dalam tahap implementasi.

Sumber daya yang dimaksud dapat berupa sumber daya *financial* maupun kompetensi dari implementor.

Aktor implementasi kebijakan tidak hanya pemerintah. Ada tiga lembaga yang dapat menjadi pelaksana, yaitu pemerintah, kerjasama antara pemerintah-masyarakat/swasta, atau implementasi kebijakan yang diswastakan (*privatiationi* atau *contracting out*).<sup>28</sup>

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

---

<sup>28</sup> Syahrir Naihasy, Kebijakan Publik, hlm. 138.

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.<sup>29</sup>

## **B. Tinjauan Umum Tentang Wali Nikah Dalam Perspektif Hukum Islam**

### **1. Pengertian Wali**

Hukum pernikahan mempunyai kedudukan amat penting dalam Islam karena mengatur tata cara kehidupan keluarga yang merupakan inti kehidupan masyarakat sejalan dengan kedudukan manusia sebagai makhluk yang berkehormatan melebihi makhluk-makhluk lainnya, dan juga merupakan bagian dari ajaran agama Islam yang wajib ditaati serta dilaksanakan sesuai ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam Alquran dan sunah Rasul.<sup>30</sup>

Hukum pernikahan merupakan bagian dari hukum Islam yang memuat ketentuan-ketentuan tentang hal pernikahan, yakni bagaimana

---

<sup>29</sup> Yeremias T. keban, *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik Konsep Teori Dan Isu*, Yogyakarta: Gava Media, 2008, hlm.66

<sup>30</sup> Ahmad Azhar Basyir, *Hukum Pernikahan Islam*, (Yogyakarta: UII Press, 2004), hlm 1-2.

proses dan prosedur menuju terbentuknya ikatan pernikahan, bagaimana cara menyelenggarakan akad pernikahan menurut hukum, bagaimana cara memelihara ikatan lahir batin yang telah diikrarkan dalam akad pernikahan sebagai akibat yuridis dari adanya akad itu, bagaimana cara mengatasi krisis rumah tangga yang mengancam ikatan lahir batin antara suami isteri, bagaimana proses dan prosedur berakhirnya ikatan pernikahan, serta akibat yuridis dari berakhirnya pernikahan, baik yang menyangkut hubungan hukum antara bekas suami dan isteri, anak-anak mereka dan harta mereka.

Pokok kajian dalam penelitian ini adalah masalah wali dalam pernikahan menurut mazhab Syafii dan ulma NU. Perwalian dalam istilah bahasa adalah *wali* yang berarti menolong yang mencintai.<sup>31</sup> Kata perwalian berasal dari kata *wali*, dan jamak dari *awliyaa*. Kata ini berasal dari bahasa arab yang berarti teman, klien, sanak atau pelindung. Dalam literature fikih Islam disebut dengan *al-walaayahi (al-wilaayah)*, orang yang mengurus atau yang menguasai sesuatu.<sup>32</sup> Perwalian dalam istilah fikih disebut *wilayah*, yang berarti penguasaan dan perlindungan.

Adapun perwalian dalam terminologi para fukaha (pakar hukum Islam), seperti disebutkan Wahbah al-Zuhayli ialah kekuasaan/otoritas yang dimiliki seseorang untuk secara langsung melakukan suatu tindakan sendiri tanpa harus bergantung pada izin orang lain. Jadi perwalian menurut fikih ialah penguasaan penuh yang diberikan oleh agama kepada

---

<sup>31</sup> Ahmad Warson Munawwir, *Kamus al - Munawwir*, (Jogjakarta: Pondok Pesantren al-Munawwir, 1984), hlm 1960.

<sup>32</sup> Muhammad Amin Summa, *Hukum Keluarga Islam di Dunia Islam*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2005), hlm 134.

seseorang untuk menguasai dan melindungi orang atau barang. Orang yang diberi kekuasaan perwalian disebut wali.

Untuk memperjelas pengertian tentang perwalian, maka penulis memaparkan beberapa pengertian antara lain, perwalian yang berasal dari kata wali mempunyai arti orang lain selaku pengganti orang tua yang menurut hukum diwajibkan mewakili anak yang belum dewasa atau belum akil baligh dan melakukan perbuatan hukum.<sup>33</sup>

Sedangkan menurut Amin Suma perwalian adalah kekuasaan atau otoritas yang dimiliki seseorang untuk secara langsung melakukan tindakan sendiri tanpa harus bergantung (terikat) atas izin orang lain.<sup>34</sup>

Dedi Junaedi menyatakan bahwa perwalian dalam Islam dibagi menjadi dua kategori yaitu : Perwalian umum biasanya mencakup kepentingan bersama (bangsa atau rakyat) seperti *waliy al amri* (dalam arti Gubernur atau yang lainnya). Sedangkan perwalian khusus ialah perwalian terhadap jiwa dan harta seseorang, seperti terhadap anak yatim.<sup>35</sup>

Sayyid Sabiq juga mengklasifikasikan wali menjadi dua golongan, menurutnya wali adalah suatu ketentuan hukum yang dapat dipaksakan pada orang lain sesuai dengan bidang hukumnya, selanjutnya menurut

---

<sup>33</sup> Soedaryo Soimin, *Hukum Orang dan Keluarga, Perspektif Hukum Perdata Barat/BW, Hukum Islam dan Hukum Adat*, ( Jakarta: Sinar Grafika, 2002), hlm 60

<sup>34</sup> Muhammad Amin Suma, *Hukum keluarga Islam di Dunia Islam*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2005), hlm 134

<sup>35</sup> Dedi Junaedi, *Bimbingan Perkawinan*, Cetakan pertama (Jakarta: Akademika Pressindo, 2000), hlm 104.

beliau wali ada yang khusus dan ada yang umum, yang khusus adalah yang berkaitan dengan manusia dan harta bendanya.<sup>36</sup>

Berbeda dari pengertian di atas, kamus praktis bahasa Indonesia, wali berarti orang yang menurut hukum (agama, adat) disertai kewajiban mengurus anak yatim serta hartanya sebelum anak itu dewasa atau pengasuh pengantin perempuan pada waktu nikah (orang yang melakukan janji nikah dengan pengantin laki-laki).<sup>37</sup> Senada dengan Kamus Besar Bahasa Indonesia, Ali Afandi menuturkan perwalian adalah pengawasan pribadi dan pengurusan terhadap harta kekayaan seorang anak yang belum dewasa, jika anak itu tidak berada dibawah kekuasaan orang tua. Jadi dengan demikian anak yang orang tuannya telah bercerai atau salah satu dari mereka meninggal dunia, ia berada dibawah perwalian.<sup>38</sup>

Muhammad Jawad al-Mughnyah memberi pengertian wali adalah seorang yang diberi kewenangan atau kekuasaan sesuai syariat atas golongan manusia, hal tersebut dikarenakan adanya kekurangan tertentu pada orang tertentu.<sup>39</sup> Sedangkan Abdur Rahman al-Jaziri dalam kitabnya *Fiqh 'Ala mazahib al-'Arba'ah* mendefinisikan wali dalam nikah adalah orang yang mempunyai puncak kebijaksanaan atas keputusan yang baginya menentukan sahnya akad (pernikahan), maka tidaklah sah suatu akad tanpa dengannya, ia adalah ayah atau kuasanya dan kerabat yang

---

<sup>36</sup> Sayyid Sabiq, *Fiqh Sunnah 7*, (Jakarta: Kalam Mulia, 1990), hlm 7.

<sup>37</sup> Hartono, *Kamus Praktis Bahasa Indonesia*, ( Jakarta : Rineka Cipta, 1996), hlm 176.

<sup>38</sup> Ali Afandi, *Hukum Waris , Hukum Keluarga , Hukum Pembuktian* ,( Jakarta: Rineka Cipta, 1997), hlm 156.

<sup>39</sup> Muhammad Jawad al-Mughnyah, *Fiqih Lima Madzab*, ( Jakarta: Lentera, 2011), hlm 345.

melindungi, *mu'tik*, *sultan* dan penguasa yang berwenang.<sup>40</sup> Mustofa Hasan seirama dengan pernyataan dari Abdur Rahman al-Jaziri, beliau menyatakan wali dalam nikah adalah orang yang berhak menikahkan karena adanya pertalian darah secara langsung dengan pihak mempelai perempuan.<sup>41</sup>

Jadi wali dalam nikah adalah seorang laki-laki yang berwenang untuk menikahkan calon mempelai perempuan akibat hubungan darah, yang berhak menjadi wali adalah kelompok kerabat laki-laki lurus ke atas (ayah, kakek dan seterusnya), kelompok kerabat saudara laki-laki kandung atau saudara laki-laki seayah, kelompok kerabat paman (saudara laki-laki kandung ayah, saudara seayah, dan seterusnya), dan kelompok saudara laki-laki kandung kakek.

Menurut hukum Islam perwalian terbagi dalam tiga kelompok.

Para ulama mengelompokkan perwalian sebagai berikut:

- a) Perwalian terhadap jiwa ( *al-walaayah 'ala al-nafs* )
- b) Perwalian terhadap harta ( *al-walaayah 'ala al-maal* )
- c) Perwalian terhadap jiwa dan harta ( *al-walaayah 'alan-nafsi wal-maali ma'an* ).

Perwalian dalam nikah tergolong ke dalam *Al-walaayah 'ala al-nafs*, yaitu perwalian yang bertalian dengan pengawasan ( *al-ishraaf* ) terhadap urusan yang berhubungan dengan masalah-masalah keluarga. Hal ini berdasarkan pengertian semantik, kata wali dapat dipahami bahwa

---

<sup>40</sup> Abdur Rohman al-Jaziri, *Fiqih 'Ala Ma zhibil Arba'ah*, Jilid 4 (Kairo: Darul Haditst, 2004), hlm26.

<sup>41</sup> Mustofa Hasan, *Pengantar Hukum Keluarga*, (Bandung ; Pustaka Setia, 2011), hlm 98.

alasan hukum Islam menetapkan ayah sebagai orang yang paling berhak untuk menjadi wali dalam kepentingan anaknya, karena ayah adalah orang yang paling dekat, siap menolong, serta mengasuh dan membiayai anak-anaknya. Jika tidak ada ayahnya barulah hak perwaliannya digantikan oleh keluarga dekat lainnya dari pihak ayah, dan seterusnya.<sup>42</sup>

Setiap pernikahan harus memerlukan wali. Adanya wali merupakan salah satu rukun untuk sahnya suatu pernikahan, di samping suami, istri, wali, dua orang saksi dan ijab kabul. Ditetapkannya wali sebagai salah satu rukun keabsyahan perkawinan bukanlah ingin mempersulit pelaksanaan perkawinan, melainkan didasari oleh sejumlah nas yang sah.

## 2. Dasar Hukum Perwalian

Dalam menetapkan hukum dan ketentuan mengenai perwalian, hukum Islam merujuk kepada firman Allah Swt., sunah dan kaul fukaha:

وَإِذَا طَلَّقْتُمُ النِّسَاءَ فَلَبَعْنَ أَجَلَهُنَّ فَلَا تَعْضُلُوهُنَّ أَنْ يَنْكِحْنَ أَزْوَاجَهُنَّ إِذَا تَرَاضُوا بَيْنَهُم بِالْمَعْرُوفِ ۗ ذَٰلِكَ يُوعِظُ بِهِ مَنْ كَانَ مِنْكُمْ يُؤْمِنُ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ  
الْآخِرِ ۗ ذَٰلِكُمْ أَزْكَى لَكُمْ وَأَطْهَرُ ۗ وَاللَّهُ يَعْلَمُ وَأَنْتُمْ لَا تَعْلَمُونَ

Artinya: Apabila kamu mentalak isteri-isterimu, lalu habis masa iddahnya, maka janganlah kamu (para wali) menghalangi mereka kawin lagi dengan bakal suaminya, apabila telah terdapat kerelaan di antara mereka dengan cara yang ma'ruf. Itulah yang dinasehatkan kepada orang-orang yang beriman di antara kamu kepada Allah dan hari kemudian. Itu lebih baik bagimu dan lebih suci. Allah

<sup>42</sup> Dedi Supriadi, *Fiqih Munakahat Perbandingan*, (Bandung : Pustaka Setia, 2009), hlm 32.

mengetahui, sedang kamu tidak mengetahui.(Q.S. Albaqarah, ayat 232).<sup>43</sup>

Dalam firman Allah yang lain:

وَأَنْكِحُوا الْأَيَامَىٰ مِنْكُمْ وَالصَّالِحِينَ مِنْ عِبَادِكُمْ وَإِمَائِكُمْ ۚ إِنَّ يَكُونُوا فُقَرَاءَ يُغْنِيهِمُ اللَّهُ مِنْ فَضْلِهِ ۗ وَاللَّهُ وَاسِعٌ عَلِيمٌ

Artinya: dan kawinkanlah orang-orang yang sedirian diantara kamu, dan orang-orang yang layak (berkawin) dari hamba-hamba sahayamu yang lelaki dan hamba-hamba sahayamu yang perempuan. Jika mereka miskin Allah akan memampukan mereka dengan kurnia-Nya, dan Allah Maha Luas (pemberian-Nya) lagi Maha mengetahui. (Q.S. Annur, ayat 32).<sup>44</sup>

Sunah yang berkenaan dengan wali nikah misalnya:

عَنْ سُلَيْمَانَ بْنِ مُوسَى عَنِ الزُّهْرِيِّ عَنْ عُرْوَةَ عَنْ عَائِشَةَ أَنَّ النَّبِيَّ صَلَّى قَالَ:

أَيُّمَا امْرَأَةٍ نَكَحَتْ بِغَيْرِ إِذْنٍ وَلِيِّهَا فَنِكَاحُهَا بَاطِلٌ، فَنِكَاحُهَا بَاطِلٌ، فَنِكَاحُهَا

بَاطِلٌ. فَإِنْ دَخَلَ بِهَا، فَلَهَا الْمَهْرُ بِمَا اسْتَحَلَّ مِنْ فَرْجِهَا، فَإِنْ اشْتَجَرُوا

فَالسُّلْطَانُ وَلِيُّ مَنْ لَا وَلِيَّ لَهُ. الْخَمْسَةَ إِلَّا السَّائِي

Artinya: Dari Sulaiman bin Musa dari Zuhri, dari Urwah dari Aisyah, sesungguhnya Nabi Muhammad saw., telah bersabda: Barang siapa diantara perempuan yang menikah tanpa izin walinya maka nikahnya batal, nikahnya batal, nikahnya batal. Karena apabila terjadi persetubuhan maka baginya (perempuan yang dinikahi) berhak atas mahar dengan sebab dihalalkannya farjinya. Demikian pula apabila terjadi pertentangan (tenang walinya) maka penguasa adalah wali bagi seorang yang tidak mempunyai wali.<sup>45</sup> Sunan Ibnu Majah dalam *Kitaab al-Nikaah dan Kitaab al-Talaaq*<sup>46</sup>

<sup>43</sup> Mushaf Al-Misykat , *Al quran dan Terjemah Perkomponen Ayat*, (Bandung: PT. Mizan Bunaya Kreativa, 2011), hlm38.

<sup>44</sup> *Ibid.*, hlm355.

<sup>45</sup> Abu Dawud, *Sunan Abu Dawud*, juz. II, (Surabaya : Maktabah Dahlan, 2009.), hlm 95.

<sup>46</sup> Muhammad Yazid al-Qozwaini, *Sunan Ibnu Majah*, juz 1, ( Dar al- Fikr, 2009), hlm 605.

عَنْ أَبِي هُرَيْرَةَ رَضِيَ قَالَ: قَالَ رَسُولُ اللَّهِ ص: لَا تُزَوِّجُ الْمَرْأَةَ الْمَرْأَةَ، وَ لَا تُزَوِّجُ الْمَرْأَةَ نَفْسَهَا، فَإِنَّ الزَّانِيَةَ هِيَ الَّتِي تُزَوِّجُ نَفْسَهَا. ابن ماجه و الدارقطني

Artinya : Telah meriwayatkan kepada kami Jamil dan Hasan al-‘Atiki: telah meriwayatkan kepada kami Muhammad bin Marwan al-Uqaili: Telah meriwayatkan kepada kami Hisyam bin Hasan, dari Muhammad bin Sirrin, dari Hurairah, ujarnya: Rasulullah bersabda: Seseorang perempuan tidak boleh menikahkan perempuan lain, dan juga seorang perempuan tidak boleh menikahkan diri sendiri. Karena hanya perempuan berzinalah yang menikahkan dirinya sendiri.

Selain dasar hukum di atas yang bersumber dari Alquran dan sunah, pendapat fukaha (ahli fikih) yang lebih berfokus kepada mazhab Syafii juga penulis jadikan sebagai dasar hukum dalam konsep perwalian. Berikut adalah pandangan para fukaha tentang dasar hukum wali dalam pernikahan :

- a) Pandangan mazhab Syafii, dalam hal ini diwakili oleh Imam Taqiyuddin Abi Bakar ibn Muhammad al-Husaini al-Husna al-Dimsqi al-Syafi’i dalam kitabnya *Kifaayat al - Akhyaar fiiHalli Ghaayat al - Ikhtisaar* , dijelaskan bahwa wali adalah salah satu rukun nikah, tidak sah pernikahan kecuali dengan wali.<sup>47</sup>
- b) Pandangan mazhab Maliki tentang wali, Imam Malik, sebagaimana dikutip Ibnu Rusyd, berpendapat bahwa tidak terjadi pernikahan, kecuali dengan wali. Wali adalah syarat sahnya pernikahan sebagaimana riwayat sunah Asyhab (kelompok sahabat). Atas pemikiran Imam Malik, para pengikut Imam Malik, lebih tegas

<sup>47</sup>Ad-Dimsyiqi, *Kifaayat al-Akhyaar fiiHalli Ghaayat al - Ikhtisaar Jilid 2* , (Beirut: Dar al-Fikr, 2004), hlm 48.

berpendapat, wali adalah sebagian rukun nikah, tidak sah nikah tanpa adanya wali.<sup>48</sup>

- c) Senada dengan pandangan mazhab Maliki dan mazhab Syafii, pandangan mazhab Hanafi mengenai wali pada dasarnya sama, ketiga mazhab tersebut menganjurkan nikah harus dengan menggunakan wali, karena adanya wali itu sangat penting dalam menentukan sahnya pernikahan.<sup>49</sup>
- d) Sedangkan pandangan Hanafiyah berbeda dengan pendapat para imam di atas. Zufar, Al-Sya'bi, dan Al-Zuhri berpendapat bahwa apabila seorang perempuan melakukan akad nikah tanpa menggunakan wali, sedangkan calon suaminya sebanding, maka nikahnya sah.<sup>50</sup>

### 3. Macam-macam Wali Nikah

Keberadaan wali nikah bukanlah untuk mempersulit para calon mempelai dalam pelaksanaan menikah, keberadaan wali sangatlah fleksibel bisa disesuaikan dengan keberadaan wali yang ada pada saat itu, berikut penulis paparkan urutan wali menurut hukum Islam: Imam Malik berpendapat keluarga dekat lebih berhak untuk menjadi wali. Selanjutnya beliau mengatakan anak laki-laki sampai ke bawah lebih utama, kemudian ayah sampai ke atas, kemudian saudara laki-laki seayah seibu, kemudian

---

<sup>48</sup>Abdur Rahman al-Juzairi, *Fiqih 'Ala al - mazaahibi al-Arba'ah, jilid 4*, (Beirut : Dar Al-Fikr, 1990), hlm 46.

<sup>49</sup>Dedi Supriadi, *Fiqih Munakahat Perbandingan*, (Bandung : Pustaka Setia, 2009), hlm 46.

<sup>50</sup>Tihami dan Sohari Sahrani, *Fiqih Munakahat Kajian Fiqih Lengkap*, (Depok: Rajawali Press. 2014), hlm 91

saudara laki-laki seayah saja, kemudian anak laki-laki dari saudara-saudara laki-laki seayah seibu, kemudian anak laki-laki dari saudara-saudara lelaki seayah saja, lalu kakek dari pihak ayah, sampai ke atas.

Sedangkan wali dalam fikih munakahat secara umum ada 3 macam, yaitu wali nasab, wali hakim dan muhakkam. Dibawah ini akan diuraikan lebih lanjut mengenai ketiga macam wali adalah sebagai berikut:

a) Wali Nasab

Wali nasab adalah orang-orang yang terdiri dari keluarga calon mempelai wanita dan berhak menjadi wali. Wali nasab urutannya adalah: Bapak, kakek (bapak dari bapak) dan seterusnya ke atas, saudara laki-laki kandung (seibu seapak), saudara laki-laki seapak, anak laki-laki dari saudara laki-laki kandung, anak laki-laki dari saudara laki-laki seapak an seterusnya ke bawah, paman (saudara dari bapak) kandung, paman (saudara dari bapak) seapak, anak laki-laki paman kandung, anak laki-laki paman seapak dan seterusnya ke bawah.<sup>51</sup>

b) Wali Hakim

Wali hakim adalah orang yang diangkat oleh pemerintah untuk bertindak sebagai wali dalam suatu pernikahan. Wali hakim dapat menggantikan wali nasab apabila: Calon mempelai wanita tidak mempunyai wali nasab sama sekali, walinya *mafquud* atau tidak tentu

---

<sup>51</sup> M. Yunus, *Hukum Perkawinan dalam Islam menurut Empat Mazhab*, ( Jakarta: PT. Hidakarya Agung, 2010), hlm 55.

keberadaannya, wali berada ditempat yang jaraknya sejauh masaafat al-qassri (sejauh perjalanan yang membolehkan salat qasar), wali berada dalam penjara atau tahanan yang tidak boleh dijumpai, wali sedang melakukan ibadah haji atau umrah, anak zina (dia hanya bernasab dengan ibunya), walinya gila atau fasik.<sup>52</sup>

c) *Wali Muhakkam*

*Wali Muhakkam* adalah seseorang yang diangkat oleh kedua calon suami-istri untuk bertindak sebagai wali dalam akad nikah mereka.<sup>53</sup> Orang yang bisa diangkat sebagai wali *muhakkam* adalah orang lain yang terpandang, disegani, luas ilmu fiqihnya terutama tentang munakahat, berpandangan luas, adil, Islam dan laki-laki.<sup>54</sup> Apabila suatu pernikahan yang seharusnya dilaksanakan dengan wali hakim, padahal ditempat itu tidak ada wali hakimnya, maka pernikahan dilangsungkan dengan wali *muhakkam* . Caranya ialah kedua calon suami istri mengangkat seseorang yang mempunyai pengertian tentang hukum-hukum pernikahan untuk menjadi wali dalam pernikahan mereka. Bila urutan wali di atas masih ada maka *muhakkam* tidak boleh mengawinkannya.<sup>55</sup>

Dalam penelitian yang terkait pernikahan dengan wali *muhakkam* sebagai mana yang penulis lakukan ini menyinggung secara

---

62. <sup>52</sup> A. Zuhdi Muhdlor, *Memahami Hukum Perkawinan* , (Bandung : al- Bayan, 1994), hlm

<sup>53</sup> Beni Ahmad Soebandi, *Fiqih Munakahat 1*,(Bandung : Pustaka Setia, 2013), hlm 250.

<sup>54</sup> M. Idris Ramulyo, *Hukum Perkawinan Islam*, (Jakarta: Bumi Aksara,1999), hlm 25.

<sup>55</sup> Sayyid Sabiq, *Fiqih Sunnah 7* , (Jakarta:Kalam Mulia,1990), hlm 18.

singkat masalah wali *'adal* (keengganan atau penonakan) wali nasab untuk menikahkan anak yang dalam perlindungannya adalah sebagai dasar diperbolehkannya pernikahan dengan mengangkat seorang wali dengan jalan tahkim atau dalam arti menikah dengan wali *muhakkam* karena tidak adanya alasan syariat yang melandasinya. Adapun ketentuan yang menjadi syarat dapat ditetapkannya seorang wali nasab dinyatakan sebagai wali yang *'adal*, semisal seorang ayah (wali nasab) tidak mau menikahkan anak perempuannya dengan laki-laki yang bukan dari suku yang sama, orang miskin, bukan sarjana, atau wajah tidak rupawan, dan sebagainya. Ini adalah alasan-alasan yang tidak ada dasarnya dalam pandangan syariat, maka yang itu tidak dianggap alasan syariat. Jika wali tidak mau menikahkan anak gadisnya dengan alasan yang seperti itu, maka wali tersebut disebut wali *'adal*. Makna *'adal*, menurut Syaikh Taqiyuddin An-Nabhani, adalah menghalangi seorang perempuan untuk menikahkannya jika perempuan itu telah menuntut nikah. Perbuatan ini adalah haram dan pelakunya (wali) adalah orang fasik.<sup>56</sup>

#### 4. Rukun dan Syarat Wali

Wali dalam pernikahan diperlukan dan tidak sah suatu pernikahan yang dilakukan tanpa adanya wali. Oleh karena itu maka seorang wali

---

<sup>56</sup> Taqiyuddin An-Nabhani, *An-Nizaam Al-Ijtima' i fi Al-Islam*, (Beirut: Dar al- Jiil, 1409H/1989M.), hlm 116.

haruslah memenuhi syarat-syarat sebagai wali. Syarat-syarat tersebut adalah :<sup>57</sup>

- a) Islam (orang kafir tidak sah menjadi wali).
- b) Baligh (anak-anak tidak sah menjadi wali).
- c) Berakal (orang gila tidak sah menjadi wali).
- d) Laki-laki (perempuan tidak sah menjadi wali).
- e) Adil (orang fasik tidak sah menjadi wali).
- f) Tidak sedang ihrom atau umroh

Sayyid Sabiq dalam bukunya *Fiqh Sunnah* mengemukakan beberapa persyaratan wali nikah sebagai berikut : syarat-syarat wali ialah merdeka, berakal sehat dan dewasa. Budak, orang gila dan anak kecil tidak dapat menjadi wali, karena orang-orang tersebut tidak berhak mewalikan dirinya sendiri apalagi terhadap orang lain. Syarat keempat untuk menjadi wali ialah beragama Islam, jika yang dijadikan wali tersebut orang Islam pula sebab yang bukan Islam tidak boleh menjadi walinya orang Islam.<sup>58</sup>

Allah berfirman:

... مِنَ اللَّهِ قَالُوا أَلَمْ نَكُنْ مَعَكُمْ وَإِنْ كَانُوا لِلْكَافِرِينَ

Artinya : " ... Dan Allah tidak akan sekali-kali memberikan jalan kepada orang kafir menguasai orang-orang mukmin (Q.S. An Nisa: 141)

Sedangkan dalam buku *Pedoman Pegawai Pencatat Nikah dan*

---

<sup>57</sup> Bakri A. Rahman dan Ahmad Sukardja, *Hukum Perkawinan menurut Islam, Undang-Undang dan Hukum Perdata (BW)*, (Jakarta: PT. Hidakarya Agung, 1981), hlm 28

<sup>58</sup> Sayyid Sabiq, *Fiqhus sunnah*, (Beirut : Dar al Fikr, 1968), Juz VI, hlm 261.

Pembantu Pegawai Pencatat Nikah, syarat-syarat menjadi wali adalah:<sup>59</sup>

- a) Beragama Islam,
- b) Baligh,
- c) Berakal,
- d) Tidak dipaksa,
- e) Terang lelakinya,
- f) Adil (bukan Fasik),
- g) Tidak sedang ihrom haji atau umroh.
- h) Tidak dicabut haknya dalam menguasai harta bendanya oleh pemerintah (Mahjur bissafah).
- i) Tidak rusak pikirannya karena tua atau sebagainya

Dari beberapa pendapat diatas, dapatlah diambil kesimpulan bahwa persyaratan untuk menjadi wali secara umum adalah:

- a) Islam

Orang yang bertindak sebagai wali bagi orang Islam haruslah beragama Islam pula sebab orang yang bukan beragama Islam tidak boleh menjadi wali bagi orang Islam.

- b) Baligh

---

<sup>59</sup> Departemen Agama RI, *Pedoman Pegawai Pencatat Nikah dan Pembantu Pegawai Pencatat Nikah*, (Jakarta: Proyek Peningkatan Sarana Keagamaan Islam, Zakat dan Wakaf, 1997/1998), hlm 33.

Anak-anak tidak sah menjadi wali, karena kedewasaan menjadi ukuran terhadap kemampuan berpikir dan bertindak secara sadar dan baik.<sup>60</sup>

c) Laki-laki

Seorang wanita tidak boleh menjadi wali untuk wanita lain ataupun menikahkan dirinya sendiri. Apabila terjadi perkawinan yang diwalikan oleh wanita sendiri, maka pernikahannya tidak sah.

d) Berakal

Sebagaimana diketahui bahwa orang yang menjadi wali harus bertanggung jawab, karena itu seorang wali haruslah orang yang berakal sehat. Orang yang kurang sehat akalnya atau gila atau juga orang yang berpenyakit ayan tidak dapat memenuhi syarat untuk menjadi wali. Jadi salah satu syarat menjadi wali adalah berakal dan orang gila tidak sah menjadi wali.<sup>61</sup>

e) Adil

Telah dikemukakan wali itu diisyaratkan adil, maksudnya adalah tidak bermaksiat, tidak fasik, orang baik-baik, orang shaleh, orang yang tidak membiasakan diri berbuat mungkar. Ada pendapat yang mengatakan bahwa adil diartikan dengan cerdas. Adapun yang dimaksud dengan cerdas disini adalah dapat atau mampu

---

<sup>60</sup> Abd. Rahman Umar, *Kedudukan Saksi dalam Peradilan menurut Hukum Islam*, (Jakarta : Pustaka Al Husna, 1986), Cet. Ke I, hlm 48.

<sup>61</sup> Bakri A. Rahman dan Ahmad Sukardja, *Hukum Perkawinan menurut Islam, Undang-Undang dan Hukum Perdata (BW)*, (Jakarta: PT. Hidakarya Agung, 1981), 28.

menggunakan akal pikirannya dengan sebaik-baiknya atau seadil-adilnya.

### **BAB III**

## **GAMBARAN UMUM KUA KECAMATAN KALIWUNGU KABUPATEN KENDAL**

### **A. Gambaran Umum KUA Kecamatan Kaliwungu Kabupaten Kendal**

#### **1. Letak Geografis KUA Kecamatan Kaliwungu Kabupaten 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  $\pm$  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  $\pm$  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  $\pm$  346 m<sup>2</sup> dan luas bangunan 156 m<sup>2</sup>.

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

- a) Sebelah Utara : Laut Jawa
- b) Sebelah Timur : Kota Semarang
- c) Sebelah Selatan : Kecamatan Kaliwungu Selatan
- d) 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) Mushola : 144 buah
- c) Wihara : -

d) Pura : 1 buah.<sup>62</sup>

## 2. Tugas dan Wewenang KUA Kaliwungu Kendal

Tugas dan wewenang Kantor Urusan Agama Kecamatan Kaliwungu Kendal meliputi:

- a) Administrasi Umum, Tata Usaha dan Keuangan
  - 1) Memproses dan menyelesaikan surat-surat sesuai dengan disposisi baik surat masuk surat keluar
  - 2) 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;
  - 3) Mendistribusikan blangko-blangko NR kepada Pembantu Pegawai Pencatat Nikah (P3N);
  - 4) Membuat dan menyusun papan data statistik tempat ibadah, statistik NTCR dan menyajikan permintaan data yang ada kaitannya dengan KUA;
  - 5) Menyelenggarakan rapat pembinaan pegawai KUA dan P3N setiap bulan sekali;
  - 6) Menotulen hasil rapat secara baik antar dinas maupun intern dinas;

---

<sup>62</sup> *Dokumen KUA kecamatan Kaliwungu Kabupaten Kendal*

- 7) Mengatur rumah tangga KUA meliputi tata ruang, kebersihan, keindahan kantor dan lingkungan;
  - 8) Mengadministrasikan Buku Akta Nikah dengan baik dan mendistribusikan; Kutipannya secara tertib kepada pengantin yang berhak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
  - 9) Menyusun rencana ATK sesuai dengan kebutuhan;
  - 10) Menerima, membukukan, menyetorkan dan melaporkan keuangan, biaya NR sesuai dengan ketentuan;
  - 11) Menerima, membukukan, menyalurkan dana bantuan NR sesuai dengan ketentuan;
  - 12) Menerima, membukukan dan mendayagunakan dana-dana BP4 dan DIPA NR sesuai ketentuan.
- b) Administrasi Nikah dan Rujuk
- 1) Menerima pendaftaran Nikah dan Rujuk;
  - 2) Meneliti surat-surat dan dokumen yang diajukan dalam pendaftaran Nikah dan Rujuk;
  - 3) Melakukan pemeriksaan calon pengantin sesuai dengan ketentuan hukum Islam dan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
  - 4) Membuat pengumuman kehendak nikah (model NC);
  - 5) Membuat jadwal pengumuman pelaksanaan nikah;

- 6) Memberikan pelayanan pelaksanaan nikah di kantor maupun di luar kantor sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
- 7) Mencatat seluruh peristiwa nikah pada Buku Akta Nikah (Model N);
- 8) 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;
- 9) Mengarsipkan seluruh surat dan dokumen yang masuk dalam berkas pelaksanaan nikah;
- 10) Mengarsipkan Buku Akta Nikah dengan baik dan tertib;
- 11) Menerima dan mencatat salinan Putusan dan Penetapan Akta Cerai dari Pengadilan Agama;
- 12) Mencatat terjadinya talak dan cerai pada Buku Akta Nikah dikolom catatan;
- 13) Menerbitkan rekomendasi kehendak nikah;
- 14) Melegalisasi fotocopy Buku Kutipan Akta Nikah dan surat-surat lainnya;
- 15) Menghimpun data NTCR dan melaporkannya sesuai dengan ketentuan (Model A, 1A, 1B, F1 dan F2)
- 16) Memberikan pembekalan dan pembinaan pada P3N tentang hal-hal yang terkait dengan persyaratan dan prosedur nikah;

17) Menghimpun, memedomani dan mengevaluasi hasil pemeriksaan pelaksanaan tugas penghulu sebagai acuan guna perbaikan dan penyempurnaan pelaksanaan tugas- tugas kepenghuluan.

c) Administrasi Pembinaan Perkawinan

- 1) 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
- 2) Memberdayakan peran BP4 dalam memberikan penasehatan, sehingga dapat mencegah terjadinya perceraian;
- 3) 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;
- 4) Mendata hasil pelaksanaan penasehatan perkawinan dan keluarga serta melaporkan sesuai dengan ketentuan;
- 5) Mengupayakan adanya pembinaan keluarga sakinah yang berkelanjutan;
- 6) Mensosialisasikan Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 tentang Pencatatan Nikah.

- 7) 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.
- d) Administrasi Kemasjidan, Zakat, Wakaf dan Ibadah Sosial
- 1) Membuat direktori langgar, musholla dan masjid;
  - 2) Mengusulkan dan merekomendasikan permohonan bantuan rehabilitasi dan perbaikan masjid, langgar, musholla, madrasah diniyah, TPQ dan pondok pesantren;
  - 3) Meningkatkan kemakmuran masjid dengan melakukan penataran pengurus takmir masjid dan remaja masjid;
  - 4) Membagikan brosur-brosur, edaran dan buku khotbah kepada ta'mir masjid se kecamatan yang membutuhkan;
  - 5) Membantu dan membina kepengurusan UPZ dan LAZ;
  - 6) Mengirim peserta MTQ dan MHQ ke tingkat kabupaten;
  - 7) Mengumpulkan dan menyalurkan zakat fitrah anggota Bapelazis kepada masyarakat yang membutuhkan;
  - 8) Membantu masyarakat dalam proses pengurusan sertifikat tanah wakaf;
  - 9) Mendata dan melaporkan :
    - a. Jumlah tempat ibadah;
    - b. Tempat ibadah menurut konstruksi;

- c. Jumlah masjid, langgar dan musholla;
  - d. Laporan perkembangan sertifikat tanah wakaf;
  - e. Jumlah tanah wakaf menurut petak/bidang dan jenis penggunaannya;
  - f. Jumlah zakat fitrah, muzakki dan mustahiq;
  - g. Jumlah Badan Amil Zakat;
  - h. Jumlah kurban dan jenisnya serta yang memberi dan menerima.
- e) Administrasi Pendidikan Keagamaan pada Masyarakat dan Haji
- 1) Mengusulkan penyuluh agama secara berkala dari tingkat Kecamatan;
  - 2) Mengusulkan penyuluh desa binaan Qoryah Thoyibah;
  - 3) Membuat peta dakwah dan statistik pemeluk agama;
  - 4) Membuat data ormas Islam, lembaga dakwah, mubaligh, khatib, ulama dan guru ngaji serta Pondok Pesantren;
  - 5) Membuat laporan kegiatan keagamaan setiap triwulan sekali;
  - 6) Menginformasikan tentang pendaftaran haji kepada masyarakat;
  - 7) Memberikan informasi tentang tata cara pendaftaran haji kepada masyarakat;
  - 8) Memberikan bimbingan manasik haji kepada jamaah calon haji sesuai dengan jadwal dan waktu yang telah ditentukan;

- 9) Membantu memberikan tambahan materi manasik haji bagi calon haji yang membutuhkan; j. Mendata jumlah haji setiap tahun.
- f) Kegiatan Lintas Sektoral
- 1) Melakukan koordinasi dengan dinas/instansi terkait dalam rangka penyuluhan perkawinan, KB, PKK, gerakan sadar zakat dan gerakan keluarga sakinah;
  - 2) Mengikuti bimbingan penyuluhan tingkat kecamatan ke desa-desa berkenaan dengan urusan keagamaan atau kepentingan umat;
  - 3) Melakukan koordinasi dengan dinas/instansi terkait berkenaan dengan kegiatan lintas sektoral;
  - 4) Mengikuti rapat dinas instansi terkait;
  - 5) Mengikuti upacara hari besar keagamaan baik tingkat desa maupun kecamatan;
  - 6) Melakukan koordinasi dengan Kepala Desa se Kecamatan;
  - 7) Mengikuti kegiatan Tim Pembina KKMD BPD;
  - 8) Mengikuti upacara hari-hari besar nasional;
  - 9) Mengadakan penyuluhan secara terpadu dengan UPTD Puskesmas, UPTD Dikpora, Polsek, dan Ponpes, tentang penyalahgunaan narkoba;
  - 10) Mengadakan kegiatan dialog antar umat beragama;

- 11) Terlibat aktif dalam kepanitiaan Peringatan Hari Besar Islam dan Peringatan Hari Besar Nasional;
- 12) Menghadiri peringatan hari besar Islam, kenegaraan serta kegiatan akhirsanah pondok pesantren;
- 13) Melakukan koordinasi dengan dinas dan instansi terkait se Kecamatan secara insidental.

### 3. Struktur Organisasi KUA Kaliwungu Kendal

Kepala	<u>KUA : DRS. H. A. MAHRUZI</u> NIP. 19610527 198803 1001
Pengawasan PAI:	<u>H. SUTAMAN, S.Ag</u> NIP. 19540217 198103 1004
Penyuluhan Agama Islam:	WIDIA NINGRUM
Pelaksanaan Administrasi Kantor:	<u>KARTAWI, S.Ag</u> NIP. 19700106 200701 1029
Pelaksanaan Bimbingan dan Pelyanan NR:	<u>M. ULUL ABSOR, SH.Ssy</u> NIP. 19760506 200501 1004
Pelaksanaan Administrasi Keuangan:	<u>UMI ANISAH</u> NIP. 19671117 199103 2002
Pelaksanaan Administrasi Kemasjidan:	<u>M. ULUL ABSOR, SH.Ssy</u> NIP. 19760506 200501 1004
Pelaksanaan Administrasi Zawaib SOS:	<u>KARTAWI, S.Ag</u> NIP. 19700106 200701 1029
Prama Kantor dan Keamanan :	SUGIYONO

## **B. Kebijakan KUA Kaliwungu Kabupaten Kendal Tentang Pernikahan Dengan Wali Nikah Palsu**

Salah satu rukun nikah menurut Hukum Islam yaitu Wali nikah bagi calon mempelai perempuan. Sebab perkawinan yang dilaksanakan tanpa Wali nikah bagi calon mempelai perempuan menjadi tidak sah atau dapat dibatalkan. Penelitian merujuk pada pasca terjadinya pernikahan yang wali nikah bukan pada nashabnya di KUA Kecamatan Kaliwungu Kabupaten Kendal.

Bedasarkan wawancara yang penulis lakukan dengan Bapak Kartawi (Pelaksana Administrasi KAU Kendal) di KUA Kendal Kecamatan Kaliwungu Kabupaten Kendal pada Tanggal 12 April 2017, pukul 09.00 WIB adalah sebagai berikut:<sup>63</sup>

1. Terkait adanya Wali Nikah Palsu yang pernikahannya telah dilangsungkan melalui KUA Kecamatan Kaliwungu Kabupaten Kendal, Pihak KUA menyatakan bahwa awalnya pihaknya tidak tahu atas adanya wali palsu yang diajukan oleh kedua mempelai. KUA mengetahui hal ini setelah mendapatkan informasi dari warga yang berpenduduk sama dengan kedua mempelai, yang mengatakan bahwa Wali dari pernikahan itu bukan merupakan Bapak kandung ataupun dari nasab mempelai perempuan, melainkan bapak angkat. Atas dasar informasi ini, pihak KUA kemudian menelusuri lebih lanjut.

---

<sup>63</sup> Hasil wawancara dengan bapak kartawi selaku petugas KUA pada Tanggal 12 April 2017, pukul 09.00 WIB

2. Pihak KUA mengatakan bahwa proses administrasi sudah dilaksanakan sesuai prosedural: mulai dari KK, KTP, Akta kelahiran, Ijazah Sekolah yang masuk ke KUA semua sudah sesuai dengan nama wali yang telah diajukan oleh mempelai perempuan.
3. Pihak KUA telah melakukan pemanggilan kepada kedua mempelai tersebut melalui lisan yang disampaikan ke Bapak Mudin untuk membatalkan pernikahan tersebut di Pengadilan Agama (PA) karena pernikahan tersebut tidak sah setelah diketahui wali yang diajukan oleh mempelai perempuan merupakan Bapak angkat, dan Bapak kandung dari mempelai perempuan tersebut masih ada.
4. Langkah yang diambil KUA kedepan adalah, setiap masing-masing Desa ada P3N yang harus mewanti-wanti nama wali nikah, tidak boleh asal comot, tapi harus tahu persis siapa itu walinya. Selanjutnya, ketika menunjuk wali, KUA menegaskan bahwa wali harus diambil sesuai urutannya. Yaitu: jika masih ada bapak kandung, maka itulah yang harus diambil; jika bapaknya sudah meninggal maka harus jalur keatas, yaitu Kakek; dan jika kakeknya sudah meninggal, maka harus jalur samping, dalam artian seperti kakak (Saudara kandung) dan seterusnya.
5. KUA Kecamatan Kaliwungu Kabupaten Kendal juga menyarankan, proses pertama adalah melalui P3N, dan kemudian dari KUA tidak serta merta percaya begitu saja, tapi disitu tetap saja masih ada pemeriksaan lagi. Maka ketika pemeriksaan tetap dikroscek

kebenarannya masalah nasab. Jika masalah nasabnya sudah benar, baru pemeriksaan wali. Dan pada saat pemeriksaan wali harus wajib hadir akan tetapi sifatnya kondisional dan tidak penjadwalan. Kecuali kalau walinya berada diluar daerah pemeriksaan hanya dilakukan yang bisa hadir pada waktu itu juga, umumnya semua pihak itu bisa hadir karena untuk memastikan bahwa data itu benar dan kroscek kepada yang bersangkutan. Tapi data tetap kami kroscek untuk memastikan ada data yang meragukan atau tidak, sementara validasi data harus diyakini benar atau tidak. Sebelum pernikahan dilakukan pemeriksaan Catin (calon pengantin) Jika ada data yang diragukan, sebelum pelaksanaan pernikahan calon pengantin dipanggil untuk memastikan kebenaran data tersebut. Jika tidak ada masalah data, administrasi di anggap sah”

**BAB IV**

**ANALISIS KEBIJAKAN KUA KECAMATAN KALIWUNGU**

**KABUPATEN KENDAL TENTANG PERNIKAHAN DENGAN WALI**

**PALSU**

**A. Analisis Terhadap Faktor-faktor yang Mempengaruhi Terjadinya Pernikahan Dengan Wali Nikah Palsu di KUA Kecamatan Kaliwungu Kabupaten Kendal**

Sebelumnya pihak KUA tidak tahu bawa wali yang di tunjuk oleh pihak calon mempelai perempuan tersebut bukan Ayah Kandung (nasab). Akan tetapi selang beberapa hari dari pernikahan tersebut, pihak KUA mendapat laporan bahwa wali yang ditunjuk bukan wali berdasarkan nasabnya. Hal ini didasarkan dari laporan warga sekitar, bahwa ayah kandung dari mempelai perempuan tersebut masih hidup dan diketahui keberadaanya.

Atas dasar diatas, Penulis menggali infomasi lebih detail kepada pihak yang bersangkutan, yaitu apa yang menyebabkan mempelai perempuan melangsungkan pernikahan bukan pada nasabnya, akan tetapi penulis tidak mendapat izin dari pihak KUA karena mengantisipasi hal-hal yang tidak diinginkan.<sup>64</sup>

Dalam hal ini, ada beberapa faktor yang melatar belakangi hal tersebut bisa terjadi:

---

<sup>64</sup> Hasil wawancara dengan bapak kartawi selaku petugas KUA pada Tanggal 12 April 2017, pukul 09.00 WIB

1. Tidak terbukanya calon pengantin (catin) kepada KUA dan P3N.

Calon pengantin (catin) dianggap tidak terbuka dalam masalah administrasi dan wali nikah yang diajukan, dalam hal ini pihak KUA merasa kecolongan, karena semua administrasi mulai dari KK, KTP, Akta kelahiran, Ijazah Sekolah dari calon mempelai perempuan tersebut tidak sesuai atas nama Bapak kandungnya (nasab), melainkan atas nama Bapak angkat. Dan juga yang diajukan menjadi wali nikah oleh calon mempelai perempuan adalah Bapak angkat padahal Bapak kandung (nasab) dari calon mempelai tersebut diketahui keberadaannya.

2. Pihak mempelai ingin melangsungkan pernikahan secara cepat tanpa adanya pemasalahan administrasi,

Dalam hal ini calon pengantin (catin) dinilai kurang teliti dalam pengajuan syarat-syarat administrasi yang harus dipenuhi untuk pendaftaran pernikahan, dan juga tidak menggubris masalah nasab dari calon mempelai perempuan.

3. Pihak KAU dan P3N tidak terlalu detail terkait pengecekan berkas administrasi.

Dalam hal ini pihak KUA tidak teliti dan tidak mengkoscek ulang semua data administrasi yang masuk dari

P3N, sehingga ada data palsu yang tidak diketahui pihak KUA, dan juga pihak KUA kurang terlalu memahami prosedur pencatatan nikah berdasarkan PP No. 9 Pasal 6 Ayat (1) Tahun 1975.

4. Adanya proses administrasi yang kurang ketat terkait perwalian  
 Sebelumnya pihak KUA hanya menerima syarat-syarat administrasi dari P3N dan tidak mengkoscek ulang data tersebut, sehingga pada saat pemeriksa calon pengantin (catin) tidak mengetahui adanya pemalsuan wali nikah.

Padahal sudah dijelaskan dalam Kompilasi Hukum Islam Pasal 23 menyatakan:

Ayat (1): Wali hakim baru dapat bertindak sebagai Wali nikah apabila Wali nasab tidak ada atau tidak mungkin menghadirkannya atau tidak diketahui tempat tinggalnya atau ghoib atau adhal atau enggan.

Ayat (2) : Dalam hal Wali adhal atau enggan maka Wali hakim baru dapat bertindak sebagai Wali nikah setelah ada putusan Pengadilan Agama tentang Wali tersebut.<sup>65</sup>

Di dalam undang-undang tersebut, bahwa pihak mempelai laki-laki dan perempuan telah melanggar undang-undang, yang sebenarnya apa yang dilakukan kedua pihak mempelai tersebut telah memalsukan identitas wali dari calon mempelai perempuan. Padahal wali nasab yaitu Ayah kandung dari pihak calon mempelai perempuan diketahui keberadaannya

---

<sup>65</sup> Kompilasi Hukum Islam, 2007, Citra Umbara, Bandung, hal. 235.

dan jika dari pihak wali enggan (adhal) untuk menikah dengan alasan tertentu maka calon mempelai perempuan bisa mengajukan wali hakim.

Menurut Bapak kartawi, dari adanya praktek yang telah terjadi sebagaimana dalam “kasus” ini, pihak KUA merasa kecolongan. Pihak KUA tidak menyangka bahwa wali yang diajukan calon mempelai perempuan adalah wali nikah palsu. Kemudian setelah menerima informasi dari warga sekitar dari mempelai perempuan mengenai identitas wali nikah palsu tersebut, pihak KUA berniat memanggil kembali kedua calon mempelai tersebut dengan mengirimkan surat panggilan untuk datang ke KUA Kecamatan Kaliwungu Kabupaten Kendal dan mengulang akad nikah tersebut, dengan syarat wali nikah dari pihak perempuan adalah wali hakim. Bahkan pihak KUA mengancam untuk mencabut kembali buku nikah yang telah dikeluarkannya apabila panggilan tidak dipenuhi. Panggilan yang maksud adalah secara lisan melalui Petugas Pembantu Pencatat Nikah (P3N), buka tertulis sebagaimana layaknya surat-menyurat yang resmi. Dalam upaya pemanggilan ini, kedua mempelai tersebut bersedia untuk datang ke KUA Kecamatan Kaliwungu Kabupaten Kendal.

Hal ini dijelaskan sebagaimana wawancara yang telah penulis dengan Pihak KUA:

“Pihak KUA memanggil kedua mempelai tersebut melalui lisan yang disampaikan ke Bapak Mudin untuk membatalkan pernikahan tersebut di Pengadilan Agama (PA) karena pernikahan tersebut tidak sah setelah diketahui wali yang diajukan oleh mempelai perempuan merupakan Bapak angkat, dan Bapak kandung dari mempelai perempuan tersebut masih ada, dan apakah solusi yang

diperintahkan oleh KUA itu ditindak lanjuti atau tidak pihak KUA tidak mengetahui”.<sup>66</sup>

Dalam pemenuhan undangan tersebut, Kepala KUA menyarankan untuk membatalkan pernikahan tersebut. Yaitu mengajukannya ke Pengadilan Agama, sebab dalam konteks ini KUA tidak mempunyai wewenang atas itu. Namun dengan alasan akad nikah yang sudah dijalankan kedua mempelai sudah sah dan memenuhi syarat, kedua mempelai menolak.

Meski KUA telah menyarankan demikian, Penulis tidak setuju dengan alasan yang disampaikan oleh pihak KUA. Sebab dalam hal ini Kantor Urusan Agama Kecamatan mempunyai tugas melaksanakan tugas pokok dan fungsi Kantor Kementerian Agama di wilayah Kecamatan berdasarkan kebijakan Kantor Kementerian Agama Kabupaten Kendal dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Adapun tugas-tugasnya meliputi:

1. Melaksanakan sebagian tugas Kantor Kementerian Agama Kabupaten di bidang urusan Agama Islam dalam wilayah Kecamatan.
2. Membantu Pelaksanaan tugas Pemerintah di tingkat Kecamatan dalam bidang keagamaan.
3. Bertanggungjawab atas pelaksanaan tugas Kantor Urusan Agama Kecamatan.

---

<sup>66</sup> Hasil wawancara dengan bapak kartawi selaku petugas KUA pada Tanggal 12 April 2017, pukul 09.00 WIB

4. Melaksanakan tugas koordinasi Penilik Agama Islam, Penyuluh Agama Islam dan koordinasi/kerjasama dengan Instansi lain yang erat hubungannya dengan pelaksanaan tugas KUA Kecamatan. Selaku PPAIW (Pegawai Pencatat Akta Ikrar Wakaf). Melalui KMA Nomor 18 tahun 1975 juncto KMA Nomor 517 tahun 2001 dan PP Nomor 6 tahun 1988 tentang penataan organisasi KUA Kecamatan secara tegas dan lugas telah mencantumkan tugas KUA, yaitu:

- Melaksanakan sebagian tugas Kantor Kementerian Agama
- Kabupaten/Kota di bidang urusan agama Islam dalam wilayah kecamatan. Dalam hal ini KUA menyelenggarakan kegiatan dokumentasi dan statistik (doktik), surat menyurat, pengurusan surat, kearsipan, pengetikan dan rumah tangga;
- Mengkoordinasikan kegiatan-kegiatan dan melaksanakan kegiatan sektoral maupun lintas sektoral di wilayah kecamatan.

Untuk itu, KUA mempunyai fungsi melaksanakan pencatatan pernikahan, mengurus dan membina masjid, zakat, wakaf, baitul maal dan ibadah sosial, kependudukan dan pengembangan keluarga sakinah.<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> Depag RI, Tugas-Tugas Pejabat Pencatat Nikah, Bimbingan Masyarakat Islam dan Penyelenggaraan Haji Departemen Agama RI, Jakarta, 2004, hlm 25

Menurut hemat penulis, *pertama*, seharusnya pihak KUA tidak serta-merta hanya menyarankan untuk pembatalan ke Pengadilan Agama, namun lebih tepatnya KUA harus mengawal proses tersebut hingga kedua mempelai memang benar-benar mendaftarkan pembatalan tersebut. *Kedua*, apabila kedua mempelai bersikeras tidak mau membatalkan sesuai saran dari KUA, maka KUA harusnya menahan buku nikah yang terlanjur telah dikeluarkan. *Ketiga*, pihak KUA harusnya lebih detail, jangan sampai ceroboh dan selalu menjalankan prosedur dalam hal pemeriksaan administrasi dan pada saat pendaftaran pernikahan termasuk memeriksa para saksi nikah dengan teliti. Karena sudah dijelaskan didalam Peraturan Menteri Agama Nomor 3 tahun 1975 yang berisi:

Pegawai pencatat nikah atau P3 NTR yang menerima pemberitahuan kehendak nikah memeriksa calon suami, calon isteri dan wali nikah, tentang ada atau tidak adanya halangan pernikahan itu dilangsungkan baik halangan karena melanggar hukuman munakahat atau karena melanggar peraturan perundang-undangan tentang perkawinan.<sup>68</sup>

Didalam undang-undang tersebut sudah jelas bahwa pihak atau petugas KUA harus berpedoman dengan apa yang sudah ada didalam peraturan pemerintah tersebut, jika pihak KUA sudah menerapkan praktek tersebut bisa jadi akan meminimalisir terjadinya pernikahan dengan wali Palsu, dan apabila pihak KUA menemukan atau mengetahui adanya halangan dan melanggar hukum munakahat pihak KUA wajib menegur dan membatalkan pernikahan tersebut sampai administrasi pernikahan dan rukun-rukun pernikahan terpenuhi.

---

<sup>68</sup> Peraturan Menteri Agama Nomor 3 tahun 1975

## **B. Analisis Terhadap Kebijakan KUA Kecamatan Kaliwungu Kabupaten Kendal Tentang Wali Nikah Palsu dalam Prespektif Hukum Positif di-Indonesia**

Berdasarkan keputusan Mahkamah Agung No. 517 tahun 2001 secara umum menyebutkan KUA memiliki tugas dengan menyelenggarakan fungsi : menyelenggarakan statistik dan dokumentasi, menyelenggarakan surat menyurat, kearsipan, pengetikan, dan melaksanakan pencatatan nikah dan rujuk.

Pihak KUA Kecamatan Kaliwungu Kabupaten Kendal menyusun sebuah kebijakan baru setelah terjadinya pernikahan yang bukan sesuai dengan wali nasabnya. Kebijakan tersebut mengenai prosedur pemeriksaan administrasi sampai tatacara pendaftaran di KUA Kecamatan Kaliwungu Kabupaten Kendal. Isi dari kebijakan tersebut berbunyi:

1. Semua berkas Administrasi diserahkan ke petugas P3N Kelurahan setempat
2. Setelah semua berkas Administrasi lengkap dan tidak ada masalah petugas P3N Wajib menyerahkan berkas tersebut ke KUA Kecamatan Kaliwungu Kabupaten Kendal
3. Petugas KUA melakukan kroscek ulang data yang masuk ke KUA
4. Petugas KUA memeriksa Catin (calon pengantin) dan wali dari mempelai perempuan Wajib datang
5. petugas KUA benar-benar memeriksa kebenarannya masalah nasab

6. Pemeriksaan wali bukan sekedar formalitas akan tetapi menjadi prioritas dan lebih hati-hati.<sup>69</sup>

Kebijakan tersebut sebagai dasar KUA untuk lebih tertib dalam pemeriksaan, pencatatan pernikahan. Karena sudah dijelaskan dalam Kompilasi Hukum Islam pasal 5 yang berbunyi :

- 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.*

Pihak KUA Kecamatan Kaliwungu Kabupaten Kendal menyusun kebijakan tersebut agar tidak akan terjadi lagi adanya pernikahan dengan wali Palsu. Menurut penulis kebijakan yang diambil pihak KUA Kecamatan Kaliwungu Kabupaten Kendal sudah tepat untuk meminimalisir kejadian serupa.

Prosedur kebijakan yang dipaparkan diatas, bukan berarti untuk mempersulit masyarakat yang akan mendaftarkan pernikahan, ataupun KUA untuk kroscek data, akan tetapi dengan adanya kebijakan tersebut pihak KUA Kecamatan Kaliwungu Kabupaten Kendal dapat memperoleh data yang lebih konkret tentang calon pengantin (catin), agar tidak terjadi sesuatu yang tidak diinginkan. Yaitu sejalan dengan kaidah fiqih yang

---

<sup>69</sup> Hasil wawancara dengan bapak kartawi selaku petugas KUA pada Tanggal 12 April 2017, pukul 09.00 WIB

mengungkapkan ( *درء المفساد اولي من جلب المصالح* ).<sup>70</sup> Dengan demikian, kebijakan yang dibuat oleh KUA Kecamatan Kaliwungu Kabupaten Kendal bertujuan untuk kemaslahatan umum khususnya dilingkungan KUA Kecamatan Kaliwungu Kabupaten Kendal, karena pembentukan kebijakan berdasarkan kemaslahatan dimaksudkan untuk mencari kemaslahatan manusia. Maksudnya, dalam rangka mencari yang menguntungkan, dan menghindari terjadi kemadharatan manusia yang sangat meluas. Masalah ini merupakan sesuatu yang berkembang berdasarkan perkembangan yang selalu ada di setiap lingkungan.<sup>71</sup>

Akan tetapi, pihak KUA tidak akan merasa kecolongan atas kejadian tersebut, jika pihak KUA menjalankan tugasnya sesuai prosedur perundang-undangan, karena dalam pelaksanaan pernikahan ada prosedur 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.

---

<sup>70</sup> Syakh Abdullah bin Sa'id Muhammad, *lidkhoh Al-Qowaid Al-Fiqhiyah*, kaero: Al-Kharomen, 1968, hlm 44

<sup>71</sup> Abdul wahab khalaf, *ilmu ushul fiqh*, Bandung: Da'wah Islamiyah Syabab Al-Azhar, 1968, cet ke-7, hlm 142

## 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

dilaksanakan maka yang bersangkutan dapat mengajukan keberatan kepada kantor pencatat perkawinan.<sup>72</sup>

Prosedur tersebut merupakan sebuah acuan dasar bagi Kantor Urusan Agama (KUA) untuk melaksanakan pernikahan sesuai perundang-undangan, selain untuk menghindari hal-hal yang tidak diinginkan, pihak KUA juga mendapat data yang lebih konkrit tentang calon pengantin. Dengan demikian, Undang-undang yang dibuat pemerintah bertujuan untuk kemaslahatan umum di negara Indonesia. Karena pembentukan hukum berdasarkan kemaslahatan dimaksudkan untuk mencari 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.

Pihak Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Kaliwungu Kabupaten Kendal dinilai ceroboh dan kurang teliti dalam menjalankan tugasnya sebagai pegawai pencatat nikah. Sehingga tidak menaati prosedur perundang-undangan sekaligus 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

---

<sup>72</sup> Amir 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.

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:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ ۗ

Artinya: “Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nya), dan ulil amri di antara kamu.....”(QS. An-Nisaa, 59)<sup>73</sup>

Dengan melihat uraian di atas menurut penulis kebijakan yang disusun Kantor Urusan Agama (KUA) dinilai sudah tepat, selain untuk meminimalisir hal-hal yang sudah terjadi pihak KUA juga agar lebih memperhatikan ketentuan perundang-undangan pemerintah dan dijadikan pedoman untuk menjalankan tugasnya sebagai pegawai pencatat nikah 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),

---

<sup>73</sup> Mushaf Al-Azhar Al-Quran Terjemah, Jakarta: Departemen Agama RI, 2010

implementasi kebijakan (policy implementation) dan penilaian kebijakan (policy assessment). Pada tahap penetapan agenda kebijakan, ditentukan apa yang menjadi masalah publik yang perlu 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 hal ini proses evaluasi tersebut harus dilakukan.<sup>74</sup>

---

<sup>74</sup> Yeremias T. Kaban, *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik Konsep Teori Dan Isu*, Yogyakarta: Gava Media, 2008, hlm 67

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. KESIMPULAN**

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.

Dalam penelitian yang telah penulis lakukan sesuai kaidah dan aturan yang berlaku sebagaimana terjabarkan dalam Bab I, Bab II, Bab III, dan Bab IV, maka penulis menyimpulkan sebagai berikut:

1. Faktor yang mempengaruhi adanya wali nikah palsu dalam pernikahan yang dilangsungkan di KUA Kecamatan Kaliwungu Kabupaten Kendal adalah, *pertama*, tidak terbukanya mempelai kepada KUA ataupun P3N terkait wali yang telah diajukannya; *kedua*, pihak mempelai ingin melangsungkan pernikahan secara cepat tanpa adanya permasalahan administrasi; *ketiga*, KUA dan P3N tidak terlalu detail terkait pengecekan berkas administrasi yang masuk, atau dengan bahasa lain KUA kurang terlalu memahami prosedur pencatatan nikah berdasarkan PP No. 9 Pasal 6 Ayat (1) Tahun 1975; *keempat*, adanya proses administrasi yang kurang ketat terkait perwalian.

Hal ini harusnya lebih diperhatikan oleh KUA ataupun P3N. Sebab, jika walinikah telah terbukti melanggar/ palsu maka konsekuensi hukumnya akan berakibat fatal. Baik hukum negara ataupun hukum negara.

Demikian juga dengan calon mempelai. Mereka harus aktif bertanya apabila merasa tidak tahu ataupun tidak paham terkait syarat dan rukun nikah. Tidak kemudian mempelai hanya mau mencari aman dalam melangsungkan pernikahan dengan tidak memikirkan akibat hukum yang akan terjadi di waktu mendatang.

2. 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; b. Analisis kebijakan; c. Implementasi kebijakan; d. Monitoring dan evaluasi.

Adapun kebijakan yang diambil KUA kecamatan kaliwungu kabupaten Kendal pasca terjadinya wali nikah Palsu adalah dengan menegaskan dan melaksanakan Tugas dan wewenang KUA sesuai Peraturan Menteri Agama Nomor 3 tahun 1975; PP Pasal 6 Ayat (1) No. 9 Tahun 1975;

Akan tetapi jika praktik pernikahan telah terlanjur dilangsungkan sebagaimana tersebut diatas, maka KUA alangkah bijaknya menahan Surat Nikah yang telah dikeluarkan untuk kemudian menindaklanjuti adanya pembatalan nikah di Pengadilan Agama.

## **B. SARAN**

Melihat adanya dampak nyata terhadap pernikahan dengan wali palsu yang terjadi di KUA Kecamatan Kaliwungu Kabupaten Kendal, penulis memberikan saran sebagai berikut :

1. Seharusnya pihak mempelai bersifat terbuka kepada P3N dan KUA, jika ayah kandung dari mempelai wanita tidak menyetujui adanya pernikahan tersebut maka pihak KUA bisa menyarankan untuk menunjuk wali hakim sebagai pengganti wali nasab, dan jika ayah kandung dari mempelai perempuan menyetujui adanya pernikahan tersebut dan diketahui keberadaannya tapi tidak bisa hadir di KUA maka ayah kandung dari mempelai perempuan bisa menunjuk wali adhal sebagai penggantinya dan sudah mendapat kesepakatan dari ayah kandung dan pihak KUA.
2. Pihak KUA seharusnya bisa lebih detail lagi dalam kroscek setiap data yang masuk khususnya mengenai administrasi pendaftaran pernikahan, dan tetap berpedoman sesuai prosedur dalam PP pasal 6 ayat (1) No. 9 tahun 1975.

## DAFTAR PUSTAKA

- Ad-Dimsyiqi, *Kifaayat al-Akhyaar fiiHalli Ghaayat al - Ikhtisaar Jilid 2* , Beirut: Dar al-Fikr, 2004.
- Afandi, Ali, *Hukum Waris , Hukum Keluarga , Hukum Pembuktian*, Jakarta: Rineka Cipta, 1997.
- Al-Azhar Mushaf *Al-Quran Terjemah*, Jakarta: Departemen Agama RI, 2010.
- Al-Jaziri, Abdurrahman, *Fiqih 'Ala Mazhibil Arba'ah*, Jilid 4 Kairo: Darul Haditst, 2004.
- Al-Misykat , Mushaf, *Al quran dan Terjemah Perkomponen Ayat*, Bandung: PT. Mizan Bunaya Kreativa, 2011.
- Al-Mughniyah, Muhammad, Jawad, *Fiqih Lima Madzab*, Jakarta: Lentera, 2011
- Al-Qozwaini, Muhammad Yazid, *Sunan Ibnu Majah, juz 1*, Dar al- Fikr, 2009.
- Amir 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.
- Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, Cet. Ke-1, 2006.
- Arikunto, Suharsini, *Prosedur Peneltian Suatu Pendekatan*, Jakarta: PT. Rineka Cipta, 1993.
- Basyir, Ahmad, Azhar, *Hukum Pernikahan Islam*, Yogyakarta: UII Press, 2004.
- Dawud, Sunan, Abu, *juz. II*, Surabaya : Maktabah Dahlan, 2009.
- Depag RI, *Tugas-Tugas Pejabat Pencatat Nikah, Bimbingan Masyarakat Islam dan Penyelenggaraan Haji Departemen Agama RI*, Jakarta, 2004.
- Departemen Agama RI, *Pedoman Pegawai Pencatat Nikah dan Pembantu Pegawai Pencatat Nikah*, Jakarta: Proyek Peningkatan Sarana Keagamaan Islam, Zakat dan Wakaf, 1997/1998.
- Departemen Agama, *Al-Quran dan Terjemah*. Jakarta: Lautan Lestari, 2010.
- Dokumen KUA kecamatan Kaliwungu Kabupaten Kendal
- Faridl, Miftah, *150 Masalah Nikah Keluarga*. Jakarta: Gema Insani Press, 1999.

- Hartono, *Kamus Praktis Bahasa Indonesia*, Jakarta : Rineka Cipta, 1996.
- Hasan, Mustofa, *Pengantar Hukum Keluarga*, Bandung ; Pustaka Setia, 2011.
- Hasil wawancara dengan bapak kartawi selaku petugas KUA pada Tanggal 12 April 2017, pukul 09.00 WIB
- Ichsan, Achmad, *Hukum Perkawinan Bagi Yang Beragama Islam*. Jakarta: PT Pradnya paramita, 1986.
- Imam Suprayogo dan Tobroni, *Metodologi Penelitian Sosial Agama*, Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2003.
- Indonesia, *Kompilasi Hukum Islam*. Bandung: Citra Umbara, 2013.
- Islamy, Muh, Irfan, *Kebijakan Publik*, Banten: Universitas Terbuka, 2014. Suharno, *Dasar-dasar Kebijakan Publik Kajian Proses dan Analisis Kebijakan*,
- Junaedi, Dedi, *Bimbingan Perkawinan*, Cetakan pertama Jakarta: Akademika Pressindo, 2000.
- Keban, T, Yeremias, *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik Konsep Teori Dan Isu*, Yogyakarta: Gava Media, 2008.
- Khalaf, Abdul, Wahab, *Ilmu ushul fiqh*, cet ke 7. Bandung: Da'wah Islamiyah Syabab Al-Azhar, 1968.
- Kompilasi Hukum Islam*, Bandung: Citra Umbara 2007.
- Lexy J Moelong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 1993.
- Muhammad, Idrus, *Metode Penelitian Sosia*, Yogyakarta: PT. Erlangga, 2010.
- Muhdlor, A, Zuhdi, *Memahami Hukum Perkawinan* , Bandung : al- Bayan, 1994.
- Munawwir, Ahmad Warson *Kamus al – Munawwir*, Jogjakarta: Pondok Pesantren al-Munawwir, 1984.
- Naihasy, Syahrir, *Kebijakan Publik (Public Policy) Menggapai Masyarakat Madani*,
- Peraturan Menteri Agama Nomor 3 tahun 1975.
- Rahman, A, Bakri, dan Sukardja, Ahmad, *Hukum Perkawinan menurut Islam, Undang- Undang dan Hukum Perdata (BW)*, Jakarta: PT. Hidakarya Agung, 1981.

- Ramulyo, Idris, *Hukum Perkawinan Islam*. Jakarta: Bumi Aksara 1996.
- Ramulyo, M, Idris, *Hukum Perkawinan Islam*, Jakarta: Bumi Aksara,1999.
- Rianto, Adi. *Metodologi Penelitian Sosial dan Hukum*, Jakarta: Granit, Cet Ke-1, 2004.
- Sabiq, Sayyid, *Fiqh As-Sunnah*, Jilid 2. Beirut : Libanon : Dar Al-Fikr, 1992.
- Sabiq, Sayyid, *Fiqh Sunnah 7*, Jakarta: Kalam Mulia, 1990.
- Saraswati, Rika, *Hukum Perlindungan Anak di Indonesia*. PT Citra Aditya Bakti: 2015.
- Soebandi, Beni, Ahmad, *Fiqh Munakahat 1*, Bandung : Pustaka Setia, 2013.
- Sohari dan Timami, *Fikih Munakahat*. Jakarta: PT Grafindo Persada, 2013.
- Soimin, Soedaryo, *Hukum Orang dan Keluarga, Perspektif Hukum Perdata Barat/BW, Hukum Islam dan Hukum Adat*, Jakarta: Sinar Grafika, 2002.
- Summa, Muhammad, Amin, *Hukum Keluarga Islam di Dunia Islam*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2005.
- Sunggono, Bambang, *Metodologi Peneltian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1997
- Supriadi, Dedi, *Fiqh Munakahat Perbandingan*, Bandung : Pustaka Setia,2009.
- Syakh Abdullah bin Sa'id Muhammad, *lidkhoh Al-Qowaid Al-Fiqhiyah, kaero: Al-Kharomen*, 1968.
- Taqiyuddin An-Nabhani, *An-Nizaam Al-Ijtimaa'i fi Al-Islam* , Beirut: Dar al-Jiil, 1409H/1989M.
- Umar, Abd, Rahman, *Kedudukan Saksi dalam Peradilan menurut Hukum Islam*, Jakarta : Pustaka Al Husna, 1986.
- Unaradjan, *Dolet, Pengantar Metodologi Penelitian Ilmu Sosial*, Jakarta: PT. Grasindo, 2000.
- Wibawa, Samodra, *Politik Perumusan Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 201.
- Yogyakarta: Madina Pustaka, 2006.
- Yogyakarta: Ombak, 2013.

Yunus, M, *Hukum Perkawinan dalam Islam menurut Empat Mazhab*, Jakarta: PT. Hidakarya Agung, 2010.

Zuhaily, Wahbah, *Edisi Terjemahan Fikih Islam Wa Adillatuhu*, Jakarta: Gema Insani dan Darul Fikir: 2007.

Zuhaily, Wahbah, *Tafsir Al- Munir*, juz 21. Beirut-Libanon : Dar al-Fakir Al-Mu'asir, Cet. Ke-1, 1991.



No. \_\_\_\_\_

Date. \_\_\_\_\_

Kutipan Wawancara.

1) Kenapa Pernikahan tersebut bisa terjadi?

"Awalnya kami tidak tahu (pihak KUA)  
Setelah kami laksanakan Pernikahan ada  
informasi ke pihak KUA dari warga sekitar  
bahwa ibunya yang menjadi wali nikah tersebut  
bukan Bapak kandungnya, melainkan Bapak  
angkat atau Bapak asuh. Pihak KUA menge-  
fahinya tersebut selang beberapa hari atau  
beberapa minggu setelah pernikahan dan padahal  
Bapak kandung dari mempelai perempuan masih  
ada."

2) Bagaimana proses administrasi dari KUA untuk  
menyajikan pendaftaran pernikahan?

"Ketika itu sudah sesuai prosedur karena  
semua data yang masuk ke KUA mulai dari  
KK, KTP, Akta kelahiran, ijazah sekolah  
itu semua nama dari Bapak angkat/orang itu. dan  
pihak KUA waktu itu tidak mengetahui kalau  
yang di jadikan wali dari mempelai perempuan  
tersebut bukan wali nasab (Bapak kandung)."

No \_\_\_\_\_

Date \_\_\_\_\_

3) Langkah apa yang diambil dari pihak KVA setelah adanya kejadian tersebut?

" Pihak KVA memanggil kedua mempelai tersebut melalui lisan yang disampaikan kepada Bapak Mudin untuk membatalkan pernikahan tersebut di Pengadilan Agama (PA) karena dianggap pernikahan tersebut tidak sah setelah diketahui wali yang di angkat oleh mempelai perempuan merupakan Bapak angkat dan Bapak kandung dari perempuan tersebut masih ada, dan apakah solusi yang di perintahkan oleh KVA itu di tindak lanjut atau tidak pihak KVA tidak mengetahuinya.

4) Kebijakan apa yang diambil oleh KVA agar tidak ada lagi seperti kejadian tersebut?

" Dalam artian kami setiap masing-masing Desa ada P3M itu mewanti-wanti yang namanya Wali itu tidak boleh asal comot, harus jaktu persis siapa itu walinya, dan ketika menunjuk wali itu harus ekstra hati-hati dan urutannya itu harus jelas yang pertama itu Bapak dan jika Bapaknya sudah meninggal itu ke atasnya Kakak dan jika kakaknya sudah meninggal itu ke samping dalam artian seperti kakak (saudara sekandung) dan seterusnya.

No. \_\_\_\_\_  
Date. \_\_\_\_\_

Dan yang saya sarankan, yang pertama itu  
lewat P3N dan kemudian dari KVA tidak serta  
merta percaya begitu saja - tapi dicitu tetap saja  
masih ada pemeriksaan, makanya ketika pemeriksaan  
tetap di kersek kebenarannya masalah nasab, jika  
masalah nasabnya sudah benar.

  
Kartawi, S.Ag.  
NIP. 19700106 200701  
1 029

## **DAFTAR RIWAYAT HIDUP**

Nama : Nuril Fatkhan  
NO KTP : 337406140590002  
Tempat/ Tgl Lahir : Semarang, 14 Mei 1993  
Alamat : Jl. Kyai Syakir Raya, Tlogosari Wetan RT 02 RW 03  
Pedurungan, Kota Semarang  
Email : [fatkhannuril612@gmail.com](mailto:fatkhannuril612@gmail.com)  
Facebook : -  
Status Pendidikan : Mahasiswa Ahwal al-Syahsiyah Fakultas Syari'ah dan  
Hukum UIN Walisongo Semarang Angkatan 2012

### **Riwayat Pendidikan Formal**

1. Madrasah Ibtidaiyyah (MI) Al Wathoniyyah Semarang, Lulus Tahun 2006.
2. Madrasah Tsanawiyyah (MTs) Al Wathoniyyah Semarang, Lulus Tahun 2009.
3. Madrasah Aliyyah (MA) Negeri 2 Semarang, Lulus Tahun 2012.

### **Riwayat Pendidikan Non Formal**

1. Madrasah Diniyyah (Madin) Al-Wathoniyyah Gugen Tlogosari Wetan, Pedurungan, Semarang.

### **Pengalaman Organisasi**

1. Anggora UKM BINORA UIN Walisongo Semarang.
2. Anggota Karang Taruna Parasdatama Tlogosari Wetan, Pedurungan, Semarang.