

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Hak setiap warga negara untuk membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan merupakan hak konstitusional sebagaimana yang telah diatur dalam Pasal 28B ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 “Setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah”. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan juga mengatur bahwa “Perkawinan adalah ikatan lahir batin antara seorang pria dengan seorang perempuan sebagai seorang isteri dengan tujuan untuk membentuk keluarga, rumah tangga yang bahagia serta kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”.

Sesuai dengan Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan dalam Pasal 2 disebutkan bahwa, “Tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku”. Bagi orang-orang yang beragama islam, perkawinan dicatat oleh KUA yang terletak di kecamatan pihak yang berkepentingan sedangkan untuk orang-orang non-islam pencatatan perkawinan dilakukan oleh Kantor Catatan Sipil. Perkawinan yang tidak dicatat atau disebut dengan nikah *sirri* tidak memiliki kekuatan hukum walaupun sah didalam hukum islam sehingga jika terjadi permasalahan setelah pernikahan, maka perkara tersebut tidak bisa di selesaikan di pengandilan agama.¹

¹ Pasal 6 ayat (2) Kompilasi Hukum Islam (KHI)

Dalam hal ini Undang-Undang No. 22 Tahun 1946 Tentang Pencatatan nikah, talak dan rujuk Pasal 1 ayat (1), (2), dan (3) menyebutkan bahwa nikah yang dilakukan menurut agama islam, selanjutnya disebut nikah, diawasi oleh pegawai pencatat nikah yang diangkat oleh Menteri Agama atau pegawai yang ditunjuk olehnya dan yang berhak melakukan pengawasan atas nikah dan menerima pemberitahuan tentang talak dan rujuk hanya pegawai yang diangkat oleh Menteri Agama. Bila pegawai itu tidak ada atau berhalangan, maka pekerjaan itu dilakukan oleh orang yang ditunjuk sebagai wakilnya oleh Kepala Jawatan Agama Daerah. Pencatatan perkawinan sendiri bertujuan untuk mewujudkan ketertiban perkawinan dalam masyarakat, baik perkawinan yang dilaksanakan berdasarkan hukum Islam maupun perkawinan yang dilaksanakan oleh masyarakat yang tidak berdasarkan hukum Islam. Pencatatan perkawinan merupakan upaya untuk menjaga kesucian (*mitsaqan galidzan*) aspek hukum yang timbul dari aspek perkawinan.

Realisasi pencatatan itu melahirkan akta nikah yang masing-masing dimiliki oleh suami dan istri yang melakukan perkawinan. Akta tersebut dapat digunakan oleh masing-masing pihak bila ada yg merasa dirugikan dari adanya ikatan perkawinan itu untuk mendapatkan haknya.² Kompilasi Hukum Islam Pasal 7 Ayat (1) hingga (4) menyebutkan bahwa perkawinan hanya dapat dibuktikan dengan akta nikah yang dibuat oleh pegawai pencatat nikah, dalam hal perkawinan jika tidak dapat dibuktikan dengan akta nikah, dapat diajukan itsbat nikahnya ke pengadilan agama.

²Zainuddin Ali, 2006, *Hukum Perdata Islam Di Indonesia*, (Sinar Grafika, Jakarta), hlm. 26.

Itsbat nikah yang dapat diajukan ke pengadilan agama terbatas mengenai hal-hal yang berkenaan dengan :

- a) Adanya perkawinan dalam rangka penyelesaian perceraian.
- b) Hilangnya akta nikah.
- c) Adanya keruan tentang sah atau tidaknya salah satu syarat perkawinan.
- d) Adanya perkawinan yang terjadi sebelum berlakunya Undang-Undang No. 1 Tahun 1974.
- e) Perkawinan yang dilakukan oleh mereka yang tidak mempunyai halangan perkawinan menurut Undang-Undang No. 1 Tahun 1974.

Perkawinan bukan hanya sekedar untuk menyalurkan kebutuhan biologis semata dengan cara yang sah, melainkan mengandung nilai-nilai yang luhur dan hanya dapat dicapai melalui perkawinan. Salah satu tujuan dari perkawinan adalah memperoleh keturunan dan membangun rumah tangga yang baik, sah secara hukum dan agama. Dengan mengacu kepada Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan maka perkawinan yang baik adalah perkawinan yang memiliki kekuatan hukum. Perkawinan yang memiliki kekuatan hukum adalah perkawinan yang dicatatkan di Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan atau Kantor Catatan Sipil.

Perkawinan tidak tercatat/*sirri* banyak dijumpai di Negara Indonesia tidak terkecuali di wilayah kota padang, khususnya di wilayah Kecamatan Lubuk Kilangan. Data terakhir menunjukkan selama tahun 2017 ada sekitar 10 pasangan yang datang ke Kantor Urusan Agama Kecamatan Lubuk Kilangan untuk

meminta surat rekomendasi agar pernikahan mereka dapat di daftarkan ke Pengadilan Agama KLS I A Padang untuk dapat di laksanakan itsbat nikah. Alasan kepengurusan akta kelahiran anak mereka adalah alasan yang paling banyak dikemukakan kepada Kepala (KUA) Kecamatan Lubuk Kilangan.

Dari Kepala KUA Kecamatan Lubuk Kilangan diketahui pula bahwa perkawinan yang tidak dicatatkan ini banyak dilakukan oleh kalangan mahasiswa, TNI, maupun Polri yang masih dalam ikatan dinas dan alasan hamil di luar nikah merupakan alasan yang paling banyak dikemukakan. Dari Kepala KUA Kecamatan Lubuk Kilangan diketahui bahwa, “Perkawinan semacam ini jika terjadi kemungkinan yang terburuk seperti perceraian maka istri dan anak-anak yang ditinggalkan tidak memiliki payung hukum yang kuat karena tidak tercatat dalam administrasi pemerintahan yang sebagaimana seharusnya di catatkan di Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Lubuk Kilangan Kota Padang.³

Kantor Urusan Agama selanjutnya yang disebut KUA sebagai lembaga yang diberi amanat oleh Undang-Undang untuk melakukan pencatatan perkawinan sebaiknya tidak bersikap pasif melainkan memberikan penyadaran kepada masyarakat agar keberadaan Kantor Urusan Agama bukan hanya sebagai pencatatan perkawinan semata. Dengan Peran Kantor Urusan Agama yang lebih aktif diharapkan perkawinan tidak tercatat dapat di minimalisir.

³Wawancara dengan Kepala Kantor Urusan Agama Kecamatan Lubuk Kilangan Ali Amran S.Ag.

Berdasarkan uraian diatas penulis tertarik untuk menjadikan suatu karya ilmiah yang berbentuk skripsi dengan judul :

“PERAN KANTOR URUSAN AGAMA (KUA) DALAM MEMINIMALISIR PERKAWINAN TIDAK TERCATAT (STUDI DI KUA KECAMATAN LUBUK KILANGAN, KOTA PADANG)”

B. Rumusan Masalah :

1. Bagaimanakah Peran Kantor Urusan Agama (KUA) dalam meminimalisir terjadinya perkawinan tidak tercatat di Kecamatan Lubuk Kilangan Kota Padang?
2. Apa saja faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya perkawinan tidak tercatat di Kecamatan Lubuk Kilangan dan upaya yang dapat dilakukan jika perkawinan tidak tercatat sudah terlanjur terjadi

C. Tujuan Penulisan

Adapun maksud dan tujuan penulisan ini adalah :

1. Untuk mengetahui Peran Kantor Urusan Agama Kecamatan Lubuk Kilangan dalam meminimalisir terjadinya perkawinan tidak tercatat di Kecamatan Lubuk Kilangan Kota Padang.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor penyebab terjadinya perkawinan tidak tercatat di Kecamatan Lubuk Kilangan Kota Padang dan upaya yang dapat dilakukan untuk mengatasinya.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian yang penulis lakukan berupa :

1. Manfaat Teoritis

- a. Melatih kemampuan untuk melakukan penelitian secara ilmiah dan merumuskan hasil penelitian tersebut ke dalam bentuk tulisan.
- b. Menerapkan teori-teori yang telah di peroleh dari bangku perkuliahan dan menghubungkan kedalam praktek lapangan.
- c. Untuk memperkaya khasanah ilmu pengetahuan di bidang hukum pada umumnya maupun hukum perkawinan pada khususnya yakni dengan mempelajari literatur dan kombinasikan dengan perkembangan hukum yang timbul dalam masyarakat.
- d. Hasil penelitian yang di dapat menjadi suatu sumbangan pemikiran dalam ilmu hukum pada umumnya hukum perkawinan pada khususnya.

2. Manfaat Praktis

- a. Agar penelitian yang dilakukan dapat berguna bagi masyarakat, mahasiswa, akademisi maupun pihak Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Lubuk Kilangan Kota Padang.
- b. Agar mengetahui bagaimana Peran Kantor Urusan Agama (KUA) dalam meminimalisir perkawinan tidak tercatat di Kecamatan Lubuk Kilangan Kota Padang.

E. Metode Penelitian

1. Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah yang dilakukan adalah yuridis sosiologis yakni pendekatan masalah melalui penelitian hukum yang memperoleh data dari sumber dan data primer dengan melihat norma hukum yang berlaku dan menghubungkan dengan fakta yang ada di lapangan sehubungan dengan permasalahan yang ditemui dalam penelitian.⁴

2. Sifat Penelitian

Sifat penelitian dalam penelitian ini bersifat deskriptif yaitu, menjabarkan atau menggambarkan bagaimana Peran Kantor Urusan Agama Kecamatan Lubuk Kilangan Kota Padang dalam meminimalisir perkawinan tidak tercatat di Kecamatan Lubuk Kilangan Kota Padang.

3. Sumber dan Jenis Data

a. Sumber Data

1. Penelitian Kepustakaan (*library research*)

Penelitian bersumber pada buku atau literatur yang berkaitan dengan masalah yang diteliti. Studi kepustakaan dilakukan di beberapa tempat, yaitu pustaka Universitas Andalas, pustaka Fakultas Hukum Universitas Andalas, maupun sumber dan bahan bacaan lainnya.⁵

⁴Soemitro dalam Soejono & Abdurrahman, 2003, *Metode Penelitian Hukum*, (Rineka Cipta, Jakarta), hlm. 56.

⁵*Ibid*

2. Penelitian Lapangan (*field research*)

Penelitian dilakukan di lapangan yaitu, di Kantor Urusan Agama Kecamatan Lubuk Kilangan Kota Padang.

b. Jenis Data

1. Data Primer

Data primer yang dikumpulkan dalam penelitian ini adalah data tentang bagaimana Peran Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Lubuk Kilangan, Kota Padang dalam meminimalisir perkawinan tidak tercatat, serta faktor apa saja yang mempengaruhi perkawinan tidak tercatat dan juga upaya yang dapat dilakukan untuk mengatasinya melalui sesi wawancara.

2. Data Sekunder

Data yang didapat melalui penelitian pustaka terhadap bahan-bahan hukum seperti :

1. Bahan Hukum Primer :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1946 Tentang Pencatatan Perkawinan
3. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan
4. Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan
5. Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 Tentang Pencatatan Nikah

6. Peraturan Menteri Agama Nomor 34 Tahun 2016 Tentang Organisasi dan Tata Cara Kerja Kantor Urusan Agama Kecamatan

7. Peraturan-pertaturan terkait lainnya :

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder, adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan atau ketetapan-keterangan mengenai peraturan-peraturan perundang-undangan, berbentuk buku yang ditulis oleh para sarjana Hukum, literatur-literatur hasil penelitian yang di publikasikan, makalah, jurna hukum, dan lain-lain.⁶

3. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier, adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, berupa kamus yang digunakan untuk membantu penulis dalam menerjemaahkan berbagai istilah dalam penulisan ini, serta *browsing* internet yang membantu penulis untuk mendapatkan bahan untuk penulisan yang berhubungan dengan masalah penelitian.⁷

4. Populasi dan Sampel

a. Populasi

Populasi adalah keseluruhan subjek penelitian yang berada di wilayah Kantor Urusan Agama Kecamatan Lubuk Kilangan Kota Padang. Dalam penelitian ini yang menjadi populasi yaitu keseluruhan masyarakat Kecamatan

⁶ Soemitro dalam Soejono & Abdurrahman, *Op.Cit.*, hlm. 57.

⁷*Ibid*

Lubuk Kilangan Kota Padang yang terdiri dari tujuh kelurahan yang melakukan perkawinan tidak tercatat.

b. Sampel

Sampel dalam penelitian ini adalah pelaku perkawinan tidak tercatat di Kecamatan Lubuk Kilangan Kota Padang. Pengambilan sampel dilakukan dengan cara *purposive sample*, yaitu dengan tidak memberikan kesempatan yang sama terhadap semua kelurahan di Kecamatan Lubuk Kilangan Kota Padang untuk terpilih sebagai sampel, tetapi sampel telah ditentukan sebelumnya berdasarkan pertimbangan kriteria tertentu.

5. Teknik Pengumpulan Data

Mengenai teknik pengumpulan data yang dipergunakan dalam penulisan ini adalah sebagai berikut :

a. Studi Doumen

Dengan mempelajari buku-buku dan dokumen-dokumen yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

b. Wawancara

Wawancara adalah teknik pengumpulan data yang dilakukan secara lisan guna memperoleh informasi dari *responden*, yang erat kaitannya dengan masalah yang diteliti oleh penulis dilapangan.⁸ Dalam penelitian ini, dipergunakan teknik wawancara semi struktur, karena dalam penelitian ini terdapat pertanyaan-

⁸*Ibid*, hlm. 67.

pertanyaan yang sudah pasti akan ditanyakan kepada narasumber, dimana pertanyaan-pertanyaan tersebut terlebih dahulu telah dibuatkan daftarnya, namun tidak tertutup kemungkinan dilapangan nanti akan ditanyakan pertanyaan-pertanyaan yang peneliti baru didapatkan setelah melakukan wawancara dengan narasumber nanti. Dalam penelitian ini wawancara dilakukan kepada parah pihak yang erat kaitannya dengan permasalahan yang diteliti yaitu :

1. Yelti Mulfi, S.H. (Panitera Pengadilan Agama KLS I A Padang)
2. Ali Amran, S.Ag (Kepala KUA Kecamatan Lubuk Kilangan)
3. Fahrur Razy, S.Ag (Staff/Penghulu KUA Kecamatan Lubuk Kilangan)
4. Syamsiwar (Pelaku Perkawinan Tidak Tercatat)
5. Muhammad Yusman (Pelaku Perkawinan Tidak Tercatat)
6. Analisis Data

Dalam menganalisis data, dilakukan dengan analisis kualitatif dan juga kuantitatif , yaitu dimana hasil penelitian baik data primer maupun sekunder akan dipelajari yang kemudian dijabarkan dalam bentuk kalimat dan juga angka yang disusun secara sistematis.⁹

⁹ Soejono Soekanto, *Op.Cit.*,