

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. LATAR BELAKANG MASALAH**

Departemen Agama RI KUA (Kantor Urusan Agama) melalui petugas pencatatan nikah (PPN) merupakan sebuah lembaga Kementrian Agama yang bisa memberikan legitimasi seorang pria dan wanita untuk bisa hidup dan berkumpul bersama dalam sebuah keluarga. Ketenangan atau ketenteraman sebuah keluarga ditentukan salah satunya adalah bahwa pernikahan itu harus sesuai dengan aturan agamanya. Selain hak tersebut harus sesuai dengan perundang-undangan yang telah mengharuskan bahwa pernikahan itu harus terbukukan di Departemen Agama RI KUA (Kantor Urusan Agama)/Catatan Sipil.

Di dalam peraturan perundang-undangan keadministrasian negara telah dipaparkan bahwa setiap pelaksanaan dari pemerintah harus berdasarkan peraturan perundang-undangan. Maka dari itu, peraturan perundang-undangan dijadikan sebagai acuan nomer satu dalam penyelenggaraan kegiatan kenegaraan dan pemerintahan, untuk itu PPN (Petugas Pencatatan Nikah), kepala atau penghulu sebagai salah satu aparatur negara hukum harus tunduk terhadap aturan peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk melaksanakan tugas atau kegiatan pencatatan pernikahan

Pencatatan pernikahan pada prinsipnya merupakan hak dasar dalam keluarga. Juga merupakan upaya perlindungan terhadap anggota keluarga

dalam memperoleh hak-haknya seperti hak waris dan lain-lain. Serta sebagai bukti legalitas pernikahan dua insan dalam keluarga.

Nikah yang sah menurut peraturan perundang-undangan adalah nikah yang telah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan oleh agamanya berdasarkan Peraturan Menteri Agama Nomor 20 tahun 2019 tentang Pencatatan Pernikahan Pasal 2 Ayat 2 Pernikahan antara seorang laki-laki dan perempuan beragama Islam dicatat dalam Akta Nikah, serta Pasal 2 Ayat 2 yaitu sebagaimana Pencatatan Pernikahan dalam Akta Nikah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh kepala KUA Kecamatan atau PPN (Pegawai Pencatat Nikah).

Pencatatan nikah atau rujuk yang menjadi fokus dalam tata kelola pelayanan masyarakat yang baik masih menyimpan beberapa persoalan yang membutuhkan perhatian. Salah satu yang membutuhkan perhatian adalah pengawasan pelaksanaan nikah yang dilakukan oleh petugas (pegawai KUA) yang tidak memiliki kompetensi legal sebagai petugas pengawas pencatatan nikah seperti yang diinginkan oleh Kementerian Agama. Bahwasanya Petugas Pencatatan Nikah (PPN) ialah pegawai negeri yang diangkat oleh Menteri Agama berdasarkan peraturan perundang-undangan nomor 22 tahun 1946 pada setiap Departemen Agama RI KUA (Kantor Urusan Agama) Kecamatan.

Beberapa KUA masih banyak ditemukan pengawasan pelaksanaan nikah yang dilakukan oleh petugas yang tidak mempunyai kompetensi untuk melakukan pengawasan terhadap pencatatan nikah, atau pernikahan yang tidak dihadiri oleh Pegawai Pencatatan Nikah (PPN).

Faktor yang paling berpengaruh adalah ketersediaan Petugas Pencatatan Nikah (PPN) yang kurang memadai untuk mengakomodasi jumlah pelaksanaan nikah pada waktu yang bersamaan. Adanya pernikahan yang dicatat oleh non Pegawai Pencatatan Nikah (PPN) atau tidak dihadirinya, akan menimbulkan permasalahan dalam keabsahan atau legalitas pernikahan tersebut dari sudut pandang peraturan perundang-undangan negara dan juga hukum agama Islam.

Dengan penjelasan dan alasan tersebut dirasa sangat penting untuk melakukan penelitian yang berkitana dengan permasalahan di lapangan tersebut. yakni **Pencatatan Nikah Oleh Non Pegawai Pencatatan Nikah (Studi Kasus Pernikahan Tanpa Pengawasan Langsung Dari PPN (Pegawai Pencatatan Nikah) di Kecamatan Kedungdung)** sangat logis untuk diteliti.

## **B. RUMUSAN MASALAH**

Berdasarkan konteks penelitian yang telah diuraikan di atas, maka dalam penelitian ini yakni, Pencatatan Nikah Oleh Non Pegawai Pencatatan Nikah (Studi Kasus pernikahan Yang Tidak dibawah Pengawasan PPN di Kecamatan Kedungdung), maka fokus pada penelitian adalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah sistem pelaksanaan pencatatan nikah menurut UU No 16 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas UU No. 01 Tahun 1974 tentang Perkawinan?
2. Apa faktor yang menyebabkan pengawasan pelaksanaan nikah dilakukan oleh non Pegawai Pencatatan Nikah (PPN) ?

3. Bagaimanakah akibat dari adanya petugas pengawasan pelaksanaan nikah oleh non Pegawai Pencatatan Nikah (PPN) UU No 16 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas UU No. 01 Tahun 1974 tentang Perkawinan dan agama?

### **C. TUJUAN PENELITIAN**

Penelitian ini bertujuan untuk menemukan dan mendeskripsikan hal-hal sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui sistem pelaksanaan pencatatan nikah menurut UU No 16 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas UU No. 01 Tahun 1974 tentang Perkawinan
2. Untuk mengetahui faktor yang menyebabkan pengawasan pelaksanaan nikah dilakukan oleh non Pegawai Pencatatan Nikah (PPN).
3. Untuk mengetahui akibat yang ditimbulkan dari adanya petugas pengawasan pelaksanaan nikah oleh pegawai non penghulu menurut UU No 16 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas UU No. 01 Tahun 1974 tentang Perkawinan dan agama.

### **D. MANFAAT PENELITIAN**

1. Manfaat Teoritis

Manfaat teoritis dari hasil penulisan ini untuk memberikan sumbangan akademis bagi Kepala KUA/penghulu tentang pencatatan nikah oleh pegawai non penghulu dan akibat hukumnya.

2. Manfaat Praktis

Pragmatis dari hasil penelitian ini sangat diinginkan

- a. Memperluas wawasan baru bagi pejabat yang berwenang untuk mencari solusi melalui penggunaan peraturan perundangan yang ada sehingga tercipta pelayanan yang baik.
- b. Hasil dari penelitian ini juga diharapkan menjadi sumbangsih ide dan menambah pustaka bagi peneliti berikutnya agar bisa dilakukan penyempurnaan.
- c. Memberikan masukan kepada Kementerian Agama akan pentingnya referensi kepustakaan mengenai pencatatan nikah oleh pegawai non penghulu terhadap legalitas pencatatan nikah.

#### **E. BATASAN MASALAH**

Penelitian ini memiliki batasan-batasan agar pembahasan tidak sangat melebar kemana-mana, maka dibatasi pada beberapa hal, yaitu:

##### **1. Batasan Tema**

Berdasarkan judul dari penelitian ini maka tema yang akan dibahas pada penelitian kali ini mencakup siapa saja yang berhak menjadi pengawas pencatatan nikah, apa faktor yang melatar belakangi pencatatan nikah dilakukan oleh selain petugas PPN, apa dampak adanya pencatatan nikah oleh non PPN.

##### **2. Batasan Tempat**

Penelitian ini akan dilakukan di Kecamatan Kedungdung Kabupaten Sampang.

### 3. Batasan Waktu

Untuk menghasilkan data dalam penelitian ini, peneliti telah meneliti mulai dari tanggal 25 Februari 2021 – 07 April 2021.

## F. DEFINISI ISTILAH

Dalam Penelitian studi kasus ini yang menggunakan satu isu atau kasus didalam satu penelitian, dalam penelitian ini penulis fokus pada satu bahasan atau perhatian. Adapun beberapa definisi istilah dalam pembahasan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

### 1. Pernikahan

Dalam istilah kajian ilmu fiqih pernikahan menggunakan istilah nikah yang berasal dari bahasa Arab *nakaha – yankihu – nikahan* yang mengandung arti kawin<sup>1</sup>. Sedangkan menurut penjelasan *syari'at* melaksanakan *aqd an nikah* (perjanjian ikatan nikah) antara mempelai putra dan putri supaya halal untuk melakukan hubungan<sup>2</sup>

### 2. Pencatatan Nikah

Pencatatan nikah adalah kegiatan yang dilaksanakan oleh institusi negara yang berwenang atau yang kital kenal dengan institusi KUA (Kantor Urusan Agama) yang dijalankan oleh PPN ( Pegawai Pencatatan Nikah), dalam

---

<sup>1</sup>Ahamad Warson Munawwir, *Al Munawwir Kamus Arab Indonesia*, (Surabaya: Pustaka Progresif, 1997), hlm. 1461.

<sup>2</sup> M Asmawi, *Nikah Dalam Perbincangan dan Perbedaan*, (Yogyakarta: Darussalam, 2004), hlm. 17.

kegiatan pernikahan atau ketika berlangsungnya kegiatan akad nikah antara calon suami dan calon istri<sup>3</sup>.

Pencatatan merupakan salah satu bentuk administrasi negara untuk mewujudkan ketertiban dalam masyarakat. Dengan cara memasukkan pernikahan tersebut kedalam buku akta nikah bagi masing-masing mempelai, yang akan menjadi bukti yang sangat dipercaya dan sah yang dilakukan oleh P3NTR (Pegawai Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk). Sebagaimana peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam pencatatan nikah<sup>4</sup>.

### 3. Pegawai Pencatatan Nikah

PPN (Pegawai Pencatatan Nikah) adalah pegawai negeri yang diangkat oleh Menteri Agama berdasarkan peraturan perundang-undangan nomor 22 tahun 1946 pada setiap Departemen Agama RI KUA (Kantor Urusan Agama). Jadi, PPN merupakan jabatan fungsional umum, penyuluh dan pembantu pegawai pencatatan nikah yang ada pada Kantor Urusan Agama yang ditempatkan di Kecamatan.

### 4. Legalitas Pencatatan Nikah

Pencatatan nikah berfungsi dan memiliki kedudukan di dalam menjamin ketertiban hukum (*legal order*) yang memiliki fungsi sebagai alat kepastian hukum, kemudahan hukum, dan juga sebagai alat bukti atas keabsahan suatu pernikahan seseorang. Maka pencatatan nikah bukanlah

---

<sup>3</sup> Muhammad Zein dan Mukhtar Shadieq, *Membangun Keluarga Harmonis*, (Jakarta: Graha Cipta, 2005), hlm. 36.

<sup>4</sup> Neng Djubaidah. *Pencatatan Pernikahan dan Pernikahan Tidak Dicatat*, (Jakarta: Sinar Grafik, 2010), hlm. 159.

sekedar peristiwa hukum saja tapi merupakan peristiwa penting sebagai bukti keabsahan pernikahan. Namun, pencatatan nikah tidak mempengaruhi keabsahan pernikahan secara agama, hanya saja pernikahan tanpa pencatatan nikah mengakibatkan seseorang tidak memiliki bukti otentik dalam pernikahan, begitu juga secara kecamata yuridis maka pernikahan tersebut tidak diakui negara dan tidak memiliki kekuatan hukum (*no legal force*)<sup>5</sup>.



---

<sup>5</sup> Jamaluddin & Nanda Amalia. *Buku Ajar Hukum Pernikahan*, (Sulawesi: Unimal Press, 2016), hlm. 39-40.

## G. PENELITIAN TERDAHULU DAN ORISINALITAS PENELITIAN

Untuk menghindari adanya kesamaan penelitian atau sebagai bukti keorisinilan penelitian, maka peneliti disini melakukan kajian terhadap beberapa penelitian terdahulu yang memiliki kesamaan secara langsung ataupun tidak langsung adapun beberapa karya penelitian terdahulu yang diteliti oleh peneliti adalah sebagai berikut:

No	Peneliti	Judul & Tahun	Hasil penelitian	Metodologi Penelitian
1	Muhammad Hasan Syafe'i	Pernikahan Yang Dicatatkan Tidak Dilakukan Oleh Petugas Pencatatan Nikah ( Studi kasus pernikahan yang tidak dibawah pengawasan PPN di KUA wilayah Kabupaten). Universitas Islam Walsongo Semarang, 2018.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pernikahan dilakukan oleh staf yang tidak memiliki wewenang. Meskipun tercatat di KUA Tapi prosesnya menjadi salah satu penyebab kecacatan hukum.</li> <li>2. Dampak pernikahan yang dilakukan tanpa PPN. Kurang tertibnya administrasi. Menurut peraturan perundang-undangan akadnya tidak sah. Tergolong pernikahan sirri. Pernikahan tidak memenuhi peraturan</li> </ol>	Metodologi penelitian menggunakan jenis penelitian alapangan ( <i>field research</i> ) yang tergolong penelitian deskriptif studi kasus ( <i>case study</i> )

			peraturan perundang-undangan	
2	Intan Purnama Tsani	Pelaksanaan Akad Nikah Oleh Pegawai Pencatat Nikah Diluar Kantor Urusan Agama (Studi Pandangan Tokoh Agama Kecamatan Puger Kabupaten Jember), Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim, Malang, 2017.	<p>1. Secara keseluruhan mayoritas masyarakat Puger melaksanakan akad nikah diluar KUA karena nikah tidak hanya berhubungan dengan hukum negara dan agama saja, tapi juga sejalan dengan budaya yang ada di masyarakat.</p> <p>2. Beberapa tokoh agama memberikan pendapat terhadap pelaksanaan akad nikah diluar KUA itu adalah sama halnya dengan nikah sirri, dan itu sah-sah saja selama melaksanakan syarat dan rukun dalam pernikahan.</p>	Metode penelitian yang digunakan adalah <i>field research</i> (penelitian lapangan)
3	Ziyad Abdul Ghani	Efektivitas Pelaksanaan Tugas Pembantu Pegawai	1. Pelaksanaan tugas oleh pembantu pegawai pencatatan nikah (P3N) di wilayah	Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian lapangan <i>field research</i> .

		Pencatat Nikah (P3N) Di KUA Kecamatan Purba Ratu Kota Tasikmalaya Menurut Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 Tentang Pencatatan Nikah, Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2018	KUA Kecamatan Purbaratu dilaksanakan sesuai dengan peraturan Menteri Agama nomor 11 Tahun 2007. 2. Analisis efektivitas pelaksanaan tugas P3N di Kecamatan Purbaratu dengan melalui teknik CIPP <i>Context, Input, Proses</i> dan <i>Product</i> . Didapatkan hasil bahwa berjalan dengan efektif dan sudah sesuai dengan peraturan Menteri Agama no 11 tahun 2007.	
--	--	--	--	--

**Tabel 1.1**  
**Penelitian terdahulu dan orisinilitas penelitian**

Melihat beberapa hasil penelitian terdahulu yang telah dikemukakan oleh beberapa peneliti terdahulu sebagaimana yang telah tertulis di atas, tentang pencatatan nikah bukan oleh PPN (Pegawai Pencatatan Nikah). Secara umum apa yang akan diteliti dalam skripsi kali ini sama dengan penelitian sebelumnya, yaitu pencatatan nikah yang dilakukan oleh bukan PPN (Pegawai Pencatatan Nikah). Namun apabila dilihat dari beberapa segi ada perbedaan dengan penelitian sebelumnya, jika penelitian sebelumnya hanya terfokus pada

administrasi dan pandangan hukuma negara, maka pada penelitian kali ini akan mendalami apa yang menjadi faktor pencatatan pernikahan yang dilakukan oleh selain PPN (Petugas Pencatatan Pernikahan). Selain itu penelitian kali ini juga berbeda lokasi dengan peneliti sebelumnya, yang tentunya akan menemukan faktor yang berbeda kenapa peristiwa pencatatan pernikahan dilakukan oleh bukan PPN (Pegawai Pencatatan Nikah).

Maka penelitian ini adalah penelitian yang murni dan bisa dipertanggung jawabkan yang didasarkan pada peristiwa yang telah ditemukan oleh peneliti, jadi penelitian kali ini bukan penelitian yang meniru penelitian sebelumnya.

#### H. SISTEMATIKA PEMBAHASAN

<b>BAB I</b>	Dalam bab ini penulis akan memaparkan; latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, batasan masalah, definisi istilah, penelitian terdahulu sistematika pembahasan
<b>BAB II</b>	<p>Dalam bab ini akan dijelaskan dan antaranya:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. kajian teoritis Konsep tentang Implikasi, Konsep tentang Pegawai Pencatat Nikah.</li> <li>2. Kerangka Berfikir kerangka berfikir tentang perlunya sebuah solusi reformasi birokrasi guna peningkatan pelayanan nikah di KUA</li> </ol>

	<p>3. Metodologi Penulisan</p> <p>pendekatan dan jenis penelitian, kehadiran peneliti, sumber data, teknik pengumpulan data, teknik analisis data, teknik pemeriksaan keabsahan data.</p>
<b>BAB III</b>	<p>Dalam bab ini akan dijelaskan dan antara lain:</p> <p>1. Pembahasan</p> <p>Pengawas Pelaksanaan Nikah menurut peraturan perundang-undangan, Faktor penyebab terjadinya pengawasan pelaksanaan nikah oleh pegawai non penghulu, Akibat yang ditimbulkan oleh pengawasan pelaksanaan nikah oleh pegawai non penghulu, Solusi untuk menghilangkan praktik pengawasan pelaksanaan nikah oleh pegawai non penghulu</p> <p>2. Paparan Data</p> <p>Paparan data yang telah diperoleh di lapangan sesuai dengan obyek penelitian berkaitan dengan pencatatan nikah oleh non pegawai pencatatan nikah.</p>
<b>BAB IV</b>	<p>Penutup yang mencakup kesimpulan dari seluruh kegiatan penelitian dan saran-saran yang berkaitan dengan hasil penelitian yang telah dicapai.</p>

