**BAB I**

**PENDAHULUAN**

**A. Latar Belakang**

Petugas pencatat nikah (PPN) ialah pegawai negeri yang diangkat oleh Menteri Agama berdasarkan Undang-undang nomor 22 tahun 1946 pada tiap-tiap Kantor Urusan Agama kecamatan.1Petugas pencatat nikah mempunyai kedudukan jelas dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia sejak keluarnya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1946 sampai sekarang ini, sebagai satu-satunya pejabat yang berwenang mencatat perkawinan yang dilangsungkan menurut Agama Islam dalam wilayahnya. Peraturan Menteri Agama nomor 1 tahun 1976 menunjuk Kepala Kantor Wilayah Departemen Agama propinsi atau yang setingkat sebagai pejabat yang berhak mengangkat dan memberhentikan pegawai pencatat nikah atau wakilnya, menetapkan tempat kedudukan dan wilayahnya setelah terlebih dahulu menerima usul dari kepala bidang urusan Agama Islam/Bidang Agama Islam dan penyelenggaraan haji/bidang bimas Islam dan penyelenggaraan haji.

Instruksi Kepala Jawatan Urusan Agama Nomor 3 Tahun 1960 menyatakan bahwa kepala KUA kecamatan dan Petugas Pencatat Nikah pada prinsipnya harus di satu tangan. Instruksi Kepala Jawatan Nomor 5 tahun 1961 menyatakan bahwa untuk dapat diangkat menjadi petugas

1 Depag RI,*Pedoman PPN :* dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 1946, (Jakarta, Proyek PTK Dirjen Bimas Islam dan Haji, 2004)

1

pencatat nikah harus lulus testing. Oleh karena itu para pejabat yang berwenang untuk mengangkat dan memberhentikan petugas pencatat nikah harus memperhatikan benar tentang kedua hal tersebut di atas, dalam hal ini kepala bidang urusan Agama Islam/bidang urusan Agama Islam dan penyelenggaraan haji/bidang bimas Islam dan penyelenggaraan haji di propinsi selaku yang mengusulkan kepada kepala kantor wilayah departemen

Agama yang bersangkutan.2

Mengenai tugas dan kewenangan PPN berdasarkan PMA No. 11 Tahun

2007 pasal 2 poin a dan b, dijelaskan:3

a. Melakukan pemeriksaan persyaratan, pengawasan dan pencatatan peristiwa nikah/rujuk, pendaftaran cerai talak, cerai gugat, dan melakukan bimbingan perkawinan.

b. Menandatangani akta nikah, akta rujuk, buku nikah (kutipan akta nikah)

dan/atau kutipan akta rujuk.

Sementara tugas dan kewenangan Penghulu dalam PMA No. 11 Tahun

2007 pasal 3 juga dijelaskan bahwa ,"Tugas penghulu dan pembantu PPN : Mewakili PPN dalam pemeriksaan persyaratan, pengawasan dan pencatatan peristiwa nikah/rujuk, pendaftaran cerai talak, cerai gugat, dan melakukan bimbingan perkawinan, setelah mendapat mandat dari PPN".4 Dengan demikian dalam menjalankan tugas dan kewenangannya penghulu harus mendapatkan mandat dari PPN, sehingga konsekuensi hukumnya jika

2 Depag RI,*Pedoman PPN : dalam Lampiran Instuksi Kepala Jawatan Urusan Agama*

*Nomor Tahun 1960 dan Nomor 5 Tahun 1961*

3 Depag RI,*Pedoman PPN : dalam lampiran* PMA Nomor. 11 Tahun. 2007 (Jakarta: Proyek PTK Dirjen Bimas Islam dan Haji, 2004), Pasal. 2

4 *Ibid.,* Pasal. 3

penghulu tidak mendapat mandat atau dicabut mandatnya oleh PPN, maka tidak dapatmenjalankan tugas dan kewenangannya, sekali pun telah memperoleh surat keputusan pengangkatan sebagai penghulu.5

Prinsip-prinsip hukum perkawinan yang bersumber dari AlQuran dan

Al-Hadist yang kemudian dituangkan dalam garis-garis hukum melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan dan Kompilasi Hukum Islam Tahun 1991 mengandung 7 (tujuh) asas atau kaidah hukum, beberapa yaitu sebagai berikut: *pertama,* asas keabsahan perkawinan didasarkan pada hukum agama dan kepercayaan bagi pihak yang melaksanakan perkawinan, dan harus dicatat oleh petugas yang berwenang. *Kedua,* asas pencatatan perkawinan, pencatatan perkawinan mempermudah mengetahui manusia yang sudah menikah atau melakukan ikatan perkawinan. Asas-asas perkawinan tersebut, akan diungkapkan beberapa garis hukum yang dituangkan melalui Undang-undang Nomor 1 Tahun

1974 tentang Perkawinan (Selanjutnya disebut UUP) dan Kompilasi Hukum

Islam Tahun 1991 (selanjutnya disebut KHI) sebagai berikut.6

Perkawinan adalah dambaan atau tujuan hidup setiap manusia normal ketika sudah menginjak usia dewasa, namun tidak serta merta ketika sudah dewasa harus segera menikah dan kawin, sebab dalam Agama Islam jumhur ulama menetapkan hukum sebuah perkawinan/pernikahan menjadi lima macam, yakni; ada kalanya sebuah perkawinan dikatakan sunat (hukum dasar perkawinan) yakni bagi mereka yang masih membujang dan layak untuk

5 *Ibid.,* Pasal. 4

6 Zainuddin Ali, *Hukum Perdata Islam Di Indonesia*, (Jakarta:Cetakan kelima 2014). hlm. 7-9

menikah, ada kalanya perkawinan dikatakan *mubah* (boleh) yakni bagi orang- orang yang tidak mempunyai faktor pendorong atau faktor yang melarang untuk menikah, ada kalanya sebuah perkawinan dikatakan wajib yakni bagi orang yang secara jasmaniyah sudah layak untuk menikah dan secara rohaniyah sudah dewasa dan matang serta memiliki kemampuan biaya untuk menikah dan menghidupi keluarganya dan bila ia tidak menikah dikhawatirkan jatuh pada perbuatan mesum (zina), ada kalanya menikah menjadi makruh yakni bagi orang (laki-laki) yang secara jasmaniyah sudah layak untuk menikah dan kedewasaan rohaniyah sudah matang tetapi tidak mempunyai biaya untuk menikah dan bekal hidup berumah tangga dan yang kelima atau terakhir pernikahan dikatakan haram yakni bagi laki-laki yang menikahi wanita dengan maksud menyakiti dan mempermainkannya.

Apabila seorang laki-laki sudah cukup usia untuk melakukan sebuah perkawinan serta ia sudah memiliki kemafanan atau sudah memiliki penghasilan sendiri maka sebaiknyalah ia segera untuk menikah dan pernikahannya sebaiknya dicatat karena seorang laki-laki dan seorang wanita atau segenap warga Negara Indonesia baik yang berada di Indonesia ataupun luar Indonesia yang melangsungkan pernikahan harus tercatat, sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan Pasal 2 Ayat (2) yang berbunyi " *Tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku*". Pencatatan perkawinan dilakukan oleh Pegawai Pencatat Perkawinan (PPN). Terkait dengan itu khususnya dalam masyarakat sasak, setiap seorang laki-laki dan seorang

perempuan yang akan melangsungkan perkawinan ataupun pihak keluarga pengantin laki-laki jika acara perkawinan diselesaikan di keluarga laki-laki atau pihak keluarga pengantin wanita jika acara perkawinan diselesaikan di pihak keluarga wanita, seharusnya melaporkan diri kepada petugas bahwa akan dilangsungkannya perkawinan, mulai dari petugas yang mengurus masalah perkawinan tingkat paling bawah yaitu Ketua RT, kemudian oleh Ketua RT diteruskan kepada Kepala Dusun dan oleh Kepala Dusun diajukan ke Kepala Desa untuk dibuatkan Surat Keterangan Model NA. Surat Keterangan Model NA terdiri dari; Surat Keterangan Untuk Nikah (Model N-1), Surat Keterangan Asal Usul (Model N-2), Surat Keterangan Tentang Orang Tua (Model N-4) dan bagi yang sudah bersuami/beristri tetapi suami/istrinya tersebut meninggal dunia, dibuatkan Surat Keterangan Kematian Suami/Istri (Model N-6). Selanjutnya surat keterangan Model NA tersebut diserahkan ke PPN untuk diterbitkan buku nikah oleh Kantor Urusan Agama (KUA) sehingga perkawinannya akan dapat dikatakan sah menurut agama apabila sudah memenuhi rukun nikah dan sah menurut hukum yang berlaku di Negara Kesatuan Republik Indonesia karena sudah dilakukan pencatatan. Pencatatan dilakukan oleh Pegawai Pencatat Nikah (PPN) disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1954 tentang Penetapan Berlakunya Undang-Undang Republik Indonesia Tanggal 21 Nopember 1946

Nomor 22 Tahun 1946 tentang Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk di Seluruh Daerah Luar Jawa Dan Madura. Sedangkan tata cara pencatatannya berpedoman pada ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975.

Selanjutnya, Pasal 10 Ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 menentukan bahwa *perkawinan dilaksanakan di hadapan Pegawai Pencatat yang dihadiri oleh dua orang saksi*. Kata "di hadapan" berarti perkawinan atau pernikahan dilakukan di hadapan atau di Kantor Pegawai Pencatat yakni di Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan atau apabila dengan alasan sesuatu dan lain hal, perkawinan atau pernikahan dilakukan di tempat kediaman atau tempat yang disediakan oleh pihak pengantin namun tetap dihadiri oleh Pegawai Pencatat.

Benar memang, perkawinan antara sorang laki-laki dan seorang perempuan akan sah apabila sudah dilakukan menurut hukum agama atau hanya dengan memenuhi rukun nikah saja (menurut agama islam), sebagaimana termuat dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Pasal 2

Ayat (1) "*Perkawinan adalah sah, apabila dilakukan menurut hukum masing- masing agamanya dan kepercayaannya itu*", namun tanpa dilakukan pencatatan oleh Pegawai Pencatat Perkawinan (PPN), tentunya perkawinan itu pada dasarnya tidak akan diakui oleh Negara kecuali pasangan pengantin yang telah menikah itu melakukan *isbat nikah* (pengesahan nikah atau nikah ulang di Pengadilan Agama atau di KUA Kecamatan). Apabila sebuah perkawinan tidak diakui oleh Negara karena tidak dilakukannya pencatatan maka antara laki-laki dan perempuan yang sudah menikah tersebut serta keturunannya akan kesulitan atau akan membutuhkan proses yang sedikit berbelit-belit untuk mendapatkan hak-haknya, seperti hak untuk mendapatkan buku nikah, kartu keluarga, akta kelahiran anak dan lainnya, padahal hak-hak

tersebut sangat penting fungsinya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Disamping itu menurut Drs.H.M. Anshary MK, S.H., M.H. pada saat menjabat sebagai Ketua Mahkamah Syar'iyah Lhoksukon-Aceh Utara, "tujuan utama pencatatan perkawinan adalah demi mewujudkan ketertiban administrasi perkawinan dalam masyarakat di samping untuk

menjamin tegaknya hak dan kewajiban suami istri"7.

Namun di sisi lain diberbagai daerah, lemahnya tingkat penegakan hukum terutama di tingkat dusun dan tingkat desa menyebabkan banyaknya perkawinan yang hanya diselesaikan menurut hukum agama saja terutama bagi perkawinan yang dilaukan oleh seorang laki-laki dalam beristri lebih dari satu atau perkawinan yang dilakukan berkali-kali oleh seorang laki-laki yang dikenal dengan kawin cerai-kawin cerai ataupun perkawinan karena sebab lain seperti perkawinan di bawah umur.

Dalam masyarakat sasak, khususnya di Desa Kilang Kecamatan Montong Gading Kabupaten Lombok Timur banyak sekali terjadi perkawinan yang hanya diselesaikan dengan hukum agama saja, terutama perkawinan yang terjadi pada tahun-tahun sebelum tahun 2000 miladiah. Hal ini mungkin menjadi titik lemah dari kebiasaan atau adat perkawinan dengan cara *memaling* (bahasa sasak yang artinya mencuri atau membawa dengan cara diam-diam calon mempelai wanita atau tidak dengan cara meminta dengan baik-baik kepada orang tua/wali si wanita), sehingga di samping lemahnya

tingkat penegakan hukum, hal ini juga tidak menutup kemungkinan bisa

7 *Ibid hal 18*

menjadi salah satu faktor penyebab terjadinya kawin cerai karena begitu mudahnya melakukan perkawinan atau perceraian, walaupun tidak menutup kemungkinan juga jika yang melakukan perkawinan dengan cara *memaling* ini langgeng sampai kakek-kakek dan nenek-nenek.

Perceraian dalam masyarakat sasak jarang sekali dilakukan di muka pengadilan, melainkan dilakukan secara langsung dan hanya diketahui dan disaksikan oleh tetangga atau keluarga saja, terutama yang melakukan perceraian itu pekerjaannya sebagai petani, pedagang, wiraswasta atau pekerjaan lain yang bukan Pegawai Negeri Sipil atau Karyawan Swasta ataupun orang-orang yang tingkat pendidikannya sedikit lebih tinggi, sehingga cerai lagi- kawin lagi sangat mudah dilakukan, hampir seperti semudah membalikkan telapak tangan. Menurut Penulis, apakah Undang- Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan, sudah dapat dikatakan efektiv dan tidak perlu dilakukan perubahan atau bahkan masih kurang efektif karena belum mampu mengatur dan menyentuh masyarakat secara keseluruhan, dengan demikian harus dilakukan penelitian lebih lanjut untuk menarik sebuah kesimpulan, apakah memang benar undang-undang ini yang tidak efesien lagi sehingga perlu untuk diubah atau disempurnakan ataukah para penegak hukum atau penegak undang-undang yang harus lebih aktif sehingga perkawinan dan perceraian dalam masyarakat, khususnya masyarakat sasak menjadi lebih tertib. Dengan dasar inilah penulis mencoba membuat sebuah tulisan yang berjudul Tinjauan Sosiologis Hukum Terhadap

Perkawinan yang dilakukan di luar Petugas Pencatat Nikah (Studi Kasus di

Desa Kilang Kecamatan Montong Gading Lomok Timur).

**B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas maka timbul masalah pokok yaitu :

1. Bagaimanakah Bentuk Pelaksanaan Perkawinan di Luar Petugas Pencatat

Nikah di Desa Kilang Kecamatan Montong Gading?

2. Faktor-faktor Apa Saja Yang Menjadi Penyebab Prilaku Perceraian Yang Dilakukan Diluar Petugas Pencatat Nikah di Desa Kilang Kecamatan Montong Gading?

**C. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

1. Tujuan Penelitian

Berdasarkan pada rumusan masalah yang dikemukakan di atas maka tujuan penelitian ini adalah :

1.1 Untuk mengetahui dan memahami bentuk pelaksanaan perkawinan di luar petugas pencatat nikah di Desa Kilang Kecamatan Montong Gading.

1.2 Untuk mengetahui dan memahami faktor-faktor apa saja yang menjadi penyebab prilaku perceraian yang dilakukan diluar petugas pencatat nikah di Desa Kilang Kecamatan Montong Gading.

2. Manfaat Penelitian

2.1 Manfaat Akademis

Secara akademis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran terhadap pengembangan Ilmu

Hukum dan sebagai tambahan bacaan bagi pihak yang berminat untuk mengembangkan pada tahap lebih lanjut.

2.2 Manfaat Praktis

2.2.1 Secara praktis dapat dijadikan bahan informasi bagi mahasiswa dan masyarakat, khususnya masyarakat di Desa Anjani tentang efektivitas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan terhadap prilaku kawin cerai serta faktor-faktor yang mempengaruhi berlakunya Undang-Undang Nomor 1

Tahun 1974 tentang Perkawinan dalam masyarakat sasak di Desa Kilang Kecamatan Montong Gading Kabupaten Lombok Timur.

2.2.2 Untuk memenuhi salah satu unsur yang dipersyaratkan bagi pembuatan tugas-tugas pada program Strata-1 Fakultas Hukum agar mendapatkan derajat Sarjana Hukum.

**D. Ruang Lingkup Penelitian**

Untuk mencegah agar pembahasan tidak terlalu luas dalam penelitian ini maka perlu untuk dilakukan pembatasan atau diberikan ruang lingkup. Ruang lingkup pada penelitian ini adalah :

1. Pendalaman dan analis terhadap ketentuan normatif Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan khususnya tentang syarat dan ketentuan perkawinan dan perceraian.

2. Analisis sosiologis terhadap prilaku penyimpangan perceraian dan faktor- faktor penyebab terjadinya prilaku penyimpangan perceraian pada

masyarakat lokasi penelitian di Desa Kilang Kecamatan Montong Gading

Kabupaten Lombok Timur.

3. Melakukan komparasi antara ketentuan normatif sebagai kondisi ideal yang dikehendaki (das sollen) dan kenyataan sosial yang senyatanya (das sein) dan melakukan penyimpulan sebagaimana mestinya.

**E. Batasan Istilah**

Bahwa untuk menghindari timbulnya kerancuan dalam memaknai beberapa istilah kunci dalam proposal ini maka perlu diberikan batasan istilah sebagai berikut :

1. Perilaku

Perilaku yang dimaksud dalam penelitian ini yaitu : suatu kebiasaan atau tingkah laku seseorang terutama pria dalam menjalani atau melakukan perkawinan.

2. Perkawinan

Perkawinan, yaitu : ikatan lahir batin antara seorang pria dan seorang wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.

3. Perceraian

Perceraian, yaitu : lepasnya ikatan pernikahan dengan ucapan talaq atau lafal lain yang maksudnya sama dengan talaq.