

BAB I

PENDAHULUAN

A. Konteks Penelitian

Perkawinan merupakan salah satu asa pokok hidup yang paling utama dalam pergaulan masyarakat sempurna. Perkawinan bukan saja merupakan satu jalan yang sangat mulia untuk mengatur rumah tangga dan keturunan, tetapi juga dapat dipandang sebagai jalan menuju pintu perkenalan antara suatu kaum dengan kaum yang lain, dan perkenalan itu akan menjadi jalan untuk menyampaikan pertolongan antara satu dengan yang lainnya.¹

Di mana tujuan perkawinan dalam islam bukan semata-mata untuk kesenangan lahiriyah saja melainkan juga membentuk suatu lembaga yang kaum pria dan wanita dapat memelihara diri dari kesesatan dan perbuatan tidak senonoh, melahirkan dan merawat anak untuk melanjutkan keturunan manusia serta memenuhi kebutuhan seksual yang wajar dan diperlukan untuk menciptakan kenyamanan dan kebahagiaan.

Firman Allah dalam surat ar-rum ayat 21 telah disebutkan:

وَمِنْ آيَاتِهِ أَنْ خَلَقَ لَكُمْ مِنْ أَنْفُسِكُمْ أَزْوَاجًا لِتَسْكُنُوا إِلَيْهَا وَجَعَلَ بَيْنَكُمْ
مَوَدَّةً وَرَحْمَةً إِنَّ فِي ذَلِكَ لَآيَاتٍ لِقَوْمٍ يَتَفَكَّرُونَ ٢١

Artinya: Dan di antara tanda-tanda kekuasaan-Nya ialah Dia menciptakan untukmu isteri-isteri dari jenismu sendiri, supaya kamu cenderung dan merasa tenteram kepadanya, dan dijadikan-Nya diantaramu

¹ Sulaiman Rasjid, *Fiqh Islam* (Bandung: Sinar Baru Algesindo, 2003), 374.

rasa kasih dan sayang. Sesungguhnya pada yang demikian itu benar-benar terdapat tanda-tanda bagi kaum yang berfikir.

Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 mengandung beberapa pokok tentang perkawinan, terutama tentang tujuan yang hendak dicapai, yaitu membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan ketuhanan yang maha esa. Tujuan yang baik dan mulia tersebut tidak selamanya akan berjalan dengan baik dan lancar karena berbagai faktor, terutama faktor manusia itu sendiri.

Dalam penjelasan pasal 1 tersebut menyebutkan bahwa perkawinan mempunyai hubungan yang erat sekali dengan agama/kerohanian, sehingga perkawinan bukan saja mempunyai unsur lahir atau jasmani saja, tetapi unsur batin atau rohani juga mempunyai peranan penting. Membentuk keluarga yang bahagia dapat hubungan dengan keturunan, yang pula merupakan tujuan perkawinan pemeliharaan dan pendidikan menjadi hak dan kewajiban orang tua.

Oleh karena itu, setiap perkawinan harus didahului dengan niat yang ikhlas karena perkawinan adalah perintah Allah terhadap hambanya yang sudah mampu, sehingga setiap pasangan yang akan melangsungkan perkawinan dituntut untuk mempelajari dasar dan tujuan berumah tangga serta seluk beluk yang berkaitan dengan perkawinan, sehingga tujuan-tujuan berumah tangga (bahagia, sakinah, mawaddah, warrahmah) sebagaimana yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 dapat tercapai.

Niat dan tujuan yang paling esensial dari pernikahan dalam tinjauan hukum islam adalah beribadah mencari ridla Allah dengan jalan mengikuti perintah-perintahnya dan perintah-perintah Rasul-Nya, atau menjaga kehormatan diri dan agama, karena dengan menikah naluri biologis seseorang dapat tersalurkan dengan semestinya, sehingga dapat terhindar dari berbuat zina. Dengan demikian agama dan dirinya menjadi terjaga. Dan masih banyak niat-niat lain yang dapat ditanam dalam hati seseorang yang akan menikah seperti niat untuk menjaga kelangsungan keturunan.

Perkawinan dapat menimbulkan banyak hikmah, seperti ketenangan jiwa dan ketenangan hidup, kasih sayang dan cinta, mencapai kesempurnaan hidup dan kelengkapan agama, mempererat hubungan keluarga besar dari pihak laki-laki dan perempuan.²

Nikah sebagai institusi yang secara praktis menyatukan laki-laki dan perempuan pada level keagamaan, ini sebenarnya merupakan definisi paling dekat dengan makna generic dari istilah nikah itu sendiri, yakni al-Zām artinya mengumpulkan, yakni mengumpulkan suami dan istri dalam suatu hakikat dan praktis tanpa ada hierarki.³

Untuk membentuk suatu keluarga yang harmonis dan sejahtera serta penuh dengan kebahagiaan yang kekal seperti yang dicita-citakan itu, masing-masing pihak yang akan melangsungkan perkawinan hendaknya telah dewasa

² Saifudin Aman al-Damani, *Nikmatnya Berumah Tangga* (Jakarta: al-Mawardi Prima, 2006), 644.

³ Syafiq Hasyim, *Hal-Hal yang Tak Terfikirkan tentang Isu-Isu Keperempuanan dalam Islam* (Bandung: Mizan, 2001), 153.

baik secara psikologis maupun secara biologis, serta mampu untuk bertanggung jawab atas keluarga yang dibentuknya itu.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan merupakan salah satu unifikasi hukum di Indonesia yang menampung aspirasi masyarakat. Semua pasal yang terdapat didalamnya tersebut mengatur tentang kehidupan dalam perkawinan, mulai dari dasar perkawinan sampai dengan pemeliharaan anak.

Perkawinan di Indonesia harus dilakukan sesuai dengan ketentuan hukum agama dan kepercayaan, dan disamping itu harus dicatat sesuai dengan ketentuan hukum positif. Pencatatan perkawinan adalah sebuah proses ketentuan hukum positif yang akan memberikan legalitas dari sebuah perkawinan, dan pencatatan Perkawinan di Indonesia sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah No 9 Tahun 1975 dilakukan oleh Catatan sipil bagi yang melaksanakan perkawinan menurut Agama selain Islam, sedang yang melakukan perkawinan menurut Agama Islam oleh Pegawai Pencatat Nikah (PPN) yang berkedudukan pada tiap-tiap KUA Kecamatan .

Disamping ada yang disebut Pegawai pencatat nikah (PPN), ada juga yang disebut Pembantu Pegawai Pencatat Nikah (P3N). PPN dan P3N mempunyai wewenang dan tugas masing-masing dalam proses pencatatan nikah sebagaimana yang telah diatur dalam Keputusan Menteri Agama (KMA) No 477 Tahun 2004, merupakan peraturan yang masih terhitung baru untuk proses pencatatan nikah dan sebagai Peraturan Pengganti dari peraturan

perundangan sebelumnya, yakni Peraturan Menteri Agama (PMA) No 2 Tahun 1989, PMA No 2 Tahun 1990 dan KMA No 289 Tahun 2003, serta diatur dalam Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia No 11 Tahun 2007 sebagai sebuah peraturan yang meninjau kembali Keputusan Menteri Agama No 477 Tahun 2004 tentang Pencatatan Nikah.

Sejak diberlakukannya otonomi daerah, KEMENAG menghapus hak Pembantu Pegawai Pencatat Nikah (P3N), sehingga tugas Kantor Urusan Agama (KUA) makin berat dalam melayani umat. P3N adalah perpanjangan tangan para penghulu di berbagai daerah dan kehadirannya sangat diperlukan di tiap desa. Pegawai ini biasanya diangkat oleh kepala desa. Pengangkatan itu dengan berbagai kriteria, yang salah satunya punya jiwa kepemimpinan dan didengar pendapatnya oleh warga setempat. Belum lama ini Kemenag mengeluarkan keputusan yang mengatur eksistensi P3N, di antaranya mencabut hak honor pegawai tersebut dan menyerahkan pendapatannya kepada masing-masing kepala daerah. Menurut Kemenag, mereka itu tidak berhak mendapatkan honor, karena mereka bukan pegawai. Untuk menyukseskan berbagai program Kemenag, KUA berada di barisan terdepan menghadapi masyarakat. Banyak program KEMENAG yang harus menyentuh lapisan masyarakat terbawah justru terasa sulit menyosialisasikan tanpa partisipasi P3N. Kemampuan warga mengganti biaya transportasi ke dusun bagi penghulu ke dusun tertentu masih rendah, karena itu dukungan P3N menjadi penting

untuk menjelaskan pengertian tentang perkawinan, syarat administrasi dan mengecek fisik secara informal kepada pasangan calon pengantin.

Selain itu peranan pembantu pencatat nikah semakin banyak dengan adanya tambahan kinerja untuk mengurus kematian yang mana sebenarnya di dalam undang-undang pun tidak tertera dengan kinerja tersebut.

Dalam menanggapi kebijakan pencabutan honor P3N oleh kementerian agama, perkumpulan P3N di wilayah kecamatan kota membuat ketentuan sendiri yaitu semua perkumpulan kelompok P3N di wilayah kec. Kota memberikan tarif untuk kinerja yang dilakukan. Disini supaya masyarakat sekitar ataupun oknum lain mengetahui biar tidak kesalahpahaman dengan adanya tarif biaya guna menjahui permasalahan gratifikasi yang sekarang gempar menjadi konflik baru. Karena itu pula ia berharap ke depan nasib P3N kembali mendapat perhatian pemerintah pusat yang mana mereka juga bagian dari ujung tombak Kemenag.

Dari uraian diatas kiranya dapat menarik bagi peneliti untuk mengadakan penelitian tentang sejauh mana peranan Pembantu Pegawai Pencatat Nikah (P3N) dalam membantu pelaksanaan tugas Pegawai Pencatat Nikah (PPN) di Kantor Urusan Agama (KUA), dimana nantinya bisa dijadikan Kemenag sebagai bahan pertimbangan mengenai nasib P3N, dan dalam hal ini peneliti akan mencoba untuk mengadakan penelitian di Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan kota Kediri. Oleh karena itu, peneliti merasa perlu mengkaji lebih lanjut mengenai permasalahan ini. Maka, peneliti akan meneliti

permasalahan tersebut dan mencoba menuangkannya dalam skripsi ini yang berjudul **“KEBIJAKAN KEPALA KUA TERHADAP HAK DAN TUGAS PEMBANTU PEGAWAI PENCATAT NIKAH (P3N) DI KUA KECAMATAN KOTA KEDIRI “**

B. Fokus Penelitian

Berdasarkan konteks penelitian, maka permasalahan pokok yang menjadi fokus penelitian dalam skripsi ini adalah:

1. Bagaimana kebijakan kepala KUA berkaitan dengan hak dan tugas Pegawai Pembantu Pencatatan Nikah (P3N) di Kec. Kota?
2. Bagaimana landasan P3N dalam menarik honor atau tarif kepada masyarakat atas kinerjanya?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui kebijakan kepala KUA terhadap tugas dan hak pembantu pegawai pencatatan nikah (P3N) di Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Kota Kediri.

Namun secara spesifik, tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui kebijakan kepala KUA terhadap hak dan tugas Pembantu Pegawai Pencatat Nikah (P3N) yang dijabat oleh modin tiap desa di wilayah Kecamatan kota kediri.
2. Untuk mengetahui sebuah landasan honor dan tarif jasa atas kinerja Pembantu Pegawai Pencatatan Nikah (P3N) kepada masyarakat.

D. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini sangat berguna bagi penulis khususnya, dan masyarakat pada umumnya ataupun untuk instansi-instansi yang berkaitan. Adapun kegunaan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Kegunaan teoritis
 - a. Untuk mencari dan mengumpulkan data-data yang dianalisa dan diolah, ditelaah untuk kemudian disusun dalam bentuk skripsi.
 - b. Menambah pustaka di bidang ilmu hukum khususnya dalam pencatatan perkawinan.
 - c. Dapat memberikan bahan dan masukan serta referensi bagi penelitian terkait yang dilakukan selanjutnya, sebagai bahan kajian khususnya mahasiswa jurusan syari'ah program studi Ahwal al-Syakhsiyah.
 - d. Sebagai bahan pertimbangan Kementrian Agama terhadap pentingnya/perlunya tenaga Pembantu Pegawai Pencatat Nikah (P3N) dalam membantu pelaksanaan tugas Pegawai Pencatat Nikah (PPN).
2. Kegunaan Praktis

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi pada masyarakat yang akan mengajukan pencatatan perkawinan.
- b. Sebagai referensi untuk melaksanakan penelitian sejenis secara mendalam.