

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Menurut Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan, perkawinan adalah ikatan lahir batin antara seorang pria dengan seorang perempuan sebagai sepasang suami istri dengan tujuan membentuk rumah tangga yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.¹

Perkawinan dalam Islam bukanlah sekedar selaku ikatan ataupun kontrak keperdataan biasa, namun juga memiliki nilai ibadah.² Untuk itu perkawinan wajib dipelihara serta dilindungi dengan baik sehingga bisa menggapai tujuan dari perkawinan itu sendiri yaitu membentuk keluarga yang *sakinah, mawaddah* dan *rahmah*. Suami istri dalam suatu perkawinan memiliki pertanggungjawaban secara vertikal kepada Allah swt. di samping memiliki hak serta kewajiban secara timbal balik antara suami serta istri dan anak-anak yang lahir dalam perkawinan tersebut.³

¹Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan Pasal 1

²Ahmad Rofiq, *Hukum Islam di Indonesia*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1998), hlm. 69

³Djamaludin Arra'uf bin Dahlan, *Aturan Perkawinan Dalam Islam*, (Jakarta: JAL Publishing, 2011), hlm. 11

Pasal 3 KHI menjelaskan bahwa perkawinan bertujuan untuk mewujudkan kehidupan rumah tangga yang *sakinah, mawaddah* dan *rahmah*. Hal tersebut sesuai dengan firman Allah swt. dalam Q.S. Ar-Rum: 21 sebagai berikut:

وَمِنْ آيَاتِهِ أَنْ خَلَقَ لَكُمْ مِنْ أَنْفُسِكُمْ أَزْوَاجًا لِتَسْكُنُوا بِهَا وَجَعَلَ بَيْنَكُمْ مَوَدَّةً وَرَحْمَةً إِنَّ فِي ذَلِكَ لَآيَاتٍ لِقَوْمٍ يَعْقِلُونَ

“Dan di antara tanda-tanda (kebesaran)-Nya ialah Dia menciptakan pasang-pasangan untukmu dari jenismu sendiri, agar kamu cenderung dan merasa tenteram kepadanya, dan Dia menjadikan di antaramu rasa kasih dan sayang. Sungguh, pada yang demikian itu benar-benar terdapat tanda-tanda (kebesaran Allah) bagi kaum yang berpikir”.⁴

Keluarga sakinah merupakan suatu keluarga yang dibangun berdasarkan perkawinan yang sah serta mengharapkan ridho dari Yang Maha Pencipta yaitu Allah swt., mampu memenuhi hajat spiritual dan material secara serasi dan seimbang, mampu meningkatkan rasa nyaman, tentram, damai serta bahagia dalam mengusahakan terwujudnya kehidupan yang sejahtera di dunia ataupun di akhirat nantinya.⁵

Sebab dalam kehidupan rumah tangga tidak senantiasa harmonis dan pasti terdapat konflik, suatu ketika bisa saja suami istri berselisih paham dari perkara yang kecil sampai yang besar. Tidak jarang terjadi perselisihan dan pertengkaran terus menerus ataupun sebab-sebab lain dalam kehidupan perkawinan yang menimbulkan

⁴Kementerian Agama, *Al-qur'an dan terjemahannya*, (Surakarta: CV. Al-Hanan, 2009) hlm. 406

⁵Bambang Ismaya, *Bimbingan dan Konseling Studi Karier dan Keluarga*, (Bandung: PT Refika Aditama, 2015), hlm 148

perkawinan itu tidak bisa dipertahankan lagi sehingga pada akhirnya mengakibatkan perceraian.⁶

Kualitas suatu perkawinan sangat ditentukan oleh kesiapan dan kematangan kedua calon pasangan nikah dalam menyambut kehidupan berumah tangga. Agar harapan membentuk keluarga sakinah bisat terwujud hingga dibutuhkan pengenalan, pengetahuan dan pemahaman terlebih dahulu tentang kehidupan baru (perkawinan/berpasangan) yang akan dialaminya nanti.⁷ Karena minimnya pemahaman dalam berkeluarga dapat membuat permasalahan sepele menjadi kasus yang berujung perceraian di Pengadilan Agama.

Krisis perkawinan yang berakhir dengan perceraian di Indonesia bukanlah hal sepele. Meningkatnya angka perceraian yang di sampaikan oleh Kamaruddin Amin, Dirjen Bimas Islam, mengatakan angka perceraian di Indonesia khususnya umat Islam mencapai 480.618 pada tahun 2019. Sejak 2015, jumlah ini terus meningkat setiap tahunnya. Ini berdasarkan data dari Pengadilan Agama pada Mahkamah Agung dapat dirinci pada tahun 2015 terdapat 394.246 kasus, kemudian meningkat manjadi 401.717 kasus pada tahun 2016, lalu meningkat lagi tahun 2017 menjadi 415.510 kasus, dan terus meningkat menjadi 444.358 kasus pada tahun 2018. Sementara pada Agustus 2020, angka perceraian telah meningkat mencapai 306.688 kasus. Artinya

⁶Aceng Mumus Muslimah, *Prinsip-prinsip Perkawinan Menurut Prof. Dr. H. Khoiruddin Nasution, MA.* (Yogyakarta: UIN Sunan Kalijaga, 2012), hlm. 3

⁷Peraturan Dirjen Bimas Islam Kemenag Nomor DJ.II/542 Tahun 2013 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Kursus Pra Nikah

angka perceraian pada negara Indonesia rata-rata seperempat dari dua juta perkawinan tiap tahunnya.

Sementara itu, pada Kota Banjarmasin Provinsi Kalimantan Selatan berdasarkan data Pengadilan Agama (PA) Kelas 1A Banjarmasin, angka perceraian setiap tahun cenderung meningkat. Seperti di tahun 2018, terdapat 2.290 perkara perceraian. Bahkan, terhitung sejak tahun 2019-2020 dari hasil selebaran data dari 13 Pengadilan Agama (PA) se-Kalimantan Selatan terdapat 3.474 angka perceraian, kasus tingkat perceraian ini dinilai cukup memprihatinkan hingga perlu diselamatkan.

Dalam rangka menekan jumlah angka perceraian di Indonesia, Kementerian Agama melalui Direktorat Jendral Bimbingan Masyarakat Islam pada 10 Desember 2009 mengeluarkan Keputusan Nomor DJ.II/491 tahun 2009 tentang Kursus Calon Pengantin (Suscatin). Namun karena merasa adanya kekurangan dalam peraturan tersebut, maka untuk memperkuat peraturan tersebut, pihak Dirjen Bimas Islam juga mengeluarkan Peraturan Dirjen Bimas Islam No. DJ.II/542 tahun 2013 tentang Pedoman Penyelenggaraan Kursus Pranikah. Dalam peraturan baru ini dijelaskan bahwa pelaksanaan kursus pra nikah yang sekarang lebih luas waktunya, sehingga setiap calon pengantin kapan saja bisa mendapatkan kursus pra nikah. Dan yang terakhir pada 20 April 2018 Dirjen Bimas Islam telah mengeluarkan Keputusan Nomor 379 tahun 2018 tentang Petunjuk Pelaksanaan Bimbingan Perkawinan Pranikah Bagi Calon Pengantin.

Latar belakang keputusan ini dibuat karena masih adanya peningkatan kasus perselisihan, perceraian dan kekerasan dalam rumah tangga yang salah satunya

disebabkan oleh rendahnya pengetahuan dan pemahaman calon pengantin tentang kehidupan rumah tangga atau berkeluarga, maka perlu adanya bimbingan kepada calon pengantin sebelum membangun rumah tangga, agar apa yang mereka inginkan sebelum memulai sebuah keluarga dapat tercapai.

Bimbingan perkawinan adalah pemberian pengetahuan, pemahaman dan keterampilan dalam waktu singkat kepada calon pengantin tentang kehidupan rumah tangga dan keluarga. Upaya ini dinilai sebagai langkah preventif dari Kementerian Agama dan sebagai bekal bagi kedua calon pasangan dalam memahami dan menjalani kehidupan berkeluarga. Membangun keluarga yang kokoh memerlukan ikhtiar sungguh-sungguh, yang dimulai dari mempersiapkan pasangan calon pengantin dan remaja usia nikah memasuki mahligai rumah tangga. Calon pengantin diharapkan agar mendapat ilmu mengenai cara mewujudkan keluarga bahagia, membangun kesadaran bersama, mewujudkan keluarga sehat dan berkualitas, menangani berbagai konflik keluarga, memperkuat komitmen dan berbagai keterampilan hidup (lifeskills) untuk menghadapi berbagai tantangan kehidupan global yang semakin sulit.

Menanggapi hal ini Menteri Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan (PMK) Muhadjir Effendy mengusulkan agar setiap pasangan yang ingin menikah mempunyai sertifikasi perkawinan, yang mana sertifikasi perkawinan diusulkan pada tahun 2020 dengan mengikuti program bimbingan selama 3 bulan. Banyaknya kejadian hamil diluar nikah, perkawinan usia muda, dan permasalahan rumah tangga yang berujung pada perceraian menjadikan salah satu alasan untuk

diberlakukannya aturan sertifikasi perkawinan ini. Muhadjir menjelaskan, program sertifikasi perkawinan berbeda dengan bimbingan pranikah yang sudah dilakukan Kantor Urusan Agama (KUA). Selama ini, Kantor Urusan Agama (KUA) hanya menjelaskan kepada calon pengantin tujuan perkawinan, hak dan kewajiban suami istri sebelum perkawinan. Dengan begitu, sertifikat persiapan perkawinan akan memberikan pengetahuan yang lebih lengkap kepada calon pengantin mulai dari kesehatan reproduksi, pecegahan terhadap berbagai penyakit, persiapan menjelang kehamilan hingga cara merawat anak dan lain-lain.⁸

Bimbingan keluarga yang diberikan sebelum berlangsungnya perkawinan telah diatur dalam Peraturan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam No. DJ.11/491 tahun 2009 tentang Kursus Calon Pengantin, dan program yang diwacanakan oleh Kementerian Koordinator Bidang Pemberdayaan Manusia dan Kebudayaan ini sama tujuannya dengan program bimbingan perkawinan yang telah diselenggarakan oleh Kementerian Agama. Namun terdapat perbedaan yakni Muhadjir mengajukan peraturan baru terkait syarat perkawinan di Indonesia, ia ingin pasangan yang akan menikah membawa sertifikat pranikah sebagai salah satu syarat melengkapi administrasi pencatatan nikah di Kantor Urusan Agama (KUA). Dengan arti bahwa sertifikasi nikah ini bersifat wajib dan menjadi syarat untuk menikah.

Namun usulan program sertifikasi nikah ini menuai pro dan kontra dari masyarakat. Sebagian setuju dengan program ini dimana mereka beranggapan

⁸<https://m.liputan6.com/news/read/4111945/wacana-sertifikat-perkawinan-syarat-perkawinan-dipersulit> diakses tgl 22 januari pukul 22:01

program ini dapat memberikan pendidikan dan pelajaran sebelum menikah, karena maraknya kasus kegagalan dirumah tangga. Sehingga dengan jangka panjang sertifikat perkawinan ini kedepannya agar tidak ada lagi perkawinan muda belum cukup umur, hamil diluar nikah dan perceraian. Sebagian lagi yang menolak beranggapan merepotkan karena selain jangka waktu bimbingan yang lama juga membutuhkan anggaran negara yang sangat banyak. Selain itu cukup memenuhi rukun dan syarat menikah maka sah lah sudah perkawinan mereka sebagaimana yang telah disebut pada Kompilasi Hukum Islam (KHI) Bab IV mengenai rukun dan syarat perkawinan. Pada sisi lain menyulitkan calon pengantin yang ingin menikah sehingga memungkinkan akan terjadi zina jika diperlambat menikah dan di khawatirkan muncul marak nya nikah sirri.⁹

Berangkat dari latar belakang masalah yang ada dimana sebelum mendapatkan sertifikasi perkawinan diharuskan mengikuti bimbingan perkawinan yang melibatkan SDM (sumber daya manusia) di KUA yang lebih banyak mengeluarkan tenaga dan materi dalam proses bimbingan perkawinan jika usulan ini diberlakukan kedepannya dan para informan dalam penelitian ini yaitu Kepala Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Banjarmasin Selatan, Banjarmasin Tengah dan Banjarmasin Timur, ketiganya menyambut baik tentang usulan sertifikasi nikah ini karena banyak mengandung kebaikan dan sebagai upaya untuk meningkatkan kualitas keluarga dapat terwujud dan meminimalisir tingginya angka perceraian di Indonesia.

⁹Abdur Ro'uf Hasbulla, *Sertifikat perkawinan, Jurnal Islamic Family Law*, Vol. 4 No. 1 Januari 2020

Menurut mereka program ini sangat penting sebagai bekal bagi kedua calon pasangan untuk mampu memahami secara substansial tentang seluk beluk kehidupan keluarga dan rumah tangga, akan tetapi dalam catatan prosesnya atau pelaksanaannya nanti tidak mempersulit proses perkawinan.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang lebih mendalam yang kemudian dituangkan dalam bentuk karya tulis ilmiah yang berbentuk skripsi dengan judul : **“Pendapat Kepala KUA Kota Banjarmasin Tentang Usulan Sertifikasi Nikah Calon Pengantin”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan dari latar belakang masalah tersebut, maka Penulis merumuskan permasalahan penelitian yang diharapkan agar penelitian ini menjadi lebih terarah, yaitu sebagai berikut :

1. Bagaimana pendapat Kepala Kantor Urusan Agama (KUA) Kota Banjarmasin tentang usulan sertifikasi nikah calon pengantin?
2. Apa yang menjadi alasan dari pendapat Kepala Kantor Urusan Agama (KUA) Kota Banjarmasin tentang usulan sertifikasi nikah calon pengantin?

C. Tujuan Penelitian

Adapun penelitian ini bertujuan untuk menjawab permasalahan yang dijelaskan di rumusan masalah di atas, sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui pendapat kepala Kantor Urusan Agama (KUA) Kota Banjarmasin tentang usulan sertifikasi nikah calon pengantin
2. Untuk mengetahui alasan dari pendapat Kepala Kantor Urusan Agama (KUA) Kota Banjarmasin tentang usulan sertifikasi nikah calon pengantin

D. Signifikansi penulisan

Sesuai dengan tujuan penelitian tersebut, maka penelitian ini diharapkan mempunyai kegunaan antara lain sebagai berikut :

1. Aspek teoritis (keilmuan) wawasan dan pemahaman mengenai pendapat kepala Kantor Urusan Agama (KUA) Kota Banjarmasin tentang usulan sertifikasi nikah calon pengantin, bagi pengetahuan penulis pada khususnya dan pihak lain pada umumnya yang ingin mengetahui lebih dalam tentang permasalahan tersebut.
2. Aspek praktisi (guna laksana) sebagai wadah bagi penulis untuk memberikan informasi serta referensi bagi para pembaca skripsi, praktisi hukum, peneliti berikutnya dan masyarakat pada umumnya dalam menambah wawasan yang berkaitan dengan penelitian ini.

3. Sebagai kontribusi pemikiran dan bahan untuk menambah khazanah keilmuan dan karya ilmiah perpustakaan UIN Antasari Banjarmasin, khususnya perpustakaan Fakultas Syari'ah.

E. Definisi Operasional

Untuk menghindari penafsiran yang luas dan agar tidak terjadi kesalahpahaman dalam menginterpretasi judul serta permasalahan yang diteliti, maka diperlukan adanya batasan-batasan istilah sebagai berikut:

1. Pendapat diartikan sebagai suatu pandangan, keputusan atau taksiran yang terbentuk di dalam pikiran seseorang mengenai persoalan tertentu.¹⁰ Yang dimaksud penulis dengan pendapat disini adalah sebuah penjelasan dari pemikiran tersendiri yang diberikan oleh Kepala Kantor Urusan Agama (KUA) Kota Banjarmasin tentang Usulan Sertifikasi Nikah Calon Pengantin.
2. Kantor Urusan Agama merupakan unit kerja terdepan Departemen Agama yang melaksanakan sebaigian tugas-tugas pemerintahan di bidang Agama, khususnya Agama Islam yang wilayah operasionalnya adalah tingkat kecamatan.¹¹ Dalam penelitian ini penulis memilih Kepala Kantor Urusan Agama (KUA) Kota Banjarmasin yaitu Kepala Kantor Urusan Agama (KUA)

¹⁰ Wahyuni Pudjiastuti, *Social Marketing: Strategi Jitu Mengatasi Masalah Sosial di Indonesia*, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2016) hlm 82

¹¹ Muhammad Arifin, *Administrasi Nikah-Rujuk (Manajemen KUA)*, (Banjarmasin 2010), hlm 1

Kecamatan Banjarmasin Selatan, Kepala Kantor Urusan Agama (KUA)
Kecamatan Banjarmasin Barat dan Kepala Kantor Urusan Agama (KUA)
Kecamatan Banjarmasin Tengah.

3. Sertifikasi merupakan suatu penetapan yang diberikan oleh organisasi ataupun asosiasi profesi terhadap seseorang apabila orang tersebut telah memenuhi standar kompetensi tertentu. Sertifikasi nikah calon pengantin dalam penelitian ini merupakan suatu program bimbingan perkawinan yang wajib diikuti oleh calon pengantin yang akan membina rumah tangga.
4. Sertifikat pra nikah merupakan bukti yang dikeluarkan oleh penyelenggara kepada peserta yang telah mengikuti bimbingan perkawinan pra nikah dan dinyatakan lulus. Yang mana sertifikat ini nantinya akan menjadi syarat untuk didaftarkan di pencatatan perkawinan yang telah diatur dalam Keputusan Dirjen Bimas Islam Kemenag No. 373 tentang Petunjuk Teknis Bimbingan Perkawinan Bagi Calon Pengantin.

F. Kajian Pustaka

Penelitian tentang pendapat Kepala Kantor Urusan Agama (KUA) Kota Banjarmasin tentang usulan sertifikasi nikah calon pengantin, sejauh pengamatan peneliti belum ada yang membahasnya. Namun untuk menghindari kesalahan dan untuk memperjelas permasalahan yang penulis angkat, maka diperlukan kajian

pustaka membedakan penelitian ini dengan penelitian yang telah ada, diantaranya adalah:

Skripsi yang disusun oleh Nurjannah mahasiswi Jurusan Al-Ahwal Al-Syakhsyiyah Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sumatera Utara pada tahun 2019 dengan judul “Efektifitas Pelaksanaan Kursus Calon Pengantin Sebagai Syarat Kelengkapan Pencatatan Pra Nikah (Studi kasus di Kec. Lima Puluh Kab. Batubara.” Skripsi ini membahas tentang bagaimana ketentuan kursus pra nikah dalam Peraturan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Nomor : DJ.II/542 Tahun 2013 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Kursus Pra Nikah, bagaimana pemahanan masyarakat terhadap kursus pra nikah dan bagaimana efektifitas kursus pra nikah di Kec. Lima Puluh Kab. Batubara. Sedangkan penelitian yang penulis lakukan membahas tentang bagaiman pendapat Kepala Kantor Urusan Agama mengenai usulan sertifikasi nikah dengan melakukan bimbingan pra nikah selama 3 bulan.

Tesis yang berjudul ”Urgensi Penyelenggaraan Kursus Pra Nikah Dan Relevansinya Dengan Esensi Perkawinan (Perspektif Maqasyid Asy-Syari’ah)” yang ditulis oleh Zulfahmi Mahasiswa Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga. Penelitian tersebut mengkaji tentang 1) alasan lahirnya peraturan Dirjen Bimas tentang penyelenggaraan kursus pra nikah tahun 2013 dan unsur-unsur yang diatur didalamnya. 2) bagaimana kursus pra nikah dari sudut pandang maqasyid asy-syariah. Terdapat perbedaan dengan penelitian penulis yaitu antara maqasyid asy-syariah (tujuan dari dibuatnya peraturan Dirjen Bimas tentang penyelenggaraan kursus pra

nikah dan masalah mursalah yaitu mengambil manfaat atau menolak keburukan jika peraturan bimbingan pra nikah selama 3 bulan itu diterapkan.

Skripsi yang berjudul “Pelaksanaan Kursus Pra Nikah dan Kursus Calon Pengantin Oleh KUA Kecamatan Sungai Kanan Kabupaten Labuhan Batu Selatan Provinsi Sumatra Utara” yang ditulis oleh Suci Cahyati Nasution Mahasiswa UIN Sunan Kalijaga. Penelitian tersebut mengkaji tentang pelaksanaan kursus pra nikah dan kursus calon pengantin yang belum berjalan sesuai aturan. Salah satunya adalah kegiatan penasehatan pranikah yang masih kurang efektif dimana salah satu faktor penghambat karena kurangnya sosialisasi dari pihak KUA kepada masyarakat tentang kursus pra nikah. Sedangkan penelitian penulis mengkaji tentang kurangnya pemahaman calon pengantin dengan kursus pra nikah yang sudah berjalan sehingga di usulkan bimbingan calon pengantin selama 3 bulan agar wawasan mengenai perkawinan lebih luas.

Skripsi yang berjudul “Implementasi Peraturan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam No:DJ.II/542 Tahun 2013 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Kursus Pra Nikah dan Efektifitas Pelaksanaannya oleh BP4 KUA Cileunyi” yang ditulis oleh Anis Tsaqila Mahasiswa UIN Sunan Gunung Djati Bandung. Penelitian tersebut mengulas faktor pendukung dan penghambat pelaksanaan peraturan BIMAS No:DJ.II/542 Tahun 2013 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Kursus Pra Nikah mengenai sertifikat nikah sebagai syarat kelengkapan pencatatan perkawinan namun peserta Kursus Pra Nikah di KUA kec. Cileunyi tidak mendapatkan sertifikat tersebut. Dalam penelitian penulis mengulas usulan sertifikasi nikah ini yang bersifat

diwajibkan sebagai syarat melakukan pencatatan perkawinan untuk diberlakukan di setiap KUA.

Berdasarkan beberapa penelitian diatas, penelitian yang ingin dilakukan ini memiliki persamaan dan perbedaan dengan penelitian sebelumnya. Persamaan antara peneliti sebelumnya yaitu membahas mengenai kursus pra nikah dan perbedaan dengan penelitian sebelumnya yaitu penulis akan meneliti mengenai pendapat kepala KUA tentang usulan Sertifikasi nikah calon pengantin sebagai syarat lulus kursus pra nikah.

G. Sistematika Penulisan

Untuk mempermudah penyusunan laporan penelitian ini, perlu adanya sistematika penulisan. Skripsi ini terbagi dalam lima bab yang tersusun secara sistematis, tiap-tiap bab memuat pembahasan yang berbeda-beda, tetapi merupakan satu kesatuan yang saling berhubungan, diantaranya sebagai berikut :

BAB I Pendahuluan. Pada bab ini berisikan latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, seignifikasi penulisan, definisi operasional, kajian pustaka, dan sistematika penulisan.

BAB II Landasan Teori. Pada bab ini dibahas mengenai masalah-masalah yang berhubungan dengan objek penelitian melalui teori-teori yang mendukung dan relevan dari buku atau litelatur yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

Bab III, merupakan metode penelitian yang dipergunakan untuk menggali data yang diperlukan untuk menggali data yang diperlukan yang terdiri dari jenis, sifat dan lokasi penelitian, data dan sumber data, teknik pengumpulan pengolahan dan analisis data serta prosedur penelitian.

Bab IV merupakan bab yang berisikan laporan hasil penelitian, identitas responden, penyajian data dan analisis data.

Bab V Penutup, yang terdiri dari kesimpulan dan beberapa saran-saran.