BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kehidupan manusia tidak bisa lepas dari permasalahan-permasalahan sosial, karena manusia ditakdirkan hidup dengan berbagai permasalahan. Selain itu manusia juga dikatakan sebagai makhluk sosial karena manusia memiliki sifat yang selalu ingin berinteraksi satu sama lain, manusia tidak bisa menyendiri karena di dalam diri manusia itu sendiri memiliki kekurangan serta keterbatasan dimana seorang manusia pasti membutuhkan pertolongan dari manusia lainnya.[1] Oleh karena itu manusia ditakdirkan saling membutuhkan satu dengan yang lain. Salah satu interaksi manusia yang paling di anjurkan dan mendapat pahala dikemudian hari yaitu "menikah". Dalam Al-Qur'an dinyatakan bahwa berpasang-pasangan, hidup berjodoh-jodoh adalah naluri segala makhluk Allah, termasuk manusia, sebagaimana firman-Nya dalam surah Az-Zariyat ayat 49:[2]

وَ مِنْ كُلِّ شَيْءٍ خَلَقْنَا زَوْ جَيْنِ لَعَلَّكُمْ تَذَ كَّرُوْنَ

"Dan segala sesuatu Kami ciptakan berpasang-pasangan supaya kamu mengingat akan kebesaran Allah SWT.".

Pada surah Yasin ayat 36 dinyatakan:

[1] Rusmini, "Dampak Menikah Dini di kalangan Perempuan di Desa Batulappa Kecamatan Batulappa Kabupaten Pinrang (Studi Kasus Khususnya Perempuan Yang Menikah Dini Di Dusun Tarokko)", (Universitas Hasanuddin Makassar, 2015).

[2] Abdul Rahman Ghazaly, *Fiqh Munakahat* (Jakarta: Prenada Media Group, 2019), 8-9.

سُبۡحَٰنَ ٱلَّذِي خَلَقَ ٱلۡأَزۡوَٰجَ كُلَّهَا مِمَّا تُنۢبِتُ ٱلۡأَرۡضُ وَمِنۡ أَنفُسِهِمۡ وَمِمَّا لَا يَعۡلَمُونَ

> "Maha Suci Tuhan yang telah menciptakan pasangan-pasangan semuanya, baik apa yang ditumbuhkan dari bumi dan dari diri mereka maupun apa yang tidak mereka ketahui".

Makhluk yang diciptakan oleh Allah SWT. berpasang-pasangan inilah Allah SWT. menciptakan manusia menjadi berkembang biak dan berlangsung dari generasi ke generasi berikutnya.

Munakahat dalam bahasa Arab berasal dari akar kata *nakaha yankihu* atau *yankahu* yang berarti *tazawwaja* sama dengan berarti *ta'ahhala* (menjadi keluarga). Menurut bahasa Indonesia kawin atau perkawinan adalah terjemahan dari kata nikah. Menikah berarti mengawini, dan menikahkan sama dengan mengawinkan yang berarti menjadikan bersuami. Dengan demikian istilah pernikahan mempunyai arti yang sama dengan perkawinan. Dalam fikih Islam perkataan yang sering dipakai adalah nikah atau *zawaj*.[3]

Sayyid Sabik memaknai pernikahan sebagai sebuah cara Allah yang dipilih sebagai jalan bagi manusia untuk beranak, berkembang biak, dan melestarikan kehidupannya setelah masing-masing pasangan siap melakukan peranannya yang positif dalam mewujudkan tujuan pernikahan. Islam memandang bahwa pernikahan merupakan sesuatu yang luhur dan sakral, bermakna ibadah kepada Allah, mengikuti sunnah Rasulullah dan dilaksanakan atas dasar

[3] M. Dahlan, *Fikih Munakahat* (Yogyakarta: CV Budi Utama,2015), 3.

keikhlasan, tanggung jawab, dan mengikuti ketentuan-ketentuan hukum yang harus diindahkan.

Adapun pengertian dan tujuan perkawinan menurut Kompilasi Hukum Islam dalam Pasal 2 yaitu perkawinan menurut hukum Islam adalah pernikahan, yaitu *akad* yang sangat kuat atau *mitssaqan ghalidzan* untuk mentaati perintah Allah dan melaksanakannya merupakan ibadah kemudian di dalam Pasal 3 bahwa perkawinan bertujuan untuk mewujudkan kehidupan rumah tangga yang *sakinah, mawaddah, dan rahmah*.

Perkawinan bagi manusia merupakan hal yang penting, karena dengan perkawinan seseorang akan memperoleh keseimbangan hidup baik secara psikologis, sosial, maupun biologis. Seseorang yang melangsungkan perkawinan, maka dengan sendirinya semua kebutuhan biologisnya bisa terpenuhi, kematangan emosi merupakan aspek yang sangat penting untuk menjaga kelangsungan perkawinan.[4] Keberhasilan suatu rumah tangga banyak ditentukan oleh kematangan emosi baik suami maupun istri.

Negara Indonesia merupakan Negara hukum, artinya apapun yang kita lakukan dalam bermasyarakat atau berinteraksi dengan orang lain misalnya menikah harus diketahui oleh negara. Maka pernikahan tersebut harus tercatat atau sudah diakui Negara. Kita sudah pasti tahu syarat menikah antara hukum islam dan hukum positif berbeda. Hukum islam, selagi rukun dan syaratnya terpenuhi maka pernikahan tersebut sah. Tetapi untuk hukum positifnya, ada

[4] Afan Sabili, "Pernikahan Di Bawah Umur Dan Implikasinya Terhadap Keharmonisan Rumah Tangga (Studi Kasus Pernikahan di KUA Kecamatan Pegandon Tahun 2012-2017).", Skripsi Universitas Islam Negeri Walisongo Semarang, 2018.

undang-undang terkhusus yang mengatur tentang perkawinan padahal didalam hukum Islam tidak ada yang mengatur yaitu masalah usia bagi calon pengantin.

Undang-undang No 16 Tahun 2019 sebagai Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan Pasal 7 menyebutkan: Perkawinan hanya diizinkan apabila pria dan wanita sudah mencapai umur 19 (Sembilan belas) tahun. Artinya, apabila seseorang tersebut ingin menikah tetapi usia belum mencukupi batas usia menikah maka ia tidak bisa mengajukan kehendak nikahnya di Kantor Urusan Agama (KUA).

Kantor Urusan Agama adalah lembaga yang bernaung dibawah Kementerian Agama RI dan melaksanakan tugas berdasarkan peraturan pemerintah, baik Undang-undang pernikahan maupun peraturan Menteri Agama. Lembaga ini juga merupakan salah satu lembaga pencatatan pernikahan yang bertugas mendaftarkan dan mengurus kelengkapan administrasi pernikahan.[5]

Lembaga Kantor Urusan Agama (KUA) tidak sembarang menerima pengajuan pernikahan, ada beberapa dokumen-dokumen atau latar belakang calon suami dan calon istri yang harus di koreksi terlebih dahulu sebelum diterimanya pengajuan pernikahan tersebut. Dimana apabila terdapat sebuah kejanggalan menurut pegawai pencatat nikah (PPN) maka pengajuan kehendak nikah tersebut ditolak secara resmi menggunakan surat model N9 penolakan pernikahan.

Namun yang terjadi di dalam masyarakat adalah masih banyak perkawinan-perkawinan yang tidak tercatat sesuai dengan ketentuan Undang-undang perkawinan, di dalam masyarakat, praktik perkawinan tidak dicatat ini

[5] Givo A.muttaqin. "Sistem Informasi Pendaftaran Pernikahan Berbasis Online Menggunakan Metode Waterfall." *Jurnal Rekayasa Dan Manajemen Sistem Informasi* Vol 2. No. 2 (2016), 52.

merupakan fenomena yang sekarang telah banyak terjadi, menariknya hal ini terjadi tidak hanya karena mereka tidak mampu membayar biaya administrasi pendaftaran pencatat perkawinan di Kantor Urusan Agama (KUA)/ kantor catatan sipil, atau perkawinan mereka memang sengaja tidak dicatatkan karena alasan-alasan tertentu, namun juga adakalanya perkawinan tidak dicatat karena pegawai pencatat nikah menolak untuk melaksanakan perkawinan tersebut karena ada alasan-alasan yang menurut pegawai pencatat nikah perkawinan tersebut tidak dapat dilaksanakan. Padahal akibat hukum yang ditimbulkan dari perkawinan yang tidak dicatat ini lebih banyak yang merugikan dibandingkan manfaat yang didapat.[6]

Demikian juga yang terjadi pada pasangan warga kecamatan daha selatan ingin mengajukan kehendak nikahnya ke Kantor Urusan Agama Kecamatan Daha Selatan namun ditolak secara resmi memakai surat penolakan disebabkan karena mereka sudah pernah menikah secara dibawah tangan pada tahun 2016 silam. Pengajuan kehendak nikah ini mereka lakukan untuk pembuatan kartu keluarga dan akte kelahiran anak harus ada buku nikah dan pernikahannya harus tercatat maka pasangan tersebut pada tahun 2019 ini bermaksud ingin meresmikan pernikahannya, namun nasib berkata lain pihak Kantor Urusan Agama Kecamatan Daha Selatan menolak kehendak nikah tersebut. Kemudian pasangan calon pengantin merasa tidak terima karena ditolak pihak Kantor Urusan Agama Kecamatan Daha Selatan, mereka mengajukan hal tersebut ke Pengadilan Agama Negara.

[6] BQ Desi Korina Sanggarti, "Pelaksanaan Pasal 21 Undang-Undang Perkawinan Tentang Penolakan Perkawinan Pegawai Pencatat Perkawinan (Studi di Kantor Urusan Agama Kecamatan Ampenan". *Jurnal Karya Ilmiah* (2018), 1.

Pengadilan Agama mengabulkan permohonan Pemohon I dan Pemohon II. Pengadilan Agama menilai pihak Kantor Urusan Agama Kecamatan Daha Selatan tidak mempunyai alasan hukum untuk menolak kehendak nikah tersebut. Pengadilan Agama tidak memberikan jalan keluar untuk itsbat nikah hanya memerintahkan Kepala KUA untuk menikahkan serta mencatat pernikahan tersebut. Padahal di dalam KHI Pasal 7 jelas menyebutkan adanya itsbat nikah jika pernikahan tersebut tidak mempunyai halangan untuk menikah, yang bersangkutan harusnya mendapatkan pengesahan bukan akad ulang. Dari beberapa alasan serta masalah yang terjadi di KUA maupun pengadilan sangatlah bertolak belakang.

Berdasarkan adanya peristiwa penolakan kehendak nikah oleh Kantor Urusan Agama dengan alasan sudah pernah nikah siri tersebut penulis tertarik untuk meneliti permasalahan tersebut karena sudah pernah menikah siri tidak menjadi alasan untuk menolak sebuah pernikahan. Lalu penulis beri judul **"Penolakan Nikah Oleh PPN (Studi Kasus di Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Daha Selatan)".**

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana praktek penolakan nikah oleh PPN Kantor Urusan Agama Kecamatan Daha Selatan?
2. Apa alasan dan dasar hukum yang digunakan untuk menolak pernikahan oleh PPN Kantor Urusan Agama Kecamatan Daha Selatan?
3. Apa tindakan para pihak setelah pernikahannya ditolak oleh PPN Kantor Urusan Agama Kecamatan Daha Selatan?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui praktek penolakan nikah oleh PPN Kantor Urusan Agama Kecamatan Daha Selatan.
2. Untuk mengetahui alasan dan dasar hukum yang digunakan untuk menolak pencatatan pernikahan oleh PPN Kantor Urusan Agama Kecamatan Daha Selatan.
3. Untuk mengetahui tindakan para pihak setelah pernikahannya ditolak oleh PPN Kantor Urusan Agama Kecamatan Daha Selatan.

D. Signifikasi Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan berguna untuk:

1. Kepentingan studi ilmiah atau sebagai terapan disiplin ilmu syariah.
2. Menambah wawasan dan ilmu pengetahuan penulis pada khususnya dan pembaca pada umumnya tentang masalah ini maupun dari sudut pandang yang berbeda.
3. Sebagai bahan rujukan maupun bahan acuan bagi penelitian lain yang ingin meneliti masalah dari aspek yang lain dan bahan referensi bagi kalangan civitas akademika.
4. Menambah khazanah kepustakaan bagi UIN Antasari Banjarmasin dan Fakultas Syariah khususnya.

E. Definisi Operasional

Untuk menghindari kesalahpahaman serta kekeliruan interpretasi terhadap beberapa istilah yang dipakai dalam penelitian ini, maka penulis memberikan batasan istilah sebagai berikut:

1. Penolakan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) berasal dari kata tolak yang artinya proses, cara atau perbuatan menolak.[7] Dapat dikatakan bahwa penolakan adalah cara untuk menyampaikan perasaan tidak setuju terhadap sesuatu.
2. Nikah dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah ikatan (akad) perkawinan yang dilakukan sesuai dengan ketentuan hukum dan ajaran agama.[8] Dalam definisi lain nikah merupakan perbuatan yang menyatukan dua insan manusia yang didalamnya terdapat hak dan kewajiban disetiap pasangan.
3. PPN (Pegawai Pencatat Nikah) adalah pegawai negeri yang diangkat oleh Menteri Agama berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1946 pada tiap-tiap Kantor Urusan Agama (KUA) kecamatan.[9] Pegawai yang membantu mencatat administrasi dan data yang berhubungan dengan calon pengantin maupun data kepegawaian Kantor Urusan Agama (KUA).

F. Kajian Pustaka

[7] KBBI Daring, diakses melalui https://kbbi.kemdikbud.go.id/penolakan, 13 September 2020 pukul 14:24.

[8] KBBI Daring, diakses melalui https://kbbi.kemdikbud.go.id/nikah, 13 September 2020 pukul 14:24.

[9] Endah Iwandari "Efektivitas Berlakunya PP Nomor 48 Tahun 2014 Tentang Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Kementerian Agama (Studi di KUA Kecamatan Toroh Kabupaten Grobogan)", Skripsi Fakultas Syari'ah UIN Walisongo Semarang, 2015.

Pembahasan tentang penolakan nikah oleh PPN Kantor Urusan Agama Kecamatan Daha Selatan sudah banyak diteliti dan dikaji dalam berbagai bentuk karya tulis. Baik dalam bentuk buku, skripsi atau yang lainnya, dengan berbagai judul dan permasalahan yang biasa dijadikan berbagai sumber informasi. Dalam sekian banyak karya tulis ilmiah tentang penolakan nikah oleh PPN Kantor Urusan Agama Kecamatan Daha Selatan ada beberapa kajian atau penelitian yang berhubungan dalam permasalahan ini, antara lain :

Skripsi Zainul Arifin (21110018) Jurusan Ahwal Al-Syakhshiyyah Fakultas Syari'ah Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Salatiga yang berjudul "Penolakan Kantor Urusan Agama (KUA) Dalam Menikahkan Janda Hamil (studi kasus di KUA Kuwarasan Kabupaten Kebumen)".[10] Pada skripsi diatas membahas tentang kasus janda yang hamil di luar pernikahan dan bermaksud ingin menikah, tetapi ternyata Kantor Urusan Agama Kecamatan Kuwarasan tidak serta merta menerima dan menikahkan janda hamil tersebut. Agaknya ada kesenjangan antara peraturan hukum dengan praktek yang terjadi. Selain itu penulis skripsi diatas juga ingin meneliti lebih lanjut tentang populasi kasus penolakan menikahkan janda hamil di Kantor Urusan Agama Kecamatan Kuwarasan Kabupaten Kebumen setelah berlakunya UUP No.1 tahun 1974.

Syaukani Hamim dalam Skripsinya Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim, tahun 2015 berjudul "Penolakan Kantor Urusan Agama Atas Pernikahan Janda di Bawah Umur Yang Pernah Mendapat Dispensasi Kawin Dari Pengadilan Agama (Studi Kasus di Kantor Urusan Agama Kecamatan Kauman

[10] Zainul Arifin "Penolakan Kantor Urusan Agama (KUA) Dalam Menikahkan Janda Hamil (Studi Kasus di KUA Kuwarasan Kabupaten Kebumen)", (Skripsi Fakultas Syari'ah IAIN Salatiga, 2015).

Tulungagung)"[11]. Pada penelitian diatas bertujuan untuk mengetahui landasan pihak Kantor Urusan Agama menolak menikahkan janda di bawah umur padahal sudah pernah mendapat dispensasi kawin, selain itu juga untuk mengetahui langkah hukum yang dilakukan janda di bawah umur setelah ditolak pernikahannya oleh Kantor Urusan Agama. Berdasarkan surat penolakan dari Kantor Urusan Agama tersebut, kemudian orangtua calon mempelai mengajukan dispensasi kawin yang kedua kepada Pengadilan Agama Kabupaten Tulungagung. Setelah melalui proses persidangan, majelis hakim kemudian menetapkan untuk mengabulkan permohonan dispensasi kawin terhadap calon mempelai yang ditolak pernikahannya tersebut.

Muhammad Yusuf dalam Skripsi Universitas Islam Negeri Antasari Banjarmasin, tahun 2019 berjudul "Penolakan Kehendak Nikah Berwali Hakim di KUA Kecamatan Daha Utara".[12] Penelitian di atas membahas tentang peristiwa yang terjadi di Kantor Urusan Agama Kecamatan Daha Utara Kabupaten Hulu Sungai Selatan ketika calon mempelai ingin mengajukan pernikahan dengan wali hakim, akan tetapi pihak Kantor Urusan Agama menolak untuk menikahkan calon mempelai tersebut. Ada beberapa alasan sehingga wali nasabnya tidak dapat bertindak atau tidak bisa hadir atau tidak diketahui keberadaannya (*ghaib*), maka di Kantor Urusan Agama Kecamatan Daha Utara tersebut, pegawai pencatat nikah yang mengangkat wali hakim untuk dijadikan wali dalam akad nikah tersebut

[11] Syaukani Hamim "Penolakan Kantor Urusan Agama Atas Pernikahan Janda Di Bawah Umur Yang Pernah Mendapat Dispensasi Kawin Dari Pengadilan Agama", (Skripsi Fakultas Syari'ah UIN Maulana Malik Ibrahim Malang, 2015).

[12] Muhammad Yusuf "Penolakan Kehendak Nikah Berwali Hakim di KUA Kecamatan Daha Utara", (Skripsi Fakultas Syari'ah UIN Antasari Banjarmasin, 2019).

sehingga kedudukan wali nasab jadi berpindah kepada wali hakim. Akan tetapi dalam hal ini Kepala Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Daha Utara menolak untuk menikahkan sebagai wali hakim dengan alasan yang tampak kurang tepat.

Rika Nur Laili dan Lukman Santoso dalam jurnal Hukum dan Pranata Sosial Islam Volume 3, Nomor 1, tahun 2021 berjudul Analisis Penolakan Isbat Nikah Perspektif Studi Hukum Kritis. Pada jurnal ini menguraikan problem penolakan isbat nikah karena menikah siri yang ditolak oleh Pengadilan Agama. Dan penelitian tersebut terfokuskan kajian pada paradigma interpretasi hukum hakim atas penolakan isbat nikah yang kemudian dianalisis berdasarkan perspektif studi hukum kritis.[13]

BQ Desi Korina Sanggariti dalam jurnal karya ilmiah tahun 2018 berjudul Pelaksanaan Pasal 21 Undang-Undang Perkawinan Tentang Penolakan Perkawinan Oleh Pegawai Pencatat Perkawinan (Studi di Kantor Urusan Agama Kecamatan Ampenan). Pada penelitian ini membahas prosedur pelaksanaan Pasal 21 Undang-Undang Perkawinan mengenai penolakan perkawinan di Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Ampenan dan membahas upaya hukum yang dapat dilakukan oleh pihak yang perkawinannya ditolak oleh Pegawai Pencatat Perkawinan.[14]

---

[13] Rika Nur Laili dan Lukman Santoso. "Analisis Penolakan Isbat Nikah Perspektif Studi Hukum Kritis". *Jurnal Hukum dan Pranata Sosial Islam*. No 1. (2021), 2.

[14] BQ Desi Korina Sanggarti. "Pelaksanaan Pasal 21 Undang-Undang Perkawinan Tentang Penolakan Perkawinan Pegawai Pencatat Perkawinan (Studi di Kantor Urusan Agama Kecamatan Ampenan*". Jurnal Karya Ilmiah* (2018).

Dari uraian diatas terlihat bahwa penelitian terhadap penolakan pernikahan oleh pegawai pencatrat nikah di Kantor Urusan Agama (KUA) beragam sekali sebab-sebab terjadinya sebuah penolakan perkawinan.

G. Sistematika Penulisan

Penulisan skripsi ini terdiri dari lima bab yang disusun secara sistematis, dimana masing-masing bab akan membahas persoalan tersendiri, namun dalam pembahasan keseluruhan saling berkaitan, dan tiap-tiap bab akan terdiri dari sub-sub. Secara garis besar disusun sebagai berikut:

BAB I Pendahuluan, berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, signifikasi penelitian, definisi operasional, kajian pustaka, metodologi penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II Berisi landasan teori, teori tentang hal-hal yang berkenaan dengan pengertian nikah, dasar hukum nikah, rukun dan syarat nikah, prosedur pendaftaran nikah, alasan penolakan nikah, pengertian itsbat nikah, dasar hukum itsbat nikah dan prosedur itsbat nikah.

BAB III Metode Penelitian, yakni merupakan metode penelitian yang digunakan memuat jenis, sifat dan lokasi penelitian, subjek dan objek penelitian, data dan sumber data, teknik pengumpulan data, teknik pengolahan dan analisis data.

BAB IV merupakan laporan dan analisis hasil penelitian yang menguraikan tentang deskripsi data dan analisis data.

BAB V Penutup yang terdiri dari kesimpulan dan saran.