

BAB I

PENDAHULUAN

A.Latar Belakang Masalah

Perkawinan yang dilakukan oleh orang-orang Islam, dengan melengkapi syarat dan rukun perkawinan akan tetapi pelaksanaannya tidak melalui pendaftaran atau pencatatan kehendak nikah di kantor urusan agama setempat. (M.Idris Ramulyo, 1995:41).

Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 berlaku secara efektif sebagai undang-undang nasional, setelah adanya Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 sebagai peraturan pelaksana dan mulai berlaku sejak tanggal 1 oktober 1975 yang di dalamnya dijelaskan tentang mekanisme perkawinan di hadapan Pegawai Pencatat Nikah KUA setempat, salah satu dari peraturan tersebut adalah pasal 3 ayat 2 yang menyatakan bahwa pemberitahuan tersebut dalam ayat (1) dilakukan sekurang-kurangnya 10 (sepuluh) hari kerja sebelum perkawinan dilangsungkan.

Dengan demikian, berdasarkan aturan yang berlaku bahwa sebelum melangsungkan perkawinan di hadapan PPN KUA setempat, terlebih dahulu haruslah melalui pendaftaran sebagaimana diatur dalam pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975. Dengan demikian bahwa melangsungkan perkawinan dengan cara dimana dan kapan saja tidak dibenarkan menurut Peraturan Perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.

Namun dalam hal mensosialisasikan Undang-undang dan Peraturan tersebut melalui proses dan waktu yang lama, artinya masyarakat sebagai objek pelaku ada

yang telah dapat mentaati dan menjalankannya dan ada pula yang belum mentaati dan menjalankannya, hal ini disebabkan oleh beberapa faktor yang mempengaruhinya.

Kenyataan di atas terjadi terjadi di masyarakat Desa Rahayu Kecamatan Margaasih Kabupaten Bandung dalam hal melaksanakan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 dan Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975, khususnya mengenai pelaksanaan pendaftaran kehendak nikah 10 hari sebelum melangsungkan perkawinan di hadapan Pegawai Pencatat Nikah KUA setempat.

Hal tersebut di atas dibuktikan setelah dilakukan penelitian baik data maupun fakta yang mendukung pada penelitian. Menurut informasi dari P3N Desa Rahayu yaitu Bapak Usman Abdulah, bahwa pelaksanaan pendaftaran kehendak nikah belum dapat terlaksana dengan baik dikarenakan belum tersebarnya informasi kepada masyarakat secara benar mengenai tata cara pencatatan perkawinan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, hal tersebut dikarenakan pengaruh Ulama setempat yang dianggap oleh masyarakat sebagai satu-satunya yang dipercaya untuk mengeluarkan dan menetapkan suatu hukum, salah satunya adalah hukum perkawinan yang hanya didasarkan pada kitab-kitab fiqh salaf.

Jadi dengan demikian pencatatan perkawinan hanya dijadikan sebagai pengesahan belaka artinya pencatatan perkawinan dilakukan setelah akad perkawinan menurut agamanya tersebut selesai dilakukan.

Yang paling menarik bagi peneliti adalah kebiasaan masyarakat Desa Rahayu dalam melangsungkan perkawinan, dimana setiap yang akan melangsungkan perkawinan masih mementingkan akan perlengkapan pesta perkawinan dari pada mengurus administrasi perkawinan kepada pejabat dan instansi yang berwenang.

Juga dalam hal ini sering kali P3N sebagai pemborong dalam proyek perkawinan, artinya P3N yang mengurus sendiri dari mulai pengajuan N1 sampai pencatatan Akta Nikah, hal ini seringkali dilakukan dalam tenggang waktu kurang dari 10 hari. Jadi jelaslah bahwa masyarakat Desa Rahayu belum mengerti dan sadar akan hukum perkawinan dan segala peraturannya dari segi kehidupan berbangsa dan bernegara. (Wawancara, 16 Nopember 2000).

Informasi yang diperoleh dari Kaur Kesra Desa Rahayu yaitu Bapak Dadang Hanafi menyatakan bahwa salah satu tugas dari Kaur Kesra adalah membuat surat pengantar pernikahan model N1 dan mengregistersikannya dalam buku induk khusus, sebagaimana aturan menggariskan bahwa pembuatan N1 tersebut tidak dapat dibuat langsung di Kantor Desa, akan tetapi dimulai dari pengantar dari Ketua RT yang diketahui oleh Ketua RW setempat dimana yang berkepentingan berdomisili, hal tersebut dilakukan untuk menentukan status perkawinan.

Dalam pencatatan perkawinan keberadaan N1 sangat strategis, artinya N1 merupakan langkah awal dari perjalanan pencatatan perkawinan sampai terjadinya Akta Nikah yang merupakan langkah akhir dalam pencatatan perkawinan, hal tersebut belum terlaksana seoptimal mungkin di masyarakat Desa Rahayu.

Kenyataan dilapangan membuktikan bahwa dalam rangka pembuatan N1 ditemukan beberapa hambatan, diantaranya belum ada koordinasi yang baik dari aparaturnya pemerintahan yaitu dari RT, RW, Kaur Kesra yang berkaitan dengan hal ini. Hal tersebut dibuktikan berdasarkan data yang didapat dari Register N1 Desa Rahayu yang menyatakan selama tahun 2000 tercatat N1 yang telah dikeluarkan dan terdaftar sebanyak 294 lembar dengan pembagian sebagai berikut : N1 yang dipergunakan

untuk luar desa sebanyak 159 lembar dan NI dalam desa sebanyak 133 lembar, dari 133 NI baru 126 NI yang telah diproses menjadi Akta Nikah yang terdaftar di KUA Masrugaasih Kabupaten Bandung. Dengan demikian ditemukan sebanyak 13 NI yang tidak terdaftar. (wawancara, 17 Nopember 2000).

Dalam pengecekan lebih lanjut ditemukan sebanyak 7 peristiwa perkawinan yang melangsungkan perkawinannya lebih dari 10 hari setelah NI dikeluarkan dan 13 peristiwa perkawinan yang mengurus pencatatannya setelah akad perkawinan dilangsungkan menurut agama dan kepercayaannya tersebut. Dengan demikian ditemukan sebanyak 126 peristiwa perkawinan yang tidak berdasar pada peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, dengan demikian baru sekitar 4,9 % saja yang dapat mentaati dan melaksanakan peraturan dan perundang-undangan yang berlaku.

Menurut informasi dari Kepala KUA Margaasih yaitu Bapak Drs. A. Ruhiyat, bahwa masalah pendaftaran tersebut merupakan masalah yang dilematis, artinya di satu sisi PPN dalam melaksanakan pencatatan dituntut untuk berpedoman pada Undang-undang dan segala Peraturan yang berhubungan dengannya yang berlaku, di sisi lain dalam pelaksanaannya berhadapan dengan masyarakat yang menginginkan proses pencatatan tersebut dilakukan dengan cepat dan praktis, dengan demikian langkah yang ditempuh PPN adalah jalan tengah sebagai alternatif agar masyarakat tidak terlalu jauh dari sentuhan hukum perkawinan yaitu dengan cara langsung membawa surat model NB dan blanko Akta Nikah pada setiap peristiwa perkawinan yang dilaksanakan secara bedolan, hal tersebut dilakukan untuk memperkenalkan bahwa setiap peristiwa perkawinan harus dicatat menurut Undang-undang dan

Peraturan yang berlaku di Indonesia khususnya tentang proses pencatatan perkawinan.

Jadi, dengan demikian, menurut informasi di atas belum ada satu peristiwa perkawinan yang dilakukan di balai nikah KUA Margaasih dan sistem bedolanlah yang sering dipergunakan. Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan dan Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 sebagai aturan pelaksana baru ditaati dan dilaksanakan oleh pihak tertentu dalam hal ini adalah pejabat KUA Margaasih, P3N Desa Rahayu dan Kaur Kesra Desa Rahayu, jadi dengan demikian informasi belum terarah kepada pihak yang berkepentingan yaitu masyarakat yang menjadi objek pelaku dalam masalah ini, khususnya masyarakat Desa Rahayu Kecamatan Margaasih Kabupaten Bandung. (Wawancara, 1 Januari 2001).

B. Perumusan Masalah

Dari uraian di atas dapat kita pahami bahwa peristiwa perkawinan yang terjadi di negara Republik Indonesia umumnya dan di Desa Rahayu khususnya harus tercatat menurut peraturan perundang-undangan yang legal dan berlaku di Indonesia dalam hal ini adalah UU No.1 Tahun 1974 tentang perkawinan dan PP Nomor 9 Tahun 1975 sebagai aturan pelaksana.

Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 dan seluruh peraturannya sebagai Materi Hukum tidak akan tersosialisasikan tanpa didukung oleh Subyek dan Obyek Hukum, dalam hal ini aparatur pemerintah yang terkait dan masyarakat. Seperti halnya dalam hal pendaftaran kehendak nikah 10 hari sebelum melangsungkan akad

nikah di hadapan Pegawai Pencatat Nikah KUA setempat dalam aplikasinya sangat tergantung pada unsur Subyek Hukum, Materi Hukum dan Obyek Hukum.

Ketiga unsur di atas yaitu Subyek Hukum, Materi Hukum dan Obyek tersebut menjadi penentu yang berpeluang menjadi penunjang dan penghambat akan pelaksanaan pendaftaran tersebut.

Berkenaan dengan masalah tersebut diajukan beberapa pertanyaan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah proses pelaksanaan pengadministrasian perkawinan di Desa Rahayu Kecamatan Margaasih Kabupaten Bandung ?
2. Faktor apa saja yang menghambat pelaksanaan pendaftaran kehendak nikah 10 hari sebelum melangsungkan akad nikah di hadapan PPN KUA Margaasih di Masyarakat Desa Rahayu ?
3. Upaya apa saja yang telah dilakukan oleh PPN KUA Margaasih terhadap pelaksanaan pendaftaran kehendak nikah yang kurang dari 10 hari di Masyarakat Desa Rahayu ?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan yang hendak dicapai dalam hal ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui proses pengadministrasian perkawinan di Masyarakat Desa Rahayu Kecamatan Margaasih Kabupaten Bandung.
2. Untuk mengetahui faktor penghambat pelaksanaan pendaftaran kehendak nikah 10 hari sebelum melangsungkan akad nikah di hadapan PPN KUA Margaasih di Masyarakat Desa Rahayu.

3. Untuk mengetahui sejauhmana upaya-upaya yang telah dilakukan oleh PPN KUA Margaasih terhadap pelaksanaan pendaftaran kehendak nikah yang kurang dari 10 hari pada masyarakat Desa Rahayu.

D. Kerangka Pemikiran

Faktor idiil adalah pedoman yang tetap dan harus diikuti oleh pembentuk undang-undang atau badan-badan negara lainnya dalam melakukan tugasnya, yaitu keadilan dan kesejahteraan masyarakat. Adapun faktor kemasyarakatan adalah kondisi yang aktual dalam masyarakat, dan kenyataan ini merupakan input bagi para pembentuk undang-undang, dengan faktor idiil menentukan aturan-aturan hukum dan faktor masyarakat yang berpengaruh dalam pembentukan hukum antara lain: Struktur ekonomi dan kebutuhan masyarakat, kebiasaan yang hidup dalam masyarakat, tertib hukum yang berlaku, pandangan dan pendapat keagamaan dan kesusilaan rakyat dan pendapat umum

Secara formal atau berdasarkan pembentukannya, undang-undang dapat diartikan sebagai suatu peraturan yang dikeluarkan oleh badan-badan negara yang kompeten di negara kita, badan negara yang berwenang tersebut adalah Dewan Perwakilan Rakyat bersama-sama dengan Pemerintah. (Pipin Saripin, S.H, 1994:28).

Undang-undang No. 1 tahun 1974 tentang perkawinan selanjutnya disebut undang-undang perkawinan disahkan oleh presiden pada tanggal 2 januari 1974 dan diundangkan dalam Lembaran Negara No. 3019. UUP ini mempunyai sistematik sebagai berikut:

1. Konsideran (alasan-alasan dikeluarkannya Undang-undang ini) yang terdiri dari:

- a. Dasar Pertimbangan: satu alinea.
- b. Dasar Hukum:
 - 1). Pasal 5 ayat (1), Pasal 20 ayat (1), Pasal 27 ayat (1), dan Pasal 29 Undang-Undang Dasar 1945.
 - 2). Ketetapan MPR No. IV/MPR/ 1973 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.
2. Diktum yang berbunyi: Memutuskan: Menetapkan Undang-Undang tentang perkawinan.
3. Batang Tubuh atau Isi Undang-Undang Perkawinan.
4. Penjelasan Undang-Undang Perkawinan

Adapun dasar pertimbangan Pemerintah Republik Indonesia dan DPR untuk mengeluarkan Undang-Undang ini ialah bahwa sesuai dengan falsafah Pancasila serta cita-cita untuk pembinaan hukum nasional, perlu adanya Undang-undang tentang perkawinan yang berlaku bagi semua warga Indonesia.

Sebagai dasar bagi penyusunan undang-undang perkawinan ini disebutkan peraturan-peraturan yang berikut:

- a. UUD 1945:
 - 1). Pasal 5 ayat 1: Presiden memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang dengan persetujuan DPR;
 - 2). Pasal 20 ayat 1: Tiap-tiap Undang-Undang menghendaki persetujuan DPR;
 - 3). Pasal 27 ayat 1: Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam Hukum dan Pemerintahan dan wajib menjunjung Hukum dan Pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya;

4). Pasal 29:

ayat 1: Negara berdasar atas ketuhanan Yang Maha Esa;

ayat 2: Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.

b. Ketetapan MPR No. IV/MPR/1973 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara, antara lain:

1). Landasan:

Garis-Garis Besar Haluan Negara disusun berdasarkan landasan idial Pancasila dan konstitusional UUD 1945;

2). Modal Dasar.

Kepercayaan dan keyakinan Bangsa atas kebenaran falsafah Pancasila merupakan modal sikap mental yang dapat membawa Bangsa menuju cita-citanya;

3). Agama dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa:

Atas dasar Kepercayaan Bangsa Indonesia terhadap Tuhan Yang Maha Esa, maka perikehidupan beragama dan perikehidupan berkepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa didasarkan atas kebebasan menghayati dan mengamalkan Ketuhanan Yang Maha Esa sesuai dengan falsafah Pancasila.

Dengan perumusan pada pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Perkawinan ini, tidak ada perkawinan diluar hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945. Tiap-tiap perkawinan yang

dilaksanakan menurut ketentuan pasal 2 ayat (1) UUP dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku (pasal 2 ayat 2). (C.S. T. Kansil, 1989:222-224).

Perjalanan dan keberadaan Undang-undang Perkawinan Nomor 1 tahun 1974 telah berusia 26 tahun, waktu yang sudah lama ini sebenarnya sudah cukup untuk membentuk masyarakat yang mengerti dan sadar akan hukum dan perundang-undangan, namun dalam kenyataannya pelaksanaannya belum berjalan sesuai dengan yang diharapkan, masih banyak penyimpangan-penyimpangan dalam pelaksanaan perkawinan akibat kurangnya kesadaran dan pemahaman akan pentingnya pendaftaran dan pencatatan perkawinan.

Peraturan perundang-undangan yang mendukung atas Undang-Undang Perkawinan No. 1 tahun 1974 dan menjadi peraturan pelaksana atas undang-undang tersebut, diantaranya: Undang-Undang No. 22 tahun 1946, Undang-Undang No. 32 tahun 1954, Peraturan Menteri Agama No. 3 tahun 1975, Peraturan Pemerintah No. 9 tahun 1975, Peraturan Menteri Agama No. 2 tahun 1990 dan Peraturan Menteri Agama No.154 tahun 1991 dan masih banyak lagi peraturan yang berkenaan dengan masalah ini.

Dalam Undang-Undang Perkawinan dinyatakan, bahwa suatu perkawinan adalah sah bilamana dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu; dan di samping itu tiap-tiap perkawinan harus dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

E. Langkah-langkah Penelitian

Untuk melakukan penelitian ini ditempuh langkah-langkah sebagai berikut:

1. Penentuan Metode Penelitian

Dalam penelitian ini digunakan metode Evaluasi Formatif, karena metode ini dianggap sesuai dengan masalah yang sedang diteliti, yaitu melakukan penilaian terhadap faktor-faktor pendukung dan penghambat tentang pelaksanaan pendaftaran kehendak nikah 10 hari sebelum memalangsungkan akad nikah di hadapan PPN KUA Margaasih oleh masyarakat Desa Rahayu Kecamatan Margaasih Kabupaten Bandung.

2. Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini meliputi:

- a. Data Primer, yaitu data yang diperoleh dari responden secara langsung, dalam hal ini adalah Bapak Dadang Hanapi (Kaur Kesra Desa Rahayu), Bapak Usman Abdulah (P3N Desa Rahayu), dan Bapak Drs. A. Ruhiyat (Kepala KUA Margaasih).
- b. Data Sekunder, yaitu data yang diperoleh dari buku literatur, data tertulis dari Desa Rahayu dan KUA Margaasih yang berkompeten yang ada hubungannya dengan permasalahan yang sedang diteliti dan pihak lain yang mendukung dan melengkapi data yang ada.

3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini meliputi wawancara (interview) dan kepustakaan.

a. Wawancara

Wawancara adalah suatu kegiatan dalam rangka mengumpulkan data yang dilakukan dengan bercakap-cakap berhadapan muka dengan responden. Dalam

perkawinan di rumah masing-masing dari tanggal 1 September sampai 15 Nopember 2000, dengan aparat Desa Rahayu dalam hal ini adalah Kaur Kesra dilakukan di Kantor Desa setempat pada tanggal 17 Nopember 2000 dan tanggal 1 Januari 2001, dengan P3N Desa Rahayu pada tanggal 18 Nopember 2000 dan dengan aparat Kantor Urusan Agama Kecamatan Margaasih yang dilakukan di KUA langsung pada tanggal 20 Nopember 2000.

b. Kepustakaan

Dengan studi kepustakaan, dikumpulkan data yang berhubungan dengan cara mengkaji buku-buku literatur, kitab, majalah dan lain sebagainya yang mempunyai keterkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

4. Analisis Data

Analisis data dilakukan dengan cara:

- a. Menginventarisir masalah atau mengkatagorikannya dengan cara data yang telah dikumpulkan kemudian diinventarisir sesuai dengan tujuan penelitian.
- b. Mengklasifikasikan masalah dengan cara menggolongkan data-data yang dihasilkan sesuai dengan tujuan penelitian.
- c. Mengkorelasikan masalah dengan cara data yang ada dihubungkan sesuai dengan rumusan masalah yang diteliti.
- d. Menyimpulkan data dengan cara data yang ada disimpulkan baik secara umum maupun secara khusus sesuai dengan tujuan penelitian yang dimaksud.