

BAB 1

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Perkawinan menurut pasal 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, yang dimaksud perkawinan adalah ikatan antara seorang pria dan seorang wanita sebagai suami isteri dengan tujuan membentuk keluarga yang harmonis dan tahan lama, berdasarkan Tuhan Yang Maha Esa. Dengan demikian, pernikahan adalah sebuah perjanjian yang meliputi makna yang terkandung dalam kata atau ucapan "nikah", dan merupakan pernyataan yang sah serta sakral.¹

Perkawinan adalah bagian dari budaya yang teratur, artinya budaya yang selalu berkembang seiring perkembangan kehidupan masyarakat. Aturan tentang perkawinan sudah ada sejak zaman dahulu kala, ketika para tokoh masyarakat adat atau tokoh agama mempertahankan perkawinan antara anggota masyarakat tertentu. Seiring berjalannya waktu, aturan perkawinan itu terus berkembang di tengah masyarakat, terutama di tempat-tempat yang memiliki pemerintahan. Di Indonesia, aturan perkawinan sudah ada sejak masa kerajaan seperti Sriwijaya dan Majapahit, hingga masa kolonial Belanda, sampai sekarang setelah Indonesia merdeka. Di Indonesia sendiri aturan atau tata cara pernikahan bagi setiap agama berbeda-beda baik cara pelaksanaan

¹Santoso, *Hakekat Perkawinan Menurut Undang-undang Perkawinan, Hukum Islam Dan Hukum Adat*, Jurnal YUDISIA: UNISSULA Semarang, Vol. 7, No. 2, Desember 2016, hal. 413

maupun lokasi tempatnya. Untuk pencatatan perkawinan di bagi menjadi dua yaitu Kantor Urusan Agama (KUA) bagi umat Islam, Sedangkan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil (DISPENDUKCAPIL) bagi yang beragama selain Islam (Katholik, Kristen, Buddha, Hindu, Konghucu, Penghayat dan lain-lain). Aturan pencatatan perkawinan bagi non Muslim sudah tertera pada Pasal 2 Ayat 2 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan bahwa Pencatatan perkawinan dari mereka yang melangsungkan perkawinannya menurut agamanya dan kepercayaannya itu selain agama Islam, dilakukan oleh pegawai pencatat perkawinan pada kantor catatan sipil sebagaimana dimaksud dalam berbagai perundang-undangan mengenai pencatatan perkawinan.²

Namun hal tersebut mungkin saja dapat berubah setelah munculnya usulan atau wacana dari Kementerian Agama Republik Indonesia (Kemenag RI) dalam rapat kerja nasional (RAKERNAS) yang berlangsung dari tanggal 5-7 Februari 2024. Dalam rapat tersebut Menteri Agama Yaqut Cholil Qoumas menyampaikan pendapatnya yang ingin menjadikan Kantor Urusan Agama (KUA) sebagai pusat pelayanan keagamaan serta pencatatan perkawinan bagi seluruh umat beragama. Tentunya dengan munculnya usulan ini menimbulkan kontroversi di kalangan masyarakat bahkan para petinggi lembaga negara. Berdasarkan Peraturan Menteri Agama terbaru Pasal 1 Poin 18 Nomor 30 Tahun 2024 yang berbunyi: “Kantor Urusan Agama yang selanjutnya

²Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan UU No. 1 Tahun 1974 *Tentang Perkawinan*, hal. 2

disingkat KUA adalah unit pelaksana teknis pada kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agama yang melaksanakan tugas di bidang layanan bimbingan masyarakat Islam”.³

Setelah munculnya usulan tersebut dan timbulnya kontroversial dikalangan umat beragama, maka penulis akan mengangkat permasalahan ini menjadi sebuah skripsi. Dengan melakukan penelitian berupa wawancara terhadap pegawai KEMENAG, sepuluh KUA yang meliputi KUA Kecamatan Pucanglaban, KUA Kecamatan Kalidawir, KUA Kecamatan Ngunut, KUA Kecamatan Sumbergempol, KUA Kecamatan Boyolangu, KUA Kecamatan Tulungagung, KUA Kecamatan Kedungwaru, KUA Kecamatan Kauman, KUA Kecamatan Karangrejo, KUA Kecamatan Ngantru serta Penghayat Kepercayaan yang berlokasi di Tulungagung. Peneliti akan mengkajinya dengan menggunakan teori Al-Mashlahah yang berfokus pada pemeliharaan kepentingan umum terutama dalam menghilangkan kesulitan atau masalah-masalah sosial kemasyarakatan sehingga bisa mendatangkan kebaikan. Selain berfokus pada teori Al-Mashlahah peneliti juga akan mengolah hasil penelitian dengan dilihat dari sudut teori good governance untuk mencari efisiensi apakah nantinya pelayanan di KUA untuk semua agama ini adalah hal tepat dan lebih baik atau tidak. Dengan demikian peneliti menjadikannya bahan penelitian dalam skripsi saya yang berjudul **“Wacana Pencatatan Perkawinan Bagi Semua Agama Di Kantor Urusan Agama (Persepsi Pegawai Kementerian Agama (KEMENAG), Kantor Urusan Agama**

³Peraturan Menteri Agama Nomor 30 Tahun 2024 *Tentang Pencatatan Pernikahan*, hal. 3

(KUA) dan Penghayat Kepercayaan di Kabupaten Tulungagung Dalam Teori Al-Mashlahah)”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas guna penelitian ini lebih tertata, maka peneliti membuat rumusan masalah dengan bentuk pertanyaan sebagai berikut:

1. Bagaimana persepsi pegawai KEMENAG, KUA dan Penghayat Kepercayaan terkait usulan Kementerian RI tentang pencatatan perkawinan bagi semua agama dilakukan di KUA?
2. Bagaimana analisis teori Al-Mashlahah terhadap usulan Kementerian RI tentang pencatatan perkawinan bagi semua agama dilakukan di KUA?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang telah dirumuskan di atas, maka timbul tujuan dari penelitian ini sebagai tambahan dalam penelitian ini, yaitu sebagai berikut:

- 1) Untuk mengetahui bagaimana persepsi pegawai KEMENAG, KUA dan Penghayat Kepercayaan terkait usulan Kementerian RI tentang pencatatan perkawinan bagi semua agama dilakukan di KUA.
- 2) Untuk mengetahui bagaimana analisis teori Al-Mashlahah terhadap usulan Kementerian RI tentang pencatatan perkawinan bagi semua agama dilakukan di KUA.

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian yang sudah peneliti jelaskan di atas, peneliti berharap penelitian ini bisa memberikan manfaat baik dari segi teori maupun praktik. Berikut ini manfaat dari penelitian tersebut:

1. Dari segi teoritis

Semoga hasil penelitian tentang Wacana Pencatatan Perkawinan Bagi Semua Agama Di Kantor Urusan Agama (Persepsi Pegawai Kementerian Agama (KEMENAG), Kantor Urusan Agama (KUA) dan Penghayat Kepercayaan di Kabupaten Tulungagung Dalam Teori Al-Mashlahah) diharapkan dapat memberikan wawasan bagi pembaca. Dengan demikian, pembaca atau peneliti lain yang akan membaca bisa memahami dan menggunakannya sebagai sarana untuk menambah pengetahuan, khususnya bagi mahasiswa jurusan hukum keluarga islam, serta diharapkan penelitian ini bisa bermanfaat bagi masyarakat secara umum.

2. Dari segi praktis

Hasil penelitian ini diharapkan bisa memenuhi syarat akademik untuk mendapatkan gelar Sarjana Hukum di Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum Universitas Islam Negeri Sayyid Ali Rahmatullah Tulungagung, serta bisa menjadi acuan bagi peneliti lain dalam melakukan penelitian selanjutnya sebagai bahan pertimbangan. Hasil penelitian ini juga bisa digunakan sebagai bahan acuan bagi para civitas akademika, masyarakat, dan semua pihak yang terkait dengan penelitian ini.

E. Penegasan Istilah

Untuk mencegah terjadinya penafsiran yang berbeda atau pengertian ganda terhadap istilah-istilah yang digunakan dalam penelitian ini, peneliti melakukan penegasan istilah dalam dua aspek yaitu penegasan secara konseptual dan operasional. Dengan demikian, peneliti akan menjelaskan arti dari setiap istilah yang muncul dalam judul penelitian “Wacana Pencatatan Perkawinan Bagi Semua Agama Di Kantor Urusan Agama (Persepsi Pegawai Kementerian Agama (KEMENAG), Kantor Urusan Agama (KUA) dan Penghayat Kepercayaan di Kabupaten Tulungagung Dalam Teori Al-Mashlahah)”. Berikut istilah-istilah yang perlu dijelaskan dalam proposal ini yaitu:

a) Konseptual

1. Pencatatan Perkawinan

Pencatatan bersifat administratif, yang menyatakan bahwa pernikahan tersebut benar-benar terjadi.⁴ Pernikahan adalah ikatan antara seorang laki-laki dan seorang perempuan sebagai suami isteri, dengan tujuan membentuk keluarga yang bahagia dan abadi berdasarkan Tuhan Yang Maha Esa.⁵ Dengan adanya pencatatan pernikahan, ikatan tersebut secara tertulis dan jelas, sehingga diakui oleh pihak yang terlibat maupun pihak lainnya.

⁴Rian M. Sirait, *Pencatatan Perkawinan Dalam Peraturan Perundang-undangan Perkawinan Di Indonesia*, Jurnal Juristic:Universitas Audi Indonesia, Vol. 1 No. 1, April 2021, h. 2

⁵Undang-undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan

2. Persepsi

Persepsi adalah hasil dari pemikiran otak dalam memahami atau menilai suatu hal yang terjadi di sekitar seseorang.⁶

3. Pegawai

Pegawai adalah Pegawai adalah seseorang yang bekerja di suatu lembaga atau perusahaan dan mendapatkan imbalan berupa gaji atau upah. Pegawai bisa bekerja di lembaga pemerintahan maupun perusahaan swasta.

4. Kementerian Agama (KEMENAG)

Kementerian Agama adalah sebuah lembaga pemerintah yang bertugas mengurus urusan keagamaan di tingkat daerah seperti kota atau kabupaten.

5. Kantor Urusan Agama (KUA)

Kantor Urusan Agama adalah unit kerja yang bertugas melaksanakan tugas pemerintah dalam bidang agama Islam. Lingkup kerja KUA berada di wilayah tingkat kecamatan.⁷

6. Penghayat Kepercayaan

Penghayat Penghayat Kepercayaan adalah seseorang yang beriman dan beribadah kepada Tuhan Yang Maha Esa. Mereka

⁶Marco E. N. Sumarandak, Aristotulus E. Tungka dan Pingkan Peggy Egam, *Persepsi Masyarakat Terhadap Kawasan Monumen Di Manado*, Jurnal Perencanaan Wilayah dan Kota: Jurnal Spasial, Universitas Sam Ratulangi, Vol. 8 No. 2, Tahun 2021, hal. 257

⁷A. Saepudin, *Peran Kantor Urusan Agama (KUA) Dalam Melaksanakan Hukum Islam Di Indonesia*, Jurnal Diklat Keagamaan, Vol. 10, no. 4, Oktober-Desember 2016, hal. 390

menunjukkan keyakinannya dengan cara berperilaku taat dan beribadah kepada Tuhan YME dan pengamalan budi luhur yang diajarkan melalui sumber dari suatu kearifan lokal bangsa Indonesia.⁸

b) Operasional

Maksud dari judul yang peneliti teliti yaitu “Wacana Pencatatan Perkawinan Bagi Semua Agama Di Kantor Urusan Agama (Persepsi Pegawai Kementerian Agama (KEMENAG), Kantor Urusan Agama (KUA) dan Penghayat Kepercayaan di Kabupaten Tulungagung Dalam Teori Al-Mashlahah)” ialah meneliti tentang persepsi atau pandangan dari pegawai Kementerian Agama (KEMENAG), sepuluh Kantor Urusan Agama (KUA) yang meliputi KUA Kecamatan Pucanglaban, KUA Kecamatan Kalidawir, KUA Kecamatan Ngunut, KUA Kecamatan Sumbergempol, KUA Kecamatan Boyolangu, KUA Kecamatan Tulungagung, KUA Kecamatan Kedungwaru, KUA Kecamatan Kauman, KUA Kecamatan Karangrejo, KUA Kecamatan Ngantru serta Penghayat Kepercayaan yang berlokasi di Tulungagung dalam teori masalah tentang pencatatan perkawinan bagi semua agama dilakukan di KUA.

F. Sistematika Pembahasan

Tahapan ini merupakan suatu syarat untuk memahami karya tulis ilmiah. Supaya penelitian ini sistematis dan juga terarah maka penelitian ini

⁸Abdul Latif Bustami, *Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa Dan Tradisi*, Kementerian Pendidikan Dan Kebudayaan Republik Indonesia, Semarang 8 November 2016. Hal. 10

perlu menyusun sistematika pembahasan. Sistematika Pembahasan dibagi menjadi beberapa bagian, yaitu:

- 1) Bagian Awal dalam bagian ini berisi halaman sampul (*cover*) depan, halaman judul skripsi, halaman persetujuan pembimbing, halaman pengesahan, halaman kata pengantar, halaman daftar isi, halaman daftar tabel, halaman daftar gambar, halaman daftar lampiran, halaman keaslian, motto, persembahan, pedoman transliterasi, dan abstrak.
- 2) Bagian Utama terdiri dari enam sub bab dengan rincian sebagai berikut:
 - a. BAB I Pendahuluan, pada bab ini menjelaskan latar belakang yang menjadi alasan penulis tertarik untuk meneliti dan membahas wacana pencatatan perkawinan bagi semua agama yang dilakukan di Kantor Urusan Agama (KUA), dengan fokus pada persepsi pegawai Kementerian Agama (KEMENAG), KUA, dan penghayat kepercayaan di Kabupaten Tulungagung dalam teori Al-Mashlahah. Di bab ini juga dirumuskan permasalahan yang menjadi dasar pembahasan, dijelaskan tujuan penelitian, manfaat penelitian, penegasan penelitian yang relevan, serta sistematika pembahasan.
 - b. BAB II Kajian Pustaka, pada bab ini membahas tentang teori dan kajian yang relevan mengenai persepsi pegawai KEMENAG, KUA, dan penghayat kepercayaan di Kabupaten Tulungagung dalam teori masalah terkait pencatatan perkawinan bagi semua agama yang dilakukan di KUA.

- c. BAB III Metode Penelitian, dalam bab ini dijelaskan jenis penelitian yang digunakan, lokasi penelitian, responden yang terlibat, sumber data yang digunakan, teknik analisis data, cara memastikan keabsahan data, serta tahapan penelitian secara keseluruhan.
- d. BAB IV Paparan Hasil Penelitian, pada bab ini akan dijelaskan mengenai penyajian hasil analisis data yang diperoleh dari lokasi penelitian. Data tersebut diperoleh melalui wawancara kepada beberapa informan yang mampu memberikan pandangan mengenai praktik pencatatan perkawinan untuk semua agama yang dilakukan di KUA.
- e. BAB V Analisis Data atau Pembahasan, dalam bab ini nanti akan dibahas mengenai pembahasan dan analisis data. Data yang telah dikumpulkan akan digabungkan dan dianalisis. Hasil dari data yang diperoleh dalam penelitian ini akan disajikan secara deskriptif untuk menjawab pertanyaan penelitian yang telah ditetapkan sejak awal.
- f. BAB VI Penutup, bab ini berisi daftar pustaka, lampiran-lampiran, daftar riwayat hidup, serta kesimpulan dari seluruh pembahasan dan saran yang diberikan dalam penelitian ini.