

**FAKTOR-FAKTOR PENYEBAB TERJADINYA PERKAWINAN  
DIBAWAH TANGAN DI KECAMATAN MONDOKAN  
KABUPATEN SRAGEN**

Tesis

Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan  
Mencapai Derajat Magister Program Studi Ilmu Hukum  
Minat Utama : Hukum Kebijakan Publik



oleh :

Nama : Muntaha Luthfi  
NIM : S 3104025  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Konsentrasi : Hukum Dan Kebijakan Publik

**Program Pascasarjana  
Universitas Sebelas Maret (UNS)  
Surakarta  
2008**

**FAKTOR-FAKTOR PENYEBAB TERJADINYA PERKAWINAN  
DIBAWAH TANGAN DI KECAMATAN MONDOKAN  
KABUPATEN SRAGEN**

Disusun Oleh :

**MUNTAHA LUTHFI**

S.3104025

Telah disetujui oleh tim pembimbing :

Dosen Pembimbing

<b>Jabatan</b>	<b>Nama</b>	<b>Tanda Tangan</b>	<b>Tanggal</b>
Pembimbing I	Widodo Tresno, S.H.M.Hum NIP. 131 472 282	.....	.....
Pembimbing II	R. Ginting, S.H.M.H NIP. 131 411 015	.....	.....

Mengetahui  
Program Studi Ilmu Hukum  
Ketua

Prof.Dr.H. Setiono, SH.MS  
NIP 130 345 735

**FAKTOR-FAKTOR PENYEBAB TERJADINYA PERKAWINAN  
DIBAWAH TANGAN DI KECAMATAN MONDOKAN  
KABUPATEN SRAGEN**

**Disusun oleh :**

***Muntaha Luthfi***

**S 3104025**

**Telah disetujui oleh tim penguji**

Jabatan	Nama	Tanda Tangan	Tanggal
Ketua	Prof. Dr. H. Setiono, SH,MS	.....	.....
Sekretaris	Dr. Jamal Wiwoho, SH M.Hum	.....	.....
Anggota Penguji	1. Widodo T. N, S.H.M.Hum	.....	.....
	2. R Ginting,S.H. M.H	.....	.....

Mengetahui

Ketua Program	<u>Prof. Dr.H. Setiono, S.H. M.S</u>	.....
Studi Ilmu Hukum	NIP. 130 345 735	
Direktur Program	<u>Prof. Dr. Haris Mudjiman, MA, PhD</u>	.....
Pascasarjana	NIP. 130 344 454	

## PERNYATAAN

Nama : Muntaha Luthfi  
NIM : S 3104025

Menyatakan dengan dengan sesungguhnya bahwa tesis berjudul **FAKTOR-FAKTOR PENYEBAB TERJADINYA PERKAWINAN DIBAWAH TANGAN DI KECAMATAN MONDOKAN KABUPATEN SRAGEN** adalah benar-benar karya sendiri. Hal yang bukan karya dalam tesis tersebut diberi tanda *citasi* dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti saya tidak benar, maka saya bersedia menerima sanksi akademik, berupa pencabutan tesis dan gelar yang saya peroleh dari tesis tersebut.

Surakarta,

Yang Membuat Pernyataan

Muntaha Luthfi

## ABSTRAK

Muntaha Luthfi, S3104025. **FAKTOR-FAKTOR PENYEBAB TERJADINYA PERKAWINAN DIBAWAH TANGAN DI KECAMATAN MONDOKAN KABUPATEN SRAGEN.** Tesis : Program Pascasarjana, Universitas Sebelas Maret Surakarta

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui faktor-faktor penyebab terjadinya perkawinan dibawah di Kecamatan Mondokan Kabupaten Sragen dan kebijakan pemerintah (KUA) dalam menghadapi adanya perkawinan di bawah tangan di Kecamatan Mondokan Kabupaten Sragen.

Penelitian ini merupakan penelitian non doktrinal dengan menggunakan konsep hukum yang kelima yaitu hukum adalah manifestasi makna-makna simbolik para pelaku sosial sebagai dampak dalam interaksi antar mereka., jika dilihat dari sifatnya penelitian ini adalah penelitian deskriptif dengan pendekatan Kualitatif .

Lokasi penelitian diwilayah Kecamatan Mondokan Kabupaten Sragen. Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer, dengan teknik purposive sampling. Sedang teknik pengumpulan data dengan wawancara kepada para responden pelaku perkawinan dibawah tangan dan para pemegang kebijakan yaitu ketua KUA beserta stafnya dan pengambilan data kami batasi terhadap perkawinan yang terjadi dari tahun 2004-2006.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa faktor penyebab terjadinya perkawinan dibawah tangan diwilayah Mondokan Kabupaten Sragen apabila dianalisa menurut teori Friedman adalah sebagai berikut: (1) struktur hukum : karena sumber daya atau pelaksana kebijakan perkawinan di KUA Kecamatan Mondokan sangat minim yaitu 2 orang, dan Anggaran dana serta sarana dan prasarana yang minim di KUA Kecamatan Mondokan menyulitkan untuk pelaksanaan operasional kerja, (2) Substansi hukum adalah karena: Masih samarnya isi substansi hukum perkawinan terutama pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang pencatatan perkawinan apakah menjadi syarat sah perkawinan atau tidak dan rendahnya sanksi terhadap pelaku perkawinan dibawah tangan menjadikan para pelaku tidak khawatir untuk melakukan perkawinan dibawah tangan. (3) Sedang ditinjau dari sudut pandang kultur hukum adalah karena adanya beberapa anggapan/pemikiran dikalangan masyarakat khususnya responden bahwa : pencatatan perkawinan bukanlah merupakan syarat sah sebuah perkawinan. syarat sah sebuah perkawinan menurut Islam adalah ijab kabul,wali dan saksi, bahwa pernikahan akan lebih *afdhol* atau utama bila dinikahkan oleh seorang Kiai, dan adanya anggapan bahwa proses birokrasi yang susah dan panjang sehingga memakan biaya yang tidak sedikit menjadikan masyarakat memilih untuk menikah dibawah tangan. Kebijakan yang diambil pemerintah dalam hal ini KUA hanya sebatas memberikan sosialisasi kepada masyarakat setempat.

## ABSTRACT

Muntaha Luthfi, S3104025. **THE FACTORS OF CAUSING THE HAPPENING OF PRIVATE MARRIAGE ON MONDOKAN DISTRICT, SUB-PROVINCE OF SRAGEN.** Thesis: Post Graduate Program Sebelas Maret University of Surakarta

This research aim to know the factors of causing the happening of private marriage and governmental policy by giving solution to the happening of private marriage and the way of overcoming it.

This research was non doctrinal research by using fifth law concept that is Law as symbolic manifestation meanings of social perpetrator as impact of interaction among them. If seen from the character of this research is qualitative descriptive research with the micro approach.

The research location is on Mondokan District, Sub-Province of Sragen. The data used in this research is primary data, with the non probability sampling with the purposive of sampling technique. The technique of data collecting is use the interview to responder of private marriage and the owner of policy that is chief of KUA and staffs. And the data's limited to marriage that happened start from 2004-2006.

The result of the research shows that the factors of causing the happening of private marriage on Mondokan District Sub-Province Sragen can be seen by three components as theory Friedman; there are structure, substance and culture. From the structure is caused: the human resource or the executor of marriage policy in KUA on Mondokan District is very minim, there are 2 peoples, and the fund budget and the facility are minim on KUA of Mondokan District, its causing difficulty for the operational work. From the law substance is because: Still hazy the substance of marriage law especially section 2 sentence (2) of Marriage Law Number 1 Year 1974 about registered marriage is it becoming the valid condition of marriage or not and the lower of sanction to the private marriage perpetrator make them not really worry to do the private marriage. And from the culture are caused by many opinions among society specially responder that: the registered marriage is not one of the valid conditions. According to Islam, the valid conditions of marriage are *ijab, kobul, wali* and eyewitness. The marriage will be better or *afdhol* when they married by a *Kiai*, and the ascription to the long and hard bureaucracy process that need much of expense. Because of it, need to do several things are: the improvement of human resource and professionalisms of law enforcer, so that create the good professionalisms in bureaucracy or institution. And also need the cooperation between policy owner with the prominent religion to give the new idea although registered marriage is not the valid condition of marriage but it must be done to get the *kemaslahatan(kebaikan)* of society self. So that there are awareness from society self for the importance of registered marriage.

## KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadiran Tuhan Semesta Alam, yang telah memberikan segala karunia dan limpahan kasih sayang-Nya. Atas kehendak-Nyalah tesis ini dapat terselesaikan.

Banyak sekali hambatan dan kesulitan yang terjadi dalam proses penulisan tesis ini, namun atas kehendak dan pertolongan-Nya tesis ini dapat terselesaikan. Terimakasih kepada seluruh pihak yang telah ikut serta memberikan dorongan dan bantuan kepada penulis, ucapan terimakasih terucap kepada yang terhormat:

1. Prof. Dr. Haris Mudjiman, M.A. PhD, selaku Direktur Pascasarjana UNS Surakarta.
2. Prof. Dr. Setiono, S.H. M.S, selaku Ketua Program Studi Ilmu Hukum Pascasarjana UNS Surakarta.
3. Bapak Yahmin, Sos,I selaku Ketua KUA Mondokan Kabupaten Sragen
4. Bapak Fatkhurozzi selaku penghulu di KUA Mondokan Kabupaten Sragen
5. Bapak Widodo Tresno Novianto,SH. M.Hum selaku pembimbing I
6. Bapak R Ginting.SH.MH Selaku pembimbing II
7. Keluarga besar Bapak Abu Amar S.H yang selalu memberikan dorongan dan dukungan dalam penyelesaian tesis ini.
8. Keluarga besar Sragen beserta isteri dan anakku tersayang yang selalu membantu menyelesaikan penulisan tesis ini.
9. Keluarga besar Magelang yang selalu memberikan dorongan semangat dalam menyelesaikan tesis ini.
10. Serta berbagai pihak yang tidak mungkin disebutkan satu persatu.

Semoga amal ibadah kebaikan dibalas oleh Tuhan Semesta Alam dengan kebaikan yang berlimpah.

Walapun disadari dalam penulisan tesis ini masih banyak sekali kekurangan, namun diharapkan tesis ini bermanfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan dan juga dunia pragmatika.

Surakarta,.....

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERSETUJUAN.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
HALAMAN PERNYATAAN.....	iv
HALAMAN ABSTRAK.....	v
DAFTAR GAMBAR.....	x
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Perumusan Masalah.....	5
C. Tujuan Penelitian.....	6
D. Manfaat Penelitian.....	6
BAB II KAJIAN TEORI.....	8
A. Kerangka Teori.....	7
1. Arti Perkawinan Menurut Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan.....	8
2. Perkawinan Dibawah Tangan.....	12
3. Teori Bekerjanya Hukum.....	17
B. Penelitian Yang Relevan.....	19
C. Kerangka Pemikiran.....	21
BAB III METODHE PENELITIAN.....	23
A. Jenis Penelitian.....	23
B. Lokasi Penelitian.....	25
C. Jenis Data Dan Sumber Data.....	25
D. Teknik Pengumpulan Data.....	26
E. Analisis Data.....	27
F. Batasan Operasional Penelitian.....	29



BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN PENELITIAN.....	31
A. Hasil Penelitian.....	31
1. Deskripsi Wilayah Kecamatan Mondokan Kabupaten Sragen.....	31
2. Deskripsi pelaksana Kebijakan Pemerintah (KUA) tentang perkawinan Di Kecamatan Mondokan Kabupaten Sragen.35	
3. Hasil wawancara.....	36
a. Struktur.....	48
b. Substansi.....	42
c. Kultur.....	47
B. Pembahasan.....	52
1. Faktor-Faktor Penyebab Terjadinya Perkawinan Dibawah Tangan Di Kecamatan Mondokan Kabupaten Sragen... 52	
2. Kebijakan Pemerintah (KUA) dalam menghipi perkawinan dibawah tangan.....	56
 BAB V PENUTUP.....	 69
A. Kesimpulan.....	69
B. Implikasi.....	70
C. Saran.....	71
DAFTAR PUSTAKA.....	72
LAMPIRAN.....	76

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Kerangka berpikir.....	27
Gambar 2. Model Analisis Interaktif.....	35

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. LATAR BELAKANG MASALAH**

Perkawinan merupakan sebuah proses dimana seorang akan melanjutkan kehidupannya dalam sebuah kehidupan baru bersama pasangannya dalam satu ikatan rumah tangga.

Nikah menurut arti asli ialah hubungan seksual tetapi menurut arti hukum ialah aqad (perjanjian) yang menjadikan halal hubungan seksual sebagai suami isteri antara seorang pria dengan seorang wanita (Idris Ramulyo,2004:1)

Sedang menurut Sajuti Thalib, perkawinan ialah suatu perjanjian yang suci kuat dan kokoh untuk hidup bersama secara sah antara seorang laki-laki dengan seorang perempuan membentuk keluarga yang kekal, santun menyantuni, kasih mengasihi, tenteram dan bahagia.(Idris Ramulyo,2004:1-2)

Pasal 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan menyebutkan :

“Perkawinan ialah ikatan lahir batin antara seorang pria dan seorang wanita sebagai suami isteri dengan tujuan untuk membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan keTuhanan Yang Maha Esa”

Sebagai ikatan yang suci antara seorang wanita dengan pria tentu sebuah perkawinan mempunyai tujuan yang jelas, dalam buku Soemiyati, disebutkan :

bahwa perkawinan dalam Islam adalah memenuhi tuntutan hajat tabiat kemanusiaan, berhubungan antara laki-laki dan perempuan dalam rangka mewujudkan suatu keluarga yang bahagia dengan dasar cinta dan kasih sayang, untuk memperoleh keturunan yang sah dalam masyarakat dengan mengikuti ketentuan-ketentuan yang telah diatur oleh syariah.(Soemiyati,1986:12)

Untuk hidup bersama dalam sebuah rumah tangga setiap orang tidak bisa begitu saja hidup serumah tanpa sebelumnya didahului oleh sebuah prosesi yang disebut akad nikah.

Proses akad nikah ini harus dilalui oleh setiap orang dengan berbagai macam aturan yang telah ditetapkan, baik oleh agama maupun negara. Aturan-aturan tersebut perlu ada mengingat sebuah akad nikah akan melahirkan konsekuensi hukum antara dua orang yang mengucapkan ikrar pernikahan. Dengan ijab kabul sebagai akad nikah, maka kedua mempelai telah terikat dalam sebuah perkawinan dan masing-masing memiliki hak dan kewajiban yang harus dipenuhi dan dilaksanakan

Proses pengikraran ijab kabul sebagai tanda diadakannya sebuah ikatan perkawinan antara seorang laki-laki dan wanita dengan segala syarat dan rukunnya haruslah dipenuhi, bila dilakukan tanpa mengindahkan aturan-aturan yang ada dapat menjadikan akad pernikahan tersebut tidak sah dan dengan ketidaksahan pernikahan tersebut maka pernikahan dianggap tidak ada atau yang ada hanyalah perzinahan.

Mengingat begitu beratnya proses pelaksanaan akad nikah dan berbagai macam implikasi dan konsekuensinya, maka dalam Islam, ALLah menyebutkan dalam kitab-Nya bahwa bahwa akad nikah tersebut sebagai *mitsaqon gholizha* (perjanjian yang sangat berat). Sebutan *mitsaqon gholizha* (perjanjian yang sangat berat) hanya tiga kali disebutkan dalam Al-Qur'an yaitu ketika Allah membuat perjanjian dengan Bani Israil sampai Allah mengangkat bukit tursina, ketika Allah membuat perjanjian dengan para Rosul/nabi dan ketika dua orang manusia mengadakan akad pernikahan (Fauzil Adhim, 1997:70-71).

Dalam Islam telah diatur sedemikian rupa tentang syarat dan rukun sebuah perkawinan. Para ulama berbagai *madzhab* (aliran) menerangkan bahwa syarat sahnya sebuah perkawinan harus memenuhi adanya wali nikah, dua orang saksi, mahar dan *ikrar ijab kabul* (akad pernikahan)

Begitu juga Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan Pasal 2 ayat (1) juga menyebutkan bahwa perkawinan adalah sah apabila dilakukan

menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu. Ditambahkan pula dalam ayat (2) bahwa perkawinan harus dicatatkan menurut aturan dan ketentuan yang berlaku. Jadi disamping memenuhi ketentuan syarat rukun agama sebuah perkawinan haruslah dicatatkan sesuai dengan aturan yang berlaku.

Dari uraian diatas muncul perbedaan paradigma pemikiran tentang sahnya sebuah perkawinan. Kalangan ahli agama menyebutkan bahwa sebuah perkawinan yang sudah memenuhi rukun dan syarat yang berlaku dalam Islam dianggap sudah sah karena sudah memenuhi ketentuan dan syarat dalam Islam dan juga karena tujuan dari perkawinan sendiri adalah untuk melaksanakan perintah agama. Namun beda dengan kalangan ahli hukum mereka menyebutkan bahwa demi terwujudnya tujuan-tujuan perkawinan yang telah disebutkan diatas selayaknya sebuah perkawinan memenuhi syarat-syarat perkawinan. Setidaknya sebuah perkawinan dilaksanakan harus memenuhi dua unsur yaitu unsur formal dan non formal, Disamping harus memenuhi syarat hukum agama masing-masing sebuah perkawinan harus dicatatkan menurut Peraturan Perundangan yang berlaku. Hal ini sesuai dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2). Karena sejak Tahun 1974 kita sudah mempunyai Undang Undang Perkawinan yaitu Undang-Undang yang mengatur tentang segala macam seluk-beluk pelaksanaan perkawinan, maka sebuah perkawinan haruslah dilaksanakan menurut ketentuan Undang-Undang Perkawinan diatas.

Namun dalam pelaksanaannya yang seharusnya sesuai ternyata masih terjadi pelanggaran-pelanggaran yang secara sadar atau tidak sadar dilakukan oleh sebagian masyarakat kita terutama yang menganut agama Islam, karena Undang-Undang tersebut mengatur tentang cara-cara perkawinan menurut agama Islam. Salah satu bentuk pelanggaran terhadap Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan setelah Undang-Undang tersebut diundangkan adalah perkawinan dibawah tangan.

Secara histori, perkawinan dibawah tangan muncul setelah Undang-Undang Perkawinan Tahun 1974 diundangkan , Perkawinan dibawah tangan adalah

Perkawinan yang memenuhi ketentuan hukum Islam secara materiil sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan tetapi tidak memenuhi ketentuan pencatatan sebagai syarat formal yang diatur dalam Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan. (Mukti Arto,1996:51)

Dan terbukti dari tahun 2004 sampai 2006 di Kecamatan Mondokan Kabupaten Sragen terdapat 12 orang yang melakukan perkawinan dibawah tangan.

Dari sinilah penulis merasa tertarik untuk menganalisa tentang adanya perkawinan dibawah tangan yaitu perkawinan yang hanya memenuhi ketentuan syariat agama Islam saja, paradigma pemikiran apa yang melatar belakangi keberadaan perkawinan dibawah tangan tersebut. Lebih kongkritnya ada beberapa alasan yang melatar belakangi ketertarikan penulis dalam memilih tema dan wilayah Kecamatan Mondokan sebagai basis penelitian penulis :

1. Kuatnya kultur Islami diwilayah Kecamatan Mondokan Kabupaten Sragen.
2. Pemuka agama di Kecamatan Mondokan Kabupaten Sragen masih memegang peranan yang sangat penting dalam tatanan kehidupan sosial masyarakat.
3. Dan yang tak kalah pentingnya adalah adanya pelaku perkawinan dibawah tangan itu sendiri.

Jika dihubungkan dengan bentuk kebijakan pemerintah keberadaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan yang merupakan salah satu bentuk kebijakan pemerintah tentang perkawinan, kebijakan tersebut seharusnya dapat berjalan dengan efektif karena mempunyai tujuan untuk melindungi kepentingan-kepentingan kedua pelaku perkawinan tapi dalam kenyataannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan kurang bekerja secara efektif terbukti dengan masih adanya perkawinan dibawah tangan. Hal ini tentunya menimbulkan pertanyaan tentang penyebab terjadinya perkawinan dibawah tangan

Departemen agama dan KUA selaku pemegang kebijakan dalam pelaksanaan UU Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan tentunya juga telah melakukan berbagai macam sosialisasi terhadap pentingnya sebuah pencatatan perkawinan namun dengan masih terjadinya perkawinan dibawah tangan mengindikasikan kurang berjalannya kebijakan pemerintah tersebut

Seiring dengan masih adanya perkawinan dibawah tangan, dan, melihat belum adanya solusi kongkrit terhadap terjadinya perkawinan dibawah tangan oleh pihak *stickholder* dalam hal ini KUA yang mana merupakan perpanjangan tangan atau pihak pelaksana kebijakan dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan, maka penulis sangat tertarik untuk meneliti tentang faktor-faktor penyebab terjadinya perkawinan dibawah tangan

## **B. PERUMUSAN MASALAH**

Berdasarkan uraian latar belakang masalah diatas, maka rumusan masalah yang akan dikaji penulis adalah sebagai berikut :

1. Mengapa di Kecamatan Mondokan Kabupaten Sragen masih terjadi perkawinan dibawah tangan?
2. Bagaimana kebijakan pemerintah dalam hal ini KUA Kecamatan Mondokan untuk menanggulangi adanya perkawinan dibawah tangan?

## **C. TUJUAN PENELITIAN**

Berdasarkan rumusan masalah tersebut maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui faktor-faktor yang menjadi penyebab terjadinya perkawinan dibawah tangan di Kecamatan Mondokan Kabupaten Sragen.
2. Untuk mengetahui kebijakan pemerintah dalam hal ini KUA Kec Mondokan dalam menyelesaikan masalah perkawinan dibawah tangan.

#### **D. MANFAAT PENELITIAN**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat secara teoretis dan praktis sebagai berikut :

1. Manfaat teoretis :

- a) Hasil penelitian ini diharapkan memberikan manfaat bagi perkembangan pemikiran dalam bidang hukum khususnya berkaitan dengan kebijakan pemerintah dalam pelaksanaan perkawinan yang sesuai dengan hukum materiil dan formil.
- b) Menambah jumlah kepustakaan mengenai kebijakan pemerintah tentang perkawinan dibawah tangan dan bagaimana solusi yang dapat diambil guna penyelesaian perkara yang ditimbulkan akibat terjadinya perkawinan dibawah tangan.

2. Manfaat Praktis :

- a) Hasil penelitian diharapkan dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan bagi pemegang kebijakan dalam penyelesaian kasus-kasus perkawinan dibawah tangan.
- b) Hasil penelitian diharapkan dapat digunakan sebagai masukan dalam pelaksanaan perkawinan yang sesuai dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan.



## **BAB II**

### **KAJIAN TEORI**

#### **A. KERANGKA TEORI**

Dalam buku pengantar penelitian hukum karangan Soerjono Soekanto,

“Pengertian teori secara sederhana adalah sebagai cara untuk mengklasifikasikan fakta sehingga semua fakta dapat dipahami sekaligus. Apabila teori dihubungkan dengan hukum maka teori hukum merupakan kelanjutan dari usaha untuk mempelajari hukum positif yang berhadapan dengan peraturan-peraturan hukum dengan segala cabang kegiatan dan permasalahannya. Teori hukum mengejar permasalahan hakiki dari hukum” (Soerjono Soekanto,1986:125)

Teori memberikan sarana untuk merangkum dan memahami masalah secara lebih baik, hal-hal yang semula kelihatan tersebar dan berdiri sendiri dapat disatukan dan ditunjukkan kaitannya satu sama lain secara bermakna. Teori memberikan penjelasan dengan cara mengorganisasikan dan mensistematisasikan masalah yang dibicarakan (Satjipto Rahardjo,1996:224)

Sedang menurut Soerjono Soekanto kerangka teori mempunyai tujuan sebagai berikut :

- a. Teori tersebut berguna untuk lebih mempertajam atau lebih mengkhususkan fakta yang hendak diselidiki atau diuji kebenarannya.
- b. Teori sangat berguna dalam mengembangkan sistim klasifikasi fakta, membina struktur konsep-konsep serta memperkembangkan definisi-definisi.
- c. Teori biasanya merupakan suatu ihtisar daripada hal-hal yang telah diketahui serta diuji kebenarannya yang menyangkut subyek yang diteliti.
- d. Teori memberikan kemungkinan pada prediksi fakta mendatang oleh karena telah diketahui sebab-sebab terjadinya fakta tersebut dan mungkin faktor-faktor tersebut akan timbul lagi pada masa mendatang.
- e. Teori memberikan petunjuk-petunjuk terhadap kekurangan-kekurangan pada pengetahuan peneliti (Soerjono Soekanto,1986:121)

#### **1. Arti perkawinan Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan**

Menurut Pasal 1 Undang-Undang No 1 Tahun 1974 Perkawinan adalah ikatan lahir batin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami isteri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan ketuhanan yang maha esa.

Sesuai dengan landasan falsafah negara Indonesia dan Undang-Undang Dasar 1945, maka Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan disatu pihak harus dapat diwujudkan prinsip-prinsip dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Sedangkan dilain pihak harus dapat pula menampung segala kenyataan yang hidup dalam masyarakat dewasa ini.

Pada dasarnya asas-asas yang tercantum dalam undang-undang ini adalah sebagai berikut :

- (1) Tujuan perkawinan adalah membentuk keluarga yang bahagia dan kekal untuk itu suami isteri perlu saling membantu dan melengkapi agar masing-masing dapat mengembangkan kepribadiannya membantu dan mencapai kesejahteraan spiritual dan materiil.
- (2) Dalam undang-undang ini dinyatakan bahwa suatu perkawinan adalah sah bilamana dilakukan menurut hukum masing-masing dan dilakukan pencatatan terhadap perkawinan tersebut.
- (3) Undang-undang ini menganut asas monogami. Dapat melaksanakan poligami dengan syarat tertentu yang tercantum dalam undang-undang ini.
- (4) Undang-undang ini menganut prinsip bahwa calon suami harus telah masak jiwa raganya agar dapat mewujudkan tujuan perkawinan.
- (5) Karena tujuan perkawinan adalah untuk membentuk keluarga yang bahagia kekal dan sejahtera maka undang-undang ini menganut prinsip mempersulit terjadinya perceraian.
- (6) Hak dan kedudukan isteri adalah seimbang dengan hak dan kedudukan suami sehingga segala sesuatu dapat diputuskan dan dirundingkan bersama suami isteri. (M. Idris Ramulyo, 2004:56-57)

Syarat sah perkawinan menurut Undang-Undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974 adalah :

- (1) Didasarkan atas persetujuan bebas antara calon suami dan calon isteri, berarti tidak ada paksaan didalam perkawinan.
- (2) Pada dasarnya perkawinan adalah satu isteri bagi satu suami dan sebaliknya kecuali mendapat dispensasi oleh Pengadilan Agama dengan syarat-syarat tertentu seorang suami dapat beristeri lebih dari satu.
- (3) Pria harus telah berumur 19 Tahun dan wanita 16 Tahun.

- (4) Harus mendapat ijin masing-masing dari kedua orang tua.
- (5) Tidak termasuk larangan-larangan perkawinan antara 2 orang yang :
- a) Berhubungan darah dalam garis keturunan lurus kebawah ataupun keatas.
  - b) Berhubungan darah dalam garis keturunan kesamping yaitu saudara, antara saudara dengan saudara orangtua dan antara seorang dengan saudara neneknya.
  - c) Berhubungan semenda yaitu mertua, anak tiri, menantu dengan ibu/bapak tiri.
  - d) Perhubungan susuan yaitu orang tua susuan dan bibi/paman susuan.
  - e) Berhubungan saudara dengan isteri (ipar) atau sebagai bibi atau keponakan dari isteri dalam hal seorang suami beristeri lebih dari seorang.
  - f) Mempunyai hubungan yang oleh agamanya atau peraturan lain yang berlaku dilarang kawin.
- (6) Seorang yang masih terikat tali perkawinan dengan orang lain, kecuali dispensasi oleh pengadilan.
- (7) Seorang yang telah cerai untuk kedua kalinya maka diantara mereka tidak boleh dilangsungkan perkawinan lagi, sepanjang hukum masing-masing agamanya dan kepercayaan itu dari yang bersangkutan tidak menentukan lain.
- (8) Seorang wanita yang perkawinannya terputus untuk kawin lagi telah lampau tenggang waktu tunggu atau iddah.
- (9) Perkawinan harus dilaksanakan menurut tata cara perkawinan yang diatur oleh Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 Jo. Peraturan Menteri Agama No.3 Tahun 1975 Tentang Pencatatan Nikah,Cerai Talak Dan Rujuk.(M.Idris Ramulyo,2004:58-59)

Perkawinan adalah suatu perbuatan hukum. Setiap perbuatan hukum yang sah ialah yang menimbulkan akibat hukum: berupa hak dan kewajiban bagi kedua belah pihak (suami isteri) dan atau juga bagi pihak lain/ketiga dengan siapa salah satu pihak atau kedua-duanya/suami isteri itu mengadakan hubungan hukum tertentu. pihak lain/ketiga itu dapat berupa orang pribadi atau badan hukum. Badan hukum itu selanjutnya dapat pula berupa badan hukum publik atau badan hukum perdata. Badan hukum publik misalnya jawatan pemerintah, seperti jawatan pajak, jawatan pensiun dll. Bila suami atau isteri berdasarkan suatu perkawinan yang sah berhubungan dengan jawatan pemerintah seperti diatas, saat sahnya perkawinan mereka sangat penting artinya, misal dalam penentuan batas

bebas pajak, pajak kekayaan, pendapatan, hak pensiun, tunjangan keluarga dan sebagainya. Dalam lintas hukum perdata, saat mulai keabsahan perkawinan suami isteri, menentukan kapan mulainya pihak yang satu sebagai ahli waris dari pihak lain, kapan harta bersama dianggap mulai ada. Dari segi agama terutama agama Islam saat sahnya perkawinan sangat penting untuk menentukan sejak kapan hubungan kelamin tersebut dihalalkan antara seorang pria dan wanita.(Saidus Syahar,1981:18)

Hal ini senada dengan pendapat Abdul Ghani bahwa dilihat dari teori hukum suatu tindakan yang dilakukan menurut hukum baru dikatakan sebagai perbuatan hukum dan oleh karena itu maka berakibat hukum (yakni akibat dari tindakan itu mendapat pengakuan dan perlindungan hukum). Sebaliknya suatu tindakan yang dilakukan tidak menurut aturan hukum dikatakan sebagai perbuatan hukum sekalipun tindakan itu belum tentu melawan hukum dan karenanya sama sekali belum mempunyai akibat yang diakui atau dilindungi oleh hukum.

Sejalan dengan kerangka teoritik itu, maka suatu akad nikah dilakukan dapat berupa dua wujud : Pertama, akad nikah semata-mata hanya menurut aturan Pasal 2 ayat (1) UUP dan Kedua, akad nikah dilakukan menurut aturan Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) secara simultan. Apabila wujud akad nikah yang pertama yang dipilih, maka perkawinan itu telah menjadi perkawinan yang sah menurut ajaran agama sesuai permintaan Pasal 2 ayat (1) UUP dan belum termasuk kategori perbuatan hukum sehingga belum mendapat pengakuan secara hukum. Perkawinan inilah yang dikatakan sejak berlaku efektif UUP sebagai perkawinan dibawah tangan. Jika perkawinan dibawah tangan dibandingkan dengan akad nikah wujud kedua diatas maka perkawinan dibawah tangan termasuk kategori perbuatan yang belum memenuhi unsur-unsur perbuatan hukum. Perbuatan nikah atau kawin baru dikatakan perbuatan hukum apabila memenuhi unsur tata cara agama dan tata cara pencatatan nikah. Kedua unsur tadi berfungsi secara kumulatif dan bukan alternatif. Unsur pertama berperan sebagai pertanda sah dan unsur kedua sebagai pertanda perbuatan hukum sehingga berakibat hukum. Perkawinan dibawah tangan baru memperoleh tanda sah dan belum memperoleh tanda perbuatan hukum sehingga belum memperoleh akibat hukum (Abdul Ghani,1995:48).

Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa terdapat pembagian peranan antara tanda sah dan tanda perbuatan hukum. Tanda perbuatan hukum menjadi syarat pengakuan dan perlindungan terhadap tanda sah. Dengan kata lain kalau akad nikah menurut agama Islam tidak dilakukan menurut kehendak unsur tata cara pencatatan nikah, maka berakibat belum memperoleh pengakuan dan perlindungan hukum terhadap akad nikah tersebut berupa perolehan akta nikah.

## **Peraturan Perundangan Yang Berhubungan Dengan Kebijakan Pemerintah Tentang Pencatatan Perkawinan**

Pencatatan perkawinan dalam pelaksanaannya diatur dengan :

- a. Peraturan yang mengatur tentang urgensi pencatatan perkawinan
  - 1) Pasal 2 ayat (1) dan (2) Undang-Undang No 22 Tahun 1946 Tentang Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk.
  - 2) Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang No 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan
  - 3) Pasal 2 ayat (1), Pasal 11 ayat (3), Pasal 13 ayat (2) PP No 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974.
  - 4) Pasal 26 Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 Tentang Pencatatan Nikah.
  - 5) Pasal 2, Pasal 5 ayat (1) dan (2), dan Pasal 7 ayat (1) Kompilasi Hukum Islam (KHI).
- b. Peraturan yang mengatur tentang penyelesaian hukum mengenai pelanggaran terhadap pencatatan perkawinan
  - 1) Pasal 3 ayat (1), (2), (3), (4) dan (5) Undang-Undang No 22 Tahun 1946 Tentang Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk.
  - 2) Pasal 45 ayat (1) dan (2) PP No 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974.
  - 3) Pasal 7 ayat (2), (3) dan (4) Kompilasi Hukum Islam

## **2. Perkawinan Dibawah Tangan**

Pengertian perkawinan menurut Undang-Undang No 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan bukan hanya sekedar sebagai suatu perbuatan hukum saja akan tetapi juga merupakan perbuatan keagamaan, sehingga sah atau tidaknya suatu perkawinan digantung sepenuhnya pada hukum masing-masing agama dan kepercayaan yang dianut masyarakat Indonesia.

Akan muncul dua paradigma pemikiran terhadap sebuah perkawinan, pertama perkawinan dianggap sebagai perbuatan agama dan kedua perkawinan dianggap sebagai perbuatan hukum. Dari sinilah muncul berbagai macam perdebatan tentang kedudukan perkawinan itu sendiri yang mengarah pada sah atau tidaknya sebuah perkawinan

Bilamana perkawinan ditinjau sebagai suatu perbuatan keagamaan maka pelaksanaannya selalu dikaitkan dengan ajaran agama masing-masing yang sejak dahulu kala sudah memberikan penggarisan bagaimana seharusnya perkawinan dilakukan. Dan bilamana ditinjau sebagai suatu perbuatan hukum maka perkawinan adalah tidak lebih daripada masalah keperdataan belaka yang segala sesuatunya harus mengacu apa yang telah ditetapkan oleh negara. (Abdurahman, 1978:10)

Berawal dari sinilah muncul kelompok yang memandang perkawinan sebagai suatu perbuatan hukum, menganggap perkawinan yang hanya sesuai dengan aturan agama saja dianggap tidak sah maka munculah istilah untuk perkawinan yang hanya memenuhi aturan agama sebagai perkawinan dibawah tangan, sebagaimana yang disebutkan menurut Mukti Arto

Secara histori, perkawinan dibawah tangan muncul setelah Undang-Undang Perkawinan Tahun 1974 diundangkan. Perkawinan dibawah tangan adalah Perkawinan yang memenuhi ketentuan hukum Islam secara materiil sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan tetapi tidak memenuhi ketentuan pencatatan sebagai syarat formil yang diatur dalam Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan. (Mukti Arto, 1996:51)

Sedang menurut Idris Ramulyo yang dimaksud perkawinan dibawah tangan adalah suatu perkawinan yang dilakukan oleh orang-orang Islam Indonesia, memenuhi baik rukun maupun syarat-syarat perkawinan, tetapi tidak didaftarkan pada pejabat pencatat nikah, seperti yang diatur dan ditentukan oleh Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974. (Idris Ramulyo, 2004:239)

Dari penjelasan diatas dapat kita pahami bahwa keberadaan perkawinan dibawah tangan muncul setelah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan diundangkan, sebelum UU tersebut diundangkan istilah tersebut berarti belum ada. Dan anggapan bahwa perkawinan yang hanya menurut aturan agama tidak sah pun tentu muncul setelah Undang-Undang Tahun 1974 diundangkan, karena sebagaimana dijelaskan dalam definisi tentang pengertian perkawinan dibawah tangan diatas adalah perkawinan yang hanya memenuhi ketentuan hukum agama tanpa memenuhi ketentuan peraturan negara yaitu adanya unsur pencatatan. Dari berbagai macam perbedaan tersebut nantinya akan penulis bahas tentang sudut

pandang para pakar tentang perbedaan ini yang tentunya temuan lapangan diwilayah penelitian nanti akan sangat menarik untuk diketahui.

### **Perkawinan Ditinjau Dari Sudut Pandang Agama Islam**

Hilman Hadikusuma dalam bukunya yang berjudul Hukum Perkawinan Indonesia, menyebutkan bahwa menurut hukum Islam yang berlaku di Indonesia pada umumnya, perkawinan yang sah adalah perkawinan yang dilaksanakan ditempat kediaman mempelai, dimasjid ataupun dikantor KUA dengan ijab kabul dalam bentuk akad nikah, ijab adalah kata “penerimaan” dari calon suami. Ucapan ijab kabul dari kedua belah pihak harus terdengar dihadapan majlis dan jelas didengar oleh dua orang yang bertugas sebagai seorang saksi akad nikah. Jadi sahnya perkawinan menurut hukum Islam adalah diucapkannya ijab dari wali perempuan dan kabul dari calon suami pada saat yang sama didalam suatu majlis akad nikah yang disaksikan oleh dua orang saksi yang sah.(Hilman,1990:29)

Hal ini senada dengan pendapat Soemiyati bahwa sebuah perkawinan dalam Islam dianggap sah ketika memenuhi rukun dan syarat perkawinan. Antara rukun dan syarat perkawinan itu ada perbedaan dalam pengertiannya. Yang dimaksud dengan rukun dari perkawinan ialah hakekat dari perkawinan itu sendiri, jadi tanpa adanya salah satu rukun, perkawinan tersebut tidak dapat dilaksanakan. Sedang yang dimaksud syarat ialah suatu yang harus ada dalam perkawinan tetapi tidak termasuk hakekat dan perkawinan itu sendiri, kalau salah satu syarat dari perkawinan itu tidak terpenuhi maka perkawinan itu tidak sah. Misalnya syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh masing-masing rukun perkawinan.(Soemiyati,1986:30)

Menurut Soemiyati dalam bukunya Hukum Perkawinan Dan Undang-Undang Perkawinan, rukun dan syarat sah perkawinan dijelaskan sebagai berikut :

Yang termasuk rukun perkawinan yang merupakan hakekat dari perkawinan tersebut adalah :

- a) Adanya pihak-pihak yang melaksanakan aqad nikah, yaitu mempelai pria dan wanita.  
Syarat yang harus dipenuhi kedua mempelai adalah :
  - i) Telah baligh (dewasa).
  - ii) Berakal sehat.
  - iii) Tidak karena paksaan.
  - iv) Wanita yang hendak dikawini bukanlah seorang wanita yang haram dinikahi.
- b) Wali.  
Syarat menjadi wali:
  - i) Orang tersebut baligh (dewasa).
  - ii) Muslim.

- iii) Berakal sehat.
- iv) Laki-laki.
- v) Adil.
- c) Saksi
  - i) Mukalaf atau dewasa.
  - ii) Muslim
  - iii) Saksi harus mengerti dan mendengar perkataan-perkataan yang diucapkan pada saat akad nikah.
  - iv) Adil
  - v) Saksi minimal 2 orang
- d) Akad nikah.

Akad nikah ialah pernyataan sepakat dari pihak calon isteri untuk mengikatkan diri mereka dengan tali perkawinan dengan menggunakan kata-kata ijab kabul. Pihak-pihak yang melaksanakan akad nikah harus memenuhi syarat :

- i) Telah baligh sehingga dianggap mempunyai kecakapan yang sempurna.
- ii) Tidak ada paksaan
- iii) Berakal sehat.
- iv) Harus mengetahui/mengerti dan mendengar arti ucapan/perkataan masing-masing.
- e) Mahar (maskawin)

Mahar ialah pemberian wajib yang diberikan dan dinyatakan oleh calon suami kepada calon isterinya didalam *sighot* akad nikah yang merupakan tanda persetujuan dan kerelaan dari mereka untuk hidup sebagai suami isteri.

Para ulama sepakat bahwa mahar merupakan syarat sahnya nikah, dan tidak diperbolehkan mengadakan persetujuan untuk meniadakannya. (Soemiyati,1986:30-58)

Jadi Islam memandang bahwa sebuah pernikahan ketika memenuhi syarat dan rukun pernikahan maka pernikahan itu dianggap sah, tanpa harus dicatatkan.

Adanya pendapat sementara kalangan yang menganggap bahwa pencatatan perkawinan merupakan juga syarat bagi sahnya perkawinan sulit dicari dasar hukumnya. Bila memang benar, pencatatan perkawinan merupakan syarat sah bagi perkawinan mengapa Pasal 2 UU No 1 Tahun 1974 harus terdiri dari 2 ayat : ayat (1) menentukan syarat bagi sahnya perkawinan dan ayat (2) hanya mengatur kewajiban untuk dicatatkannya perkawinan yang sah pada pegawai pencatat. Bila memang betul pencatatan perkawinan dijadikan pula sebagai syarat bagi sahnya perkawinan, maka tentunya rumusan Pasal 2 UU No 1 Tahun 1974 tidak perlu dijadikan dua ayat yang masing-masing bermuatan substansi yang



berbeda satu dengan yang lainnya. Rumusan dapat lebih sederhana yaitu : “Perkawinan adalah sah apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu dihadapan pegawai pencatat dan dicatat menurut peraturan perundangan yang berlaku”. Bila rumusan demikian bunyinya, maka orangpun akan bersatu pendapat, bahwa sahnya suatu perkawinan bila dipenuhi dua syarat yaitu dilakukan menurut masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu dihadapan pegawai pencatat dan perkawinannya dicatat menurut peraturan perundangan yang berlaku.

Hal ini diperkuat dengan fatwa MUI bahwa "Pernikahan di bawah tangan hukumnya sah kalau telah terpenuhi syarat dan rukun nikah, tetapi haram jika menimbulkan *mudharat* atau dampak negatif". Fatwa tersebut merupakan hasil keputusan *ijtima'* ulama Se-Indonesia II, di Pondok Pesantren Moderen Gontor, Ponorogo, Jawa Timur yang berlangsung 25-28 Mei 2006.

Dari penjelasan tersebut diatas dapat kita simpulkan bahwa kalangan ahli agama sependapat bahwa sebuah perkawinan ketika memenuhi syarat-syarat agama sudah dianggap sah walaupun tanpa ada proses pencatatan dari pegawai pencatat nikah.

### **3. Teori Bekerjanya Hukum**

Teori Lawrence Meir Friedman tentang tiga unsur sistem hukum (*Three Elements of Legal System*). Ketiga unsur sistem hukum yang mempengaruhi bekerjanya hukum yaitu :

- a. Struktur Hukum (*Legal Structure*).
- b. Substansi Hukum (*Legal Substance*)
- c. Kultur Hukum (*Legal Culture*)

Menurut Friedman, the *structure of a system its skeletal framework; it is the permanent shape, the institutional body of the system, the tough, rigid bones that keep the process flowing within bounds.....* jadi, struktur adalah kerangka atau rangkanya, bagian yang tetap bertahan, bagian yang memberi semacam bentuk dan batasan terhadap keseluruhan. Komponen struktur yaitu kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum itu dengan berbagai macam fungsi dalam rangka mendukung bekerjanya sistem tersebut. Komponen ini dimungkinkan untuk melihat

bagaimana sistem hukum itu memberikan pelayanan terhadap penggarapan bahan-bahan hukum secara teratur (Esmi Warasih, 2005:30)

Selanjutnya menurut Friedman, *the substance is composed of substantive rules and rules about how institutions should be have*. Jadi yang dimaksud dengan substansi menurut Friedman adalah aturan, norma dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu. Substansi juga berarti produk yang dihasilkan oleh orang yang berada didalam sistem hukum itu, mencakup keputusan yang mereka keluarkan, aturan baru yang mereka susun. Substansi juga mencakup *living law* (hukum yang hidup) dan bukan hanya aturan yang ada dalam kitab undang-undang atau *law books*.

Komponen substansi yaitu sebagai output dari sistem hukum yang berupa peraturan-peraturan, keputusan-keputusan yang digunakan baik oleh pihak yang mengatur maupun yang diatur (Esmi Warasih,2005:30)

Menurut Friedman, kultur hukum adalah suasana pikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari atau disalahgunakan. Tanpa kultur hukum, maka sistem hukum itu sendiri tidak berdaya, seperti ikan mati yang terkapar dikeranjang, dan bukan seperti ikan hidup yang berenang dilaut.

Komponen kultural yaitu terdiri dari nilai-nilai dan sikap-sikap yang mempengaruhi bekerjanya hukum, atau yang menurut Lawrence M Friedman disebut kultur hukum. Kultur hukum inilah yang berfungsi sebagai jembatan yang menghubungkan antara peraturan hukum dengan tingkah laku hukum seluruh warga masyarakat. (Esmi Warasih, 2005:30)

Secara singkat menurut M. Friedman cara lain untuk menggambarkan ketiga unsur sistem hukum itu adalah sebagai berikut :

- a. Struktur hukum diibaratkan sebagai mesin.
- b. Substansi hukum adalah apa yang dikerjakan dan dihasilkan oleh mesin itu.
- c. Kultur hukum adalah apa saja yang memutuskan untuk menghidupkan dan mematikan mesin itu, serta memutuskan bagaimana mesin itu digunakan.

Selain itu, Lon L Fuller dalam (Esmi Warassih,2005:31) berpendapat bahwa untuk mengenal hukum sebagai sistem maka harus dicermati apakah ia memenuhi delapan asas atau *principles of legality* atau delapan prinsip legalitas sebagai berikut :

1. Sistem hukum harus mengandung peraturan-peraturan, artinya ia tidak boleh mengandung sekadar keputusan-keputusan yang bersifat *ad hoc*.
2. Peraturan-peraturan yang telah dibuat itu harus diumumkan.
3. Peraturan tidak boleh berlaku surut.
4. Peraturan-peraturan disusun dalam rumusan yang bisa dimengerti.
5. Suatu sistem tidak boleh mengandung peraturan-peraturan yang bertentangan satu sama lain.
6. Peraturan-peraturan tidak boleh mengandung tuntutan yang melebihi apa yang dapat dilakukan.
7. Peraturan tidak boleh sering dirubah-rubah.
8. Harus ada kecocokan antara peraturan yang diundangkan dengan pelaksanaannya sehari-hari.

Paul dan Diaz dalam (Esmi Warassih,2005:105-106) mengajukan lima syarat yang harus dipenuhi untuk mengefektifkan sistem hukum, yaitu :

1. Mudah tidaknya makna aturan-aturan hukum itu untuk ditangkap dan difahami;
2. Luas tidaknya kalangan didalam masyarakat yang mengetahui isi aturan-aturan hukum yang bersangkutan;
3. Efisien dan efektif tidaknya mobilisasi aturan-aturan hukum;
4. Adanya mekanisme penyelesaian sengketa yang tidak hanya mudah dijangkau dan dimasuki oleh setiap warga masyarakat, melainkan juga harus cukup efektif dalam menyelesaikan sengketa-sengketa, dan ;
5. Adanya anggapan dan pengakuan yang merata dikalangan warga masyarakat bahwa aturan-aturan dan pranata-pranata hukum itu memang sesungguhnya berdaya kemampuan yang efektif.

## **B. Penelitian Yang Relevan**

Ada beberapa penelitian yang relevan dengan penelitian yang dilakukan oleh peneliti. Penelitian yang relevan itu antara lain :

- a) Penelitian yang dilakukan oleh Mukti Arto dalam Jurnal Mimbar Hukum No.26 Tahun VII 1996, dengan judul 'Masalah Pencatatan Dan Sahnya Perkawinan', dalam penelitian ini dapat disimpulkan bahwa :

Sebuah perkawinan yang hanya memenuhi ketentuan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan tetap dianggap sah menurut hukum materiil hukum Islam, namun tidak dianggap sah menurut hukum formil yaitu hukum perkawinan yang sesuai dengan Undang-Undang No.1 Tahun

1974 Tentang Perkawinan. Untuk sahnya sebuah perkawinan menurut hukum materiil dan formil sebuah perkawinan haruslah memenuhi ketentuan hukum Islam dan dicatatkan menurut peraturan perundangan yang berlaku. Yaitu perkawinan tersebut haruslah dilaksanakan dihadapan pegawai pencatat nikah, perkawinan yang dilakukan diluar pengawasan pegawai pencatat nikah tidak mempunyai akta nikah berarti : (1) tidak mempunyai kekuatan hukum, (2) dianggap tidak pernah ada perkawinan, (3) merupakan tindak pidana yang apabila pernikahan tersebut *diistbatkan* oleh pengadilan agama, maka pelakunya dapat dikenakan sangsi pidana.

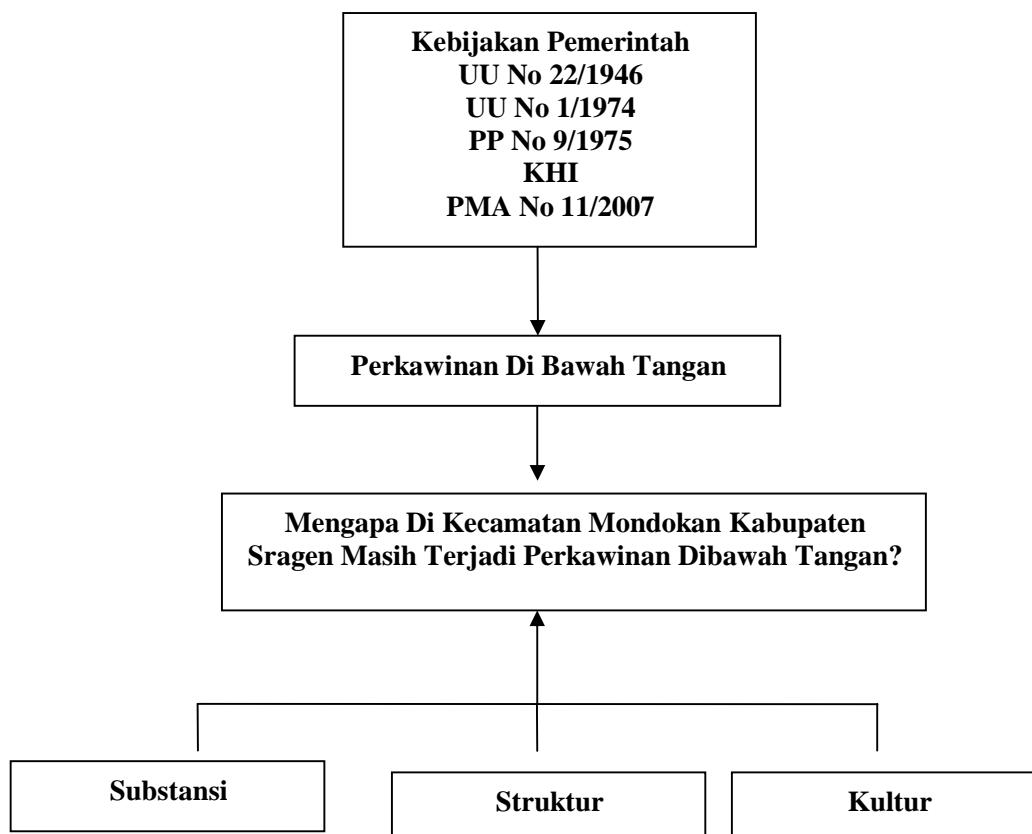
- b) Penelitian yang dilakukan oleh A.Ghani Abdullah dalam Jurnal Mimbar Hukum No.23 Tahun VI 1995, dengan judul ‘Tinjauan Hukum Terhadap Perkawinan Dibawah Tangan’, dalam penelitian ini dapat disimpulkan bahwa : Suatu tindakan yang dilakukan menurut hukum baru dikatakan sebagai perbuatan hukum, dan oleh karena itu maka berakibat hukum. Sebaliknya suatu tindakan yang dilakukan tidak menurut aturan hukum tidak dikatakan sebagai perbuatan hukum sekalipun tindakan itu belum tentu melawan hukum dan karenanya sama sekali belum mempunyai akibat yang diakui atau dilindungi oleh hukum.

Sejalan dengan teori tersebut diatas Abdul Ghani menyebutkan bahwa suatu akad nikah dilakukan dapat berupa dua wujud : pertama akad nikah semata-mata hanya menurut aturan Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) secara simultan. Apabila wujud akad nikah yang pertama dipilih maka perkawinan tersebut telah menjadi perkawinan yang sah menurut ajaran agama sesuai dengan perbuatan Pasal 2 ayat (1) UUP dan belum termasuk perbuatan hukum sehingga belum mendapat pengakuan secara hukum. Perkawinan ini kemudian disebut sebagai perkawinan dibawah tangan. Perbuatan nikah/kawin baru dapat dikatakan sebagai perbuatan hukum apabila memenuhi unsur tata cara agama dan tata cara pencatatan pernikahan. Kedua unsur tadi berfungsi secara komulatif dan bukan alternatif. Unsur pertama berperan sebagai syarat sah perkawinan dan unsur kedua sebagai pertanda perbuatan hukum sehingga berakibat hukum. Perkawinan dibawah tangan baru memperoleh tanda sah dan belum memperoleh akibat hukum. Abdul ghani

juga menjelaskan secara terperinci akibat dari adanya sebuah perkawinan dibawah tangan yaitu : (1) makna historik dari tujuan UUP akan tidak tercapai, (2) tujuan normatif dari pencatatan perkawinan tidak akan terpenuhi sehingga menciptakan ketidakteraturan dalam mekanisme kependudukan, (3) naik turunnya jumlah penduduk dan pengaturan umur kawin berikut angka kelahiran tidak akan terkendali, (4) masyarakat Islam khususnya akan dipandang sebagai masyarakat yang tidak memperdulikan aturan bernegara. Dan yang ke (5) adalah menimbulkan ketidakpastian secara hukum bagi pelaku perkawinan dibawah tangan.

Oleh karena itu perlu ditumbuhkan adanya paradigma normatif dalam masyarakat Islam guna mewujudkan konsistensi antara sistem bernegara dengan ajaran agama.

### C. Kerangka Berpikir



Untuk menciptakan keteraturan dalam sistem pemerintahan dan birokrasi serta untuk melindungi berbagai pihak dalam sebuah perkawinan, maka disamping sebuah perkawinan mempunyai syarat harus dilaksanakan menurut aturan agama dan kepercayaannya namun sebuah perkawinan harus dicatatkan sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Hal ini sesuai dengan kebijakan pemerintah tentang perkawinan yaitu ; Pasal 2 ayat (1) dan (2) Undang-Undang No 22 Tahun 1946 Tentang Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk., Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang No 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan, Pasal 2 ayat (1), Pasal 11 ayat (3), Pasal 13 ayat (2) PP No 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974, Pasal 26 Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 Tentang Pencatatan Nikah dan Pasal 2, Pasal 5 ayat (1) dan (2), dan Pasal 7 ayat (1) Kompilasi Hukum Islam (KHI).

Dimana Undang-undang dan Aturan pelaksanaan diatas merupakan bentuk *das sollen* (keinginan) harusnya dapat dilaksanakan dengan benar, namun dengan masih adanya perkawinan dibawah tangan sebagai bentuk *das sein* (kenyataan), mengindikasikan implementasi kebijakan pemerintah tersebut kurang berjalan lancar, oleh karena itu penulis sangat tertarik untuk meneliti tentang faktor-faktor penyebab terjadinya perkawinan dibawah tangan di Kecamatan Mondokan Kabupaten Sragen yang akan dilihat dari sudut pandang substansi, struktur dan kultur yang berkembang di Kecamatan Mondokan Kabupaten Sragen.

## **BAB III**

### **METODE PENELITIAN**

#### **A. Jenis Penelitian**

Metode adalah alat untuk mencari jawaban dari suatu permasalahan, oleh karena itu suatu metode atau alat harus jelas dahulu apa yang dicari (Setiono,2002:1). Sebelum penulis membahas lebih lanjut mengenai penelitian yang akan dilaksanakan, maka untuk memudahkan pemahaman terhadap pengertian metode penelitian hukum lebih dahulu dijelaskan mengenai pengertian hukum. Pengertian hukum adalah bermacam-macam, hukum itu banyak seginya dan meliputi segala macam hal.

Ilmu yang berusaha menjawab tentang apa itu hukum adalah filsafat hukum, dalam filsafat hukum terdapat berbagai macam aliran yang ingin memberi pengertian apa itu hukum, aliran itu misalnya aliran hukum alam, aliran positifistik, aliran realisme hukum, dan aliran *sociological jurisprudence*, dan sebagainya (Setiono,2002:2). menurut Soetandyo Wigjnjosoebroto ada lima konsep hukum :

- a) Hukum adalah asas kebenaran dan keadilan yang bersifat kodrati dan berlaku universal.
- b) Hukum adalah norma-norma positif didalam system perundang-undangan hukum nasional.
- c) Hukum adalah apa yang diputuskan oleh hakim *in concreto*, dan tersistemasi sebagai *judge made law*.
- d) Hukum adalah pola-pola perilaku sosial yang berkembang , eksis sebagai variable sosial yang empiris.
- e) Hukum adalah manifestasi makna-makna simbolik para pelaku sosial sebagai dampak dalam interaksi antar mereka.

Dari lima konsep hukum tersebut menurut Setiono (2002:2) konkretnya peneliti akan meneliti yang mana :

- a) Hukum alam
- b) Hukum positif
- c) Putusan hakim
- d) Perilaku sosial yang terlembagakan.
- e) Hukum yang ada dibenak manusia.

**Dalam penelitian ini penulis bermaksud memberikan gambaran mengenai Faktor-faktor yang menjadi penyebab terjadinya perkawinan dibawah tangan sehingga konsep hukum yang dipakai adalah konsep hukum yang kelima yaitu hukum adalah manifestasi makna-oakna simbolik para pelaku sosial sebagai dampak dalam interaksi antar mereka. (hukum yang ada dibenak manusia). Karena dalam penelitian ini, penulis ingin menggali pendapat-pendapat, ide-ide, pikiran-pikiran, persepsi serta makna-makna simbolik dari para pihak sebagai pelaku peristiwa secara langsung dan mendalam sehingga diperoleh informasi dan data-data akurat yang diperlukan oleh penulis dalam penulisan ini. Jika hukum dikonsepskan sebagai**



**manifestasi makna-makna simbolik para perilaku sosial sebagai tampak dalam interaksi antar mereka (hukum dalam benak manusia), maka penulisan ini termasuk jenis penelitian hukum sosiologis (non doktrinal), sedangkan dilihat dari sifatnya termasuk penelitian kualitatif, yaitu suatu penelitian yang bertujuan untuk memberikan gambaran atau mendeskripsikan faktor-faktor yang melatar belakangi terjadinya perkawinan dibawah tangan di Kecamatan Mondokan Kabupaten Sragen, pendekatan yang dipakai adalah pendekatan kualitatif**

Sebagaimana pendapat Burhan Ashofa bahwa dengan perkembangan teori-teori sosial yang lebih menekankan makna aksi individual dan interaksi antar individu daripada makna struktur kekuasaan sebagai determinan utama eksistensi kehidupan bermasyarakat maka muncul paradigma baru, karena hendak mengkaji aksi-aksi individu dengan makna-makna simbolik yang direfleksikannya akan lebih bersifat kualitatif daripada kuantitatif, menurut kelompok ini realita kehidupan ini sesungguhnya hanya eksis dalam alam makna yang simbolik.(Burhan Ashshofa,1996:51)

Dan metode kualitatif dikembangkan untuk mengkaji kehidupan manusia dalam kasus-kasus terbatas, kasuistis sifatnya namun mendalam total dan menyeluruh .(Burhan Ashshofa,1996:54) dan penelitian kualitatif cenderung bersifat kondusif dan hanya bermaksud menginputkan faktor-faktor yang diduga menimbulkan keberdayaan sendiri dalam diri siobyek. (Burhan Ashshofa,1996:55)

## **B. Lokasi Penelitian**

Dalam penelitian ini, lokasi penelitian yang akan penulis teliti adalah :

1. Masyarakat /pelaku perkawinan dibawah tangan di Kecamatan Mondokan Kabupaten Sragen
2. Kantor Urusan Agama Kecamatan Mondokan Kabupaten Sragen
3. Tokoh agama yang berada di Kecamatan Mondokan Kabupaten Sragen

### **C. Jenis Dan Sumber Data**

Dalam penelitian pada umumnya dibedakan antara data yang diperoleh secara langsung dari masyarakat dan dari bahan-bahan pustaka. Yang diperoleh langsung dari masyarakat dinamakan data primer (data dasar) sedangkan yang diperoleh dari bahan-bahan pustaka lazimnya dinamakan data sekunder (Soerjono Soekanto,2003:12). Dalam penelitian ini juga menggunakan data sekunder dengan bahan hukum primer.

Di dalam penelitian hukum data sekunder mencakup :

1. Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang mengikat secara yuridis , dalam penelitian ini bahan hukum primernya terdiri dari :
  - a. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1946 Tentang Nikah, Cerai, Talak dan Rujuk.
  - b. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan
  - c. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan
  - d. Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 Tentang Pencatatan Nikah
  - e. Kompilasi Hukum Islam
2. Bahan hukum sekunder yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum dan seterusnya, bahan sekunder dalam penelitian ini adalah : Penelitian yang dilakukan oleh Mukti Arto dalam Jurnal Mimbar Hukum No.26 Tahun VII 1996, dengan judul ‘Masalah Pencatatan Dan Sahnya Perkawinan’ dan Penelitian yang dilakukan oleh A.Ghani Abdullah

dalam Jurnal Mimbar Hukum No.23 Tahun VI 1995, dengan judul ‘Tinjauan Hukum Terhadap Perkawinan Dibawah Tangan’

3. Bahan hukum tersier yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder ; contohnya adalah kamus, ensiklopedia, indeks kumulatif dan seterusnya.

#### **D. Teknik Pengumpulan Data**

Menurut John Madge (dalam Soerjono Soekanto, 1986:66) yang dimaksud dengan teknik pengumpulan data adalah suatu cara yang dipergunakan untuk mengumpulkan data yang ada ditempat penelitian sehingga memperoleh data yang diperlukan.

Pengumpulan data dilakukan secara *purposive sampling* atau *judgmental sampling* yaitu sampel yang dipilih berdasarkan pertimbangan dari peneliti, jadi dalam hal ini peneliti menentukan sendiri responden mana yang dianggap dapat mewakili populasi (Burhan Ashofa, 1996:91)

Dalam *purposive sampling*, pemilihan sekelompok subyek atas ciri-ciri atau sifat-sifat tertentu yang dipandang mempunyai sangkut paut yang erat dengan ciri-ciri atau sifat-sifat populasi yang sudah diketahui sebelumnya (Amiruddin dan Zainal Asikin,2004,106)

Dalam penelitian ini, teknik pengumpulan data yang dipergunakan adalah dengan cara melakukan penelitian lapangan. Peneliti terjun secara langsung ke lokasi penelitian dan melakukan wawancara.

Responden yang dipilih yaitu para pelaku perkawinan dibawah tangan. dan tokoh masyarakat Kecamatan Mondokan, Kepala KUA Kecamatan Mondokan Kabupaten Sragen, Pegawai Pencatat Nikah KUA Kecamatan Mondokan Kabupaten Sragen dan Ketua MUI (Majelis Ulama Indonesia) Kabupaten Sragen.

#### **E. Analisis Data**

Ada tiga komponen pokok yang harus dipahami dalam penelitian dengan metode kualitatif dalam penelitian hukum sosiologis, yaitu : (1) data reduction, (2) data display, (3) conclusion data (Setiono,2005:30).

Begitu juga menurut Miles & Huberman dalam bukunya Heribertus Sutopo, dalam analisis kualitatif ada tiga komponen pokok yang harus diperhatikan. Tiga komponen pokok tersebut adalah “data reduction”, “data display” dan “*conclusion drawing*” (Heribertus Sutopo, 1988: 34):

a) Reduksi Data

Merupakan proses seleksi, pemfokusan, penyederhanaan, dan abstraksi data (kasar) yang ada dalam *fieldnote* (Heribertus Sutopo, 1988: 34). Pada saat pengumpulan data berlangsung, data reduction berupa membuat singkatan, coding memusatkan tema, membuat batas-batas permasalahan, dan menulis memo (Heribertus Sutopo, 1988: 35). Reduksi data berlangsung secara terus menerus dari tahap awal sampai akhir penulisan laporan penelitian.

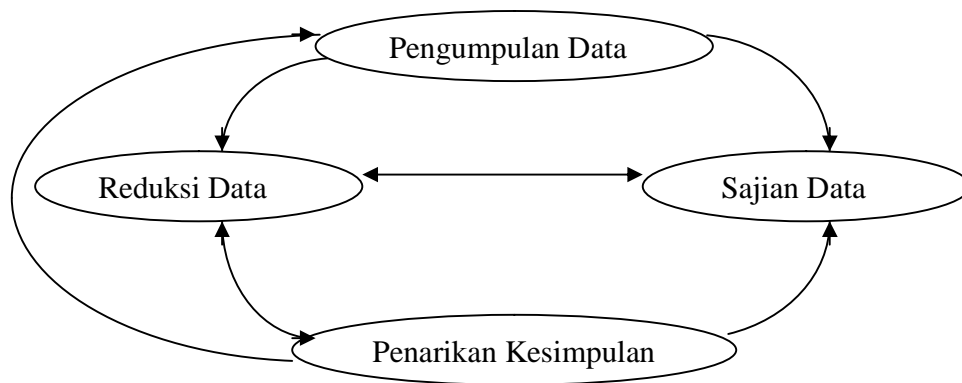
b) Penyajian Data

Adalah suatu rakitan organisasi informasi yang memungkinkan kesimpulan riset dapat dilakukan (Heribertus Sutopo, 1988: 35). Dengan informasi ini peneliti dapat mengerti apa yang terjadi sehingga dapat dianalisa dan kemudian ditarik suatu kesimpulan.

c) Penarikan Kesimpulan

Penarikan kesimpulan akhir dapat dilakukan ketika pengumpulan data juga berakhir, dimana pada awalnya sudah ada kesimpulan yang masih skeptis, namun dengan diperolehnya data-data, keterangan dan informasi yang kemudian dianalisis maka sedikit demi sedikit jawaban dapat ditemukan sehingga dapat ditarik suatu kesimpulan.

Gambar: Model nalisis Interaktif



(Heribertus Sutopo, 1988: 35)

Tiga komponen analisis berlaku saling menjalin, baik sebelum, pada waktu dan sesudah pelaksanaan pengumpulan data secara paralel merupakan analisis mengalir (*flow model of analysis*).

Ada beberapa hal penting yang harus diperhatikan dalam menggunakan metode penelitian kualitatif.

1. Bahwa apa yang ingin diperoleh dan dikaji oleh sebuah penelitian kualitatif adalah pemikiran makna, cara pandang manusia mengenai gejala-gejala yang menjadi fokus penelitian.
2. Gejala dapat ditangkap oleh panca indera, sedangkan gagasan hanya dapat ditangkap dengan cara memahami gagasan yang bersangkutan.
3. Gejala yang ingin dipahami didalam penelitian kualitatif selalu dilihat sebagai hal yang mempunyai komponen-komponen yang lebih kecil, komponen yang satu dengan yang lainnya saling berkait satu sama lainnya secara fungsional (saling mempengaruhi)

Instrumen penelitian adalah sipeneliti itu sendiri, sejauh mana ia dapat memahami gejala yang ditelitinya tidak ditentukan oleh daftar pertanyaan atau kuesioner yang telah dirancangnya, tetapi ditentukan oleh kemampuan memahami gejala yang diamati.

## **F. Batasan Operasional**

Batasan operasional dalam penelitian ini adalah hal-hal yang berhubungan dengan judul tersebut diatas yaitu :

Perkawinan dibawah tangan adalah Perkawinan yang memenuhi ketentuan hukum Islam secara materiil sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan tetapi tidak memenuhi ketentuan pencatatan sebagai syarat formil yang diatur dalam Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan (Mukti Arto,1996:51).

Faktor-faktor :Faktor kata aslinya (factor) dari bahasa latin yang artinya unsur, sesuatu yang menyebabkan terjadinya sesuatu (Andi Hamzah, 1986:192).

Penyebab : kata aslinya sebab yang artinya hal yang mengakibatkan sesuatu, lantaran karena dsb (M.kasir Ibrahim,1993:331).

Undang-Undang : Dalam arti material yaitu semua peraturan yang bersifat undang-undang yang dibuat oleh pemerintah dan atau DPR, seperti peraturan pemerintah, keputusan presiden, peraturan menteri dan lain-lain.

Dalam arti formal yaitu peraturan yang dibuat oleh DPR bersama dengan pemerintah berdasarkan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945. Contoh Undang-Undang Bea Materai, Undang-Undang Pajak Bumi dan Bangunan, kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana dan lain-lain (Andi Hamzah, 1986:605).

Perkawinan : berasal dari kata kawin berarti perjodohan laki-laki dan perempuan menjadi suami isteri, menikah (M.kasir Ibrahim,1993:172).

## **BAB IV**

### **HASIL DAN PEMBAHASAN PENELITIAN**

#### **A. HASIL PENELITIAN**

- 1. Deskripsi Wilayah Kecamatan Mondokan Kabupaten Sragen**

Secara geografis Kecamatan Mondokan Kabupaten Sragen berada di wilayah utara Bengawan Solo dengan luas wilayah 493600 Ha. terbagi dalam 9 wilayah pemerintahan desa, dan berpenduduk 33.683 jiwa. mayoritas berpenghasilan dibawah rata-rata dan SDM yang dimiliki rata-rata rendah serta sangat terbatasnya lapangan pekerjaan.

### **KONDISI INTERNAL KECAMATAN MONDOKAN**

Kondisi internal Kecamatan Mondokan yang merupakan kapabilitas organisasi berdasar PERDA Kabupaten Sragen Nomor 16 Tahun 2003 Tentang Pembentukan Dan Susunan Organisasi Pemerintahan Kecamatan Kabupaten Sragen, dapat dipahami dari elemen-elemen yang dimiliki, berupa sumber daya manusia aparatur, dana, peralatan metode kerja, dukungan teknologi, serta integritas bawahan dan pimpinan. Struktur organisasi kantor kecamatan Mondokan, menerapkan model lini dan staf. Sumber daya manusia aparatur di Kecamatan Mondokan dari segi kualitas cukup memadai namun dari segi kuantitas masih kurang mencukupi, hal ini karena masih terdapat adanya beberapa lowongan jabatan struktural Kecamatan yaitu Kepala Seksi Ekonomi Pembangunan, Kasi pemerintahan, Kasi Tramtib dan Linmas yang telah masuk masa pensiun.

### **DATA KONDISI EKSTERNAL KECAMATAN MONDOKAN**

#### **Jenis Tanah**

Struktur tanah dikecamatan Mondokan Kabupaten sragen banyak didominasi jenis tanah gromosol (lempung berat) dengan tingkat intensitas pemanfaatan yang relatif tinggi. Dengan perincian tanah sebagai berikut :

a. Tanah sawah	: 1.158 Ha
b. Tanah tegal/pekarangan	: 1.349 Ha
c. Tanah Perkebunan	: 2.193 Ha
Lain-lain	: 230 Ha.

### **JUMLAH PENDUDUK KECAMATAN MONDOKAN**

1. Jumlah Penduduk	: 33.683 Orang
Laki-laki	: 16.609 orang

perempuan	: 17.074 orang
2. Jumlah Rumah Tangga	: 9.789 Orang
3. Rata-Rata Penduduk Tiap Rumah Tangga	: 3,44
4. Jumlah Pemeluk Agama	
Islam	: 33.481 orang
kristen katolik	: 36 orang
Kristen Protestan	: 89 orang
Budha	: 52 orang
Hindu	: 25 orang

<b>JUMLAH PENDUDUK MENURUT MATA PENCAHARIAN</b>		
<b>NO</b>	<b>JENIS MATA PENCAHARIAN</b>	<b>JUMLAH</b>
1	Petani (perkebunan) Peternakan (perikanan)	18.181 orang
2	Pertambangan/penggalian	75 orang
3	Industri pengolahan	439 oarang
4	Angkutan dan komunikasi	73 orang
5	Jasa sosial dan lainnya	1.633 orang
6	Perdagangan	1.202 orang
7	Konstruksi/tukang batu	416 orang
8	Listrik,gas dan air minum	31 orang
Jumlah		22.050 orang
Usia produktif (15 tahun sd 64 tahun)		21.396 orang
Usia tidak produktif (0-14 th dan 65 tahun keatas)		12.287 orang

<b>KOMPOSISI PENDUDUK KECAMATAN MONDOKAN MENURUT PENDIDIKAN</b>		
<b>NO</b>	<b>JENIS PENDIDIKAN</b>	<b>JUMLAH</b>
1	TIDAK/BELUM SEKOLAH	1.352 Orang
2	BELUM TAMAT SD	3242 Orang
3	TIDAK TAMAT SD	5667 Orang
4	SD	15346 Orang
5	SLTP	3875 Orang
6	SLTA/SMU/SMK	1052 Orang
7	TAMAT AKADEMI/PT	177 Orang
Dampak dari kondisi tersebut menyebabkan daya saing tenaga kerja di kecamatan Mondokan relatif rendah (tidak memiliki keunggulan kompetitif)		

<b>NO</b>	<b>DESA</b>	<b>JUMLAH PENDUDUK</b>		<b>JMLH</b>
		<b>KK MISKIN</b>	<b>KK MISKIN SEKALI</b>	
1	SONO	15 orang	248 orang	263
2	TEMPEL REJO	34 orang	245 orang	279



3	TROMBOL	29 orang	324 orang	353
4	PARE	27 orang	463 orang	490
5	JEKANI	64 orang	413 orang	477
6	KEDAWUNG	17 orang	333 orang	350
7	JAMBANGAN	44 orang	384 orang	428
8	GEMANTAR	59 orang	304 orang	363
9	SUMBEREJO	19 orang	325 orang	344
JUMLAH		308 orang	3039 orang	3347

### POTENSI-POTENSI KUSUS

SARANA PENDIDIKAN	
TK	9 buah
SD	30 buah
MI	7 buah
SLTP	5 buah
SMK	1 buah
SARANA KESEHATAN	
Jumlah puskesmas	1 buah
Jumlah puskesmas pembantu	4 buah
Jumlah polindes dan RB	11 buah
Jumlah dokter	2 orang
Jumlah bidan/bidan desa	11 orang
Perawat	3 orang
Dukun bayi terlatih	11 orang

### SARANA PEREKONOMIAN DESA

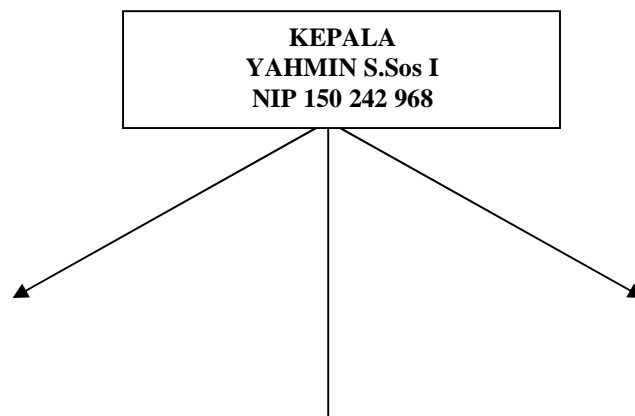
NO	JENIS SARANA	JUMLAH	
1	PASAR	UMUM	5
		HEWAN	-
2	TOKO	57	

3	KIOS	89
4	WARUNG	49
5	KUD	1
6	KOSIPA	-
7	BADAN KREDIT	1
8	LUMBUNG DESA	9
9	LKD	4
10	UPK PPK	1
10	KREDIT PERSEORANGAN	-

*ket: sumber data kecamatan*

<b>JUMLAH PENDUDUK MENURUT MATA PENCAHARIAN</b>		
<b>NO</b>	<b>JENIS MATA PENCAHARIAN</b>	<b>JUMLAH</b>
1	PNS, TNI, POLRI	249 orang
2	PERTANIAN	18.208 orang
3	INDUSTRI & KERAJINAN	460 orang
4	JASA DAN SOSIAL	1.625 orang
5	PERDAGANGAN	1.206 orang
6	PENGANGKUTAN	98 orang
7	BANGUNAN	457 orang
8	KESENIAN	25 orang
9	DLL	125 orang

**2. Deskripsi pelaksana kebijakan Pemerintah (KUA) Tentang Di Kec Mondokan Kabupaten Sragen.**



**PENGHULU  
FATKHUROZY,S.Ag  
NIP 150 362 062**

**ADMINISTRASI  
&KEUANGAN**

**PEMBANTU PEGAWAI PENCATAT NIKAH (MODIN)  
Terbagi menjadi sembilan desa sebagai berikut :**

Pembantu PPN (Modin) :

- Desa 1 : Kedawung : Bapak Suradi
- Desa 2 : Jambangan : Bapak Sugiyo
- Desa 3 : Gemantar : Bapak Parjan
- Desa 4 : Sumberejo : Bapak Sukimin
- Desa 5 : Pare : Bapak Suwarno
- Desa 6 : Sono : Bapak Sumanto
- Desa 7 : Tempelrejo : Bapak Sucipto
- Desa 8 : Jekani : Bapak Wardoyo
- Desa 9 : Trombol : Bapak Solihin

Dalam KMA No.11 Tahun 2007 Tentang Pencatatan Nikah Pasal 1 menyebutkan bahwa kepala seksi adalah kepala seksi yang ruang tugasnya meliputi tugas kepenghuluan pada kantor Departemen Agama kabupaten/kota dan menjabat sebagai PPN. PPN adalah pejabat yang melakukan pemeriksaan persyaratan, pengawasan dan pencatatan peristiwa nikah/rujuk,pendaftaran cerai talak, cerai gugat, dan melakukan bimbingan perkawinan.

Dan secara spesifik tugas Kepala KUA adalah :

- a. Menyelenggarakan statistik dan dokumentasi.
- b. Menyelenggarakan surat menyurat, kearsipan dan rumah tangga kua.
- c. Melakukan pembimbingan kepenghuluan.

- d. Mengatur pola kerja penghulu wilayah kerjanya.
- e. Merekomendasi penunjukan dan pemberhentian pembantu penghulu
- f. Melegalisasi buku nikah
- g. Melegalisasi surat keterangan bagi yang akan nikah keluar negeri
- h. Pengamanan dokumen
- i. Pengawasan terhadap tugas penghulu
- j. Menandatangani lembar pertama dan terakhir akta nikkah.

Begitu juga Pasal tersebut menyebutkan bahwa Penghulu adalah : pejabat fungsional pegawai negeri sipil yang diberi tugas, tanggung jawab dan wewenang untuk melakukan pengawasan nikah/rujuk menurut agama Islam dan kegiatan kepenghuluan.

Tugas pembantu PPN : membantu pelaksanaan NTCR pegawai KUA

### **3. Hasil Wawancara**

Pasal 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan menyebutkan :

“Perkawinan ialah ikatan lahir batin antara seorang pria dan seorang wanita sebagai suami isteri dengan tujuan untuk membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan ketuhanan yang maha esa”

Sebagai ikatan yang suci antara seorang wanita dengan pria tentu sebuah perkawinan mempunyai tujuan yang jelas, dalam bukunya Soemiyati, disebutkan : bahwa perkawinan dalam Islam adalah memenuhi tuntutan hajat tabiat kemanusiaan, berhubungan antara laki-laki dan perempuan dalam rangka mewujudkan suatu keluarga yang bahagia dengan dasar cinta dan kasih sayang, untuk memperoleh keturunan yang sah dalam masyarakat dengan mengikuti ketentuan-ketentuan yang telah diatur oleh syariah. (Soemiyati,1986:12)

Proses akad nikah ini harus dilalui oleh setiap orang dengan berbagai macam aturan yang telah ditetapkan, baik oleh agama maupun negara. Aturan-aturan tersebut perlu ada mengingat sebuah akad nikah akan

melahirkan konsekuensi hukum antara dua orang yang mengucapkan ikrar pernikahan. Dengan *ijab kabul* sebagai akad nikah, maka kedua mempelai telah terikat dalam sebuah perkawinan dan masing-masing memiliki hak dan kewajiban yang harus dipenuhi dan dilaksanakan

Dalam Islam telah diatur sedemikian rupa tentang syarat dan rukun sebuah perkawinan. Para ulama berbagai madzhab menerangkan bahwa syarat sahnya sebuah perkawinan harus memenuhi adanya wali nikah, dua orang saksi, mahar dan *ikrar ijab kabul* (akad pernikahan)

Begitu juga Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan Pasal 2 ayat (1) juga menyebutkan bahwa perkawinan adalah sah apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu. Dan ditambahkan pula dalam ayat (2) bahwa perkawinan harus dicatatkan menurut aturan dan ketentuan yang berlaku. Jadi disamping memenuhi ketentuan syarat rukun agama sebuah perkawinan haruslah dicatatkan sesuai dengan aturan yang berlaku.

Berawal dari uraian diatas dimana sebuah perkawinan harus memenuhi syarat agama dan kepercayaan masing-masing dan haruslah dicatatkan sesuai dengan aturan yang berlaku, namun sebagai bentuk kenyataan sosial yang terjadi diwilayah Mondokan Kabupaten Sragen masih terjadi perkawinan yang hanya dilaksanakan sesuai aturan agama saja tanpa dilaksanakan pencatatan. Oleh karena itu peneliti sangat tertarik untuk meneliti faktor yang melatarbelakangi terjadinya perkawinan dibawah tangan di Kecamatan Mondokan Kabupaten Sragen.

Karena dalam penelitian ini akan dianalisa dengan teori dari Friedman dimana bekerjanya sebuah hukum dapat dilihat dari tiga komponen yaitu struktur, substansi dan kulturnya. Dimana setiap bagian mewakili rumusan masalah yang telah dibuat, dilihat dari sudut pandang struktur dan substansinya tentu dapat mewakili perumusan masalah no 2 yaitu kebijakan apa yang dilakukan pemerintah dalam rangka menghadapi

perkawinan dibawah tangan, sedang perumusan masalah nomor satu dapat terjawab dari sudut pandang substansinya. Maka wawancara dalam penelitian ini akan kami kelompokkan menjadi tiga bagian yaitu :

**a. Struktur**

Komponen struktur menurut Lawrence M. Friedman adalah kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum itu dengan berbagai macam fungsi dalam rangka mendukung bekerjanya sistem tersebut.

Untuk mengetahui bagaimana struktur tersebut, penulis telah melakukan wawancara dengan :

- 1) Kepala Kantor Urusan Agama Kecamatan Mondokan Kabupaten Sragen. (Yahmin Sos.I)
- 2) Penghulu Kantor Urusan Agama Kecamatan Mondokan Kabupaten Sragen. (Fatkhur Rozi, S.Ag)

Dari hasil wawancara dengan Bapak Yahmin, S.Sos I menyebutkan bahwa kebijakan pemerintah tentang perkawinan pada dasarnya sudah berjalan efektif namun tentu tetap ada saja perkawinan yang dilakukan tidak didepan pegawai pencatat nikah sebagaimana hasil wawancara penulis

“ Pada dasarnya pemahaman masyarakat terhadap kebijakan pemerintah tentang perkawinan sudah cukup baik terbukti dengan angka pencatatan perkawinan yang cukup baik dari tahun 2005-2006, seandainya ada perkawinan yang dilaksanakan tidak didepan pegawai pencatat nikah (PPN) itu adalah kasuistis atau sedikit namun tidak menutup kemungkinan tetap ada karena kuatnya kultur keagamaan yang kuat dalam suatu daerah” (Wawancara: 11 September 2007)

Hal senada juga diungkapkan oleh Bapak Fatkhurozi selaku Penghulu di KUA Mondokan Kabupaten Sragen,

“Adanya anggapan bahwa sebuah pernikahan tetap dianggap sah ketika dilakukan menurut syarat dan rukun agama Islam walaupun tanpa pencatatan menjadikan alasan dilakukannya perkawinan dibawah tangan, walaupun mungkin juga karena alasan lain yaitu mungkin menghindari ijin yang berbelit-belit untuk berpoligami yang pada intinya tetap mengarah pada adanya anggapan diatas” (wawancara: 12 September 2007)

Dan melihat jumlah penduduk yang mencapai 33683 orang tentu dengan jumlah staf yang hanya 2 orang tentu juga mempengaruhi efektifitas sistem kerja KUA. Hasil wawancara dengan Bapak Yahmin “Jika melihat jumlah penduduk Mondokan yang mencapai 33683 tentu jumlah staf yang hanya 2 orang sangat kurang, idealnya setiap di KUA Kecamatan terdapat 7 orang pegawai, walaupun dengan jumlah pegawai yang sedikit kita berusaha memaksimalkan kerja kami supaya bisa melayani masyarakat dengan baik” (Wawancara: 11 September 2007)

Untuk birokrasi menurut Bapak Fatkhurozi adalah sudah cukup ringkas dan mudah.

“Untuk pelaksanaan birokrasi pada dasarnya sudah cukup mudah yaitu surat pengantar didapat mulai dari tingkat RT sampai kelurahan dan untuk masalah biaya untuk KUA sendiri adalah 175ribu rupiah” (Wawancara: 11 September 2007)

Menyangkut masalah sarana dan prasarana penunjang kerja beliau menyatakan :

“untuk sarana dan prasarana kita menganggapnya masih kurang memadai , berikut anggaran dana yang sangat minim menjadikan

pelaksanaan kerja yang kurang berjalan lancar” (Wawancara: 11 September 2007).

Menyangkut masalah tindakan yang dapat diambil oleh pemegang *stickholder* terhadap pelanggaran tersebut Bapak Fatkhurozi menyimpulkan bahwa:

“Perkawinan dibawah tangan yang terjadi dilingkungan masyarakat kita tetap sangat sulit untuk ditindak karena bukan merupakan tindak pidana, jika dalam Pasal 3 UU No. 22/1946 menyebutkan adanya denda lima puluh rupiah dan kurungan 3 bulan namun dalam Pasal 45 ayat (1) PP No 9/1975 menyebutkan bahwa barangsiapa yang melakukan pelanggaran Pasal 3,10 ayat (3) 40 PP ini dihukum dengan hukuman denda setinggi-tingginya 7500 jadi walaupun dalam UU No 22 tahun 1946 ada hukuman kurungan namun kemudian dimentahkan kembali dengan keluarnya PP no 9 tahun 1975 yang merupakan aturan pelaksanaan dari UU No 1 tahun 1974 dimana dalam Pasal 47 menyebutkan bahwa dengan berlakunya peraturan pemerintah ini maka ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang perkawinan sejauh telah diatur didalam peraturan pemerintah ini dinyatakan tidak berlaku ” (wawancara:12 september 2007)

Beliau menambahkan bahwa hanya ada sedikit opsi terhadap adanya pelanggaran terhadap kebijakan pemerintah tentang perkawinan tersebut yaitu perlu adanya kerjasama yang berkesinambungan antara pemuka agama dan pemegang kebijakan untuk menciptakan paradigma baru tentang pentingnya pencatatan perkawinan walaupun secara teori keagamaan tidak berpengaruh pada sah atau tidaknya sebuah perkawinan (wawancara:12 september 2007)

Dari wawancara dengan para pemegang kebijakan atau pelaksana kebijakan diatas dapat disimpulkan bahwa faktor penyebab terjadinya



perkawinan dibawah tangan diwilayah Mondokan Kabupaten Sragen adalah :

1. Kurangnya pegawai dan minimnya sarana dan prasarana berikut anggaran dana menjadikan kurang berjalannya sistem kerja.
2. Adanya anggapan bahwa sebuah perkawinan tetap dianggap sah walaupun tanpa dilakukan pencatatan sesuai dengan undang-undang yang berlaku.
3. Untuk menghindari birokrasi yang cenderung tidak mudah dan lama.
4. Sanksi yang ringan terhadap pelaku perkawinan dibawah tangan.

**b. Substansi**

Komponen substansi adalah sebagai output dari sistem hukum yang berupa peraturan-peraturan, keputusan-keputusan yang digunakan baik oleh pihak yang mengatur maupun yang diatur. Mengenai substansi penulis akan analisa secara normatif terhadap peraturan perundangan yang berhubungan dengan perkawinan dibawah tangan atau perkawinan yang hanya memenuhi syarat dan rukun agama tanpa adanya unsur pencatatan.

Ada beberapa peraturan yang berhubungan dengan pencatatan perkawinan yaitu :

- 1) Peraturan yang mengatur tentang pencatatan perkawinan
  - 4) Pasal 2 ayat (1) Dan (2) Undang-Undang No 22 Tahun 1946 Tentang Pencatatan Nikah, Talak, Rujuk.  
ayat (1) : Pegawai pencatat nikah dan orang yang tersebut pada ayat (3) Pasal 1 membuat catatan tentang segala nikah

yang dilakukan di bawah pengawasannya dan tentang talak dan rujuk yang diberitahukan kepadanya, catatan yang dimaksudkan pada Pasal 1 dimasukkan kedalam buku pendaftaran masing-masing yang sengaja diadakan untuk hal itu dan contohnya masing-masing ditetapkan oleh Menteri Agama.

Ayat (2) : Dengan tidak mengurangi peraturan pada ayat (4) Pasal 45 dari peraturan menteri 1921 (zegelverorduning 1921), maka mereka itu wajib memberikan petikan dari pada buku pendaftaran yang tersebut diatas ini kepada yang berkepentingan dengan percuma tentang nikah yang dilakukan dibawah pengawasannya atau talak dan rujuk yang dibukukan dan mencatat jumlah uang yang dibayar kepadanya pada surat petikan itu.

5) Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang No 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan

Ayat (2) : Tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

6) Pasal 2 ayat (1), Pasal 11 ayat (3), Pasal 13 ayat (2) PP No 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974.

Pasal 2 ayat (1) : Pencatatan perkawinan dari mereka yang melangsungkan perkawinannya menurut Islam, dilakukan oleh pegawai pencatat sebagaimana dimaksudkan dalam Undang-Undang No. 32/1954 tentang Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk.

Pasal 13 ayat (2) : Kepada suami dan isteri masing-masing diberikan kutipan akta perkawinan.

Pasal 11 ayat (3) : Dengan penandatanganan akta perkawinan, maka perkawinan telah tercatat secara resmi.

7) Pasal 26 Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 Tentang Pencatatan Nikah.

Ayat (1) : Pegawai Pencatat Nikah mencatat peristiwa nikah dalam akta nikah.

Ayat (2) : Akta nikah ditandatangani oleh suami, isteri, wali nikah, saksi-saksi dan PPN.

8) Pasal 2, Pasal 5 ayat (1) Dan (2), Dan Pasal 7 ayat (1) Kompilasi Hukum Islam (KHI).

Pasal 2 : Perkawinan menurut hukum Islam adalah, Perkawinan, yaitu akad yang sangat kuat atau *mitsaqon gholiidhon* untuk mentaati peraturan Allah dan melaksanakannya merupakan ibadah.

Pasal 5 ayat (1) : Agar terjamin ketertiban perkawinan bagi masyarakat Islam setiap perkawinan harus dicatat.

Pasal 5 ayat (2) : Pencatatan perkawinan tersebut pada ayat (1) dilakukan oleh Pegawai Pencatat Nikah sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang No. 22/1946 jo. Undang-Undang No. 32/1945.

Pasal 7 ayat (1) : Perkawinan hanya dapat dibuktikan dengan Akat Nikah yang dibuat oleh Pegawai Pencatat Nikah

2) Peraturan yang mengatur tentang penyelesaian hukum mengenai pelanggaran terhadap pencatatan perkawinan

a) Pasal 3 ayat (1), (2), (3), (4) dan (5) Undang-Undang No 22 Tahun 1946 Tentang Pencatatan Nikah, Talak Rujuk.

Ayat (1) : barangsiapa yang melakukan akad nikah dengan seorang perempuan tidak di bawah pengawasan pegawai yang dimaksudkan pada ayat (2) Pasal 1 atau wakilnya, dihukum denda sebanyak-banyaknya Rp. 50,- (lima puluh rupiah).

Ayat (2) : barangsiapa yang menjalankan pekerjaan yang tersebut pada ayat (2) Pasal 1 dengan tidak ada haknya,

dihukum kurungan selama-lamanya 3 (tiga) bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 100,- (seratus rupiah).

Ayat (3) : Jika dst.

Ayat (4) : Orang yang tersebut pada ayat (2) Pasal 1 karena menjalankan pengawasan dalam hal nikah, ataupun karena menerima pemberitahuan tentang talak dan rujuk menerima biaya pencatatan nikah, talak dan rujuk lebih daripada yang ditetapkan oleh Menteri Agama menurut ayat (4) Pasal 1 atau tidak memasukkan nikah, talak dan rujuk di dalam buku pendaftaran masing-masing sebagai yang dimaksudkan pada ayat (1) Pasal 2 atau tidak memberikan petikan daripada buku pendaftaran tersebut diatas tentang nikah yang dilakukan dibawah pengawasannya atau talak dan rujuk yang dibukukannya, sebagai dimaksud pada ayat (2) Pasal 2, maka dihukum kurungan selama-lamanya 3 (tiga) bulan dan denda sebanyak-banyaknya Rp. 100,- (seratus rupiah).

Ayat (5) : Jika terjadi salah satu hal yang tersebut pada ayat pertama, kedua dan ketiga dan ternyata karena keputusan hakim, bahwa ada orang kawin tidak dengan mencukupi syarat pengawasan atau ada talak atau rujuk tidak diberitahukan kepada yang berwajib, maka biskal gripir hakim kepolisian yang bersangkutan mengirimkan salinan keputusannya kepada pegawai pencatat nikah yang bersangkutan dan pegawai itu memasukkan nikah, talak dan rujuk itu di dalam buku pendaftaran masing-masing dengan menyebut surat keputusan hakim yang menyatakan hal itu.

b) Pasal 45 ayat (1) dan (2) PP No 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974.

Ayat (1) : Kecuali apabila ditentukan lain dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka :

- a. Barangsiapa yang melanggar ketentuan yang diatur dalam Pasal 3, 10 ayat (3), 40 Peraturan Pemerintah ini dihukum dengan hukuman denda setinggi-tingginya Rp. 7.500,- (tujuh ribu lima ratus rupiah).
- b. Pegawai Pencatat yang melanggar ketentuan yang diatur dalam Pasal 6,7,8,9 dan 10 ayat (1), 11, 13, 44 Peraturan Pemerintah ini di hukum dengan hukuman kurungan selama-lamanya (tiga) bulan atau denda setinggi-tingginya Rp. 7.500,- (tujuh ribu lima ratus rupiah).  
Ayat (2) : Tindak pidana yang dimaksud dalam ayat (1) di atas merupakan pelanggaran.
- c) Pasal 7 ayat (2), (3) dan (4) Kompilasi Hukum Islam  
Ayat (2) : Dalam hal perkawinan tidak dapat dibuktikan dengan Akta Nikah, dapat diajukan itsbat nikahnya ke Pengadilan Agama.  
Ayat (3) : Itsbat nikah yang dapat diajukan ke Pengadilan Agama tersebut mengenai hal-hal yang berkenaan dengan :
- a) Adanya perkawinan dalam rangka penyelesaian perceraian.
  - b) Hilangnya Akta Nikah.
  - c) Adanya keraguan tentang sah atau tidaknya salah satu syarat perkawinan.
  - d) Adanya perkawinan yang terjadi sebelum berlakunya Undang-Undang No. 1/1974.
- Ayat (4) : Yang berhak mengajukan permohonan itsbat nikah ialah suami atau isteri, anak-anak mereka, wali nikah dan pihak yang berkepentingan dengan perkawinan itu.

Jika kita melihat aturan-aturan yang menyangkut tentang pencatatan perkawinan berikut sanksi-sanksinya diatas jelas tetap memberikan peluang bagi terjadinya perkawinan dibawah tangan. Dimana Pasal 2 ayat (2) UU No 1 tahun 1974 cenderung menimbulkan berbagai macam penafsiran tentang sahnya sebuah perkawinan. Dimana

pencatatan sebuah perkawinan adalah salah satu syarat sahnya sebuah perkawinan atau tidak, Hal ini penting karena dengan memperjelas kedudukan status sebuah perkawinan yang tidak dicatatkan dalam sebuah peraturan menjadikan pelaku akan berpikir ulang untuk melakukan perkawinan dibawah tangan, dan adanya sanksi yang cukup ringan menjadikan pelaku cenderung akan mengabaikan sanksi terhadap pelanggaran terhadap perkawinan dibawah tangan.

**c. Kultur**

Kultur hukum yaitu suasana pikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari atau disalahgunakan. Komponen ini menurut Friedman terdiri dari nilai-nilai dan sikap-sikap yang mempengaruhi bekerjanya hukum.

Mengenai kultur hukum ini, penulis telah melakukan wawancara dengan responden pelaku perkawinan dibawah tangan dan tokoh masyarakat. Tokoh masyarakat yaitu Ketua MUI Sragen Bapak Haji Syamsuri, M.Ag, tokoh agama setempat yaitu Kiai Sarjiman dan responden pelaku perkawinan dibawah tangan yaitu : bapak nanang, bapak Fuad, ibu Rina, ibu Sriatun, bapak udin, ibu lina, bapak yono. Berikut profil dan hasil wawancara dengan responden :

Nama : Bapak Nanang

Umur : 29 tahun

Pekerjaan : pedagang

“Salah satu alasan mengapa saya melakukan perkawinan dibawah tangan adalah karena saya menganggap bahwa sebuah perkawinan tetap sah walaupun tanpa dihadiri pihak KUA atau tanpa dicatatkan karena dalam Islam syarat sahnya sebuah perkawinan adalah wali, saksi dan

ijab kabul dan tentu untuk menghindari hal-hal yang dilarang oleh agama” (Wawancara: 15 September 2007)

Profil Bapak Fuad :

Nama : Fuad  
Umur : 27 tahun  
Pekerjaan : pedagang

“Faktor penyebab terjadinya perkawinan dibawah tangan bagi saya adalah untuk menghindari hal-hal yang dilarang oleh agama maka kami melakukan nikah sirri/dibawah tangan dulu dan menurut Islam sebuah perkawinan tetap sah tanpa adanya pencatatan” .(wawancara,20 september 2007)

Profil ibu Rina

Nama : Rina wulandari  
Umur : 26 tahun  
Pekerjaan : pedagang pasar

“alasan saya dahulu menikah dibawah tangan adalah karena saya dan suami sudah cukup dekat dan untuk menghindari hal-hal yang dilarang oleh agama .(wawancara,20 september 2007)

Profil Ibu Sriatun :

Nama : Sriatun  
Umur : 29 tahun  
Pekerjaan : ibu rumah tangga

“Saya merasa dinikahkan oleh seorang kiai atau guru saya adalah lebih afdhol atau lebih utama daripada oleh pihak KUA dan kebanyakan lingkungan saya lebih suka dinikahkan oleh para kiai mereka.” .(wawancara,22 september 2007)

#### Profil bapak udin

Nama : Rahmat

Umur : 29 tahun

Pekerjaan : petani

“Biaya pernikahan yang cenderung tidak murah dan pelaksanaan resepsi yang juga menelan biaya yang tidak sedikit bila dilakukan secara resmi menjadikan saya memilih untuk menikah dibawah tangan.

(wawancara,23 september 2007)

#### Profil Bapak Yono

Nama : Yono

Umur : 28 tahun

Pekerjaan : petani

“alasan saya untuk melakukan nikah dibawah tangan adalah karena untuk mempermudah pelaksanaan perkawinan karena dalam islam ketika sudah ada wali saksi maka pernikahan dapat dilakukan, walaupun begitu setelah beberapa bulan menikah dibawah tangan saya tetap mengurus surat pernikahan” (wawancara,23 september 2007).

#### Profil Ibu Lina

Nama : Lina

Umur : 27 tahun

Pekerjaan : pedagang

“didaerah tempat tinggal kami kultur islamnya cukup kuat, oleh orang tua, untuk menghindari hal-hal yang dilarang agama maka kami dinikahkan dibawah tangan terlebih dahulu, untuk pencatatan perkawinan dapat diurus berikutnya” (wawancara,23 september 2007)

#### Profil bapak ahmad

Nama : ahmad



Umur : 30 tahun

Pekerjaan : petani

“bagi saya pencatatan perkawinan hanyalah bentuk formalitas sebuah perkawinan, yang penting memenuhi syarat sah perkawinan”.(wawancara, 24 september 2007)

Profil ibu sulani

Nama : sulani

Umur : 30 tahun

Pekerjaan : ibu rumah tangga

“bagi saya syarat agama terpenuhi terlebih dahulu untuk masalah pencatatan perkawinan bias menyusul”

Berikut wawancara dengan tokoh masyarakat dan pemuka agama setempat :

Bapak Haji Syamsuri selaku Ketua MUI Sragen menyebutkan bahwa :  
“memang pencatatan bukan termasuk syarat sah sebuah perkawinan, dan itu menjadikan beberapa pihak untuk melaksanakan perkawinan dibawah tangan, faktor yang melatar belakangi adanya perkawinan dibawah tangan diantaranya untuk berpoligami, jika dilakukan secara resmi maka birokrasinya menjadi rumit namun begitu pencatatan perkawinan tetap perlu dilakukan untuk memberi kepastian hukum terhadap kedua mempelai” (wawancara 2 oktober 2007)

Wawancara dengan Bapak Kiai Sarjiman selaku pemuka agama di Kecamatan Mondokan Kabupaten Sragen

“ alasan mengapa didaerah trombol terkadang terjadi perkawinan siri atau dibawah tangan karena kultur keislaman yang cukup kuat yaitu ketika seorang laki-laki dan wanita sudah cukup akrab dan sering berpergian bersama untuk menghindari hal-hal yang dilarang agama

maka kedua pasang laki-laki dan wanita tersebut lebih baik segera dinikahkan”. (wawancara 3 oktober 2007)

Sehubungan dengan masalah legalitas perkawinan beliau menambahkan bahwa “ Untuk mendapatkan kepastian hukum kedua pasang laki-laki dan perempuan tersebut bisa untuk dinikahkan lagi didepan PPN secara resmi” ”. (wawancara 3 oktober 2007)

Dari penjelasan para responden diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa alasan penyebab terjadinya perkawinan dibawah tangan adalah:

1. Adanya anggapan bahwa sebuah perkawinan tetap dianggap sah walaupun tanpa dilakukan pencatatan sesuai dengan undang-undang yang berlaku dan untuk menghindari hal-hal yang dilarang oleh agama.
2. Untuk menghindari birokrasi yang cenderung tidak mudah dan lama sehingga menelan biaya yang tidak sedikit
3. Adanya anggapan dari masyarakat bahwa dinikahkan oleh seorang kiai atau pemuka agama adalah lebih *afdhol* (utama)
4. Kultur keislaman yang kuat.

## **B. PEMBAHASAN**

1. Faktor-faktor yang mempengaruhi terjadinya perkawinan dibawah tangan di kecamatan modokan kabupaten sragen.

Sebagaimana dikemukakan diatas untuk mengetahui tentang faktor penyebab terjadinya perkawinan dibawah tangan dapat kita lihat dari komponen kultur yang terdapat dalam masyarakat tersebut.

### **Kultur**

Sebagaimana dikemukakan diatas bahwa kultur hukum yaitu suasana pikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari atau disalahgunakan. Komponen ini

menurut Friedman terdiri dari nilai-nilai dan sikap-sikap yang mempengaruhi bekerjanya hukum.

Menurut Anderson dalam (Bambang Sugono,1994:144-145) faktor-faktor yang menjadi penyebab anggota masyarakat tidak mematuhi dan melaksanakan hukum yaitu :

- a) Adanya konsep ketidakpatuhan secara selektif terhadap hukum, dimana terdapat beberapa peraturan perundang-undangan atau kebijaksanaan publik yang bersifat kurang mengikat individu-individu
- b) Karena keanggotaan seseorang dalam suatu kelompok atau perkumpulan, dimana mereka mempunyai gagasan atau pemikiran yang tidak sesuai atau bertentangan dengan peraturan hukum atau keinginan pemerintah.
- c) Adanya keinginan untuk mencari keuntungan dengan cepat diantara anggota masyarakat yang mencenderungkan orang bertindak dengan menipu atau dengan jalan melawan hukum
- d) Adanya ketidakpastian hukum atau ketidakjelasan ukuran kebijaksanaan yang mungkin saling bertentangan satu sama lain yang dapat menjadi sumber ketidakpatuhan orang pada hukum atau kebijaksanaan publik
- e) Apabila suatu kebijaksanaan ditentang secara tajam (bertentangan) dengan sistem nilai yang dianut masyarakat secara luas atau kelompok-kelompok tertentu dalam masyarakat.

Dalam hubungannya dengan faktor penyebab sebagian masyarakat melakukan perkawinan yang tidak dicatatkan di Kecamatan Mondokan Kabupaten Sragen adalah karena beberapa faktor yaitu :

a) Adanya pendapat atau pemikiran dikalangan masyarakat khususnya responden bahwa pencatatan perkawinan bukanlah merupakan syarat sah sebuah perkawinan. syarat sah sebuah perkawinan menurut Islam adalah ijab kobul,wali dan saksi. Dan dengan dilakukan perkawinan dibawah tangan tersebut untuk menghindari hal-hal yang dilarang oleh agama.

b) Adanya anggapan bahwa pernikahan akan lebih *afdhol* atau utama bila dinikahkan oleh seorang Kiai bukan penghulu pemerintah

Sebuah daerah yang kultur keIslamannya kuat atau dekat dengan lingkungan pondok masyarakat akan cenderung lebih dekat dengan seorang Kiai dari pada dengan institusi pemerintah, di kecamatan Mondokan ada sebenarnya ada beberapa desa yang kultur keagamaannya cukup kuat yaitu Trombol, Jekani dan Gemantar. tapi yang paling kuat adalah desa trombol

c) Adanya anggapan bahwa proses birokrasi yang tidak mudah dan panjang sehingga memakan biaya yang tidak sedikit.

Dengan melakukan pernikahan dibawah tangan tidak memerlukan proses yang lama cukup dengan adanya wali saksi dan ijab kobul maka pernikahan tersebut sudah dapat dilaksanakan dan hanya membutuhkan biaya untuk mahar atau pemberian kepada calon istri. Beda dengan pelaksanaan nikah secara resmi yang membutuhkan waktu minimal 10 hari kerja untuk pelaksanaan nikah yang dihadiri oleh PPN dan tentu biaya yang tidak sedikit dalam pelaksanaannya.

Dilihat dari teori Anderson diatas ada dua sebab mengapa perkawinan dibawah tangan masih terjadi di Kecamatan Mondokan yaitu terdapat beberapa peraturan perundang-undangan atau kebijaksanaan publik yang bersifat kurang mengikat individu-individu dan adanya gagasan atau pemikiran yang tidak

sesuai atau bertentangan dengan peraturan hukum atau keinginan pemerintah. Jelaslah adanya undang-undang perkawinan yang kurang mengikat masyarakat dan adanya pemikiran bahwa pencatatan perkawinan bukan merupakan syarat sahnya sebuah perkawinan

Alasan-alasan di ataslah yang menjadikan masyarakat cenderung memilih untuk melakukan pernikahan dibawah tangan. Hal ini juga diperkuat dengan beberapa penelitian yang pernah dilakukan baik oleh puslitbang depag ataupun dalam berbagai referensi diantaranya yaitu :

Dalam penelitian yang dilakukan oleh PUSLITBANG DEPARTEMEN AGAMA tentang Penelitian tentang "Pelaksanaan Perkawinan dan Perceraian di Berbagai Komunitas Wilayah Pulau Jawa" Temuan penelitian yang dihasilkan adalah sebagian besar masyarakat menganggap bahwa permasalahan perkawinan dan perceraian adalah masalah yang berhubungan dengan ajaran agama, sehingga mereka lebih mementingkan sahnya menurut ajaran agama daripada menurut Undang-undang Perkawinan No.1 Tahun 1974. Di samping itu sebagian besar responden tidak mengetahui tentang adanya Undang-undang Perkawinan ini. Bahkan di berbagai daerah masih banyak masyarakat yang melakukan pernikahan di bawah tangan dan tidak tercatat status pernikahannya di KUA atau Pengadilan Agama, alasan mereka untuk mendapat izin dari Pengadilan Agama membutuhkan biaya yang cukup besar, sementara mereka tidak mampu membayarnya. Namun demikian, masyarakat di kawasan tersebut sepenuhnya bisa menerima tanpa reserve kehadiran UU yang menjadi dasar pengesahan perkawinan mereka.(PUSLITBANG DEPAG,2001:1)

Hal senada juga disampaikan Muh Idris Ramulyo dalam bukunya 'Hukum Perkawinan Islam' menyebutkan bahwa alasan orang-orang Islam melakukan perkawinan dibawah tangan adalah :

- a. Bagi orang-orang yang baru pertama kali menikah dan fanatik terhadap agama, mereka lebih senang melakukan perkawinan dibawah tangan tidak perlu menghubungi kantor urusan Agama lagi, karena :
- 1) Baik menurut UU maupun menurut hukum Islam sudah sah nikah dibawah tangan itu;
  - 2) Menghindari birokrasi yang berbelit-belit dan kadang-kadang memakan waktu lama mengurus pendaftaran surat-surat lurah dan sebagainya.
  - 3) Menghindari biaya yang menurut mereka juga mahal, kadang-kadang tidak terjangkau oleh mereka.
- b. Bagi orang-orang yang menikah untuk kedua kalinya :
- 1) Menghindari izin tertulis dari isteri pertama yang pada umumnya isteri pertama tidak akan memberikan izin;
  - 2) Menghindarkan diri dari tanggungjawab dari isteri kedua;
  - 3) Tidak perlu lagi mengajukan permohonan nikah kepada pengadilan agama. (Idris Ramulyo,2004:124)

## **2. Kebijakan Pemerintah (KUA) Dalam Menghadapi Perkawinan Dibawah Tangan**

Sebagaimana diketahui tugas hukum itu adalah mencapai keadilan dan ketertiban, kepastian hukum. Kedua hal tersebut sering terjadi perbenturan, dimana terkadang hukum (undang-undang) tidak menjamin terpenuhinya keadilan dan sebaliknya keadilan tidak memiliki kepastian hukum.

Hukum yang berupa peraturan perundang-undangan merupakan instrument pengendalian masyarakat. Dinamika sosial masyarakat dikendalikan oleh hukum. Hukum dan segala aspek formal dan legalnya sering membelenggu dinamika masyarakat. Sebaliknya masyarakat mengalami dinamika yang berlangsung cepat. Pada keadaan seperti inilah sesuai dengan perkembangannya teori *good governance* dan *reinventing government*, menimbulkan pandangan

bahwa negara harus mengikuti , memahami secara responsive perkembangan yang muncul didalam masyarakat.

Disinilah kebijakan publik, sebuah konsep pengaturan masyarakat yang lebih menekankan proses menjadi lebih populer dari pada hukum. Namun perlu diingat, bagaimanapun hukum itu keberadaannya tetap dibutuhkan. Sebuah hasil kesepakatan (Kebijakan Publik) yang tidak memiliki legalitas yang mengikat akan menimbulkan kerawanan terhadap terjadinya pelanggaran-pelanggaran oleh beberapa pihak.

Setiono dalam makalahnya “Hukum dan Kebijakan Publik”(Setiono,2004:2) menyebutkan bahwa Hubungan hukum dan kebijakan publik dapat dilihat dari :

- a) Formulasi
- b) Implementasi
- c) Evaluasi

### **Formulasi Hukum dan Kebijakan Publik**

Hubungan pembentukan hukum dan Kebijakan Publik saling memperkuat satu dengan yang lain. Sebuah produk hukum tanpa proses Kebijakan Publik didalamnya maka produk hukum itu akan kehilangan makna substansinya. Sebaliknya sebuah proses Kebijakan Publik tanpa ada legalisasi hukum akan lemah pada tatanan operasionalnya.

### **Penerapan Hukum dan Kebijakan Publik**

Disini akan dibicarakan bagaimana penerapan hukum dan implementasi kebijakan publik dapat saling membantu memperlancar berjalannya hasil-hasil hukum dan kebijakan publik dilapangan (Setiono,2004:3).

### **Evaluasi kebijakan publik**

Evaluasi kebijakan publik adalah suatu evaluasi yang akan menialai apakah kebijakan publik sudah sesuai dengan yang diharapkan atau belum

Evaluasi kebijakan publik adalah sebagai hakim yang menentukan kebijakan yang ada telah sukses atau gagal mencapai tujuan. Evaluasi publik juga sebagai dasar apakah kebijakan yang ada layak diteruskan, direvisi atau bahkan dihentikan sama-sekali (Setiono, 2004:4).

Sebuah Perkawinan yang sesuai dengan aturan hukum yang berlaku merupakan bentuk sebuah implementasi sebuah kebijakan. Dan dengan adanya perkawinan dibawah tangan mengindikasikan pada kurang bekerjanya hukum secara efektif. Friedman menyebut bahwa teori bekerjanya hukum dapat dilihat dari tiga komponen yaitu, struktur, substansi dan kulturtnya sebagaimana telah diuraikan dalam bab sebelumnya.

Dan bila kita mau menganalisa kebijakan yang dilakukan pemerintah dalam hal ini KUA untuk menghadapi perkawinan dibawah tangan maka kita bisa melihatnya dari dua komponen friedmen diatas yaitu dari sudut pandang struktur hukum dan substansi hukumnya

#### **1. Struktur**

Dilihat secara struktur, lembaga yang berperan langsung terhadap kebijakan pemerintah tentang perkawinan adalah Kantor Urusan Agama, Adanya perkawinan dibawah tangan ditinjau secara struktur hubungannya cukup erat, sumber daya yang profesional, birokrasi yang mudah dan biaya yang murah tentu sangat berpengaruh terhadap implementasi sebuah kebijakan pemerintah terutama tentang perkawinan.

sumber daya yang berada dilingkungan KUA kecamatan Mondokan jelas sangat kurang, dengan jumlah penduduk yang mencapai hampir 34000ribu, seluruh proses pelaksanaan perkawinan hanya ditangani oleh 2 orang pegawai saja, tentu hal ini sangat berpengaruh pada pelayanan terhadap masyarakat Kecamatan Mondokan. Kabupaten Sragen

Secara birokrasi menurut penulis proses pelaksanaan perkawinan adalah cukup panjang apalagi bila disebuah daerah, proses birokrasi mulai



dari Rt-Rw kepala desa baru kekelurahan tentu memakan waktu dan biaya yang tidak sedikit disetiap prosesnya.

Dalam aturannya sebuah perkawinan membutuhkan biaya 170 ribu rupiah tapi ketika sampai tahap pelaksanaan keseluruhan administrasi dari surat rekomendasi Rt sampai KUA memakan biaya sekitar 300 ribu rupiah, tentu hal ini tidak sedikit bila dilihat dari sudut pandang ekonomi diwilayah tersebut yang kurang dan hampir 50% biaya yang dikeluarkan untuk birokrasi.

Dari uraian diatas dilihat dari strukturnya dapat disimpulkan bahwa kurang berjalannya kebijakan pemerintah tentang perkawinan karena :

- a) Sumber daya pelaksanaan kebijakan dalam hal ini pegawai KUA sangat kurang sehingga mempengaruhi efektifitas kerja KUA.
- b) Sarana dan prasarana dalam KUA yang belum memadai.
- c) Anggaran dana yang minim dari pemerintah sehingga menghambat kerja pemerintah.

Oleh karena itu kebijakan yang harus segera diambil oleh pemerintah dari sudut pandang strukturnya supaya pelayanan terhadap masyarakat terhadap sebuah perkawinan bisa lebih mudah dan terjangkau adalah :

- a) Perlu ditambahkan staf dilingkup kecamatan (KUA) yang memiliki SDM yang profesional dan perangkat kerja yang memadai untuk menunjang terlaksananya sebuah proses kebijakan pemerintah tersebut.
- b) Perlu adanya birokrasi yang lebih mudah sehingga tidak akan memakan biaya yang banyak.
- c) Perlu adanya perhatian dari pusat mengenai biaya pelaksanaan perkawinan yang lebih murah sehingga dapat membantu masyarakat yang kurang mampu.

- d) Perlu adanya kerjasama yang berkesinambungan antara pemerintah dalam hal ini KUA dengan pemuka-pemuka agama setempat sehingga tercipta kultur kerjasama yang kongkrit antara kedua belah pihak.

## 2. **Substansi**

Sebagaimana dikemukakan diatas bahwa substansi merupakan output dari sistem hukum yaitu berupa peraturan-peraturan. Menurut Bambang Sugono, tidak efektifnya sebuah kebijakan dilihat dari substansinya disebabkan karena : masih samarnya isi substansi kebijakan, karena kurangnya ketetapan intern maupun ekstern dari kebijakan yang dilaksanakan dan substansi dari kebijakan yang menunjukkan kekurangan yang sangat berarti, (Bambang Sugono,1994:149-150) dan menurut Soerjono Soekanto (dalam Bambang Sugono,1994:157) dilihat secara substansi tidak bekerjanya sebuah hukum adalah karena terdapat kemungkinan adanya ketidakcocokan-ketidakcocokan peraturan perundang-undangan mengenai bidang-bidang hukum tertentu, kemungkinan lainnya yang dapat terjadi adalah ketidakcocokan antara peraturan perundangan yang tidak tertulis atau kebiasaan-kebiasaan yang berlaku dalam masyarakat.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan Pasal 2 ayat (1) dan (2) cenderung memberikan penafsiran yang samar tentang kedudukan pencatatan perkawinan apakah sebagai syarat sahnya sebuah perkawinan atau tidak, jika sebagai syarat sah sebuah perkawinan maka Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan cenderung kurang sesuai dengan hukum Islam *munakahat* (perkawinan) bila menjadikan pencatatan sebagai salah satu syarat pencatatan karena dalam literatur fiqh Islam tidak mencantumkan adanya pencatatan tersebut. Jadi adanya celah untuk tidak melaksanakan aturan pencatatan perkawinan adalah hal yang secara sudut pandang agama adalah sah.

Menurut penulis bila kita mau menganalisa tentang Pasal 2 ayat (2) dimana pencatatan perkawinan apakah sebagai salah satu bentuk syarat perkawinan atau tidak, kita perlu membahas Pasal tersebut secara terperinci dan mungkin kita perlu membuka sejarah terbentuknya UU No 1 Tahun 1974 untuk semakin memperjelas kedudukan Pasal 2 ayat (2) tersebut.

Undang-Undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan Pasal 1 terbagi menjadi dua ayat karena setiap ayat mempunyai substansi yang berbeda, Pembuat undang-undang sadar dan yakin akan kebenaran, bahwa memang sahnya perkawinan, semata-mata harus didasarkan pada prinsip, bahwa perkawinan itu harus dilaksanakan menurut ajaran agama. Tanpa dasar agama, maka perkawinan tidaklah sah. Sedangkan masalah pencatatan sejak awal pembahasan RUU yang bersangkutan disadari hanyalah merupakan masalah administratif belaka. Dalam hal ini sebenarnya tidak ada perbedaan pendapat. Persoalannya kemudian menjadi rancu karena seolah-olah terjadi penambahan syarat bagi penentuan sahnya perkawinan, karena adanya ketentuan Pasal 10 ayat 3 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 yang bunyinya menyebutkan bahwa “dengan mengindahkan tata cara perkawinan menurut masing-masing hukum agamanya dan kepercayaannya itu, perkawinan dilaksanakan dihadapan pegawai pencatat Nikah dan dihadiri oleh dua orang saksi”. Yang tercantum pada Pasal 10 ayat (3) tersebut jelas merupakan materi tambahan atas ketentuan yang termaktub dalam Pasal 2 ayat 1 UU Nomor 1 Tahun 1974, khususnya yang berbunyi “perkawinan dilaksanakan dihadapan pegawai pencatat nikah”. Adapun tambahan kata-kata dan “dihadiri oleh dua orang saksi” tentu tidak menjadi masalah, karena kata-kata tersebut pada hakekatnya secara implisit telah tercakup dalam “perkawinan adalah sah apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu” seperti yang ditetapkan dalam Pasal 2 ayat 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974. Hukum Islam telah menentukan bahwa perkawinan wajib

dilakukan dengan hadirnya dua orang saksi. Dengan demikian adanya tambahan kata-kata “dan dihadiri oleh dua orang saksi” tidak akan menimbulkan akibat hukum apapun. Berbeda halnya, dengan tambahan kata-kata “perkawinan dilaksanakan dihadapan pegawai pencatat nikah”. Kata-kata ini jelas akan menimbulkan akibat hukum yang cukup serius, karena seolah-olah harus diartikan bahwa perkawinan menjadi tidak sah bila tidak dilakukan dihadapan pegawai pencatat, padahal Undang-Undangnya sendiri tidak menentukan demikian. Ketentuan Pasal 56 UU nomor 1 Tahun 1974 makin memastikan kebenaran bahwa perkawinan tidak harus dilakukan dihadapan pegawai pencatat nikah.

Pasal 56 UU No 1 Tahun 1974 menyebutkan bahwa :

1. Perkawinan yang dilangsungkan diluar Indonesia antara dua orang warga negara Indonesia atau seorang warga negara Indonesia dengan warga negara asing, adalah sah bilamana dilakukan menurut hukum yang berlaku dinegara dimana perkawinan itu dilangsungkan dan bagi warga negara Indonesia, tidak melanggar ketentuan undang-undang ini .
2. Dalam waktu satu Tahun setelah suami isteri itu kembali diwilayah Indonesia, surat bukti perkawinan mereka harus didaftarkan dikantor pencatatan perkawinan tempat tinggal mereka.

Diluar Indonesia, belum tentu terdapat pegawai pencatat perkawinan seperti yang dimaksudkan oleh UU No 1 Tahun 1974. jadi perkawinan yang dilakukan diluar Indonesia tidak dilakukan “dihadapan pegawai pencatat”. Sedangkan berdasarkan ketentuan ayat (2) Pasal 56 tersebut dengan tegas dinyatakan, bahwa dalam waktu 1 Tahun setelah suami isteri itu kembali diwilayah Indonesia, surat bukti perkawinan mereka harus didaftarkan dikantor pencatatan perkawinan tempat tinggal mereka. Dengan demikian, alasan pegawai pencatat untuk tidak bersedia mencatat perkawinan hanya karena pegawai tersebut tidak menyaksikan sendiri dilangsungkannya perkawinan, karena perkawinan tidak dilakukan

“dihadapan pegawai pencatat nikah” , tidak akan dapat diterima, karena pegawai pencatat harus menerima bukti perkawinan yang dilangsungkan diluar negeri, dan atas dasar bukti tersebut ia harus mencatatnya padahal PPN tidak menyaksikan secara langsung pelaksanaan perkawinan tersebut.

Kita juga dapat melihat pendapat Mukti Arto yang menyebutkan bahwa perkawinan yang hanya memenuhi ketentuan syariat agama adalah sah (Mukti Arto,1996:55), jadi sangat wajar jika ada beberapa pandangan dari responden yang menyebutkan bahwa sebuah perkawinan walaupun tanpa memenuhi ketentuan pencatatan tetap dianggap sah, walaupun berimplikasi pada belum terpenuhinya bukti legalitas perkawinan mereka yang berakibat pada kesulitan dalam birokrasi. Inilah yang menjadi faktor utama penyebab terjadinya perkawinan dibawah tangan diwilayah Mondokan. Hal tersebut mengindikasikan akan kurang berkorelasinya sumber hukum dengan hukum yang telah dibuat atau dengan kata lain hukum perkawinan Islam dengan UU nomor 1 Tahun 1974 Pasal 2 ayat (2) berikut PP No 9 Tahun 1975 terutama Pasal 10 ayat (3) sehingga memunculkan polemik akan sah atau tidaknya sebuah perkawinan tanpa adanya unsur pencatatan, jadi menurut hemat penulis perkawinan yang telah memenuhi ketentuan syarat dan rukun agama adalah sah. Tapi untuk memenuhi ketentuan legalitas sebuah perkawinan haruslah dicatatkan.

Dalam Islam sendiri ada sebuah sistem pengambilan hukum (*istimbatu al-ahkaam*) dimana bila sebuah hukum harus ditetapkan namun belum pernah ada sebuah hukum yang menetapkan kasus tersebut. Jika dengan bahasa hukum kita, kita menggunakan istilah yurisprudensi hukum. Salah satu teori yang digunakan untuk pengambilan hukum (*istimbatul ahkaam*) adalah teori *mashlahah mursalah*, para ahli fiqh menggunakan teori *mashlahah mursalah* sebagai dalil untuk menentukan hukum suatu perkara yang sama sekali belum ada dalil yang menetapkan ataupun yang menafikan hukum perkara tersebut. Berdasarkan pada

adanya kemaslahatan (*mashlahah*) yang dapat dirasakan oleh masyarakat secara umum (*mursalah*), para ulama dapat menetapkan hukum suatu perkara.

Meski demikian penetapan hukum suatu perkara berdasarkan *mashlahah mursalah* ini tidak bisa begitu saja dilakukan hanya dengan melihat adanya kemaslahatan umum semata. Ada beberapa batasan bagaimana *mashlahah mursalah* dapat digunakan sebagai dalil dalam menetapkan hukum. Imam Maliki, seorang imam madzhab yang menggunakan *mashlahah mursalah* sebagai dalil, memberikan tiga persyaratan untuk menerapkan *mashlahah mursalah* sebagai dalil :

1. Adanya kesesuaian antara maslahat yang dipandang sebagai dalil yang berdiri sendiri dengan tujuan-tujuan syari'at. Dengan demikian maka sebuah maslahat tidak boleh bertentangan dengan dalil qath'i.
2. Maslahat tersebut harus masuk akal (rasional), dimana apabila kemaslahatan tersebut diajukan kepada golongan rasionalis maka mereka akan menerimanya.
3. penggunaan maslahat sebagai dalil dalam rangka menghindari kesulitan. Dengan artian apabila kemaslahatan tersebut tidak kita ambil maka akan terjadi kesulitan dalam kehidupan (Adul Wahab,1968:86-87).

Selain itu Al-Ghazali ada tiga syarat yang harus dipenuhi dalam penggunaan *mashlahah mursalah* sebagai dalil :

1. kemaslahatan yang ada harus bersifat *qath'iyah*. Artinya kemaslahatan yang ada besar kemungkinan akan didapatkan bila perkara tersebut dilakukan oleh masyarakat. Bila kemungkinan terwujudnya kemaslahatan yang diberikan oleh sebuah perkara sangat kecil, maka penggalian hukum bagi perkara tersebut tidak dapat dilakukan dengan teori *mashlahah mursalah*.

2. kemaslahatan yang ada harus bersifat *dhoruriyyah*. Artinya kemaslahatan yang diberikan oleh perkara tersebut menyangkut masalah-masalah primer (*dharury*) sebagaimana dijelaskan diatas. Bila kemaslahatan yang ada tidak ada kaitannya dengan salah satu masalah primer maka teori *mashlahah mursalah* tidak dapat digunakan dalam menetapkan suatu hukum.
3. *Kemaslahatan* yang ada harus bersifat *mursalah*. Artinya *kemaslahatan* yang ada dapat dirasakan oleh sebagian besar umat manusia. Bila kemaslahatan suatu perkara dapat dirasakan oleh sebagian kecil atau sekelompok orang saja, maka *mashlahah mursalah* tidak dapat dijadikan sebagai dalil atau teori dalam menetapkan hukum perkara tersebut (Abu Zahroh,1958:285).

Untuk itu penulis akan membahas status hukum pencatatan nikah yang ditetapkan oleh Undang-Undang Perkawinan dari sudut pandang hukum Islam dengan menggunakan pendekatan teori *mashlahah mursalah* ini.

Telah maklum dikalangan umat Islam bahwa suatu hukum ditetapkan dengan tujuan pokok untuk mendatangkan kemaslahatan bagi umat Islam manusia seklaigus menghindarkan mereka dari segala kemudharatan. Oleh karena itu maka penetapan suatu hukum tidak bisa lepas dari berbagai aspek yang menunjang bagi tercapainya kemaslahatan tersebut. Memperhatikan akan adanya kemaslahatan ini akan lebih ditekankan lagi manakala hukum tersebut berkenaan dengan persoalan-persoalan yang secara langsung berkaitan dengan adanya hubungan antar individu (hukum privat).

Sebagaimana disebutkan diatas bahwa para ulama sepakat bahwa sebuah perkawinan akan sah bila disaksikan oleh dua orang saksi. Dengan diwajibkannya kesaksian dalam perkawinan diharapkan kehidupan rumah tangga kedua mempelai dikemudian hari akan lebih

kuat dan kokoh. Dengan kesaksian tersebut hak-hak isteri dan anak akan terpenuhi dengan baik dan tidak disia-siakan oleh suami, manakala sang suami memungkiri akan adanya hubungan pernikahan dengan sang isteri dan anak-anaknya, sehingga dia menolak untuk memberikan nafkah pada mereka, misalnya, maka hubungan adanya perkawinan tersebut dapat dikuatkan dengan kesaksian para saksi yang hadir pada saat ijab kabul diikrarkan. Dan dengan adanya saksi tersebut menghindarkan dari syak wasangka dari masyarakat atas hubungan suami isteri yang hidup dalam satu rumah. Keduanya akan terhindar dari tuduhan masyarakat telah melakukan perzinahan/kumpul kebo. Bahkan untuk kemaslahatan Rosululloh memerintahkan diumumkannya sebuah pernikahan dan diadakan *walimatul urusy* (pesta pernikahan).

Permasalahannya sekarang adalah ketika ada sebuah klaim yang menyatakan bahwa telah terjadi sebuah perkawinan antara seorang laki-laki dengan seorang perempuan namun saksi yang hadir dalam proses pernikahan tersebut telah meninggal, lalu dengan klaim tersebut dapat dibuktikan, bila perkawinan tersebut dilakukan dibawah tangan?

Adanya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan yang mengatur tentang pencatatan perkawinan dapat memberikan jawaban akan permasalahan diatas. Meski pencatatan nikah ini tidak berkaitan dengan sah tidaknya suatu perkawinan karena undang-undang telah menyerahkan pada masing-masing agamanya, namun kemaslahatan yang diberikan olehnya cukup berarti dan dapat dianggap sebagai kemaslahatan yang sesuai dengan teori *istimbatul ahkam*.

Berdasarkan teori diatas sebuah perkawinan walaupun tidak mensyaratkan adanya pencatatan dalam sahnya perkawinan, namun demi kemaslahatan masyarakat sendiri pencatatan perkawinan haruslah dilaksanakan.



Bila kita melihat aturan tentang sanksi terhadap pelanggaran pelaksanaan perkawinan yang tidak dilaksanakan sesuai ketentuan Undang-undang yang berlaku yaitu Pasal 45 ayat (1) dan (2) PP No 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974. Ayat (1) : Kecuali apabila ditentukan lain dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka :

- a. Barangsiapa yang melanggar ketentuan yang diatur dalam Pasal 3, 10 ayat (3), 40 Peraturan Pemerintah ini dihukum dengan hukuman denda setinggi-tingginya Rp. 7.500,- (tujuh ribu lima ratus rupiah).
- b. Pegawai Pencatat yang melanggar ketentuan yang diatur dalam Pasal 6,7,8,9 dan 10 ayat (1), 11, 13, 44 Peraturan Pemerintah ini di hukum dengan hukuman kurungan selama-lamanya (tiga) bulan atau denda setinggi-tingginya Rp. 7.500,- (tujuh ribu lima ratus rupiah).  
Tentu hukuman tersebut sangat ringan, dan tentu hal ini tidak menimbulkan efek jera terhadap pelaku pelanggaran tersebut.

Dari hasil wawancara diatas berikut pembahasan tentang substansi hukumnya kebijakan yang perlu diambil pemerintah untuk menghadapi terjadinya perkawinan adalah

1. Perlu adanya peraturan yang lebih kongkrit dan jelas tentang perlunya pencatatan perkawinan karena hal ini demi kemaslahatan umat sendiri.
2. Perlu adanya sanksi yang lebih tegas terhadap pelaku perkawinan dibawah tangan untuk mewujudkan ketertiban birokrasi dan administrasi pemerintah sendiri.

Jelaslah kiranya bahwa dengan berbagai macam temuan yang ditemukan peneliti dilapangan dan juga diperkuat dengan berbagai macam pendapat yang ada bahwa benang merah adanya perkawinan dibawah tangan adalah karena adanya

sebuah anggapan bahwa perkawinan merupakan salah satu bentuk peribadatan dalam agama Islam yang tidak mensyaratkan adanya pencatatan dalam syarat sahnya sebuah perkawinan, disamping juga karena faktor-faktor lain yang seperti sumber daya manusia dan birokrasi ataupun ekonomi tapi semuanya bermuara adanya anggapan perkawinan tetap sah walaupun dilakukan tanpa ada unsur pencatatan.

## **BAB V**

### **KESIMPULAN**

#### **A. Kesimpulan**

Dari hasil penelitian terhadap faktor-faktor penyebab terjadinya perkawinan dibawah tangan di Kecamatan Mondokan Kabupaten Sragen dapat diambil kesimpulan antara lain

1. Faktor-faktor penyebab terjadinya perkawinan dibawah tangan adalah sebagai berikut :

▪ Dari aspek struktur

Dilihat dari aspek struktur hukumnya mengapa masih terjadi perkawinan dibawah tangan adalah karena :

1. Sumber daya atau pelaksana kebijakan perkawinan di KUA Kecamatan Mondokan sangat minim yaitu 2 orang
2. Anggaran dana yang minim di KUA kecamatan Mondokan menyulitkan untuk pelaksanaan operasional kerja.
3. Sarana dan prasarana yang kurang menunjang menjadikan pelaksanaan kebijakan kurang dapat berjalan lancar.

▪ Dari aspek Substansi hukum

Secara substansi hukum mengapa masih terjadi perkawinan dibawah tangan adalah karena:

1. Masih samarnya isi substansi hukum perkawinan terutama pasal 2 (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang pencatatan perkawinan apakah menjadi syarat sah perkawinan atau tidak.
2. Rendahnya sanksi terhadap pelaku perkawinan dibawah tangan menjadikan para pelaku tidak khawatir untuk melakukan perkawinan dibawah tangan.

▪ Dari aspek kultur hukum

Faktor penyebab terjadinya perkawinan dibawah tangan ditinjau dari sudut pandang kultur hukum yaitu :

1. Adanya pendapat atau pemikiran dikalangan masyarakat khususnya responden bahwa pencatatan perkawinan bukanlah merupakan syarat sah sebuah perkawinan.syarat sah sebuah perkawinan menurut Islam adalah ijab kobul,wali dan saksi.

2. Adanya anggapan bahwa pernikahan akan lebih *afdhol* atau utama bila dinikahkan oleh seorang Kiai bukan penghulu pemerintah
  3. Adanya anggapan bahwa proses birokrasi yang susah dan panjang sehingga memakan biaya yang tidak sedikit.
2. Kebijakan KUA Kec Mondokan dalam menghadapi adanya perkawinan dibawah tangan hanya sebatas mensosialisasikan akan pentingnya pencatatan perkawinan.

## **B. Implikasi**

Dengan masih adanya perkawinan dibawah tangan berimplikasi pada :

1. Legalitas terhadap perkawinan dibawah tangan adalah tidak ada.
2. Dengan tidak adanya legalitas terhadap perkawinan tersebut menjadikan tidak bisa dituntutnya pemenuhan hak dan kewajiban apabila tidak terpenuhi
3. Pemerintah akan mengalami kesulitan dalam pemenuhan hak-hak kewarisan apabila terjadi sengketa kewarisan.

## **C. Saran-Saran**

Adapun saran-saran yang dapat penulis sampaikan dalam penulisan ini berdasarkan kesimpulan dan implikasi diatas adalah :

1. Perlu adanya kerjasama antara pemegang kebijakan dengan pemuka agama untuk menciptakan paradigma baru tentang pentingnya pencatatan perkawinan.
2. Perlu adanya sanksi yang lebih tegas terhadap pelaku perkawinan dibawah tangan.
3. Perlu adanya perbaikan baik dari sisi institusi maupun birokrasi guna menunjang terwujudnya pelaksanaan kebijakan pemerintah tentang perkawinan.

## **DAFTAR PUSTAKA**

Abdul Ghani. 1995. *Tinjauan Hukum Terhadap Perkawinan Di Bawah Tangan*, Mimbar Hukum no 23 thn.VI . Jakarta: Al Hikmah dan DITBINBAPERA Islam.

Abdul Wahab Kholaf. 1968. *Ilmu Ushul Fiqh*, Kairo: Ad-Darul al-Kuwaitiyah.

Abu Zahroh. 1958. *Ushul Fiqh*, Beirut: Ad-Darul al-Fikri

- Amiruddin dan Zainal Asikin. 2004. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Andi Hamzah. 1986. *Kamus Hukum*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Burhan Ashofa. 1996. *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Rineka Cipta.
- Esmi Warassih. 2005. *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, Semarang; PT Suryandaru Utama
- Fauzil Adhim. 1997. *Kupinang Engkau Dengan Hamdalah*, Yogyakarta : Mitra Pustaka
- Hartono Mardjono. 1995. *Syarat Manakah Yang Menentukan Sahnya Perkawinan*, Mimbar Hukum no 23 thn.VI . Jakarta: Al Hikmah dan DITBINBAPER A Islam.
- Heribertus Sutopo. 1988. *Pengantar Penelitian Kualitataif (Dasar Teoritis Dan Praktis)*. Surakarta: Sebelas Maret University press.
- Idris Ramulyo. 2004. *Hukum Perkawinan Islam*, Jakarta: Bumi Aksara
- M. Abdul Malik. 2004. *Nikah Talak Dibawah Tangan*, Jakarta: PT. Tomasu
- Mardalis. 2002. *Metode Penelitian Suatu Pendekatan Proposal*, Jakarta: Bumi aksara
- Mukti Arto. 1995. *Masalah Pencatatan dansahnya perkawinan*, Mimbar Hukum no 26 thn.VII . Jakarta: Al Hikmah dan DITBINBAPER A Islam.
- Ronny Kontur. 2004. *Metode Penelitian Untuk Penulisan Skripsi Dan Tesis*, Jakarta: Penerbit PPM.
- Saidus Syahar. 1981. *Undang-Undang Perkawinan Dan Masalah Pelaksanaannya*, Bandung: Alumni
- Sanafiah Faisal, 1981. *Dasar-Dasar Dan Teknik Menyusun Angket*. Surabaya: Usaha Nasional
- Setiono. 2004. *Hukum Dan Kebijakan Publik*, Surakarta: Pasca Sarjana UNS
- \_\_\_\_\_. 2005. *Pemahaman Terhadap Metode Penelitian Hukum*, Surakarta: Pasca Sarjana UNS
- Soemiyati. 1986. *Hukum Perkawinan Islam Dan Undang-Undang Perkawinan*, Yogyakarta : Liberty

Soerjono Soekanto, 2004. *Faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum*, Jakarta:PT.Raja Grafindo Persada

\_\_\_\_\_. 1986. *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Pers

### **Publikasi Elektronik :**

Dampak Perkawinan Dibawah Tangan, LBH Asosiasi Perempuan Indonesia Untuk Keadilan –Jakarta (LBH APIK) [Apiknet@Centrin..Net.Id](mailto:Apiknet@Centrin..Net.Id) (Diakses 12 Januari 2007)

Dari Nikah Massal Warga Miskin. Published On Kota Samarinda [Http://Www.Samarinda.Go.Id](http://Www.Samarinda.Go.Id). (Diakses 12 Januari 2007)

Hukum Waris Islam Dan Permasalahannya .02 Jan 2006, 15:21:06 WIB – Pemantau peradilan.Com. (Diakses 12 Januari 2007)

Keputusan komisi B Ijtima' MUI “tetang perkawinan dibawah tangan” @ halal guide info (Diakses 1 Juli 2007)

Menguak Sisi Gelap Poligami, *Hukum On Line.Com*. 11 Janaeri 2007 (Diakses 12 Januari 2007)

Pencatatan Akan Memperjelas Status Hukum Nikah Dibawah Tangan. *Hukum Online .Com* (Diakses 12 Januari 2007)

Penelitian Pelaksanaan Perkawinan Dan Perceraian Diberbagai Komunitas Wilayah Jawa *Balitbang Depag RI* (Diakses 1 Agustus 2007)

Pentingnya Pencatatan Perkawinan, *Hukum On Line.Com*. (Diakses 12 Januari 2007)

Perkawinan di Bawah Tangan . *Asia Maya.Com*, (Diakses 12 Januari 2007)

Relasi Yang Adil Untuk Pernikahan Ynag Penuh Rohmah, [Rahima2000@Cbn.Net.Id](mailto:Rahima2000@Cbn.Net.Id) Copyright © Rahima 2001 (Diakses 12 Januari 2007)

### **DOKUMEN :**

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1946 **Tentang Nikah Cerai Talak Rujuk**

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 **Tentang Perkawinan**

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1975 **Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan**

Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 Tentang **Pencatatan Nikah**

## **Kompilasi Hukum Islam**



