

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Penyuluh agama merupakan pegawai di KUA yang bertugas melaksanakan sebagian tugas pemerintah dibidang agama Islam diwilayah kecamatan. KUA secara langsung berhadapan dengan masyarakat terutama yang memerlukan pelayanan bidang urusan agama Islam, otomatis KUA dituntut mampu mengatur rumah tangga sendiri. KUA juga harus mampu menjalankan tugas pembinaan kepenghuluan (pernikahan), keluarga sakinah, ibadah sosial, pangan halal, kemitraan, zakat, wakaf, ibadah haji dan kesejahteraan keluarga. (Depag RI. 2004, h. 25)

Penyuluh agama telah berusaha melaksanakan tugas-tugasnya dalam memberi kehidupan menuju terwujudnya masyarakat yang agamis di kecamatan sehingga masyarakat memiliki kesadaran tinggi dalam mengamalkan norma-norma agamanya dengan baik dan benar. Namun demikian, dalam realitas masih dirasakan hal-hal yang kurang menggembirakan. Kinerja penyuluh agama masih dihadapkan pada gejala negative ditengah-tengah masyarakat yang sangat memprihatinkan seperti prilaku nikah dibawah tangan. Demikian juga kecendrungan makin lemahnya pengamalan nilai-nilai agama, meningkatnya angka perceraian, ketidak harmonisan keluarga dan lain sebagainya. Gejala tersebut jelas menunjukkan bahwa sendi-sendi moral agama mulai melemah. Berbagai perilaku masyarakat yang bertentangan dengan moralitas agama itu menggambarkan

adanya kesenjangan yang mencolok antara nilai-nilai ajaran-ajaran agama dengan tingkah laku sosial. (Depag RI. 2004, h. 26)

Pengertian perkawinan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, menjelaskan bahwa perkawinan berasal dari kata “kawin” yang menurut bahasa artinya perkawinan yang dilakukan dengan diawali mengikat perjanjian antara seorang laki-laki dengan seorang perempuan untuk menjalin hubungan rumah tangga, perjanjian antara laki-laki dan perempuan untuk menjalin hubungan suami istri secara sah yang disaksikan oleh beberapa orang dan dibimbing oleh wali (dari pihak perempuan). (Tim Reality, 2008, h. 468)

Perkawinan bukan hanya sekedar untuk menyalurkan nafsu seksual menurut cara yang sah, melainkan ia mengandung nilai-nilai yang luhur yang dicapai melalui perkawinan. Salah satu tujuan utama perkawinan adalah memperoleh keturunan dan membangun rumah tangga. Rumah tangga itu sendiri merupakan suatu kumpulan dari masyarakat terkecil, yang terdiri dari pasangan suami, istri, anak-anak, mertua dan sebagainya. Terwujudnya suatu rumah tangga yang sah setelah didahului oleh akad nikah atau perkawinan sesuai dengan ajaran agama dan memenuhi beberapa syarat. Dalam Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 (Jo UU No.16 tahun 2019) tentang Perkawinan, menyatakan bahwa “Perkawinan adalah ikatan lahir batin antara seorang pria dengan seorang perempuan sebagai suami istri dengan tujuan untuk membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia serta kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”. (Sostroamitdjo dan Wasit Aulawi, 1978, h. 83-84) Sedangkan pernikahan dalam Kompilasi Hukum Islam dijelaskan yaitu

akad yang sangat kuat atau *mistaqon gholidzon* untuk menaati perintah Allah dan melaksanakannya merupakan ibadah. (Abdurrahman, 2004, h. 114)

Apabila akad nikah telah berlangsung dan telah memenuhi syarat dan rukunnya, maka menimbulkan akibat hukum. (Tihami dan Sorahi Sahrani, 2010, h. 53) Dengan demikian, akad tersebut juga menimbulkan hak dan kewajiban sebagai suami istri dalam keluarga yang meliputi hak suami istri secara bersama, hak suami atas istri dan hak istri atas suami. Termasuk didalamnya adalah adab suami terhadap istrinya seperti yang telah dicontohkan oleh Rasulullah SAW. Yang dimaksud dengan hak disini adalah apa-apa yang diterima oleh seseorang dari orang lain, sedangkan yang dimaksud dengan kewajiban adalah apa yang harus dilakukan seseorang terhadap orang lain.

Begitu pula dalam hubungan suami istri dalam rumah tangga, adanya hak dan kewajiban suami istri yang menjelaskan bahwa istri mempunyai hak dan istri juga mempunyai kewajiban, kewajiban istri adalah hak bagi suami. Hak istri semisal hak suami yang dikatakan ini mengandung arti hak dan kedudukannya istri semisal atau setara atau seimbang dengan hak dan kedudukan suami. Meskipun demikian, suami mempunyai kedudukan setingkat lebih tinggi yaitu sebagai kepala keluarga. (Amir Syarifuddin, 2009, h. 159) Diantara beberapa hak suami terhadap istri yang paling pokok diantaranya adalah ditaati dalam hal-hal yang tidak maksiat, misalnya tidak keluar rumah kecuali atas izin dari suami. Istri menjaga dirinya dan harta suaminya. Menjauhkan diri dari mencampuri sesuatu yang dapat menyusahkan suami. Tidak bermuka masam terhadap suami. Tidak

menunjukkan keadaan yang tidak disenangi oleh suami. (Samsul Munir Amir dan Haryono Al-Fandi, 2007), h. 7)

Kewajiban suami terhadap istri mencakup kewajiban materi berupa kebendaan dan kewajiban non materi yang bukan berupa kebendaan. Kewajiban suami non materi yang merupakan hak bagi istrinya adalah menggauli istrinya dengan baik dan patut, menjaganya dari segala sesuatu yang mungkin melibatkannya dari suatu dosa dan maksiat atau ditimpa oleh sesuatu kesulitan atau marabahaya, dan menunjukkan kehidupan perkawinan yang diharapkan oleh Allah SWT terwujud. (Huzaemah Tahido Yanggo, 2010, h. 168) Sesuai dengan penghasilannya, suami mempunyai kewajiban untuk menafkahi istrinya seperti memberi pakaian, tempat tinggal, biaya rumah tangga, biaya perawatan, biaya pengobatan bagi istri dan anak dan biaya pendidikan bagi anak. (Slamet Abidin dan Aminuddin, 1999, h. 161)

Jika suami dan istri sama-sama menjalankan tanggungjawabnya masing-masing maka akan terwujudlah ketentraman dan ketenangan hati sehingga sempurnalah kehidupan rumah tangga. Dengan demikian, tujuan hidup berkeluarga akan terwujud sesuai dengan tuntunan agama. Baik suami maupun istri harus berusaha memelihara rumah tangganya yang tenang penuh kebahagiaan lahir batin serta menciptakan taman yang permai tempat generasi yang berbudi, penerus dari orang tuanya. Oleh karena itu hubungan suami istri sangat suci dan terhormat, kuat ikatannya dan tinggi nilainya sesuai dengan tinggi pula nilai manusia itu sendiri. (Hasbi As-Shiddieqi, 1989, h. 56) Sebaliknya, jika suami dan istri tidak menjalankan tanggungjawabnya

masing-masing, maka kehidupan keluarga tidak akan berjalan dengan baik.
(Sayyid Sabiq, 1983, h. 135)

Di negara Indonesia, pernikahan itu sendiri memiliki beberapa macam istilah diantaranya pernikahan monogami, pernikahan poligami, pernikahan mut'ah, pernikahan bawah tangan, pernikahan adat, pernikahan muhalil, pernikahan beda agama serta pernikahan-pernikahan lainnya yang menjadi warna-warni di negara Indonesia. Akan tetapi pada permasalahan ini, peneliti hanya akan membahas tentang pernikahan dibawah tangan yang terjadi didaerah penelitian.

Fenomena pernikahan di bawah tangan bukanlah fenomena yang baru dan tidak aneh, sebab fenomena pernikahan semacam ini sudah dilakukan oleh banyak kalangan masyarakat dari waktu ke waktu. Pelaku nikah di bawah tangan ini terdiri dari berbagai lapisan masyarakat dari segi usia, tingkat pendidikan dan tingkat ekonomi. Pernikahan ini juga menimbulkan kontroversi dari berbagai pihak dengan alasan merugikan kaum perempuan. Pernikahan di bawah tangan saat ini sungguh merupakan akumulasi yang didapat dari berbagai faktor diantaranya yaitu lemahnya sistem hukum negara kita, khususnya Undang-Undang Perkawinan.

Pernikahan di bawah tangan biasanya dilakukan tanpa ada pemberitahuan secara resmi kepada masyarakat luas, pelaksanaan akad dengan cara ini memang boleh dan sah, walaupun tidak tercatat resmi oleh negara. (Muhammad Fuad Syakir, 2002, h. 46) Dengan hadirnya wali dari perempuan dan keluarga dari laki-laki dan disaksikan oleh dua orang saksi sesuai dengan prosedur keagamaan saja, dan telah sesuai dengan syarat dan rukunnya. Dalam

banyak kasus yang terjadi, perkawinan di bawah tangan dilakukan dengan maksud tertentu, dan perkawinan tersebut dilakukan dengan tujuan agar tidak diketahui oleh khalayak ramai. Perkawinan dalam bentuk seperti itu bertentangan dengan ajaran Islam. Sebagaimana rasulullah SAW dalam beberapa hadistnya selalu mengingatkan untuk menghadiri walimah, serta mengiklankan (mengumumkan) perkawinan tujuannya tentu supaya agar diketahui oleh banyak orang (umum) bahwa antara si A dan si B telah terikat oleh tali pernikahan.

Kebanyakan orang meyakini bahwa nikah di bawah tangan dianggap sah menurut hukum Islam apabila telah memenuhi rukun dan syarat-syaratnya, sekalipun pernikahan tersebut tidak dicatatkan di kantor urusan agama, atau perceraian itu dilakukan di luar sidang pengadilan agama yang telah menjadi haknya. Akibat dari pemahaman tersebut timbulah dualisme hukum yang ada di negara Indonesia ini, yaitu disatu sisi perkawinan itu harus dicatatkan di kantor urusan agama dan disisi lain perkawinan tanpa di catatpun tetap berlaku dan diakui oleh masyarakat, atau di satu sisi perceraian itu hanya sah apabila dilakukan di depan sidang pengadilan, dan di sisi lain perceraian yang dilakukan di luar sidang pengadilan tetap berlaku dan diakui oleh masyarakat.

(Zahri A, 2015)

Jika dilihat dari kenyataan yang ada, nikah dibawah tangan merupakan salah satu model perkawinan yang bermasalah dan cenderung mengutamakan kepentingan-kepentingan subjektif, model perkawinan ini juga menimbulkan sejumlah dampak negatif, seperti tidak jelasnya status perkawinan, status anak, atau adanya kemungkinan pengingkaran perkawinan. Hal ini disebabkan

karena tidak adanya surat-surat resmi atau akta perkawinan yang otentik, yang tercatat di kantor urusan agama atau kantor Pencatatan Sipil. (Ali Hasan, 2003, h. 295)

Sistem hukum di negara Indonesia tidak mengenal istilah “Kawin Bawah Tangan” dan semacamnya, dan tidak mengatur secara khusus dalam sebuah konstitusi peraturan perundang-undangan. Namun, secara Sosiologis istilah ini diberikan bagi perkawinan yang tidak dicatatkan dan dianggap dilakukan tanpa memenuhi ketentuan undang-undang yang berlaku, khususnya tentang pencatatan perkawinan yang diatur dalam Undang-Undang No. 1 Tahun 1974, (Jo UU No.16 tahun 2019) tentang perkawinan yang terdapat dalam pasal 2 ayat 2 yang menyatakan bahwa “Tiap–tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku“. (Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, Jo UU No.16 tahun 2019) Meskipun telah disosialisasikan selama 41 tahun lebih sampai saat ini masih dirasakan adanya kendala yang tidak berkesudahan dengan banyaknya orang yang masih melakukan nikah di bawah tangan yang pada waktunya dapat mengacaukan proses-proses hukum yang terjadi berikutnya.

Nikah di bawah tangan terjadi karena sebagian masyarakat muslim masih ada yang memahami ketentuan perkawinan ini lebih menekankan kepada perspektif fiqh sehingga praktek nikah di bawah tangan menjadi subur. (Mona Eliza, 2009, h. 34) Mereka sering berusaha menghindari sistem dan cara pengaturan pelaksanaan perkawinan menurut Undang–Undang Perkawinan yang dinilai terlalu birokratis dan berbelit-belit serta lama

pengurusannya, yang menimbulkan peraturan perundang-undangan tersebut sering kali tidak diindahkan oleh sebagian masyarakat Islam Indonesia.

Walaupun ini merupakan masalah yang dianggap kecil, akan tetapi akan luas dampak yang ditimbulkannya. Dalam kasus nikah dibawah tangan ini disebabkan karena kurangnya kesadaran masyarakat terhadap hukum, meletakkan titik beratnya kepada potensi-potensi yang bersifat pribadi, kesadaran hukum seperti ini dapat didefinisikan sebagai potensi atau daya warga masyarakat yang berisi persepsi, pengenalan, pengetahuan, pengertian tentang hukum termasuk konsekuensi-konsekuensinya. (Tenaga Staff Dibidang Penelitian dan Pengembangan Hukum, 1998, h. 3) Oleh karena itu, untuk mewujudkan suatu hukum yang baik sangat tergantung pada Tiga Pilar Hukum yaitu: Aparat hukum, peraturan hukum yang jelas, serta kesadaran hukum masyarakat. (M. Idris Rmulyo, 1974, h. 22) Kurangnya pemahaman peraturan tersebut akan mengakibatkan lemahnya penegakan hukum, sehingga masyarakat yang masih belum sadar akan kepentingan hukum yang berlaku, akan melakukan penyimpangan-penyimpangan hukum itu sendiri, khususnya mengenai perkawinan dibawah tangan yang masih terjadi di masyarakat.

Kantor urusan agama Kecamatan Lasusua Kabupaten Kolaka Utara masih terdapat masyarakat yang melakukan pernikahan di bawah tangan dengan alasan beberapa faktor seperti faktor ekonomi yang lemah, faktor pendidikan yang rendah, dan faktor kurangnya perhatian pemerintah dalam permasalahan nikah bawah tangan yang dilakukan oleh masyarakat tersebut.

Kantor urusan agama Kecamatan Lasusua Kabupaten Kolaka Utara sebagaimana telah dijelaskan dalam Undang-Undang memiliki kewenangan

untuk menyelesaikan perkara pernikahan. Berdasarkan hasil observasi awal peneliti di temukan data bahwa kasus pernikahan di bawah tangan yang terjadi di KUA Kecamatan Lasusua Kabupaten Kolaka Utara mengalami peningkatan dari tahun ke tahun. Tahun 2019 kasus pernikahan di bawah tangan yang teridentifikasi sebanyak 18 kasus dengan alasan atau faktor pernikahan yang beragam. Tahun 2020 kasus pernikahan di bawah tangan yang teridentifikasi sebanyak 14 kasus dengan alasan atau faktor pernikahan yang beragam. Tahun 2021 kasus pernikahan di bawah tangan yang teridentifikasi sebanyak 12 kasus dengan alasan atau faktor pernikahan yang beragam. Tahun 2022 sampai Bulan Maret kasus pernikahan di bawah tangan yang teridentifikasi sebanyak 4 kasus dengan alasan atau faktor pernikahan yang beragam (Observasi 10 April 2022) Dengan angka yang begitu banyak, maka diperlukan upaya Penyuluh agama yang lebih maksimal untuk mengurangi angka pernikahan di bawah tangan. Baik upaya tersebut telah ditetapkan oleh Undang-Undang maupun dari kreatifitas pegawai Penyuluh agama Kecamatan Lasusua Kabupaten Kolaka Utara.

Data di atas di perkuat dengan hasil survei awal peneliti kepada kepala KUA yang mengatakan bahwa:

Memang disebagian masyarakat kami ada beberapa masyarakat yang melakukan nikah di bawah tangan, khususnya di KUA Kecamatan Lasusua Kabupaten Kolaka Utara yang mana pihak KUA baru mengetahuinya ketika pasangan tersebut sudah nikah, mereka tidak pernah melapor ke KUA”. (Abd. Jalil, Wawancara, 20 Maret 2022)

Berkenaan dengan masalah pernikahan di bawah tangan di atas, peneliti merasa perlu untuk mengadakan penelitian tentang, *Peran penyuluh*

agama dalam meminimalisasi nikah di bawah tangan (Studi Kasus di KUA Kecamatan Lasusua Kabupaten Kolaka Utara).

1.2 Fokus Penelitian

Bertolak dari latar belakang di atas, maka fokus penelitian ini didasarkan pada ruang lingkup kajian tentang peran penyuluh agama dalam meminimalisasi nikah di bawah tangan (Studi Kasus di KUA Kecamatan Lasusua Kabupaten Kolaka Utara).

1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan fokus penelitian di atas, yang menjadi masalah dalam penelitian ini adalah

1. Bagaimana realitas penyebab terjadinya pernikahan di bawah tangan pada masyarakat Kecamatan Lasusua Kabupaten Kolaka Utara?
2. Bagaimana peran penyuluh agama dalam meminimalisir pernikahan di bawah tangan pada masyarakat Kecamatan Lasusua Kabupaten Kolaka Utara?
3. Bagaimana kendala yang dihadapi penyuluh agama dalam meminimalisir pernikahan di bawah tangan pada masyarakat Kecamatan Lasusua Kabupaten Kolaka Utara?

1.4 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian adalah “pernyataan mengenai apa yang hendak kita capai” (Usman dan Akbar, 2006, h. 29). Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah

1. Untuk mengetahui dan menganalisis realitas penyebab terjadinya

pernikahan di bawah tangan pada masyarakat Kecamatan Lasusua Kabupaten Kolaka Utara.

2. Untuk mengetahui dan menganalisis peran penyuluh agama dalam meminimalisir pernikahan di bawah tangan pada masyarakat Kecamatan Lasusua Kabupaten Kolaka Utara.
3. Untuk mengetahui kendala yang dihadapi penyuluh agama dalam meminimalisir pernikahan di bawah tangan pada masyarakat Kecamatan Lasusua Kabupaten Kolaka Utara.

1.5 Manfaat Penelitian

Berdasarkan proses penelitian yang dilakukan maka diharapkan dapat memberi manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Menambah khasanah keilmuan dalam hal Peran penyuluh agama dalam meminimalisasi nikah di bawah tangan (Studi Kasus di KUA Kecamatan Lasusua Kabupaten Kolaka Utara) dan sebagai wujud kontribusi dalam Memberikan informasi dan memberikan rekomendasi berkaitan dengan nikah di bawah tangan, dan kebijakan-kebijakan yang dapat meningkatkan kinerja pegawai pemerintah.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi peneliti, sebagai sarana untuk melatih diri dan menguji serta meningkatkan kemampuan berfikir melalui penelitian karya ilmiah.
- b. Bagi peneliti kelembagaan, sebagai tambahan khasanah ilmu pengetahuan di Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Kendari.

- c. Bagi KUA dapat menjadi masukan atau rekomendasi dan dapat memberikan informasi atau gambaran yang komprehensif serta sistematis seputar peran KUA dalam meminimalisir perkawinan di bawah tangan dan segala bentuk permasalahannya.
- d. Bagi Pemerintah dapat menjadikan gambaran nyata di lapangan ataupun alat evaluasi berkaitan dengan peran penyuluh agama dalam meminimalisasi nikah di bawah tangan (Studi Kasus di KUA Kecamatan Lasusua Kabupaten Kolaka Utara).
- e. Bagi peneliti lain, sebagai bahan masukan yang penelitiannya memiliki hubungan atau memiliki keterkaitan dengan hasil penelitian ini.

1.6 Definisi Operasional

Adapun yang menjadi definisi operasional dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Nikah di bawah tangan yang dimaksud dalam penelitian ini adalah nikah yang tidak dicatatkan pada instansi terkait, dalam hal ini kantor urusan agama, tapi dilaksanakan menurut agama dan kepercayaan masing-masing. Sedangkan nikah di bawah tangan adalah nikah yang sembunyi-sembunyi tanpa diketahui oleh orang di lingkungan sekitar. Nikah semacam ini jelas-jelas sangat tidak untuk dilaksanakan.
2. Peran penyuluh agama yang dimaksud dalam penelitian ini adalah usaha atau upaya yang dapat dilakukan seorang individu secara dinamis yang berkaitan dengan wewenang dan tanggung jawab yang dimilikinya. usaha atau upaya yang dimaksud adalah yang berhubungan dengan upaya penyuluh agama dalam meminimalisasi nikah di bawah tangan.