

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Tempat yang mewadahi adanya pencatatan pernikahan di Indonesia disebut Kantor Urusan Agama, yang mana KUA ini ditempatkan pada wilayah kecamatan di setiap desa. Para warga desa yang hendak melangsungkan pernikahan secara otomatis akan menghubungi pihak KUA untuk mendaftarkan diri dan pasangannya melakukan pencatatan pernikahan. Pendaftaran pencatatan pernikahan yang dilakukan di KUA merupakan bentuk legalitas atas sebuah ikatan perkawinan, hal ini sesuai dengan Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan, bahwa “Tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.” Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan. Secara umum di Indonesia untuk dapat diakui legalitas pernikahan yaitu dengan adanya bukti pencatatan pernikahan di KUA dan dapat menunjukkan buku nikah, sehingga pencatatan nikah penting dilakukan.

Namun, tidak dipungkiri bahwa masih ada pernikahan yang tidak dicatatkan lewat Kantor Urusan Agama. Faktor penyebabnya antara lain adalah praktik poligami, kurangnya pemahaman bahwa pencatatan nikah itu penting, ketidaktahuan fungsi dari surat nikah, untuk menutupi aib dan persyaratan serta prosedur pencatatan nikah dianggap berbelit-belit. Resiko dari adanya pernikahan yang tidak dicatatkan berakibat pada ketidakjelasan status hukum pernikahan seseorang. Tanpa pencatatan resmi ini dapat mengakibatkan kurangnya akses memperoleh hak-hak yang sah di mata hukum, contohnya seperti hak waris, hak asuransi, hak kepemilikan asset bersama dan sebagainya.

Catatan pernikahan juga memberikan proteksi hukum terhadap penyalahgunaan kekerasan dalam rumah tangga. Tanpa catatan resmi, pasangan yang mengalami masalah kekerasan dalam rumah tangga akan sulit mencari perlindungan dan bantuan hukum karena ketidakjelasan status hukum pernikahan. Selain itu, ketika terjadi sebuah perceraian dalam rumah

tangga, pasangan yang tidak memiliki legalitas pernikahan juga mengalami kendala dalam proses pengajuan perceraian. Mereka tidak mendapatkan hak-hak atas sebuah proses perceraian karena perceraian hanya diakui secara hukum bila ada bukti buku nikah. Pernikahan yang tidak dicatatkan secara resmi cenderung memiliki tingkat kestabilan yang rendah karena kurangnya tanggung jawab hukum dan sosial yang terikat dengan pernikahan yang sah secara hukum. Dengan begitu dapat mengakibatkan keretakan dalam hubungan rumah tangga, juga berpotensi memiliki efek negatif pada kesejahteraan keluarga. **Jusmi Sari Hasibuan and Akmaluddin Syahputra, “Faktor Penyebab Perkawinan Tidak Tercatat (Studi Kasus Di Desa Pasir Jae Kecamatan Sosa)” 6, no. 2 (2024): 7321–31.**

Berdasarkan aspek sejarah hukum pencatatan perkawinan, yaitu pada penjelasan Pasal 1 Undang-Undang No. 22 Tahun 1946 tentang Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk, Dinyatakan bahwa “ Dalam Negara yang teratur segala hal-hal yang bersangkutan-paut dengan penduduk harus dicatat, sebagai kelahiran, pernikahan, kematian dan sebagainya. Lagi pula perkawinan bergandengan rapat dengan waris mewarisi, sehingga perkawinan perlu dicatat menjaga jangan sampai ada kekacauan”. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1946 Tentang Pencatatan Nikah, Talak, Dan Rujuk. Menurut penjelasan pasal ini pencatatan pernikahan adalah aturan administratif, Menurut penjelasan pasal ini pencatatan pernikahan adalah aturan administrasi, maka pencatatan pernikahan sama dengan pencatatan kelahiran dan kematian, dan demikian pencatatan pernikahan tidak berpengaruh terhadap keabsahan kelahiran, kematian atau pernikahan.

Di sisi lain, pada Pasal 5 angka 1 Kompilasi Hukum Islam tertulis agar terjamin ketertiban perkawinan bagi masyarakat Islam setiap perkawinan harus dicatat. Kompilasi Hukum Islam (KHI) Pasal 5 Ayat (1) BAB II Tentang Dasar-Dasar Perkawinan . Bunyi pasal ini berisi tentang pencatatan nikah bagi umat Islam harus dicatatkan untuk terwujudnya ketertiban administrasi. Akan tetapi semua kalangan agama jika hendak menikah juga harus dicatatkan dengan tujuan yang sama, yaitu tertib administrasi. Anjuran pencatatan nikah

yang merujuk pada kalangan non- Islam tertuang secara tersirat dalam Pasal 6 angka 1 Kompilasi Hukum Islam bahwa untuk memenuhi ketentuan dalam Pasal 5, setiap perkawinan harus dilaksanakan dihadapan dan di bawah pengawasan Pegawai Pencatat Nikah. Dalam kata “Setiap Perkawinan” dalam hal ini berarti perkawinan dari latar belakang. apa saja, yang mana memang bertujuan membangun dua ikatan yang sah harus dilaksanakan di muka Pegawai Pencatat Nikah. Kompilasi Hukum Islam (KHI) Pasal 6 ayat (1) BAB II Tentang Dasar-Dasar Perkawinan. Dalam kata “Setiap Perkawinan” dalam hal ini berarti perkawinan dari latar belakang. apa saja, yang mana memang bertujuan membangun dua ikatan yang sah harus dilaksanakan di muka Pegawai Pencatat Nikah. Berdasarkan pada Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 1975 bahwa pencatatan perkawinan bagi yang beragama Islam dilakukan oleh Pegawai Pecatat Nikah (PPN) Kantor Urusan Agama, sedangkan Pasal 2 ayat (2) menjelaskan bahwa pencatatan perkawinan bagi non-muslim dilakukan oleh pencatat perkawinan pada Kantor Catatan Sipil. Maulana Anas, “Pencatatan Perkawinan Dalam Permendagri Nomor 109 Tahun 2019 Tentang Formulir Dan Buku Yang Digunakan Dalam Administrasi Kependudukan,” *Islamic Law: Jurnal Siyasah* vol.7, No.2 (2022):52–73.

Berdasarkan Undang-Undang, Peraturan Pemerintah dan Kompilasi Hukum Islam di atas dapat disimpulkan bahwa pencatatan pernikahan sangat penting untuk menjaga ketertiban administrasi dan pengakuan status hukum atas hak-hak yang dapat diterima sebagaimana pernikahan yang sah. Perbedaan dalam penempatan pencatatan pernikahan sebenarnya tidak menjadi masalah, karena seluruh masyarakat Indonesia sudah memahami terkait regulasi pencatatan nikah bagi umat Islam dan umat non-Islam. Sudah menjadi kebiasaan bagi warga non- muslim untuk mengatur pernikahan melalui jalur catatan sipil, sedangkan warga Islam sudah terbiasa mendaftarkan pernikahan melalui KUA setempat. Tetapi akhir-akhir ini muncul gagasan Kantor Urusan Agama akan mengurus seluruh pencatatan nikah semua agama. Gagasan ini disampaikan langsung oleh Menteri Agama Republik Indonesia Yaqut Cholil Qoumas, bahwa Menteri Agama berencana menjadikan Kantor Urusan Agama (KUA) sebagai tempat pencatatan pernikahan bagi semua agama yang saat ini hanya menjadi pencatatan nikah penganut agama Islam saja. Salah satu yang

menjadi faktor perumusan ini menurut Menteri Agama Yaqut Cholil Qoumas saat di wawancarai oleh tim redaksi Liputan 6 TV yang dipublikasikan melalui laman youtube-nya yaitu “Karena KUA ini adalah etalase Kementerian Agama, yang mana Kementerian Agama merupakan Kementerian semua agama. Jadi seharusnya KUA juga memberikan pelayanan keagamaan kepada umat agama Islam dan non- Islam”. Gagasan ini menurut Menag tergolong memberikan kemudahan bagi warga negara Indonesia, khususnya umat non-Islam dalam melakukan pencatatan pernikahan.

Berita ini tergolong masih berstatus belum terjadi karena baru rencana awal saja. Namun wacana ini perlu dibahas mengingat saat ini peran Kantor Urusan Agama sedang mengalami peningkatan, mulai dari harus melakukan pengecekan pengantin wanita guna mencegah penyakit stunting dan sebagainya. Pembahasan ini di dalam istilah hukum fiqh disebut *fiqh iftiradhi*. Iftiradhi yaitu pengembangan pembahasan hukum yang belum di bahas. Sebagian persoalan yang belum terjadi atau bahkan belum dialami sudah dilakukan pembahasan terlebih dahulu. Ini merupakan salah satu bentuk pembelajaran berbasis masalah yang diangkat dari kasus klasik. **Saleh Marhamah, ‘Strategi Pembelajaran Fiqh Dengan Problem-Based Learning,’ Jurnal Ilmiah Didaktika: Media Ilmiah Pendidikan Dan Pengajaran Vol. 14, No. 1 (2013): 193,” n.d.**

Isu revitalisasi KUA ini menjadi trending topik di semua kalangan, terutama para kepala KUA dan akademisi. Yang menimbulkan berbagai pertanyaan, seperti; apakah umat non-Islam akan setuju dengan isu ini jika benar-benar terjadi ?, apakah isu ini akan mempengaruhi regulasi pencatatan perkawinan?, Apakah KUA sendiri siap bekerjasama dengan semua kalangan petugas non-Islam ? Dan masih banyak lagi. Namun jika dipandang dari struktur historis KUA sebelum masa kemerdekaan, bangsa Indonesia telah memiliki Lembaga Kepenghuluan sejak berdirinya Kesultanan Mataram sebelum Indonesia merdeka. Pada masa itu, Kesultanan Mataram menunjuk seseorang dengan tanggung jawab dan kekuasaan khusus dalam bidang kepenghuluan. Setelah itu, Belanda pun datang menjajah Indonesia. Lembaga Kepenghuluan menjadi

institusi swasta pada masa kolonial Belanda. Bupati memiliki wewenang sebagai pengawas kepenghuluan, dan para anggotanya digaji dari uang yang diterima kas masjid berupa biaya pernikahan, perceraian, dan rujuk.

Pemerintah Jepang di Indonesia mendirikan Kantor Urusan Agama (KUA) *Shumubu* di Jakarta secara khusus pada tahun 1943. Pendiri *Jam'iyah Nahdlatul Ulama* dan Pondok Pesantren Tebuireng di Jombang, K.H. Hasim Asy'ari, diangkat sebagai Kepala *Shumubu* untuk Jawa dan Madura saat itu. Hingga pendudukan Jepang berakhir pada Agustus 1945, K.H. Hasim Asy'ari dibantu oleh K.H. Wahid Hasyim dalam mengambil alih tanggung jawab untuk menjalankan tugas. Maklumat No. 2 yang dikeluarkan pada tanggal 23 April 1946, oleh Menteri Agama H. M. Rasjidi, mendukung penempatan semua Lembaga Keagamaan dibawah Kementerian Agama setelah kemerdekaan Indonesia.<sup>1</sup> Maklumat ini mendokumentasikan integritas awal KUA ke dalam Kementerian Agama. Dinamika perjuangan bangsa Indonesia tidak dapat di lepaskan dari pembentukan Kementerian Agama. Kementerian Agama didirikan pada saat negara ini sedang berjuang untuk menegakkan kemerdekaan yang baru saja di proklamasikan.

Selain menjalankan tanggung jawabnya untuk memberlakukan Pasal 29 dan Pembukaan UUD 1945, Kementerian Agama juga didirikan untuk mengangkat dan memperkuat kedudukan *Shumubu* (Kantor Urusan Agama Pusat) pada masa pendudukan Jepang. Pada tanggal 3 Januari 1946, bertepatan dengan tanggal 2 Muharram 1364 H, Kementerian Agama secara resmi berdiri berdasarkan Penetapan Pemerintah Nomor: I/SD. H.M. Rasyidi, BA adalah Menteri Agama pertama yang pada saat itu dibentuklah sekaligus struktur organisasi Kementerian Agama. Sebagai Menteri Agama pertama di Indonesia, H.M. Rasyidi mengemban tanggung jawab atas sejumlah tugas yang menjadi tanggung jawab Kementerian. Angga Marzuki, 189 .

Berdasarkan Penetapan Pemerintah Nomor: 5/SD tanggal 25 Maret 1946

---

<sup>1</sup> Marzuki, Angga, "Peningkatan Layanan Publik Dan Biaya Operasional Perkantoran KUA: Sejarah, Pengelolaan Dan Implikasi Terhadap Layanan KUA," Jurnal Bimas Islam 13, no. 1 (2020): 183–99.

dan Maklumat Pemerintah Nomor 2 tanggal 24 April 1946, tanggung jawab utama Kementerian Agama pada saat itu adalah mengkomodir urusan Mahkamah Islam Tinggi yang sebelumnya berada di bawah yurisdiksi Departemen Kehakiman, serta kewenangan dan hak-hak Presiden dan Bupati yang sebelumnya terkait dengan pengangkatan Penghulu Landraat, Penghulu Anggota Pengadilan Agama, dan Penghulu Masjid beserta stafnya. Namun dari lintas sejarah, tidak ada penjelasan mengenai pencatatan umat non-Islam dilakukan oleh Kantor Urusan Agama, sehingga gagasan pencatatan nikah semua agama di KUA menjadi hal yang menarik untuk diteliti terkait respons dari pejabat Kantor Urusan Agama terhadap gagasan tersebut. Maka dari itu, peneliti tertarik menggali lebih jauh lagi terhadap **“Persepsi Penghulu Terhadap Pencatatan Perkawinan Lintas Agama Di Kantor Urusan Agama ( Studi Kasus pada Kantor Urusan Agama Kecamatan Sumber, Kecamatan Talun Dan Kecamatan Plered Kabupaten Cirebon )”**.

## **B. Permasalahan Penelitian**

### **1. Identifikasi Masalah**

#### **a) Wilayah Kajian**

Wilayah kajian dalam penelitian ini berada pada rumpun **“Pasang Surut Kebijakan KUA”** khususnya yang berkaitan dengan topik **“Administrasi Pencatatan Perkawinan Islam”**. Penelitian ini secara khusus mengkaji persepsi para penghulu terhadap wacana transformasi Kantor Urusan Agama (KUA) menjadi instansi pencatatan pernikahan bagi semua agama. Topik ini menjadi krusial karena menyangkut fungsi kelembagaan KUA yang selama ini identik dengan pelayanan pencatatan nikah umat Islam, serta menimbulkan implikasi terhadap struktur, tugas, dan kewenangan KUA dalam perspektif hukum keluarga Islam. Studi ini dilakukan di KUA Kecamatan Sumber, Kecamatan Talun dan Kecamatan Plered Kabupaten Cirebon yang dipilih sebagai lokasi karena keberagaman masyarakatnya yang potensial merepresentasikan dinamika persepsi penghulu atas wacana tersebut.

#### **b) Pendekatan Penelitian**

Metode penelitian hukum merupakan suatu upaya ilmiah yang didasarkan pada sistematika dan penalaran yang bertujuan untuk menganalisa dan mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu. Oleh karena itu, analisis menyeluruh terhadap fakta-fakta hukum dilakukan untuk mencoba menyelesaikan masalah yang mungkin timbul dari gejala yang bersangkutan. **CCL, Dr. Ani Purwati, S.H, M.H., CPL., CPL, CPCLE, CCMs, CLA, CTI, CLI, CMe, “Metode Penelitian Hukum Teori & PRAKTIK,” PENDIDIKAN, 2020, 20.** Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis-sosiologis (*socio-legal approach*). Pendekatan ini dipilih karena penelitian tidak hanya bertujuan untuk mengkaji norma hukum yang mengatur kewenangan Kantor Urusan Agama (KUA) dalam pencatatan perkawinan, tetapi juga bertujuan untuk memahami persepsi subjektif para penghulu sebagai pelaksana teknis di lapangan terhadap wacana KUA menjadi instansi pencatat seluruh agama.

Pendekatan yuridis-sosiologis menempatkan hukum dalam konteks sosialnya, yakni melihat hukum tidak semata sebagai teks normatif, tetapi juga sebagai realitas yang hidup di tengah masyarakat dan lembaga. Dalam konteks ini, hukum dipahami melalui dua dimensi utama: pertama, dimensi normatif, yaitu regulasi yang berlaku seperti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, peraturan teknis Kementerian Agama, serta dokumen-dokumen resmi lainnya yang mengatur tugas dan fungsi KUA dan kedua, dimensi empiris, yaitu bagaimana penghulu sebagai subjek hukum dan aktor birokrasi memaknai, merespons, dan memberikan penilaian terhadap gagasan perubahan fungsi institusi mereka. Melalui pendekatan ini, penelitian akan menghubungkan antara struktur hukum dan dinamika sosial yang terjadi dalam lingkup kerja para penghulu.

Data empiris akan diperoleh melalui wawancara mendalam (*in- depth interview*) dengan para penghulu di tiga KUA yang menjadi lokasi studi kasus, yakni Kecamatan Sumber, Kecamatan Talun, dan Kecamatan Plered di Kabupaten Cirebon. Selain itu, peneliti juga akan melakukan observasi langsung terhadap kegiatan administratif dan pelayanan di KUA, serta

menelaah dokumen-dokumen pendukung yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas pencatatan perkawinan. Dengan menggunakan pendekatan ini, peneliti diharapkan mampu mengungkap kesenjangan antara konsep hukum yang ideal (*das sollen*) dengan praktik dan persepsi yang berkembang di lapangan (*das sein*). Hasil analisis diharapkan tidak hanya memberikan gambaran tentang kesiapan atau resistensi institusional para penghulu terhadap wacana tersebut, tetapi juga dapat menjadi bahan pertimbangan akademik dan praktis dalam merumuskan arah kebijakan publik ke depan yang lebih inklusif dan kontekstual dalam pengelolaan administrasi perkawinan di Indonesia.

#### c) Jenis Masalah

Jenis Jenis masalah dalam penelitian berjudul termasuk dalam kategori yuridis-empiris, teoretis-analitis, dan normatif-strategis. Pertama rumusan masalah tentang bagaimana persepsi penghulu terhadap wacana KUA menjadi instansi pencatatan pernikahan semua agama merupakan jenis masalah yuridis-empiris yang berfokus pada realitas sosial dan pandangan aktor lapangan, dalam hal ini para penghulu. Masalah ini menelaah sikap, pemahaman, dan interpretasi penghulu terhadap perubahan fungsi kelembagaan KUA dari pencatat nikah umat Islam menjadi pencatat pernikahan lintas agama, yang dinilai melalui pendekatan hukum dan sosiologi.

Kedua, rumusan masalah mengenai respons penghulu terhadap gagasan tersebut jika ditinjau dari perspektif teori otoritas Max Weber termasuk dalam kategori teoretis-analitis. Masalah ini bertujuan untuk menafsirkan pandangan penghulu melalui kerangka konsep otoritas Weberian meliputi otoritas legal-rasional, tradisional, dan karismatis sehingga memungkinkan adanya analisis teoritik atas landasan legitimasi yang digunakan penghulu dalam menerima atau menolak gagasan tersebut.

Ketiga, rumusan masalah tentang kelebihan dan kekurangan dari wacana menjadikan KUA sebagai instansi pencatatan nikah semua agama merupakan jenis masalah normatif-strategis. Masalah ini berorientasi pada evaluasi dan penyusunan solusi kebijakan yang dapat diterapkan, baik secara hukum

maupun kelembagaan, dengan mempertimbangkan masukan dari para penghulu terkait aspek positif dan negatif dari wacana tersebut. Dengan demikian, ketiga rumusan masalah tersebut mencerminkan pendekatan yang holistic mulai dari penggambaran realitas empirik, analisis teoritis, hingga usulan strategis yang dapat dijadikan dasar perumusan kebijakan publik.

## 2. Pembatasan Masalah

Penelitian ini dibatasi pada analisis persepsi dan respons para penghulu di KUA Kecamatan Sumber, Kecamatan Talun, dan Kecamatan Plered terhadap wacana menjadikan Kantor Urusan Agama (KUA) sebagai instansi pencatatan pernikahan semua agama. Fokus pertama penelitian diarahkan pada bagaimana para penghulu memahami, menanggapi, serta menilai kemungkinan perubahan fungsi KUA yang selama ini hanya mencatat pernikahan umat Islam, menjadi lembaga pencatat pernikahan lintas agama. Batasan ini penting untuk menjaga ruang lingkup agar tidak melebar ke persepsi tokoh agama non-Islam, masyarakat umum, atau lembaga lainnya, melainkan secara khusus menggali pandangan dari para penghulu sebagai aktor utama di tingkat pelaksana KUA. Batasan kedua dalam penelitian ini adalah penerapan teori otoritas Max Weber sebagai pisau analisis dalam memahami respons penghulu. Oleh karena itu, respons yang dikaji tidak hanya berupa sikap mendukung atau menolak, tetapi juga dianalisis berdasarkan model legitimasi otoritas, yaitu otoritas legal-rasional, tradisional, dan karismatis. Penelitian ini tidak berupaya membandingkan teori Weber dengan teori sosiologi hukum lainnya, tetapi berfokus secara khusus pada relevansi dan penerapan konsep otoritas Weber dalam membaca sikap penghulu terhadap wacana tersebut. Dengan demikian, batasan ini menekankan aspek teoretis yang menjadi landasan dalam menjelaskan corak dan motif respons penghulu secara ilmiah.

Adapun batasan terakhir menyangkut analisis terhadap kelebihan dan kekurangan dari wacana tersebut menurut perspektif para penghulu. Penelitian ini membatasi diri hanya pada evaluasi normatif dan kelembagaan sebagaimana dinyatakan oleh para penghulu, tanpa memperluas ke aspek

politik, hukum internasional, atau tafsir lintas agama. Evaluasi tersebut meliputi potensi manfaat (seperti efisiensi pelayanan, keseragaman administrasi) maupun potensi kendala (seperti benturan norma agama, resistensi masyarakat, dan keterbatasan SDM KUA). Penelitian tidak bertujuan untuk merumuskan kebijakan nasional, melainkan memberikan masukan berbasis lokal yang bersifat praktis dan rekomendatif sesuai dengan kondisi dan pengalaman penghulu di tiga kecamatan yang menjadi lokasi studi.

### 3. Rumusan Masalah

Topik utama pembahasan penelitian ini adalah rumusan masalah yang dipilih berdasarkan konteks latar belakang permasalahan yang telah penulis bahas sebelumnya. Rumusan masalah tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Bagaimana persepsi penghulu terhadap Pencatatan Perkawinan Lintas Agama di Kantor Urusan Agama ?
- b. Bagaimana persepsi penghulu terhadap Pencatatan Perkawinan Lintas Agama di Kantor Urusan Agama ditinjau dari perspektif teori otoritas Max Weber ?
- c. Apa saja faktor kelebihan dan kekurangan terhadap Pencatatan Perkawinan Lintas Agama di Kantor Urusan Agama menurut para penghulu ?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas maka dalam penelitian ini memiliki beberapa tujuan utama yaitu :

1. Untuk mengetahui persepsi Penghulu terhadap Pencatatan Perkawinan Lintas Agama di Kantor Urusan Agama.
2. Untuk mengetahui persepsi penghulu terhadap Pencatatan Perkawinan Lintas Agama di Kantor Urusan Agama ditinjau dari perspektif teori otoritas Max Weber.
3. Untuk mengetahui kelebihan dan kekurangan terhadap Pencatatan Perkawinan Lintas Agama di Kantor Urusan Agama menurut para penghulu.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan memberikan manfaat teoritis dan praktis yaitu sebagai berikut:

##### 1. Manfaat Teoritis

- a. Penelitian ini akan menambah kontribusi pada pengembangan hukum pencatatan perkawinan tentang gagasan Kantor Urusan Agama sebagai tempat pencatatan nikah semua agama.
- b. Penelitian ini memberikan sumbangan teoritis terhadap pengembangan pemikiran Max Weber mengenai bentuk-bentuk otoritas, khususnya dalam konteks birokrasi modern di lembaga keagamaan negara. Melalui studi kasus di KUA, penelitian ini memperluas pemahaman tentang bagaimana otoritas legal-rasional dijalankan oleh penghulu dalam menghadapi wacana perubahan fungsi kelembagaan KUA secara lintas agama. Hasil penelitian ini untuk mengevaluasi kelebihan dan kekurangan wacana KUA sebagai lembaga pencatatan pernikahan semua agama berdasarkan pandangan penghulu, penelitian ini memperkaya teori legitimasi kelembagaan dan birokrasi ala Max Weber, terutama dalam konteks pluralisme hukum dan peran negara dalam pelayanan publik keagamaan.

##### 2. Manfaat Praktis

- a. Penelitian ini sebagai karya ilmiah dapat memberikan sumbangan pengetahuan, informasi dan kajian hukum terkait pencatatan nikah semua agama di KUA. Sebagai referensi bagi praktisi, penelitian ini akan menambah pengembangan kebijakan yang lebih baik terkait dengan Kantor Urusan Agama sebagai tempat pencatatan nikah semua agama.
- b. Penelitian ini dapat memberikan pemahaman yang lebih mendalam kepada para penghulu dan aparatur KUA tentang tantangan serta peluang dari perluasan fungsi kelembagaan mereka. Hal ini dapat meningkatkan kesiapan mereka secara profesional, administratif, dan sosiologis dalam menghadapi kemungkinan transformasi kelembagaan.
- c. Penelitian ini memberikan manfaat langsung bagi masyarakat, khususnya

dalam meningkatkan pemahaman publik terkait peran dan fungsi Kantor Urusan Agama (KUA) dalam sistem pencatatan pernikahan. Masyarakat akan memperoleh manfaat praktis berupa kemudahan akses layanan pencatatan pernikahan secara terpusat, cepat, dan efisien. Sentralisasi pencatatan di KUA akan mengurangi disparitas pelayanan antar agama dan wilayah, serta memperkuat kepastian hukum atas status pernikahan warga negara tanpa membedakan latar belakang agama.

#### **E. Penelitian Terdahulu**

Dalam penelitian ini terdapat beberapa penelitian terdahulu sebagai sumber rujukan yaitu sebagai berikut :

*Pertama*, Skripsi karya Okta Rizal Faizi tahun 2024 yang berjudul “Pandangan Kepala KUA Kabupaten Banyumas Terhadap Perubahan Batasan Usia Nikah Perspektif Hukum Keluarga Islam”. Skripsi ini fokus mengkaji respons Kepala KUA terhadap batasan usia nikah yang tertera dalam Undang-undang No. 16 Tahun 2019 tentang perubahan batas usia perkawinan. Hasil dari penelitian yang dilakukan penulis terhadap pandangan Kepala KUA atas perubahan batasan usia nikah tidak mempengaruhi kinerja operasional Kantor Urusan Agama setempat. Dan para Kepala KUA menerapkan dengan baik Undang-Undang No. 16 Tahun 2019 Pasal 7, karena Kantor Urusan Agama merupakan pelaksana sebuah undang-undang yang berlaku. Kepala KUA sangat menyetujui adanya perubahan Undang-Undang tersebut karena berbagai aspek di antaranya aspek kesehatan, aspek ekonomi, dan secara mental suami istri sudah siap untuk melangsungkan sebuah pernikahan. Akan tetapi hal ini menjadi fenomena naiknya angka permohonan dispensasi perkawinan di Pengadilan Agama Banyumas Kelas 1 B setiap tahunnya.<sup>2</sup> Persamaan dengan penelitian ini adalah mencari respons Kepala KUA terhadap suatu fenomena perkawinan. Sedangkan perbedaannya yaitu pada penelitian tersebut lebih focus pada

---

<sup>2</sup> Faiz, Okta Rizal, “Pandangan Kepala KUA Kabupaten Banyumas Terhadap Perubahan Batasan Usia Nikah: Perspektif Hukum Keluarga Islam” ,Skripsi ,Universitas Islam Negeri Prof. K.H. Saifuddin Zuhri, 2024.

tanggapan Kepala KUA terhadap perubahan batas usia perkawinan dan penelitian ini berfokus pada tanggapan Kepala KUA terhadap isu KUA sebagai tempat pencatatan nikah semua agama.

*Kedua*, Skripsi oleh Sukma Pandu Aji yang berjudul “Respons Penghulu Terhadap Surat Edaran Kementerian Agama Tentang Perkawinan Dalam Masa Iddah Istri (Studi Kasus Penghulu Kantor Urusan Agama di Kabupaten Purbalingga)”. Skripsi ini mengkaji respons atau tanggapan Penghulu terhadap surat edaran Kemenag tentang perkawinan dalam masa iddah isteri perspektif gender Mansour Fakih. Dalam Surat Edaran Kementerian Agama Nomor P.005/DJ.III/Hk.00.07/10/2021 tentang Perkawinan Dalam Masa Iddah Istri, pada point ketiga menjelaskan bahwa “Laki-laki bekas suami dapat melakukan pernikahan dengan perempuan lain apabila telah selesai masa iddah istrinya”. Hal ini menimbulkan adanya keberlakuan masa iddah bagi suami mengikuti masa iddah isteri, jika suami hendak menikah lagi tetapi istri masih dalam masa iddah. Hasil penelitian ini Penghulu memberikan respons menerima dan menjalankan Surat Edaran Kemenag itu untuk menghindari poligami terselubung dan memberikan waktu luang untuk berfikir kembali serta memberikan nafkah mut<sup>3</sup>ah. Respons Penghulu ini memberikan sensitivitas berkeadilan gender dalam penerapan surat edaran tentang perkawinan dalam masa iddah isteri.<sup>3</sup>Persamaan dalam penelitian ini yaitu mencari respons Penghulu terhadap kebijakan yang dibuat oleh Kementerian Agama. Sedangkan perbedaannya terletak pada objek kajian penelitian, yaitu meneliti tentang surat edaran perkawinan dalam masa iddah istri dan penelitian ini meneliti tentang gagasan Kantor Urusan Agama sebagai tempat pencatatan nikah semua agama.

*Ketiga*, Skripsi oleh Amien Nulloh Ibrohim tahun 2022 dengan judul “Otoritas Hukum Islam dan Hukum Negara dalam Praktik Perkawinan Siri masyarakat Kecamatan Sirampog Kabupaten Brebes”. Skripsi ini fokus mengkaji analisis penerapan Teori Otoritas Max Weber dalam memahami

---

<sup>3</sup> Aji,Sukma Pandu, “*Respons Penghulu Terhadap Surat Edaran Kementerian Agama Tentang Perkawinan Dalam Masa Iddah Istri*,” , Skripsi, uinsaizu (2023).

Hukum Islam dan Hukum Negara dalam praktik perkawinan siri. Hasilnya, bahwa terdapat banyak tokoh agama pada masyarakat Kecamatan Sirampog Kabupaten Brebes yang berbuat praktik perkawinan siri. Tokoh agama ialah sosok yang diagungkan karena pemahaman ilmu agama yang berbeda dari masyarakat biasa, sehingga menunjukkan kharismanya seorang tokoh agama. Kurangnya pemahaman terhadap Hukum Negara menjadikan masyarakat Kecamatan Sirampog mengabaikan Hukum Negara tentang pernikahan siri. Ibrahim, Amien Nulloh, "Otoritas Hukum Islam Dan Hukum Negara Dalam Praktik Perkawinan Siri Masyarakat Kecamatan Sirampog Kabupaten Brebes," Skripsi, UIN Saizu, 2022, Persamaan dengan penelitian ini adalah dalam penerapan Teori Otoritas Max Weber. Perbedaannya terletak pada penempatan Teori Otoritas Max Weber dalam melihat otoritas Hukum Islam dan Hukum Negara, sedangkan penelitian ini menempatkan Teori Otoritas Max Weber dalam isu KUA sebagai tempat pencatat nikah semua agama.

*Keempat*, Artikel Jurnal oleh Nanang Suhartono dan Ana Billah tahun 2024 yang berjudul "Pendapat Tokoh Nahdlatul Ulama dan Muhammadiyah Probolinggo tentang KUA Sebagai Tempat Pernikahan Semua Agama". Jurnal ini fokus mengkaji tentang pendapat dari ormas Islam yakni NU dan Muhammadiyah berkaitan dengan KUA sebagai tempat Pernikahan Semua Agama. Menurut pendapat Nahdlatul Ulama sangat menyetujui konsep ini. sehingga memasrahkan sepenuhnya kepada Kementerian Agama. Namun perlu adanya pertimbangan terkait dengan dampak yang akan ditimbulkan dari konsep ini. Kabar baiknya adalah bahwa mempermudah bagi umat non-muslim untuk mencatatkan pernikahannya. Persamaan penelitian jurnal ini dengan skripsi adalah menyoroti persoalan KUA akan dijadikan sebagai tempat pencatatan nikah semua agama. Konsep ini menarik, mengingat KUA adalah lembaga yang hanya mencatatkan pernikahan umat Islam. Untuk pencatatan non- Islam di catatkan lewat Kantor Catatan Sipil. Perbedaan dari skripsi ini meyangkut objek penelitian. Penelitian ini mengambil respons Penghulu atas gagasan KUA sebagai tempat pencatat nikah, sedangkan dalam jurnal

membahas pandangan ormas Islam. Ormas Islam dapat dijadikan sebagai perwakilan dari masyarakat dan Penghulu sebagai pejabat yang berurusan langsung dengan pencatatan pernikahan di KUA.<sup>4</sup>

*Kelima*, Artikel Jurnal oleh Syahfrilla Al Risa Nurul Azmi<sup>1</sup> dan Mustapa Khamal Rokan tahun 2025 tentang “Analisis Kemampuan KUA Dalam Melakukan Pelayanan Pernikahan Semua Agama”. Jurnal ini fokus mengkaji terkait kemampuan KUA dalam menghadapi tugas baru mengenai pelayanan pernikahan semua umat agama. Hasil dari jurnal ini menggambarkan bahwa KUA masih belum mampu untuk melakukan perubahan yang signifikan ini. Karena masih mengalami keterbatasan pengetahuan dan kesulitan pemahaman prosedural menangani pernikahan semua agama khususnya yang berlainan agama. Proses administratif yang rumit, yang melibatkan koordinasi dengan pihak luar KUA, juga menambah kompleksitas. Selain itu, kolaborasi antara pemuka agama dari berbagai agama masih menghadapi tantangan terkait harmonisasi regulasi dan tata cara pernikahan. Analisis menunjukkan bahwa meskipun KUA memiliki potensi untuk mengembangkan kapasitasnya, tantangan regulasi, perbedaan budaya, dan kekurangan kebijakan yang jelas menghambat implementasi peran KUA dalam melayani pernikahan untuk semua agama.<sup>5</sup> Skripsi ini membahas mengenai respons Penghulu atas gagasan KUA sebagai tempat pencatat nikah semua agama. Persamaan terletak pada pembahasan KUA sebagai tempat pencatat nikah semua agama.

*Keenam*, Jurnal oleh Tri wirnati et al tahun 2023 tentang “Pencatatan Perkawinan Sebagai Upaya Perlindungan Terhadap Perempuan dan Anak (Studi Kasus di Kantor Urusan Agama Kecamatan Weru)”. **Winarni, Tri et al**, “Pencatatan Perkawinan Sebagai Upaya Perlindungan Terhadap Perempuan Dan Anak (Studi Kasus Di Kantor Urusan Agama Kecamatan Weru),” **Mahkamah: Jurnal Kajian Hukum Islam** 8, no. 2 (2023): 245–

---

<sup>4</sup>Suhartono, Nanang and Ana Billah, “TEMPAT PERNIKAHAN SEMUA AGAMA” 5, no. April (2024): 108–18.

<sup>5</sup> Azmi, Syahfrilla Al Risa Nurul and Mustapa Khamal Rokan, “Analisis Kemampuan KUA Dalam Melakukan Pelayanan Pernikahan Semua Agama,” Jurnal Manajemen Terapan Dan Keuangan, (2025).

55. Kedua penelitian, yaitu “Pencatatan Perkawinan di KUA Kecamatan Weru Kabupaten Cirebon” dan “Persepsi Penghulu atas Wacana KUA Menjadi Instansi Pencatatan Pernikahan untuk Semua Agama”, sama-sama membahas peran Kantor Urusan Agama (KUA) dalam administrasi perkawinan dengan menggunakan metode kualitatif dan pendekatan empiris. Keduanya berlandaskan pada UU No. 1 Tahun 1974, PMA No. 20 Tahun 2019, dan Kompilasi Hukum Islam (KHI) sebagai dasar hukum perkawinan di Indonesia. Penelitian Pencatatan Perkawinan di KUA Weru berfokus pada implementasi hukum dan prosedur administratif dalam melindungi hak-hak perempuan dan anak, sedangkan penelitian Persepsi Penghulu menyoroti pandangan penghulu terhadap wacana perluasan fungsi KUA agar dapat mencatat perkawinan lintas agama. Penelitian pertama lebih kuat dalam aspek empiris dan pelaksanaan hukum di lapangan, sementara penelitian kedua unggul dalam kajian konseptual dan kebijakan kelembagaan. Meskipun berbeda fokus, keduanya saling melengkapi dalam memberikan kontribusi terhadap pemahaman tentang fungsi KUA, perlindungan hak keluarga, dan arah pengembangan hukum perkawinan di Indonesia.

*Ketujuh*, Penelitian berjudul “Dinamika Wacana Kebijakan Pencatatan Perkawinan bagi Semua Agama di Kantor Urusan Agama (KUA): Analisis Respons Publik di Media Sosial” di tulis oleh Annisa Zahrotul membahas respons publik terhadap usulan Menteri Agama RI yang ingin memperluas fungsi KUA menjadi lembaga pencatat perkawinan bagi seluruh agama. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengidentifikasi serta menganalisis tema-tema wacana yang muncul di ruang digital, khususnya media sosial dan pemberitaan daring, yang mencerminkan pandangan masyarakat terhadap kebijakan tersebut. Metodologi yang digunakan adalah pendekatan kualitatif dengan analisis wacana melalui perangkat lunak NVivo, di mana data diambil dari berbagai kutipan dan opini publik dalam media daring, kemudian dikelompokkan menjadi tema-tema diskursif yang relevan.<sup>6</sup> Hasil penelitian

---

<sup>6</sup> Jannah, Annisa Zahrotul, “Wacana Kebijakan Pencatatan Perkawinan Bagi Semua

menunjukkan adanya tiga kecenderungan wacana utama. Pertama, wacana ideologis yang mempertahankan identitas KUA sebagai institusi keagamaan Islam. Kedua, wacana pragmatis yang menyoroti pentingnya keadilan akses dan efisiensi pelayanan publik. Ketiga, wacana kebijakan yang mencerminkan semangat pluralisme serta moderasi beragama yang diusung negara. Ketiga wacana ini menunjukkan adanya kontestasi pandangan publik di ruang digital yang membentuk opini sosial secara beragam dan dinamis. Jika dibandingkan dengan penelitian berjudul “Persepsi Penghulu atas Wacana Kantor Urusan Agama Menjadi Instansi Pencatatan Pernikahan untuk Semua Agama”, terdapat beberapa persamaan dan perbedaan. Keduanya sama-sama membahas isu transformasi fungsi KUA serta menyoroti tarik-menarik antara nilai keagamaan dan kebijakan publik. Namun, perbedaan terletak pada fokus dan sumber data: penelitian ini meneliti wacana publik di media sosial dengan analisis wacana digital, sedangkan penelitian “Persepsi Penghulu” berfokus pada pandangan empiris para penghulu sebagai pelaksana kebijakan di lapangan. Dengan demikian, penelitian ini mengkaji persepsi eksternal masyarakat, sementara penelitian Anda menyoroti persepsi internal aparatur negara terhadap isu kebijakan yang sama.

*Kedelapan*, Jurnal yang tulis oleh Dewa Gede Sudika Mangku dan Ni Putu Rai Yuliantini yang berjudul Penelitian berjudul “Peningkatan Kesadaran Hukum Masyarakat terhadap Urgensi Pencatatan Perkawinan di Desa Sidetapa” bertujuan untuk meningkatkan pengetahuan dan kesadaran hukum masyarakat Desa Sidetapa, Kecamatan Banjar, Kabupaten Buleleng, mengenai pentingnya pencatatan perkawinan untuk memperoleh akta perkawinan. Kegiatan ini dilatarbelakangi oleh rendahnya kesadaran masyarakat dalam melakukan pencatatan perkawinan akibat minimnya pemahaman terhadap regulasi hukum perdata, khususnya hukum perkawinan. Metode yang digunakan dalam kegiatan ini adalah pendekatan jemput bola dengan mengumpulkan peserta dalam satu lokasi untuk diberikan diseminasi

informasi, kemudian dilanjutkan dengan *focus group discussion (FGD)*. Program dilaksanakan selama delapan bulan, mencakup tahap persiapan, pelaksanaan, hingga evaluasi, dengan melibatkan 50 peserta dari masyarakat desa.<sup>7</sup> Hasil kegiatan menunjukkan peningkatan signifikan dalam pemahaman peserta mengenai dua hal pokok: (1) pengetahuan hukum perdata tentang tata cara pencatatan perkawinan, dan (2) pemahaman terhadap dampak hukum dan sosial dari adanya pencatatan perkawinan. Setelah intervensi, masyarakat menunjukkan peningkatan kesadaran akan pentingnya pencatatan perkawinan sebagai bentuk perlindungan hukum atas status pernikahan mereka. Adapun persamaan penelitian ini dengan penelitian berjudul “Persepsi Penghulu atas Wacana Kantor Urusan Agama Menjadi Instansi Pencatatan Pernikahan untuk Semua Agama” terletak pada fokus keduanya terhadap isu pencatatan perkawinan dan kesadaran hukum masyarakat. Keduanya sama-sama menyoroti pentingnya sistem administrasi perkawinan sebagai instrumen legal dan sosial dalam masyarakat. Namun, perbedaannya terletak pada pendekatan dan subjek penelitian. Penelitian ini bersifat pengabdian masyarakat dengan pendekatan edukatif partisipatif, sedangkan penelitian “Persepsi Penghulu” menggunakan pendekatan sosiologis empiris untuk memahami pandangan para penghulu sebagai aparat pelaksana kebijakan pencatatan perkawinan lintas agama. Dengan demikian, penelitian ini berorientasi pada peningkatan kapasitas masyarakat, sedangkan penelitian Anda berfokus pada analisis persepsi aktor institusional terhadap kebijakan publik di bidang keagamaan.

*Kesembilan*, Jurnal yang di tulis oleh Shofiatul Jannah, Nur Syam, Sudirman Hasan tahun 2021 yang berjudul berjudul “Urgensi Pencatatan Perkawinan dalam Sistem Hukum Nasional” membahas pentingnya pencatatan perkawinan sebagai asas hukum dalam sistem hukum perkawinan Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Tujuan penelitian ini adalah untuk menjelaskan peran pencatatan perkawinan dalam

---

<sup>7</sup> Mangku, Dewa Gede Sudika and Ni Putu Rai Yuliantini, “Diseminasi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan Dalam Peningkatan Kesadaran Hukum Masyarakat Di Desa Sidetapa” Jurnal Pendidikan Kewarganegaraan Undiksha ,2020.

menjamin kepastian dan perlindungan hukum bagi pasangan suami istri serta anak yang lahir dari perkawinan tersebut. Metodologi yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan normatif-yuridis, dengan menelaah ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta meninjau aspek yuridis dari praktik pencatatan perkawinan di Indonesia.<sup>8</sup> Temuan utama penelitian menunjukkan bahwa pencatatan perkawinan memiliki kedudukan yang sangat penting sebagai bukti autentik atas sahnya hubungan perkawinan di mata hukum negara. Walaupun perkawinan yang dilakukan sesuai dengan ajaran agama tetap diakui sah secara religius, namun apabila tidak dicatatkan, maka perkawinan tersebut tidak memiliki kekuatan hukum positif. Akibatnya, suami, istri, dan anak yang lahir dari perkawinan tersebut tidak mendapatkan perlindungan hukum penuh terhadap hak-hak keperdataannya, seperti hak waris, status anak, dan pembagian harta bersama. Persamaan penelitian ini dengan penelitian “Persepsi Penghulu atas Wacana Kantor Urusan Agama Menjadi Instansi Pencatatan Pernikahan untuk Semua Agama” terletak pada fokus keduanya terhadap fungsi pencatatan perkawinan sebagai instrumen legal dalam sistem hukum perkawinan Indonesia. Keduanya sama-sama menyoroti hubungan antara norma agama dan ketentuan hukum negara dalam mengatur sahnya perkawinan. Namun perbedaannya terletak pada pendekatan dan objek kajian. Penelitian ini bersifat normatif dan doktrinal, menelaah peraturan hukum secara konseptual, sedangkan penelitian “Persepsi Penghulu...” menggunakan pendekatan empiris-sosiologis, dengan menggali pandangan para penghulu sebagai pelaksana kebijakan di lapangan. Dengan demikian, penelitian ini menekankan pada landasan yuridis normatif, sedangkan penelitian Anda menitikberatkan pada aspek persepsi dan implementasi kebijakan pencatatan perkawinan lintas agama.

#### **F. Kerangka Pemikiran**

Wacana untuk mengubah Kantor Urusan Agama (KUA) menjadi instansi pencatat pernikahan untuk semua agama merupakan isu strategis yang

---

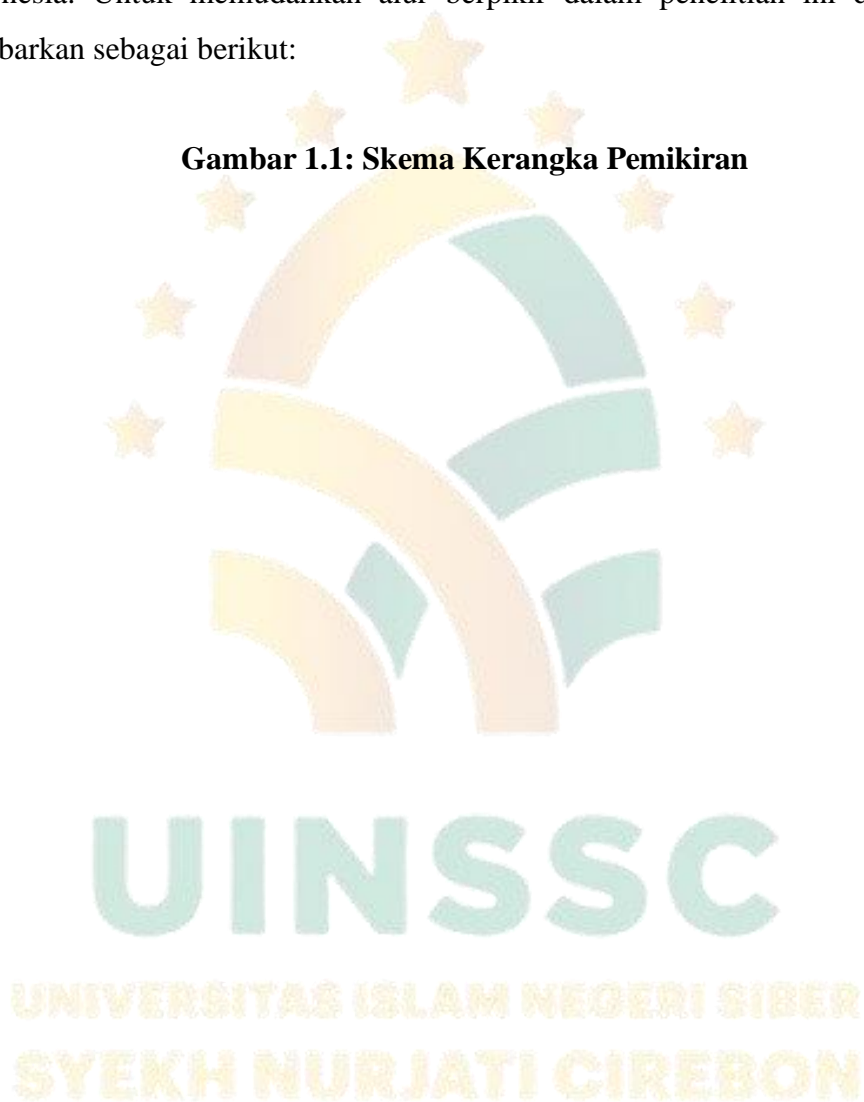
<sup>8</sup> Jannah, Shofiatul at al “Urgensi Pencatatan Pernikahan Dalam Prespektif Hukum Islam Dan Hukum Positif Di Indonesia,” Al-Ulum Jurnal Pemikiran Dan Penelitian Ke Islaman 8, no. 2 (2021).

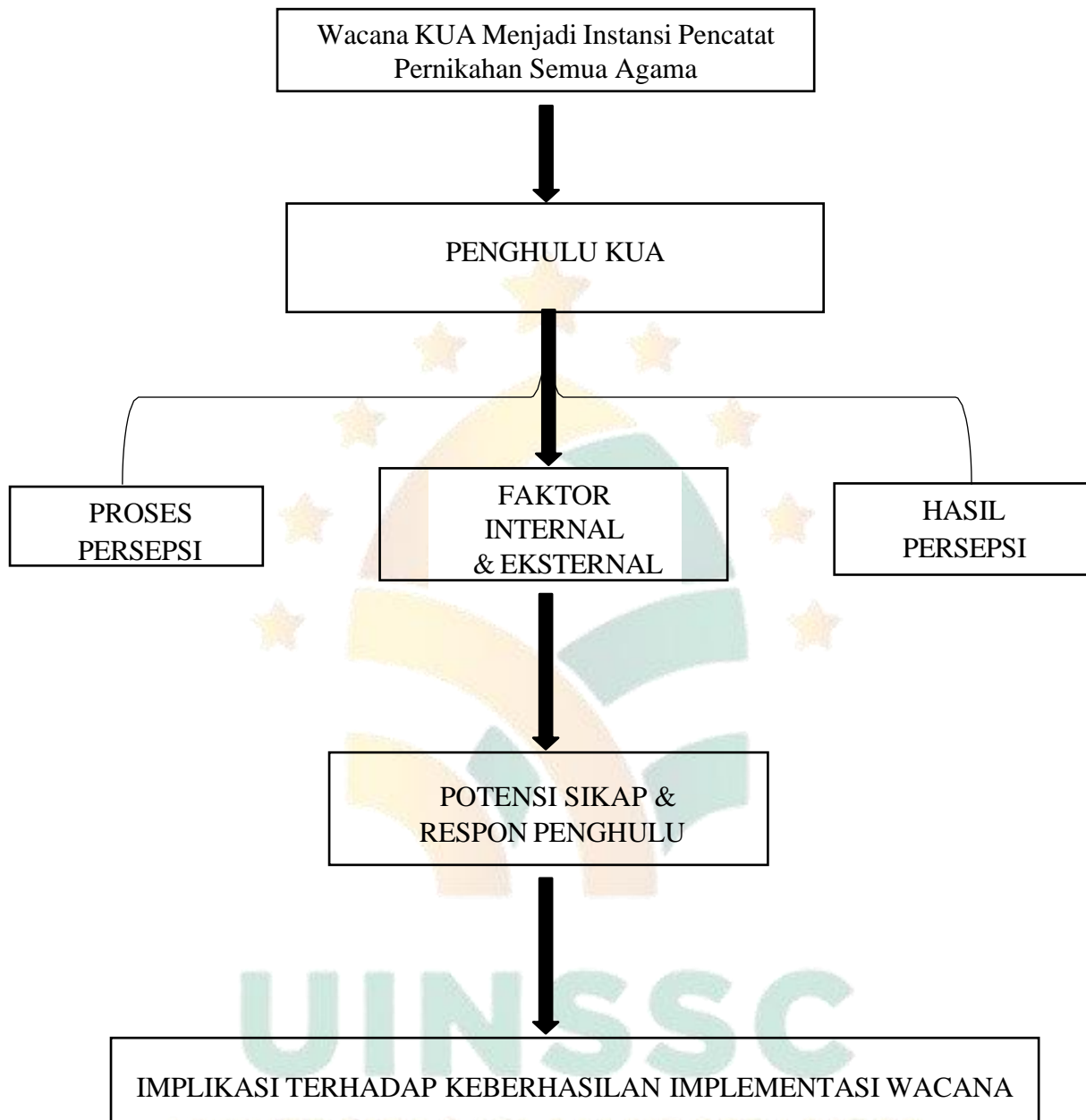
berpotensi mengubah lanskap pelayanan keagamaan dan sipil di Indonesia. Dalam konteks ini, persepsi penghulu menjadi elemen kunci yang sangat menentukan keberhasilan atau resistensi terhadap wacana tersebut. Penelitian ini berfokus pada persepsi penghulu di KUA Kecamatan Sumber, KUA Kecamatan Talun, dan KUA Kecamatan Plered, Kabupaten Cirebon, untuk memahami bagaimana mereka menanggapi gagasan perubahan fungsi KUA yang selama ini secara historis dan yuridis identik dengan pencatatan pernikahan Muslim. Pemahaman ini penting karena penghulu, sebagai aktor utama yang berinteraksi langsung dengan sistem dan masyarakat, akan sangat memengaruhi implementasi kebijakan ini di lapangan. Konseptualisasi persepsi penghulu dapat digambarkan melalui alur yang melibatkan tiga komponen utama: (1) Wacana KUA sebagai instansi pencatat pernikahan semua agama sebagai stimulus eksternal, (2) Penghulu sebagai subjek yang mempersepsikan, dan (3) Faktor-faktor internal dan eksternal yang memengaruhi persepsi tersebut. Dalam alur ini, wacana tersebut diterima dan diinterpretasikan oleh setiap penghulu berdasarkan latar belakang pengetahuan, pengalaman, nilai-nilai keagamaan, dan identitas profesional mereka. Proses ini akan menghasilkan beragam bentuk persepsi, mulai dari penerimaan penuh, netralitas, hingga penolakan, masing-masing dengan alasan yang mendasarinya.

Setiap persepsi yang terbentuk akan memengaruhi sikap dan potensi respons penghulu terhadap wacana. Hal ini mencakup kesiapan untuk beradaptasi dengan peran baru, potensi kekhawatiran terkait kompetensi atau legitimasi, hingga dampak terhadap hubungan dengan masyarakat dan sesama pemuka agama. Relasi antara wacana, penghulu, dan faktor-faktor pengaruh ini menjadi dasar untuk menganalisis bagaimana wacana tersebut dapat diterima atau ditolak, serta apa saja implikasi yang mungkin timbul jika wacana ini diimplementasikan. Dengan menggunakan pendekatan yuridis-empiris dan fenomenologi, penelitian ini akan mengkaji bagaimana hubungan antareleman tersebut berjalan dalam praktik di KUA Kecamatan Sumber, KUA Kecamatan Talun, dan KUA Kecamatan Plered Kabupaten Cirebon. Kerangka konseptual ini juga akan menjadi dasar dalam menilai relevansi dan penerimaan wacana tersebut dari

perspektif para pemangku kepentingan utama di tingkat operasional. Tujuan akhirnya adalah untuk mengidentifikasi pola persepsi penghulu, memahami faktor-faktor penentu di baliknya, serta merumuskan rekomendasi kebijakan yang lebih responsif terhadap kebutuhan dan pandangan para penghulu demi terciptanya sistem pencatatan pernikahan yang lebih harmonis dan inklusif di Indonesia. Untuk memudahkan alur berpikir dalam penelitian ini dapat di gambarkan sebagai berikut:

**Gambar 1.1: Skema Kerangka Pemikiran**





## G. Metodologi Penelitian

### 1. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis-sosiologis (*socio-legal approach*). Pendekatan ini dipilih karena penelitian tidak hanya bertujuan untuk mengkaji norma hukum yang mengatur kewenangan Kantor Urusan Agama (KUA) dalam pencatatan perkawinan, tetapi juga

bertujuan untuk memahami persepsi subjektif para penghulu sebagai pelaksana teknis di lapangan terhadap wacana KUA menjadi instansi pencatat seluruh agama. Pendekatan yuridis-sosiologis menempatkan hukum dalam konteks sosialnya, yakni melihat hukum tidak semata sebagai teks normatif, tetapi juga sebagai realitas yang hidup di tengah masyarakat dan lembaga. Dalam konteks ini, hukum dipahami melalui dua dimensi utama: pertama, dimensi normatif, yaitu regulasi yang berlaku seperti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, peraturan teknis Kementerian Agama, serta dokumen-dokumen resmi lainnya yang mengatur tugas dan fungsi KUA dan kedua, dimensi empiris, yaitu bagaimana penghulu sebagai subjek hukum dan aktor birokrasi memaknai, merespons, dan memberikan penilaian terhadap gagasan perubahan fungsi institusi mereka.

Melalui pendekatan ini, penelitian akan menghubungkan antara struktur hukum dan dinamika sosial yang terjadi dalam lingkup kerja para penghulu. Data empiris akan diperoleh melalui wawancara mendalam (*in-depth interview*) dengan para penghulu di tiga KUA yang menjadi lokasi studi kasus, yakni Kecamatan Sumber, Kecamatan Talun, Dan Kecamatan Plered di Kabupaten Cirebon. Selain itu, peneliti juga akan melakukan observasi langsung terhadap kegiatan administratif dan pelayanan di KUA, serta menelaah dokumen-dokumen pendukung yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas pencatatan perkawinan. Dengan menggunakan pendekatan ini, peneliti diharapkan mampu mengungkap kesenjangan antara konsep hukum yang ideal (*das sollen*) dengan praktik dan persepsi yang berkembang di lapangan (*das sein*). Hasil analisis diharapkan tidak hanya memberikan gambaran tentang kesiapan atau resistensi institusional para penghulu terhadap wacana tersebut, tetapi juga dapat menjadi bahan pertimbangan akademik dan praktis dalam merumuskan arah kebijakan publik ke depan yang lebih inklusif dan kontekstual dalam pengelolaan administrasi perkawinan di Indonesia.

## 2. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif lapangan (*field research*) dengan pendekatan deskriptif-analitis.

Metode ini dipilih karena sesuai dengan tujuan penelitian, yakni untuk menggali secara mendalam persepsi para penghulu terhadap wacana transformasi kelembagaan KUA menjadi instansi pencatat pernikahan lintas agama. Penelitian kualitatif memungkinkan peneliti untuk memahami pandangan, penilaian, serta dinamika internal yang bersifat subjektif namun penting dalam proses pengambilan kebijakan publik. Dalam pelaksanaannya, penelitian ini mengandalkan teknik pengumpulan data primer dan sekunder. Data primer diperoleh melalui wawancara mendalam (*in-depth interview*) dengan para penghulu di KUA Kecamatan Sumber, KUA Kecamatan Talun, dan KUA Kecamatan Plered Kabupaten Cirebon, yang dipilih secara purposif berdasarkan pertimbangan bahwa ketiga wilayah ini merepresentasikan keberagaman sosial dan tingkat aktivitas pelayanan pernikahan yang relatif tinggi. Wawancara dirancang secara semi- terstruktur agar tetap fleksibel dalam menangkap respons narasumber secara alami dan komprehensif.

Selain wawancara, peneliti juga melakukan observasi langsung terhadap aktivitas administratif dan pelayanan di KUA, untuk melihat secara kontekstual bagaimana pemahaman dan sikap penghulu tercermin dalam praktik birokrasi sehari-hari. Pendekatan ini dilengkapi dengan dokumentasi, yakni penelusuran dokumen internal KUA, pedoman teknis dari Kementerian Agama, serta regulasi terkait yang menjadi acuan normatif dalam pelaksanaan tugas penghulu. Metode ini memungkinkan peneliti untuk menyajikan temuan secara deskriptif yakni menggambarkan fakta dan persepsi yang ditemukan di lapangan serta melakukan analisis kritis terhadap faktor-faktor yang mempengaruhi cara pandang penghulu terhadap wacana perubahan peran kelembagaan tersebut. Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan kontribusi tidak hanya pada tataran konseptual, tetapi juga sebagai bahan refleksi kebijakan dalam pembangunan sistem administrasi pernikahan nasional yang lebih inklusif dan adaptif terhadap pluralitas masyarakat Indonesia.

### 3. Sumber Data Penelitian

#### a. Sumber Data Primer

Data primer adalah data yang didapatkan secara langsung melalui

wawancara dan observasi mengenai respons Penghulu atas gagasan Kantor Urusan Agama sebagai tempat pencatatan nikah semua agama. Masfi Sya'fiatul Ummah and Sugiyono, Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif Dan R&D, Sustainability (Switzerland), vol.11, 2019, <http://dx.doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2008>. Orang yang memiliki hak secara hukum untuk mengungkapkan informasi tentang peristiwa yang berkaitan langsung dengan masalah yang akan diteliti oleh penulis merupakan sumber bahan data primer. Sumber primer diperoleh melalui proses wawancara kepada enam penghulu pada tiga Kantor Urusan Agama yang ada di Kabupaten Cirebon yaitu Kantor Urusan Agama Kecamatan Sumber, Kantor Urusan Agama Kecamatan Talun dan Kantor Urusan Agama Kecamatan Plered Kabupaten Cirebon.

b. Sumber Data Sekunder

Data sekunder adalah sumber data yang tidak langsung memberikan data kepada pengumpul data, misalnya lewat orang lain atau dokumen. Sugiyono, Metode Penelitian Kualitatif (Bandung: Alfabeta, 2019). Sumber data sekunder dalam penelitian ini diperoleh dari berbagai literatur yang relevan dengan topik pencatatan pernikahan lintas agama di Kantor Urusan Agama (KUA), meliputi buku-buku teori otoritas karya Max Weber seperti *The Theory of Social and Economic Organization* dan *Economy and Society*, kitab *fiqh iftiradhi* seperti *al-Fiqh al-Islami wa Adillatuhu* karya Wahbah al-Zuhaili dan *I'lam al-Muwaqqi'in* karya Ibn Qayyim al-Jawziyyah, serta jurnal dan skripsi terdahulu yang membahas respons penghulu dan tokoh agama terhadap wacana KUA sebagai instansi pencatatan pernikahan semua agama. Selain itu, penelitian ini juga mengacu pada peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum pencatatan perkawinan di Indonesia, antara lain Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1946 tentang Pencatatan Nikah, Talak, dan Rujuk, Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975, Kompilasi Hukum Islam (KHI) Pasal 5 dan 6, serta Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 34 Tahun 2016 tentang Organisasi dan Tata Kerja KUA, disertai artikel dan publikasi resmi Kementerian Agama yang membahas wacana KUA sebagai lembaga pencatat pernikahan semua agama.

#### 4. Teknik Pengumpulan Data

Dalam hal ini penulis menggunakan sumber sekunder berupa jurnal penelitian, Teknik Pengumpulan Data. Adapun beberapa teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu :

##### a) Observasi

Observasi adalah suatu teknik pengumpulan data dengan cara mengamati secara langsung terhadap objek penelitian untuk memperoleh data yang relevan dengan tujuan penelitian, baik dalam situasi sebenarnya maupun buatan. Ummah and Sugiyono, Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif Dan R&D. Teknik observasi digunakan untuk mengamati secara langsung situasi, perilaku, dan aktivitas para penghulu di lingkungan KUA Kecamatan Sumber, Talun, dan Plered dalam konteks peran dan respons mereka terhadap wacana KUA sebagai instansi pencatatan pernikahan semua agama. Observasi dilakukan secara partisipatif dan non-partisipatif, dengan mencatat interaksi formal maupun informal, pola kerja, serta reaksi penghulu terhadap isu-isu kebijakan pencatatan pernikahan lintas agama. Data yang diperoleh melalui teknik ini bertujuan untuk memperkuat pemahaman peneliti atas konteks empirik dan sosial yang melatarbelakangi persepsi penghulu, serta mendukung data dari hasil wawancara dan dokumentasi.

##### b) Wawancara

Wawancara merupakan percakapan dengan maksud tertentu yang dilakukan oleh pewawancara (*interviewer*) kepada terwawancara (*interviewee*) guna memperoleh data yang mendalam tentang suatu fenomena. Lexy J Moleong, Metodologi Penelitian Kualitatif (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2017). Wawancara dimaksudkan untuk melakukan tanya jawab secara langsung antara peneliti dengan narasumber atau informan untuk mendapatkan informasi. Ronny, Hanitjo Soemitro dalam Muhaimin, "Metode Penelitian Hukum, Mataram" (Mataram University Press, 2020). Penulis akan melakukan wawancara semi struktural terhadap enam Penghulu yang ada di tiga Kecamatan Kabupaten

Cirebon yaitu Penghulu KUA Kecamatan Sumber, Penghulu KUA Kecamatan Talun, Penghulu KUA Kecamatan Plered. Teknik wawancara ini adalah cara untuk mendapatkan informasi tentang permasalahan yang berkaitan dengan penelitian ini.

c) Dokumentasi

Dokumentasi adalah suatu teknik pengumpulan data dengan cara mempelajari dokumen-dokumen yang berhubungan dengan variabel penelitian, baik berupa tulisan, gambar, maupun karya monumental seseorang. Ummah and Sugiyono, Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif Dan R&D. Teknik dokumentasi digunakan untuk memperoleh data dan informasi yang bersifat tertulis maupun visual (gambar, foto, arsip) yang berkaitan langsung dengan fokus permasalahan yang diteliti. Teknik ini mencakup pengumpulan dokumen resmi seperti regulasi, surat keputusan, laporan kegiatan, notulen rapat, serta dokumen administratif yang ada di lingkungan KUA Kecamatan Sumber, KUA Kecamatan Talun, dan KUA Kecamatan Plered. Selain itu, dokumentasi juga mencakup referensi sekunder seperti artikel, buku, dan publikasi yang relevan dengan wacana KUA sebagai instansi pencatatan pernikahan semua agama. Teknik ini bertujuan untuk memperkuat validitas data hasil wawancara dan observasi dengan bahan tertulis yang otentik.

## 5. Teknik Analisis Data

Dalam penelitian kualitatif, analisis data dilakukan secara interaktif dan berlangsung terus-menerus sejak awal pengumpulan data hingga kesimpulan akhir. Teknik analisis yang digunakan dalam penelitian ini mengacu pada model Miles dan Huberman dalam Sugiyono, Sugiyono, Metode Penelitian Kualitatif. yang terdiri dari empat tahapan utama, yaitu: pengumpulan data, reduksi atau penyajian data, dan verifikasi data. Keempat tahap ini dilakukan secara berurutan namun saling berkaitan, guna memastikan keabsahan dan keakuratan interpretasi terhadap temuan penelitian.

a. Pengumpulan Data

Tahap pertama dalam proses analisis adalah pengumpulan data, yang

dilakukan melalui teknik observasi, wawancara, dan dokumentasi. Semua data yang diperoleh, baik dari interaksi langsung di lapangan maupun dari bahan tertulis, dicatat dan dihimpun secara sistematis. Peneliti melakukan observasi terhadap aktivitas para penghulu dalam menjalankan tugasnya serta mencermati respons mereka terhadap wacana KUA sebagai instansi pencatatan pernikahan semua agama. Selain itu, peneliti mewawancarai penghulu KUA di Kecamatan Sumber, Kecamatan Talun, Dan Kecamatan Plered Kabupaten Cirebon untuk menggali pandangan, pengalaman, serta argumentasi mereka terkait wacana tersebut. Dokumen-dokumen resmi seperti regulasi, surat edaran, dan kebijakan internal KUA juga dikumpulkan sebagai data pendukung. Semua informasi yang diperoleh pada tahap ini merupakan bahan mentah yang selanjutnya dianalisis guna menemukan pola persepsi, isu-isu yang muncup, serta hubungan antara peran penghulu dan dinamika kebijakan pencatatan pernikahan lintas agama.

b. Reduksi Data

Tahap selanjutnya adalah reduksi data, yaitu proses memilah, memfokuskan, menyederhanakan, dan mengorganisir data yang telah dikumpulkan agar menjadi informasi yang bermakna. Tahap ini adalah tahap seleksi data, di mana item-item yang relevan dan dibutuhkan untuk penelitian dipilih dan dikelompokkan untuk menyusun temuan-temuan pengumpulan data, seperti hasil wawancara lapangan, ke dalam sebuah narasi. Data yang telah melalui tahap reduksi ini akan memberikan panduan yang komprehensif terhadap temuan penelitian, sehingga memudahkan peneliti dalam menyajikan data dan merencanakan tahap pengumpulan data selanjutnya.

c. Penyajian Data

Setelah data direduksi, tahap berikutnya adalah penyajian data, yakni menyusun data yang telah dipilih ke dalam bentuk narasi, tabel, atau diagram agar lebih mudah dipahami dan dianalisis. Tahap ini melibatkan penyajian data yang telah direduksi dengan memodifikasi data lapangan yang dikumpulkan oleh peneliti dengan penyampaian yang rinci. Data disajikan dalam format yang mudah dipahami, terstruktur sebagai narasi yang menggabungkan analisis. Pada tahap ini, para peneliti akan mengumpulkan informasi yang sesuai dengan

apa yang mereka pelajari dari lapangan.

#### d. Verifikasi Data

Tahap terakhir dalam proses analisis adalah verifikasi atau penarikan kesimpulan. Verifikasi dilakukan dengan menelusuri kembali temuan-temuan utama dan memastikan bahwa simpulan yang dihasilkan benar-benar bersumber dari data yang sah, konsisten, dan relevan. Proses ini melibatkan teknik triangulasi data, yakni dengan membandingkan hasil wawancara penghulu, observasi lapangan, serta dokumentasi kebijakan dan regulasi yang terkait dengan wacana KUA sebagai instansi pencatatan pernikahan semua agama. Dalam konteks penelitian ini, verifikasi bertujuan untuk mengevaluasi konsistensi persepsi penghulu di ketiga wilayah penelitian dan menguji kekuatan data dalam menjelaskan peluang dan tantangan dari wacana tersebut. Langkah ini menjadi dasar yang kuat dalam menyusun rekomendasi kebijakan serta kontribusi teoritis yang dapat ditawarkan oleh penelitian ini.

### H. Sistematika Penulisan Skripsi

Dalam proposal skripsi dengan judul “Persepsi Penghulu Terhadap Pencatatan Perkawinan Lintas Agama Di Kantor Urusan Agama (Studi Kasus pada Kantor Urusan Agama Kecamatan Sumber, Kecamatan Talun Dan Kecamatan Plered Kabupaten Cirebon)”, pembahasannya dikelompokkan dalam lima bagian dengan sistematika penyusunan sebagai berikut :

#### **BAB I PENDAHULUAN**

Bab pertama berisi tentang pendahuluan yang menjelaskan tentang latar belakang masalah, definisi operasional, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, kajian pustaka, kerangka teori, metode penelitian dan sistematika pembahasan.

#### **BAB II TINJAUAN TEORITIS**

Bab kedua berisi tentang Bab ini membahas fondasi teoritis dan konseptual yang mendukung analisis persepsi penghulu terhadap wacana perubahan fungsi Kantor Urusan Agama (KUA) menjadi instansi pencatat pernikahan semua agama. Dimulai dengan menguraikan konsep persepsi itu sendiri, termasuk bagaimana individu menyeleksi, mengatur, dan menginterpretasi

tasikan informasi, serta faktor-faktor internal dan eksternal yang memengaruhinya. Selanjutnya, akan dibahas teori perubahan sosial dan institusional untuk memahami dinamika transformasi peran KUA dan implikasinya terhadap struktur kelembagaan Kementerian Agama. Tidak kalah penting, teori peran sosial akan digunakan untuk menganalisis bagaimana wacana ini berpotensi mengubah identitas dan tugas profesional penghulu. Terakhir, teori difusi inovasi akan membantu menjelaskan bagaimana ide baru ini menyebar dan diterima atau ditolak oleh komunitas penghulu, dengan mempertimbangkan aspek kompatibilitasnya dengan nilai-nilai dan praktik yang sudah ada, khususnya dalam konteks KUA Kecamatan Sumber, Kecamatan Talun, dan Kecamatan Plered, Kabupaten Cirebon.

### **BAB III DESKRIPSI UMUM KANTOR URUSAN AGAMA KECAMATAN SUMBER, KECAMATAN TALUN DAN KECAMATAN PLERED KABUPATEN CIREBON**

Bab ketiga berisi tentang yaitu berupa gambaran umum Kantor Urusan Agama yang menjelaskan tentang Sejarah Kantor Urusan Agama, KUA sebagai tempat pencatatan nikah, hukum pencatatan perkawinan secara umum yang berlaku di Indonesia guna menjawab masalah persoalan mengenai problem yang akan dikaji.

### **BAB IV ANALISIS DAN PEMBAHASAN**

Bab keempat berisi tentang hasil penelitian, yaitu mengenai Respons Penghulu terhadap Persepsi Penghulu Terhadap Pencatatan Perkawinan Lintas Agama Di Kantor Urusan Agama dan Analisis respons Penghulu perspektif teori otoritas Max Weber.

### **BAB V PENUTUP**

Bab ini berisi kesimpulan dan saran sebagai penutup dari seluruh rangkaian pembahasan dalam skripsi. Kesimpulan disusun secara ringkas, padat, dan menyeluruh sebagai jawaban atas rumusan masalah yang telah dirumuskan di awal. Setiap kesimpulan harus merujuk pada hasil analisis dan pembahasan yang telah dilakukan pada bab sebelumnya. Saran-saran yang disampaikan bersifat aplikatif, teoretis, maupun rekomendatif. Saran aplikatif ditujukan bagi pihak-

pihak yang terlibat langsung dengan permasalahan yang dikaji. Saran teoretis dimaksudkan untuk pengembangan kajian ilmiah sejenis, sementara saran rekomendatif dapat diarahkan pada perumusan kebijakan atau strategi implementatif ke depan.

