

**KEBIJAKAN PEGAWAI PENCATAT NIKAH DALAM  
MEMINIMALKAN PELAKSANAAN PERKAWINAN DIBAWAH UMUR**

**TESIS**

**Disusun Dalam Rangka Memenuhi Sebagian Persyaratan Mencapai Derajat  
Magister**

**Program Studi Magister Ilmu Hukum**



**Diajukan oleh**

**SYAIFUL ASYHAR**

**2017-02-010**

**Kepada**

**PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS MURIA KUDUS**

**2019**

## PERNYATAAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Syaiful Asyhar

NIM : 2017-02-010

Dengan ini menyatakan bahwa :

1. Tesis ini adalah murni gagasan, rumusan, dan penelitian saya sendiri, tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan Dosen Pembimbing.
2. Dalam Tesis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain, kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan disebutkan sumber aslinya dan dicantumkan dalam daftar pustaka.
3. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila di kemudian hari terdapat penyimpangan dan ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh karena tesis ini, serta sanksi lainnya sesuai dengan dengan norma yang berlaku di Perguruan Tinggi ini.

Kudus, 29 Agustus 2019

Yang membuat pernyataan

Syaiful Asyhar

**TESIS**  
**KEBIJAKAN PEGAWAI PENCATAT NIKAH DALAM**  
**MEMINIMALKAN PELAKSANAAN PERKAWINAN DIBAWAH UMUR**

Disusun oleh

**SYAIFUL ASYHAR**  
**2017-02-010**

Telah dipertahankan di depan Dewan Penguji  
Pada Tanggal 27 Agustus 2019

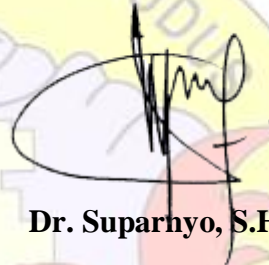
**Susunan Dewan Penguji**

Pembimbing Utama

Anggota Dewan Penguji 1



**Dr. Iskandar Wibawa, S.H., M.H.**



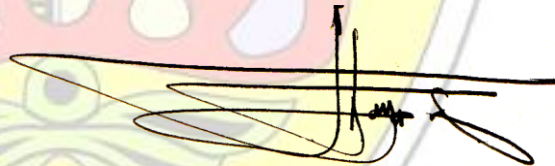
**Dr. Suparhyo, S.H., M.S.**

Pembimbing Pendamping

Anggota Dewan Penguji II



**Dr. Subarkah, S.H., M.Hum.**



**Dr. Hidayatullah, S.H., M.Hum.**

Tesis ini telah diterima sebagai persyaratan  
untuk memperoleh gelar Magister  
Tanggal 27 Agustus 2019



  
**Dr. Hidayatullah, S.H., M.Hum**  
**Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum**

## KATA PENGANTAR

Alkhamdulillah, puji syukur peneliti panjatkan ke hadirat Allah SWT karena atas ridha dan karunia-Nya akhirnya dapat diselesaikan tesis ini. Kurang lebih 11 bulan, dengan semangat juang yang tinggi walaupun terbentur dengan pekerjaan yang padat, peneliti mampu menyelesaikan tesis ini.

Disamping itu, penelitian tesis ini tidak terlepas dari sumbangan ide, gagasan, moral maupun materiil dari berbagai pihak, Maka ucapan terima kasih sepatutnya peneliti haturkan kepada:

1. Rektor Universitas Muria Kudus Bapak Dr. Suparno, S.H., M.S., beserta seluruh jajaran stafnya yang telah memberikan kesempatan dan fasilitas bagi peneliti untuk menyelesaikan studi Magister Ilmu hukum ini.
2. Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana (S2) Universitas Muria Kudus Bapak Dr. Hidayatullah, S.H., M.Hum, dan Sekretaris Prodi Magidter Ilmu Hukum Ibu Wiwit Ariyani, S.H., M.Hum. beserta seluruh jajaran Stafnya yang telah memberikan bimbingan akademis fasilitas, dan pelayanan yang memuaskan.
3. Dosen Pembimbing Utama Bapak Dr. Iskandar Wibawa, S.H., M.H. dan Dosen Pembimbing Pendamping Bapak Dr. Subarkah, S.H., M.Hum. yang telah membimbing senantiasa memberikan saran dan kritik yang sangat berarti serta mengarahkan peneliti dalam menyelesaikan penulisan tesis ini.

4. Dewan Penguji Bapak Dr. Suparno, S.H., M.S. dan Bapak Dr. Hidayatullah, S.H., M.Hum sebagai pewawancara/reviewer dalam Seminar Usulan penelitian (SUP), Seminar Hasil Penelitian (SHP) dan Ujian Akhir pada tanggal 27 Agustus 2019 dan menyatakan lulus dan layak menyanggah gelar Magister Hukum.
5. Dosen Pengajar Program Magister Ilmu Hukum Pascasarjana (S2) Universitas Muria Kudus yang telah memberikan ilmunya dan peneliti ucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya yang tidak dapat peneliti sebutkan satu persatu namanya.
6. Teman-teman Mahasiswa angkatan X Program Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Muria Kudus, Mas Argo, Mbak Lensa, Mas Adi, Mas Sumarna, Pak Ali Ahmadi, Pak Ali Mufid, Pak Syamsuri, Mas Endri, dan Mas Fita yang selalu menjadikan semangat bagi diri ini untuk memperoleh ilmu dan menyelesaikan tesis ini.
7. Ibuku Kunarni, S.Pd. yang selalu memotivasi diri ini untuk selalu semangat memperoleh cita-cita dan dapat menyelesaikan tesis ini.
8. Istriku tercinta Ainurrohmah, S.Pd. yang mendukung untuk menyelesaikan tesis ini dan memperoleh gelar Magister Hukum.
9. Teman-teman kantor yang memberikan motivasi dan toleransinya untuk peneliti bisa menyelesaikan tesis ini.

10. Semua pihak yang telah banyak membantu dan berjasa kepada peneliti sewaktu kuliah di Program Pascasarjana (S2) Magister Ilmu Hukum Universitas Muria Kudus.

Peneliti hanya bisa menyampaikan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya dan *jazakumullah khairul jaza'*, smoga amal dan jasa baik tersebut di atas dapat diterima oleh Allah SWT dan mendapat balasan yang baik di hari kemudian. Amin.

Akhirnya, semoga tesis ini memberikan kemanfaatan, keberkahan, dan pencerahan bagi saya sendiri pada khususnya dan bagi para pembaca pada umumnya, serta para akademisi dan praktisi hukum. Amin.

Peneliti,

Syaiful Asyhar

## ABSTRACT

Thesis with the title "*Employee Registration Policy in Minimizing the Implementation of Marriage Under the Age*". Based on the description from the background, then what is the cause of underage marriages and how is the effort of the Marriage Registrar's policy in minimizing the implementation of underage marriages.

The method used in this research is empirical juridical. The empirical research method is also called non-doctrinal research (non-doctrinal research) which is a research sourced from the field in accordance with reality. A method by combining secondary data is written and unwritten law with primary data as the main data obtained from the field. By using an empirical juridical approach that is approaching the problem under study based on the provisions, regulations that apply in their environment and in accordance with the reality that occurs in the field.

The results of the study are the causes of underage marriages can be minimized by the policies of the Registrar of Marriage. Since the entry into force of Law Number 7 of 1989 and amendments to it namely Law No. 3 of 2006 concerning Religious Courts, the PPN only oversees marriages and receives referral notifications only. PPN does not provide divorce registration book quotations and divorce registration book excerpts to the parties concerned because the divorce and divorce proceedings are completed in front of the Religious Courts hearing

Keywords (**keywords**): Marriage Registrar policy, underage marriages, minimizing.

## ABSTRAK

Tesis dengan judul “*Kebijakan Pegawai Pencatat Nikah Dalam Meminimalkan Pelaksanaan Perkawinan Dibawah Umur*”. Berdasarkan Uraian dari latar belakang, selanjutnya apakah penyebab terjadinya perkawinan dibawah umur dan bagaimanakah upaya kebijakan Pegawai Pencatat Nikah dalam meminimalkan pelaksanaan perkawinan dibawah umur.

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis empiris. Metode penelitian empiris disebut juga penelitian non doctrinal (*non doctrinal research*) yaitu suatu penelitian yang bersumber dari lapangan sesuai dengan kenyataan. Suatu metode dengan memadukan data sekunder yaitu hukum yang tertulis maupun tidak tertulis dengan data primer sebagai data utama yang diperoleh dari lapangan. Dengan menggunakan pendekatan yuridis empiris yaitu mendekati masalah yang diteliti dengan berdasarkan pada ketentuan, peraturan-peraturan yang berlaku di lingkungannya dan sesuai dengan kenyataan yang terjadi dilapangan.

Hasil dari penelitian adalah penyebab terjadinya perkawinan dibawah umur dapat diminimalkan dengan adanya kebijakan-kebijakan Pegawai Pencatat Nikah. Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 serta perubahannya yaitu Undang-Undang No. 3 Tahun 2006 tentang Peradilan Agama, maka PPN hanya mengawasi nikah dan menerima pemberitahuan rujuk saja. PPN tidak memberikan Kutipan Buku Pendaftaran Talak dan Kutipan Buku Pendaftaran Cerai kepada pihak-pihak yang bersangkutan karena proses cerai talak dan cerai gugat diselesaikan di depan sidang Peradilan Agama

Kata Kunci (*keywords*): kebijakan Pegawai Pencatat Nikah, perkawinan dibawah umur, meminimalkan.



## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL .....	i
HALAMAN PERSETUJUAN.....	ii
HALAMAN PERNYATAAN.....	iii
KATA PENGANTAR.....	iv
ABSTRACT .....	vii
ABSTRAK .....	viii
DAFTAR ISI.....	ix
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
<b>A. Latar Belakang .....</b>	<b>1</b>
<b>B. Rumusan Masalah .....</b>	<b>8</b>
<b>C. Tujuan Penelitian .....</b>	<b>8</b>
<b>D. Metode Penelitian.....</b>	<b>9</b>
<b>1. Metode Pendekatan.....</b>	<b>9</b>
<b>2. Spesifikasi Penelitian.....</b>	<b>10</b>
<b>3. Metode Penentuan Sample .....</b>	<b>10</b>
<b>4. Metode Pengumpulan Data .....</b>	<b>12</b>
<b>5. Metode Analisis Data .....</b>	<b>13</b>
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b>	
<b>A. Pengertian Perkawinan.....</b>	<b>17</b>
<b>B. Tujuan Perkawinan.....</b>	<b>18</b>
<b>C. Hukum Perkawinan .....</b>	<b>19</b>
<b>D. Rukun dan Syarat Nikah .....</b>	<b>22</b>

E. Syarat Ijab Qobul .....	24
F. Definisi Kantor Urusan Agama dan Pegawai Pencatat Nikah .....	25
G. Bagian Administrasi KUA .....	27
H. Kebijakan Publik .....	29
I. Model dan Pendekatan Analisis Kebijakan Publik .....	30
J. Sistem Hukum .....	32

### **BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

A. Penyebab Masih Terjdinya Perkawinan Dibawah Umur .....	35
1. Faktor Pendidikan.....	36
2. Faktor Budaya .....	39
3. Faktor Ekonomi.....	42
4. Faktor Orang tua .....	46
5. Faktor Kesehatan .....	51
6. Faktor Penyalahgunaan Tekhnologi Informasi .....	55
7. Faktor Perhaultan Bebas .....	58
B. Kebijakan Pegawai Pencatat Nikah Dalam Meminimalkan Pelaksanaan Perkawinan Dibawah Umur	
1. KUA Bae.....	66
2. KUA Jekulo.....	70
3. KUA Kota.....	77

### **BAB IV PENUTUP**

A. Kesimpulan .....	81
B. Saran .....	82

**DAFTAR PUSTAKA**

**Lampiran-Lampiran**

