

**IMPLEMENTASI PERATURAN MENTERI AGAMA
NOMOR 11 TAHUN 2007 MENGENAI PERAN PENGHULU DAN
KEPALA KANTOR URUSAN AGAMA
DALAM PENCATATAN PERNIKAHAN**
(Studi di Kantor Urusan Agama Kecamatan Sukun Kota Malang)

SKRIPSI

Oleh:

ACHMAD MURTADHO

NIM 11210048



JURUSAN AL-AHWAL AL-SYAKHSHIYYAH

FAKULTAS SYARIAH

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI

MAULANA MALIK IBRAHIM MALANG

2016

**IMPLEMENTASI PERATURAN MENTERI AGAMA
NOMOR 11 TAHUN 2007 MENGENAI PERAN PENGHULU
DAN KEPALA KANTOR URUSAN AGAMA
DALAM PENCATATAN PERNIKAHAN**

(Studi di Kantor Urusan Agama Kecamatan Sukun Kota Malang)

SKRIPSI

Diajukan untuk

Memenuhi Persyaratan Memperoleh Gelar *Sarjana Hukum* (S.H)

di Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri

Maulana Malik Ibrahim Malang

Oleh:

Achmad Murtadho

NIM 11210048



**JURUSAN AL-AHWAL AL-SYAKHSHIYYAH
FAKULTAS SYARIAH
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
MAULANA MALIK IBRAHIM MALANG
2016**

PENGESAHAN SKRIPSI

Dewan Penguji Skripsi saudara Achmad Murtadho, NIM 11210048, mahasiswa Jurusan Al-Ahwal Al-Syakhshiyah, Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang dengan judul :

IMPLEMENTASI PERATURAN MENTERI AGAMA NOMOR 11 TAHUN 2007 MENGENAI PERAN PENGHULU DAN KEPALA KANTOR URUSAN AGAMA DALAM PENCATATAN PERNIKAHAN

(Studi di Kantor Urusan Agama Kecamatan Sukun Kota Malang)

Telah dinyatakan lulus dengan nilai: A

Dewan Penguji:

1. Dr. H. Mujaid Kumkelo, MH
NIP 197406192000031001

()
(Ketua)

2. Dr. H. Saifullah, SH.,M.Hum
NIP 196512052000031001

()
(Sekretaris)

3. Musleh Harry, SH.,M.Hum
NIP 196807101999031002

()
(Penguji Utama)

Malang, 1 September 2016



Dr. H. Roibin, M.HI.
NIP 196812181999031002

HALAMAN PERSETUJUAN

Setelah membaca dan mengoreksi skripsi saudara Achmad Murtadho, NIM 11210048 Jurusan Al-Ahwal Al-Syakhshiyah, Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang dengan judul :

**IMPLEMENTASI PERATURAN MENTERI AGAMA NOMOR 11
TAHUN 2007 MENGENAI PERAN PENGHULU DAN KEPALA
KANTOR URUSAN AGAMA DALAM PENCATATAN
PERNIKAHAN**

(Studi di Kantor Urusan Agama Kecamatan Sukun Kota Malang)

Maka pembimbing menyatakan bahwa skripsi tersebut telah memenuhi syarat-syarat ilmiah untuk diajukan dan diuji pada Majelis Dewan Penguji.

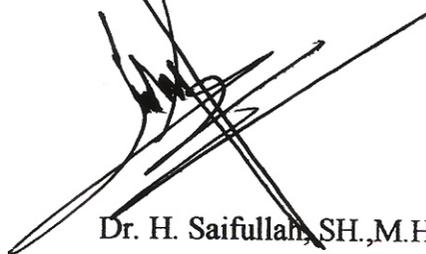
Mengetahui,
Ketua Jurusan
Al-Ahwal Al-Syakhshiyah



Dr. Sudirman, MA.

NIP 1977082220005011003

Malang, 1 September 2016
Dosen Pembimbing



Dr. H. Saifullah, SH., M.Hum.

NIP 196512052000031001

PENGESAHAN SKRIPSI

Dewan Penguji Skripsi saudara Achmad Murtadho, NIM 11210048, mahasiswa Jurusan Al-Ahwal Al-Syakhshiyah, Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang dengan judul :

IMPLEMENTASI PERATURAN MENTERI AGAMA NOMOR 11 TAHUN 2007 MENGENAI PERAN PENGHULU DAN KEPALA KANTOR URUSAN AGAMA DALAM PENCATATAN PERNIKAHAN
(Studi di Kantor Urusan Agama Kecamatan Sukun Kota Malang)

Telah dinyatakan lulus dengan nilai: A

Dewan Penguji:

1. Dr. H. Mujaid Kumkelo, MH (_____)
NIP 197406192000031001 (Ketua)
2. Dr. H. Saifullah, SH., M.Hum (_____)
NIP 196512052000031001 (Sekretaris)
3. Musleh Harry S.H. M.Hum (_____)
NIP 196807101999031002 (Penguji Utama)

Malang, 1 September 2016

Dr. H. Roibin, M.HI.
NIP 196812181999031002

HALAMAN PERSEMBAHAN

Karya ini saya persembahkan untuk Bapakku Usman serta Almarhumah Ibu Mazidah tercinta, merekalah semangat hidupku, yang tak henti memberikan dukungan serta doa, untukku anaknya.

kakakku Syaikhon, Almarhumah Aisyah,

Dan segenap keluarga yang selalu memberi semangat dan doa.

Serta kepada segenap Guru atau Dosen, para Alim Ulama yang tak pernah lelah dalam mendidikku tuk menggapai cita yang ku tuju serta ilmu yang bermanfaat, baik di dunia maupun di akhirat.

Temen-temen crew UKM Radio SIMFONI fm terima kasih telah mengantarkanku sejauh ini, memberikan pengalaman dan pengetahuan berorganisasi yang begitu besar bagi saya, dan Teman-teman seperjuangan Al-Ahwal Al-Syakhshiyah, serta teman-temanku yang lain saya ucapkan terima kasih.

Jazzakumullah Ahsanal Jaza'

MOTTO

إن عقد الزواج العرفي إذا استوفي أركانه وشروطه الشرعية تحل به المعاشرة بين الزوجين ديانة ولكن له نتائج خطيرة عند الجحود والتقاضي فالجواب لمصلحة الزوجين ان لا يقدموا عليه وأن لا يتعاشرا معاشرة الأزواج إلا بعد إثبات عقد الزواج رسميا بالطريق القانوني , والله أعلم

“Sesungguhnya akad nikah kebiasaan (sirri:indonesia) apabila rukun, syaratnya secara syar'i dapat dipenuhi maka halal berhubungan suami isteri secara agama, tetapi pada saat terjadi pengingkaran atau hal yang terkait dengan urusan kenegaraan/hukum mereka membutuhkan bukti, maka untuk kemaslahatan suami isteri sebaiknya tidak melakukan itu (nikah sirri) dan sebaiknya tidak melakukan hubungan suami isteri sebelum ditetapkan oleh negara secara resmi sesuai undang-undang”¹

¹Syrkh Hasanain Muhammad Mahluf, *Fatawa Syar'iyah*, (Mesir: Al-'Itisham/KaherahMesir 1984) h 90.

KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Alhamd li Allâhi Rabb al-‘Âlamîn, lâ Hawl walâ Quwwata illâ bi Allâh al-‘Âliyy al-‘Âdhîm, dengan hanya rahmat-Mu serta hidayah-Nya penulisan skripsi yang berjudul **“Implementasi Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 Mengenai Peran Penghulu dan Kepala KUA Dalam Pencatatan Pernikahan (Studi di Kantor Urusan Agama Kecamatan Sukun Kota Malang)”** dapat diselesaikan dengan curahan kasih sayang-Nya, kedamaian dan ketenangan jiwa. Shalawat dan salam kita haturkan kepada Baginda kita yakni Nabi Muhammad SAW yang telah mengajarkan kita tentang dari alam kegelapan menuju alam terang benderang di dalam kehidupan ini. Semoga kita tergolong orang-orang yang beriman dan mendapatkan syafaat dari beliau di hari akhir kelak. Amien...

Dengan segala daya dan upaya serta bantuan, bimbingan maupun pengarahan dan hasil diskusi berbagai pihak dalam proses penulisan skripsi ini, maka dengan segala kerendahan hati penulis menyampaikan ucapan terima kasih yang tiada batas kepada:

1. Prof. Dr. H. Mudjia Rahardjo, M.Si. selaku Rektor Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.
2. Dr. H. Roibin, M.Hi, selaku Dekan Fakultas Syari’ah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.

3. Dr. Sudirman, MA, selaku Ketua Jurusan Al Ahwal Al Syakhshiyah Fakultas Syari'ah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.
4. Dr. H. Saifullah, SH,.M.Hum, selaku dosen pembimbing penulis. *Syukr katsîr* penulis haturkan atas waktu yang telah beliau limpahkan untuk bimbingan, arahan, serta motivasi dalam menyelesaikan penulisan skripsi ini.
5. Dr. Hj Mufidah, CH, M.Ag, selaku dosen wali penulis selama kuliah di Fakultas Syari'ah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang. Terima kasih penulis kepada beliau yang telah memberikan bimbingan, saran, serta motivasi selama menempuh perkuliahan.
6. Segenap Dosen Fakultas Syari'ah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang yang telah menyampaikan pengajaran, mendidik, membimbing, serta mengamalkan ilmunya dengan ikhlas. Semoga Allah SWT memberikan pahala-Nya yang sepadan kepada beliau semua.
7. Staf Karyawan Fakultas Syari'ah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang, penulis ucapkan terimakasih atas partisipasinya dalam menyelesaikan skripsi ini.
8. Kepada Achmad Shampton Masduqie, SHi. Selaku Kepala KUA, Penulis menghaturkan terimakasih telah banyak membantu dan memberikan informasi, di Kantor Urusan Agama Kecamatan Sukun Kota Malang, dalam menyelesaikan skripsi ini. H Muhammad Amin S,Ag sebagai Kepala KUA Kecamatan Dau Kabupaten Malang, Serta kepada Ahmad

Imam Muttaqin S.Ag, M.Ag selaku Penghulu di Kantor Urusan Agama Kecamatan Sukun Kota Malang, kami haturkan banyak terimakasih yang telah membantu menyelesaikan skripsi ini.

9. Kepada Keluarga Bapak dan Almarhumah Ibu yang selalu mencurahkan waktu, pikiran, dan tenaga untuk putramu ini, supaya selalu semangat dan sukses meraih cita-cita serta saudara yang telah memberi semangat dalam belajar.
10. Seluruh teman-teman seperjuangan Fakultas Syariah angkatan 2011.
11. Teman-teman crew UKM Radio Simfoni fm 107.7 mhz.
12. Teman-teman komunitas Sahabat Malang dan teman-temanku yang lain.

Semoga apa yang telah saya peroleh selama kuliah di Fakultas Syari'ah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang ini, bisa bermanfaat bagi semua pembaca, khususnya bagi saya pribadi. Di sini penulis sebagai manusia biasa yang tak pernah luput dari salah dan dosa, menyadari bahwasannya skripsi ini masih jauh dari kesempurnaan. Oleh karena itu, penulis sangat mengaharap kritik dan saran dari semua pihak demi kesempurnaan skripsi ini.

Malang, 1 September 2016
Penulis.

Achmad Murtadho
NIM 11210048

PEDOMAN TRANSLITERASI

Transliterasi adalah pemindahalihan tulisan Arab ke dalam tulisan Indonesia (latin), bukan terjemahan bahasa Arab ke dalam bahasa Indonesia. Termasuk dalam kategori ini adalah nama Arab dari bangsa Arab, sedangkan nama Arab dari bangsa selain Arab ditulis sebagaimana ejaan bahasa nasionalnya, atau sebagaimana tertulis dalam buku yang menjadi rujukan.

A. Konsonan

ا= Tidak dilambangkan	ض= dl
ب= B	ط= th
ت= T	ظ= dh
ث= Ta	ع= ‘ (menghadap ke atas)
ج= J	غ= gh
ح= H	ف= f
خ= Kh	ق= q
د= D	ك= k
ذ= Dz	ل= l
ر= R	م= m
ز= Z	ن= n
س= S	و= w
ش= Sy	ه= h
ص= Sh	ي= y

Hamzah (ء) yang sering dilambangkan dengan alif, apabila terletak di awal kata maka dalam transliterasinya mengikuti vokalnya, tidak dilambangkan, namun apabila terletak di tengah atau akhir kata, maka dilambangkan dengan tanda koma di atas (‘), berbalik dengan koma (‘) untuk penggantian lambang ع.

B. Vokal, Panjang dan Diftong

Setiap penulisan bahasa Arab dalam bentuk tulisan latin vokal *fathah* ditulis dengan “a”, *kasrah* dengan “i”, *dlommah* dengan “u”, sedangkan bacaan panjang masing-masing ditulis dengan cara berikut:

Vokal	Panjang	Diftong
a = fathah	Ā	قال menjadi qâla
i = kasrah	î	قيل menjadi qîla
u = dlommah	û	دون menjadi dûna

Khusus untuk bacaan ya’ nisbat, maka tidak boleh digantikan dengan “î”, melainkan tetap ditulis dengan “iy” agar dapat menggambarkan ya’ nisbat diakhirnya. Begitu juga untuk suara diftong, wawu dan ya’ setelah *fathah* ditulis dengan “aw” dan “ay”. Perhatikan contoh berikut:

Diftong	Contoh
aw = و	قاول menjadi qawlun
ay = ي	خير menjadi khayrun

C. Ta' Mabûthah

Ta' Marbûthah ditransliterasikan dengan “t” jika berada di tengah kalimat, tetapi apabila *Ta' Marbûthah* tersebut berada di akhir kalimat, maka ditransliterasikan dengan menggunakan “h” misalnya المدرسة الرسالة *maka* menjadi *al-risalat li al-mudarrisah*, atau apabila berada di tengah-tengah kalimat yang terdiri dari susunan mudlaf dan mudlaf ilayh, maka ditransliterasikan dengan menggunakan “t” yang disambungkan dengan kalimat berikutnya, misalnya فى رحمة الله *menjadi fi rahmatillâh*.

D. Kata Sandang dan Lafadh al-Jalalah

Kata sandang berupa “al” (ال) ditulis dengan huruf kecil, kecuali terletak di awal kalimat, sedangkan “al” dalam lafadh jâlalah yang berada di tengah-tengah kalimat yang disandarkan (idhafah) maka dihilangkan. Perhatikan contoh-contoh berikut ini:

1. Al-Imâm al-Bukhâriy mengatakan...
2. Al-Bukhâriy dalam muqaddimah kitabnya menjelaskan...
3. Masyâ' Allâh kâna wa mâ lam yasya' lam yakun.
4. Billâh ‘azza wa jalla.

E. Nama dan Kata Arab Terindonesiakan

Pada prinsipnya setiap kata yang berasal dari bahasa Arab ditulis dengan menggunakan sistem transliterasi. Apabila kata tersebut merupakan nama Arab dari orang Indonesia atau bahasa Arab yang sudah terindonesiakan, tidak perlu ditulis dengan menggunakan sistem transliterasi. Perhatikan contoh berikut:

“...Abdurrahman Wahid, mantan Presiden RI ke empat, dan Amin Rais, mantan Ketua MPR pada masa yang sama, telah melakukan kesepakatan untuk menghapuskan nepotisme, kolusi dan korupsi dari muka bumi Indonesia, dengan salah satu caranya melalui pengintesian salat di berbagai kantor pemerintahan, namun...”

Perhatikan penulisan nama “Abdurrahman Wahid”, “Amin Rais” dan kata “salat” ditulis dengan menggunakan tata cara penulisan bahasa Indonesia yang disesuaikan dengan penulisan namanya. Kata-kata tersebut sekalipun berasal dari bahasa Arab, namun ia berupa nama dari orang Indonesia dan terindonesiakan, untuk itu tidak ditulis dengan cara “Abd al-Rahmân Wahîd”, “Amîn Raîs”, dan bukan ditulis dengan “shalât”.

DAFTAR ISI

HALAMAN	i
COVER DALAM	ii
PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI	iii
HALAMAN PERSETUJUAN	iv
HALAMAN PENGESAHAN	v
HALAMAN MOTTO	vi
KATA PENGANTAR	vii
TRANSLITERASI	x
DAFTAR ISI	xiv
DAFTAR LAMPIRAN	xvi
ABSTRAK	xvii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah.	1
B. Rumusan Masalah.....	8
C. Tujuan Penelitian.	9
D. Manfaat Penelitian.	9
E. Definisi Operasional.	11
F. Sistematika Pembahasan.....	13
BAB II KAJIAN PUSTAKA	
A. Penelitian Terdahulu.....	15
B. Ruang Lingkup Perkawinan.....	35
1. Pengertian Perkawinan.....	35
2. Asas Perkawinan.....	36
3. Syarat Perkawinan.....	38
C. Pencatatan Perkawinan.	43
1. Pengertian.....	43
2. Dasar Hukum.	46
D. Peran Penghulu dan Kepala Kantor Urusan Agama dalam Pencatatan Pernikahan.	49

1. Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: Per 62/M.PAN/6/2005 tentang Jabatan Fungsional Penghulu.	49
2. Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 11 Tahun 2007 tentang Pencatatan Nikah.....	56
E. Wewenang Pemerintahan.	65
1. Atribusi.....	67
2. Delegasi.....	68
3. Sub Delegasi.	69
4. Mandat atau Pemberian Kuasa (<i>Mandaatsverlening</i>).....	70

BAB III METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian.	71
B. Pendekatan Penelitian.....	72
C. Sumber Data.	73
D. Metode Pengumpulan Data.....	74
E. Metode Pengolahan Data.....	75
F. Metode Analisis Data.....	77

BAB IV PAPARAN DATA DAN ANALISIS DATA

A. Tugas dan Wewenang Peran Penghulu dan Kepala Kantor Urusan Agama.....	79
1. Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: Per 62/M.PAN/6/2005 tentang Jabatan Fungsional Penghulu.....	82
2. Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 11 Tahun 2007 tentang Pencatatan Nikah.....	91
B. Pendapat Penghulu dan Kepala Kantor Urusan Agama Kecamatan Sukun serta Implementasi terhadap Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 dan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: Per 62/M.PAN/6/2005.....	96
C. Faktor Pendukung dan Penghambat Pelaksanaan terhadap Peraturan Menteri Agama Nomor 11 tahun 2007 tentang Pencatatan Nikah dan	

Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: Per
62/M.PAN/6/2005 tentang jabatan fungsional penghulu.....104

BAB VPENUTUP

A. Kesimpulan.....107
B. Saran.....109

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN-LAMPIRAN



DAFTAR LAMPIRAN

- Lampiran I Bukti konsultasi
- Lampiran II Buku nikah
- Lampiran III Pemeriksaan Nikah yang dihadiri Penghulu
- Lampiran VI Model NB Petugas yang memeriksa adalah Penghulu dengan ditandatangani oleh Kepala KUA sebagai PPN
- Lampiran V Surat Edaran Tentang Status Jabatan Penghulu dan Kepala KUA Kecamatan
- Lampiran VI Dokumen pendukung penelitian lainnya.



ABSTRAK

Achmad Murtadho. 2016. **Implementasi Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 mengenai Peran Penghulu dan Kepala KUA dalam Pencatatan Pernikahan (Studi di Kantor Urusan Agama Kecamatan Sukun Kota Malang)**. Skripsi. Jurusan Al-Ahwal Al-Syakhshiyah. Fakultas Syariah. Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang. Pembimbing. Dr. H. Saifullah, SH., M. Hum.

Kata Kunci : Implementasi, Penghulu, Kepala KUA, Pencatatan Pernikahan.

Pencatatan nikah merupakan bentuk otentik atau legal bahwa pernikahan tersebut telah sah menurut Negara maupun Agama. Pencatatan nikah bagi umat Islam dilaksanakan oleh Pegawai Pencatatan Nikah atau PPN. Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 11 Tahun 2007 mengenai Pencatatan Nikah. Dalam peraturan tersebut terdapat Pasal 2 Ayat (1) yang menyebutkan Kepala KUA sebagai PPN. Selain itu terdapat Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: Per/62/M.PAN/6/2005 tentang Jabatan Fungsional Penghulu dan Angka Kreditnya Pasal 1 Ayat (1) menyebutkan bahwa Penghulu juga merupakan PPN. Fokus penelitian mengenai masalah terhadap peran fungsi dan wewenang, pendapat dan implementasi peraturan, serta faktor pendukung maupun penghambat pelaksanaan peraturan peran Penghulu dan Kepala KUA.

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian yuridis empiris. Pada penelitian ini, penulis menggunakan pendekatan kualitatif. Adapun sumber data yang digunakan yaitu data sekunder dan primer. Metode pengumpulan data melalui observasi, wawancara, dan dokumentasi. Sedangkan metode pengolahan data yang digunakan oleh penulis yakni: pengeditan, klasifikasi, verifikasi, dan dianalisis secara deskriptif kualitatif.

Berdasarkan hasil analisa, penulis memperoleh kesimpulan bahwa dalam praktek pencatatan nikah di KUA Kecamatan Sukun Kota Malang terdapat beberapa kesimpulan diantaranya: *Pertama*, fungsi dan wewenang peran Penghulu sebagai PPN yaitu melaksanakan fatwa hukum munakahat, bimbingan mu'amalah, sebagai pengawasan penasehatan serta konsultasi nikah atau rujuk. Peran Kepala KUA sebagai PPN yaitu sebagai pengawasan pelaksanaan tugas Penghulu dan Pembantu PPN, pelaporan pencatatan nikah kepada Kementerian Agama Kabupaten/Kota, sebagai wali adlol atau wali hakim dan penandatanganan pemeriksaan, perjanjian dan peristiwa akta nikah, cerai, talak dan rujuk. *Kedua*, pendapat serta implementasinya yaitu: Mandat Kepala KUA kepada Penghulu merupakan tanggung jawab dan tanggung gugat berada pada Kepala KUA, Kepala KUA dapat memberikan mandat kepada Penghulu untuk menjalankan tugas pada sebagian wilayah kerjanya, dan peran Penghulu adalah sebagai bentuk perwakilan dari Kepala KUA ketika berhalangan hadir dalam peristiwa akad nikah. *Ketiga*, faktor pendukung diantaranya: pemahaman pentingnya mencatatkan pernikahan, Penghulu di KUA Kecamatan Kota memenuhi SDM, dan adanya peran Kepala KUA dalam menagemen serta pembinaan. Faktor penghambat yaitu: tingkat pemahaman peraturan belum optimal, SDM pegawai KUA masih kurang, perbenturan penyebutan Penghulu dan Kepala KUA sebagai PPN, dan kurangnya pengawasan dari BIMAS Islam.

ABSTRACT

Achmad Murtadho. 2016. **Implementation of The Regulation of the Minister of Religion Number 11 Year 2007 about the role of *Penghulu* (Headman) and Head of Religious Affairs Office Registration of Marriage (Studies in the Office of Religious Affairs Sukun District, Malang)**. Thesis. Department of Al-Ahwal Al-shakhsiiyah. Faculty of Sharia. State Islamic University of Maulana Malik Ibrahim Malang. Advisor. Dr. H. Saifullah, SH., M. Hum.

Keywords: Implementation, *Penghulu* (Headman), Head of KUA (Religious Affairs Office), Registration of Marriage.

Registration of marriage is a form of authentic or legal marriage that the marriage was legal under the state and religion. The Registration of marriage for Muslims is performed by the Marriage Registration Officer or MRO. The Regulation of the Minister of Religious Affairs (PMA) No. 11 of 2007 on Marriage Registration. In that regulation, there is Article 2 Paragraph (1) which states that the head of KUA acts as the Marriage Registration Officer (MRO). In addition there are decrees of Minister for Administrative Reform No. Per/62/M.PAN/6/2005 on Functional of headman and credit figures Article 1 Paragraph (1) states that the headman also acts as the Marriage Registration Officer. The focus of this research is on the issue of the role and functions of the authority, the opinion and the implementation of the rules, as well as the supporting and inhibiting factors against the implementation of the regulation on the role of the headman and the head of KUA.

This research uses empirical legal studies. In this study, the author used a qualitative approach. The source of the data used are secondary and primary data. Data were collected through observation, interviews, and documentation. While the methods of processing data used by the authors were: editing, classification, verification, and descriptive qualitative analysis.

Based on this analysis, the author concluded that the practice of marriage registration in KUA Sukun District, Malang, there are some conclusions: First, the function and role of authority of headman as an MRO is carrying out the fatwa of *munakahat* law, *mu'amalah* guidance, counseling and supervising the marriage and marriage reconciliation. The role of the head of KUA as MRO is as the supervisor for tasks implementation of the headman and the MRO's assistant, reporting the marriage registration to the Ministry of Religious Affairs in the Regency/City, as *adlol* guardian or judge guardian and signing the verification, agreements and events of marriage certificate, divorce, *talak* and marriage reconciliation. Second, the opinion and its implementation are: Mandate from the Head of KUA to the headman is that the responsibility and accountability are at the head of the KUA can give a mandate to the headman to carry out his tasks for some part of his working areas, and the role of the headman is as a representative of the Head of KUA when he is absent in the marriage ceremony. Third, contributing factors include: understanding the importance of registering the marriages, the qualified headmen in the regent/city KUA, and the role Head of KUA in management and training. Inhibiting factors are: the level of understanding about the rules is not optimal, low human resources of KUA officers, name confusion of headman and Head of KUA as MRO, and the lack of supervision from Islamic Guidance (BIMAS).

الملخص

أحمد مرتضى. 2016. تطبيق نظام وزير الدين رقم 11 عام 2007 عن دور الزعيم ورئيس إدارة الشؤون الدينية في التسجيل الزواج (الدراسات في إدارة الشؤون الدينية ناحية سكنون مدينة مالانج) . البحث الجامعي. قسم أحوال الشخصية. كلية الشريعة . جامعة الإسلامية الحكومية مولانا مالك إبراهيم مالانج . المشرف . الدكتور الحاج. سيف الله، الماجستير.

كلمات البحث: تطبيق ، زعيم ، رئيس إدارة الشؤون الدينية ، التسجيل الزواج

تسجيل الزواج هو شكل حقيقي أو اعتباري أن الزواج كان صحيحا عند الدولة أو الدين. تسجيل الزواج للمسلمين الذي عقده موظف تسجيل الزواج (PPN). نظام وزير الشؤون الدينية (PMA) رقم 11 سنة 2007 عن تسجيل عقود الزواج. في القانون هناك المادة 2 الفقرة (1) التي ذكرت على أن رئيس KUA كما PPN . وبالإضافة هناك نظام وزير الإصلاح الجهاز الدولة رقم 62/ /M.PAN / 2005/6 عن وظيفة الزعيم وأرقام الائتمان المادة 1 الفقرة (1) ذكرت على أن الأمير هو أيضا موظف تسجيل الزواج. وتركيز البحث على مسألة دور الوظيفة ومهام السلطة والآراء وتطبيق النظام، و مع ذلك عن عوامل مدافعة أو مقاومة إقامة نظام دور الزعيم ورئيس .

يستخدم هذا البحث القانون التجريبي. في هذه الدراسة، استخدم المؤلف نوعيا وصفيا. أما مصدر البيانات المستخدمة هي بيانات أولية وثانوية. جمع البيانات من خلال الملاحظة والمقابلات والوثائق. و أن طريقة معالجة البيانات المستخدمة من قبل المؤلف وهي: التحرير، والتصنيف، والتحقق، وتحليل نوعيا وصفيا.

و بحصول على التحليل، وجد المؤلف إلى استنتاج أن في معاملة تسجيل الزواج في ناحية سكنون مالانج هناك بعض الاستنتاجات هي: أولاً، وظيفة و دور الزعيم كموظف تسجيل الزواج من إقامة فتوى القانون المناكحات ، والتوجيه المعاملة، و الإشراف المناصحة أو الاستشارات الزواج أو الرجوع. دور رئيس KUA كما موظف تسجيل الزواج هو إشرافية الإقامة من الزعيم ومساعد موظف تسجيل الزواج، وتقارير التسجيل الزواج إلى وزارة الشؤون الدينية بمحافظة/مدينة، كالولي العضل أو الولي الحكيم وتوقيع الشيكات، العهود وأحداث شهادة الزواج، والطلاق، والطلاق والرجوع. ثانياً، الرأي وتطبيقه هو: ولاية الرئيس KUA إلى الزعيم هي مسؤولية والمساءلة على رئيس KUA ، الرئيس قادر أن يعطي تفويضا إلى الزعيم لإقامة الوظيفة في بعض ولاية الأداء، ودور الزعيم كشكل من التوكيل من رئيس KUA عندما تغيب الحاضر في حال عقد الزواج. ثالثاً: العوامل المدافعة هي فهم أهمية تسجيل الزواج الزعيم في ناحية مدينة يكاى الموارد البشرية، ودور رئيس KUA في التدبير والتدريب. العوامل المقاومة وهما: مستوى فهم القواعد ليس الأمثل، الموارد البشرية من موظف كوا لم تكتمل بعد، صراع ذكر الزعيم ورئيس KUA كما موظف تسجيل الزواج، ونقصان المراقبة من BIMAS الإسلامية.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Perkawinan merupakan wujud dari hubungan ikatan setiap makhluk ciptaan Tuhan sebagai kebutuhan agar saling memahami dan dapat melangsungkan perkembangan hidup. Pada setiap manusia selalu mengikuti perkembangan adat, budaya, serta peraturan yang berbeda dalam setiap kemajuan zaman. Untuk itulah perkawinan begitu penting, yang berguna untuk terciptanya suatu rumah tangga yang harmonis.

Dari perkawinan, terdapat hubungan ikatan antara suami-istri, antara orang tua dan anak-anaknya. Hubungan ikatan ini tentu sangatlah berperan penting dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara, terlebih hubungan keluarga merupakan bentuk kecil dari terciptanya peran masyarakat yang taat akan hukum. Sebab itulah untuk menjadi masyarakat yang taat hukum, sepantasnya kita mengetahui berbagai peraturan hukum perkawinan, agar kita dapat memahami dan melaksanakannya sesuai dengan aturan hukum Negara maupun sesuai dengan hukum Islam.

Negara Indonesia sangatlah perlu untuk menciptakan perundang-undangan yang mengatur masalah perkawinan secara umum (universal). Kemudian, terciptalah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dan Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

Di dalam Undang-Undang Pasal 1 Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan menyebutkan bahwa perkawinan adalah ikatan lahir bathin antara

seorang pria dan seorang wanita sebagai suami-istri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.¹⁰

Peraturan dalam permasalahan perkawinan adalah wujud perhatian negara terhadap kepastian hukum termasuk dalam akibat hukum yang terjadi dari sebuah perkawinan tersebut. Pencatatan nikah merupakan langkah Negara dalam menciptakan aturan agar mengurangi maupun menghalangi terjadinya permasalahan akibat dari perkawinan. Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan Pasal 2 Ayat (2) yang berbunyi:

Tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pencatatan nikah merupakan bentuk otentik atau *legal* bahwa pernikahan tersebut telah sah menurut Negara maupun Agama. Dan apabila suatu hari terjadi masalah atau konflik dalam kehidupan berumah tangga akan perlu diselesaikan di Pengadilan Agama, karena sudah menjadi aturan syarat untuk merubah status mereka. Hal ini merupakan upaya atau wujud untuk menciptakan perlindungan bagi setiap warga negara.

Kantor Urusan Agama atau KUA merupakan lembaga pemerintahan dibidang pencatatan nikah yang diangkat oleh Menteri Agama. Kementerian Agama menyelenggarakan sebagian tugas Pemerintah di bidang keagamaan, sebagian dari tugas tersebut adalah menjalankan kebijakan di bidang ibadah yang salah satunya seperti tertuang di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1946 Pasal 1 Ayat (1) tentang Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk yang berbunyi:

¹⁰Dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan

Nikah yang dilakukan menurut Agama Islam, selanjutnya disebut nikah diawasi oleh Pegawai Pencatat Nikah yang diangkat oleh Menteri Agama atau pegawai yang ditunjuk olehnya. Talak dan Rujuk yang dilakukan menurut Agama Islam, selanjutnya disebut Talak dan Rujuk diberitahukan kepada Pegawai Pencatat Nikah.

Pasal ini juga mengatakan pernikahan diawasi oleh Pegawai Pencatat Nikah yang diangkat oleh Menteri Agama. Pencatatan nikah bagi umat Islam dilaksanakan oleh Pegawai Pencatatan Nikah atau dikenal dengan istilah PPN. Sesuai dengan Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 tentang Pencatatan Nikah, Pasal 2 Ayat (1) yang berbunyi:

Pegawai Pencatat Nikah yang selanjutnya disebut PPN adalah pejabat yang melakukan pemeriksaan persyaratan, pengawasan dan pencatatan peristiwa nikah/rujuk, pendaftaran cerai talak, cerai gugat, dan melakukan bimbingan perkawinan.

Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 11 Tahun 2007 menetapkan beberapa Peraturan mengenai pencatatan nikah yang terbaru sejak pembatalan Keputusan Menteri Agama (KMA) Nomor 477 Tahun 2004 tentang Pencatatan Nikah melalui ketentuan Pasal 41 PMA Nomor 11 Tahun 2007. Dalam perspektif keabsahan peraturan atau perundang-undangan dapat dikatakan bahwa terdapat beberapa ketentuan PPN maupun Kepenghuluan dalam PMA Nomor 11 Tahun 2007 yang kontradiktif. Di sisi lain Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara juga menciptakan produk hukum melalui Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: Per 62/M.PAN/6/2005 tentang Jabatan Fungsional Penghulu dan Angka Kreditnya. Di dalam aturan ini terdapat Pasal 1 Ayat (1) yang berbunyi:

Penghulu adalah Pegawai Negeri Sipil sebagai Pegawai Pencatat Nikah yang diberi tugas, tanggung jawab, wewenang dan hak secara penuh oleh Menteri Agama atau pejabat yang ditunjuk sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk melakukan penugawasan nikah/rujuk menurut Agama Islam dan

kegiatan kepenghuluan.

Kebijakan diatas cukup menjadi bukti bahwa Menteri Agama sangat memperhatikan eksistensi pegawai di daerahnya. Persoalannya, kualitas dan kuantitas sumber daya manusia KUA cukup merespon atau tidak dengan adanya peraturan tersebut.

Fokus dalam penelitian ini terdapat pada perbenturan regulasi antara Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 dan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: Per/62/M.PAN/6/2005 tentang Jabatan Fungsional Penghulu dan Angka Kreditnya, diantaranya yaitu:

Pertama, Dalam Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 11 Tahun 2007 Pegawai Pencatat Nikah atau PPN mempunyai kedudukan yang berbeda dengan Penghulu baik dari segi tugas, tanggung jawab, wewenang dan struktur keorganisasiannya. Namunterdapat problem serius berkaitan dengan kewenangan absolut Penghulu yang disebabkan oleh adanya penyebutan Penghulu sebagai PPN, sebagaimana ditegaskan dalam isi dari Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: Per 62/M.PAN/6/2005 tentang Jabatan Fungsional Penghulu dan Angka Kreditnya Pasal 1 Ayat (1).

Terdapat dua regulasi yang lain dari pernyataan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: Per/62/M.PAN/6/2005 tentang Jabatan Fungsional Penghulu dan Angka Kreditnya Pasal 1 Ayat (1) yang menyatakan bahwa Penghulu juga merupakan Pegawai Pencatat Nikah, yaitu sebagai berikut :

- a) Peraturan Menteri Agama Nomor 30 tahun 2005 tentang Wali Hakim
Pasal 1 Ayat (3).

- b) Peraturan Bersama Menteri Agama dan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 20 Tahun 2005, Nomor 14 a Tahun 2005 tentang Petunjuk Pelaksanaan Jabatan Fungsional Penghulu dan Angka Kreditnya Pasal 1 Ayat (1).

Dari tiga peraturan itu menegaskan bahwa Penghulu juga sebagai Pegawai Pencatat Nikah. Hal ini tentu terdapat penafsiran yang berbeda dengan PMA Nomor 11 Tahun 2007 mengenai PPN maupun Penghulu. Keabsahan dalam administrasi Kantor Urusan Agama(KUA) yaitu melalui akta nikah atau buku nikah akan menjadi ketidakserasian terlebih apabila mempunyai perundang-undangan yang berbeda. Dualisme aturan ini dalam menggunakan aturan hukum adalah sikap *inkonsistensi* atau *ta'arud* yang menyalahi aturan Administrasi Negara. Dengan kata lain aturan mengenai PPN dan Penghulu tidak konsisten dalam melaksanakan aturan hukum.

Dari PMA Nomor 11 Tahun 2007 Pasal 2 Ayat (1) dikatakan bahwa PPN itu merupakan Kepala Kantor Urusan Agama (KUA). Sedangkan Penghulu adalah pejabat fungsional, dalam artian bahwa Penghulu bukanlah termasuk dari bagian dari struktural dalam lingkup Kantor Urusan Agama. Dalam legalitas akta buku nikah menyebutkan PPN bukan Kepala KUA, yang mana PPN itu juga dijabat oleh Penghulu.¹¹ Padahal peraturan ini sama-sama dibuat untuk menjalankan dan menyelenggarakan sebagian tugas Pemerintah di bidang keagamaan yaitu Kementerian Agama.

Kedua, Dalam PMA Nomor 11 Tahun 2007 dikatakan bahwa PPN dijabat oleh Kepala KUA.¹² Selain itu, dalam PMA Nomor 11 Tahun 2007 pasal 4 menyebutkan bahwa:

¹¹Lampiran II

¹²Pasal 2 Ayat (1) Peraturan Menteri Agama Nomor 11 tahun 2007 tentang Pencatatan Nikah.

Pelaksanaan tugas Penghulu dan Pembantu PPN sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Ayat (1) dilaksanakan atas mandat yang diberikan oleh PPN.

Dari peraturan tersebut, maka akan terasa janggal apabila dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: Per 62/M.PAN/6/2005 tentang Jabatan Fungsional Penghulu dan Angka Kreditnya Pasal 1 Ayat (1) yang menyebutkan bahwa Penghulu merupakan Pegawai Pencatat Nikah. Sehingga terdapat penafsiran Undang-Undang (*statutory interpretation*) bahwa Penghulu juga mempunyai Hak atau Kewenangan menandatangani Akta Nikah/Buku Nikah dan Akta Rujuk/Kutipan Akta Rujuk sebagai akta otentik. Sedangkan, dalam PMA Nomor 11 Tahun 2007 Pasal 2 Ayat (3) yang berbunyi:

Kepala KUA sebagaimana dimaksud pada Ayat (2) menandatangani akta nikah, akta rujuk, buku nikah (kutipan akta nikah) dan/atau kutipan akta rujuk.

Ketidakefektifan juga terdapat pada Pasal 12 Ayat (2) Peraturan Bersama Menteri Agama dan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 20 Tahun 2005, Nomor 14 a Tahun 2005 tentang Petunjuk Pelaksanaan Jabatan Fungsional Penghulu dan Angka Kreditnya, yang berbunyi:

Penghulu dapat diberi tugas tambahan sebagai Kepala KUA.

Dari peraturan tersebut disimpulkan bahwa Peran Kepala KUA adalah sebagai (*mandans*) yang berhak memberi wewenang kepada Penghulu sebagai penerima mandat (*mandataris*). Hal ini akan menjadikan kewenangan Penghulu sebagai kewenangan *Preadable* yang merupakan wewenang

melaksanakan keputusan-keputusan yang diambil tanpa meminta persetujuan terlebih dahulu dari instansi atau perorangan yang manapun.¹³ Karena dari hal tersebut penandatanganan pada akta nikah yang dilakukan Penghulu adalah sah dan sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Penelitian ini membatasi pada masalah peran dan faktor dari pendukung maupun penghambat pelaksanaan peraturan jabatan fungsional Penghulu dan Kepala KUA sebagai Pegawai Pencatat Nikah. Untuk itu, penelitian ini adalah sebuah penelitian mendalam tentang bagaimana sesungguhnya kesiapan KUA dalam merespon peraturan tersebut.

Oleh karena itu peneliti tertarik untuk membahas dalam penelitian skripsi dengan judul **Implementasi Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 Mengenai Peran Penghulu dan Kepala Kantor Urusan Agama Dalam Pencatatan Pernikahan (Studi di Kantor Urusan Agama Kecamatan Sukun Kota Malang)**.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana fungsi dan wewenang Peran Penghulu dan Kepala KUA melalui PMA Nomor 11 Tahun 2007 dan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: Per 62/M.PAN/6/2005?
2. Bagaimana pendapat Penghulu dan Kepala KUA Kecamatan Sukun terhadap Implementasi PMA Nomor 11 Tahun 2007 dan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: Per 62/M.PAN/6/2005?

¹³Anggriani Jum, *Hukum Administrasi Negara* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2012), h. 97.

3. Bagaimana faktor pendukung dan penghambat dalam implementasi PMA Nomor 11 Tahun 2007 dan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: Per 62/M.PAN/6/2005?

C. Tujuan Penelitian

1. Mengetahui mengenai fungsi dan wewenang Penghulu dan Kepala KUA dalam PMA Nomor 11 Tahun 2007 tentang Pencatatan Nikah dan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: Per 62/M.PAN/6/2005 tentang Jabatan Fungsional Penghulu dan Angka Kreditnya dalam Pencatatan Pernikahan.
2. Mengetahui pendapat Penghulu dan Kepala KUA Kecamatan Sukun terhadap Implementasi PMA Nomor 11 Tahun 2007 dan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: Per 62/M.PAN/6/2005.
3. Mengetahui faktor pendukung dan penghambat dalam implementasi PMA Nomor 11 Tahun 2007 dan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: Per 62/M.PAN/6/2005.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis
 - a) Penelitian ini diharapkan mampu memberikan penjelasan secara rinci tentang perundangan yang berlaku di Indonesia mengenai Implementasi Peraturan PMA 11 tahun 2007 mengenai Pencatatan Nikah melalui pengawasan Penghulu dan Kepala KUA sebagai PPN.
 - b) Dapat digunakan sebagai landasan keilmuan bagi peneliti selanjutnya di masa akan datang. Serta memperkaya wacana intelektual bagi para peminat dan pengkaji hukum tentang perundangan yang berlaku di

Indonesia mengenai Peran Penghulu dan Kepala KUA Pernikahan sebagai PPN .

2. Manfaat Praktis

a Bagi Peneliti

Sebagai tambahan ilmu pengetahuan yang dapat bermanfaat dikemudian hari dan dapat digunakan oleh peneliti dalam memberikan pengertian kepada masyarakat terhadap masalah pencatatan nikah, baik melalui penghulu maupun pegawai pencatat nikah untuk melangsungkan perkawinan yang legal atau sah menurut agama dan negara.

b Bagi Masyarakat

Diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran kepada masyarakat agar senantiasa mencegah adanya perkawinan dibawah tangan (sirri), supaya dicatatkan kepada PPN dan dapat memenuhi tujuan luhur dari perkawinan dan mendapat keturunan yang baik dan sehat.

c Bagi Kantor Urusan Agama

Dari Penelitian ini diharapkan para PPN atau Kepala Kantor Urusan Agama maupun Penghulu berhati-hati dalam pencatatan pernikahan dan lebih mementingkan kepentingan masing-masing pihak agar keputusan tersebut tidak merugikan salah satu pihak dan tidak menyalahi apa yang ada dalam hukum islam. Serta untuk dijadikan pengawasan dan pembimbingan pernikahan pada masyarakat.

E. Definisi Operasional

Implementasi: Suatu proses, untuk memastikan terlaksana suatu kebijakan dan tercapainya kebijakan tersebut.¹⁴

Peran : Peringkat tingkah yang diharapkan dimiliki oleh orang yang berkedudukan dalam masyarakat.¹⁵

Penghulu: Petugas representasi dari pemerintah yang bertugas untuk menikahkan kedua mempelai, menggantikan wali dari pihak keluarga, mencatat pernikahan ke dalam catatan pemerintahan.¹⁶

Kepala Kantor Urusan Agama:

Pegawai Pencatat Nikah yang bertugas dalam administrasi/mencatatkan nikah, cerai, talak maupun rujuk.¹⁷

Pencatatan Pernikahan:

Kegiatan menulis yang dilakukan oleh seorang mengenai suatu peristiwa yang terjadi.¹⁸

F. Sistematika Pembahasan

¹⁴Kumoro.staff.ugm.ac.id/wp-content/uploads/2008/12/implementasi-dan-monitoring-kebijakan.pdf diakses 08 Maret 2016

¹⁵KBBI, kbbi .web.id/peran diakses 02 Desember 2015

¹⁶Wikipedia, Id.m.wikipedia.org/wiki/Penghulu_Nikah diakses 02 Desember 2015.

¹⁷Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 tentang Pencatatan Nikah.

¹⁸Manan Abdul, *Aneka Masalah Hukum Perdata Islam di Indonesia*, (Jakarta: Kencana 2006), h. 20.

Untuk memperoleh sebuah karya ilmiah yang terarah dan sistematis, maka perlu disusun sistematika pembahasan. Dalam penelitian ini, ada lima sistematika, yaitu:

Bab I, penelitian ini akan menjelaskan mengenai pendahuluan. Bab ini diawali dengan latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, definisi operasional, penelitian terdahulu dan yang terakhir menyangkut sistematika pembahasan.

Bab II, bab ini berisi tentang kajian pustaka, yang terdiri dari kajianteoritantang pengertian dan asas perkawinan, syarat perkawinan, pengertian pencatatan perkawinan, dasar hukum pencatatan pernikahan dan kewenangan pemerintah.

Bab III, bab ini berisi tentang metodologi penelitian yang mencakup jenis dan pendekatan penelitian, sumber data, teknik pengumpulan data, teknik pengolahan data.

Bab IV, bab ini berisi paparan data dan hasil penelitian diantaranya ialah:

1. Analisis terhadap pemahaman Penghulu dan Pegawai Pencatatan Pernikahan mengenai PMA Nomor 11 Tahun 2007 tentang Pencatatan Pernikahan dan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. PER/62/M.PAN/6/2005 tentang Jabatan Fungsional Penghulu.
2. Peran Penghulu dan Kepala Kantor Urusan Agama Kecamatan Sukun serta Implementasi terhadap Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 tentang Pencatatan Nikah dan Peraturan

Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: Per 62/M.PAN/6/2005 tentang jabatan fungsional penghulu.

3. Faktor Pendukung dan Penghambat Pelaksanaan terhadap Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 tentang Pencatatan Nikah dan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: Per 62/M.PAN/6/2005 tentang jabatan fungsional penghulu.

Bab V, merupakan bab terakhir yaitu penutup, yang mana dalam penelitian ini berisi tentang kesimpulan dan saran-saran sebagai tindak lanjut terhadap penelitian ini.



BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Penelitian Terdahulu

Berdasarkan pengamatan dan penelusuran yang telah dilakukan untuk mengetahui penelitian yang belum pernah dilakukan sebelumnya, peneliti menemukan beberapa hasil penelitian terdahulu yang sedikit banyak terkait dengan penelitian ini. Adapun penelitian terdahulu yang dijadikan pendukung dan penguat sebagaimana yang akan dijelaskan berikut ini:

- 1) Penelitian terdahulu yang pertama berjudul “*Prosedur Pencatatan Perkawinan menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Jo. Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 (Studi Kasus Kantor Urusan Agama (KUA) kecamatan Plered kabupaten Cirebon)*”. Penelitian ini dilakukan oleh Ahmad Yusron (06310055) fakultas Syariah, jurusan Ahwal al Syakhsiyah, mahasiswa Institut Agama Islam Negeri Syekh Nurjati Cirebon.¹⁹

Tujuan dari penelitian ini untuk mengetahui prosedur pencatatan perkawinan menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Jo. Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007. Dan untuk mendapatkan data dan informasi prosedur informasi pencatatan pernikahan di KUA Kecamatan Plered. Dari hasil skripsi tersebut peneliti dari saudara Ahmad Yusron membahas prosedur administrasi pernikahan berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor Tahun 1974 Jo. Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007. Beliau

¹⁹Ahmad Yusron, *Prosedur Pencatatan Perkawinan Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Jo. Peraturan Menteri Agama Nomor 11 tahun 2007 (Studi Kasus Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Plered Kabupaten Cirebon*, (Skripsi Cirebon: IAIN Syekh Nurjati, 2011).

membandingkannya dengan realita pada daerah penelitiannya yaitu KUA Kecamatan Plered Kabupaten Cirebon, di daerah tersebut masih menganggap bahwa prosedur administrasi masih repot.

Dari penelitian itu saudara Ahmad Yusron menganggap suatu masalah karena masyarakat setempat lebih memilih nikah dibawah tangan (sirri). Sehingga, Ahmad Yusron berfikir bagaimana penerapan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Jo. Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 melalui realita yang selama ini dianggap masyarakat sebagai suatu hal yang sulit atau berbelit-belit.

Sehingga dapat Peneliti simpulkan prosedur pencatatan perkawinan di KUA Kecamatan Plered Kabupaten Cirebon sesuai dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 serta Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007. Dimulai dari pemberitahuan kehendak, pemeriksaan, hingga pelaksanaan pernikahan. Dengan adanya pencatatan perkawinan itu berarti perkawinan tersebut diakui di dalam hukum positif.

- 2) Penelitian terdahulu yang kedua, penelitian yang berjudul “*Analisis Atas Ketentuan Hukum Pencatatan Perkawinan dalam Rancangan Undang-Undang Perkawinan Tahun 1973 dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan*”, yang diteliti Adib Bahari (02351720) fakultas Syariah dan Hukum, jurusan Ahwal al Syakhshiyah kampus Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta.²⁰

²⁰Adib Bahari, *Analisis Atas Ketentuan Hukum Pencatatan Perkawinan Dalam Rancangan Undang-Undang Perkawinan Tahun 1973 dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan*, (Skripsi Yogyakarta: UIN Sunan Kali Jaga, 2010).

Penelitian saudara Adib Bahari menjelaskan tentang perubahan perumusan pasal pencatatan perkawinan pada Rancangan Undang-Undang. Pemikiran dan ketentuan pencatatan perkawinan dalam RUU Perkawinan dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

Rumusan pasal terkait Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 berubah menjadi: a.) Perkawinan sah apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agama dan kepercayaannya itu. b) Tiap tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Perubahan pasal ini menurut Adib Bahari merupakan permasalahan afiliasi politik, dikarenakan dilandasi berbagai pemikiran yang berbeda dari semua pihak yang berkepentingan dan berakibat pada corak pendapat yang muncul. Sehingga perbedaan dua aspek ini terdapat kemanfaat dan kemashlahatan pada pencatatan perkawinan. Namun, terdapat perbedaan pada segi tujuan dan topik yang diteliti oleh peneliti.

- 3) Penelitian terdahulu yang ketiga yang berjudul “*Peran Pegawai Pencatat Nikah (PPN) dalam Mengatasi Perkawinan di Bawah Umur (Studi Kasus di Desa Petung dan Kantor Urusan Agama Kecamatan Pakis Kabupaten Magelang*”, yang diteliti oleh Muhamad Sobirin (21105013) jurusan Syari’ah, program studi Ahwal al Syakhsiyah Sekolah Tinggi Agama Islam Negeri (STAIN) Salatiga.²¹

Tujuan dari penelitian ini untuk mengetahui konsep perkawinan dibawah umur dalam Fiqhmaupun perundang-undangan,

²¹Muhammad Sobirin, *Peran Pegawai Pencatat Nikah (PPN) dalam Mengatasi Perkawinan di Bawah Umur (Studi Kasus di Desa Petung dan Kantor Urusan Agama Kecamatan Pakis Kabupaten Magelang*, (Skripsi Salatiga: STAIN Salatiga, 2009).

Untuk memperoleh data tentang pelaksanaan perkawinan di bawah umur dan data tentang pelayanan perkawinan di KUA Pakis, serta mengetahui usaha-usaha Petugas Pencatat Nikah dalam mengatasi perkawinan di bawah umur di Kecamatan Pakis Kabupaten Magelang.

Dalam penelitian yang diteliti oleh saudara Muhammad Sobirin pada tahun 1990-an di Desa Petung Kecamatan Pakis Kabupaten Magelang terdapat 25 pasangan suami istri yang melaksanakan perkawinan ketika usia mereka masih di bawah batas usia minimal yang telah diatur dalam Undang-undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974 Pasal 7, yaitu 19 tahun untuk pria dan 16 tahun untuk pihak wanita. Dari penelusuran itu, ditemukan faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya perkawinan di bawah umur faktor-faktor tersebut adalah rendahnya tingkat pendidikan, ekonomi keluarga yang serba kekurangan dan tingkat kesadaran hukum yang masih rendah. Seiring dengan perubahan zaman, pola pikir masyarakatpun ikut berkembang pada tahun 2000-an perkawinan di bawah umur mulai ditinggalkan, prosentasenya menurun 80 %³. Hal ini ternyata dipengaruhi pula oleh peran Pegawai Pencatat Nikah (PPN) di Kantor Urusan Agama (KUA) untuk meminimalisir pelaksanaan perkawinan di bawah umur tersebut.

- 4) Penelitian terdahulu yang *keempat*, yang berjudul “*Sanksi Bagi Penghulu Illegal Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1946 Jo. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1954*”, yang diteliti oleh Waisul Qurni (109044200008) konsentrasi Administrasi Keperdataan Islam,

program studi Hukum Keluarga Islam, fakultas Syariah dan Hukum, Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta.²²

Tujuan penelitian ini adalah Untuk mengetahui pandangan fiqh dan UU tentang perkawinan, Untuk mengetahui tugas wewenang Penghulu, serta mengetahui sanksi bagi Penghulu ilegal.

Penelitian dari saudara Waisul Qurni menjelaskan tentang permasalahan bagi Penghulu yang melampaui tugas dan wewenangnya sebagai pejabat fungsional yang hendak menandatangani Buku atau Akta Nikah. Sehingga bagi Penghulu tersebut disebut sebagai Penghulu ilegal. Kemudian, dikaitkan dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1946 Jo. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1954. Dalam peraturan tersebut disebutkan bahwa kurungan penjara sampai 3 bulan atau denda 300 rupiah. Dalam kaitannya Peneliti saudara Waisul Qurni mengartikan Penghulu ilegal apabila: *Pertama*, Penghulu yang tidak mempunyai wewenang dalam legalitas buku nikah atau penandatanganan akta nikah. *Kedua*, Penghulu yang sah namun melampaui wewenang atau menyalahgunakan wewenang yang tidak sesuai dengan perintah dan amanat.

²²Waisul Qurni, *Sanksi Bagi Penghulu Ilegal Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1946 Jo. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1954*, (Skripsi Jakarta: UIN Syarif Hidayatullah, 2014).

Tabel 1 Penelitian Terdahulu

No	NAMA	JUDUL	LATAR BELAKANG MASALAH	RUMUSAN MASALAH	TUJUAN PENELITIAN	METODE PENELITIAN	HASIL PENELITIAN
1	Ahmad Yusron	Prosedur Pencatatan perkawinan menurut undang-undang Nomor 1 tahun 1974 Jo. Peraturan Menteri Agama No.11 tahun 2007 (studi kasus kantor urusan agama (KUA) kecamatan Plered kabupaten Cirebon)	Prosedur administrasi pernikahan berdasarkan ketentuan undang-undang nomor 1 tahun 1974 Jo. Peraturan Menteri Agama No.11 tahun 2007. Beliau membandingkanya dengan realita pada daerah KUA kecamatan Plered kabupaten Cirebon, di daerah tersebut menganggap memilih nikah dibawah tangan (sirri).	Bagaimana ketentuan prosedur pencatatan perkawinan menurut Undangundang No.1 Tahun 1974 jo. Peraturan Menteri Agama No.11 Tahun 2007? Bagaimana prosedur administrasi pencatatan perkawinan di KUA Kecamatan Plered Kabupaten Cirebon?	Mengetahui prosedur pencatatan perkawinan menurut undang-undang nomor 1 tahun 1974 Jo. Peraturan Menteri Agama nomor 11 tahun 2007. Dan untuk mendapatkan data dan informasi prosedur informasi pencatatan pernikahan di KUA kecamatan Plered	Diskriptif kualitatif	Secara garis besar, perkawinan yang tidak dicatitkan sama saja dengan membiarkan adanya kehidupan yang sangat merugikan para pihak yang terlibat (terutama perempuan), terlebih lagi kalau sudah ada anak-anak yang dilahirkan dari pernikahan tersebut.

2	Adib Bahari	Analisis Atas Ketentuan Hukum Pencatatan Perkawinan dalam Rancangan Undang-Undang Perkawinan tahun 1973 dan Undang-Undang nomor 1 tahun 1974 tentang perkawinan.	Rumusan pasal terkait Undang-undang nomor 1 tahun 1974 Perubahan pasal ini menurut Adib Bahari merupakan permasalahan afiliasi politik, dikarenakan dilandasi berbagai pemikiran yang berbeda dari semua pihak yang berkepentingan dan berakibat pada corak pendapat yang muncul.	Bagaimana ketentuan hukum dan dasar pemikiran ketentuan pencatatan perkawinan dalam RUU perkawinan, UU nomor 1 tahun 1974 serta pandangan Islam? Apa faktor yang berpengaruh serta terjadi perubahan?	Menjelaskan dan menggambarkan ketentuan hukum dan dasar pemikiran dan ketentuan pencatatan perkawinan dalam RUU perkawinan dan UU nomor 1 tahun 1974 tentang perkawinan.	Library Research (Deskriptif Analitik Komparativ)	Faktor yang berpengaruh sehingga terjadi perubahan dalam pencatatan nikah adalah dikarenakan adanya kesepakatan dalam sidang DPR konsensus yang dibentuk fraksi ABRI dan Persatuan Pembangunan terkait perumusan ruu yang dianggap bertentangan Hukum Islam.
---	-------------	--	---	--	--	---	--

3	Muhamad Sobirin	Peran Pegawai Pencatat Nikah (PPN) dalam Mengatasi Perkawinan di Bawah Umur (Studi Kasus di Desa Petung dan Kantor Urusan Agama Kecamatan Pakis Kabupaten Magelang.	Pada tahun 1990-an tingkat pendidikan serta kesadaran hukum masih rendah sehingga terjadinya banyak kasus nikah sirri. Namun, semenjak tahun 200-an menurun sekitar 80 % dan ternyata hal ini dipengaruhi oleh peran PPN di KUA.	<p>Bagaimanakah konsep perkawinan di bawah umur dalam Fiqh dan perundang-undangan?</p> <p>Bagaimanakah pelaksanaan perkawinan di bawah umur di Desa Petung Kecamatan Pakis Kabupaten Magelang?</p> <p>Apakah pelayanan perkawinan di KUA Pakis sudah sesuai dengan peraturan yang berlaku?</p> <p>Bagaimanakah peran Petugas Pencatat Nikah dalam mengatasi</p>	<p>Untuk memperoleh data tentang pelaksanaan perkawinan di bawah umur dan data tentang pelayanan perkawinan di KUA Pakis, serta mengetahui usaha-usaha Petugas Pencatat Nikah dalam mengatasi perkawinan di bawah umur di Kecamatan Pakis Kabupaten Magelang</p>	Field Research	<p>Petugas PPN juga melakukan koordinasi dengan Petugas Pembantu PPN dan langkah inovatif lain adalah dengan mensosialisasikan Undang-undang Perkawinan No.1 Tahun 1974 dalam acara khotbah nikah dan acara keagamaan lainnya sehingga Praktek perkawinan di bawah umur mulai ditinggalkan oleh masyarakat, prosentasenya menurun 80%.</p>
---	-----------------	---	--	---	--	----------------	--

				terhadap perkawinan di bawah umur di Kecamatan Pakis Kabupaten Magelang?			
4	Waisul Qurni	Sanksi Bagi Penghulu Illegal Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1946 Jo. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1954	Penghulu yang melampaui tugas dan wewenangnya sebagai pejabat fungsional yang hendak menandatangani Buku atau Akta Nikah. Sehingga bagi Penghulu tersebut disebut sebagai Penghulu Illegal. Kemudian, dikaitkan dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1946 Jo. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1954.	<p>Bagaimana pandangan fiqh dan Undang-undang yang berlaku di Indonesia tentang pencatatan perkawinan?</p> <p>Bagaimana tugas dan wewenang penghulu menurut peraturan perundangan?</p> <p>Bagaimana sanksi bagi Penghulu Illegal?</p>	<p>Untuk mengetahui pandangan fiqh dan UU tentang perkawinan, Untuk mengetahui tugas wewenang Penghulu, serta mengetahui sanksi bagi Penghulu illegal</p>	Yuris Normatif	<p>Penghulu Illegal apabila: <i>Pertama</i>, Penghulu yang tidak mempunyai. <i>Kedua</i>, Penghulu yang sah namun melampaui wewenang atau menyalahgunakan wewenang. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1946 Jo. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1954. Dalam peraturan tersebut disebutkan bahwa kurungan penjara sampai 3 bulan atau denda 300 rupiah</p>

- 1) Penelitian terdahulu yang pertama berjudul "*Prosedur Pencatatan Perkawinan Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Jo. Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 (Studi Kasus Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Plered kabupaten Cirebon)*". Penelitian ini dilakukan oleh Ahmad Yusron (06310055) fakultas Syariah jurusan Ahwal al Syakhshiyah, mahasiswa Institut Agama Islam Negeri Syekh Nurjati Cirebon.⁴⁸

Ahmad Yusron membahas prosedur administrasi pernikahan berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Jo. Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007. Dalam ketentuan Pasal 2 Ayat (1) dan Ayat (2) Undang-undang Nomor.1 Tahun 1974 yang menyebutkan bahwa suatu perkawinan adalah sah apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaanya itu, dan tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Tujuan dari pencatatan tersebut adalah untuk memberikan kepastian hukum, keadilan hukum, legalitas hukum dan dokumen hukum yang menyatakan bahwa telah terjadinya perkawinan tersebut. Dari sini penelitian dari Saudara dari Ahmad Yusron, realita pada sebagian masyarakat yang tidak mencatatkan perkawinannya hanya karena alasan prosedur administrasi yang berbelit-belit dan biaya nikah yang mahal. Sehingga, Ahmad Yusron berfikir bagaimana penerapan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Jo. Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 melalui realita yang selama ini dianggap masyarakat sebagai suatu hal yang sulit atau berbelit-belit.

Kemudian Beliau membandingkannya dengan realita pada daerah penelitiannya yaitu KUA kecamatan Plered kabupaten Cirebon, di daerah tersebut masih menganggap bahwa prosedur administrasi masih repot. Dari penelitian itu saudara

⁴⁸Ahmad Yusron, *Prosedur Pencatatan Perkawinan Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Jo. Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 Sstudi Kasus Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Plered Kabupaten Cirebon*, (Skripsi Cirebon: IAIN Syekh Nurjati, 2011).

Ahmad Yusron menganggap suatu masalah karena masyarakat setempat lebih memilih nikah dibawah tangan (sirri). Terlihat latar belakang dan rumusan masalah yang sederhana sehingga menurut Peneliti kurang menarik bagi pembaca. Permasalahan dalam skripsi karya Ahmad Yusron hanyalah pada anggapan masyarakat dalam pencatatan nikah yang berbelit, sehingga kurang diperjelas atau minimnya kalimat dalam menguraikan permasalahan.

Dari hasil penelitian tersebut terdapat kesamaan dengan penelitian yang akan di bahas oleh peneliti yaitu adanya ketentuan prosedural masalah administrasi pada pencatatan nikah. Dan pada penelitian saudara Ahmad Yusron juga membahas tentang ketentuan perundangan yang berlaku pada administrasi pencatatan perkawinan melalui PMA Nomor 11 Tahun 2007. Kesamaan dari penelitian dari Ahmad Yusron yaitu penerapan berlakunya PMA Nomor 11 Tahun 2007 melalui prosedural administrasi pada pencatatan nikah. Didukungnya sumber peraturan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Jo. Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 sebagai pendukung dalam prosedural pencatatan nikah sehingga terdapat kesesuaian dalam mengungkap fakta melalui KUA Kecamatan Plered Kabupaten Cirebon.

Namun, terdapat perbedaan yang cukup signifikan pada permasalahan Skripsi Peneliti dengan Skripsi Ahmad Yusron yaitu penelitian Ahmad Yusron hanya pada masalah prosedural pencatatan perkawinan, tidak pada Peran Pegawai Pencatatan Nikah yang melalui peran Penghulu dan Kepala KUA. Menurut Peneliti penelitian yang terdapat pada Ahmad Yusron hanyalah pada tata cara atau penjelasan secara prosedural menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 jo. Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007, yang berisi tentang pemberitahuan kehendak nikah, pencegahan perkawinan, serta penolakan kehendak nikah. Lalu, menyesuaikan

peraturan tersebut dengan realita lapangan yang diterapkan KUA Kecamatan Plered Kabupaten Cirebon. Sedangkan, dibandingkan dengan Skripsi Peneliti yaitu melalui Implementasi Peran Penghulu dan Kepala KUA terhadap berlakunya PMA Nomor 11 Tahun 2007.

Sehingga dapat Peneliti simpulkan prosedur pencatatan perkawinan di KUA Kecamatan Plered Kabupaten Cirebon sesuai dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 serta Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007. Dimulai dari pemberitahuan kehendak, pemeriksaan, hingga pelaksanaan pernikahan. Dengan adanya pencatatan perkawinan itu berarti perkawinan tersebut diakui di dalam hukum positif.

- 2) Penelitian terdahulu yang kedua, penelitian yang berjudul “*Analisis Atas Ketentuan Hukum Pencatatan Perkawinan dalam Rancangan Undang-Undang Perkawinan Tahun 1973 dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan*”, yang diteliti Adib Bahari (02351720) Fakultas Syari’ah dan Hukum jurusan Ahwal al Syakhsyahkampus Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta.⁴⁹

Penelitian saudara Adib Bahari menjelaskan tentang penyusunan dengan munculnya Rancangan Undang-Undang diantaranya: RUU Komisi dari Hasan, RUU dari Ny Soemarnie, RUU dari Lembaga Pembinaan Hukum Nasional dan RUU Perkawinan Tahun 1973 inilah yang kemudian dibahas di parlemen sehingga disahkan UU Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Sehingga kedudukan hukum pencatatan nikah dalam RUU Perkawinan Tahun 1973 tersebut menimbulkan penentangan sengit dikalangan umat islam. Diantaranya yaitu rumusan pasal terkait Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 berubah menjadi: a.) Perkawinan sah apabila

⁴⁹Adib Bahari, *Analisis Atas Ketentuan Hukum Pencatatan Perkawinan Dalam Rancangan Undang-Undang Perkawinan Tahun 1973 dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan*, (Skripsi Yogyakarta: UIN Sunan Kali Jaga, 2010).

dilakukan menurut hukum masing-masing agama dan kepercayaannya itu. b) Tiap tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Menurut Peneliti ulasan mengenai latar belakang dengan menggunakan banyak peraturan yang tidak seharusnya ditulis seperti Amanat Presiden dan hubungan politik, sehingga membuat pembaca menjadi bingung. Seharusnya lebih bisa disimpulkan melalui 2 peraturan saja yaitu RUU Perkawinan dan UU Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

Dengan metode *Library Research* sebagai cara untuk menemukan jawaban atas rumusan masalah tersebut. Menurut Peneliti tidak adanya wawancara terhadap tokoh maupun narasumber dalam RUU maupun yang terlibat dalam pencatatan nikah sehingga kurang menarik dalam pembahasan dalam penelitian saudara Adib Bahari. Skripsi karya Adib Bahari melalui analisis dan ulasan melalui peraturan Undang-Undang dan RUU sebagai pembandingan.

Perubahan pasal ini menurut Adib Bahari merupakan permasalahan afiliasi politik, dikarenakan dilandasi berbagai pemikiran yang berbeda dari semua pihak yang berkepentingan dan berakibat pada corak pendapat yang muncul. Sehingga perbedaan dua aspek ini terdapat kemanfaat dan kemashlahatan pada pencatatan perkawinan. Namun, terdapat perbedaan pada segi tujuan dan topik yang diteliti oleh peneliti.

Persamaan dalam skripsi karya Adib Bahari dengan skripsi Peneliti adalah adanya tinjauan umum terhadap ketentuan pencatatan perkawinan. Serta hal ini didukung dengan rumusan RUU yang terciptanya UU Nomor 1 Tahun 1974 sehingga peneliti lebih paham, dan sebagai acuan dalam mengkaji sumber pencatatan nikah.

Perbedaan terlihat jelas melalui regulasi yang digunakan dalam skripsi karya Adib Bahari dengan Peneliti. Adib Bahari menggunakan komparatif regulasi melalui RUU Perkawinan Tahun 1973 serta UU Nomor 1 Tahun 1974 mengenai perubahan dalam ketentuan pencatatan nikah. Serta permasalahan yang berbeda, skripsi karya Adib Bahari mengenai ketentuan hukum dasar pencatatan perkawinan serta faktor perubahan dalam RUU Perkawinan Tahun 1973 serta UU Nomor 1 Tahun 1974. Sedangkan, skripsi Penulis mengenai peran Penghulu dan Kepala KUA dalam pencatatan nikah.

- 3) Penelitian terdahulu yang ketiga yang berjudul “*Peran Pegawai Pencatat Nikah (PPN) dalam Mengatasi Perkawinan di Bawah Umur (Studi Kasus di Desa Petung dan Kantor Urusan Agama Kecamatan Pakis Kabupaten Magelang)*”, yang diteliti oleh Muhamad Sobirin (21105013) jurusan Syari’ah program studi Ahwal al Syakhshiyah Sekolah Tinggi Agama Islam Negeri (STAIN) Salatiga.⁵⁰

Dalam latar belakang penelitian yang diteliti oleh saudara Muhammad Sobirin pada sekitar tahun 1990-an di Desa Petung Kecamatan Pakis Kabupaten Magelang terdapat 25 pasangan suami istri yang melaksanakan perkawinan ketika usia mereka masih di bawah batas usia minimal yang telah diatur dalam Undang-undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974 Pasal 7, yaitu 19 tahun untuk pria dan 16 tahun untuk pihak wanita. Dari penelusuran itu, ditemukan faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya perkawinan di bawah umur faktor-faktor tersebut adalah rendahnya tingkat pendidikan, ekonomi keluarga yang serba kekurangan dan tingkat kesadaran hukum yang masih rendah. Seiring dengan perubahan zaman, pola pikir masyarakatpun ikut berkembang pada tahun 2000-an perkawinan di bawah umur mulai ditinggalkan,

⁵⁰Muhammad Sobirin, *Peran Pegawai Pencatat Nikah (PPN) Dalam Mengatasi Perkawinan di Bawah Umur (Studi Kasus di Desa Petung dan Kantor Urusan Agama Kecamatan Pakis Kabupaten Magelang)*, (Skripsi Salatiga: STAIN Salatiga, 2009).

prosentasenya menurun 80 %³. Hal ini ternyata dipengaruhi pula oleh peran Pegawai Pencatat Nikah (PPN) di Kantor Urusan Agama (KUA) untuk meminimalisir pelaksanaan perkawinan di bawah umur tersebut. Dari sinilah peran Pegawai Pencatat Nikah terlibat bagaimana peran mereka untuk meminimalisir Nikah dibawah umur maupun pernikahan yang tidak dicatat. Namun, menurut peneliti Peran Pegawai Pencatat (PPN) ini belum jelas apakah Penghulu atau Kepala KUA itu sendiri karena Penghulu dan Kepala KUA juga merupakan PPN.

Jenis penelitian yang digunakan dalam skripsi Muhamad Sobirin adalah *Field Research* yaitu terjun langsung ke lapangan. Sehingga dari skripsi karya Muhamad Sobirin menjadi menarik karena peran yang dilakukan Pegawai Pencatatan Nikah merupakan langkah sekaligus solusi untuk meminimalisir adanya Nikah dibawah umur.

Dari hasil penelitian Muhammad Sobirin terdapat kesamaan yaitu mengenai peran Pegawai Pencatat Nikah (PPN) di Kantor Urusan Agama (KUA). Dan salah satunya mempunyai tujuan yang sama seperti tentang pelayanan dan usaha yang dilakukan oleh PPN, yang mana itu juga sebagai Peran dari Pegawai Pencatat Nikah (PPN).

Secara perbedaannya dari rumusan masalah skripsi karya Muhamad Sobirin dengan skripsi peneliti yaitu mengenai peran dalam upaya meminimalisir nikah dibawah umur dengan Peran melalui Penghulu dan Kepala KUA dalam pencatatan nikah. Serta tidak adanya skripsi karya Muhamad Sobirin dengan terlibatnya regulasi dalam pencatatan nikah. Sehingga skripsi dari Muhamad Sobirin murni dari fakta lapangan dari KUA baik melalui wawancara, dokumentasi, pengamatan, kondisi masyarakat dan lokasi penelitian.

- 4) Penelitian terdahulu yang *keempat*, yang berjudul “*Sanksi Bagi Penghulu Illegal Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1946 Jo. Undang-Undang Nomor 32*

Tahun 1954”, yang diteliti oleh Waisul Qurni (109044200008) konsentrasi Administrasi Keperdataan Islam, program studi Hukum Keluarga Islam, fakultas Syariah dan Hukum, Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta.⁵¹

Penelitian dari saudara Waisul Qurni menjelaskan tentang permasalahan bagi Penghulu yang melampaui tugas dan wewenangnya sebagai pejabat fungsional yang hendak menandatangani Buku atau Akta Nikah. Sehingga terdapat keresahan, terutama bagi perempuan atau istri karena tidak adanya payung hukum dalam melindungi hak mereka. Bagi Penghulu tersebut disebut sebagai Penghulu Illegal. Kemudian, dikaitkan dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1946 Jo. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1954. Menurut Peneliti latar belakang kurang melengkapi dengan sejarah atau rumusan mengenai Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1946 Jo. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1954 atau peraturan yang ada kaitannya dengan hal tersebut seperti Peraturan Menteri Agama atau Kompilasi Hukum Islam. Saudara Waisul Qurni hanya menganalisa tentang ancaman hukum yang terdapat pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1946 Jo. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1954. Selain itu, pegawai pencatat nikah adalah PPN namun skripsi Waisul Qurni hanya menyebut Penghulu sebagai pencatat nikah.

Selanjutnya, dalam peraturan tersebut disebutkan bahwa kurungan penjara sampai 3 bulan atau denda 300 rupiah. Dalam kaitannya Peneliti saudara Waisul Qurni mengartikan Penghulu Illegal apabila: *Pertama*, Penghulu yang tidak mempunyai wewenang dalam legalitas buku nikah atau penandatanganan akta nikah. *Kedua*, Penghulu yang sah namun melampaui wewenang atau menyalahgunakan wewenang yang tidak sesuai dengan perintah dan amanat. Peran Penghulu dalam skripsi Waisul

⁵¹Waisul Qurni, *Sanksi Bagi Penghulu Illegal Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1946 Jo. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1954*, (Skripsi Jakarta: UIN Syarif Hidayatullah, 2014).

Qurni hanya melalui analisa perundangan yang lampau tidak ada pembaharuan peraturan seperti dari Menteri Agama maupun Menteri Aparatur Negara.

Persamaan dari skripsi ini adalah mempunyai tujuan yang sama mengenai tugas dan wewenang Penghulu. Serta pembahasan yang menyinggung legalitas penandatanganan akta nikah oleh Penghulu. Skripsi karya Waisul Qurni merupakan sumber acuan peraturan bagi Peneliti mengenai sanksi terhadap kewenangan Penghulu dalam menjalankan perannya.

Perbedaan skripsi antara karya Penulis dengan karya Waisul Qurni terletak pada rumusan masalah. Karya Waisul Qurni terdapat pada Peran Penghulu yang melanggar atau tidak sesuai perundangan, yang kemudian memberikan ancaman terhadap Penghulu tersebut dengan aturan yang terdapat pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1946 Jo. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1954. Dalam pembahasan tersebut berupa kriteria Penghulu Illegal serta ancamannya. Skripsi karya Waisul Qurni tidak menjelaskan peran Penghulu melalui peraturan yang terbaru seperti Peraturan Menteri Agama maupun Menteri Aparatur Negara.

B. Ruang Lingkup Perkawinan

1. Pengertian Perkawinan

Dari segi bahasa perkawinan berasal dari kata “kawin” yang merupakan terjemahan dari bahasa Arab “nikah” dan perkataan *ziwaj*. Perkataan nikah menurut bahasa Arab mempunyai dua pengertian, yakni dala arti sebenarnya (hakikat) dan dalam aryi kiasan (majaaz). Dalam pengertian sebenarnya nikah adalah dham yang berarti “menghimpit”, “menindih”, atau “berkumpul”, sedangkan dalam pengertian kiasannya ialah *wathaa* yang berarti “setubuh”.

Di dalam produk hukum di Indonesia juga memuat tentang aturan perkawinan, ketentuan itu terdapat dalam Pasal 1 UUP yang menyatakan:

Perkawinan adalah ikatan lahir batin antara seorang pria dengan wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.

Menurut Kompilasi Hukum Islam (KHI) dalam Pasal 2 dan 3 menyatakan bahwa:

Perkawinan menurut hukum islam adalah pernikahan, yaitu akad yang sangat kuat atau mittsaqan ghalidzan untuk mentaati perintah Allah dan melaksanakannya merupakan ibadah. Perkawinan bertujuan untuk mewujudkan kehidupan rumah tangga yang sakinah, mawaddah, dan rahmah.

Sesuai dengan landasan falsafah dan Undang undang dasar 1945, maka

Undang-undang ini di satu pihak harus dapat mewujudkan prinsip-prinsip yang terkandung dalam pancasila dan UUD 1945. Sedangkan di lain pihak harus dapat pula menampung segala kenyataan yang hidup dalam masyarakat.

2. Asas Perkawinan

Dalam Undang-undang ini ditentukan prinsi-prinsip atau asas-asas mengenai perkawinan dan segala sesuatu yang berhubungan dengan perkawinan yang telah disesuaikan dengan perkembangan dan tuntutan zaman.

Asas-asas atau prinsip-prinsip yang terkandung dalam Undang-undang adalah sebagai berikut:

- a. Tujuan perkawinan adalah membentuk keluarga yang bahagia dan kekal. Untuk itu suami istri perlu saling membantu dan melengkapi, agar masing-masing dapat mengembangkan kepribadiannya membantu dan mencapai kesejahteraan spiritual dan materiil.
- b. Dalam Undang-undang ini dinyatakan, bahwa suatu perkawinan adalah sah bilamana dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu; dan disamping itu tiap-tiap perkawinan harus dicatat menurut peraturan perundangan yang berlaku.

Pencatatan tiap-tiap perkawinan adalah sama halnya dengan pencatatan peristiwa-peristiwa penting dalam kehidupan seseorang, misalnya kelahiran, kematian yang dinyatakan dalam surat-surat keterangan suatu akte yang juga dimuat dalam daftar pencatatan.

- c. Undang-undang ini menganut asas monogami . hanya apabila dikehendaki oleh yang bersangkutan, karena hukum dan agama dari yang bersangkutan mengizinkannya, seorang suami dapat beristri lebih dari seorang. Namun demikian perkawinan seorang suami dengan lebih dari seorang isteri, meskipun hal itu dikehendaki oleh pihak-pihak yang bersangkutan, hanya dapat dilakukan apabila dipenuhi berbagai persyaratan tertentu dan diputuskan oleh Pengadilan.

- d. Undang-undang ini menganut prinsip, bahwa calon suami isteri itu harus telah masak jiwa raganya untuk dapat melangsungkan perkawinan, agar supaya dapat mewujudkan tujuan perkawinan secara baik tanpa berakhir pada perceraian dan mendapat keturunan yang baik dan sehat. Untuk itu harus dicegah adanya perkawinan antara calon suami isteri yang masih dibawah umur.
- e. Karena tujuan perkawinan adalah untuk membentuk keluarga yang bahagia kekal dan sejahtera, maka undang-undang ini menganut prinsip untuk mempersukar terjadinya perceraian. Untuk memungkinkan perceraian, harus ada alasan-alasan tertentu serta harus dilakukan didepan sidang pengadilan.
- f. Hak dan kedudukan isteri adalah seimbang dengan hak dan kedudukan suami baik dalam kehidupan rumah tangga maupun dalam pergaulan masyarakat, sehingga dengan demikian segala sesuatu dalam keluarga dapat dirundingkan diputuskan bersama oleh suami-isteri.⁵²

3. Syarat Pernikahan

Syarat yaitu sesuatu yang mesti ada yang menentukan sah dan tidaknya suatu pekerjaan (ibadah), tetapi sesuatu itu tidak termasuk dalam rangkaian pekerjaan itu, seperti menutup aurat ketika sholat, atau dalam pernikahan islam, calon mempelai baik laki-laki maupun perempuan harus beragama islam.⁵³

Syarat perkawinan adalah syarat yang berkaitan dengan rukun-rukun perkawinan.⁵⁴ Sedangkan sah yaitu suatu pekerjaan (ibadah) yang memenuhi rukun dan syarat.⁵⁵

a. Calon Pengantin

⁵²Sudarsono, *Hukum Perkawinan Nasional*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2005), h. 7.

⁵³Abdurrahman Ghazali, *Fiqh Munakahat*, h. 46.

⁵⁴Abdul Shomad, *Hukum Islam*, (Jakarta: Kencana, 2010), h. 277.

⁵⁵Abdurrahman Ghazali, *Fiqh Munakahat*, h. 46.

1) Syarat Calon Istri

Tidak bersuami (KHI pasal 40 dan UU No. 1/1974 pasal 9 , Bukan mahram (KHI pasal 39, dan UU No. 1/1974 pasal 8), Tidak sedang dalam masa iddah (KHI pasal 40 dan UU No.1/1974 pasal 11), Merdeka atau atas kemauan sendiri, Jelas orangnya (wanita, bukan banci), Tidak sedang berihram haji, perkawinan diizinkan bila pihak wanita telah mencapai usia 16 (enam belas) tahun.⁵⁶ Beragama Islam atau ahli kitab, Tidak dipaksa.⁵⁷

2) Syarat Calon Suami

Syarat-syarat calon mempelai laki-laki adalah.⁵⁸

- a) Bukan mahram dari calon istri
- b) Tidak terpaksa dan atas kemauan sendiri
- c) Orangny tertentu/ jelas orangnya
- d) Tidak sedang menjalankan ihram
- e) Beragama islam
- f) Berusia minimal berusia 19 tahun (UU No. 1/ 1974).⁵⁹

b Wali

Wali nikah yaitu orang yang menikahkan mempelai laki-laki dengan mempelai wanita atau orang yang mengizinkan pernikahannya.⁶⁰ Wali nikah dibagi menjadi dua, yaitu:

1) Wali Nasab

Seseorang yang berhak melakukan akad pernikahan dari calon pengantin wanita berdasarkan hubungan darah (keturunan). Dalam KHI buku 1

⁵⁶Abdul Shomad, *Hukum Islam*, (Jakarta:Kencana, 2010), h. 278.

⁵⁷Abdurrahman Ghazali, *Fiqh Munakahat*, h. 55.

⁵⁸Zainuddin Ali, *Hukum Perdata Islam di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2006), h. 12.

⁵⁹Shomad, *Hukum Islam*, h. 278.

⁶⁰Syamsuri, *Pendidikan Agama Islam SMA*, (Jakarta: Erlangga, 2007), h. 55.

pasal 21 ayat (1) disebutkan bahwa wali nasab terdiri dari empat kelompok dalam urutan kedudukan, kelompok yang satu didahulukan dan kelompok yang lain sesuai erat tidaknya susunan kekerabatan dengan calon mempelai wanita.

Pertama, kelompok kerabat laki-laki garis lurus keatas yakni ayah, kakek dari ayah, dan seterusnya. *Kedua*, kelompok kerabat saudara laki-laki kandung atau saudara laki-laki seayah dan keturunan laki-laki mereka. *Ketiga*, kelompok kerabat paman, yakni saudara laki-laki kadung ayah, saudara seayah dan keturunan laki-laki mereka. *Keempat*, kelompok saudara laki-laki kandung kakek, saudara laki-laki seayah dan keturunan laki-laki mereka.⁶¹

2) Wali Hakim

Menurut KHI Buku 1 Pasal 1, yang dimaksud dengan wali hakim adalah wali nikah yang ditunjuk oleh Menteri Agama atau pejabat yang ditunjuk olehnya, yang diberi hak dan wewenang untuk bertindak sebagai wali nikah (KHI Buku 1 Pasal 23). Seseorang yang karena kedudukannya (hakim/ qadhi) berhak untuk melakukan akad pernikahan. Hak ini didapatkan berdasarkan penyerahan dari wali nasab atau karena tidak adanya wali nasab.⁶²

Dalam Kompilasi Hukum Islam, syarat wali nikah disebutkan dalam buku 1 tentang pernikahan dalam pasal 19, 20, 21, 22 dan 23

- 1) Laki-laki (KHI buku 1 pasal 20 ayat 1)
- 2) Baligh (KHI Buku 1 Pasal 20 Ayat 1)
- 3) Berakal (KHI Buku 1 Pasal 20 Ayat 1)
- 4) Tidak dipaksa
- 5) Adil

⁶¹Idris Ramulyo, *Hukum Perkawinan Islam*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2003), h. 52.

⁶²Abdul Shomad, *Hukum Islam*, (Jakarta:Kencana, 2010), h. 278.

6) Merdeka.⁶³

c Syarat Saksi

Syarat saksi dalam pernikahan disebutkan dalam Kompilasi Hukum Islam Buku 1 tentang perkawinan dalam pasal 24, 25 dan 26.

- 1) Laki-laki
- 2) Berjumlah 2 orang (KHI Buku 1 Pasal 24 Ayat 2)
- 3) Baligh (KHI Buku 1 Pasal 25)
- 4) Berakal (KHI buku 1 pasal 25)
- 5) Tidak terpaksa (KHI Buku 1 Pasal 25)
- 6) Tidak sedang *ihram*⁶⁴
- 7) Dapat melihat dan mendengar (KHI Buku 1 Pasal 25)
- 8) Mengerti (paham) maksud dari akad nikah
- 9) Saksi hadir atau ada pada saat berlangsungnya akad nikah (KHI Buku 1 Pasal 26)
- 10) Adil
- 11) Orang yang menjalankan perintah agama dan yang menjauhi larangan-larangannya.

d Sighat Akad Nikah

Ijab dan Kabul dalam pernikahan dilakukan dengan secara lisan. Bagi orang bisu, ijab kabul dapat dilakukan dengan adanya isyarat (baik isyarat tangan maupun anggukan kepala) yang dapat dipahami oleh wali dan saksi.

Ijab dilakukan oleh pihak wali mempelai perempuan, sedangkan kabul dilakukan oleh mempelai laki-laki. Ijab Kabul (akad) dalam pernikahan

⁶³Abdul Shomad, *Hukum Islam*, (Jakarta:Kencana, 2010),h. 278.

⁶⁴Abdul Shomad, *Hukum*, h. 278.

disebutkan dalam Kompilasi Hukum Islam Buku 1 tentang Perkawinan Pasal 27, 28 dan 29, yakni dengan ketentuan sebagai berikut:

- 1) Dilakukan dengan bahasa yang dimengerti oleh kedua belah pihak (pelaku akad dan penerima akad dan saksi).
- 2) Orang yang berakad sudah *tamyiz* (dewasa).
- 3) Diucapkan oleh calon mempelai laki-laki (KHI Buku 1 Pasal 29 Ayat (1)) dan dalam Ayat (2) nya disebutkan bahwa dalam hal-hal tertentu ucapan Kabul nikah dapat diwakilkan kepada pria lain dengan ketentuan calon mempelai pria memberi kuasa yang tegas secara tertulis bahwa penerimaan wakil atas akad nikah itu adalah untuk mempelai pria. Akan tetapi jika mempelai wanita atau wali dari mempelai wanita keberatan atas adanya wakil dalam mengucapkan Kabul, maka akad nikah tidak dapat dilangsungkan (ayat 3)⁶⁵.
- 4) Ijab Kabul diucapkan dalam satu majlis⁶⁶.

C. Pencatatan Perkawinan

1. Pengertian

Pencatatan perkawinan adalah suatu pencatatan yang dilakukan oleh pejabat negara terhadap peristiwa perkawinan. Dalam hal ini pegawai pencatat nikah yang melangsungkan pencacatan, ketika melangsungkan akad perkawinan antara calon suami dan calon isteri. Mencatat artinya memasukkan perkawinan itu dalam buku akta nikah kepada masing-masing suami isteri.⁶⁷Pencatatan Perkawinan juga merupakan sebagai kegiatan yang bersifat Administratif dalam menyalin suatu data, baik dari data kependudukan dan status seseorang dari suatu peristiwa perkawinan.

⁶⁵Idris Ramulyo, *Hukum Perkawinan Islam*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2003), h. 72.

⁶⁶Muhammad Muslih, *Fiqih*, (Jakarta:Yudhistira,2007), h. 68.

⁶⁷Zainudin Ali, *Hukum Perdata di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2006) ,h. 26

Tujuan dari pencatatan perkawinan adalah untuk memberikan perlindungan hukum dan pengakuan atas suatu ikatan suci dari sebuah perkawinan yang ada dalam masyarakat, dan juga memiliki aspek keperdataan.

Dari sudut pandang Hukum Islam, secara umum para ulama di Indonesia menyetujui adanya Pasal 2 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974, bahwa Tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ketentuan peraturandalam pencatatan terhadap suatu perlindungan hukum, yang dalam hal ini adalah pernikahan, sebenarnya tidak diambil dari ajaran Hukum Positive secara umum seperti Perdata Belanda (BW) atau Hukum Barat, tetapi diambil dari ketentuan Allah SWT yang dicantumkan dalam QS, Surat Al-Baqarah [2]: 282:

ياايها الذين ءامنوا ءاذا تدايتم بدين ءالى ءجل مسمى فاكتبه وليكتب بينكم كاتب بالعدل والا يكتب ولا يأب كاتب أن يكتب كما علمه الله فليكتب وليملل الذى عليه الحق وليتق الله ربه.....(282)

Artinya: *“Hai orang-orang yang beriman, apabila kamu bermu'amalah tidak secara tunai untuk waktu yang ditentukan, hendaklah kamu menuliskannya. dan hendaklah seorang penulis di antara kamu menuliskannya dengan benar. dan janganlah penulis enggan menuliskannya sebagaimana Allah mengajarkannya, meka hendaklah ia menulis.....(282).”*

Apabila diperhatikan ayat tersebut mengisyaratkan bahwa adanya bukti otentik sangat diperlukan untuk menjaga kepastian hukum. Bahkan redaksinya dengan tegas

menggambarkan bahwa pencatatan didahulukan dari pada kesaksian, yang dalam perkawinan menjadi salah satu rukun.⁶⁸

Seorang isteri/perempuan yang telah menikah berhak untuk memiliki Akta Perkawinan/Buku Nikah, sebagai bukti adanya perkawinan menurut Undang-Undang, pentingnya Akta Perkawinan bukti bahwa si isteri memiliki hubungan hukum dengan suami dan anak-anaknya.

Dengan tidak dicatatnya suatu perkawinan akan menimbulkan akibat yang merugikan hak-hak penduduk:

- a Perkawinan dianggap tidak sah, meskipun perkawinan dilakukan menurut agama dan kepercayaan, namun dalam pandangan negara, perkawinan tersebut dianggap tidak sah sebelum dicatat oleh Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan untuk beragama Islam, dan belum dicatat oleh Kantor Catatan Sipil untuk non Muslim.
- b Anak hanya memiliki hubungan keperdataan dengan Ibu dan keluarga ibunya (Pasal 42 dan Pasal 43 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974). Dengan lahirnya anak dalam perkawinan yang tidak dicatatkan, maka kelahiran anakpun tidak tercatat secara hukum. Disamping melanggar hak asasi anak, hal ini juga secara psikologis akan mempengaruhi pertumbuhan dan perkembangan mental anak.
- c Akibat lebih jauh dari perkawinan yang tidak tercatat adalah baik isteri maupun anak yang dilahirkan tidak berhak menuntut nafkah atau waris dari ayahnya.⁶⁹

2. Dasar Hukum

⁶⁸Ahmad Rofiq, *Hukum Perdata Islam di Indonesia* (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2013), h. 100.

⁶⁹Soemartono Triyuni dan hendra astuti sri, *Administrasi Kependudukan Bebas Registrasi*, (Jakarta: Yayasan Bina Profesi Mandiri.2011) h. 121.

Pencatatan perkawinan memang merupakan kewajiban setiap warga negara Indonesia kepada negara (*ulil amri*). Dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1946 tentang Pencatatan Nikah, Nikah, Talak dan Rujuk menentukan dalam Ayat (1) bahwa:

Nikah yang dilakukan menurut Agama Islam, yang selanjutnya disebut nikah, diawasi oleh Pegawai Pencatat Nikah yang diangkat oleh Menteri Agama atau oleh pegawai yang ditunjuk.

Tugas Pegawai Pencatat Nikah ditentukan dalam Pasal 2 Ayat (1), yaitu:

Pegawai Pencatat Nikah dan orang yang disebut dalam Ayat (3) Pasal 1 membuat catatan tentang segala nikah yang dilakukan dibawah pengawasannya dan tentang talak dan rujuk yang diberitahukan kepadanya, catatan yang dimaksudkan didalam buku pendaftaran masing-masing yang sengaja diadakan untuk hal itu, dan contohnya masing-masing ditetapkan oleh Menteri Agama.⁷⁰

Sahnya perkawinan bagi orang islam di Indonesia, menurut Pasal 2 RUU Perkawinan sebagai unsur penentu. Hukum Agama Islam dapat diberlakukan sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-undang ini yang berfungsi sebagai pelengkap, bukan penentu. RUU Perkawinan Tahun 1973 merumuskan sahnya perkawinan dalam Pasal 2 Ayat (1), sebagai berikut:⁷¹

Perkawinan adalah sah apabila dilakukan dihadapan pegawai pencatat perkawinan, dicatatkan dalam daftar pencatat perkawinan oleh pegawai tersebutn dan dilangsungkan menurut ketentuan undang-undang ini dan/atau ketentuan hukum perkawinan pihak-pihak yang melakukan perkawinan, sepanjang tidak bertentengan dengan Undang-undang ini.

Didalam berkembangnya peraturan di Indonesia dalam setiap periode terdapat suatu produk yang berbeda. Namun, dalam pelaksanaannya dasar hukum yang dipakai dalam berlakunya peraturan perkawinan adalah Undang-Undang Nomor 1 Tahun

⁷⁰Undang-Undang 1946 Nomor 22 tentang Pencatatan Nikah, Nikah, Talak dan Rujuk.

⁷¹Djubaedah Neng, *Pencatatan Perkawinan & Perkawinan Tidak Dicatat*, (Jakarta:Sinar Grafika.2010), h. 207.

1974. Pasal 1 Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan bersifat universal bagi seluruh warga negara Indonesia. Pencatatan perkawinan dari mereka yang melangsungkan perkawinannya menurut agamanya dan kepercayaannya itu selain agama Islam, dilakukan oleh Pegawai Pencatat Perkawinan pada Kantor Catatan Sipil sebagaimana dimaksud dalam berbagai perundang-undangan mengenai pencatatan perkawinan Pasal 2 Ayat 2 PP Nomor 9 Tahun 1975.⁷²

Perkawinan menurut hukum masing-masing agamanya berdasarkan Pasal 2 Ayat (1) UU Nomor 1 Tahun 1974 Perkawinan adalah sah apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agama dan kepercayaannya itu, adalah merupakan "*peristiwa hukum*". Peristiwa hukum tidak dapat dianulir oleh adanya "*peristiwa penting*" yang ditentukan dalam Pasal 2 Ayat (2), bahwa "*Tiap-tiap peristiwa dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku*". Jadi, jelas bahwa "*Pencatatan Perkawinan*" menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 sebagai pencatatan "*peristiwa penting*", bukan "*peristiwa hukum*". Hal itu dapat dilihat lebih jelas lagi dalam Penjelasan umum pada angka 4 huruf b Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974, seperti kutipan langsung sebagai berikut.⁷³

Dalam Undang-undang ini dinyatakan, bahwa suatu perkawinan adalah sah bilamana dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu, dan disamping itu tiap-tiap perkawinan harus dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pencatatan tiap-tiap perkawinan adalah sama halnya dengan pencatatan peristiwa-peristiwa penting dalam kehidupan seseorang, misalnya kelahiran, kematian yang dinyatakan dalam surat-surat keterangan, suatu akta yang juga dimuat dalam daftar pencatatan. Pada Pasal 4 Kompilasi Hukum Islam (KHI) mempertegas bahwa

⁷²Hadikusuma Hilman, *Hukum Perkawinan Indonesia menurut Perundangan Hukum Adat Hukum Agama*, (Bandung: CV Mandar Maju.2007).h. 82.

⁷³Djubaedah Neng, *Pencatatan Perkawinan & Perkawinan Tidak Dicatat*, (Jakarta:Sinar Grafika.2010), h. 215.

perkawinan yang sah adalah perkawinan menurut Hukum Islam, sesuai dengan Pasal 2 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

Pencatatan Perkawinan diatur dalam Pasal 5 KHI, bahwa:

- (1) Agar terjamin ketertiban perkawinan bagi masyarakat Islam setiap perkawinan harus dicatat.
- (2) Pencatatan perkawinan sebagaimana tersebut pada Ayat (1) dilakukan oleh Pegawai Pencatat Nikah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang 22 Tahun 1946 jo. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1954.

Dalam Pasal 5 Ayat (1) KHI disebutkan bahwa perkawinan harus dicatat, hal ini merupakan perwujudan dari Penjelasan Umum angka 4 huruf b Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan sebagaimana dikutip diatas.

D. Peran Penghulu dan Kepala Kantor Urusan Agama dalam Pencatatan Pernikahan

1. Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: Per 62/M.PAN/6/2005 tentang Jabatan Fungsional Penghulu

Pemerintah melalui Menteri Agama telah mengeluarkan kebijakan untuk mengangkat pegawai Kantor Urusan Agama yang memenuhi syarat dalam jabatan fungsional Penghulu. Terbitnya peraturan ini diawali dengan usul Menteri Agama melalui surat MA/317/2004 tanggal 31 Desember 2004 dan pertimbangan Wakil Kepala Badan Kepegawaian Negara dengan Surat No. WK.26-30/V.47-6/93 tanggal 27 April 2005. Peraturan ini terdiri atas 11 BAB dan 34 PASAL, adapun substansi peraturannya adalah sebagai berikut:

Bab I Ketentuan Umum : Memuat 1 Pasal yang menjelaskan tentang beberapa pengertian yang digunakan dalam peraturan ini. Diantaranya pengertian Penghulu,

pengertian kegiatan kepenghuluan, pengertian pelayanan dan konsultasi nikah/rujuk, pengertian pengembangan kepenghuluan, pengertian tim penilai jabatan fungsional Penghulu, dan pengertian angka kredit.

Bab II Rumpun Jabatan, Kedudukan, dan Instansi Pembina : Memuat 4 Pasal, Pasal 2 yang menjelaskan tentang penghulu adalah jabatan fungsional termasuk dalam rumpun keagamaan, Pasal 3 menjelaskan Penghulu sebagai pelaksana teknis Kepenghuluan pada Departemen Agama. Dan Pasal 4 jabatan fungsional dan tugas pokok Penghulu, yaitu melakukan perencanaan kegiatan kepenghuluan, pengawasan pencatatan nikah/rujuk, pelayanan fatwa hukum munakahat dan bimbingan muamalah, pembinaan muamalah, pembinaan keluarga sakinah, serta pemantauan dan evaluasi kegiatan kepenghuluan dan pengembangan kepenghuluan.

Bab III Unsur dan Sub Unsur Kegiatan : Memuat 1 Pasal yaitu Pasal 6 yang menjelaskan tentang unsur dan sub unsur kegiatan penghulu yang dinilai angka kreditnya. Unsur tersebut terdiri dari: Pertama, pendidikan sub unsurnya yaitu pendidikan sekolah, pendidikan diklat, dan pendidikan prajabatan. Kedua, pelayanan dan konsultasi nikah/rujuk sub unsurnya yaitu perencanaan, pengawasan, pelaksanaan, penasihat, pemantauan pelayanan fatwa hukum, pembinaan, pemantauan dan evaluasi. Ketiga, unsurnya pengembangan kepenghuluan sub unsurnya yaitu pengkajian masalah munakahat, pengembangan metode penasehatan, pengembangan perangkat dan standar pelayanan, penyusunan kompilasi fatwa, koordinasi kegiatan lintas sektoral. Keempat, unsurnya pengembangan profesi sub unsurnya yaitu penyusunan karya tulis, penerjemah /penyaduran buku dan karya ilmiah islam, penyusunan pedoman, pelayanan konsultasi kepenghuluan dan hukum islam. Kelima, unsur penunjang tugas penghulu sub unsurnya yaitu pembelajaran dan pelatihan, keikutsertaan seminar lokakarya atau profesi, keanggotaan dan profesi,

keanggotaan dan tim penilai jabatan, keikutsertaan pengabdian masyarakat, keanggotaan delegasi misi keagamaan, perolehan penghargaan, perolehan gelar keserjanaan.

Bab IV Jenjang Jabatan dan Pangkat : Memuat 1 Pasal yaitu Pasal 7 Ayat (1) yang menjelaskan tentang jenjang jabatan penghulu dari yang rendah sampai dengan yang tertinggi adalah Penghulu Pertama, Muda, dan Madya. Ayat (2) jenjang pangkat Penghulu meliputi Penghulu Pertama terdiri Penata Muda, golongan ruang III/a dan Penata Muda tingkat I golongan ruang III/b. Penghulu Muda terdiri Penata golongan ruang III/c dan Penata tingkat I golongan ruang III/d. Penghulu Madya terdiri Pembina golongan ruang IV/a, Pembina tingkat I, golongan ruang IV/c. Ayat (3) maksud Ayat (2) jenjang pangkat dan jabatan berdasar jumlah angka kredit masing-masing. Ayat (4) untuk pengangkatan jabatan Penghulu sesuai angka kreditnya.

Bab V Rincian Kegiatan dan Unsur yang dinilai : Memuat 6 Pasal, Pasal 8 Ayat (1) menceritakan rincian kegiatan Penghulu sesuai jenjang jabatan. Ayat (2) Penghulu melaksanakan kegiatan pengembangan profesi dan penunjang diberikan angka kredit. Pasal 9 mengenai Apabila pada suatu unit kerja tidak terdapat jenjang jabatan Penghulu yang sesuai dengan jenjang jabatannya untuk melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada Pasal 8-ayat (1), Penghulu yang satu tingkat di atas atau satu tingkat di bawah jenjang jabatan dapat melakukan tugas tersebut berdasarkan penugasan tertulis dari pimpinan unit kerja yang bersangkutan. Pasal 10 penilaian angka kredit Penghulu yang melaksanakan tugas di atas jenjang jabatannya, angka kredit yang diperoleh ditetapkan sebesar 80% (delapan puluh persen) dari angka kredit setiap butir kegiatan sebagaimana tercantum dalam lampiran I dan Penghulu yang melaksanakan tugas di bawah jenjang jabatannya, angka kredit yang diperoleh ditetapkan sama dengan angka kredit dari setiap butir kegiatan sebagaimana

tercantum dalam lampiran I. Pasal 11 terdapat empat ayat, mengenai unsur yang dinilai dalam pemberian angka kredit unsur utama dan penunjang. Pasal 12 mengenai jumlah angka kredit kumulatif serta penjelasan mengenai angka kredit kenaikan jabatan Penghulu. Pasal 13 mengenai Penghulu yang mengikuti karya tulis/ilmiah terdapat pembagian angka kredit.

Bab VI Penilaian dan Penetapan Angka Kredit : Memuat 7 Pasal yang menjelaskan tentang syarat menjadi tim penilai jabatan fungsional penghulu, jumlah tim, mekanisme penilaian, masa jabatan, tujuan usulan. Pasal 14 mengenai Penghulu wajib mencatat dan menginventarisir kegiatan ditentukan untuk kenaikan jabatan dan penilaian penetapan paling kurang 2 kali dalam setahun yaitu setiap 3 bulan sebelum periode kenaikan pangkat. Pasal 15 mengenai pejabat yang berwenang menetapkan angka kredit Direktur Jendral Bimbingan Masyarakat Islam bagi Penghulu Madya, Kepala Kantor Wilayah Departemen Agama Provinsi bagi Penghulu Muda, dan Kepala Kantor Depag Kabupaten/Kota bagi Penghulu Pertama serta menjelaskan mengenai tugas pejabat yang menetapkan angka kredit. Pasal 16 mengenai Anggota Tim Penilai Jabatan Penghulu syarat serta susunan anggota tim penilai angka kredit dengan masa jabatan 3 tahun. Pasal 17 mengenai Pegawai Negeri Sipil menjadi tim penilai dengan 2 masa jabatan diangkat kembali masa tenggang 1 jabatan, serta ketua tim penilai dapat diangkat tim pengganti. Pasal 18 mengenai tata kerja dan tata cara penilaian tim penilai Penghulu ditetapkan oleh Menteri Agama selaku Pimpinan Instansi Pembina Jabatan Fungsional Penghulu. Pasal 19 Usul penetapan angka kredit diajukan oleh Direktur Urusan Agama, Kepala Kantor Departemen Agama, dan Kepala Urusan Bidang Agama. Pasal 20 mengenai angka kredit digunakan untuk pertimbangan kenaikan jabatan dan tidak dapat diajukan keberatan oleh Penghulu.

Bab VII Pengangkatan dalam Jabatan Penghulu : Memuat 4 pasal yang menjelaskan tentang syarat format pegawai menduduki jabatan fungsional penghulu. Pasal 21 mengenai Pejabat yang berwenang mengangkat Pegawai Negeri Sipil dalam jabatan Penghulu, adalah Menteri Agama atau pejabat lain yang ditunjuk sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pasal 22 mengenai persyaratan untuk dapat diangkat pertama kali dalam jabatan Penghulu, pengangkatan melalui proses CPNS mengisi lowongan formasi jabatan, penentuan jenjang jabatan, serta kualifikasi pendidikan dan pelatihan. Pasal 24 mengenai pengangkatan PNS dari jabatan lain kedalam jabatan Penghulu serta menetapkan angka kredit dari pendidikan, pelayanan dan konsultasi nikah/rujuk, pengembangan kepenghuluan, pengembangan profesi, dan tugas penunjang Penghulu.

Bab VIII Pembebasan Sementara, Pengangkatan Kembali dan Pemberhentian dari Jabatan : Memuat 3 Pasal yang menjelaskan tentang ketentuan pembebasan sementara, pengangkatan kembali, dan pemberhentian dari jabatan fungsional penghulu. Pasal 25 mengenai Penghulu Pertama dibebaskan sementara dari jabatannya apabila dalam jangka waktu 5 (lima) tahun sejak diangkat dalam pangkat terakhir tidak dapat mengumpulkan angka kredit untuk kenaikan pangkat/jabatan setingkat lebih tinggi, Penghulu Madya dibebaskan sementara dari jabatannya apabila setiap tahun sejak diangkat dalam pangkatnya tidak dapat mengumpulkan paling kurang 20 (dua puluh) angka kredit dari kegiatan tugas pokok, serta pembebasan penghulu yaitu berupa: dijatuhi hukuman disiplin tingkat sedang, diberhentikan ditugaskan luar jabatan, menjalani cuti dan menjalani tugas belajar. Pasal 26 mengenai pembebasan Penghulu sementara serta pengangkatan kembali dari prestasi dibidang kepenghuluan. Pasal 27 mengenai sebab Penghulu diberhentikan diantaranya yaitu: dalam jangka 1 tahun tidak dapat mengumpulkan angka kredit untuk kenaikan

pangkat jabatan lebih tinggi, dalam jangka 1 tahun tidak dapat mengumpulkan angka kredit dan Dijatuhi hukuman disiplin tingkat berat dan telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap, kecuali hukuman disiplin penurunan pangkat. Pasal 28 mengenai Pembebasan sementara, pengangkatan kembali, dan pemberhentian dari Jabatan Penghulu ditetapkan oleh Menteri Agama selaku pejabat pembina kepegawaian atau pejabat lain yang ditunjuk olehnya.

Bab IX Penyesuaian Inpassing dalam Jabatan dan Angka Kredit : Memuat 1 Pasal. Pasal 29 yang menjelaskan tentang pengangkatan pertama pegawai dalam jabatan fungsional penghulu melalui proses inpassing, dengan ketentuan berijazah S1, pangkat Penata Muda, golongan ruang III/a nilai DP3 baik.

Bab X Ketentuan Lain-lain : Memuat 1 Pasal. Pasal 30 yang menjelaskan tentang kemungkinan penghulu dipindahkan ke jabatan dalam rangka peningkatan pengalaman da karir.

Bab XI Penutup : Memuat 4 Pasal yang menjelaskan tentang kemungkinan peninjauan kembali peraturan menyatakan tidak berlaku Kepmen PAN No. KEP/42/M.PAN/4/2004, dan petunjuk pelaksanaan peraturan ini ditindaklanjuti oleh Menteri Agama dan Kepala BKN. Pasal 31 mengenai perubahan mendasar dalam pelaksanaan tugas pokok Penghulu sehingga ketentuan dalam Peraturan ini tidak sesuai lagi, maka Peraturan ini dapat ditinjau kembali. Pasal 32 mengenai Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: KEP/42/M.PAN/4/2004 tentang Jabatan Fungsional Penghulu dinyatakan tidak berlaku. Pasal 33 mengenai Petunjuk pelaksanaan Peraturan ini diatur lebih lanjut oleh Menteri Agama dan Kepala Badan Kepegawaian Negara. Pasal 34 mengenai Peraturan ini mulai ditetapkan.

2. Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 11 Tahun 2007 tentang Pencatatan Nikah

Kelahiran Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 11 Tahun 2007 tanggal 21 Juli 2007 tentang Pencatatan Nikah. Sebelumnya kelahiran Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 11 Tahun 2007 tentang Pencatatan Nikah cukup mengundang perhatian banyak pihak, terutama di kalangan pelaksana Undang-Undang perkawinan. Hal ini dikarenakan diantaranya, pertama PMA Nomor 11 Tahun 2007 ini membatalkan Keputusan Menteri Agama (KMA) Nomor 477 Tahun 2004 tentang perihal yang sama. Pembaruan aturan pencatatan nikah dalam PMA Nomor 11 Tahun 2007 tentu saja menjadi pedoman aturan pencatatan nikah di KUA Kecamatan seluruh Indonesia saat ini. Lex specialist yang mengatur pencatatan nikah adalah PMA No. 11 Th. 2007 sebagai aturan khusus dari UU. No 22 Th. 1946 jo. UU. No. 32 Th. 1954 sebagai lex generalist-nya. Dalam PMA Nomor 11 Tahun 2007 aturan pencatatan nikah terdiri dari 21 BAB dan 43 Pasal. Diantaranya adalah:

BAB I Wewenang KUA : Memuat 1 Pasal yang menjelaskan tentang beberapa pengertian dan wewenang yang digunakan dalam peraturan ini. Diantaranya pengertian dari Kantor Urusan Agama, Kepala Seksi, Penghulu, Pembantu Pegawai Pencatat Nikah, Pengadilan, akta nikah, buku nikah, buku pendaftaran, dan akta rujukan kutipan buku Pencatatan rujukan.

BAB II Pegawai Pencatat Nikah (PPN) Memuat 3 Pasal yang menjelaskan, pengertian PPN sebagai Kepala KUA, pengertian Pembantu PPN, dan Mandat dari Pembantu PPN. Pasal 2 mengenai pengertian Pegawai Pencatat Nikah, PPN dijabat Kepala KUA, serta Kepala KUA yang menandatangani akta nikah, akta rujukan, buku nikah atau kutipan akta rujukan. Pasal 3 mengenai PPN diwakili oleh Penghulu atau Pembantu PPN, Pembantu PPN Pengangkatan, pemberhentian, dan penetapan

wilayah tugas Pembantu PPN dilakukan dengan surat keputusan Kepala Kantor Departemen Agama diberitahukan kepada Kepala KUA dan kepala desa/lurah di wilayah kerjanya. Pasal 4 mengenai pelaksanaan tugas Penghulu dan Pembantu PPN atas mandat Kepala KUA.

BAB III Pemberitahuan Kehendak Nikah : Memuat 1 pasal yang menjelaskan tentang kehendak nikah serta syaratnya. Pasal 5 mengenai pemberitahuan kehendak nikah disampaikan PPN diwilayah kecamatan tempat tinggal calon istri, pemberitahuan dan persyaratan formulir yang harus dilengkapi, kutipan buku/akta pendaftaran yang rusak, tidak terbaca dan hilang harus diganti dengan duplikat serta izin kawin yang berbahasa asing harus diterjemahkan bahasa indonesia.oleh penterjemah resmi.

BAB IV Persetujuan dan Dispensasi Usia Nikah : Memuat 3 Pasal yang menjelaskan mengenai Pernikahan dari persetujuan mempelai, calon mempelai berumur 21 tahun, dan umur minimal calon suami 19 tahun umur calon istri 18 tahun dispensasi bagi dibawahnya. Pasal 6 mengenai Pernikahan didasarkan persetujuan kedua calon mempelai. Pasal 7 mengenai calon mempelai yang belum mencapai usia 21 tahun harus mendapat izin orangtua. Pasal 8 mengenai apabila calon suami belum mencapai 19 tahun dan calon istri belum mencapai 18 tahun harus mendapat dispensasi nikah.

BAB V Pemeriksaan Nikah : Memuat 3 Pasal mengenai Pemeriksaan Nikah oleh PPN, Wilayah pemeriksaan, dan pemberitahuan kekurangan pemeriksaan. Pasal 9 mengenai pemeriksaan nikah oleh PPN tidak adanya halangan dari calon mempelai maupun wali nikah, hasil pemeriksaan ditulis di berita acara pemeriksaan nikah ditandatangani oleh PPN atau Petugas lain, apabila calon mempelai dan wali nikah tidak dapat membaca/menulis diganti cap jempol, serta pemeriksaan nikah dibuat 2

rangkap, disampaikan kepada KUA dan disimpan oleh petugas. Pasal 10 apabila calon mempelai dan wali nikah tinggal di luar kecamatan pemeriksaan dapat dilakukan di tempat tinggal yang bersangkutan, serta melakukan pemeriksaan wajib mengirimkan hasilnya kepada PPN di wilayah tersebut. Pasal 11 mengenai kekurangan persyaratan/ketentuan sebagaimana dengan memberitahukan kepada calon mempelai dan wali nikah atau wakilnya.

BAB VI Penolakan Kehendak Nikah :Memuat 1 Pasal mengenai pemberitahuan penolakan kehendak nikah. Pasal 12 mengenai pembuktian syarat-syarat nikah tidak terpenuhi atau terdapat halangan untuk menikah maka kehendak perkawinannya ditolak, PPN memberitahukan penolakan kepada calon mempelai dan wali nikah, serta calon mempelai dan wali nikah mengajukan keberatan kepada Pengadilan setempat.

BAB VII Pengumuman Kehendak Nikah : Memuat 1 Pasal mengenai PPN mengumumkan kehendak Nikah. Pasal 13 mengenai persyaratan telah dipenuhi PPN mengumumkan kehendak nikah, pengumuman kehendak nikah diketahui oleh umum didesa tempat tinggal, serta pengumuman tersebut dilakukan selama 10 hari.

BAB VIII Pencegahan Perkawinan : Memuat 2 Pasal mengenai pencegahan Perkawinan dari Pengadilan kepada PPN, dan pelarangan pencatatan nikah bagi PPN. Pasal 14 mengenai pencegahan pernikahan dilakukan oleh keluarga atau wali apabila terdapat alasan menghalangi dilakukannya pernikahan. Serta pencegahan pernikahan diajukan ke Pengadilan atau kepada PPN di wilayah hukum tempat pernikahan. Pasal 15 mengenai PPN dilarang membantu pelaksanaan dan mencatat nikah apabila persyaratan tidak terpenuhi dan mengetahui adanya pelanggaran ketentuan/persyaratan nikah.

BAB IX Akad Nikah : Memuat 10 Pasal mengenai waktu pelaksanaan Akad Nikah, wilayah Akad Nikah dihadapan PPN dan Pembantu PPN, syarat wali Akad Nikah, syarat saksi Akad Nikah, ketentuan wali Akad Nikah, tempat Akad Nikah di KUA atau di luar KUA, perjanjian calon suami-istri, sighth taklik talak suami, pembacaan/penandatanganan taklik talak, dan perjanjian/penandatanganan taklik talak dalam pemeriksaan nikah. Pasal 16 mengenai akad nikah tidak dilaksanakan sebelum pengumuman serta pengecualian terhadap jangka waktu karena suatu alasan yang penting. Pasal 17 mengenai akad nikah dihadapan PPN dari wilayah tempat tinggal calon istri, serta apabila akad nikah di luar wilayah calon istri harus memberitahukan kepada PPN wilayah calon istri. Pasal 18 mengenai syarat akad nikah terdapat wali nasab, syarat wali nasab, pernikahan wali nasab dapat diwakilkan kepada PPN, Pembantu PPN, Penghulu atau Petugas yang memenuhi syarat, Kepala KUA Kecamatan ditunjuk menjadi wali nikah, serta adhalnya wali ditetapkan keputusan pengadilan. Pasal 19 mengenai akad nikah sekurangnyanya 2 orang saksi, syarat saksi, serta PPN, Penghulu dan Pembantu PPN dapat diterima sebagai saksi. Pasal 20 mengenai akad nikah dihadiri calon suami, calon suami yang tidak hadir dapat dilakukan, persyaratan wali, serta surat kuasa disahkan oleh PPN. Pasal 21 mengenai akad nikah dilaksanakan di KUA serta atas permintaan calon pengantin dapat dilaksanakan di luar KUA. Pasal 22 mengenai calon mempelai dapat mengadakan perjanjian perkawinan, materi perjanjian tidak boleh bertentangan dengan hukum Islam atau peraturan perundangan, perjanjian ditulis diatas kertas bermaterai di tandatangani calon mempelai disaksikan sekurang-kurangnya 2 orang saksi serta dibuat 3 rangkap. Pasal 23 mengenai sumai dapat menyatakan sighth taklik talak, sigat tersebut sah apabila ditandatangani suami, ditetapkan oleh Menteri Agama, serta sigat taklik dapat dicabut kembali. Pasal 24 mengenai suami mewakilkan qabulnya kepada

orang lain pembacaan dan taklik talak oleh suami pada waktu lain dihadapan PPN, Penghulu dan Pembantu PPN di tempat akad nikah dilaksanakan serta hal suami menolak membacakan dan mendatangi sigat taklik istri dapat mengajukan keberatan ke Pengadilan. Pasal 25 mengenai perjanjian perkawinan dan sigat taklik talak sebagaimana dimaksud dalam daftar pemeriksaan.

BAB X Pencatatan Nikah :Memuat 2 pasal mengenai ketentuan dalam pencatatan nikah, dan penandatanganan buku nikah yang sah.Pasal 26 mengenai PPN mencatat peristiwa nikah dalam akta nikah, akta nikah ditandatangani oleh suami, istri, wali, saksi dan PPN, serta disimpan setempat dan Pengadilan dilaporkan di kantor kependudukan wilayah setempat. Pasal 27 mengenai buku nikah sah apabila ditandatangani oleh PPN serta diberikan kepada suami dan sitri setelah proses akad selesai.

BAB XI Pencatatan Nikah Warga Negara di Luar Negeri : Memuat 1 Pasal mengenai pencatatan nikah bagi warga indonesia yang di luar Negeri sesuai Keputusan Bersama Menteri Agama.Pasal 28 mengenai Pencatatan Nikah di luar negeri diatur dalam Keputusan Bersama Menteri Agama Republik Indonesia dan Menteri Luar Negeri RepublikIndonesia nomor 589 Tahun 1999 dan Nomor 182/OT/X/99/01 Tahun 1999 tentang Petunjuk Pelaksanaan Perkawinan Warga Negara Indonesia di Luar Negeri.

BAB XII Pencatatan Rujuk : Memuat 2 Pasal mengenai petunjuk pencatatan rujuk di hadapan PPN, dan Kutipan buku pencatatan rujuk.Pasal 29 mengenai suami dan istri yang akan melakukan rujuk memberitahukan kepada PPN, PPN atau petugas sebagaimana dimaksud memeriksa, meneliti, dan menilai syarat rujuk, serta suami mengucapkan ikrar rujuk mencatat peristiwa rujuk ditandatangani suami, istri, serta

saksi-saksi. Pasal 30 mengenai kutipan buku pencatatan rujuk sah apabila ditandatangani oleh Kepala KUA sebagai PPN, diberikan kepada suami dan istri serta KUA menyampaikan pemberitahuan rujuk kepada pengadilan untuk pengambilan buku nikah.

BAB XIII Pendaftaran Cerai Talak dan Cerai Gugat: Memuat 1 Pasal mengenai persyaratan pendaftaran peristiwa perceraian dan talak di hadapan Kepala KUA. Pasal 31 mengenai salinan penetapan pengadilan PPN yang mewilayahi tempat tinggal istri berkewajiban mendaftarkan/mencatat peristiwa perceraian dalam buku pendaftaran cerai talak atau buku pendaftaran cerai gugat, daftar buku/catatan tersebut meliputi tempat dan tanggal kejadian perceraian, serta daftar/catatan tersebut ditandatangani Kepala KUA sebagai PPN.

BAB XIV Sarana : Memuat 1 Pasal mengenai berkas pemeriksaan akta maupun formulir. Pasal 32 mengenai Blangko pemeriksaan nikah, akta nikah, buku nikah, akta rujuk, kutipan akta rujuk dengan keputusan Menteri Agama dan disediakan oleh Direktorat yang membidangi urusan agama Islam, serta formulir tersebut diadakan oleh kantor wilayah Departemen Agama Provinsi.

BAB XV Tata Cara Penulisan : Memuat 2 Pasal mengenai pengisian blangko dalam pemeriksaan atau pendaftaran dan perbaikan atau perubahan berkas yang menyangkut biodata. Pasal 33 mengenai pengisian blangko pendaftaran. Pemeriksaan, dan peristiwa nikah, cerai/talak dan rujuk ditulis huruf balok menggunakan tinta hitam serta penulisan dilakukan menggunakan mesin ketik atau komputer. Pasal 34 mengenai perbaikan penulisan dilakukan dengan mencoret kata yang salah kemudian menulis kembali perbaikannya dengan dibubuhi paraf PPN dan diberi stempel KUA,

serta perubahan yang menyangkut biodata berdasarkan kepada putusan pengadilan pada wilayah bersangkutan.

BAB XVI Penerbitan Duplikat : Memuat 1 pasal mengenai penerbitan duplikat buku nikah/kutipan putusan cerai maupun akta rujuk. Pasal 35 mengenai penerbitan duplikat buku nikah, duplikat kutipan putusan cerai dan duplikat kutipan akta rujuk yang hilang atau rusak, dilakukan oleh PPN berdasarkan surat keterangan kehilangan atau kerusakan dari kepolisian setempat.

BAB XVII Pencatatan Perubahan Status : Memuat Memuat 2 Pasal mengenai prosedur perubahan status yang dilakukan PPN/Kepala KUA, dan pencatatan perubahan status dari beristri lebih dari 1 dan pemberitahuan kepada PPN. Pasal 36 mengenai PPN membuat catatan perubahan status pada buku pendaftaran talak atau cerai, catatan perubahan status meliputi: tempat tinggal, nomor buku nikah serta tandatangani Kepala KUA, serta apabila perceraianya di daftar tempat lain wajib memberitahukan pernikahan kepada PPN tempat pendaftaran perceraian. Pasal 37 mengenai dalam hal suami beristri lebih dari seorang PPN membuat catatan dalam akta nikah bahwa menikah lagi, catatan tersebut meliputi: tempat tinggal, nomor buku nikah serta tandatangani Kepala KUA, serta wajib memberitahukan kepada PPN tempat terjadinya pernikahan sebelumnya.

BAB XVIII Pengamanan Dokumen : Memuat 1 Pasal mengenai penyimpanan pencatatan nikah,cerai, talak dan rujuk oleh Kepala KUA. Pasal 38 mengenai Kepala KUA melakukan penyimpanan dokumen, penyimpanan tersebut dilakukan di Kantor KUA dengan aspek keamanan, serta jika terjadi kerusakan atau kehilangan maka Kepala KUA melaporkan kepada Kepala Departemen Agama Kabupaten/Kota dan kepolisian.

BAB XIX Pengawasan : Memuat 1 Pasal mengenai pengawasan pelaksanaan tugas Penghulu dan Pembantu PPN oleh Kepala KUA. Pasal 39 mengenai Kepala KUA kecamatan melakukan pengawasan pelaksanaan tugas Penghulu dan Pembantu PPN, wajib melaporkan hasil pencatatan nikah, talak/rujuk, secara periodik kepada Kepala Kantor Departemen Agama Kabupaten/Kota, Kepala Seksi dapat melakukan pemeriksaan langsung ke KUA, hasil pemeriksaan dalam bentuk Berita Acara Pemeriksaan ditandatangani Kepala Seksi dan Kepala KUA yang bersangkutan, serta dilaporkan kepada Kepala Kantor Departemen Kabupaten/Kota dan seterusnya kepada Kepala Kantor Wilayah Departemen Agama Provinsi.

BAB XX Sanksi : Memuat 1 Pasal mengenai PPN dan Penghulu yang melanggar ketentuan. Pasal 40 mengenai PPN dan Penghulu yang melanggar ketentuan dikenakan sanksi administratif sesuai peraturan perundangan yang berlaku serta Pembantu PPN yang melanggar dikenakan sanksi pemberhentian.

BAB XXI Ketentuan Penutup : Memuat 3 Pasal mengenai Keputusan Menteri Agama Nomor 477 Tahun 2004 dinyatakan tidak berlaku, peraturan yang berlaku pada tanggal tersebut, dan memerintahkan penempatannya dalam berita Negara Republik Indonesia. Pasal 41 mengenai Keputusan Menteri Agama Nomor 477 Tahun 2004 dinyatakan tidak berlaku. Pasal 42 mengenai peraturan ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan. Pasal 43 mengenai memerintahkan peraturan ini penempatannya dalam berita Negara Republik Indonesia

E. Wewenang Pemerintahan

Dalam suatu organisasi pemerintahan yang bertindak sebagai administrator (fungsi pelayanan) bagi negara, termasuk aparatur negara maupun dalam institusi di bawah pemerintah, mulai dari presiden sampai dengan pejabat daerah. Untuk itulah

dalam Hukum Administrasi Negara setiap aparatur negara berhak memiliki wewenang dalam pelaksanaan serta penyelenggaraan dalam bidang pemerintahan. Wewenang atau otoritas merupakan hak bagi setiap orang dalam mengeluarkan instruksi terhadap orang lain dan untuk mengawasi bahwa semua akan ditaati. Wewenang merupakan kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum publik dapat juga dianggap sebagai hak untuk melaksanakan suatu urusan pemerintahan.⁷⁴

Menurut peraturan perundang-undangan, Tugas servis publik pemerintah sebagai tindakan Administrasi negara didasarkan pada ketentuan UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu:

Ayat (1): Tata Usaha Negara adalah Administrasi negara yang melaksanakan fungsi untuk menyelenggarakan urusan pemerintah baik dipusat maupun di daerah.

Ayat (2) : Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah Badan atau Pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dari ketentuan itu Ayat (2) diatas dapat diketahui bahwa para pejabat Tata Usaha Negara hanya dapat menjalankan pemerintahan bila berdasarkan perundang-undangan yang berlaku.

Menurut Philips Hadjon, (1997, 130) kewenangan membuat keputusan hanya dapat diperoleh dengan dua cara, yaitu dengan atribusi atau dengan delegadsi. Berikut adalah sumber wewenang Pemerintahan:

⁷⁴Anggriani, Jum, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Graha Ilmu, 2012), h.87.

a. Atribusi

Menurut Rusjidi Ranggawidjaja (1998, 18) pengertian Atribusi adalah: Pemberian kewenangan kepada badan/lembaga/pejabat negara tertentu yang diberikan oleh pembentuk UUD maupun pembentuk Undang-Undang. Pengertian atribusi dan delegasi berdasarkan *Algemeen Bepalengene van Administratief Recht* adalah sebagai berikut. “*Van attributie van bevoegheid kan worden gesproken wanneer de wet (in toekent*” (Atribusi wewenang dikemukakan bila undang-undang menyerahkan wewenang tertentu kepada organ tertentu).⁷⁵ Dalam hal ini berupa penciptaan wewenang baru untuk dan atas nama yang diberi wewenang tersebut. Jadi atribusi merupakan kewenangan baru yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Misalnya:

- 1) Keuangan Pusat diberikan oleh Daerah, sehingga menjadi urusan Daerah untuk mengelolanya.
- 2) Atribusi kekuasaan pembentukan peraturan dalam UUD 1945 diberikan kepada:
 - a) Presiden dan DPR dalam pembentukan Undang-Undang.
 - b) Presiden dalam pembentukan PP dan Perpu.⁷⁶

Legislator yang kompeten untuk memberikan atribusi wewenang pemerintahan itu dibedakan antara:

- 1) Yang berkedudukan sebagai original legislator, di negara kita ditingkat pusat adalah MPR sebagai pembentuk Konstitusi dan Presiden bersama DPR membentuk Undang-Undang, sedangkan ditingkat daerah adalah DPRD dan Pemerintah Daerah.
- 2) Yang bertindak sebagai delegated legislator, seperti Presiden yang berdasar pada ketentuan Undang-Undang mengeluarkan suatu peraturan pemerintah (PP)

⁷⁵HR Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2006), h. 106.

⁷⁶Anggriani, Jum, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Graha Ilmu, 2012), h. 89.

dimana diciptakan wewenang pemerintahan kepada badan atau jabatan Tata Usaha Negara tertentu.

b. Delegasi (Delegasi kewenangan)

Menurut Indroharto (1999, 91) delegasi adalah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh badan atau jabatan Tata Usaha Negara (TUN) yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintah secara atributif kepada badan atau pejabat TUN lainnya. Dalam hal delegasi disebutkan. “...*Te verstaan de overdracht van die bevoegtheid door het bestuursorgan waaraan deze is gegeven, aan een ander organ, dat de overgedragen bevoegdheid als eigen bevoegdheid zal uitoefenen*” (...berati pelimpahan wewenang oleh organ pemerintahan yang telah diberi wewenang, kepada organ lainnya, yang akan melaksanakan wewenang yang telah dilimpahkan itu sebagai wewenangnya sendiri).⁷⁷

Jadi suatu delegasi selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang. Dapat diartikan delegasi kewenangan adalah: pelimpahan atau penyerahan kewenangan yang telah ada dari badan/lembaga/pejabat negara kepada badan/lembaga/pejabat negara yang lain. Lebih ringkasnya, delegasi adalah pemindahan atau pengalihan suatu kewenangan dari pejabat yang lebih tinggi kepada yang lebih rendah.⁷⁸

Badan/lembaga/pejabat yang menyerahkan atau melimpahkan wewenang tersebut disebut juga sebagai *delegans*. Sedangkan, dengan adanya penyerahan tersebut, maka kewenangan dan tanggung jawab beralih kepada penerima kewenangan, yang dinamakan *delegataris*. Contoh delegansi kewenangan:

⁷⁷HR Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2006), h. 106.

⁷⁸Anggriani, Jum, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Graha Ilmu, 2012), h.90.

Mendagri (*delegans*) memberikan wewenangnya kepada gubernur (*delegataris*) selaku pimpinan di daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan di daerah.

c. Sub Delegasi

Sub delegasi adalah pelimpahan atau pengalihan kewenangan dan tanggung jawab kepada badan pemerintah lain.⁷⁹ Misalnya:

Depdagri dilimpahkan kepada Gubernur dan dari Gubernur dilimpahkan lagi kepada Kepala Dinas.

d. Mandat atau Pemberian Kuasa (Mandaatsverlening)

Philips Hadjon (1997, 130) mengatakan bahwa di dalam mandat tidak ada sama sekali pengakuan kewenangan atau pengalih-tanganan kewenangan. Di dalam Algemene Wet Bestuursrecht (Awb), mandat berarti, “*Het door een bestuurgeaan aan een ander verlenen van bevoegheid in zijn naam besluiten te nemen*” yaitu (pemberian wewenang oleh organ pemerintahan kepada organ lainnya untuk mengambil keputusan atas namanya).⁸⁰

Indroharto (1999, 92) berpendapat bahwa dalam mandat tidak ada sama sekali suatu pemberian wewenang baru atau pelimpahan wewenang dari badan atau pejabat TUN yang satu kepada yang lain, sehingga tidak terjadi perubahan mengenai distribusi kewenangan yang telah ada. Yang ada hanya suatu hubungan intern antara atasan dan bawahan.⁸¹ Misalnya:

⁷⁹Jum, *Hukum*, h. 91.

⁸⁰HR Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2006), h. 107.

⁸¹Anggriani, Jum, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Graha Ilmu, 2012), h.92.

Mendagri dengan Dirjen/Irjennya, dimana Menteri (*mandans*) menugaskan Dirjen/Irjennya (*mandataris*) untuk atas nama Mendagri melakukan suatu tindak hukum dan mengeluarkan keputusan Tata Usaha Negara (TUN) tertentu.

Jadi yang berwenang dan bertanggung jawab tetap ada pada Menteri. Dalam hal mandat, Menteri dapat sewaktu-waktu memberikan petunjuk-petunjuk umum maupun khusus kepada mandataris dalam rangka pelaksanaan tugas yang dimandatkan. Menteri juga sewaktu-waktu dapat mengambil putusan sendiri. Hal ini berbeda dengan delegasi, yang pada prinsipnya selama pendelegasian itu berjalan, maka menteri kehilangan wewenang yang telah didelegasikan.

Hal ini karena pada dasarnya, penerima mandat ini bukan pihak lain dari pemberi mandat. Untuk memperjelas perbedaan antara delegasi dan mandat menurut Philipus M. Hadjon dapat dilihat pada gambar tabel dibawah ini:⁸²

Tabel 2 Perbedaan Mandat dan Delegasi

No	Kewenangan	Mandat	Delegasi
a.	Prosedur Pelimpahan	Dalam hubungan rutin atasan-bawahan: hal biasa kecuali dilarang secara tegas.	Dari suatu organ pemerintahan kepada organ lain: dengan peraturan perundang-undangan.
b.	Tanggung jawab dan tanggung gugat	Tetap pada pemberi mandat.	Tanggung jawab dan tanggung gugat beralih kepada delegataris.
c.	Kemungkinan si pembuat pemberi menggunakan wewenang itu lagi	Setiap saat dapat menggunakan sendiri wewenang yang dilimpahkan itu.	Tidak dapat menggunakan wewenang itu lagi kecuali setelah ada pencabutan dengan berpegang pada asas "contrarius actus".

⁸²HR Ridwan, *Hukum Administrasi NegaraI*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2006), h. 107.

BAB III

METODE PENELITIAN

1) Jenis Penelitian

Pembahasan Optimalisasi Peran Penghulu dan PPN mengenai Legalitas Pencatatan Pernikahan (Studi Kasus Kantor Urusan Agama Kecamatan Sukun Kota Malang) merupakan penelitian yuridis empiris atau *Sociological Jurisprudence*. Pound menunjuk Studi ini sebagai studi “sosiologi yang sebenarnya,” yang didasarkan pada suatu konsep yang memandang hukum sebagai satu alat pengendalian sosial. Lloyd menuliskannya sebagai suatu yang memanfaatkan tehnik-tehnik empiris. Hal itu berkaitan dengan pertanyaan mengapa perangkat hukum dan tugas-tugasnya dibuat, sosiologi hukum memandang hukum sebagai produk suatu sistem sosial dan sebagai alat untuk mengendalikan dan mengubah sistem itu.⁸³ Oleh karenanya, dalam penelitian ini selalu dikaitkan masalah sosial, dalam arti data yang berkaitan untuk melihat hukum dari paradigma yang berbeda. Penelitian ini akan dideskripsikan dan disertai analisa-analisa semaksimal mungkin kemampuan peneliti, sehingga diharapkan benar-benar valid.

2) Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang digunakan yaitu pendekatan hukum empiris, ilmu hukum empiris adalah ilmu hukum yang memandang hukum sebagai fakta yang dapat *dikonstatasi* atau diambil dan bebas nilai. Pengertian bebas nilai yang dimaksud disini, adalah bahwa pengkajian terhadap ilmu hukum tidak boleh tergantung atau dipengaruhi oleh penilaian pribadi si peneliti.⁸⁴

⁸³Ali Achmad, *Menguak Teori Hukum (legal theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence)*, (Jakarta:Kencana, 2009), h. 103.

⁸⁴Johan Nasution Bahder, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, (Bandung: CV Mandar Maju, 2008), h. 81.

Data yang dikumpulkan bukan berupa angka-angka, melainkan data tersebut berdasarkan naskah wawancara, catatan lapangan, memo, dokumen pribadi, dokumen resmi lainnya. Sehingga menjadi tujuan dari penelitian kualitatif ini adalah ingin menggambarkan realita empirik dibalik fenomena secara mendalam. Oleh karena itu penggunaan pendekatan kualitatif dalam penelitian ini adalah dengan mencocokkan antara realita empirik dengan teori yang berlaku dengan menggunakan metode deskriptif.⁸⁵ Lokasi dalam penelitian ini berada di Kantor Urusan Agama Kecamatan Sukun Kota Malang.

3) Sumber Data

Dalam penelitian ini penulis menggunakan sumber-sumber data, untuk mendapatkan data yang penulis gunakan sebagai berikut :

a) Data Primer

Data primer merupakan data yang diperoleh langsung dari lapangan dengan mengadakan tinjauan langsung pada obyek yang diteliti. Biasanya instrumen penelitian yang digunakan dalam penelitian atau pengkajian ilmu hukum empiris terdiri dari: wawancara langsung dan mendalam, penggunaan kuisioner, observasi atau survei lapangan.⁸⁶

b) Data Sekunder

Sumber data sekunder merupakan sumber bahan yang memberikan penjelasan sebagai petunjuk mengenai sumber data primer. Sebagai bahan hukum sekunder yang terutama adalah buku-buku hukum termasuk skripsi, tesis, dan disertasi hukum dan jurnal-jurnal hukum.⁸⁷ Bahan hukum yang lain seperti peraturan perundangan yaitu

⁸⁵Lexy Moeleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif* (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2005), h.131.

⁸⁶Johan Nasution Behder, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, (Bandung: CV Mandar Maju, 2008), h. 166.

⁸⁷Mahmud Marzuki Peter, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Grup, 2007), h. 155.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 tentang Pencatatan Nikah, Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. PER/62/M.PAN/6/2005 tentang Jabatan Fungsional Penghulu dan Angka Kreditnya dan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Negara..

4) Metode Pengumpulan Data

a) Observasi

Observasi atau Survei Lapangan dilakukan dengan tujuan untuk menguji Hipotesis dengan cara mempelajari dan memahami tingkah laku hukum masyarakat yang dapat diamati dengan mata kepala.⁸⁸ Dalam observasi ini peneliti melakukan obyek pengamatan terhadap obyek yaitu Penghulu dan Kepala Kantor Urusan Agama di Jalan Randu Jaya Nomor 02 Kecamatan Sukun Kota Malang.

b) Wawancara

Dalam teknik wawancara, pewawancara (*interviewer*) mengajukan pertanyaan dan yang di wawancarai (*interviewee*) untuk memberikan jawaban. Teknik wawancara yang digunakan peneliti adalah teknik wawancara yang tidak terstruktur,⁸⁹ artinya pedoman wawancara hanya dibuat dengan garis besar yang akan dipertanyakan dan pelaksanaan pertanyaan mengalir seperti percakapan sehari-hari. Wawancara ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana pertimbangan Penghulu maupun Kepala KUA dalam memeriksa pencatatan pernikahan yang berkaitan dengan penelitian ini. Dalam hal ini yang menjadi *interviewee* adalah Achmad Shampton S,HI sebagai Kepala KUA Kecamatan Sukun Kota Malang, Ahmad Imam Muttaqin S,HI selaku Penghulu Kecamatan Sukun Kota Malang, Ahmad Hadiri, S.Ag., M. HI selaku Penghulu

⁸⁸Behder, *Metode*, h.168.

⁸⁹LexyMoleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*(Bandung: RemajaRosdaKarya, 2006), h. 191.

Kecamatan Klojen Kota Malang dan H Muhammad Amin S,Ag sebagai Kepala KUA Kecamatan Dau Kabupaten Malang.

c) Dokumentasi

Salah satu metode yang digunakan untuk mencari data yang otentik yang bersifat dokumentasi dilakukan dengan cara mencari dan mempelajari data-data dari catatan-catatan, transkrip, berkas, majalah, surat kabar dan sebagainya yang berkaitan dengan penelitian skripsi ini atau catatan penting lainnya. Adapun yang dimaksud dengan dokumen di sini adalah data.

5) Metode Pengolahan Data

Tehnik pengolahan data yaitu menjelaskan langkah-langkah pengolahan data yang terkumpul, atau penelitian kembali dengan pencegahan validitas data, proses pengklasifikasian data dengan mencocokkan pada masalah yang ada, mencatat data secara sistematis dan konsisten dan dituangkan dalam rancangan konsep sebagai dasar utama analisis.⁹⁰ Dan untuk menghindari agar tidak terjadi banyak kesalahan dan mempermudah pemahaman, maka peneliti dalam menyusun skripsi ini melakukan beberapa upaya diantaranya yaitu :

a. *Editing data*

Mereduksi data berarti merangkum, memilih hal-hal yang pokok, memfokuskan pada hal-hal yang penting, dengan dicari kefokuskan pada peran Penghulu dan Kepala KUA. Pada pereduksian data ini peneliti dapat memproses data untuk mendapatkan temuan dan mengembangkan penelitian ini secara signifikan. Setelah diadakan perangkuman data, maka peneliti akan mengedit dari semua data

⁹⁰Saifullah, *Metode Penelitian* (Malang: Fak. Syariah UIN Malang, 2006), h. 57.

yang terkumpul, baik data primer maupun sekunder dan kemudian diolah pada tahap selanjutnya.

b. *Klasifikasi data*

Dalam menyusun skripsi ini, peneliti menyusun sesuai dengan kategori atau diklasifikasikan. Kategorisasi yaitu upaya memilah-milah setiap satuan kedalam bagian-bagian yang memiliki kesamaan.⁹¹ Untuk itu data akan disusun sesuai dengan kategori atau diklasifikasikan. Setelah itu diberikan label pengumpulan tersendiri sehingga saling berkaitan dengan judul Implementasi Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 Mengenai Peran Penghulu dan Kepala Kantor Urusan Agama Dalam Pencatatan Pernikahan (Studi di Kantor Urusan Agama Kecamatan Sukun Kota Malang).

c. *Verifikasi data*

Verifikasi data adalah pembuktian kebenaran data untuk menjamin validitas data yang telah terkumpul. Verifikasi ini dilakukan dengan cara menemui sumber data (informan) dan memberikan hasil wawancara dengannya untuk ditanggapi apakah data tersebut sesuai dengan yang di informasikan olehnya atau tidak. Disamping itu, untuk sebagian data peneliti memverifikasinya dengan cara triangulasi, yaitu mencocokkan (*cross-check*) antara hasil wawancara dengan informan yang satu dengan pendapat informan lainnya, sehingga dapat disimpulkan secara proporsional.⁹²

d. *Analisis data*

Analisis data yaitu mengelompokkan data dengan mempelajari data kemudian memilah data-data yang telah dikumpulkan untuk mencari data-data penting mana yang harus dipelajari. Menurut Bogdan dan Taylor, analisa data adalah proses merinci usaha secara formal untuk menemukan tema dan merumuskan ide yang seperti

⁹¹Lexy Moeleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif* (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2005), h.288.

⁹²M Amin Abdullah, *Metodologi Penelitian Agama: Pendekatan Multidisipliner* (Yogyakarta: Kurnia Kalam Semesta, 2006), h.223.

disarankan oleh data dan sebagai usaha untuk memberikan bantuan pada tema dan ide itu.⁹³

Tehnik analisa pada dasarnya adalah analisis deskriptif, diawali dengan mengelompokkan data dan informasi yang sama menurut subaspek dan selanjutnya melakukan interpretasi untuk memberi makna terhadap tiap subaspek dan hubungannya satu sama lain. Kemudian setelah itu dilakukan analisa atau interpretasi keseluruhan aspek untuk memahami makna hubungan antara aspek yang satu dengan lainnya dan dengan keseluruhan aspek yang menjadi pokok permasalahan penelitian yang dilakukan secara induktif sehingga memberikan gambaran hasil secara utuh.⁹⁴Selanjutnya peneliti melakukan analisis fakta-fakta sosial melalui peran Penghulu dan Kepala KUA di Kecamatan Sukun serta Kepala KUA Kecamatan Dau dengan menjelaskan bantuan hukum melalui perundangan yang berlaku atau sebaliknya hukum itu dijelaskan melalui bantuan fakta-fakta sosial yang ada dan berkembang.

⁹³Saifullah, *Metode Penelitian* (Malang: Fak. Syariah UIN Malang, 2006), h.59.

⁹⁴Johan Nasution Behder, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, (Bandung: CV Mandar Maju, 2008), h. 174.

BAB IV

PAPARAN DATA DAN ANALISIS DATA

A. Fungsi dan Wewenang Peran Penghulu dan Kepala Kantor Urusan Agama

Pegawai Pencatat Nikah (PPN) dan Penghulu pada setiap peristiwa pernikahan pada hakekatnya mempunyai fungsi ganda, karena disamping tugas pokoknya menceramahi dan mencatat pernikahan, juga sekaligus memandu acara akad nikah agar pelaksanaannya dapat berlangsung dengan baik dan hidmat. Namun, selama ini masih terdapat kebingungan terhadap dua instansi pemerintah ini yaitu Kepala KUA dan Penghulu. Banyak diantara masyarakat sekitar kita yang masih menganggap PPN itu adalah Penghulu atau sebutan lain dari Penghulu adalah pegawai yang mencatatkan perkawinan (PPN).

Dalam PMA Nomor 11 Tahun 2007 mengenai pencatatan pernikahan Pasal 2 Ayat (1) yang berbunyi:

Pegawai Pencatat Nikah yang selanjutnya disebut PPN adalah pejabat yang melakukan pemeriksaan persyaratan, pengawasan dan pencatatan peristiwa nikah/rujuk, pendaftaran cerai talak, cerai gugat, dan melakukan bimbingan perkawinan.

Selain itu dalam PMA Nomor 11 Tahun 2007 Pasal 2 Ayat (1) dikatakan bahwa “PPN dijabat oleh Kepala KUA”, Sedangkan Pegawai Pencatat Nikah (PPN) dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: PER/62/M.PAN/6/2005 tentang Jabatan Fungsional Penghulu dan Angka Kreditnya Pasal 1 Ayat (1) berbunyi:

Penghulu adalah Pegawai Negeri Sipil sebagai Pegawai Pencatat Nikah yg ` diberi tugas, tanggung jawab, wewenang dan hak secara penuh oleh Menteri

Agama atau pejabat yang ditunjuk sesuai dengan peraturan perundang-undangan yg berlaku untuk melakukan penugawasan nikah/rujuk menurut agama Islam dan kegiatan kepenghuluan.

Terdapat 2 peraturan yang berbeda dalam penyebutannya sebagai PPN (Pegawai Pencatat Nikah), diantaranya yaitu Kepala KUA sebagai PPN dan Penghulu sebagai PPN.

Skema 1 Pegawai Pencatat Nikah

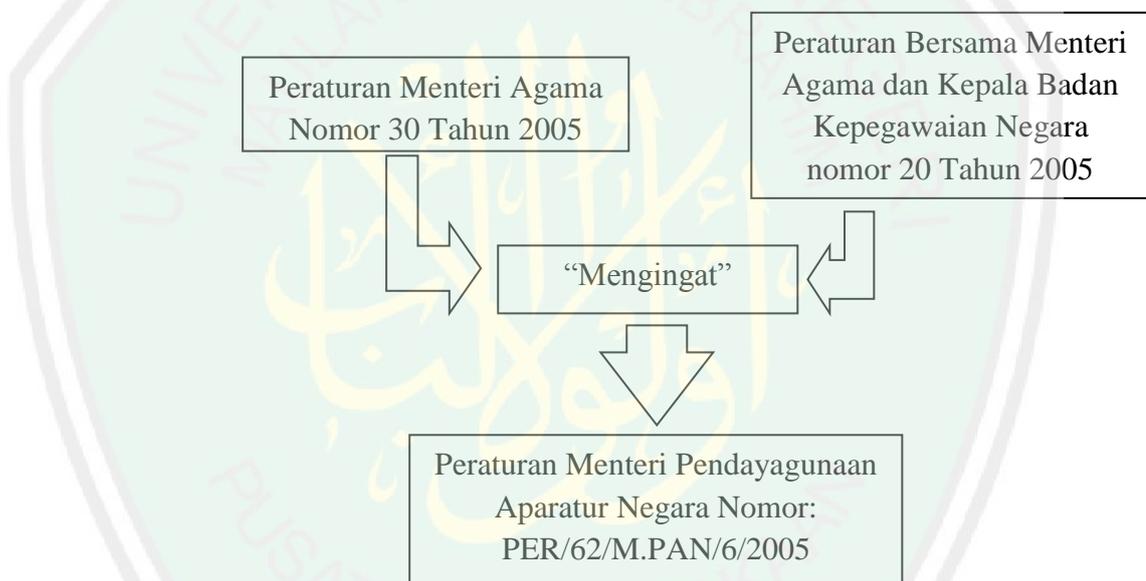


PMA Nomor 11 Tahun 2007 menetapkan beberapa peraturan mengenai pencatatan nikah yang terbaru sejak pembatalan Keputusan Menteri Agama (KMA) Nomor 477 Tahun 2004 melalui ketentuan pada Pasal 41 PMA Nomor 11 Tahun 2007. Dalam perspektif keabsahan peraturan atau perundang-undangan dapat dikatakan bahwa terdapat beberapa ketentuan PPN maupun Kepenghuluan dalam PMA Nomor 11 Tahun 2007 yang bertentangan.

Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: PER/62/M.PAN/6/2005 tentang Jabatan Fungsional Penghulu dan Angka Kreditnya merupakan peraturan atas dasar pengembangan karier dan peningkatan

kualitas profesionalisme Pegawai Negeri Sipil yang menjalankan tugas di bidang kepenghuluan. Terdapat peraturan lain dibidang kepenghuluan yang merujuk pada Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: PER/62/M.PAN/6/2005 diantaranya yaitu Peraturan Menteri Agama Nomor 30 Tahun 2005 tentang Wali Hakim dan Peraturan Bersama Menteri Agama dan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 20 Tahun 2005, Nomor 14 a Tahun 2005 tentang Petunjuk Pelaksanaan Jabatan Fungsional Penghulu dan Angka Kreditnya.

Skema 2 Dasar Hukum Peran Penghulu



Dalam peraturan perundang-undangan “mengingat” merupakan dasar hukum. Peraturan tersebut terdapat pada Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundangan-undangan. Dasar hukum tersebut memuat dasar kewenangan pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Perundangan yang memerintahkan pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Jadidasar hukum dari Peraturan Menteri Agama Nomor 30 Tahun 2005 dan Kepala Badan Kepegawaian Negara nomor 20 Tahun 2005, Nomor 14 a Tahun 2005 adalah Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: PER/62/M.PAN/6/2005.

Dari peraturan tersebut, apabila dikaitkan dengan aturan tentang jabatan fungsional Penghulu dan pencatatan nikah, maka pengangkatan pegawai dalam jabatan fungsional Penghulu dan Pegawai Pencatat Nikah merupakan untuk meningkatkan komitmen terhadap fungsi dan wewenang, sehingga dapat terlaksana dengan baik.

Berikut adalah peran pegawai dalam tugas, fungsi, dan wewenang Penghulu serta Kepala Kantor Urusan Agama berdasarkan Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 tentang Pencatatan Nikah dan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: Per 62/M.PAN/6/2005 tentang Jabatan Fungsional Penghulu dan Angka Kreditnya:

1. Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: Per 62/M.PAN/6/2005 tentang Jabatan Fungsional Penghulu.

Kementerian semenjak didirikan mengalami pasang surut fungsinya. Terakhir keberadaan lembaga ini diatur dalam Keppres No. 101 Tahun 2001 tentang Kedudukan tugas, fungsi, kewenangan, susunan organisasi, dan tata kerja Menteri Negara. Sebagai sebuah Kementerian Negara, lembaga ini bertugas membantu presiden dalam merumuskan kebijakan dan koordinasi dibidang pendayagunaan aparatur negara. Untuk melaksanakan tugas tersebut lembaga ini dibebani fungsi:

- 1) Perumusan kebijakan pemerintah dibidang pendayagunaan aparatur negara.
- 2) Pengkoordinasian dan peningkatan keterpaduan penyusunan rencana dan program, pemantuan, analisis dan evaluasi di bidang pendayagunaan aparatur negara.
- 3) Penyampaian laporan hasil evaluasi, saran, dan pertimbangan dibidang

tugas dan fungsinya kepada Presiden.⁹⁵

Dasar pemikiran diterbitkannya peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: Per 62/M.PAN/6/2005 tentang Jabatan Fungsional Penghulu dan Angka Kreditnya, sebagaimana tercantum pada *konsideran* menimbang adalah:

Dalam rangka pengembangan karir dan peningkatan kualitas profesionalisme Pegawai Negeri Sipil yang menjalankan tugas di bidang Kepenghuluan, dipandang perlu menetapkan jabatan fungsional Penghulu dan Angka Kreditnya.

Dalam peraturan tersebut penyebutan Penghulu sebagai Pegawai Pencatat Nikah hanya pada Pasal 1 Ayat (1), yaitu:

Penghulu, adalah Pegawai Negeri Sipil sebagai Pegawai Pencatat Nikah yang diberi tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak secara penuh oleh Menteri Agama atau pejabat yang ditunjuk sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk melakukan pengawasan nikah/rujuk menurut agama Islam dan kegiatan kepenghuluan.

Isi dari pasal tersebut juga terdapat pada peraturan yang lain, diantaranya ialah:

- c) PMA Nomor 30 Tahun 2005 tentang Wali Hakim Pasal 1 Ayat (3).
- d) Peraturan Bersama Menteri Agama dan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 20 Tahun 2005 tentang Petunjuk Pelaksanaan Jabatan Fungsional Penghulu dan Angka Kreditnya, Nomor 14 a tahun 2005 Pasal 1 Ayat (1).

⁹⁵Thoha Miftah, *Manajemen Kepegawaian Sipil Di Indonesia*, (Jakarta:Kencana Prenada Media Group, 2008), h. 12.

Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: PER/62/M.PAN/6 2005 tentang Jabatan Fungsional Penghulu dan Angka Kreditnya maka diatur jenjang jabatan fungsional Penghulu ada tiga, yaitu: *Penghulu Pertama*, yang diangkat dari PNS pangkat Penata Muda, golongan ruang III/a s.d. PNS pangkat Penata Muda Tingkat I, golongan ruang III/b), *Penghulu Muda*, yang diangkat dari PNS pangkat Penata, golongan ruang III/c s.d. PNS pangkat Penata Tingkat I, golongan ruang III/d, serta *Penghulu Madya* yang diangkat dari PNS pangkat Pembina, golongan IV/a s.d. PNS pangkat Pembina Utama Muda, golongan ruang IV/c.

Peran Penghulu dalam pencatatan nikah tertuang pada Ketentuan Umum Pasal 1 Ayat (3) dan Pasal 4 yaitu:

Pasal 1 Ayat (3) : *Pelayanan dan Konsultasi nikah/rujuk, adalah kegiatan atau upaya yang dilakukan oleh Penghulu meliputi perencanaan kegiatan kepenghuluan, pengawasan pencatatan nikah/rujuk, pelaksanaan pelayanan nikah/rujuk, penasihatan dan konsultasi nikah/rujuk, pemantauan pelanggaran ketentuan nikah/rujuk, pelayanan fatwa hukum munakahat dan bimbingan muamalah, pembinaan keluarga sakinah, serta pemantauan dan evaluasi kegiatan kepenghuluan.*

Pasal 4 : *Tugas pokok Penghulu, adalah melakukan perencanaan kegiatan kepenghuluan, /pengawasan pencatatan nikah/rujuk, pelaksanaan pelayanan nikah/rujuk, penasihatan dan konsultasi nikah/rujuk, pemantauan*

*pelanggaran ketentuan nikah/rujuk, pelayanan fatwa hukum munakahat dan bimbingan muamalah, pembinaan keluarga sakinah, serta pemantauan dan evaluasi kegiatan kepenghuluan dan pengembangan kepenghuluan.*⁹⁶

Selain itu, dalam peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: Per 62/M.PAN/6/2005 tentang Jabatan Fungsional Penghulu dan Angka Kreditnya BAB III Pasal 6 mempunyai 5 Unsur dan Sub Kegiatan diantaranya adalah: 1) Pendidikan, 2) Pelayanan konsultasi nikah atau rujuk, 3) Pengembangan Kepenghuluan, 4) Pengembangan Profesi, dan 5) Penunjang tugas Penghulu. Untuk peran Penghulu sebagai Pencatat Nikah termasuk dalam pelayanan konsultasi Pasal 6 Ayat (2), diantaranya ialah:

- a. Perencanaan kegiatan kepenghuluan;
- b. Pengawasan pencatatan nikah/rujuk;
- c. Pelaksanaan pelayanan nikah/rujuk;
- d. Penasihatatan dan konsultasi nikah/rujuk;
- e. Pemantauan pelanggaran ketentuan nikah/rujuk;
- f. Pelayanan fatwa hukum munakahat dan bimbingan muamalah;
- g. Pembinaan keluarga sakinah;
- h. Pemantauan dan evaluasi kegiatan kepenghuluan.

⁹⁶Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: Per 62/M.PAN/6/2005 tentang Jabatan Fungsional Penghulu dan Angka Kreditnya.

Tabel 3 Peran Penghulu sebagai Pegawai Pencatat Nikah

TUGAS			FUNGSI	WEWENANG
Penghulu Pertama	Penghulu Muda	Penghulu Madya	Pendidikan	<ul style="list-style-type: none"> a. Pendidikan sekolah dan memperoleh ijazah/gelar. b. Pendidikan dan pelatihan (diklat) fungsional kepenghuluan dan memperoleh surat tanda tamat pendidikan dan memperoleh pelatihan (STTP). c. Pendidikan dan pelatihan prajabatan dan memperoleh sertifikat.
<ul style="list-style-type: none"> a. Menyusun rencana kerja tahunan dan operasional kepenghuluan b. Melakukan pendaftaran dan meneliti kelengkapan administrasi pendaftaran kehendak nikah c. Mengolah dan memverifikasi data calon pengantin d. Menyiapkan bukti pendaftaran e. Mengolah dan memverifikasi data calon pengantin f. Menyiapkan bukti pendaftaran nikah/rujuk g. Membuat materi pengumuman peristiwa nikah/rujuk dan mempublikasikan melalui media h. Mengolah dan menganalisis tanggapan 	<ul style="list-style-type: none"> a. Menyusun rencana kerja tahunan dan menyusun rencana kerja operasional kegiatan kepenghuluan b. Meneliti kebenaran data calon pengantin, wali nikah dan saksi di Balai Nikah dan di luar Balai Nikah c. Meneliti kebenaran data pasangan rujuk dan saksi d. Melakukan penetapan dan atau penolakan kehendak nikah/rujuk dan menyampaikannya e. Menganalisis pengantin;kebutuhan konseling/penasihatan calon pengantin f. Menyusun materi dan disain pelaksanaan konseling/penasihatan calon pengantin g. Mengarahkan/memberikan materi konseling/penasihatan 	<ul style="list-style-type: none"> a. Menyusun rencana kerja tahunan dan rencana kerja operasional kegiatan kepenghuluan b. Memimpin pelaksanaan akad nikah/rujuk melalui proses menguji kebenaran syarat dan rukun nikah/rujuk menetapkan legalitas akad nikah/rujuk c. Menerima dan melaksanakan taukil wali nikah/tauliyah wali hakim d. Memberikan khutbah/nasihat/doa nikah/rujuk e. Memandu pembacaan sighth taklik talak f. Menganalisis kasus dan problematika rumah tangga g. Menyusun materi dan metode penasihatan 		

<p>masyarakat terhadap pengumuman peristiwa nikah/rujuk</p> <p>i. Memimpin pelaksanaan akad nikah/rujuk melalui proses menguji</p> <p>j. kebenaran syarat dan rukun nikah/rujuk dan menetapkan legalitas akad nikah/rujuk</p> <p>k. Menerima dan melaksanakan taukil wali nikah/tauliyah wali hakim</p> <p>l. Memberikan khutbah/nasihatf doa nikah/rujuk</p> <p>m. Memandu pembacaan sighat taklik talak</p> <p>n. Mengumpulkan data kasus pernikahan</p> <p>o. Memberikan penasihatn dan konsultasi nikah/rujuk</p> <p>p. Mengidentifikasi kondisi keluarga pra sakinah dan melatih kader keluarga sakinah</p> <p>q. Melakukan koordinasi lintas sektoral kepenghuluan</p>	<p>calon pengantin</p> <p>h. Mengevaluasi rangkaian kegiatan konseling/penasihatn calon pengantin</p> <p>i. Memimpin pelaksanaan akad nikah/rujuk melalui proses menguji kebenaran syarat dan rukun nikah/rujuk dan menetapkan legalitas akad nikah/rujuk</p> <p>j. Menerima dan melaksanakan taukil wali nikah/tauliyah wali hakim</p> <p>k. Memberikan khutbah/nasihat/doa nikah/ruju</p> <p>l. Memandu pembacaan sighat taklik talak</p> <p>m. Mengidentifikasi, memverifikasi, dan memberikan solusi terhadap pelanggaran ketentuan nikah/rujuk</p> <p>n. Menyusun monografi kasus dan menyusun jadwal penasihatn dan konsultasi nikah/rujuk</p> <p>o. Memberikan penasihatn dan konsultasi</p>	<p>dan konsultasi</p> <p>h. Memberikan penasihatn dan konsultasi nikah/rujuk</p> <p>i. Mengidentifikasi pelanggaran peraturan perundangan nikah/rujuk</p> <p>j. Melakukan verifikasi dan pemecahan pelanggaran ketentuan nikah/rujuk</p> <p>k. Memantau dan mengevaluasi pelaksanaan nikah/rujuk</p> <p>l. Mengamankan dokumen nikah/rujuk</p> <p>m. Melaporkan pelanggaran kepada pihak yang berwenang;</p> <p>n. Menganalisis dan menetapkan fatwa hukum</p> <p>o. Melatih kader pembimbing muamalah</p> <p>p. Mengidentifikasi kondisi keluarga sakinah III plus</p> <p>q. Menganalisis bahan/data pembinaan keluarga sakinah</p>	<p>Pengembangan Kepenghuluan</p> <p>Pengembangan Profesi</p>	<p>a. Pengkajian masalah hukum munakahat (bahsul masail munakahat dan Ahwal As Syakhshiyah).</p> <p>b. Pengembangan metode penasihatn, konseling dan pelaksanaan dan pelaksanaan nikah/rujuk.</p> <p>c. Pengembangan perangkat dan standar pelayanan nikah/rujuk.</p> <p>d. Penyusunan kompilasi fatwa hukum munakahat.</p> <p>e. Koordinasi kegiatan lintas sektoral di bidang kepenghuluan.</p> <p>a. Penyusunan karya tulis/karya ilmiah di bidang kepenghuluan dan hukum islam.</p> <p>b. Penerjemahan/penyaduran buku dan karya ilmiah di bidang kepenyuluan dan hukum islam.</p> <p>c. Penyusunan pedoman/petunjuk teknis kepenghuluan dan hukum islam.</p> <p>d. Pelayanan konsultasi kepenghuluan dan hukum islam.</p>
--	---	--	--	--

	<p>nikah/rujuk</p> <p>p. Mengidentifikasi permasalahan hukum munakahat</p> <p>q. Menyusun materi bimbingan muamalah</p> <p>r. Membentuk kader pembimbing muamalah</p> <p>s. Mengidentifikasi kondisi keluarga sakinahI</p> <p>t. Menyusun, membentuk dan melatih kader pembina keluarga sakinah</p> <p>u. Melakukan konseling kepada kelompok keluarga sakinah</p> <p>v. Memantau dan mengevaluasi kegiatan kepenghuan</p> <p>w. Menyusun materi bahsul masail munakahat dan ahwal as syakhshiyah</p> <p>x. Melakukan uji coba hasil pengembangan metode penasihatan, konseling dan pelaksanaan nikah/rujuk</p> <p>y. Melakukan uji coba hasil pengembangan perangkat dan standar pelayanan nikah/rujuk;</p>	<p>r. Membentuk kader dan melatih kader pembina keluarga sakinah</p> <p>s. Melakukan konseling kepada kelompok keluarga sakinah</p> <p>t. Memantau dan mengevaluasi kegiatan kepenghulan</p> <p>u. Melaksanakan bahsul masail dan ahwal as syakhshiyah</p> <p>v. Mengembangkan metode penasihatan, konseling dan pelaksanaan nikah/rujuk</p> <p>w. Merekomendasi hasil pengembangan metode penasihatan, konseling pelaksanaan nikah/rujuk</p> <p>x. Mengembangkan perangkat dan merekomendasi hasil pengembangan perangkat dan standar pelayanan nikah/rujuk</p> <p>y. Mengembangkan sistim pelayanan nikah/rujuk; SO.Mengembangkan</p>	<p>Penunjang Tugas Penghulu</p>	<p>a. Pembelajaran dan atau pelatihan di bidang kepenghulan dan hukum islam.</p> <p>b. Keikutsertaan dalam seminar, lokakarya atau konferensi.</p> <p>c. Keanggotaan dalam organisasi profesi Penghulu.</p> <p>d. Keanggotaan dalam tim penilai jabatan fungsional Penghulu.</p> <p>e. Keikutsertaan dalam kegiatan pengabdian masyarakat.</p> <p>f. Keanggotaan dalam delegasi misi keanggotaan.</p> <p>g. Perolehan penghargaan/tanda jasa.</p> <p>h. Perolehan gelar kesarjanaan lainnya.</p>
--	--	---	---------------------------------	--

	z. Melakukan koordinasi kegiatan lintas sektoral di bidang kepenghuluan.	instrumen pelayanan nikah/rujuk serta Menyusun kompilasi fatwa hukum munakahat z. Melakukan koordinasi kegiatan lintas sektoral di bidang kepenghuluan.		
--	--	--	--	--



2. Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 11 Tahun 2007 tentang Pencatatan Nikah.

Peraturan ini mengemban amanat dari Menteri Agama untuk mewujudkan sebuah konsep yang sudah direncanakan guna mencapai cita-cita yang begitu luhur dan strategis, yaitu terberdayanya Kantor Urusan Agama (KUA) dalam berbagai aspek tugas pokok dan fungsinya, supaya KUA ke depan dalam lingkup tugas nikah, talak, cerai, dan rujuk (NTCR).

Dalam kutipan peraturan tersebut disebutkan bahwa Kepala Kantor Urusan Agama sangat dominan dalam bidang pengawasan pencatatan nikah, cerai, talak dan rujuk. Peran Kepala KUA dalam pencatatan nikah juga sebagai *mandans* pegawai Kantor Urusan Agama termasuk kepada Penghulu dan Pembantu Pencatat Nikah.

Penyebutan Kepala KUA sebagai Pegawai Pencatat Nikah (PPN) terdapat setidaknya ada 3 Pasal, diantaranya ialah Pasal 2 Ayat (2), Pasal 30 Ayat (1), Pasal 31 Ayat (3), isi dari pasal tersebut yaitu:

Pasal 2 Ayat (2) : *“PPN dijabat oleh Kepala KUA”*.

Pasal 30 Ayat (1) : *“Kutipan buku pencatatan rujuk adalah sah apabila ditandatangani oleh Kepala KUA sebagai PPN”*.

Pasal 31 Ayat (3) : *“Masing-masing daftar atau catatan peristiwa cerai talak dan atau cerai gugat sebagaimana dimaksud pada Ayat (10) diketahui ditandatangani oleh Kepala KUA sebagai PPN”*.

Peran dan tugas Kepala KUA terhadap pengawasan tertuang dalam Pasal 39, yaitu:

- 1) Kepala KUA kecamatan melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas Penghulu dan Pembantu PPN.

- 2) Kepala KUA wajib melaporkan hasil pencatatan nikah, talak/rujuk secara periodik kepada Kepala Kantor Departemen Agama kabupaten/kota.
- 3) Dalam hal-hal tertentu Kepala Seksi dapat melakukan pemeriksaan langsung ke Kantor Urusan Agama (KUA).
- 4) Hasil pemeriksaan dibuat dalam bentuk Berita Acara Pemeriksaan yang ditandatangani oleh Kepala Seksi dan Kepala KUA yang bersangkutan.
- 5) Berita Acara Pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada Ayat (4) dilaporkan kepada Kepala Kantor Departemen Agama kabupaten/kota dan seterusnya kepada Kepala Kantor Wilayah Departemen Agama provinsi.

Peran Kepala KUA juga sebagai wali adlal/wali hakim dalam akad nikah apabila wali nasab tidak bisa hadir dalam pernikahan, hal ini terdapat pada Pasal 18 Ayat (4) yaitu:

Kepala KUA kecamatan ditunjuk menjadi wali hakim, apabila calon isteri tidak mempunyai wali nasab, wali nasabnya tidak memenuhi syarat,berhalangan atau adhal.

Kepala KUA dalam hal ini bertindak sebagai Administrator yang mempunyai adanya Legalitas dalam hal Pencatatan Nikah, diantaranya:

- 1) Legalitas dalam Penandatanganan akta Nikah Pasal 2 Ayat (3), Pasal 26 Ayat (2) dan Pasal 27 Ayat (1).
- 2) Legalitas dalam Berita Acara Pemeriksaan Nikah Pasal 9 Ayat (2).
- 3) Legalitas dalam Perjanjian Perkawinan Pasal 22 Ayat (3).
- 4) Legalitas peristiwa akta rujuk Pasal 29 Ayat (4), Pasal 30Ayat (1)
- 5) Legalitas dalam cerai/talak dan cerai/gugat Pasal 31 Ayat (3).

- 6) Catatan Perubahan Status Pasal 36 Ayat (2), Pasal 37 Ayat (2).
- 7) Pelaporan Pengamanan dokumen yang hilang/rusak Pasal 38 Ayat (3).
- 8) Berita acara pemeriksaan Pasal 39 Ayat (4).

Kepala KUA sebagai PPN juga mempunyai unsur wewenang atau pemerintah yang mengandung arti bahwa ada suatu (*gezaag*) dan dapat mengeluarkan keputusan-keputusan sepihak yang mengikat bagi orang lain,⁶⁴ Keputusan tersebut diantaranya:

Pasal 3 Ayat (2): *“Pembantu PPN sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) pengangkatan, pemberhentian, dan penetapan wilayah tugasnya dilakukan dengan surat keputusan Kepala Kantor Departemen Agama kabupaten/kota atas usul Kepala KUA dengan mempertimbangkan rekomendasi Kepala Seksi yang membidangi urusan agama Islam”.*

Pasal 4 : *“Pelaksanaan tugas Penghulu dan Pembantu PPN sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Ayat (1) dilaksanakan atas mandat yang diberikan oleh PPN.”⁶⁵*

Tabel 4 Peran Kepala KUA sebagai Pegawai Pencatat Nikah

FUNGSI	TUGAS	WEWENANG
Menerima, memeriksa, dan menghadiri peristiwa nikah rujuk	<ol style="list-style-type: none"> a. Pemberitahuan menikah disampaikan kepada Kepala KUA b. Persetujuan dan dispensasi nikah c. Pemeriksaan nikah d. Pemberitahuan penolakan kehendak nikah 	<ol style="list-style-type: none"> a. Kepala KUA dalam melaksanakan tugasnya dapat diwakili oleh Penghulu atau Pembantu PPN. b. Pelaksanaan tugas Penghulu dan Pembantu PPN dilaksanakan atas mandat yang diberikan oleh Kepala KUA. c. Pemberitahuan kehendak

⁶⁴Anggriani Jum, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Graha Ilmu, 2012) h.93.

⁶⁵PMA Nomor 11 Tahun 2007

	<ul style="list-style-type: none"> e. Pengumuman kehendak nikah f. Pencegahan pernikahan g. Menghadiri akad nikah 	<ul style="list-style-type: none"> menikah disampaikan kepada Kepala KUA, di wilayah kecamatan tempat tinggal calon isteri. d. Pemeriksaan nikah dilakukan oleh Kepala KUA atau Penghulu terhadap calon suami, calon isteri, dan wali nikah mengenai ada atau tidak adanya halangan untuk menikah menurut hukum Islam dan kelengkapan persyaratan sebagaimana dimaksud dalam PMA Nomor 11 Tahun 2007. e. PPN (Kepala KUA/Penghulu) setelah melakukan pemeriksaan terhadap calon suami, dan atau calon isteri serta wali nikah, wajib mengirimkan hasil pemeriksaan kepada Kepala KUA wilayah tempat pelaksanaan pernikahan.
Menyelenggarakan surat menyurat, kearsipan, pengetikan, dan rumah tangga KUA Kecamatan.	<ul style="list-style-type: none"> a. Pembuatan surat rekomendasi akad nikah di luar ketentuan b. Pembuatan surat kuasa wakil akad nikah c. Penerbitan duplikat nikah, putusan cerai dan dan kutipan akta rujuk d. Penandatanganan hasil pemeriksaan nikah e. Penandatanganan perjanjian pernikahan f. Penandatanganan akta nikah g. Penandatanganan buku nikah h. Penandatanganan kutipan buku 	<ul style="list-style-type: none"> a. Kepala KUA menandatangani akta nikah, akta rujuk, buku nikah, dan kutipan rujuk. b. Kutipan buku pencatatan rujuk adalah sah apabila ditandatangani oleh Kepala KUA sebagai PPN c. Masing-masing daftar/catatan peristiwa cerai talak dan/atau cerai gugat diketahui/ditandatangani oleh Kepala KUA sebagai PPN. d. Catatan perubahan status meliputi: tempat tinggal dan nomor buku nikah serta ditandatangani dan dibubuhi tanggal oleh Kepala KUA. e. Hasil pemeriksaan dibuat dalam bentuk Berita Acara Pemeriksaan yang ditandatangani oleh Kepala Seksi dan Kepala KUA yang

	<p>pencatatan rujuk</p> <p>i. Penandatanganan peristiwa cerai/talak dan cerai/gugat</p> <p>j. Penandatanganan catatan perubahan status</p>	bersangkutan.
Bertanggung jawab atas pelaksanaan tugas Kantor Urusan Agama Kecamatan.	<p>a. Melaporkan hasil pencatatan nikah, talak, rujuk secara periodik kepada Kepala Kantor Departemen Agama Kabupaten/Kota</p> <p>b. Mengatur jadwal waktu pelayanan pernikahan</p> <p>c. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas Penghulu dan Pembantu PPN</p> <p>d. Melakukan penyimpanan dokumen pencatatan nikah, talak, cerai dan rujuk</p>	<p>a. Pelaksanaan tugas Penghulu dan Pembantu PPN dilaksanakan atas mandat yang diberikan Kepala KUA.</p> <p>b. Kepala KUA melakukan penyimpanan dokumen pencatatan nikah, talak, cerai dan/atau rujuk.</p> <p>c. Jika terjadi kerusakan atau kehilangan yang disebabkan oleh hal-hal di luar kemampuan manusia seperti kebakaran, banjir, dan huru-hara, maka Kepala KUA melaporkan kejadian tersebut kepada Kepala Departemen Agama kabupaten/kota dan kepolisian, yang dituangkan dalam berita acara yang ditandatangani oleh kepala KUA, Kepala Kantor Departemen Agama dan kepolisian setempat.</p> <p>d. Kepala KUA kecamatan melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas Penghulu dan Pembantu PPN.</p>
Melaksanakan pencatatan nikah, talak, cerai, dan rujuk	<p>a. Mencatat peristiwa nikah</p> <p>b. Pencatatan nikah WNI di luar negeri</p> <p>c. Pencatatan rujuk</p> <p>d. Pendaftaran cerai talak dan cerai gugat</p> <p>e. Pencatatan perubahan status</p>	<p>a. PPN (Kepala KUA/Penghulu) mencatat peristiwa nikah dalam akta nikah.</p> <p>b. Kepala KUA yang mewilayahi tempat tinggal isteri berkewajiban mendaftarkan/mencatat setiap peristiwa perceraian dalam buku pendaftaran cerai talak atau buku pendaftaran cerai gugat dan pada Akta Nikah</p>

		<p>yang bersangkutan.</p> <p>c. Masing-masing daftar/catatan peristiwa cerai talak dan/atau cerai gugat sebagaimana dimaksud diketahui/ditandatangani oleh Kepala KUA sebagai PPN.</p> <p>d. Kepala KUA, Penghulu, dan/atau Pembantu PPN dapat diterima sebagai saksi.</p> <p>e. Kepala KUA atau Penghulu memeriksa meneliti dan menilai syarat-syarat rujuk.</p> <p>f. Kepala KUA mencatat peristiwa rujuk dalam akta rujuk yang ditandatangani oleh suami, isteri, saksi-saksi.</p>
Bimbingan perkawinan	<p>a. Bimbingan keluarga sakinah</p> <p>b. Khutbah nikah</p>	<p>a. Kepala KUA atau Penghulu melakukan bimbingan nikah dan keluarga sebelum dan sesudah akad nikah</p> <p>b. Khutbah nikah dibacakan ketika akad nikah</p>
Sebagai Wali Hakim	Ditunjuk sebagai wali hakim	Kepala KUA kecamatan ditunjuk menjadi wali hakim, apabila calon isteri tidak mempunyai wali nasab, wali nasabnya tidak memenuhi syarat,berhalangan atau adhal.

B. Pendapat Penghulu dan Kepala Kantor Urusan Agama Kecamatan Sukun serta Implementasi terhadap Peraturan Menteri Agama Nomor 11 tahun 2007 dan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: Per 62/M.PAN/6/2005

Peran utama Kantor Urusan Agama adalah pelaksanaan pencatatan nikah. Dalam hal ini pihak KUA kecamatan Sukun telah berusaha semaksimal mungkin agar seluruh perkawinan di wilayah kerjanya dapat dilakukan melalui pencatatan dan sesuai dengan

Undang-Undang yang berlaku. Keasadaran masyarakat untuk mencatatkan pernikahannya di KUA sudah mulai membaik. Hal ini tak lepas dari peran Pegawai Pemerintah yang ikut berpartisipasi dalam membangun program-program keagamaan di bidang Pernikahan. Pegawai pencatat nikah dalam legalitas akta nikah, cerai, talak dan rujuk mempunyai peran penting dalam sah tidaknya pernikahan yang dicatatkan di KUA. Terlebih terdapat regulasi yang berbeda antara Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 tentang Pencatatan Nikah dan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: Per 62/M.PAN/6/2005 tentang Jabatan Fungsional Penghulu dan Angka Kreditnya.

Analisis Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 dan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: Per 62/M.PAN/6/2005 seperti yang tertuang merupakan Peran dari masing-masing Penghulu maupun dari Kepala KUA. Hal ini mendapat berbagai respon dari pihak Pegawai KUA baik dari Penghulu maupun Kepala KUA mengenai peraturan tersebut.

Hal ini membuktikan bahwa Pegawai KUA dan Penghulu memiliki bentuk semacam Kerja Sama atau *Cooperation*, dalam pencatatan nikah. Pernyataan ini juga disampaikan Kepala KUA kecamatan Sukun Achmad Shampton Masduqie bahwa:

“Kalau PPN berdasarkan PMA Nomor 11 Tahun 2007 berarti kan PPN itu Kepala KUA, Kepala KUA mengatur manajerial maka harus ada kerjasama dengan Penghulu.”⁶⁶

Pengaturan manajerial tersebut mengenai pengawasan terhadap Pelaksanaan tugas Penghulu dan Pembantu PPN, dalam PMA Nomor 11 tahun 2007 Pasal 39 Ayat (1) yang

⁶⁶Shampton, *wawancara* (Malang, 21 Oktober 2015).

berbunyi:

Kepala KUA kecamatan melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas Penghulu dan Pembantu PPN.

Selain itu Pasal 4 pengaturan manajerial meliputi perintah mandatas pelaksanaan tugas Penghulu dan Pembantu PPN, yang berbunyi:

Pelaksanaan tugas Penghulu dan Pembantu PPN sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Ayat (1) dilaksanakan atas mandat yang diberikan oleh PPN.⁶⁷

Dari pernyataan diatas hal ini terdapat tafsiran Undang-undang (*Statory Interpretation*), yaitu:

Pertama,Mandat Kepala KUA kepada Penghulu merupakanpelimpahan Kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada Kepala KUA sebagai Pemberi Mandat.

Pencatatan nikah oleh Penghulu dapat dilakukan apabila mendapat mandat langsung dari Kepala KUAselaku PPN. Kepala KUA Kec.Sukun Achmad Shampton Masduqie juga berpendapat:

“Penghulu bisa bekerja apabila mendapat mandat dari Kepala KUA, kalau gak mendapat mandat bagaimana, ya ra iso popo”⁶⁸

Dalam kajian hukum Administrasi Negara, penerima mandat (mandataris) hanya bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat (mandans), tanggung jawab akhir

⁶⁷PMA Nomor 11 Tahun 2007

⁶⁸Shampton,wawancara (Malang, 21 Oktober 2015).

keputusan yang diambil mandataris tetap berada pada mandans. Hal ini karena pada dasarnya, penerima mandat ini bukan pihak lain dari pemberi mandat.⁶⁹

Selain itu, dalam Pasal 1 Angka 24 Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan berbunyi:

Mandat adalah pelimpahan Kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat.

Kepala KUA ini bertindak sebagai mandans yang melimpahkan wewenangnya kepada Penghulu sebagai mandataris atau penerima mandat. Mandat yang diberikan kepada Penghulu berbentuk tertulis atau dalam surat tugas Kantor yang ditanda tangani oleh Kepala KUA. Maka Penghulu yang memperoleh wewenang melalui Mandat tanggung jawab wewenang tetap pada pemberi mandat yaitu Kepala KUA.

Pemberian Mandat ini sesuai dengan isi tugas yang diberikan kepada Penghulu yaitu berupa perintah untuk menghadiri dan mencatat peristiwa akad nikah.⁷⁰ Jenjang pangkat Penghulu terdapat tiga golongan diantaranya Penghulu Pertama, Penghulu Muda, dan Penghulu Madya. Sedangkan, jenjang pangkat atau jabatan yang dapat melakukan perintah mandat dari Kepala KUA yaitu Penghulu Muda sesuai dengan surat tugas yang diberikan.

Mengikatnya keputusan yang berupa Surat Tugas merupakan ketetapan yang juga diatur dalam UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yaitu terdapat pada Pasal 60 Ayat (1) yang berbunyi:

⁶⁹HR Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Perasada, 2006), h. 108.

⁷⁰Lampiran Surat Tugas.

Keputusan memiliki daya mengikat sejak diumumkan atau diterimanya Keputusan oleh pihak yangtersebut dalam Keputusan

Keputusan tersebut juga sebagai PelimpahanWewenang yang terikat. Wewenang tersebut terjadi apabila peraturan pada dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan yang bagaimana wewenang tersebut dapat digunakan atau peraturan dasarnya sedikit banyak menentukan tentang isi dari keputusan yang harus diambil.⁷¹Keadaan tersebut digunakan ketika mendapat Mandat dari Kepala KUA dan Peraturan dasarnya melalui PMA Nomor 11 Tahun 2007. Tugas Penghulu hanya berlaku ketika mendapat Mandat dari Kepala KUA sebagai PPN. Achmad Shampton berpendapat:

“Kalau tidak dapat mendapat Mandat dari Kepala KUA ya tidak sah”⁷²

Jadi menurut PMA Nomor 11 Tahun 2007 Pencatatan Nikah yang dilakukan Penghulu adalah Sah ketika mendapat Mandat dari kepala KUA.Dalam wewenang Mandat dilaksanakan dengan menyebut *atas nama* (a.n)pada isi Surat Tugas yang diberikan Penghulu yang ditunjuk, serta menyertakan wilayah atau alamat pengantin yang harus dihadiri dalam peristiwa akad nikah.

Kedua, PPN atau Kepala KUA dapat memberikan mandat kepada Penghulu untuk menjalankan tugas pada sebagian wilayah kerjanya yang menjadi kewenangan relatifnya sehingga jelas mana wilayah yang menjadi kewenangan relatif Kepala KUA dan mana pula wilayah yang menjadi kewenangan relatif Penghulu.

Penentuan kompetensi relatif ini mengatur pembagian kekuasaan seperti halnya Pengadilan Agama yaitu Pasal HIR 118 Ayat (1) HIR dalam bahasa latin disebut “*Actor*

⁷¹Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: PT Rajarafindo Persada, 2006), h. 110.

⁷²Shampton, *wawancara* (Malang, 21 Oktober 2015).

Sequitur Forum Rei".⁷³Pembagian kekuasaan ini meliputi wilayah kerja yang sesuai dengan perintah atau mandat Kepala KUA dalam mencatatkan Pernikahan ketika Kepala KUA tidak bisa menghadiri peristiwa akad dalam pernikahan tersebut.

Penghulu merupakan Pelaksana Harian atau Pelaksana Tugas di dalam Kantor Urusan Agama. Ahmad Imam Muttaqin selaku Penghulu Muda KUA Kecamatan Sukun Kota Malang berpendapat bahawa:

*"Kita kan wilayah hukum sesuai dengan PLT seperti saya akan menjadi fungsi ketika berada di Sukun sesuai dengan tugas saya, meskipun dirumah saya luar hukum di Singosari kan, saya kan tidak mempunyai wewenang dalam kepenghuluan, tapi ketika saya diundang disuatu tempat hanyalah sekedar tokoh atau tetangga, jadi jabatan melekat di strukturnya dan wilayahnya."*⁷⁴

Dalam PMA Nomor 11 Tahun 2007 Pasal 17 Ayat (1) juga mengatur tentang penetapan wilayah tugas.

Akad Nikah dilaksanakan dihadapan PPN atau Penghulu dan Pembantu PPN dari wilayah tempat tinggal calon isteri.

Penghulu merupakan pelaksanaan harian atau pelaksana tugas Kantor Urusan Agama dalam Pencatatan Nikah. Yang dimaksud dengan "tugas rutin" adalah pelaksanaan tugas jabatan atas nama pemberi Mandat yang bersifat pelaksanaan tugas jabatan dan tugas sehari-hari.⁷⁵Kewenangan relatif Penghulu akan aktif atau berguna dalam mencatatkan pernikahan ketika mendapat mandat langsung dari Kepala KUA.

Adapaun wilayah kerja Penghulu maupun PPN kecamatan Sukun Kota Malang meliputi Kecamatan Sukun dengan membawahi 11 (sebelas) Kelurahan, diantaranya

⁷³Zuhriah Erfaniah, *Peradilan Agama Indonesia Sejarah Pemikiran dan Realita*, (UIN-Malang Press: Malang, 2009), h. 200.

⁷⁴Muttaqin, *wawancara* (Malang, 21 Oktober 2015).

⁷⁵Penjelasan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan Pasal 14 Ayat (1) huruf b.

yaitu:Kelurahan Ciptomulyo, Kelurahan Gadang, Kelurahan Kebonsari, Kelurahan Bandungrejosari, Kelurahan Sukun, Kelurahan Tanjungrejo, dulan, Kelurahan Mulyorejo dan Kelurahan Bakalankrajan. Kelurahan Pisangcandi, Kelurahan Karangbesuki, Kelurahan Bandulan, Kelurahan Mulyorejo, Kelurahan Bakalankrajan. Dalam penempatan wilayah kerja tersebut Penghulu tidak berhak melampaui wilayah kerja yang sudah ditentukan atau ditugaskan.

Jika terdapat beberapa Penghulu pada satu KUA Kecamatan maka Kepala KUA dengan mandat tersebut dapat membagi-bagi wilayah kerja setiap Penghulu sehingga setiap Penghulu dapat memahami dan menjalankan tugasnya dengan jelas pada wilayahnya masing-masing sebagai kewenangan relatifnya, atau sesuai mandat tersebut.

Ketiga, Peran Penghulu dalam legalitas pencatatan nikah adalah sebagai bentuk perwakilan dari Kepala KUA atau PPN ketika berhalangan hadir dalam peristiwa akad Nikah.

Dalam PMA Nomor 11 Tahun 2007 menyebutkan Penghulu sebagai Wakil dari PPN atau Kepala KUA. Penyebutan tersebut terdapat dalam Pasal 3 Ayat (1) yang berbunyi:

PPN sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Ayat (1) dalam melaksanakan tugasnya dapat diwakili oleh Penghulu atau Pembantu PPN.

Praktek Pencatatan Nikah KUA kecamatan Sukun Kota Malang oleh Penghulu yaitu melalui beberapa prosedur pencatatan diantaranya adalah:

- 1) Tugas Penghulu dalam mencatatkan dan pemeriksaan nikah yaitu ditulis/dicatat dalam daftar model NB (Pemeriksaan Nikah).⁷⁶

⁷⁶Lampiran IV

- 2) PPN atau Penghulu tidak boleh melaksanakan akad sebelum 10 hari kerja sejak pengumuman, kecuali seperti yang diatur dalam Pasal 3 Ayat (3) PP Nomor 9 Tahun 1975 yaitu apabila terdapat alasan yang sangat penting. Dalam waktu 10 hari calon suami-istri mendapat nasihat perkawinan dari Badan Penasehat Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4), dalam hal ini bisa melalui Penghulu.
- 3) Setelah diumumkan kehendak nikah, Penghulu yang menghadiri akad nikah diluar Balai Nikah dicatat pada halaman 4 model NB dan ditandatangani oleh suami, istri, wali nikah dan saksi-saksi serta Penghulu yang mengawasinya. Kemudian dicatat dalam akta Nikah model N.⁷⁷
- 4) Kemudian dibacakan dihadapan Suami, istri, wali, dan para saksi.
- 5) Setelah akad nikah Penghulu kemudian menyerahkan buku nikah yang sudah ditandatangani oleh Kepala KUA atau PPN kepada Pengantin.

Jadi sudah jelas bahwa Pembantu PPN maupun Wakil yakni Penghulu tidak memiliki kewenangan sama sekali dalam menandatangani Akta Nikah/Buku Nikah dan Akta Rujuk/Kutipan Akta Rujuk. Selain itu Pasal 2 Ayat (3) PMA Nomor 11 Tahun 2007 menyebutkan:

Kepala KUA sebagaimana dimaksud pada Ayat (2) menandatangani akta nikah, akta rujuk, buku nikah (kutipan akta nikah) dan/atau kutipan akta rujuk.

Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: Per 62/M.PAN/6/2005 tentang jabatan fungsional penghulu bukanlah regulasi yang mengatur pencatatan nikah karena peraturan tersebut diperuntukkan untuk mengatur masalah tugas dan wewenang peran jabatan penghulu dan angka kreditnya.

⁷⁷Lampiran III

Menurut Ahmad Hadiri, S.Ag., M. HI selaku Penghulu Kecamatan Klojen Kota Malang menilai bahwa:

“Harus membedakan PPN yang melekat pada Penghulu dan PPN yang melekat pada Kepala KUA, Kalau PPN yang melekat pada Penghulu itu pegawai pencatat nikah tapi kalau kepala KUA pejabat pencatat nikah”.

Istilah “Pegawai” dimaksudkan kepada Penghulu karena Penghulu tidak berwenang dalam menandatangani buku nikah ataupun akta nikah. Sedangkan “Pejabat” dimaksudkan kepada Kepala KUA karena statusnya sebagai jabatan yang struktural yang bisa menandatangani dan mengesahkan.

Untuk daerah Kabupaten Malang mempunyai keterbatasan pegawai Penghulu di setiap Kecamatannya, Menurut H Muhammad Amin selaku Kepala KUA Kecamatan DAU Kabupaten Malang:

“Jadi, karena keterbatasan Pegawai sehingga apa yang di rangkap jabatan Kepala KUA juga sebagai Penghulu, klo kita lihat Kepala KUA itu pejabat struktural sedangkan Penghulu pejabat fungsional, idealnya seyogyanya Kepala KUA dijabat penghulu oleh beberapa personil yang mengawasi terjadinya pernikahan plus mencatat nikah, Kepala KUA hanya menerbitkan akta nikah.”

Kepala KUA Kabupaten Malang tidak memiliki wakil PPN seperti Penghulu karena keterbatasan Pegawai sehingga Kepala KUA merangkap jabatan. Namun, Kepala KUA Kecamatan Dau Kabupaten Malang tetap menggunakan regulasi yang sudah ada seperti PMA Nomor 11 Tahun 2007 dan untuk Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: Per 62/M.PAN/6/2005 tentang jabatan fungsional Penghulu, Kepala KUA cukup menjalankan peran Penghulu untuk pengawasan, penasehatan, pencatatan serta pembinaan. Kepala KUA Kecamatan Dau menggunakan Pembantu

Pegawai Pencatat Nikah (P3N) di Kelurahan tempat akad nikah sebagai wakil PPN ketika tidak bisa menghadiri akad nikah.

Oleh karena itu, penyebutan *Penghulu sebagai Pegawai Pencatat Nikah (PPN)* pada Pasal 1 Ayat(1)Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: Per 62/M.PAN/6/2005serta Pasal 12 Ayat (2) Peraturan Bersama Menteri Agama dan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 20 Tahun 2005, Nomor 14 a Tahun 2005 yang berbunyi *Penghulu dapat diberi tugas tambahan sebagai Kepala KUA* harus diabaikan (*disregard*) agar tidak kontradiktif dengan Pasal 2 Ayat (2) PMA Nomor 11 Tahun 2007 yang menyebut Kepala KUA sebagai PPN. Dengan kata lain, Penghulu bukan PPN namun lebih tepatnya sebagai wakil PPN. Penandatanganan buku nikah oleh Penghulu secara tegas tidak sah atau tidak berlaku karena tidak sesuai dengan peraturan yang berlaku di Kantor Urusan Agama serta tidak sesuai dengan praktek yang selama ini dijalankan oleh KUA.

C. Faktor Pendukung dan Penghambat Pelaksanaan terhadap Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 tentang Pencatatan Nikah dan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: Per 62/M.PAN/6/2005 tentang jabatan fungsional penghulu.

Faktor yang mendukung terhadap pelaksanaan terhadap Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 tentang Pencatatan Nikah dan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: Per 62/M.PAN/6/2005 tentang Jabatan Fungsional Penghulu agar dapat berjalan lancar, antara lain adalah:

- 1) Pemahaman dan kesadaran masyarakat mengenai pentingnya mencatatkan pernikahan sangat tinggi. Sehingga PPN atau pegawai KUA tidak perlu menggalakkan lagi mengenai sosialisasi pentingnya pencatatan nikah tiap daerah.
- 2) Penghulu yang ada di setiap KUA kecamatan kota seluruh Jawa sudah mempunyai SDM yang cukup. Sehingga pelaksanaan terhadap Peraturan Menteri Agama Nomor 11 tahun 2007 tentang Pencatatan Nikah dapat terlaksana secara optimal.
- 3) Pelaksanaan terhadap Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 tentang Pencatatan Nikah dapat berjalan sebagaimana semestinya dengan adanya peran Kepala KUA yang dapat mengatur manajemen serta pembinaan operasional kantor, sehingga regulasi yang kontradiktif dengan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: Per 62/M.PAN/6/2005 tentang jabatan fungsional penghulu dapat berjalan dengan baik.

Faktor penghambat pelaksanaan terhadap Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 tentang Pencatatan Nikah dan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: Per 62/M.PAN/6/2005 tentang Jabatan Fungsional Penghulu, antara lain:

- 1) Tingkat pemahaman terhadap Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 tentang Pencatatan Nikah dan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: Per 62/M.PAN/6/2005 tentang Jabatan Fungsional Penghulu belum optimal dikarenakan Pegawai KUA maupun Penghulu yang masih menggunakan pengetahuan terhadap peraturan yang lama semisal masih merujuk pada berlakunya KMA Nomor 477 Tahun 2004 tentang Pencatatan Nikah.

- 2) SDM Kantor Urusan Agama di beberapa daerah masih kurang, bahkan ada Kepala KUA yang menjabat sebagai Penghulu atau jabatan rangkap, hal ini dikarenakan minimnya pegawai.
- 3) Perbenturan penyebutan "*Penghulu sebagai Pegawai Pencatat Nikah*" terhadap Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: Per 62/M.PAN/6/2005 tentang Jabatan Fungsional Penghulu dan Angka Kreditnya serta "*Kepala KUA sebagai PPN*" pada Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 tentang Pencatatan Nikah yang membuat banyak pemahaman bagi PPN, KUA dan Penghulu.
- 4) Kurang pengawasan yang lebih dalam hal ini Bimbingan Masyarakat Islam (BIMAS Islam) terhadap pelaksanaan Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 tentang Pencatatan Nikah dan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: Per 62/M.PAN/6/2005 tentang Jabatan Fungsional Penghulu sehingga sampai sekarang peraturan tersebut tidak dirubah atau dalam buku nikah masih menyebut PPN sebagai pegawai yang berhak menandatangani sahnya buku nikah padahal dalam peraturan yang terbaru telah menyebut Kepala KUA yang berhak menandatangani buku nikah.
- 5) Sistem jabatan Penghulu perlu ditinjau kembali apakah Penghulu hanya sebagai pejabat fungsional atau struktural. Bagaimana dengan peran Penghulu, apakah perlu dilepas dari KUA.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Dari keseluruhan pembahasan yang telah dikemukakan pada bab-bab sebelumnya, maka Penulis dapat menyimpulkan beberapa hal yang terkait dengan permasalahan yang diangkat oleh Penulis tentang Implementasi Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 Mengenai Peran Penghulu Dan Kepala Kantor Urusan Agama Dalam Pencatatan Pernikahan (Studi di Kantor Urusan Agama Kecamatan Sukun Kota Malang).

1. Fungsi dan wewenang peran Penghulu sebagai Pegawai Pencatat Nikah melalui Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor:Per 62/M.PAN/6/2005 yaitu melaksanakan pelayanan diantaranya: pelayanan fatwa hukum munakahat, bimbingan mu'amalah, pengawasan, penasehatan serta konsultasi dalam nikah atau rujuk. Fungsi dan wewenang peran Kepala KUA sebagai pencatat nikah melalui Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 yaitu pengawasan terhadap pelaksanaan tugas Penghulu dan Pembantu PPN, pelaporan pencatatan nikah, talak atau rujuk kepada Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten/Kota, pemeriksaan pencatatan nikah, talak/rujuk maupun dokumen lainnya, sebagai wali adlol atau wali hakim, dan penandatanganan dalam berita acara pemeriksaan, perjanjian, dan peristiwa aktanikah, cerai, talak dan rujuk.
2. Pendapat Penghulu dan Kepala KUA terhadap implementasi Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor:Per 62/M.PAN/6/2005 dan Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007, sebagai berikut:*Pertama*, mandat Kepala KUA kepada Penghulu merupakan pelimpahan kewenangan dari Badan dan/atau

Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada Kepala KUA sebagai pemberi mandat. Pencatatan nikah oleh Penghulu dapat dilakukan apabila mendapat mandat langsung dari Kepala KUA selaku PPN. *Kedua*, PPN atau Kepala KUA dapat memberikan mandat kepada Penghulu untuk menjalankan tugas pada sebagian wilayah kerjanya yang menjadi kewenangan relatifnya sehingga jelas mana wilayah yang menjadi kewenangan relatif PPN dan mana pula wilayah yang menjadi kewenangan relatif Penghulu. *Ketiga*, peran Penghulu dalam legalitas pencatatan nikah adalah sebagai bentuk perwakilan dari Kepala KUA atau PPN ketika berhalangan hadir dalam peristiwa akad Nikah.

3. Faktor pendukung pelaksanaan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor:Per 62/M.PAN/6/2005 dan Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 diantaranya pemahaman dan kesadaran masyarakat mengenai pentingnya mencatatkan pernikahan, penghulu di setiap KUA Kecamatan Kota sudah memenuhi SDM, dan adanya peran Kepala KUA yang dapat mengatur manajemen serta pembinaan operasional. Faktor penghambatnya yaitu Tingkat pemahaman terhadap peraturan belum optimal, SDM pegawai KUA yang masih kurang di beberapa tempat terutama Kabupaten, Perbenturan penyebutan Penghulu dan Kepala KUA sebagai PPN, dan kurangnya pengawasan dari BIMAS Islam terhadap peranan Penghulu dan Kepala KUA.

B. Saran

Dari hasil penelitian yang dilakukan oleh Penulis, perlu kiranya Penulis memberikan beberapa masukan atau saran yang terkait dengan penelitian Penulis angkat ini yaitu:

1. Perlu lebih ditingkatkan pelayanan kepada masyarakat terutama dalam bidang perkawinan dengan cara mengadakan penyuluhan kepada masyarakat tentang peraturan perundangan dan hukum munakahat, sehingga dapat mengurangi kesalahfahaman masyarakat terhadap keabsahan nikah dan arti pentingnya pencatatan nikah.
2. Hendaknya peraturan-peraturan yang diterbitkan oleh Menteri Agama dapat sinkron dan tidak bertentangan dengan kaidah-kaidah hukum positif yang berlaku.
3. Merubah status/nama pegawai dalam penandatanganan buku nikah dari Pegawai Pencatat Nikah menjadi Kepala KUA, karena selama ini dalam praktek legalitas sahnya buku nikah yaitu melalui Kepala KUA agar tidak menjadi polemik dalam status PPN.

DAFTAR PUSTAKA**A. Literatur Buku**

Al Qur'anul Karim.

Abdul Shomad, *Hukum Islam*, Jakarta:Kencana, 2010.

Abdurrahman Ghazali, *Fiqh Munakahat*, Jakarta:Kencana, 2006.

Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (legal theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence)*, Jakarta:Kencana, 2009.

Ahmad Rofiq, *Hukum Perdata Islam di Indonesia*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2013.

Anggriani, Jum, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Graha Ilmu, 2012.

Djubaedah Neng, *Pencatatan Perkawinan & Perkawinan Tidak Dicatat*, Jakarta:Sinar Grafika.2010.

ErfaniahZuhriah, *Peradilan Agama Indonesia Sejarah Pemikiran dan Realita*, UIN-Malang Press: Malang, 2009.

Ghazali, Abdurrahman. *FiqhMunakahat*. Jakarta: Kencana, 2006.

Hadikusuma Hilman, *Hukum Perkawinan Indonesia menurut Perundangan Hukum Adat Hukum Agama*,(Bandung: CV Mandar Maju.2007.

Idris Ramulyo, *Hukum Perkawinan Islam*, Jakarta: Bumi Aksara, 2003.

Imam Syaukani, *Optimalisasi Peran KUA Melalui Jabatan Fungsional Penghulu*. Jakarta: Puslitbang Kehidupan Keagamaan Litbang dan Diklat Departemen Agama. 2007.

Imam Hasanain Muhammad Mahluf, *Fatawa Syar'iyah*.

Lexy Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: Remaja Rosda Karya, 2006.

Manan Abdul, *Aneka Masalah Hukum Perdata Islam di Indonesia*, Jakarta: Kencana 2006.

Muhammad Muslih, *Fiqih*, Jakarta:Yudhistira,2007.

Moh Kasiram, *Metodologi Penelitian*, Malang: UIN Pres, 2010.

Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: PT Rajarafindo Persada, 2006.

Sudarsono, *Hukum Perkawinan Nasional*, Jakarta: Rineka Cipta, 2005.

Soemartono Triyuni dan hendra astuti sri, *Administrasi Kependudukan Bebas Registrasi*, Jakarta: Yayasan Bina Profesi Mandiri, 2011.

Sunggono, Bambang, 1996, *Metodologi Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Syamsuri, *Pendidikan Agama Islam SMA*, Jakarta: Erlangga, 2007.

Thoha Miftah, *Manajemen Kepegawaian Sipil Di Indonesia*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008.

Zainuddin Ali, *Hukum Perdata Islam di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2006.

B. Peraturan Perundangan

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 tentang Pencatatan Pernikahan.

Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. PER/62/M.PAN/6/2005 tentang Jabatan Fungsional Penghulu dan Angka Kreditnya.

Peraturan Bersama Menteri Agama dan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 20 Tahun 2005, Nomor 14 a Tahun 2005 tentang Petunjuk Pelaksanaan Jabatan Fungsional Penghulu dan Angka Kreditnya.

Peraturan Menteri Agama Nomor 30 Tahun 2005 tentang Wali Hakim.

Keputusan Menteri Agama Nomor 477 Tahun 2004 tentang Pencatatan Nikah.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1946 tentang Pencatatan Nikah, Nikah, Talak dan Rujuk.

C. Website

KBBI, [kbbi .web.id/peran](http://kbbi.web.id/peran) diakses 02 Desember 2015

Wikipedia, id.m.wikipedia.org/wiki/Asas_Legalitas diakses 02 Desember 2015.

Kumoro.staff.ugm.ac.id/wp-content/uploads/2008/12/implementasi-dan-monitoring-kebijakan.pdf diakses 08 Maret 2016.

D. Wawancara

Achmad Shampton, *wawancara* (Malang, 21 Oktober 2015)

Ahmad Imam Muttaqin, *wawancara* (Malang, 21 Oktober 2015)

Muhammad Amin, *wawancara* (Malang, 18 Mei 2016)



LAMPIRAN II



Buku NikaH

LAMPIRAN III

NB

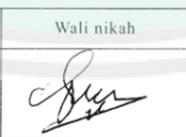
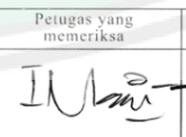
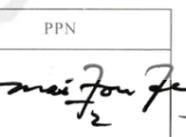
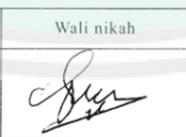
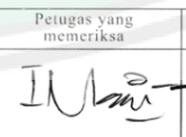
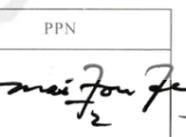
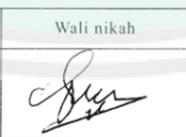
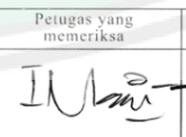
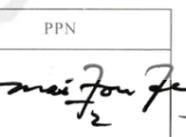
:

a. Hubungan wali yang diserahkan lagi b. Hubungan keluarga c. Tanggal surat														
III. WALI NIKAH 1. Status wali 2. Hubungan wali 3. Sebab menjadi wali 4. Nama lengkap 5. Bin 6. Tempat dan tanggal lahir 7. Nomor Induk Kependudukan (NIK) 8. Kewarganegaraan 9. Agama 10. Pekerjaan 11. Alamat tempat tinggal	NASAB AYAH KANDUNG(nasab / hakim) KUSNADI..... PRAYIT..... PROBOLINGGO, 01 JULI 1957..... 3513170107570187..... INDONESIA..... ISLAM..... WIRASWASTA..... DSN: PEKALEN RT.09 RW.02 MARON KIDUL PROBOLINGGO.....													
IV. MAS KAWIN 1. Jenis dan jumlah 2. Pembayaran	UANG Rp. 50.000,- TUNAI.....(tunai / hutang)													
V. PERJANJIAN PERKAWINAN 1. Nomor dan tanggal surat 2. Isi perjanjian 3. Nama notaris	TIDAK ADA													
VI. TAKLIK TALAK Pembacaan dan penandatanganan taklik talak	TIDAK.....(ya / tidak)													
VII. WAKIL SUAMI (Jika calon suami tidak hadir waktu akad nikah dilangsungkan, diisi data wakil suami) : 1. Nama 2. Tempat dan tanggal lahir 3. Nomor Induk Kependudukan (NIK) 4. Kewarganegaraan 5. Agama 6. Pekerjaan 7. Alamat tempat tinggal 8. Tanggal surat kuasa														
VIII. SAKSI - SAKSI 1. a. Nama b. Tempat dan tanggal lahir c. Nomor Induk Kependudukan (NIK) d. Kewarganegaraan e. Agama f. Pekerjaan g. Alamat tempat tinggal 2. a. Nama b. Tempat dan tanggal lahir c. Nomor Induk Kependudukan (NIK) d. Kewarganegaraan e. Agama f. Pekerjaan g. Alamat tempat tinggal	BAMBANG SUPALI..... MALANG, 24 MEI 1959 3573032405590001..... INDONESIA..... ISLAM..... SWASTA..... JL: KEBALEN WETAN MALANG..... ALI KARSONO..... SURABAYA, 21 APRIL 1955 3573042104550008..... INDONESIA..... ISLAM..... PENS.PNS..... JL: SATSUI TUBUN MALANG.....													
IX. PPN / PENGHULU / PEMBANTU PPN YANG MENCIPTAKAN AKAD NIKAH 1. Nama 2. Jabatan / Pangkat	H. ATIM WAHYUDI, S.Pd I..... PENGHULU PERTAMA.....													
X. TEMPAT PELAKSANAAN AKAD NIKAH (tulis alamat lengkap pelaksanaan akad nikah jika di luar balai nikah)	BALAI NIKAH KUA KECAMATAN SUKUN													
XI. PENCATATAN NIKAH BERDASARKAN PUTUSAN PENGADILAN 1. Pengadilan 2. Nomor dan tanggal putusan														
Tanda tangan :														
<table border="1"> <tr> <td>Suami</td> <td>Istri</td> <td>Wali Nikah</td> <td>Saksi I</td> <td>Saksi II</td> <td>PPN</td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </table>	Suami	Istri	Wali Nikah	Saksi I	Saksi II	PPN								
Suami	Istri	Wali Nikah	Saksi I	Saksi II	PPN									

Catatan : Akad Nikah ini dibuat berdasar putusan pengadilan

Pemeriksaan Nikah yang dihadiri Penghulu

LAMPIRAN IV

<p>16. Jika belum mencapai umur 16 tahun</p> <p>a. Izin Pengadilan</p> <p>b. Nomor</p> <p>c. Tanggal surat</p>	<p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p>										
<p>17. Jika belum mencapai umur 21 tahun</p> <p>a. Nama wali yang memberi izin</p> <p>b. Hubungan keluarga</p> <p>c. Tanggal surat</p>	<p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p>										
<p>IV. WALI NIKAH</p> <p>1. Status wali</p> <p>2. Hubungan wali</p> <p>3. Sebab menjadi wali</p> <p>4. Nama lengkap</p> <p>5. Bin</p> <p>6. Tempat dan tanggal lahir</p> <p>7. Nomor Induk Kependudukan (NIK)</p> <p>8. Kewarganegaraan</p> <p>9. Agama</p> <p>10. Pekerjaan</p> <p>11. Alamat tempat tinggal</p>	<p>.....NASAB.....(nasab/hakim)</p> <p>.....SAUDARA AYAH (RANAN).....</p> <p>.....SYAFRUDDIN BIDI.....</p> <p>.....BIDI (ALM).....</p> <p>.....TOLI-TOLI, 06 JUNI 1955..... (80 Th.)</p> <p>.....7204070606550005.....</p> <p>.....INDONESIA.....</p> <p>.....ISLAM.....</p> <p>.....WIRASWASTA.....</p> <p>.....8TH PENGAWU INDAH BLOK D/10 PALU SELATAN, PALU SULTENG.....</p>										
<p>V. WAKIL WALI NIKAH</p> <p>(Di isi jika wali nikah tidak hadir dan mewakilkan)</p> <p>1. Nama lengkap</p> <p>2. Tempat dan tanggal lahir</p> <p>3. Nomor Induk Kependudukan (NIK)</p> <p>4. Kewarganegaraan</p> <p>5. Agama</p> <p>6. Pekerjaan</p> <p>7. Alamat tempat tinggal</p> <p>8. Tanggal surat kuasa</p> <p>9. Pejabat KUA yang mengesahkan</p>	<p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p>										
<p>VI. MAS KAWIN</p> <p>1. Berupa apa dan berapa</p> <p>2. Pembayaran</p>	<p>.....UANG Rp. 100.000.....</p> <p>.....TUNAI.....</p>										
<p>VII. PERJANJIAN PERKAWINAN</p> <p>1. Nomor dan tanggal surat</p> <p>2. Isi Perjanjian</p> <p>3. Nama Notaris</p>	<p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p>										
<p>VIII. PPN/Penghulu/Pembantu PPN yang memeriksa :</p> <p>1. Nama</p> <p>2. Jabatan</p> <p>3. KUA Kecamatan</p>	<p>.....AHMAD IMAM MUTTAQIN.....</p> <p>.....PENGHULU MUDA.....</p> <p>.....SUKUN.....</p>										
<p>Tanda Tangan :</p>											
<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 20%; text-align: center;">Calon suami</td> <td style="width: 20%; text-align: center;">Calon istri</td> <td style="width: 20%; text-align: center;">Wali nikah</td> <td style="width: 20%; text-align: center;">Petugas yang memeriksa</td> <td style="width: 20%; text-align: center;">PPN</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;"></td> <td style="text-align: center;"></td> <td style="text-align: center;"></td> <td style="text-align: center;"></td> <td style="text-align: center;"></td> </tr> </table>	Calon suami	Calon istri	Wali nikah	Petugas yang memeriksa	PPN						
Calon suami	Calon istri	Wali nikah	Petugas yang memeriksa	PPN							
											
<p>Catatan :</p>											

Model NB : Petugas yang memeriksa adalah Penghulu dengan ditandatangani oleh Kepala

KUA sebagai PPN

LAMPIRAN V



KEMENTERIAN AGAMA R.I.
DIREKTORAT JENDERAL BIMBINGAN MASYARAKAT ISLAM
 Jalan Muhammad Husni Thamrin No. 6, Jakarta 10710
 Website: www.kemenag.go.id; e-mail: bimasislam@kemenag.go.id
 Telepon: (+6221) 31924509-3193056-3920774 - Hunting: 3812871 Fax: 3800175

PO.BOX. 3733 JKP 10037

Jakarta, 23 Oktober 2015

Kepada
 Yth. Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi
 se-Indonesia

SURAT EDARAN
 Nomor : DJ.II/FW.01/ 2734 /2015

TENTANG
STATUS JABATAN PENGHULU DAN KEPALA KUA KECAMATAN

Assalamualaikum warahmatullahi wabarakatuh.

Schubungan dengan adanya persoalan perbedaan pemahaman mengenai rangkap jabatan Penghulu dan Kepala KUA serta keperluan pendaftaran ulang E-PUPNS, kami sampaikan hal-hal sebagai berikut:

1. Berdasarkan KMA 517 Tahun 2001 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Urusan Agama (KUA) bahwa KUA Kecamatan dipimpin oleh seorang kepala sebagai pejabat struktural eselon IV.b dan bertanggung jawab kepada Kepala Kantor Departemen Agama (Kementerian Agama) Kabupaten/ Kota;
2. Sesuai dengan Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007, Kepala KUA Kecamatan bertindak sebagai Pegawai Pencatat Nikah (PPN) dapat melaksanakan tugas:
 - a. Melakukan pemeriksaan persyaratan, pengawasan dan pencatatan peristiwa nikah/ rujuk, pendaftaran cerai talak, cerai gugat dan melakukan birabingban perkawinan
 - b. Menandatangani akta nikah, akta rujuk, kutipan akta nikah (buku nikah) dan kutipan akta rujuk.
 - c. Dalam melaksanakan tugasnya PPN dapat mewakili kepada Penghulu atau Pembantu PPN.
3. Dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 62 Tahun 2005 Tentang Jabatan Fungsional Penghulu dijelaskan bahwa Penghulu adalah Pegawai Negeri Sipil sebagai Pegawai Pencatat Nikah yang diberikan tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak secara penuh oleh Menteri Agama atau pejabat yang ditunjuk sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk melakukan pengawasan nikah/rujuk menurut agama Islam dan kegiatan kepenghuluhan.
4. Berdasarkan peraturan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Nomor 436 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Nomor 748 Tahun 2014 tentang Petunjuk Teknis Pengelolaan PNBPN NR dinyatakan bahwa Kepala KUA dan penghulu yang melakukan layanan pengawasan dan pencatatan nikah di luar Kantor berhak mendapatkan biaya transport dan honor yang bersumber dari dana PNBPN NR.
5. Terkait dengan hal tersebut di atas, maka penghulu fungsional yang diangkat menjadi Kepala KUA Kecamatan agar diberhentikan sementara dari jabatan fungsional penghulu.
6. Bahwa untuk penataan jabatan Kepala KUA dan penghulu ke depan, kami sedang melakukan revisi regulasi terkait organisasi dan tata kerja KUA Kecamatan dan jabatan fungsional penghulu.

Demikian surat edaran ini kami sampaikan agar dapat ditindaklanjuti sebagaimana mestinya



Tembusan:

1. Menteri Agama RI.
2. Sekretaris Jenderal Kementerian Agama.
3. Inspektur Jenderal Kementerian Agama.

Surat Edaran Tentang Status Jabatan Penghulu dan Kepala KUA Kecamatan

LAMPIRAN VI

KEMENTERIAN AGAMA
KANTOR URUSAN AGAMA KECAMATAN SUKUN
 Alamat: Jl.Randulaya No. 02 Telp./Fax (0341) 804330
 e-mail: kuksukunmalang@gmail.com
KOTA MALANG

SURAT TUGAS
 Nomor : Kk.15.35.05/Pw.01/1238/2015

1. Badan Pemerintah RI yang memberi tugas : KANTOR URUSAN AGAMA KEC.SUKUN
KOTA MALANG

2. Nama dan NIP Pegawai yang diberi tugas : AHMAD IMAM MUTTAQIN
197510202005011003

3. Pangkat / Jabatan : Penata, IIIc/Penghulu Muda

4. Diperintahkan / tugaskan : Menghadiri dan mencatat peristiwa akad nikah
a.n. catin MUHAMMAD HUSEIN dan WARDAH
alamat : Rumah Wali/istri Jl. Kepuh Raya Rt.10 Rw.04
Bandungrejosari Malang

5. Terhitung pada tanggal / Pukul : 31 Oktober 2015 / 09:00 WIB

6. Keterangan : 1. Berdasarkan Peraturan Pemerintah RI Nomor 48 Tahun
2014 tanggal 27 Juni 2014
2. Asli Surat Tugas ini diberikan kepada yang bersangkutan
untuk dilaksanakan dengan sebaik-baiknya

Kota Malang, 30 Oktober 2015
Kepala,

ACHMAD SHAMPTON, S.HI
NIP. 197204232003121002

Tembusan :
Kepala Kantor Kemenag Kota Kota Malang

SURAT TUGAS

