



## **BAB IV**

### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

#### **A. Gambaran Umum Kantor Urusan Agama Tempurejo**

Tempurejo adalah kecamatan yang memiliki wilayah paling luas di Kabupaten Jember. Wilayah ini terletak sekitar 1- 2 jam dari kota Jember untuk mencapai pusat kecamatan Tempurejo, melewati daerah Ajung, Jenggawah dan menuju Ambulu. Namun, untuk mencapai desa-desa lain tersebar, dibutuhkan waktu 3 sampai 4 jam dari kota Jember. Masyarakat Tempurejo terdiri dari etnik Jawa dan Madura. Persentase perbandingan kedua etnis tersebut berbeda-beda di setiap desa. Sebagai contoh di desa

Pondokrejo, 70 persen masyarakat terdiri dari etnik Madura, sedangkan masyarakat di desa Wonoasri 80 adalah etnik Jawa.<sup>73</sup>

Kantor Urusan Agama kecamatan Tempurejo sudah tercatat berdiri resmi sejak tahun 1946. Pada awal berdirinya, lokasi kantor masih menginduk di gedung masjid Darus Salam yang merupakan masjid agung/masjid jami' kecamatan Tempurejo. Dan baru pada tahun 1984, KUA tempurejo menempati gedung pribadi yang didirikan di Jl. Lapangan No. 72 Tempurejo. Kemudian gedung ini menjadi kantor resmi urusan agama kecamatan Tempurejo hingga saat ini. Susunan pengurus KUA Tempurejo terdiri dari seorang kepala KUA, empat staff administrasi, satu orang staff penjaga dan tujuh belas pembantu penghulu atau P3N yang ditempatkan di setiap desa.

Gedung yang menjadi kantor resmi urusan agama kecamatan Tempurejo memiliki 4 buah ruang. Ruang tersebut adalah ruang kepala KUA, ruang staff KUA, sebuah aula kecil dilengkapi dengan beberapa kursi dan meja di antara ruang kepala dan staff KUA. Sebuah ruang yang terletak di sebelah ruang kepala KUA difungsikan sebagai ruang arsip. Untuk menunjang kegiatan pelayanan, tersedia dua unit komputer di ruang staff. Sebuah musholla di luar kantor selain untuk sholat juga digunakan jika ada masyarakat yang ingin menikah di KUA. Secara keseluruhan, fasilitas atau sarana dan pra sarana yang terdapat di kantor masih belum mampu menunjang kegiatan untuk mencapai hasil yang maksimal.

---

<sup>73</sup> Mursyid, *wawancara* (Kalisat, 08 April 2015).

PPN di KUA kecamatan Tempurejo dalam melaksanakan tugas memadukan kebijaksanaan penegak hukum dan kebijakan pemerintah. Penegak hukum yang dimaksud adalah PPN sedangkan pemerintah diwakili oleh peraturan perundang-undangan yang mendasari hukum dalam hal ini adalah PMA No. 11 Tahun 2007 Tentang Pencatatan Nikah. Agar tugasnya dapat terlaksana dengan baik, di antara kebijaksanaan yang diterapkan oleh PPN adalah dengan bersikap lebih fleksibel di hadapan masyarakat maupun tokoh setempat. Hal ini dilakukan memandang sikap dan perilaku masyarakat Tempurejo agak sedikit keras. Selain itu, pola pikir masyarakat masih sedikit sempit dan tertutup. Untuk itu, pendekatan verbal yang bertujuan membangun komunikasi yang baik adalah langkah yang tepat agar bisa menarik simpati seluruh masyarakat terutama tokoh agama setempat.

## **B. Kronologi Kasus**

Pada 21 Nopember 2011, Pemohon yang selanjutnya disebut sebagai SS dan Termohon yang selanjutnya disebut sebagai MM telah melangsungkan pernikahan di hadapan PPN KUA Kecamatan Tempurejo dan dicatatkan dengan Kutipan Akta Nikah Nomor : 709/117/XI/2011 tanggal 21 Nopember 2011. SS dan MM selanjutnya tinggal bersama sebagai suami istri selama 9 bulan sampai AN tiba-tiba muncul dan melaporkan bahwa SS adalah istri sahnya. AN yang bukan berasal dari desa dimana SS dan MM tinggal sebagai suami istri menyalahkan PPN karena telah menikahkan seorang perempuan yang masih berstatus istri sah dari seorang pria. AN yang waktu itu emosi

sampai membawa LSM untuk menuntut PPN (selanjutnya disebut MS) karena lalai menjalankan tugasnya.

MS sebagai Kepala KUA dimana pernikahan SS dan MM dicatat meminta AN memberikan bukti bahwa AN dan SS memang benar pasangan suami istri yang sah di mata undang-undang. Setelah AN membuktikan peristiwa pernikahannya dengan Kutipan Akta Nikah Nomor : 55/12/II/2011 tanggal 7 Februari 2011 kepada MS, MS memanggil SS untuk meminta keterangan namun AN dan SS tidak dipertemukan dalam satu tempat dan waktu demi menghindari hal-hal yang tidak diinginkan. SS yang pada awalnya tidak mau mengaku, akhirnya mengaku ketika ditunjukkan buktinya tetapi tidak mau bertanggungjawab terhadap kesalahannya. Sehingga MS terpaksa memberikan dua pilihan kepada SS untuk bertanggungjawab terhadap kesalahannya agar mengajukan permohonan pembatalan pernikahannya dengan MM jika tidak mau dilaporkan ke polisi dan diancam dengan pidana penjara paling lama tujuh tahun.

Pada tanggal 08 Oktober 2012, KUA Tempurejo mengeluarkan surat permohonan pembatalan pernikahan yang kedua antara SS dan MM ke Pengadilan Agama Jember. Sehari setelahnya, pada 09 Oktober 2012, SS mendaftarkan permohonan pembatalan pernikahan di Kepaniteraan Pengadilan Agama Jember dengan register perkara Nomor : 4964 /Pdt.G/2012/PA.Jr. MM yang tidak tahu menahu dengan pemalsuan identitas oleh SS ditetapkan sebagai Termohon dan MS sebagai Turut Termohon. Setelah perkara permohonan terdaftar di pengadilan, pada 11 Oktober 2012,

MS menerima surat panggilan dari Pengadilan Agama Jember untuk hadir dimuka sidang pada tanggal 30 Oktober 2012.

Pada hari Selasa, 13 November 2012, bertepatan dengan tanggal 28 Zulhijjah 1433 H, Majelis Hakim yang terdiri dari Drs. H. Sumasno, SH, M.Hum sebagai Hakim Ketua, Drs. Khoirul Muhtarom, SH. Dan Drs. H. Sholhan sebagai Hakim Anggota menjatuhkan putusan yang diucapkan dalam sidang terbuka dan dihadiri oleh SS, MM dan MS. Dengan jatuhnya putusan tersebut, maka Perkawinan antara SS dan MM dinyatakan batal dan Kutipan Akta Nikah nomor : 709/117/XI/2011 tidak lagi mempunyai kekuatan hukum tetap. SS sebagai Pemohon dihukum membayar biaya perkara sebesar Rp 426.000,-.

Setelah permohonan pembatalan perkawinan antara SS dan MM dikabulkan oleh Pengadilan Agama Jember, AN yang masih berstatus sebagai suami sah dari SS menceraikan SS. Perceraian antara AN dan SS dibuktikan dengan keluarnya Akta Cerai Nomor : 3788/AC/13/PA.Jr pada tanggal 09 Agustus 2013.

### **C. Paparan dan Analisis Data**

#### **1. Pemahaman PPN Terhadap Pasal 9 PMA No. 11 Tahun 2007 Tentang Pencatatan Nikah**

Peraturan Menteri Agama No. 11 Tahun 2007 secara keseluruhan mengatur tentang pencatatan pernikahan yang dilaksanakan oleh PPN. Dari seluruh pasal-pasal yang tercantum, ada satu pasal yaitu pasal 9 yang

merupakan prosedur penting dalam menjaga kesucian dan ketertiban perkawinan. Prosedur ini berfungsi sebagai upaya pencegahan terjadinya pelanggaran dalam pernikahan yang mengakibatkan pernikahan terlarang baik di mata hukum nasional maupun hukum islam. Prosedur tersebut adalah pemeriksaan nikah terhadap calon pengantin dan wali nikah. Pasal 9 ayat 1 berbunyi :

- (1) Pemeriksaan nikah dilakukan oleh PPN atau petugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) 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 Pasal 5 ayat (2).

Selain Pasal 9 PMA No. 11 Tahun 2007, prosedur ini juga didasari pada Pasal PP No. 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan Undang-undang No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan. Namun, jika PMA menggunakan kata pemeriksaan, PP menggunakan kata penelitian. Di dalam kamus Bahasa Indonesia, pemeriksaan dan penelitian memiliki arti yang hampir sama yaitu melihat dengan teliti keadaan baik benarnya suatu hal.<sup>74</sup> Tetapi, dalam penerapannya kedua kata ini memiliki perbedaan yang besar.

Menurut peneliti, pemeriksaan yang dimaksud adalah pemeriksaan kelengkapan syarat administrasi dan selanjutnya dicocokkan dengan keterangan yang diucapkan oleh calon pengantin dan wali ketika diperiksa. Sedangkan penelitian adalah sebuah proses melihat suatu kebenaran yang

---

<sup>74</sup> Mursyid, *wawancara* (Kalisat, 08 April 2015).

lebih detail dan memakan waktu lebih lama dibanding pemeriksaan.

Pendapat peneliti ini sesuai dengan yang dijelaskan oleh Bpk. Mursyid<sup>75</sup>:

*“Saya lebih mengutamakan pemeriksaannya, kalau penelitian kan jangka waktunya lama, nanti orang sampe marah, selain itu penelitian itu lebih njlimet gitu, bahkan mungkin sampe ke jenis kelaminnya, kan kadang itu ada orang yang kelihatannya laki-laki ternyata perempuan, kita ndak punya hak untuk melihat apa bener ini laki-laki. Jadi saya cuma sebatas persyaratannya, dilihat apa bener orangnya penampilannya perempuan sesuai KTP, iya betul.lah kalau bencong itu seperti apa, kan tidak ada di undang-undang mengenai bencong itu. Jadi, kalau dia ngakunya laki-laki, data-data yang diberikan juga semua laki-laki ya sudah dilaksanakan pernikahannya. Jadi, ya lebih ke persyaratan administratif, kalau masalah apakah pernah berhubungan apa ndak, kan tidak bisa kita tanyakan, karena mengganggu privasi. Jadi, ya seperti itu yang saya laksanakan sesuai dengan PPN yang tugasnya antara lain, memeriksa, mengawasi, mencatat adanya peristiwa pernikahan di wilayah saya. Jadi, tidak sampai ke penelitian, hanya pemeriksaan saja.”*

Bpk. Mursyid menjelaskan bahwa di KUA Tempurejo lebih mengutamakan melaksanakan pemeriksaan nikah yang mencakup pemeriksaan kesesuaian data yang tertulis dalam berkas persyaratan dengan kenyataan yang sebenarnya atau yang biasa disebut proses rafa'. Tetapi, untuk menjamin keabsahan data tersebut beliau tidak melakukan penelitian lebih lanjut. Menurut beliau proses penelitian lebih lama dan mengganggu privasi calon pengantin dan wali nikah. Ditambah dengan watak masyarakat yang keras dan kaku, maka akan lebih mudah cukup pemeriksaan nikah yang dilakukan, dengan syarat PPN sudah yakin dengan kebenaran data yang diperoleh.

---

<sup>75</sup>Multazam, wawancara (Tempurejo, 15 April 2015).

Pendapat Bpk. Mursyid ini didukung oleh pendapat Bpk. Multazam yang mengatakan :<sup>76</sup>

*“Yang penting persyaratan lengkap, kita sebenarnya gak anu koq, pemeriksaan itu disamping administratif, juga pemeriksaan fisik, paling ndak kan kita tau orang yang pernah menikah dengan orang yang belum, kalau sampean kan jelas belum pernah menikah, beda,”*

Dari keterangan tersebut, diketahui PPN memahami bahwa pemeriksaan yang diwajibkan di dalam PMA No. 11 Tahun 2007 adalah pemeriksaan kelengkapan syarat dan validitas data tertulis di berkas persyaratan administrasi. Selain itu, pemeriksaan fisik yang dilaksanakan ketika proses rafa' juga wajib dilakukan karena banyaknya kasus-kasus penipuan yang terjadi. Dalam penerapan hukum di wilayahnya, PPN mendasarkan tindakannya pada Pasal 9 PMA No. 11 Tahun 2007. Bagaimana teknis pemeriksaan validitas data dan pemeriksaan fisik yang dilakukan akan diuraikan dalam poin selanjutnya.

Bisa dilihat bahwa PPN dalam memahami pasal 9 menggunakan metode interpretasi gramatikal, sistematis dan sosiologis. Metode gramatikal tersebut terlihat dari kata pemeriksaan nikah yang memang mudah difahami tetapi bisa luas sekali ketika diterapkan. Bersumber dari itu maka dibutuhkan metode sistematika yaitu memadukan satu regulasi dengan regulasi lainnya, dimana dalam hal ini regulasi yang menjadi suatu kesatuan adalah kata pemeriksaan yang terdapat dalam PMA dan penelitian yang tercantum di dalam PP dimana memiliki maksud yang

---

<sup>76</sup> Multazam, *wawancara* (Tempurejo, 15 April 2015).

sama. Tetapi, dalam mencapai tujuan tersebut ternyata sulit sekali untuk menerapkan pemeriksaan saja atau penelitian saja sehingga dibutuhkan satu lagi metode interpretasi yaitu metode sosiologis. Metode dimana penegak hukum (PPN) dapat bertindak secara lebih luas sesuai dengan kondisi sosial sebagai upaya mencapai tujuan yang dimaksud regulasi. Hal ini ternyata berhasil karena terbukti bahwa pemeriksaan secara sosial termasuk penentu kevalidan data calon pengantin yang tertulis di dalam formulir pemeriksaan nikah.

Secara substantif, pasal ini memang masih sangat relevan dengan situasi dan kondisi terkini, tetapi agar manfaat yang diharapkan dari pembentukan undang-undang tetap bisa tercapai, PPN wajib lebih fleksibel. Sebagaimana yang peneliti tuliskan di bab sebelumnya, undang-undang bisa saja tidak lengkap atau atau tidak jelas. Atau lebih tepatnya undang-undang tersebut peneliti rasa sudah sedikit usang sehingga harus ada perkembangan.

Perkembangan yang dimaksud bukan bermaksud untuk mengubah isi pasal secara keseluruhan. Perkembangan tersebut bisa pula dengan dibuatkan suatu peraturan perundang-undangan yang lain sebagai pelaksana dengan ketentuan lebih detail. Hal ini peneliti anggap perlu karena banyak permasalahan khususnya terkait dengan pemalsuan identitas. Kasus-kasus pemalsuan identitas ini menjadi seperti sebuah hal yang “biasa” karena jika terlanjur dinikahkan bisa dibatalkan nantinya.

Padahal jika pihak PPN sebagai filter lebih teliti maka hal-hal seperti ini bisa dicegah sebelum dilaksanakan.

Salah seorang hakim di PA Malang mengatakan bahwa PPN harusnya lebih teliti dalam melakukan pemeriksaan nikah sebagai upaya meminimalisir kasus pemalsuan identitas.<sup>77</sup> Proses pemeriksaan nikah tersebut perlu untuk diinovasi karena masyarakat yang dihadapi juga semakin pintar dan licik. Seiring dengan zaman yang terus berkembang, permasalahan yang semakin kompleks maka PPN sebagai pelaksana pun sudah semestinya semakin kreatif. Bukan hanya sekedar melalui metode wawancara, karena sulit sekali untuk mendeteksi kebohongan dalam ucapan seseorang. Oleh karena itu, menurut peneliti pemahaman PPN terhadap inti dari pasal 9 yaitu pemeriksaan nikah harus mengalami perluasan makna. Walaupun memang di dalam sebuah ketentuan<sup>78</sup> undang-undang tentang petunjuk pengisian formulir nikah ada juga disebut mengenai teknik pemeriksaan wali dan calon pengantin, tetapi belum ada peraturan lain yang membatasi kewenangan PPN dalam memeriksa. Tentu saja, perluasan makna yang dimaksud harus diiringi dengan dasar hukum dan kondisi sosial.

---

<sup>77</sup> Susilawaty, *Fenomena*, h, 89.

<sup>78</sup> Bab III, Teknik Pemeriksaan Wali Dan Calon Pengantin, Surat Edaran Dirjen Bimas Islam Tentang Petunjuk Pengisian Formulir Nikah.

## 2. Pelaksanaan Pasal 9 PMA No. 11 Tahun 2007 Tentang Pencatatan Nikah

KUA Tempurejo terletak di salah satu kecamatan di Kabupaten Jember yang memiliki wilayah paling luas dan berbatasan dengan kabupaten Banyuwangi. Sebagian besar penduduk di kecamatan ini adalah orang-orang bersuku Madura. Orang Madura sebagaimana yang ditulis oleh Achmad Kadarisman memiliki kepercayaan yang sangat kuat terhadap ulama dan kyai setempat.<sup>79</sup>

Begitu juga dengan masyarakat Madura di Tempurejo. Kebiasaan seperti ini tersirat di dalam ucapan Pak Mursyid :

*“Kebanyakan yang terjadi selama saya di sini, kebanyakan orang Madura punya tradisi (kebiasaan), biar tidak haram, kan kalau sudah tunangan diajak kemana-mana, jalan-jalan, megang itu kan tidak boleh kalau bukan suami istri, akhirnya alasan Kyai itu biar tidak haram, biar boleh dibawa kemana-mana akhirnya diakad sirri. Cuman, sirri itu kan sudah sah secara agama, artinya ada yang sudah hamil sebelum pernikahannya dicatatkan di KUA, sedangkan di KHI orang itu bisa (dinikahi oleh lelaki yang menghamili) dicatatkan pernikahannya selama belum lahir. Jadi, seperti itu, setelah akad siri beberapa hari datang ke KUA, Cuma saya sebagai PPN, karena tugas saya mengawasi, saya tetap melaksanakan, saya rafa’, saya minta persyaratannya N1, N2, N3, meskipun mereka bilang, Pak saya sudah nikah siri, saya jawab, nikah sirri itu sebetulnya tidak ada di peraturan, jadi kita sesuai prosedur aja. Perkara dulunya sudah akad sirri, ya monggo tetapi saya sebagai PPN harus melaksanakan sesuai dengan peraturan, ada yang melapor, kemudian dirafa’ dan tidak ada halangan untuk menikah ya sudah baru dilaksanakan pernikahannya.”*

<sup>79</sup> Achmad Kadarisman, *Pencatatan Nikah Sebagai Upaya Perlindungan Hak Istri*, Skripsi Sarjana, (Malang : Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim, 2005), h. 3.

Untuk melaksanakan tugas dan tanggungjawab pencatatan nikah, PPN wajib mengikuti ketentuan yang tertuang di dalam PMA No. 11 Tahun 2007. Prosedur pemeriksaan nikah yang termasuk di dalam proses pencatatan nikah ditentukan di dalam Pasal 9. Ketentuan ini antara lain adalah :

- a. Setiap pasangan calon pengantin dan wali nikah wajib diperiksa untuk memastikan kelengkapan syarat dan rukun nikah serta tidak terdapat halangan pernikahan.
- b. Calon pengantin dan wali nikah boleh diperiksa baik secara bersamaan maupun sendiri-sendiri jika diperlukan.

Dalam wawancaranya, Pak Mursyid mengakui bahwa sebagian besar masyarakat Jember termasuk Tempurejo masih melakukan pernikahan tidak di depan PPN. Hal ini dibuktikan pula dengan data dari Pengadilan Agama Jember yang melakukan sidang itsbat nikah keliling karena banyaknya pernikahan yang belum tercatat yaitu hampir 1000 perkara setiap tahunnya.<sup>80</sup> Namun, mereka yang melaksanakan pernikahan seperti ini bukan tidak mau mencatatkan pernikahannya, tetapi lebih karena terburu-buru agar bisa menghindari hal-hal yang tidak diinginkan. Dengan tidak dicatatkan pernikahan, secara otomatis KUA juga tidak bisa melaksanakan proses pemeriksaan nikah.

Pelaksanaan akad nikah seperti ini biasanya tanpa diketahui terlebih dulu oleh PPN. Tetapi tidak menutup kemungkinan, ada juga masyarakat yang mengundang PPN ke acara pernikahan padahal ia tidak mau

---

<sup>80</sup> Data diperoleh ketika peneliti melakukan PKLI di PA Jember pada tahun 2014.

mencatatkan pernikahannya. Hal ini diungkapkan dalam wawancara berikut :<sup>81</sup>

*“Orang sini ini kadang ada yang pinter, mereka itu kadang biar tidak ribet, nikahnya sama kyai aja, tapi saya juga diundang. Pernah dulu ada yang seperti itu, ketika ada masalah dibilangnya saya menyetujui karena ada foto saya di acara pernikahan. Padahal, mereka sendiri tidak mau mengurus administrasi pernikahannya, wong akta nikahnya saja ndak ada. Jadi, setelah kejadian itu, kalau ada yang seperti itu lagi saya larang siapapun wakil dari PPN untuk hadir. Karena, ya itu tadi memang masih banyak masyarakat sini yang belum mencatatkan pernikahannya. ”*

Jika menerima undangan seperti ini, Bpk. Mursyid selaku kepala tidak menghadirinya dan melarang seluruh bawahannya untuk hadir pada acara tersebut. Oleh karena itu, kebanyakan dari pasangan yang telah menikah secara sirri akan datang ke KUA untuk mencatatkan pernikahannya atas anjuran dari tokoh agama setempat. Dengan i'tikad baik yang dimiliki oleh masyarakat, PPN tidak mempersulit proses pencatatan pernikahan. Tetapi tetap saja akad nikah yang telah dilakukan dianggap tidak ada oleh PPN. Oleh karena itu, PPN melakukan proses pencatatan sebagaimana calon pengantin lain yang belum melakukan akad di depan tokoh agama setempat.

Prosedur dimulai dengan melengkapi persyaratan administrasi, pemeriksaan nikah atau rafa', pengumuman kehendak nikah dan pelaksanaan akad nikah sederhana di hadapan PPN. Terkadang, ada pasangan yang ingin serba cepat dan tidak mau dirafa' karena merasa

---

<sup>81</sup> Mursyid, wawancara, (Tempurejo, 23 Januari 2015).

sudah sah menjadi pasangan suami istri. Namun, dengan ketegasan dan kebijaksanaan oleh PPN, pasangan seperti itu menuruti peraturan sesuai yang tercantum di dalam PMA No. 11 Tahun 2007. PPN beralasan semua prosedur seperti rafa' tetap harus dilaksanakan walaupun terhadap pasangan yang sudah menikah siri karena selain untuk melaksanakan peraturan, hal itu juga untuk lebih berhati-hati karena tokoh agama setempat hanya menikahkan tanpa diperiksa terlebih dulu.

Secara teknis di KUA Kecamatan Tempurejo, pencatatan pernikahan dimulai dengan prosedur pemberitahuan kehendak nikah baik oleh calon pengantin, wali nikah ataupun P3N di desa yang bersangkutan. Selanjutnya, keseluruhan berkas akan diurus di desa dengan bantuan P3N, yang mana sebagian besar diurus oleh PPN demi memudahkan calon pengantin.<sup>82</sup> Yang dimaksud diurus oleh P3N disini adalah dalam hal meminta tanda tangan dari beberapa pejabat terkait seperti Kepala Desa, Lurah dan lain-lain. Sedangkan keluarga calon pengantin tinggal menyerahkan data-data pendukung yang dibutuhkan seperti KTP, KK, Ijazah, Akte Lahir dan lain sebagainya. Setelah berkas persyaratan lengkap maka oleh P3N akan diserahkan ke KUA untuk dicocokkan dalam proses rafa'. Sewaktu menyerahkan, P3N mengantar calon pengantin dan wali nikah untuk dirafa' oleh Kepala KUA.

Jika sepanjang proses pemeriksaan atau rafa' tidak ditemukan penghalang maka akan dilanjutkan dengan pengumuman kehendak nikah.

---

<sup>82</sup> Bersumber dari anggapan masyarakat yang menganggap prosedur pencatatan menyulitkan, sehingga calon pengantin dan keluarga disuruh untuk mengurus keperluan acara resepsi dan tidak perlu wira-wiri.

Pengumuman ini dilakukan dengan menempel formulir pengumuman kehendak nikah di dalam kantor. Di dalam regulasi ada disebutkan bahwa pengumuman ditempel di kantor atau tempat-tempat yang mudah dilihat umum. Menurut hasil pengamatan dan wawancara, peneliti menyimpulkan lokasi dimana pengumuman tersebut ditempelkan di KUA Tempurejo kurang strategis. Peneliti mengatakan seperti itu karena papan pengumuman kehendak nikah terletak di dalam KUA sedangkan penduduk hanya ke KUA jika ada urusan. Oleh karena itu, fungsi pengumuman kehendak nikah yang sebenarnya menurut peneliti tidak terlaksana karena kurangnya kekreatifan pegawai KUA sendiri. Ada baiknya jika pengumuman tersebut ditempelkan selain di kantor juga di desa dimana calon pengantin berasal.

PPN dalam melakukan rafa' tidak serta merta menerima apapun yang dikatakan oleh calon pengantin dan wali nikah. Hal ini oleh Zulkarnain disebutkan bahwa sebagai langkah antisipasi, PPN yang memeriksa harus mencurigai ucapan dari calon pengantin dan wali nikah.

<sup>83</sup> Dalam hal ini, Kepala KUA biasanya tidak menunjukkan wajah yang ramah dan memandangi calon pengantin yang akan diperiksa dengan mata penuh kecurigaan. Langkah ini biasanya berhasil karena pada dasarnya mayoritas masyarakat Tempurejo memiliki tingkat pendidikan yang rendah dan Kepala KUA telah memahami budaya kebanyakan masyarakat

---

<sup>83</sup> Zulkarnain, *Manipulasi Identitas*, h. 80.

desa yang mudah diancam.<sup>84</sup> Sebagai contoh keberhasilan, salah satu calon pegantin pria yang awalnya mengaku perjaka, akhirnya mengaku bahwa ia sudah pernah menikah namun ditinggalkan oleh istri sehingga baginya, ia tetap perjaka.

Tetapi, langkah tersebut tidak berhasil pada sebagian masyarakat. Salah satunya adalah kasus pernikahan poliandri yang penulis angkat. Menurut Bpk. Mursyid, cara berbicara si pelaku pernikahan poliandri tersebut sangat meyakinkan sekali termasuk data yang diberikan oleh wali nikahnya yang memang benar adalah ayahnya. Ketika ditanya, apakah wali nikah tidak mengetahui bahwa anaknya sudah pernah menikah sebelumnya, Pak Mursyid menjawab,

*“ Namanya saja orang punya niat jahat, semua bisa dilakukan termasuk memanipulasi pikiran orang tuanya ”*

Sikap sebagian masyarakat yang licik dijelaskan oleh Bpk. Mursyid sebagai suatu hal yang sering terjadi. Oleh karena itu, untuk mensiasati perilaku serupa, PPN mewajibkan setiap pasangan yang akan dicatatkan pernikahannya agar membuat surat pernyataan status baik jejak, perawan, maupun duda atau janda. Surat pernyataan ini ditandatangani dan bermaterai supaya masyarakat akan lebih takut. Di dalam surat tersebut juga dituliskan Pasal 242 ayat (1) KUHP yang berbunyi :

---

<sup>84</sup> Berdasarkan pengalaman menjabat Kepala KUA sejak tahun 1993 di berbagai desa.

*Barang siapa dengan sengaja memberi keterangan palsu baik dengan lisan atau tulisan, olehnya sendiri maupun oleh kuasanya yang khusus ditunjuk untuk itu, diancam dengan pidana penjara paling lama tujuh tahun.*

Walaupun sudah diwajibkan untuk membuat surat pernyataan, ternyata masih ada oknum-oknum yang berani dan mampu meyakinkan PPN ketika proses pemeriksaan sehingga pernikahan akhirnya terlaksana dengan baik dan lancar. Namun, ada pula yang tidak sempat dinikahkan karena PPN juga melakukan pengecekan ulang di detik-detik terakhir, sebagaimana diungkapkan oleh Bpk. Multazam : <sup>85</sup>

*“Adakalanya diperiksa disini ketika ditanya dia sudah menikah, dia tidak mengaku, pas waktu acara manten, kita tanyakan lagi, kadang kita memeriksa kayak inteligen gitu, gak langsung kayak begini, disini yg diperiksa ditanya sudah pernah menikah belum, owh ndak pak, belum pernah, dan disesuaikan juga dengan data-data tertulis di berkasnya, waktu akad nikah, kita ganti lagi pertanyaannya, yang memancing, misalnya, sampean anaknya sudah berapa,”*

Detik-detik terakhir yang dimaksud adalah ketika hari H akad nikah. Secara tidak sengaja PPN memberikan pernyataan yang memancing dan mendadak. Pernyataan yang diberikan misalnya, *“Udah punya anak berapa?”*. Waktu seperti ini menurut peneliti cocok untuk menggali data yang nantinya akan dijawab oleh orang yang dimaksud secara spontan. Hal ini karena ada kemungkinan, ketika proses pemeriksaan dan rafa’, ia sudah mempersiapkan semuanya dan lolos pemeriksaan. Tetapi, jika ditanya

---

<sup>85</sup> Multazam, *wawancara* (Tempurejo, 15 April 2015).

dalam keadaan tidak terduga maka besar kemungkinan, jawaban yang diberikan juga spontan tanpa ada persiapan terlebih dulu.

Jika ternyata jawaban dari calon pengantin yang dimaksud mengindikasikan adanya halangan menikah baik secara hukum islam maupun peraturan perundang-undangan, maka acara akad nikah akan ditunda atau dibatalkan, sementara akta nikah yang sudah terlanjur disiapkan akan dianggap rusak. Jika ada pernikahan yang terdapat halangan sedang akad nikah sudah terlanjur dilaksanakan, maka pernikahan tersebut akan dibatalkan. Proses pembatalan ini juga tidak serta-merta dimohonkan oleh PPN ketika ada laporan. PPN akan meminta bukti dari orang yang melaporkan dan mencocokkan dengan pengakuan pelaku.

Di dalam kasus yang peneliti angkat, PPN mencocokkan laporan dan pengakuan dari pelaku dengan mengancam akan melaporkan perkara tersebut ke pihak kepolisian jika si pelaku tidak berkata sesuai dengan kenyataan. PPN menggunakan langkah ini karena mayoritas masyarakat hanya akan takut jika mengatasnamakan polisi, sehingga mau mengaku. Setelah laporan tersebut dipastikan kebenarannya, baru PPN melayangkan permohonan pembatalan pernikahan ke pengadilan agama setelah pelaku terlebih dulu mendaftarkan permohonan pembatalan pernikahannya ke pengadilan agama. PPN memang meminta pelaku untuk memohon sendiri

permohonan pembatalan pernikahannya seperti yang disebutkannya dalam wawancara berikut :<sup>86</sup>

*“Saya suruh dia milih mau saya laporkin ke polisi atau dia yang langsung ke pengadilan sendiri, biar penyelesaiannya juga baik-baik gak sampai kemana-mana beritanya.”*

Tindakan PPN menyuruh pelaku untuk memohon sendiri pembatalan pernikahannya didasarkan pada Pasal 73 Kompilasi Hukum Islam dimana pihak yang berhak mengajukan pembatalan pernikahan adalah :

- a. para keluarga dalam garis keturunan lurus ke atas dan ke bawah dari suami atau isteri;
- b. Suami atau isteri;
- c. Pejabat yang berwenang mengawasi pelaksanaan perkawinan menurut Undang-undang.
- d. para pihak yang berkepentingan yang mengetahui adanya cacat dalam rukun dan syarat perkawinan menurut hukum Islam dan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana tersebut dalam pasal 67.

Hal ini hemat peneliti menarik untuk diketahui alasannya. Sepengetahuan peneliti mayoritas kasus-kasus pembatalan pernikahan dibatalkan oleh PPN di KUA bersangkutan. Jika ada suami atau istri atau keluarganya yang melakukan permohonan pembatalan pernikahan adalah

---

<sup>86</sup> Mursyid, *wawancara*, (Tempurejo, 23 Januari 2015).

karena ada yang merasa dirugikan. Tetapi, dalam kasus ini PPN meminta pelaku (SS) untuk membatalkan sendiri pernikahannya dengan tujuan :

- (1) Sebagai pelajaran bagi masyarakat yang lain.
- (2) Sebagai “hukuman” bagi si pelaku sendiri supaya tidak mengulangi perbuatannya di lain waktu atau tempat.

Bpk. Mursyid juga mengatakan ;<sup>87</sup>

*“Saya saja ketika ke pengadilan sempat kasus ini mau ditolak pengadilan karena bukan saya yang mengajukan permohonan. Maunya pengadilan KUA saja yang mengajukan permohonan. Tapi, saya bilang PPN sebagai pihak pengawas pernikahan sudah melakukan tugas sesuai prosedur, kita juga sudah membuat surat pernyataan biar lek onok opo-opo di kemudian hari, kita punya bukti bahwa kita tidak salah. Ya itu, data-data pendukung yang saya bilang tadi itu sangat membantu sekali bagi PPN. Jadi, saya panggil dia (pelaku pemalsuan identitas), saya bilang kamu sudah membuat pernyataan dimana isinya tertulis kalau sengaja melakukan penipuan terhadap statusnya maka diancam dengan pidana penjara. Saya suruh dia milih, mau saya laporkin ke polisi atau secara baik-baik dia ke pengadilan. Karena waktu itu, kasus ini heboh karena suaminya itu bawa-bawa LSM, saya disalahin. Saya juga tidak terima karena saya sendiri tidak tau, saya bilang saya minta bukti dulu bahwa benar S adalah istrinya, ternyata memang benar ada akta nikahnya. Tapi, waktu itu pelaksanaan nikahnya waktu saya masih belum disini. Kepala KUA nya bukan saya makanya saya tidak tau.”*

Bahwa tindakannya mendapat penolakan oleh kepaniteraan Pengadilan Agama Jember karena pihak panitera menginginkan pihak KUA yang melakukan pembatalan. Peneliti yang melakukan Praktek Kerja Lapangan di Pengadilan Agama Jember memaklumi alasan dari keinginan pihak panitera supaya perkara cepat selesai sehingga tidak menumpuk.

<sup>87</sup> Mursyid, wawancara (Kalisat, 08 April 2015).

Tetapi, dengan bukti tidak bersalah dan alasan yang kuat serta kesadaran dari SS sendiri yang mengaku bersalah akhirnya kasus ini bisa diselesaikan setelah sempat menghebohkan Tempurejo. Perlu diketahui bahwa bukti bahwa PPN di KUA Tempurejo khususnya Bpk. Mursyid sebagai Kepala KUA yang bertanggungjawab tidak bersalah adalah ;

- (1) PPN yang bertanggungjawab mengawasi dan mencatat peristiwa pernikahan pertama SS (SS dan AN) adalah Bpk. Munhaji yaitu Kepala KUA periode sebelumnya. Oleh karena itu, adalah suatu kewajiban ketika Bpk. Mursyid tidak merasa pernah melakukan pengawasan atas peristiwa pernikahan SS dan AN. Hal ini dibuktikan dengan akta nikah pernikahan SS dan AN.
- (2) Peristiwa pernikahan SS dan AN dilaksanakan di desa Wonoasri, sedangkan pada pernikahan kedua SS yaitu dengan MM, dilakukan di desa Pondokrejo. Perbedaan lokasi pelaksanaan menyebabkan baik masyarakat maupun P3N yang bertugas di kedua desa tidak mengetahui tindakan SS.
- (3) Sebagaimana calon pengantin lain yang diwajibkan membuat surat pernyataan status dilengkapi dengan materai ketika proses rafa', maka SS wajib bertanggungjawab atas pernyataan tersebut. Oleh karena itu, jika ia tidak mau berurusan dengan pihak kepolisian maka ia harus mengakui kesalahannya di hadapan sidang pengadilan agama.

### **3. Hambatan Dalam Pelaksanaan Pasal 9 PMA No. 11 Tahun 2007 dan Upaya Penyelesaian**

Dalam upaya penerapan dan penegakan hukum di lingkungan masyarakat, pastinya tidak akan jauh dari tantangan dan hambatan yang harus dihadapi dengan bijak oleh para penegak hukum. Termasuk pelaksana tugas yang diberikan pemerintah lewat peraturan perundang-undangan. Hambatan dalam pengimplikasian peraturan perundang-undangan ini seperti sebuah keniscayaan yang pasti dijumpai oleh penegak hukum tidak terkecuali PPN di KUA kecamatan Tempurejo.

Beberapa hambatan yang dihadapi oleh PPN di KUA Kecamatan Tempurejo berasal dari berbagai hal, baik bersumber dari hal-hal internal maupun eksternal di KUA kecamatan Tempurejo. Peneliti menganalisis hambatan-hambatan ini bukan saja dari keterangan yang dijelaskan oleh kepala Kua Kecamatan Tempurejo dan pegawainya, tetapi dari penilaian peneliti sendiri selama proses pengumpulan data di lapangan.

Hambatan tersebut akan peneliti kupas satu-persatu dimulai dari kurangnya pegawai berkompeten di KUA. Secara keseluruhan, untuk menangani seluruh tugas di kantor hanya ada lima orang pegawai dimana hanya dua orang yang menjabat sebagai PNS. Jabatan PNS atau bukan PNS menurut peneliti di sini sangat penting untuk mendukung kelancaran pelaksanaan seluruh pogram kerja. Mengapa demikian, karena dengan melihat perbandingan antara pendapatan yang diperoleh sementara tugas yang harus dilaksanakan sangat tidak seimbang. Ketidakseimbangan ini

mengakibatkan para pegawai non-PNS bisa saja tidak serius dalam menyelesaikan amanah yang diberikan.

Bukan saja persoalan jabatan, perbandingan jumlah pegawai dan wilayah cakupan kerja yang sangat luas tidak sebanding. Dengan pegawai administrasi yang berjumlah lima orang harus melayani urusan keagamaan dari delapan desa yang kebanyakan pelayanan pernikahan termasuk urusan administrasi perceraian dan pembatalan pernikahan. Sembilan puluh persen perkara yang terdapat di Pengadilan Agama Jember adalah perkara perceraian baik cerai talak maupun cerai gugat. Perceraian ini kebanyakan terjadi pada pasangan muda. Bisa disimpulkan, dengan banyaknya pasangan muda yang menikah dini dan diakhiri dengan perceraian,<sup>88</sup> bertambah pula tugas PPN selaku pegawai pencatat nikah yang mengawasi pernikahan dan administrasinya.

Adanya tujuh belas orang pembantu pegawai pencatat nikah atau P3N yang berjumlah tiga sampai empat orang di setiap desa sangat meringankan beban PPN. Bantuan yang diberikan oleh P3N ini sangat dirasakan oleh petugas di kantor urusan agama kecamatan. Keberadaan P3N di setiap desa sangat dibutuhkan oleh PPN di kantor kecamatan untuk mengecek status perkawinan calon pengantin dan wali nikah karena yang lebih mengetahui keadaan di desa adalah penduduk desa itu sendiri. P3N berfungsi sebagai perantara antara masyarakat dan PPN. Misalnya, pernah ketika ada seseorang yang dicurigai ingin menikah ternyata sudah

---

<sup>88</sup> Pernikahan dini dan perceraian di Kabupaten Jember adalah suatu hal yang tidak lagi dianggap tabu karena sangat sering terjadi.

pernah menikah di tempat lain. Untuk memastikan apakah benar orang yang diketahui sudah menikah itu ingin melaksanakan pernikahan lagi, maka P3N yang memastikan langsung dengan petugas di kantor kecamatan. Tetapi, lemahnya eksistensi P3N di dalam peraturan perundang-undangan mengakibatkan dampak yang sesungguhnya mempengaruhi kinerja KUA kecamatan.

P3N memiliki kontribusi besar dalam pencatatan nikah tetapi seperti “tidak diakui”, dengan keluarnya Instruksi Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Nomor DJ.II/1 tahun 2015 Tentang Pengangkatan Pembantu Pegawai Pencatat Nikah. Instruksi tersebut menentukan bahwa P3N diangkat jika KUA tempat ia bertugas terletak di daerah pedalaman/wilayah pegunungan atau daerah perbatasan dan kepulauan. Padahal, keberadaan P3N sangat dibutuhkan sebagai *filter* ketika proses pemeriksaan nikah karena mereka yang paling mengetahui keadaan masyarakat di desanya. Kekecewaan dengan dihapusnya eksistensi jabatan fungsional P3N terkecuali di daera D1 dan D2 tersirat dalam ucapan berikut :<sup>89</sup>

*“Sebetulnya P3N sudah ndak ada, kecuali di daerah-daerah terpencil, jadi sekarang P3N cuma bantu-bantu saja. Jadi, rafa’ dilakukan di kantor oleh Kepala KUA. Padahal P3N itu sangat membantu sekali apalagi untuk meminimalisir pemalsuan. Apalagi yang kayak disini. Wilayahnya besar, saya mana tau di desa-desa siapa saja yang sudah atau belum menikah.”*

---

<sup>89</sup> Mursyid, wawancara, (Tempurejo, 29 Januari 2015).

Selain pegawai yang kurang, hambatan juga berasal dari kekakuan pola pikir para tokoh agama setempat. Bpk. Mursyid dalam wawancaranya berkata :<sup>90</sup>

*“Kadang juga, kalau saya mengatakan nikah sirri itu tidak ada dalam peraturan, Kyai-kyai itu tersinggung. Jadi, serba salah. Makanya pesan saya buat njenengan nanti kalau jadi petugas di lapangan, dapatnya di desa-desa kayak gini, jangan terlalu terpaku sama teori. Tidak jalan nanti programnya. Istilahnya, memadukan kebijakan pemerintah dengan kebijaksanaan njenengan sendiri tapi jangan sampai keluar dari rel yang sudah ditetapkan.”*

Ia mengatakan bahwa sebagian tokoh agama disana tersinggung ketika diberitahu bahwa pernikahan yang tidak dicatatkan dianggap tidak sah di mata hukum walaupun tetap sah di mata agama. Padahal, kebanyakan masyarakat disana terbiasa untuk lebih mendengar pendapat dari tokoh agama. Jika tokoh agama mengatakan sebuah pernikahan sudah sah cukup dengan melaksanakannya di depan tokoh agama walaupun tanpa dicatatkan, maka masyarakat tanpa ragu menurutinya. Hal ini tentu saja menjadi hambatan besar bagi KUA.

Oleh karena itu, sebagai upaya meminimalisir kasus serupa, Bpk. Mursyid bersilaturrehmi ke tokoh-tokoh agama sambil menjelaskan tugasnya dan meminta kepada kyai-kyai mendukung dengan menganjurkan masyarakat agar mencatatkan pernikahannya walaupun sudah dinikahkan secara sirri. Ketika bersilaturrehmi dan meminta dukungan dari tokoh agama setempat, PPN tidak bisa mengatakan bahwa pernikahan sirri tidak diakui di mata hukum karena khawatir menyinggung

---

<sup>90</sup> Mursyid, *wawancara*, (Kalisat, 08 April 2015).

perasaan. Demi merangkul seluruh masyarakat, maka PPN harus mampu “memikat hati” para ulama terlebih dulu.

Hambatan SDM yang berasal dari eksternal yang berikutnya adalah kesulitan menghadapi masyarakat Tempurejo baik karena tingkat pendidikan (tinggi dan rendah) dan budaya serta pola pikir yang masih kaku. Bukan saja dari orang-orang yang belum mengetahui hukum tetapi juga dari masyarakat yang sudah celik hukum. Menurutny lagi, menangan masyarakat yang sudah celik hukum lebih sulit daripada yang masih buta akan hukum. Berikut ini wawancaranya : <sup>91</sup>

*“Orang –orang disini selain banyak yang kurang paham, ada juga yang sudah mengerti peraturan. Itu malah lebih sulit. Iya lebih sulit. Saya bilang seperti ini, saya tanyakan macam-macam, mereka jawabnya lho Pak kan yang disuruh misalnya Cuma KTP, KK. Koq disuruh buat surat penryataan juga. Mereka itu ngeyel, Kalau sudah begitu, terpaksa saya tunjukkan aturan-atuarn lain baru akhirnya mau nurut. Saya keluarkan buku-bukunya. Baru akhirnya mereka diam.”*

Salah seorang pegawai honorer<sup>92</sup> mengatakan pihak KUA sering mengalami kasus pembatalan pernikahan dimana salah satu faktor terbesarnya adalah pemalsuan identitas. Bahkan, pernah ada kasus yang menyebabkan pihak KUA dipanggil ke POLDA Jatim. Kasus ini dilaporkan oleh istri seorang pejabat karena suaminya yang dinikahkan di wilayah administratif KUA Tempurejo ternyata memalsukan identitas. Si

<sup>91</sup> Mursyid, *wawancara*, (Kalisat, 08 April 2015)

<sup>92</sup> Purwadi, *wawancara*, (Tempurejo, 15 April 2015)

pejabat berdomisili di Surabaya namun membuat KTP Jember agar bisa menikah lagi. Dalam kasus ini, pihak KUA hanya menjadi saksi ahli.

Menurutnya, walaupun di desa, masyarakat sudah pintar atau licik. Masyarakat yang dimaksud baik yang sudah celik hukum maupun yang tidak sadar hukum. Jika masyarakat yang buta hukum merasa proses pencatatan nikah dimulai dari kewajiban melengkapi syarat administrasi dan pemeriksaan nikah menyulitkan bagi mereka padahal pernikahan adalah suatu perbuatan yang baik. Sedangkan masyarakat yang sudah celik hukum ketika diminta untuk membuat surat pernyataan status mempersoalkan hal itu karena ia mengetahui bahwa tidak ada syarat semacam itu di dalam peraturan perundang-undangan.

Bukan saja itu, indikator yang menunjukkan masyarakat disana licik adalah dengan banyaknya kasus-kasus pemalsuan identitas baik yang sempat dicegah maupun yang terlanjur dilaksanakan akad nikahnya. Di antara kasus tersebut, kasus yang dirasakan dampaknya adalah kasus poliandri yang dilakukan oleh SS, seorang wanita penduduk di desa Pondokrejo. Pada waktu itu SS berumur 26 tahun sehingga secara fisik ia tidak menunjukkan ciri-ciri sudah menikah. Oleh karena itu, karena SS sudah melengkapi semua persyaratan termasuk menandatangani surat pernyataan status maka pernikahan SS dan MM dilaksanakan. Tambahnya lagi, jika tidak dilaksanakan justru akan melanggar peraturan, apalagi dengan budaya keras masyarakat, PPN bisa saja dibentak oleh masyarakat.

Hambatan dari masyarakat adalah yang paling berat bagi PPN, sehingga upaya penyelesaiannya membutuhkan dukungan dari berbagai pihak seperti sikap profesional pegawai KUA, keterbukaan pola pikir dan kerjasama *stakeholder* setempat dimulai dari Camat sampai ulama serta kesadaran masyarakat sendiri untuk mematuhi aturan hukum. Namun, menurut PPN tokoh yang paling penting didapatkan simpati dan kerjasamanya adalah para kyai memandang model pengambilan kesimpulan secara informal lebih tinggi daripada formal dai sana. Untuk itu, PPN memegang prinsip perpaduan antara kebijaksanaan dan kebijakan adalah yang paling cocok untuk diterapkan agar tujuan hukum bisa tercapai walau masih belum sempurna.

Sesungguhnya ada sebuah solusi yang sudah dikonsept oleh Kemenag demi meminimalisir kasus-kasus pemalsuan identitas dan memudahkan pendataan administrasi yaitu dengan menggunakan aplikasi Sistem Informasi Manajemen Nikah (SIMKAH). Melalui SIMKAH, semua data-data yang sebelumnya dicatatkan secara manual bisa diproses secara digital sehingga akan lebih efisien. Data-data tersebut juga mudah diakses tanpa harus membongkar arsip-arsip tetapi fungsi SIMKAH sendiri baru bisa optimal jika pegawai KUA sendiri memanfaatkannya dengan baik. Selain itu, SIMKAH yang berbasis online juga dirasa masih belum bisa dimanfaatkan secara maksimal karena belum terintegrasi dengan data-data dari Dispenduk. Jika data-data Dispenduk sudah bisa diakses, maka akan udah mendeteksi oknum-oknum yang memalsukan

KTP karena adanya e-KTP yang sudah dimiliki oleh mayoritas warga negara Indonesia.

Pendapat peneliti ini didukung dengan pendapat oleh Bpk. Multazam sebagai berikut :<sup>93</sup>

*“Begini, SIMKAH itu kan sebetulnya itu kan, anu, apa namanya, kan itu sistem anu sistem informasi juga ya, sistem manajemen nikah ya, itu kan manajemen informasi nikah, sistem yang dibuat supaya mempermudah catin dan pengentrian ini, dan simkah itu sekarang ini online, dan sampean itu nikah berita itu tersebar, dan begini setelah pemeriksaan kan harus diumumkan, pengumuman itu selama 10 hari sebelum menikah menggunakan model NC, sekarang jarang, sekarang kan berbasis IT, sekarang semua informasi bisa lewat HP, ya SIMKAH itu, kan ada pengumuman SIMKAH itu. Tapi, SIMKAH ini belum terintegrasi dengan data e-ktip dari Dispenduk. Jadi, masih belum terlalu optimal fungsinya. Kedepannya, kalau sudah terintegrasi sama data disana, kan kita jadi lebih mudah mengecek data-data penduduk lengkap dengan KTP nya. Kalau sudah terintegrasi semua, mudah itu terdata kalau ada yang KTP-KTP palsu.”*

Dari penjelasan yang diberikan oleh Kepala dan staff KUA Tempurejo, bisa disimpulkan beberapa hambatan atau kendala yang dihadapi oleh KUA adalah :

#### 1. Hambatan Internal

- a. Hambatan regulasi, maksudnya adalah kurangnya regulasi yang mengatur eksistensi P3N. Padahal, P3N memiliki kontribusi besar dalam pemeriksaan nikah dimana ia bertindak sebagai *filter* yang mengetahui keadaan di desanya sendiri yang mana keadaan di masing-masing desa tidak diketahui oleh petugas di kantor. Regulasi juga hanya mengatur mengenai teknik pemeriksaan yang

<sup>93</sup> Multazam, *wawancara*, (Tempurejo, 12 April 2015).

bersifat administratif, padahal kasus pemalsuan identitas sudah sangat sering terjadi baik pemalsuan secara tertulis seperti KTP, KK, Akte Cerai/Kematian bahkan sampai pemalsuan identitas biologis.

Di sisi lain, Kemenag menyiapkan konsep solusi untuk mengatasi atau meminimalkan kasus-kasus pemalsuan identitas yang seringkali berujung pada pembatalan pernikahan lalu secara tidak langsung makin menambah tumpukan perkara di pengadilan agama. Konsep ini adalah pengoperasian SIMKAH di setiap KUA kecamatan. Tetapi, fungsi SIMKAH ini hanya bisa dioptimalkan untuk tujuan meminimalisir pemalsuan identitas jika sudah terintegrasi dengan Dispenduk.

- b. Hambatan SDM, yaitu kurangnya pegawai KUA. Hanya ada 2 orang pegawai PNS sedangkan 3 orang lain adalah tenaga honorer. Sedangkan wilayah yang harus dilayani oleh pihak KUA sangat luas. Kekurangan ini sebenarnya masih bisa tertutupi dengan bantuan dari P3N di masing-masing desa. Tetapi, berkaitan dengan munculnya peraturan baru yang mengatur tentang pengangkatan P3N hanya di daerah-daerah tertentu menghapus keberadaan jabatan P3N. Keadaan ini mengakibatkan dampak pada kinerja P3N yang hanya bersifat sukarelawan. Seperti yang peneliti tulis sebelumnya, jabatan PNS atau tidaknya seseorang juga

mempengaruhi keseriusan mereka dalam berkerja yang memberikan dampak pada hasil akhir.

## 2. Hambatan Eksternal

- a. Hambatan budaya, berasal dari mayoritas masyarakat di Tempurejo. Kecamatan Tempurejo tergolong masih kategori desa dan jauh dari kota memang memiliki adat dan kebiasaan tersendiri. Oleh karena itu, permasalahan yang dihadapi oleh petugas atau penegak hukum di desa pun biasanya berbeda dengan di kota. Salah satu hambatan yang paling besar adalah minimnya kesadaran hukum masyarakat di kecamatan Tempurejo. Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, selain dari adat dan kebiasaan orang Madura secara umum, pola pikir masyarakat desa sangat jauh berbeda dengan pola pikir masyarakat di kota. Ditambah dengan watak keras etnis Madura semakin menyulitkan PPN.

Budaya yang seperti itu bukan saja tertanam pada penduduknya tetapi juga tokoh agama setempatnya. Untungnya, sebagai tokoh yang menjadi panutan masyarakat, para kyai disana mau untuk diajak bekerjasama dalam menerapkan hukum demi kebaikan masyarakat. Kemudahan bekerjasama ini PPN peroleh dari tindakan memposisikan KUA sebagai pihak yang membutuhkan dukungan dan bantuan dari para kyai.

- b. Hambatan SDM, disini SDM yang dimaksud adalah masyarakat Tempurejo (tidak termasuk tokoh agama). Masyarakat Tempurejo

baik yang sudah memahami hukum secara detail atau dasarnya saja sudah licik. Terbukti dari banyaknya kasus pemalsuan identitas yang dihadapi oleh PPN.

Dalam menghadapi kendala seperti ini, Bpk. Mursyid selaku pelaksana yang berhubungan langsung dengan masyarakat mendalami keilmuannya dengan ilmu antropologi desa dan juga seputar psikologi agar lebih mudah memahami masyarakat yang berada di desa.

Mengetahui berbagai hambatan yang dihadapi oleh PPN di KUA kecamatan Tempurejo maka bukan suatu hal yang tidak wajar jika kinerja pegawai KUA belum mampu memberikan hasil yang maksimal. Berdasarkan teori efektifitas hukum, beberapa faktor yang mempengaruhi hukum menurut Soerjono Soekanto diantaranya adalah faktor hukum. Kurangnya payung hukum yang menjadi pelindung bagi PPN untuk meluaskan kewenangannya berdasarkan kebutuhan di lapangan sehingga oleh sebagian masyarakat sering dipermasalahkan ketika PPN melakukan suatu tindakan di luar ketentuan.

Faktor berikutnya adalah aparat penegak hukum. Yang dimaksud aparat penegak hukum mempengaruhi penerapan hukum baik dilihat dari sikap aparat tersebut atau kurangnya kompetensi karena jumlah yang sedikit dan tidak sebanding dengan tugas. Jumlah aparat yang sedikit

oleh Soerjono Soekanto sebenarnya termasuk ke dalam faktor sarana pra sarana.

Selanjutnya ada faktor budaya dan masyarakat dimana peraturan perundang-undangan diterapkan. Soerjono Soekanto memisahkan faktor budaya dan masyarakat dimana yang dimaksud adalah derajat kepatuhan hukumnya menjadi dua faktor yang berbeda. Namun, karena saling berhubungan peneliti menurut peneliti akan lebih mudah dijelaskan dalam satu kesatuan. Faktor budaya dan masyarakat inilah yang sangat mempengaruhi. Jika budaya yang sudah melekat pada sebuah masyarakat tidak bisa disesuaikan dengan berbagai program kerja yang disusun oleh PPN maka masyarakat tidak akan memberikan simpatinya terhadap PPN sebagai aparat penegak hukum. Ketika simpati masyarakat tidak bisa diraih maka tingkat kepatuhan hukum yang sejak awal rendah kemungkinan besar menjadi lebih menurun. Oleh karena itu penting sekali bagi aparat PPN selaku pelaksana tugas untuk terlebih dulu menarik minat masyarakat agar mau bekerjasama mewujudkan ketertiban dan keabsahan perkawinan yang menjadi tujuan utama.

Tidak berlebihan rasanya jika peneliti simpulkan bahwa PPN di KUA kecamatan Tempurejo telah melaksanakan tugasnya sesuai dengan tugas yang diberikan dan kebutuhan di lapangan. Tugas itu juga dilaksanakan tidak keluar dari jalur rel peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh pemerintah. Tetapi, dengan berbagai faktor yang telah peneliti analisis sebelumnya mengakibatkan hasil kinerja PPN belum bisa

mencapai tujuan yang diinginkan secara sempurna tidak terlepas dari usaha PPN untuk terus meningkatkan upaya seiring dengan perubahan zaman yang terus menerus.

Upaya-upaya tersebut peneliti rangkum dalam penjelasan berikut ini :

1. Kekurangan jumlah pegawai di kantor sebenarnya telah tertutupi dengan adanya bantuan dari P3N yang bertugas di masing-masing desa. P3N ini juga membantu masyarakat-masyarakat yang kurang pemahaman hukumnya seperti melengkapi persyaratan untuk mencatatkan pernikahan yang masih kurang serta mengoreksi dan memeriksa kelengkapannya kembali sebelum diserahkan kepada PPN untuk diperiksa kevalidan datanya.
2. Sebagaimana yang telah peneliti jelaskan, diantara hambatan internal yang dijumpai oleh PPN adalah kurangnya payung hukum berkaitan dengan eksistensi P3N sehingga berdampak pada kinerja yang tidak maksimal. Jadi, walaupun secara nasional jabatan P3N sudah dihapus tetapi P3N yang berada di Tempurejo masih menjalankan tugasnya. Namun, PPN hanya bisa mengharapkan hasil yang seadanya dari bantuan sukarelawan P3N dalam membantu memberikan pelayanan kepada masyarakat. Untuk permasalahan ini, PPN belum mampu mengatasinya karena sudah kehabisan daya ikhtiar.
3. Selain hambatan internal, PPN juga menghadapi hambatan eksternal dimana yang paling berat adalah menghadapi masyarakat

Tempurejo. Kesulitan yang dimaksud bisa dibagi menjadi dua yaitu dalam menghadapi masyarakat yang masih buta hukum dan sudah melek hukum. Baik masyarakat buta hukum atau yang melek hukum memberikan kesulitan berbeda bagi PPN ditambah sebagian dari mereka juga licik. Langkah-langkah yang diambil PPN adalah antara lain :

- a) Bekerjasama dengan tokoh agama setempat (kyai) untuk terus-menerus memberi dukungan dan mengarahkan masyarakat untuk mencatatkan pernikahannya sehingga PPN otomatis bisa memeriksa calon pengantin dan wali nikah sebagai langkah antisipasi mencegah terjadinya pernikahan-pernikahan yang dilarang baik karena sengaja maupun tidak. Jika ada yang oleh kyai sudah dinikahkan terlebih dulu, maka sesudah nikah pasangan tersebut diminta untuk segera mencatatkan pernikahannya, dimana untuk mencatatkan pernikahannya PPN tetap melakukan proses pemeriksaan nikah (rafa').
- b) Ada pasangan yang walaupun mau datang ke kantor untuk dicatat pernikahannya, tetapi mereka menolak untuk dirafa'. Dalam hal ini, PPN (Kepala KUA) menggunakan pengalamannya yaitu masyarakat yang tingkat pendidikannya rendah lebih mudah ditakuti-takuti atau diancam. Oleh karena itu, PPN dengan tetap menggunakan pendekatan vernal menjelaskan jika mereka tidak mau dirafa' maka PPN juga tidak

mau mencatatkan pernikahannya. Dampak dari tidak dicatatkannya pernikahan ini yang dijelaskan oleh PPN untuk “mengancam” pasangan tersebut sehingga akhirnya mau diperiksa.

- c) Selain itu, PPN juga meminta bantuan dari P3N untuk melayani masyarakat yang berada di desa untuk melengkapi berkas-berkas persyaratan administrasi sebelum menikah agar lebih cepat selesai dibanding mengharapkan masyarakat bergerak sendiri. Ditambah, dengan masyarakat yang seperti *ogah-ogahan* untuk dicatat pernikahannya, akan lebih efektif dan efisien untuk meminta bantuan sukarela dari P3N agar program kerja KUA bisa berjalan dengan baik.
- d) Sebagian masyarakat Tempurejo juga sudah licik dan melakukan pemalsuan identitas yang mengakibatkan PPN dipanggil ke pengadilan agama maupun pengadilan negeri. Oleh karena itu, PPN mewajibkan setiap calon pengantin dan wali nikah untuk melengkapi berkas pendaftaran nikah dengan membuat surat pernyataan status bermaterai agar jika di kemudian hari terbukti calon pengantin melakukan pemalsuan identitas, PPN bukanlah satu-satunya pihak yang bertanggungjawab.
- e) Sebagian masyarakat Tempurejo yang sudah melek hukum terkadang *ngeyel* jika disuruh membuat surat pernyataan status.

Alasannya adalah karena di dalam peraturan yang diwajibkan membuat surat pernyataan status adalah calon pengantin dengan status perjaka. Ketika menghadapi orang-orang yang seperti ini, PPN terpaksa harus mengeluarkan dasar hukum yang membolehkan seorang PPN untuk mewajibkan calon pengantin membuat surat pernyataan status jika mencurigakan.

4. Hambatan eksternal juga berasal dari para tokoh agama setempat. Untuk itu, PPN memposisikan diri sebagai pihak yang sangat membutuhkan bantuan dan dukungan yang tinggi dari mereka demi kebaikan bersama seluruh masyarakat. Pendekatan verbal demi membangun komunikasi yang baik adalah langkah yang paling tepat agar bisa menarik simpati dari seluruh masyarakat terutama tokoh agama. Hal ini dilakukan memandang kebiasaan pengambilan keputusan informal lebih tinggi daripada formal di masyarakat Tempurejo.