

**ANALISIS YURIDIS TERHADAP PERTIMBANGAN KEPALA
KUA KECAMATAN RUNGKUT TENTANG PENDAFTARAN
KEHENDAK PERKAWINAN DI LUAR WILAYAH TEMPAT
TERJADINYA PERISTIWA AKAD DILAKSANAKAN**

SKRIPSI

Oleh :

RIZKY MAULIDAH KHASANAH

NIM. C91215079



Universitas Islam Negeri Sunan Ampel

Fakultas Syariah Dan Hukum

Jurusan Hukum Perdata Islam

Program Studi Hukum Keluarga

Surabaya

2019

undang yang baru meniadakan Undang-undang lama yang mengatur materi yang sama.

Dalam penulisan ini, Kitab Undang-undang Hukum Perdata merupakan Undang-undang umum yang dikesampingkan oleh Undang-undang yang lebih khusus, yaitu Peraturan Menteri Agama Nomor 19 Tahun 2018 tentang Pencatatan Perkawinan.

Peraturan Menteri Agama yang terbaru yaitu Nomor 19 Tahun 2018 tepatnya pada pasal 3 ayat (1) menyatakan bahwa “Pendaftaran kehendak perkawinan dilakukan di KUA Kecamatan tempat akad dilaksanakan”. Hal ini sangat berseberangan dengan yang tertuang dalam KUH Perdata. Kalimat yang ada dalam Peraturan Menteri Agama tersebut perlu digarisbawahi. Hal ini dikarenakan sampai saat ini mayoritas Kantor Urusan Agama masih memberlakukan asas domisili terkait dengan kewenangan Kantor Urusan Agama dalam mencatatkan suatu perkawinan.

Terdapat 2 asas yang mendasar mengenai permasalahan Kantor Urusan Agama yang berhak menerima pendaftaran kehendak perkawinan ini, yaitu asas domisili dan asas teritorial. Asas domisili merupakan asas yang menitikberatkan pada tempat tinggal calon pengantin. Sedangkan asas teritorial atau asas tempat yang menitikberatkan pencatatan perkawinan dilaksanakan pada tempat terjadinya peristiwa akad tersebut dilaksanakan.

Selama ini masyarakat maupun Pegawai Pencatat Nikah masih memberlakukan asas domisili. Mereka berasumsi bahwa dimanapun tempat akad nikah dilaksanakan, maka yang berhak melakukan pencatatan

perkawinan tetaplah Kantor Urusan Agama tempat tinggal calon pengantin (istri). Hal ini dikarenakan mereka berasumsi bahwa tempat tinggal calon istri juga merupakan tempat tinggal wali yang disyaratkan hadir dalam majelis akad nikah.

Sebagai contoh, calon pengantin laki-laki maupun perempuan bertempat tinggal di wilayah Rungkut, yang berada di bawah Kantor Urusan Agama Kecamatan Rungkut. Akan tetapi mereka menginginkan melangsungkan perkawinan di sebuah masjid yang berada di Kecamatan Jambangan Surabaya. Calon pengantin tersebut mendaftarkan kehendak perkawinannya pada Kantor Urusan Agama Kecamatan Rungkut, dan pada dasarnya yang berhak untuk mencatatkan perkawinan tersebut adalah Kantor Urusan Agama Kecamatan Jambangan, dikarenakan lokasi tempat akad nikah tersebut berada di bawah wilayah Kecamatan Jambangan.

Hal ini menjadi polemik baru dalam masyarakat maupun pihak Kantor Urusan Agama yang disebabkan oleh aturan yang merujuk pada asas teritorial tersebut, ditambah lagi melawan kebiasaan yang telah berlangsung lama di masyarakat. Akan terjadi sengketa kewenangan antara Kantor Urusan Agama yang merasa calon pengantin dari wilayah domisili yang berhak untuk mencatat dan Kantor Urusan Agama yang merasa wilayah teritorialnya berhak pula mencatat perkawinan tersebut.

Maka Peneliti perlu meneliti lebih lanjut mengenai pertimbangan kepala KUA Kecamatan Rungkut tentang pendaftaran kehendak perkawinan di luar wilayah tempat terjadinya peristiwa akad dilaksanakan, dan juga analisis

judul penelitian beserta fokus pembahasannya dari masing-masing sudut pandang penulisnya :

Pertama, Penelitian yang dilakukan oleh mahasiswa Universitas Islam Negeri Syarif Sultan Syarif Kasim Riau yang bernama Askar dengan NIM 10621003687 yang berjudul “*Pelaksanaan Pencatatan Perkawinan Ditinjau Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 (Studi Kasus Di Kantor Urusan Agama Kecamatan Lembah Sorik Marapi)*”. Dalam skripsi ini penulis memaparkan tentang tata cara dan faktor penghambat pelaksanaan pencatatan perkawinan di Kantor Urusan Agama Kecamatan Lembah Sorik Marapi serta tinjauannya dengan Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975.

Persamaan antara penelitian ini dengan penelitian penulis adalah hanya sama-sama membahas tentang Pencatatan Perkawinan. Perbedaan yang mendasar adalah pada objek yang diteliti yaitu penelitian penulis fokus pada kewenangan KUA dalam pendaftaran pencatatan perkawinan.

Kedua, Penelitian yang dilakukan oleh mahasiswa Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta yang bernama Duray Achmad dengan NIM 109044100021 yang berjudul “*Pencatatan Perkawinan di Kantor Urusan Agama (Studi Di Bantargebang, Kota Bekasi)*” Dalam penelitian ini penulis memaparkan jumlah dan penyebab perkawinan tidak dicatatkan di Kantor Urusan Agama Bantargebang serta upaya penertiban pencatatan perkawinan yang dilakukan oleh pihak-pihak terkait.

Penelitian ini memiliki kesamaan dengan penelitian penulis yaitu pada pencatatan perkawinan di Kantor Urusan Agama, sedangkan perbedaannya

adalah pada objek yang diteliti yaitu mengenai pencatatan perkawinan yang tidak dicatatkan.

Ketiga, Penelitian yang dilakukan oleh mahasiswa Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang yang bernama Achmad Murtadho dengan NIM 11210048 yang berjudul “*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)*”. Dalam penelitian ini penulis memaparkan tentang fungsi dan wewenang peran penghulu dan kepala Kantor Urusan Agama melalui PMA Nomor 11 Tahun 2007 dan Peran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: Per 62/M.PAN/6/2005.

Persamaan dengan penelitian penulis adalah sama-sama membahas tentang kewenangan Kantor Urusan Agama, akan tetapi perbedaannya adalah pada objek dari kewenangnya. Objek dari kewenangan yang diteliti dalam penelitian tersebut adalah wewenang dari peran penghulu, sedangkan dalam penelitian penulis objek penelitiannya adalah kewenangan pendaftaran kehendak perkawinan dilakukan di KUA kecamatan tempat akad dilaksanakan.

E. Tujuan Penelitian

Dengan mencermati rumusan masalah di atas, tujuan yang akan dicapai dalam penelitian ini adalah :

kepala KUA Kecamatan Rungkut terhadap proses pendaftaran kehendak perkawinan di KUA Kecamatan Rungkut.

Bab Keempat menjelaskan tentang analisis yuridis terhadap pertimbangan Kepala KUA Kecamatan Rungkut tentang pendaftaran kehendak perkawinan di luar wilayah tempat terjadinya peristiwa akad dilaksanakan. Didalamnya memuat tentang analisis terhadap pertimbangan Kepala KUA Kecamatan Rungkut terhadap pendaftaran kehendak perkawinan di luar wilayah tempat terjadinya peristiwa akad dilaksanakan, serta analisis yuridis terhadap pertimbangan kepala KUA Kecamatan Rungkut tentang pendaftaran kehendak perkawinan di luar wilayah tempat terjadinya peristiwa akad dilaksanakan.

Bab Kelima, berisi tentang penutup yang meliputi kesimpulan yang dapat penulis ambil dari keseluruhan isi skripsi ini, dan diakhiri dengan saran serta rekomendasi yang penulis berikan.

perkawinan pada kantor catatan sipil. Terkait tata cara perkawinan, diatur dalam pasal 3 sampai 6 PP Nomor 9 Tahun 1975.

Terkait hal ini, Kementerian Agama juga mengeluarkan Keputusan Menteri Agama (KMA) Nomor 477 Tahun 2004 tentang Pencatatan Nikah. Dimana pada pasal 6 ayat (1) Bab III tentang Pemberitahuan Kehendak Nikah menyatakan bahwa “Orang yang hendak menikah memberitahukan kehendaknya kepada Penghulu atau Pembantu Penghulu yang mewilayahi tempat pelaksanaan akad.” Dapat digarisbawahi bahwa pemberitahuan kehendak nikah dilakukan kepada Penghulu atau Pembantu Penghulu dimana tempat akad akan dilaksanakan.

Untuk memenuhi tuntutan perkembangan tata pemerintahan dan peningkatan pelayanan kepada masyarakat maka Kementerian Agama kembali meninjau KMA tersebut, dan selanjutnya Pencatatan Nikah ini diatur dalam Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 11 Tahun 2007. Dalam PMA No. 11 Tahun 2007 ini, pemberitahuan kehendak nikah disampaikan kepada PPN di wilayah kecamatan tempat tinggal istri. Hal ini tertuang dalam pasal 5 ayat (1) Bab III tentang Pemberitahuan Kehendak Nikah.

Selanjutnya untuk lebih menyempurnakan PMA Nomor 11 Tahun 2007, maka disusunlah PMA yang terbaru yaitu PMA Nomor 19 Tahun 2018 tentang Pencatatan Perkawinan. Terdapat perbedaan yang mencolok antara kedua PMA ini, yaitu perubahan nama yang sebelumnya adalah pencatatan nikah maka PMA yang terbaru ini bernama pencatatan perkawinan. Selain itu dalam PMA Nomor 19 Tahun 2018 pasal 3 ayat (1) menyebutkan bahwa

Dari keterangan di atas dapat dijelaskan kembali bahwa calon pengantin wajib melakukan pendaftaran kehendak nikah di KUA Kecamatan tempat akad nikah akan dilaksanakan sekurang-kurangnya 10 hari kerja sebelum melaksanakan akad nikah. Apabila kurang dari 10 hari kerja maka calon pengantin meminta surat dispensasi kepada camat dimana tempat akad nikah akan dilaksanakan.

Persyaratan administratif yang harus dipenuhi oleh calon pengantin dalam melaksanakan pendaftaran nikah dijelaskan pada pasal 4, adalah sebagai berikut :

- a. Surat pengantar perkawinan dari kelurahan tempat tinggal calon pengantin.
- b. Foto kopi akte kelahiran.
- c. Foto kopi kartu tanda penduduk.
- d. Foto kopi kartu keluarga.
- e. Surat rekomendasi perkawinan dari KUA Kecamatan setempat bagi calon pengantin yang menikah di luar wilayah kecamatan tempat tinggalnya.
- f. Persetujuan kedua calon pengantin.
- g. Izin tertulis orang tua atau wali bagi calon pengantin yang belum mencapai usia 21 tahun.
- h. Izin dari wali yang memelihara atau keluarga yang mempunyai hubungan darah, dalam hal kedua orang tua atau wali sebagaimana

dimaksud dalam huruf g meninggal dunia atau dalam keadaan tidak mampu;

- i. Izin dari pengadilan, dalam hal orang tua, wali, dan pengampu tidak ada;
- j. Dispensasi dari pengadilan bagi calon suami yang belum mencapai umur 19 (sembilan belas) tahun dan bagi calon istri yang belum mencapai umur 16 (enam belas) tahun;
- k. Surat izin di atasnya/kesatuannya jika calon mempelai anggota tentara nasional Indonesia/Kepolisian Republik Indonesia;
- l. Penetapan izin poligami dari pengadilan agama bagi suami yang hendak beristri lebih dari seorang;
- m. Akta cerai atau kutipan buku pendaftaran talak/buku pendaftaran cerai bagi mereka yang perceraian terjadi sebelum berlakunya Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama;
- n. Akta kematian atau surat keterangan kematian suami/istri dibuat oleh lurah/kepala desa atau pejabat setingkat bagi janda/duda ditinggal mati.

Dalam pasal tersebut dapat diketahui bahwa batasan umur calon pengantin laki-laki adalah 19 tahun, dan 16 tahun bagi perempuan. Apabila calon pengantin berada dibawah umur tersebut maka keduanya meminta surat dispensai pada pengadilan. Sedangkan apabila berusia

pasal 11 terdapat urutan dari wali nasab, yaitu dari bapak kandung lalu ditarik garis ke atas, kemudian saudara laki-laki kandung, saudara laki-laki seapak, anak laki-laki dari saudara laki-laki kandung, anak laki-laki dari saudara laki-laki seapak, paman atau saudara laki-laki bapak seapak seibu, paman seapak yaitu saudara laki-laki bapak seapak, anak paman seapak seibu, anak paman seapak, cucu paman seapak seibu, cucu paman seapak, paman bapak seapak seibu, paman bapak seapak, anak paman bapak seapak seibu, anak paman seapak bapak, saudara laki-laki kandung kakek, saudara laki-laki seapak kakek, anak seapak seibu saudara kandung kakek, dan anak saudara laki-laki seapak kakek.

Apabila wali nasab tidak dapat hadir maka harus membuat surat *taukil* wali yang ditandatangani oleh wali, disaksikan 2 orang saksi dan diketahui oleh Kepala KUA Kecamatan tempat tinggal wali dan selanjutnya dapat diwakilkan kepada kepala KUA Kecamatan, Penghulu, P4, atau orang lain yang memenuhi syarat.

Selain wali nasab, ada juga yang dinamakan wali hakim. Wali hakim ini bertindak sebagai wali apabila wali nasab tidak ada, walinya *adhal*, tidak mengetahui keberadaan wali, tidak dapat menghadirkan wali karena dalam masa tahanan, dan juga wali nasab tidak beragama Islam. Wali hakim ini dijabat oleh Kepala KUA Kecamatan.

Dalam rukun nikah juga mengharuskan adanya dua saksi yang hadir dalam akad. Akan tetapi untuk menjadi saksi juga harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut, yaitu laki-laki, beragama Islam, baligh,

Di dalam PMA Nomor 12 Tahun 2016 tersebut memuat mengenai jenis tipologi KUA Kecamatan. Tepatnya pada pasal 19 menyebutkan bahwa, jenis tipologi KUA Kecamatan dibagi menjadi 5 yaitu :

- a. Tipologi A, yaitu jumlah nikah atau rujuk di atas 100 peristiwa perbulan;
- b. Tipologi B, yaitu jumlah nikah atau rujuk antara 50 sampai dengan 100 perbulan;
- c. Tipologi C, yaitu jumlah nikah atau rujuk di bawah 50 peristiwa perbulan;
- d. Tipologi D1, yaitu KUA Kecamatan yang secara geografis berada di daerah terluar, terdalam, dan di daerah perbatasan daratan; dan
- e. Tipologi D2, yaitu KUA Kecamatan yang secara geografis berada di daerah terluar, terdalam, dan daerah perbatasan kepulauan.

Sedangkan mengenai biaya nikah diatur dalam pasal 8 PMA Nomor 12 Tahun 2016. Dalam pasal tersebut menyebutkan bahwa “Catn wajib menyetorkan biaya nikah atau rujuk ke Kas Negara pada Bank/pos persepsi Rp.600.000,00 (enam ratus ribu rupiah).”

Dalam PMA tersebut juga mentur megenai rincian penggunaan PNBP biaya NR tersebut, yaitu pada pasal 17. Hal ini berbunyi, Penggunaan PNBP Biaya NR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi pembiayaan :

- a. Transport layanan bimbingan pelaksanaan nikah atau rujuk diluar kantor;

6. Kelurahan Wonorejo

Perkembangan terakhir dari KUA Kecamatan Rungkut seiring terbitnya KMA 477 Tahun 2004 tentang Pencatatan Nikah dan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor : PER/62/M.PAN/6/2005 tentang Jabatan Fungsional Penghulu dan Angka Kreditnya, maka KUA Kecamatan Rungkut melaksanakan restrukturisasi sesuai acuan peraturan tersebut dengan struktur organisasi yang dipimpin oleh seorang Kepala, 1 dibantu 4 tenaga tata usaha dengan kualifikasi pendidikan dan persyaratan lain yang sesuai dengan standar tugasnya masing-masing, serta 1 penyuluh agama Islam. Disamping itu, guna memaksimalkan tugas pokok dan fungsi KUA Kecamatan, maka masing-masing pegawai KUA Kecamatan Rungkut memiliki bidang tugas masing-masing yang terintegrasikan dalam suatu prinsip memberikan pelayanan dan pembinaan kepada masyarakat secara maksimal, sehingga dengan demikian diharapkan KUA Kecamatan Rungkut sebagai salah satu ujung tombak Kantor Kementerian Agama Kota Surabaya dapat menjalankan tupoksinya dengan baik dan memuaskan.

Di samping itu, guna menunjang kenyamanan dan kepuasan pelayanan, maka KUA Kecamatan Rungkut juga menyediakan berbagai ruangan, yaitu : halaman parkir yang luas dan asri, ruang tunggu yang nyaman, ruang Kepala KUA, ruang PPAI, balai nikah, ruang staf, gudang, musala, tempat parkir dan toilet. Di setiap ruangan dilengkapi dengan berbagai sarana-

1. Sebelah Utara : Wilayah Kecamatan Sukolilo
2. Sebelah Selatan : Wilayah Kecamatan Gunung Anyar
3. Sebelah Timur : Selat Madura
4. Sebelah Barat : Wilayah Kecamatan Tenggilis

Wilayah Kecamatan Rungkut berpenduduk sekitar 85.080 jiwa dengan kondisi sosial ekonomi dan kultural masyarakatnya terbagi dalam beberapa kelompok. Seperti pada umumnya masyarakat di Kota Surabaya, penduduk di wilayah Kecamatan Rungkut juga sangat majemuk, baik dari segi agama, sosial kultural, etnis maupun pekerjaan, sehingga terjadi akulturasi budaya antara penduduk asli dan penduduk pendatang.

Secara sosiologis, masyarakat Kecamatan Rungkut terbagi dalam beberapa kelompok strata sosial. Dalam konteks sosial-ekonomi, masyarakat Kecamatan Rungkut terbagi menjadi tiga golongan, yaitu sebagian kecil golongan menengah keatas yang mayoritas bertempat di daerah Penjaringan Sari, kelompok kedua merupakan kondisi mayoritas masyarakat Kecamatan Rungkut yang berada pada kelas sosial ekonomi menengah, yang tersebar hampir di seluruh wilayah Kelurahan, dan kelompok ketiga adalah masyarakat kelas ekonomi bawah yang juga merupakan kondisi terbanyak kedua dan hampir merata pada setiap Kelurahan.

Stratifikasi sosial dalam konteks agama, masyarakat Kecamatan Rungkut terbagi menjadi tiga kelompok, yaitu sebagian masyarakat santri

melaksanakan tugas sebagai PPN dan kepenghuluan; memberikan penyuluhan dan pembinaan kepada pembantu penghulu, P3N (modin) di wilayah Kecamatan Rungkut; memberikan bimbingan dan penasehatan kepada calon pengantin tentang keluarga sakinah; memberikan Bimbingan dan Penasehatan Perkawinan (BP4); melaksanakan tugas sebagai Pejabat Pembuat Akte Ikrar Wakaf; penanggung jawab sebagai atasan langsung pengelolah dana NR, DIK'S, Bedolan, Operasional pada pembukuan; membagi tugas/pekerjaan kepada staf KUA Kecamatan Rungkut dan memberikan pengarahan; bekerja sama dengan instansi terkait di lintas sektoral di wilayah Kecamatan Rungkut; ikut berperan serta melaksanakan pembinaan kerukunan hidup antar umat beragama di wilayah kecamatan Rungkut; dan juga melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Kantor Departemen Agama Kota Surabaya.

Sebagai Kepala KUA Kecamatan Rungkut Kota Surabaya tugas dan tanggung jawabnya yaitu melaksanakan sebagian tugas Kantor Departemen Agama Kota Surabaya khususnya bidang Urusan Agama Islam di wilayah Kecamatan Rungkut; bertanggung jawab atas pelaksanaan tugas KUA Kecamatan Rungkut; membantu pelaksanaan tugas pemerintah dibidang Agama di Wilayah Kecamatan Rungkut; sebagai atasan langsung/penanggung jawab atas pengelolaan dana di KUA Kecamatan Rungkut; melaksanakan tugas koordinasi dan kerjasama dengan instansi terkait yang ada hubungannya dengan pelaksanaan tugas KUA Kecamatan Rungkut.

Sedangkan sebagai Pegawai Pencatat Nikah (PPN), kepala KUA Kecamatan memiliki tugas yang berbeda yaitu menerima pemberitahuan pelaksanaan nikah dan rujuk; memeriksa, meneliti persyaratan NR calon mempelai dan walinya; mendaftarkan dan mengumumkannya; mengawasi dan mencatat pelaksanaan NR baik yang dilaksanakan di kantor maupun di luar kantor serta menandatangani Akta Nikah dan Kutipan nikah mengatur jadwal pelaksanaan NR; bertindak sebagai wali hakim; mencatat peristiwa talak dan cerai setelah menerima keputusan dari pihak Pengadilan Agama; mengirim pemberitahuan nikah ke panitera Pengadilan Agama PPN/KUA yang mengeluarkan akta cerai; bertanggung jawab atas pelaksanaan administrasi NTCR; bertanggung jawab atas penyimpanan buku akta Nikah blanko NTCR serta membukukannya kedalam buku stock khusus dan stock umum.

Apabila sebagai Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf (PPAIW) maka tugasnya adalah menerima pemberitahuan kehendak ikrar wakaf; mengesahkan nadzir, baik nadzir kelompok, perorangan maupun yang berbadan hukum; menerima pelaksanaan ikrar wakaf; Membuat Akta Ikrar wakaf (AIW) maupun Akta Pengganti Akta Ikrar wakaf (APAIW); membantu sepenuhnya dalam upaya penyelesaian pensertifikatan tanah wakaf; menginventarisasi data tanah wakaf baik yang sudah bersertifikat maupun masih dalam proses di BPN Kota Surabaya; ikut membantu penyelesaian bila terjadi masalah yang berkaitan dengan pensertifikatan tanah wakaf.

Selain itu, apabila sebagai ketua/penanggung jawab/pengelola dana bantuan, BP4, P2A, RTBBP.4 serta penerimaan dan penyetoran Biaya NR dan Honorarium P3N maka tugasnya adalah bertanggung jawab atas penggunaan keuangan atau penerimaan dan penyetoran keuangan dengan petunjuk yang ada; bertanggung jawab atas laporan SPJ Keuangan; serta berusaha melaksanakan tugas dengan sebaik-baiknya sesuai dengan peraturan yang ada.

Pada KUA Kecamatan Rungkut jabatan penghulu pertama dipegang oleh Bapak Irfan Hidayatullah, SHI. Penghulu pertama ini memiliki banyak tugas, yaitu menyiapkan bahan dan peralatan kerja; mempelajari dan meneliti berkas permohonan nikah; melakukan pemeriksaan calon pengantin dan mengisi formulir NB; menyiapkan konsep pengumuman pernikahan (NC); menyiapkan buku akta nikah; menghadiri pelaksanaan akad nikah; menyiapkan bahan bimbingan pelaksanaan pernikahan dan bimbingan calon pengantin; menyiapkan rekomendasi pindah nikah untuk yang dilaksanakan di luar wilayah Kecamatan Rungkut; menginventaris jumlah dan perkembangan masjid, musala dan langgar; mengikuti perkembangan pelaksanaan pembangunan tempat ibadah dan penyiaran agama; melaksanakan tugas khusus yang diberikan oleh atasan; serta melaporkan pelaksanaan tugas kepada atasan.

Terdapat 2 orang penyuluh agama yang bertugas di KUA Kecamatan Rungkut, yaitu Ibu Ulifah S.Ag. dan bapak Abd. Aziz S.Ag. tugas mereka adalah melakukan dan mengembangkan kegiatan bimbingan atau

penyuluhan agama dan pembangunan melalui bahasa agama; mengolah data identifikasi wilayah; menyusun rencana kerja tahunan; menyusun rencana kerja operasional; menyusun konsep materi penyuluhan; melaksanakan bimbingan/ penyuluhan melalui tatap muka kepada kelompok binaan; menyusun laporan bimbingan penyuluhan; melaksanakan konsultasi; menjaga kebersihan , ketertiban , keamanan dan kenyamanan kantor; melaksanakan tugas lain yang diberikan pimpinan.

JFU Keluarga Sakinah pada KUA Kecamatan Rungkut ditempati oleh Ibu Umi Fadlilah, S.Sos. JFU Keluarga sakinah sendiri memiliki berbagai macam tugas, yaitu melaksanakan pemeriksaan dan pendaftaran catin; memberikan bimbingan calon manten dan pasca manten; memberikan bimbingan prosedur pelayanan nikah rujuk; mengerjakan buku ekspedisi nikah; membendel berkas pemeriksaan nikah (NB); menulis jadwal pelaksanaan nikah; membantu pendistribusian surat-surat dari kankemenag; mempersiapkan pelaksanaan nikah kantor; melayani surat rekomendasi nr; melaksanakan tugas lain yang diberikan pimpinan.

Sedangkan JFU Penyediaan Bahan Kepenghuluan ini dijabat oleh bapak Wagiran S.Sos. Tuugas dari JFU Penyediaan Bahan Kepenghuluan adalah Membantu Kepala Kantor Urusan Agama / Penghulu dalam menyusun rencana kerja tahunan dan operasional kepenghuluan; melakukan pendaftaran dan meneliti kelengkapan administrasi pendaftaran kehendak nikah/ rujuk, memeriksa calon pengantin dan membuat materi pengumuman peristiwa NR serta mempublikasikan melalui media;

mengelola dan memverifikasi data calon pengantin serta berkas-berkas persyaratan NR serta pemantauan pelanggaran ketentuan nikah rujuk; menyiapkan bukti pendaftaran nikah; memberikan penasehatan dan pembinaan kepada catin pra nikah dan pembinaan keluarga sakinah; membuat jadwal pelaksanaan akad nikah dan rujuk baik yang dilaksanakan di kantor, di luar kantor pada jam kerja maupun di luar kantor di luar jam kerja; mengumpulkan data kasus pernikahan; menyiapkan laporan dana operasional kantor, operasional haji, manasik haji dan laporan tahunan; membuat dan melayani proses pendaftaran sertifikasi tanah wakaf; melaksanakan segala kegiatan yang berkaitan dengan kemasjidan, zakat, wakaf dan ibadah sosial; mencatat, mengagendakan serta melaksanakan administrasi kegiatan yang berhubungan dengan kemasjidan, zakat, wakaf dan ibadah sosial; mengumpulkan dan menyimpan data kemasjida, zakat, wakaf dan ibadah sosial; membantu pelaksanaan administrasi perwakafan dengan mengklasifikasi dan mengarsipkan data tanah wakaf berikut penggunaannya; melakukan pendataan masjid dan musala / langgar; melakukan kerja sama dengan BKMT kecamatan; melaksanakan tugas khusus yang diberikan oleh atasan; melaporkan pelaksanaan tugas kepada atasan.

Dan yang terakhir adalah Admin pada KUA Kecamatan Rungkut Kota Surabaya dijabat oleh Bapak Fauzan Ahmadi, S.E. tugas-tugas nya adalah sebagai berikut, yaitu menertibkan administrasi KUA; membukukan , menyimpan dan menertibkan arsip persuratan, mencatat dan

h. Pas foto berukuran 3x4 = 3 lembar dan 4x6 = 1 lembar dengan begron biru;

Maka tata cara yang harus dilakukan oleh kedua calon pengantin adalah sebagai yaitu dengan mendatangi ketua RT dan ketua RW untuk meminta surat pengantar. Kemudian mendatangi kantor Kepala Desa/Kelurahan untuk membuatkan model N1, N2, N3, N4. Apabila salah satu atau kedua calon mempelai belum mencapai umur 21 tahun maka harus menambahkan N5, yaitu surat izin tertulis dari orang tua atau wali. Dan apabila berstatus duda/janda karena ditinggal mati istri/suami maka harus menambahkan model N6 yakni surat kematian.

Setelah semua berkas-berkas terpenuhi maka calon mempelai mendatangi KUA Kecamatan untuk mendaftarkan kehendak nikah. Bisa juga melalui pembantu penghulu atau mudin pada masing-masing kelurahan atau desa, maka petugas tersebut akan menerima pendaftaran kehendak nikah, mencatat nya pada buku pendaftaran nikah, dan juga menentukan kapan rafa' akan dilaksanakan.

Kemudian proses rafa' akan dilakukan. Rafa' adalah pemeriksaan validitas data agar diketahui ada atau tidaknya halangan untuk menikah menurut hukum Islam dan juga kelengkapan persyaratan. Hal ini sangat penting karena dapat mempengaruhi sah atau tidaknya suatu perkawinan. Proses rafa' dilakukan oleh PPN atau petugas terhadap calon suami, calon istri, dan wali. Hasil pemeriksaan tersebut ditulis dalam Buku Acara Pemeriksaan Nikah yang kemudian ditandatangani oleh PPN atau petugas,

calon istri, calon suami, dan juga wali nikah. Pemeriksaan ini dibuat dalam 2 rangkap, pertama untuk KUA yang dilengkapi surat-surat yang diperlukan, dan helai kedua disimpan oleh petugas pemeriksa yang bersangkutan.

Jika calon suami, calon istri, dan wali berada di luar wilayah kecamatan tempat akad dilaksanakan, maka pemeriksaan dapat dilakukan oleh PPN di wilayah yang bersangkutan, dan wajib mengirimkan hasil pemeriksaan kepada PPN wilayah tempat akad dilaksanakan.

Apabila melalui proses pemeriksaan dinilai tidak ada halangan untuk melangsungkan perkawinan, maka pihak KUA akan membuat pengumuman kehendak nikah dan ditempelkan pada papan pengumuman yang ada di KUA. Dan jika terdapat kekurangan dalam hal pemenuhan persyaratan maka PPN harus memberitahukan kepada calon suami dan wali nikah atau waknya.

Setelah semua proses dilalui maka yang terakhir adalah pelaksanaan akad nikah. Akad nikah dilaksanakan dihadapan PPN atau Penghulu dan Pembantu PPN dari wilayah tempat tinggal calon isteri. Apabila akad nikah akan dilaksanakan di luar ketentuan sebagaimana maka calon isteri atau walinya harus memberitahukan kepada PPN wilayah tempat tinggal calon isteri untuk mendapatkan surat rekomendasi nikah. Prosesi akad nikah (ijab qabul) dapat dilaksanakan dengan menghadirkan kedua calon mempelai, wali, dua orang saksi dan penghulu.

itu akan memperbaiki pelayanan dari KUA Kecamatan itu sendiri. Di sisi lain, pertimbangan ini juga memiliki kekurangan yaitu akan terjadi perebutan kewenangan di ranah KUA Kecamatan terkait wewenang dalam melaksanakan pendaftaran kehendak perkawinan yang pelaksanaannya akadnya dilakukan di luar wilayah KUA Kecamatan domisili.

Poin kedua mengenai dasar pertimbangan Kepala KUA Kecamatan Rungkut terkait pendaftaran kehendak perkawinan di luar wilayah tempat terjadinya peristiwa akad dilaksanakan adalah dapat bertambahnya statistika data pernikahan di KUA Kecamatan, hal inilah yang bisa menaikkan tipologi dari KUA Kecamatan sehingga berpengaruh terhadap pendapatan yang diperoleh oleh Pegawai Pencatat Nikah. Pertimbangan tersebut memiliki kelebihan yaitu menambah semangat para Pegawai Pencatat Nikah dalam melaksanakan tugasnya, karena Pegawai Pencatat Nikah akan mendapatkan imbalan yang lebih besar. Tak terpungkiri pertimbangan tersebut juga memiliki kekurangan yaitu Pegawai Pencatat Nikah akan lebih banyak mengejar rupiah sehingga tidak sesuai dengan slogan dari Kementerian Agama yaitu Ikhlas Beramal.

Dasar pertimbangan berikutnya adalah adanya pemakluman dari Kementerian Agama terkait hal ini. Kementerian Agama pun tidak memberikan sanksi kepada KUA Kecamatan wilayah domisili calon pengantin apabila menerima pendaftaran kehendak perkawinan meskipun pelaksanaan akadnya berada di luar wilayah KUA Kecamatan tersebut. Hal ini juga memiliki dampak positif atau kelebihan serta dampak negatif atau kekurangan.

Kelebihan yang dimiliki adalah KUA Kecamatan domisili calon pengantin bebas menerima pendaftaran kehendak perkawinan yang telah diajukan, maka hal ini sangat mempermudah masyarakat dalam melakukan pendaftaran kehendak perkawinan. Akan tetapi kekurangan yang dimiliki adalah semua KUA Kecamatan baik KUA Kecamatan domisili calon pengantin dan KUA Kecamatan tempat akad dilaksanakan merasa memiliki hak dan menerima pendaftaran kehendak perkawinan sehingga akan menimbulkan kekacauan di ranah Kantor Urusan Agama.

Dasar pertimbangan yang terakhir adalah pemburuan jasa profesi oleh Petugas Pencatat Nikah di luar dari gaji yang diperoleh. Dalam hal ini Petugas Pencatat Nikah akan mendapatkan imbalan lebih jika menyelesaikan pencatatan perkawinan calon pengantin yang jarak antara KUA Kecamatan dengan tempat akadnya jauh. Kelebihan yang dimiliki dalam pertimbangan ini adalah menambah semangat bagi Pegawai Pencatat Nikah dalam melaksanakan tugasnya dan juga tidak lupa memberikan kemudahan bagi calon pengantin. Namun kekurangan yang dimiliki adalah tidak adanya patokan khusus jumlah yang harus dibayar oleh calon pengantin. Selain itu hal ini tidak dibenarkan oleh Undang-undang yang berlaku dan juga bertentangan dengan yang telah ditetapkan.

Dapat disimpulkan dari ke empat pertimbangan Kepala KUA Kecamatan Rungkut yang telah dijabarkan di atas bahwa KUA Kecamatan Rungkut tetap menerima pendaftaran kehendak perkawinan di luar wilayah tempat terjadinya

Nomor 19 Tahun 2018, menjelaskan bahwa “Pendaftaran kehendak perkawinan dilakukan di KUA tempat akad dilaksanakan”. Dari kalimat yang tertuang dalam PMA tersebut sudah sangat jelas bahwa PMA tersebut menganut asas teritorial dimana menitik beratkan pada tempat terjadinya akad pernikahan dalam hal KUA Kecamatan yang berhak untuk menerima pendaftaran kehendak nikah.

Akan tetapi hal ini bertolak belakang dengan apa yang terjadi pada KUA Kecamatan Rungkut yang dijadikan tempat penelitian oleh Peneliti, yaitu KUA Kecamatan akan tetap menerima pendaftaran kehendak pernikahan yang dilakukan oleh calon yang berdomisili pada Kecamatan tersebut meskipun akad nikah akan dilakukan di Kecamatan yang berbeda. Hal tersebut tidak sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Selain daripada pasal 3 ayat 1 PMA Tahun 2018, dijelaskan pula dalam Peraturan Pemerintah Pasal 3 ayat 1 Nomor 9 Tahun 1975 bahwa “Setiap orang yang akan melangsungkan perkawinan memberitahukan kehendaknya itu kepada Pegawai Pencatat ditempat perkawinan dilangsungkan.” Terlihat dengan jelas bahwa ayat tersebut memiliki kesamaan dengan bunyi pasal 3 PMA Nomor 19 Tahun 2018. Maka dari itu maksud yang dikandung didalamnya pun sama, yaitu calon pengantin hendaklah memberitahukan kehendak perkawinannya pada KUA Kecamatan tempat perkawinan akan dilangsungkan.

Sebelum diterbitkan nya PMA Nomor 19 Tahun 2018, Kementerian Agama telah menerbitkan PMA Nomor 11 Tahun 2007. Akan tetapi PMA

tersebut memiliki perbedaan dalam hal pemberitahuan kehendak nikah. Dalam pasal 5 PMA Nomor 11 Tahun 2007 dijelaskan bahwa pemberitahuan kehendak nikah disampaikan kepada Pegawai Pencatat Nikah di wilayah kecamatan tempat tinggal calon istri. Sangat jelas terlihat pertentangan antara keduanya, hal ini menimbulkan polemik baru pada masyarakat maupun pihak Kantor Urusan Agama. Selain itu juga menimbulkan sengketa kewenangan antara Kantor Urusan Agama Kecamatan tempat tinggal calon istri dengan Kantor Urusan Agama Kecamatan tempat akad dilaksanakan.

Perlu diketahui, dalam pembentukan dan pemberlakuan hukum asas hukum sangatlah penting. Asas hukum merupakan aturan dasar yang melatarbelakangi terlahirnya sebuah norma hukum konkret dan juga pelaksanaan hukum.¹ Di Indonesia dalam pembentukan serta penerapan sebuah peraturan perundang-undangan harus memegang beberapa asas, *pertama*, Peraturan yang tinggi mengalahkan peraturan yang lebih rendah atau disebut Asas *Lex Superior Derogat Legi Inferior*, dalam kasusnya yaitu Jika terjadi pertentangan antara peraturan yang lebih tinggi dengan peraturan yang lebih rendah maka yang diutamakan adalah peraturan yang lebih tinggi. *Kedua*, Asas *Lex Specialis Derogat Legi Generali*, yaitu peraturan yang bersifat khusus mengesampingkan peraturan yang lama. Dan yang *Ketiga* yaitu Asas *Lex Posterior Derogat Legi Priori* merupakan peraturan yang lebih baru

¹ Retno Saraswati, "Problematika Hukum Undang-Undang No.12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan", Yustisia Vol.02 No.3 Tahun 2013, 98.

mengalahkan peraturan yang lebih lama.² Menurut Hartono Hadisoeperto, yang dimaksud dengan Asas *Lex Posterior Derogat Legi Priori* adalah undang-undang yang baru meniadakan undang-undang lama yang mengatur materi yang sama.³ Asas ini biasanya digunakan dalam hukum nasional maupun hukum internasional.⁴

Dalam kasus terkait pemberitahuan kehendak nikah yang termuat dalam PMA Nomor 11 Tahun 2007 serta dalam PMA Nomor 19 Tahun 2018, penulis menarik garis dengan asas yang terakhir yaitu asas *Lex Posteriori Derogat Lex Priori* yaitu peraturan yang lebih baru mengalahkan peraturan yang lebih lama. Hal ini dikarenakan hanya pada asas itu yang sesuai dengan praktek ini. Dalam hal ini PMA Nomor 19 Tahun 2018 merupakan pembaharuan dari PMA Nomor 11 Tahun 2007. Disini sudah terlihat bahwa Peraturan baru dalam hal ini adalah PMA Nomor 19 Tahun 2018 mengesampingkan peraturan yang lebih lama yaitu PMA Nomor 11 Tahun 2007.

Jadi dapat disimpulkan bahwa calon pengantin yang akan melangsungkan pernikahan hendaklah mendaftarkan kehendak nikah di wilayah KUA Kecamatan tempat akad dilangsungkan. Hal ini sesuai dengan pasal 3 PMA Nomor 19 Tahun 2018. Jika yang diterapkan adalah PMA Nomor 11 Tahun 2007 maka akan terjadi sengketa kewenangan terkait KUA Kecamatan yang berhak untuk menerima pendaftaran kehendak perkawinan.

² Ferry Irawan Febriansyah, "Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia", *Perspektif* Vol. XXI No. 3 Tahun 2016, 226.

³ Wendi & Firman Wijaya, "Penerapan Asas *Lex Posteriori Derogat Legi Priori*", *Jurnal Hukum Adigama*, 18.

⁴ Hamdani Ma'akir & Emelia Kontesa, "Inkonsistensi Peraturan Perundang-undangan Dalam Perlindungan Hak Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat", *Jurnal Ilmiah KUTEI*, 35.

Berdasarkan pasal 19 PMA Nomor 12 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Penerimaan Negara Bukan Pajak Atas Biaya Nikah dan Rujuk di Luar Kantor Urusan Agama Kecamatan menjelaskan bahwa jenis tipologi KUA Kecamatan dibagi menjadi 5 yaitu tipologi A dengan jumlah nikah atau rujuk diatas 100 peristiwa perbulan, tipologi B dengan jumlah nikah atau rujuk antara 50 sampai dengan 100 perbulan, tipologi C dengan jumlah nikah atau rujuk dibawah 50 peristiwa perbulan, tipologi D1 yaitu KUA Kecamatan yang secara geografis berada di daerah terluar, terdalam, dan di daerah perbatasan daratan; dan yang terakhir adalah tipologi D2, yaitu KUA Kecamatan yang secara geografis berada di daerah terluar, terdalam, dan daerah perbatasan kepulauan.

Dalam peraturan tersebut tidak dijelaskan mengenai hubungan tinggi rendahnya tipologi KUA dengan penghasilan yang didapatkan oleh Pegawai Pencatat Nikah. Akan tetapi, sesuai dengan informasi yang didapat oleh penulis bahwa tingkat tipologi KUA ini berpengaruh dengan penghasilan yang didapatkan oleh Pegawai Pencatat Nikah. Tipologi ini sesuai dengan jumlah pencatatan pernikahan yang dilakukan di KUA tersebut.

Dapat disimpulkan bahwa KUA melakukan praktek “pemberitahuan kehendak nikah dilakukan di KUA Kecamatan tempat tinggal istri” ini bertujuan untuk menaikkan tipologi KUA Kecamatan tersebut. Dengan menaikinya tipologi KUA tersebut maka penghasilan yang didapat oleh Pegawai Pencatat Nikah pun akan bertambah.

Selain itu juga adanya pemakluman dari Kementerian Agama terkait hal tersebut, selagi tidak menimbulkan efek yang besar dalam proses pencatatan perkawinan. Dalam hal ini, narasumber tidak menyebutkan secara rinci Kementerian Agama manakah yang dimaksud.

Terkait biaya pencatatan nikah, terdapat beberapa regulasi yang dikeluarkan oleh pemerintah selama ini. Sebelum dikeluarkannya PMA Nomor 12 Tahun 2016 sebagai regulasi baru yang kini diberlakukan, terdapat beberapa regulasi sebelumnya yang mengatur tentang pencatatan nikah, yaitu UU Nomor 22 Tahun 1946 pasal 1 ayat 4 dijelaskan bahwa “Seorang yang menikah, menjatuhkan talak atau merujuk, diwajibkan membayar biaya pencatatan yang banyaknya ditetapkan oleh menteri agama”

Kemudian diperbarui dengan terbitnya PMA Nomor 3 Tahun 1975 pasal 24 ayat 4 yang menjelaskan bahwa “ongkos PPN yang menghadiri akad nikah ditetapkan oleh Kakanwil Depag Provinsi dengan persetujuan Gubernur”. Karena dirasa tidak mengikuti perkembangan zaman, maka dibuatlah PMA Nomor 2 Tahun 1990 pasal 22 ayat 4 yang berbunyi “Honorarium Pembantu PPN, Biaya transport PPN atau pembantu PPN untuk menghadiri akad nikah di Balai Nikah dibebankan kepada yang bersangkutan yang besarnya ditetapkan oleh Kepala Kanwil Depag Provinsi atas usul Kepala Bidang Urais dengan persetujuan gubernur Kepala Daerah setempat”. Kemudian diperbarui lagi pada PMA Nomor 298 Tahun 2003 pasal 21 ayat 3 menyebutkan bahwa “Biaya transport PPN atau pembantu PPN dalam pelaksanaan nikah diluar balai nikah dibebankan kepada calon

secara ekonomi dan/atau korban bencana. Dalam hal salah satu catin mampu secara ekonomi, maka tarif nol rupiah ini ini tidak dapat diberlakukan. Catin harus menyerahkan Surat Keterangan Tidak Mampu dari lurah/kepala desa yang diketahui oleh camat/kartu miskin kepada kepala KUA Kecamatan. Selanjutnya kepala KUA Kecamatan wajib melakukan dokumentasi dan pelaporan data catin tersebut.

Sedangkan untuk catin korban bencana juga harus memenuhi syarat-syarat agar biaya nikah nya dikenakan tarif nol rupiah, yaitu bencana yang dimaksudkan adalah bencana alam yang menyebabkan catin tidak dapat melaksanakan pernikahan secara wajar, dan juga menyerahkan kepada kepala KUA Kecamatan surat keterangan dari lurah/kepala desa.

Dalam pelaksanaannya sesuai dengan informasi yang diberikan oleh narasumber, catin dapat dikenakan tarif nol rupiah apabila melakukan akad pernikahan di balai nikah KUA Kecamatan, sedangkan catin yang akan melaksanakan akad pernikahan diluar balai nikah KUA Kecamatan membayar biaya nikah sebesar Rp.600.000,- kepada bank yang telah ditunjuk.

Sesuai dengan fakta yang ada di lapangan, catin menyetorkan Rp.600.000,- tersebut kepada bank yang telah ditunjuk, akan tetapi apabila jarak antara KUA Kecamatan dengan tempat dilangsungkannya akad nikah dirasa jauh maka catin/keluarga catin akan memberikan tambahan upah kepada penghulu. Upah ini diluar dari biaya Rp.600.000,- yang disetorkan kepada bank.

peraturan yang berlaku, yaitu dalam hal ini pasal 3 ayat 1 Peraturan Menteri Agama Nomor 19 Tahun 2018 yang berbunyi “Pendaftaran kehendak perkawinan dilakukan di KUA Kecamatan tempat akad dilaksanakan”. Kemudian penulis juga menambahkan asas *Lex Posterior Derogat Legi Priori* sebagai penguat berlakunya PMA Nomor 19 Tahun 2018 dan tidak diberlakukannya PMA Nomor 11 Tahun 2007. Mengingat bahwa asas *Lex Posterior Derogat Legi Priori* memiliki arti peraturan yang baru mengalahkan peraturan lama yang mengatur materi yang sama. Dalam hal ini, penulis memberikan analisis dengan menggunakan PMA Nomor 12 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Penerimaan Negara Bukan Pajak Atas Biaya Nikah Atau Rujuk Di Luar Kantor Urusan Agama Kecamatan.

B. Saran

Disarankan bagi masyarakat ketika melaksanakan pendaftaran kehendak nikah di KUA supaya memperhatikan prosedur dan mengikuti aturan yang berlaku, seperti yang telah tercantum dalam PMA Nomor 19 Tahun 2018, atas dasar pertimbangan tersebut maka masyarakat (pembaca) dapat melaksanakan kehendak nikah sesuai dengan hukum.

