

BAB III

PERKAWINAN DI BAWAH UMUR TANPA DISPENSASI KAWIN DI KUA KECAMATAN PANCENG KABUPATEN GRESIK

A. Gambaran Umum KUA Kecamatan Panceng

1. Kedudukan dan Kewenangan KUA Kecamatan Panceng

KUA Kecamatan Panceng terletak di Jalan Raya Panceng Kecamatan Panceng Kabupaten Gresik. Dilihat dari letak geografisnya, Kecamatan Panceng berbatasan dengan : a. Sebelah Utara : Laut Bawean, b. Sebelah Selatan : Kecamatan Dukun, c. Sebelah Barat: Kabupaten Lamongan, d. Sebelah Timur : Kecamatan Ujung Pangkah.

Wilayah kewenangan KUA Kecamatan Panceng meliputi seluruh desa se-Kecamatan Panceng, yang berjumlah 14 desa yaitu : a. Desa Doudo, b. Desa Wotan, c. Desa Petung, d. Desa Sukodono, e. Desa Serah, f. Desa Sumurber, g. Desa Surowiti, h. Desa Siwalan, i. Desa Pantenan, j. Desa Banyutengah, k. Desa Ketanen, l. Desa Prupuh, m. Desa Dalegan, n. Desa Campurejo.

Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Panceng merupakan pelaksana teknis kebijakan seksi Urusan Agama Islam (URAI) Kantor Departemen Agama Kabupaten Gresik untuk wilayah Kecamatan Panceng.

Struktur Organisasi KUA Kecamatan Panceng Kabupaten Gresik adalah sebagai berikut (terlampir):

Adapun bidang yang menjadi kewenangan KUA Kecamatan Panceng adalah sebagai berikut :

a. Pencatatan Perkawinan

Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan menyebutkan :

- (1) Perkawinan adalah sah, apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu*
- (2) Tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹*

Adapun diantara hikmah yang dapat ditemukan dalam perkawinan itu adalah menghalangi mata dari melihat kepada hal-hal yang tidak diizinkan syara' dan menjaga kehormatan diri dari terjatuh pada kerusakan seksual.² Dengan adanya ikatan perkawinan, akan menimbulkan hak dan kewajiban antara suami istri. Dan sebagai unit terkecil dari masyarakat, juga akan menimbulkan hak dan kewajiban antara orang tua dan anak, dan anak dengan orang tuanya sebagai ikatan yang luhur dan kuat.

¹ Undang-Undang No.1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, h. 14

² Amir syarifuddin, *Hukum Perkawinan Islam di Indonesia Antara Fiqh Munakahat Dan Undang-Undang Perkawinan*, hal. 47

KUA mempunyai wewenang untuk mencatatkan perkawinan, talak dan rujuk sebagaimana yang telah diatur dalam perundang-undangan yang berlaku.

Disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1946 tentang Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk Pasal 1:

- (1) Nikah yang dilakukan menurut agama Islam, selanjutnya disebut nikah, diawasi oleh pegawai pencatat nikah yang diangkat oleh Menteri Agama atau pegawai yang diangkat olehnya. Talak dan rujuk yang dilakukan menurut agama islam, selanjutnya disebut talak dan rujuk, diberitahukan kepada pegawai pencatat nikah.*
- (2) yang berhak melakukan pengawasan atas nikah dan menerima pemberitahuan tentang talak dan rujuk, hanya pegawai yang diangkat oleh Menteri Agama atau pegawai yang ditunjuk olehnya.*

Dan juga dalam Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 tentang Pencatatan Nikah Pasal 2 :

- (1) Pegawai Pencatat Nikah yang selanjutnya disebut PPN adalah pejabat yang melakukan pemeriksaan persyaratan, pengawasan dan pencatatan peristiwa nikah/ rujuk, pendaftaran cerai talak, cerai gugat, dan melakukan bimbingan perkawinan.*
- (2) PPN dijabat oleh kepala KUA.*
- (3) Kepala KUA sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menandatangani akta nikah, akta rujuk, buku nikah (kutipan akta nikah) dan/ atau kutipan akta rujuk.*

b. Pencatatan Talak

Talak diambil dari kata “ithlāq” yang menurut bahasa artinya “melepaskan atau meninggalkan” . Menurut istilah syara’, talak yaitu melepas tali perkawinan dan mengakhiri hubungan suami istri.

Jadi, talak itu ialah menghilangkan ikatan perkawinan sehingga setelah hilangnya ikatan perkawinan itu istri tidak lagi halal bagi suaminya serta berkurangnya hak talak bagi suami yang mengakibatkan berkurangnya jumlah talak yang menjadi hak suami dalam hal talak raj'i, dari tiga menjadi dua, dari dua menjadi satu, dan dari satu menjadi hilang hak talak itu.³

Dalam hal ini, KUA Panceng mempunyai wewenang untuk mencatatkan perceraian yang terjadi di wilayah kerjanya agar dapat mengetahui pihak-pihak yang sudah tidak mempunyai hubungan sebagai suami isteri.

Prosedur pencatatan perceraian di KUA Kecamatan Panceng setelah diputus oleh Pengadilan Agama setempat yaitu setelah mendapat salinan akta cerai dari Pengadilan Agama, kemudian dicatat di buku catatan talak atau cerai meliputi identitas para pihak, tanggal putusan talak atau cerai, dan tanggal dikeluarkannya akta cerai.

c. Pencatatan Rujuk

Rujuk atau dalam istilah hukum disebut *raj'ah* secara arti kata berarti “kembali”. Rujuk yang berasal dari bahasa Arab telah menjadi bahasa

³ Abd. Rahman Ghazaly, *Fiqh Munakahat*, hal. 191-192

Indonesia yaitu kembalinya suami kepada istrinya yang ditalak, yaitu talak satu atau talak dua, ketika istri masih dalam masa iddah.⁴

Rujuk mengahalalkan hubungan kelamin antara laki-laki dan perempuan sebagaimana juga pada perkawinan. Namun antara keduanya terdapat perbedaan yang prinsip dalam rukun yang dituntut untuk sahnya kedua bentuk lembaga tersebut. Pada rujuk menurut yang disepakati oleh ulama, rujuk tidak memerlukan wali untuk mengadakannya, tidak perlu dihadiri oleh dua orang saksi dan tidak perlu pula mahar. Dengan demikian pelaksanaan rujuk lebih sederhana dibandingkan dengan perkawinan.⁵

Akan tetapi dalam pelaksanaan rujuk itu ada dua macam, yaitu rujuk yang dilaksanakan dalam masa iddah dan rujuk yang dilaksanakan setelah masa iddah habis.

Prosedur bagi pihak yang akan melaksanakan rujuk dalam masa iddah yaitu yang bersangkutan datang ke KUA setempat dengan membawa akta talak atau cerai yang asli dari Pengadilan Agama untuk menyatakan rujuk yang kemudian dicatat di formulir model R, setelah itu formulir R tersebut dibawa ke Pengadilan Agama setempat untuk ditukar dengan buku nikah yang telah disita oleh Pengadilan Agama.

⁴ Amir syarifuddin, *Hukum Perkawinan Islam di Indonesia ...*, hal. 337

⁵ *Ibid*, hal. 338-339

Sedangkan bagi pihak yang akan melaksanakan rujuk setelah masa iddah habis, daftar sebagaimana prosedur nikah pada umumnya dan ditambah dengan dengan akta cerai atau talak. Buku nikahnya diterbitkan oleh KUA setempat.

d. Badan Penasihat, Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP-4)

Perkawinan adalah perilaku ciptaan Tuhan Yang Maha Esa, agar kehidupan di alam dunia berkembangbiak. Manusia sebagai makhluk yang berakal, perkawinan merupakan salah satu budaya beraturan yang mengikuti perkembangan budaya manusia dalam kehidupan masyarakat.

Dalam prakteknya sering terjadi pelanggaran-pelanggaran terhadap aturan-aturan yang sudah ditentukan, seperti terjadinya perkawinan di bawah umur, kawin sirri, kawin kontrak, hal ini berdampak terhadap perlindungan hak-hak dari keturunan hasil pernikahan tersebut. Berdasarkan hal tersebut di atas peran dari Pelayanan Badan Penasihat pembinaan Pembinaan Pelestarian Perkawinan (BP-4) sangat diperlukan, dan bagaimana kiprahnya dalam menangani kasus-kasus seperti tersebut di atas.

Dalam hal ini, Pegawai Pencatat Nikah (PPN) mempunyai peran penting dalam memberikan bimbingan dan nasehat-nasehat perkawinan untuk mewujudkan keluarga yang bahagia. Sebagaimana yang terdapat

dalam Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 tentang Pencatatan Nikah Pasal 2 ayat (1) :

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

Pola penasehat keluarga bermasalah di Indonesia ada 2 macam yaitu penasehat di pengadilan oleh majelis hakim dan penasehat di luar pengadilan oleh tokoh masyarakat atau lembaga penasehat seperti BP-4.

BP-4 merupakan salah satu lembaga semi resmi di lingkungan Direktorat Jendral Bimbingan Masyarakat Islam. Penegasan fungsi pembinaan calon pengantin yang diintegrasikan kedalam tugas dan fungsi KUA dengan pembinaan dan advokasi masalah perkawinan dan perceraian bagi masyarakat umum.

Diantara fungsi dan tugas BP-4 yaitu :

- 1) Peran pembinaan dan advokasi oleh BP-4 mencakup upaya penasehatan, preventif dan penyelesaian masalah keluarga serta mendorong terwujudnya keluarga sakinah.
- 2) BP-4 diarahkan sebagai lembaga yang independen dengan koordinasi ke Departemen Agama dan keberadaannya diatur oleh Menteri Agama.

- 3) BP-4 dijadikan satu-satunya lembaga mediasi bagi pasangan yang mengajukan cerai ke pengadilan.

BP-4 merupakan organisasi yang sudah berdiri sejak lama dan mempunyai jaringan sampai kecamatan serta sudah sangat berpengalaman dalam menyelenggarakan pelatihan – pelatihan yang berkaitan dengan pembinaan keluarga sakinah. Keadaan ini akan mempermudah proses perdamaian. Lembaga BP-4 memiliki tujuan untuk mempertinggi mutu perkawinan dan mewujudkan keluarga bahagia, sejahtera dan kekal menurut agama Islam.

e. Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf (PPAIW)

Wakaf adalah perbuatan hukum seseorang atau kelompok orang atau badan hukum yang memisahkan sebagian dari benda miliknya dan melembagakannya untuk selaman-lamanya guna kepentingan ibadat atau keperluan umum lainnya sesuai dengan ajaran Islam, yang berfungsi untuk mengekalkan manfaat benda wakaf sesuai dengan tujuan wakaf.

Rukun-rukun wakaf ada empat:⁶ Pertama, orang yang berwakaf (*wakif*). Kedua, harta yang diwakafkan (*mauquf*). Ketiga, tujuan wakaf (*mauquf ‘alaih*). Keempat, pernyataan wakaf (*shigat waqf*).

Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf (PPAIW) adalah petugas pemerintah yang diangkat berdasarkan peraturan-peraturan yang berlaku,

⁶ Hendi suhendi, *Fiqh Muamalah*, hal. 243

berkewajiban menerima ikrar dan wakif menyerahkannya kepada nadzir serta melakukan pengawasan untuk kelestarian perwakafan. Dalam hal ini, KUA Kecamatan Panceng yang mempunyai wewenang dalam perkara tersebut. Seperti yang telah dinyatakan dalam beberapa peraturan sebagai berikut :

Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik Pasal 9 ayat (1) :

Pihak yang hendak mewakafkan tanahnya diharuskan datang di hadapan pejabat pembuat akta ikrar wakaf untuk melaksanakan ikrar wakaf.

Dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf pasal 1 ayat (6) :

Pejabat pembuat akta ikrar wakaf, selanjutnya disingkat PPAIW, adalah pejabat berwenang yang ditetapkan oleh menteri untuk membuat akta ikrar wakaf.

Serta dalam Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 tentang Pelaksanaan UU Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf pasal 37 :

- (1) PPAIW harta benda wakaf tidak bergerak berupa tanah adalah Kepala KUA dan/atau pejabat yang menyelenggarakan urusan wakaf.*
- (2) PPAIW harta benda wakaf bergerak selain uang adalah Kepala KUA dan/atau pejabat lain yang ditunjuk oleh Menteri.*

f. Koordinator pembimbing manasik haji tingkat Kecamatan

Bimbingan Manasik Haji ini bertujuan membentuk jamaah haji yang istitho'ah (mampu) dan mandiri. Meskipun pada prinsipnya di

dalam setiap Kelompok Terbang (Kloter) jamaah calon haji sudah didampingi

serta dibimbing oleh Petugas Kloter (TPHI, TPIHI dan TKHI), juga ada Petugas Daerah (TPHD), dan juga Ketua Rombongan dan Ketua Regu (Karom dan Karu). Namun, jamaah juga diharapkan mampu serta mandiri di dalam melaksanakan seluruh rangkaian kegiatan ibadah haji.

Ruang lingkup koordinasi KUA Kecamatan Panceng dalam penyebarluasan informasi tentang haji yang datang dari Departemen Agama Kabupaten kepada masyarakat luas dalam wilayah kerjanya atau tingkat kecamatan sebagai wujud dan usaha untuk tercapainya masyarakat yang berbasis informasi dimaksudkan agar terjadinya perubahan positif di masyarakat.

Sebagaimana yang telah terdapat dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji Pasal 6 ayat :

- (1) penyelenggaraan ibadah haji merupakan tugas nasional dan menjadi tanggungjawab pemerintah di bawah koordinasi Menteri.*
- (2) dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Menteri melakukan koordinasi dan/atau bekerja sama dengan departemen/lembaga/instansi terkait dan pemerintah Arab Saudi.*

Dan juga terdapat dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji :

Koordinasi penyelenggaraan ibadah haji dilaksanakan :

- a. Di tingkat pusat oleh Menteri.*
- b. Di tingkat daerah oleh gubernur/kepala daerah tingkat I untuk tingkat propinsi dan bupati/walikota/kotamadya daerah tingkat II untuk tingkat kabupaten/kotamadya.*

Sebagai front liner Departemen Agama di tingkat kecamatan, Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Panceng berusaha memberikan pelayanan, bimbingan dan perlindungan terhadap kehidupan masyarakat dalam beragama, terutama bagi kaum muslimin di wilayah kerjanya.

Keberadaan KUA Panceng merupakan representasi masyarakat dalam membangun dan menciptakan tatanan kehidupan yang dilandasi semangat moral, spiritual dan akhlakul karimah dalam keberlangsungan interaksi sosial di tengah masyarakat.

B. Kasus Posisi Perkawinan di bawah Umur di KUA Kecamatan Panceng

Terjadinya kasus perkawinan di bawah umur tanpa adanya dispensasi dari Pengadilan Agama di KUA Kecamatan Panceng sebagai berikut :

Orang tua mempelai wanita menyatakan bahwa anaknya memang sudah seharusnya segera melaksanakan perkawinan, karena sudah lama menjalin hubungan asmara dengan kekasihnya dan khawatir terhadap anaknya apabila terjadi hal-hal yang tidak diinginkan karena orang tua tidak bisa mengawasi anaknya setiap saat, serta mereka merasa malu atas gunjingan-gunjingan tetangga tentang kedekatan anaknya dengan kekasihnya.⁷ Di samping itu, kedua mempelai juga sudah siap untuk membentuk sebuah rumah tangga yang bahagia dengan

⁷ Wawancara dengan Bpk Pi'in Tanggal 24 November 2009

melaksanakan sebuah perkawinan. Dimana perkawinan tersebut dilaksanakan oleh :

1. Calon suami :

Nama : Suntoro
Tempat dan tanggal lahir : Gresik, 01 Pebruari 1985
Pekerjaan : Swasta
Tempat tinggal : Sukodono

2. Calon isteri

Nama : Azatul Maulidiyah
Tempat dan tanggal lahir : Gresik, 06 September 1993
Pekerjaan : Swasta
Tempat tinggal : Sukodono

Hal ini bermula dari pendaftaran perkawinan yang akan dilaksanakan oleh Sdr. Suntoro dan Sdri. Azatul Maulidiyah dari desa Sukodono di KUA Kecamatan Panceng Kabupaten Gresik, yang didampingi oleh orang tua masing-masing dan satu orang tetangga dari calon mempelai perempuan.

Pendaftaran perkawinan tersebut mendapat desakan dari tetangga sekitar, agar hubungan mereka segera disahkan dan diakui oleh Hukum Islam dan undang-undang, karena kedua calon mempelai sudah sangat dekat, bahkan calon mempelai laki-laki sering mendatangi rumah calon mempelai perempuan yang tinggal bersama ayah tiri, ibu, dan adiknya. Rumah tersebut sering dalam

keadaan sepi karena ditinggal bekerja oleh kedua orang tuanya, sehingga hal tersebut menimbulkan kekhawatiran warga apabila terjadi hal-hal yang tidak diinginkan.

Setelah memeriksa persyaratan yang diperlukan dalam pendaftaran perkawinan, Kepala KUA Kecamatan Panceng menyatakan adanya kekurangan persyaratan, yaitu belum tercapainya umur calon mempelai perempuan untuk melaksanakan perkawinan. Maka Kepala KUA Kecamatan Panceng menyarankan agar pergi ke Pengadilan Agama Gresik untuk mendapatkan dispensasi kawin terlebih dahulu, untuk melengkapi persyaratan yang kurang, baru mendaftar ke KUA lagi.⁸

Akan tetapi, wali nasab dan tetangga yang ikut mendaftar tidak mau melaksanakan hal tersebut dengan alasan kurangnya biaya dan akan memperlambat tanggal perkawinan yang sudah ditentukan.

Kepala KUA Panceng sudah berusaha menjelaskan tentang prosedur permohonan dispensasi kawin ke Pengadilan Agama, tetapi wali dan tetangga tetap bersikeras tidak mau melaksanakan permohonan dispensasi kawin, serta mendesak Kepala KUA agar menerima pendaftaran perkawinan tersebut tanpa dispensasi, dengan menceritakan keadaan kedua calon mempelai yang sudah sangat dekat.

⁸ Wawancara dengan Ka. KUA Kecamatan Panceng Tanggal 13 Juli 2009

Setelah mendengar keterangan dari wali dan tetangga tersebut, maka Kepala KUA menerima pendaftaran tersebut dan melaksanakan perkawinan tersebut walaupun tanpa dispensasi dari Pengadilan Agama.

C. Pertimbangan Kepala KUA Kecamatan Panceng

Di KUA Kecamatan Panceng Kabupaten Gresik terdapat perkawinan di bawah umur tanpa adanya dispensasi dari Pengadilan Agama sesuai dengan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 tentang Perkawinan, namun tetap dilaksanakan sebuah perkawinan di KUA tersebut.

Setelah melakukan wawancara dengan Kepala KUA Kecamatan Panceng pada tanggal 13-17 Juli 2009, ada beberapa faktor yang menjadi pertimbangan dalam pelaksanaan perkawinan di bawah umur tanpa dispensasi dari Pengadilan Agama. Faktor-faktor tersebut adalah: Pertama, hubungan kedua calon mempelai sudah sangat intim dan dikhawatirkan terjadi perzinahan. Kedua, kontrol dari orang tua kurang. Ketiga, kurangnya biaya untuk mengajukan permohonan dispensasi kawin ke Pengadilan Agama. Keempat, terpenuhinya syarat-syarat perkawinan dalam islam. Kelima, sudah ada izin dari orang tua.⁹

Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tersebut, Kepala KUA tetap melaksanakan perkawinan di bawah umur tanpa dispensasi dari Pengadilan

⁹ Wawancara dengan Ka. KUA Kecamatan Panceng Tanggal 13 Juli 2009

Agama antara kedua mempelai berdasarkan mashlahah dan rasa sosial terhadap sesama.

Dengan demikian, perkawinan perkawinan tersebut dilaksanakan oleh wali nasab yang diwakilkan kepada wali hakim (Kepala KUA Panceng) pada tanggal 6 Oktober 2008 di Desa Sukodono.