

KEWENANGAN PENCATATAN NIKAH MELALUI PENGHULU DAN KEPALA KUA DALAM PERSPEKTIF PERATURAN MENTERI AGAMA DENGAN PERATURAN PENDAYAGUNAAN APARATUR NEGARA

THE AUTHORITY OF MARRIAGE REGISTRATION THROUGH PENGHULU AND HEAD OF KUA IN PERSPECTIVE OF THE REGULATION MINISTER RELIGION WITH THE REGULATION EMPLOYMENT OF STATE

Achmad Muradho

Universitas Brawijaya Malang, Indonesia
tranetadho@gmail.com

Artikel diterima 22 April 2021, diseleksi 25 Mei 2021, dan disetujui 23 Juni 2021

DOI: <https://doi.org/10.32488/harmoni.v20i1.468>

Abstract

Marriage registration for Muslims is carried out by Marriage Registration Officer (PPN). Minister Religion Regulation (PMA) Number 11 2007 concerning Marriage Registration Article 2 Paragraph (1) mentions Head of KUA as PPN. Meanwhile, Ministe State Apparatus Empowerment Regulation Number: Per/62/M. PAN/6/2005 concerning Functional Position Penghulu Article 1 Paragraph (1) states that Penghulu also PPN. Serious problems related to authority Penghulu caused by mention Penghulu and Head of KUA as PPN, this makes authority Penghulu as functional give Prealable authority which authority to carry out decisions taken without asking for prior approval from agency or individual, which this can have an impact on validity marriage book by penghulu or head of KUA. This research uses empirical juridical research and uses a qualitative approach. Results analysis, that in practice registering marriages at KUA of Sukun Subdistrict, Malang City, conclusions: First, functions and authorities role Penghulu as PPN to carry out munakahat legal fatwas, mu'amalah guidance, as advisory supervision and marriage consultation or reconciliation. role Head of KUA as PPN supervise implementation duties Penghulu and Assistant PPN, reporting marriage registration to Regency/City Ministry of Religion, as guardian adlol or guardian judge and signing examination, agreements and events marriage

Abstrak

Pencatatan nikah bagi umat Islam dilaksanakan oleh Pegawai Pencatatan Nikah (PPN). Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 11 Tahun 2007 mengenai Pencatatan Nikah Pasal 2 Ayat (1) menyebutkan Kepala KUA sebagai PPN. Sedangkan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: Per/62/M.PAN/6/2005 tentang Jabatan Fungsional Penghulu Pasal 1 Ayat (1) menyebutkan bahwa Penghulu juga merupakan PPN. Problem serius berkaitan dengan kewenangan Penghulu disebabkan oleh adanya penyebutan Penghulu dan Kepala KUA sebagai PPN, Hal ini menjadikan kewenangan Penghulu sebagai fungsional memberikan kewenangan *Prealable* yang merupakan wewenang melaksanakan keputusan yang diambil tanpa meminta persetujuan terlebih dahulu dari instansi atau perorangan, yang mana hal ini dapat berdampak pada keabsahan buku nikah oleh penghulu atau kepala KUA. Penelitian ini menggunakan jenis penelitian yuridis empiris dan menggunakan pendekatan kualitatif. Hasil analisa, bahwa dalam praktek pencatatan nikah pada KUA Kecamatan Sukun Kota Malang terdapat kesimpulan; *Pertama*, fungsi dan wewenang peran Penghulu sebagai PPN yaitu melaksanakan fatwa hukum munakahat, bimbingan mu'amalah, sebagai pengawasan

certificates, divorce, and reconciliation. Second, implementation, namely: mandate Head of KUA to Penghulu responsibility and accountability Head of KUA, Head of KUA can give mandate to Penghulu carry out tasks in some of his working areas, and role of Penghulu as form representative Head of KUA when unable to attend meeting. wedding ceremony. Third, supporting factors include: understanding importance registering marriages, Penghulu at District KUA fulfills human resources and role Head of KUA in management and coaching. Inhibiting factors: level of understanding regulations not optimal, human resources KUA employees still lacking, clash mentioning Penghulu and Head of KUA as PPN, and lack supervision from BIMAS Islam.

Keywords: *The Role Religious Leader, Head of KUA, Recording Marriage, Office Religious Affairs.*

penasehatan serta konsultasi nikah atau rujuk. Peran Kepala KUA sebagai PPN yaitu sebagai pengawasan pelaksanaan tugas Penghulu dan Pembantu PPN, pelaporan pencatatan nikah kepada Kementerian Agama Kabupaten/ Kota, sebagai wali adol atau wali hakim dan penandatanganan pemeriksaan, perjanjian dan peristiwa akta nikah, cerai, talak dan rujuk. *Kedua*, implementasinya yaitu: Mandat Kepala KUA kepada Penghulu merupakan tanggung jawab dan tanggung gugat berada pada Kepala KUA, Kepala KUA dapat memberikan mandat kepada Penghulu untuk menjalankan tugas pada sebagian wilayah kerjanya, dan peran Penghulu adalah sebagai bentuk perwakilan dari Kepala KUA ketika berhalangan hadir dalam peristiwa akad nikah. *Ketiga*, faktor pendukung diantaranya: pemahaman pentingnya mencatatkan pernikahan, Penghulu di KUA Kecamatan Kota memenuhi SDM, dan peran Kepala KUA dalam menagemen serta pembinaan. Faktor penghambat yaitu: tingkat pemahaman peraturan belum optimal, SDM pegawai KUA masih kurang, perbenturan penyebutan Penghulu dan Kepala KUA sebagai PPN, dan kurangnya pengawasan dari BIMAS Islam.

Kata Kunci: Peran Penghulu, Kepala KUA, Mencatat Pernikahan, Kantor Urusan Agama.

PENDAHULUAN

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

Dari perkawinan, terdapat hubungan ikatan antara suami-istri, antara orang tua dan anak-anaknya. Hubungan ikatan ini tentu sangatlah berperan penting dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara, terlebih

hubungan keluarga merupakan bentuk kecil dari terciptanya peran masyarakat yang taat akan hukum. Sebab itulah untuk menjadi masyarakat yang taat hukum, sepantasnya kita mengetahui berbagai peraturan hukum perkawinan, agar kita dapat memahami dan melaksanakannya sesuai dengan aturan hukum Negara maupun sesuai dengan hukum Islam.

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

Di dalam Undang-Undang Pasal 1 Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan menyebutkan bahwa perkawinan adalah ikatan lahir bathin antara seorang pria dan seorang wanita sebagai suami-istri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ke-Tuhanan Yang Maha Esa. (Perkawinan, 1974, p. Pasal 1)

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

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

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

Kantor Urusan Agama atau KUA merupakan lembaga pemerintahan dibidang pencatatan nikah yang diangkat oleh Menteri Agama. Kementerian Agama menyelenggarakan sebagian tugas Pemerintah di bidang keagamaan, sebagian dari tugas tersebut adalah menjalankan kebijakan di bidang ibadah yang salah satunya seperti tertuang di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun

1946 Pasal 1 Ayat (1) tentang Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk yang berbunyi:

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

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

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

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

Penghulu dan Angka Kreditnya. Di dalam aturan ini terdapat Pasal 1 Ayat (1) yang berbunyi:

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

Kebijakan diatas cukup menjadi bukti bahwa Menteri Agama sangat memperhatikan eksistensi pegawai di daerahnya. Persoalannya, kualitas dan kuantitas sumber daya manusia KUA cukup merespon atau tidak dengan adanya peraturan tersebut. Hadirnya penghulu atau ulama pejabat negara memiliki peran strategis sebagai garda depan Kantor Urusan Agama (KUA). Peran mereka adalah merumuskan aturan perundangan, mengadili sengketa, dan memberi pandangan keagamaan atas nama kerajaan kepada mayoritas rakyat yang beragama Islam, sehingga mereka sering disebut juga dengan *kimudin* atau *harosatud din*, petugas negara yang diserahi tugas untuk memelihara agama Islam sebagai agama rakyat dan penguasanya. (Kegamaan & Dan, n.d.)

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

Pertama, Dalam Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 11 Tahun 2007 Pegawai Pencatat Nikah atau PPN mempunyai kedudukan yang berbeda dengan Penghulu baik dari segi tugas, tanggung jawab, wewenang dan struktur

keorganisasiannya. Namun terdapat problem serius berkaitan dengan kewenangan absolut Penghulu yang disebabkan oleh adanya penyebutan Penghulu sebagai PPN, sebagaimana ditegaskan dalam isi dari Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: Per 62/M.PAN/6/2005 tentang Jabatan Fungsional Penghulu dan Angka Kreditnya Pasal 1 Ayat (1).

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

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

Dari 2 (dua) peraturan itu menegaskan bahwa Penghulu juga sebagai Pegawai Pencatat Nikah. Hal ini tentu terdapat penafsiran yang berbeda dengan PMA Nomor 11 Tahun 2007 mengenai PPN maupun Penghulu. Keabsahan dalam administrasi Kantor Urusan Agama (KUA) yaitu melalui akta nikah atau buku nikah akan menjadi ketidakserasian terlebih apabila mempunyai perundang-undangan yang berbeda. Dualisme aturan ini dalam menggunakan aturan hukum adalah sikap *inkonsistensi* atau *ta'arud* yang menyalahi aturan Administrasi Negara. Dengan kata lain aturan mengenai PPN dan Penghulu tidak konsisten dalam melaksanakan aturan hukum.

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

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

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

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

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

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

Penghulu dapat diberi tugas tambahan sebagai Kepala KUA.

Dari peraturan tersebut disimpulkan bahwa Peran Kepala KUA adalah sebagai (*mandans*) yang berhak memberi wewenang kepada Penghulu sebagai penerima mandat (*mandataris*). Hal ini akan menjadikan kewenangan Penghulu sebagai kewenangan *Prealable* yang merupakan wewenang melaksanakan keputusan-keputusan yang diambil tanpa meminta persetujuan terlebih dahulu dari instansi atau perorangan yang manapun (Jum, 2012, p. 97). Karena dari hal tersebut penandatanganan pada akta nikah yang dilakukan Penghulu adalah sah dan sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Dengan demikian aturan mengenai peran Penghulu serta Kepala KUA sebagai PPN pada Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 tentang Pencatatan Nikah dan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: Per/62/M.PAN/6/2005 tentang Jabatan Fungsional Penghulu dan Angka Kreditnya mengakibatkan sengketa wewenang yang terjadi dalam lingkup Kantor Urusan Agama, sedangkan peran dari Penghulu dan Kepala KUA berdasarkan peraturan yang berlaku memiliki tugas dan tanggung jawab yang berbeda. Sengketa wewenang ini dapat berakibat pada keabsahan buku nikah yang apabila Penghulu yang menandatangani buku nikah tanpa sepengetahuan Kepala KUA selaku pejabat pemegang kewenangan tersebut apakah sah secara hukum atau tidak. Yang seperti kita tahu bahwa di masyarakat

lebih mengenal istilah "Penghulu" sebagai pencatat nikah dibanding kepala KUA. Sedangkan, Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 tentang Pencatatan Nikah dan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: Per/62/M.PAN/6/2005 tentang Jabatan Fungsional Penghulu dalam jabatan operasional pegawai KUA memiliki penyebutan PPN yang sama dengan istilah Nama yang berbeda antara PPN tersebut Penghulu atau Kepala KUA. Penyalahgunaan wewenang Penghulu kepada Kepala KUA mengakibatkan mencampur adukan kewenangan dalam hal bertindak pencatatan pernikahan yang terjadi akibat dari kelemahan yuridis.

Mendasarkan pada konsep larangan penyalahgunaan wewenang, maka dalam perspektif HAN terdapat bentuk penyalahgunaan wewenang yang dapat diartikan dalam 3 (tiga) aspek yaitu:

- 1) Penyalahgunaan kewenangan untuk melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan kepentingan umum untuk menguntungkan kepentingan pribadi, kelompok atau golongan;
- 2) Penyalahgunaan kewenangan dalam arti bahwa tindakan pejabat tersebut adalah benar diajukan untuk kepentingan umum, tetapi menyimpang dari tujuan apa kewenangan tersebut diberikan oleh undang-undang atau peraturan-peraturanlainnya ;
- 3) Penyalahgunaan kewenangan dalam arti menyalahgunakan prosedur seharusnya dipergunakan untuk mencapai tujuan tertentu, tetapi telah menggunakan prosedur lain agar terlaksana.(Sudrajat, 2017)

Kaitannya yaitu penyimpangan yang diakibatkan pertentangan aturan sehingga terjadinya sengketa dalam penandatanganan buku atau akta nikah. Ketidaksahan (cacat hukum) pada

prosedure ini lah yang menjadi problem dari pencatatan nikah oleh Penghulu.

Penelitian ini membatasi pada masalah peran pelaksanaan peraturan jabatan fungsional Penghulu dan Kepala KUA sebagai Pegawai Pencatat Nikah. Untuk itu, penelitian ini adalah sebuah penelitian mendalam tentang bagaimana sesungguhnya kesiapan KUA dalam merespon peraturan tersebut. Maka dari itu rumusan masalah ini mengenai bagaimana fungsi dan wewenang Peran Penghulu dan Kepala KUA melalui PMA Nomor 11 Tahun 2007 dan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: Per 62/M.PAN/6/2005, yang selanjutnya dikemukakan pendapat Penghulu dan Kepala KUA Kecamatan Sukun terhadap Implementasi PMA Nomor 11 Tahun 2007 dan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: Per 62/M.PAN/6/2005. Sehingga, kemudian terdapat faktor pendukung dan penghambat dalam implementasi PMA Nomor 11 Tahun 2007 dan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: Per 62/M.PAN/6/2005.

Pencatatan perkawinan adalah suatu pencatatan yang dilakukan oleh pejabat negara terhadap peristiwa perkawinan. Dalam hal ini pegawai pencatat nikah yang melangsungkan pencacatan, ketika melangsungkan akad perkawinan antara calon suami dan calon isteri. Mencatat artinya memasukkan perkawinan itu dalam buku akta nikah kepada masing-masing suami isteri (Ali, 2006, p. 26) Pencatatan Perkawinan juga merupakan sebagai kegiatan yang bersifat Administratif dalam menyalin suatu data, baik dari data kependudukan dan status seseorang dari suatu peristiwa perkawinan.

Pencatatan perkawinan memang merupakan kewajiban setiap warga negara Indonesia kepada negara (*ulilamri*). Dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor

22 Tahun 1946 tentang Pencatatan Nikah, Nikah, Talak dan Rujuk menentukan dalam Ayat (1) bahwa:

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

Tugas Pegawai Pencatat Nikah ditentukan dalam Pasal 2 Ayat (1) Undang-Undang 1946 Nomor 22 tentang Pencatatan Nikah, Nikah, Talak dan Rujuk., yaitu:

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

Sahnya perkawinan bagi orang islam di Indonesia, menurut Pasal 2 RUU Perkawinan sebagai unsur penentu. Hukum Agama Islam dapat diberlakukan sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-undang ini yang berfungsi sebagai pelengkap, bukan penentu. Didalam berkembangnya peraturan di Indonesia dalam setiap periode terdapat suatu produk yang berbeda. Namun, dalam pelaksanaannya dasar hukum yang dipakai dalam berlakunya peraturan perkawinan adalah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974. Pasal 1 Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan bersifat universal bagi seluruh warga negara Indonesia. Pencatatan perkawinan dari mereka yang melangsungkan perkawinannya menurut agamanya dan kepercayaannya itu selain agama Islam, dilakukan oleh Pegawai Pencatat Perkawinan pada Kantor Catatan Sipil

sebagaimana dimaksud dalam berbagai perundang-undangan mengenai pencatatan perkawinan Pasal 2 Ayat (2) PP Nomor 9 Tahun 1975 (Hilman, 2007).

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

- a) Perkawinan dianggap tidak sah, meskipun perkawinan dilakukan menurut agama dan kepercayaan, namun dalam pandangan negara, perkawinan tersebut dianggap tidak sah sebelum dicatat oleh Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan untuk beragama Islam, dan belum dicatat oleh Kantor Catatan Sipil untuk non Muslim.
- b) Anak hanya memiliki hubungan keperdataan dengan Ibu dan keluarga ibunya (Pasal 42 dan Pasal 43 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974). Dengan lahirnya anak dalam perkawinan yang tidak dicatatkan, maka kelahiran anakpun tidak tercatat secara hukum. Disamping melanggar hak asasi anak, hal ini juga secara psikologis akan mempengaruhi pertumbuhan dan perkembangan mental anak. (Sri, 2011)

Akibat lebih jauh dari perkawinan yang tidak tercatat adalah baik isteri maupun anak yang dilahirkan tidak berhak menuntut nafkah atau waris dari ayahnya.

Jadi, jelas bahwa "*Pencatatan Perkawinan*" menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 sebagai pencatatan "*peristiwa penting*", bukan "*peristiwa hukum*". Hal itu dapat dilihat lebih jelas lagi dalam Penjelasan umum pada angka 4 huruf b Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974, seperti kutipan langsung sebagai berikut (Neng, 2010).

Dalam Undang-undang ini dinyatakan, bahwa suatu perkawinan adalah sah bilamana dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan

kepercayaannya itu, dan disamping itu tiap-tiap perkawinan harus dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pemerintah melalui Menteri Agama telah mengeluarkan kebijakan untuk mengangkat pegawai Kantor Urusan Agama yang memenuhi syarat dalam jabatan fungsional Penghulu. Terbitnya peraturan ini diawali dengan usul Menteri Agama melalui surat MA/317/2004 tanggal 31 Desember 2004 dan pertimbangan Wakil Kepala Badan Kepegawaian Negara dengan Surat No. WK.26-30/V.47-6/93 tanggal 27 April 2005. Pasal 2 yang menjelaskan tentang penghulu adalah jabatan fungsional termasuk dalam rumpun keagamaan, Pasal 3 menjelaskan Peran Penghulu sebagai pelaksana teknis Kepenghuluan pada Departemen Agama. Dan Pasal 4 jabatan fungsional dan tugas pokok Penghulu, yaitu melakukan perencanaan kegiatan kepenghuluan, pengawasan pencatatan nikah/rujuk, pelayanan fatwa hukum munakahat dan bimbingan muamalah, pembinaan muamalah, pembinaan keluarga sakinah, serta pemantauan dan evaluasi kegiatan kepenghuluan dan pengembangan kepenghuluan.

Kelahiran Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 11 Tahun 2007 tanggal 21 Juli 2007 tentang Pencatatan Nikah. Sebelumnya kelahiran Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 11 Tahun 2007 tentang Pencatatan Nikah cukup mengundang perhatian banyak pihak, terutama di kalangan pelaksana Undang-Undang perkawinan. Hal ini dikarenakan diantaranya, pertama PMA Nomor 11 Tahun 2007 ini membatalkan Keputusan Menteri Agama (KMA) Nomor 477 Tahun 2004 tentang perihal yang sama. Pembaruan aturan pencatatan nikah dalam PMA Nomor 11 Tahun 2007 tentu saja menjadi pedoman aturan pencatatan nikah di KUA Kecamatan seluruh

Indonesia saat ini. *Lex specialist* yang mengatur pencatatan nikah adalah PMA No. 11 Th. 2007 sebagai aturan khusus dari UU. No 22 Th. 1946 jo. UU. No. 32 Th. 1954 sebagai *lex generalist*-nya.

PPN (Pegawai Pencatat Nikah) sebagai Kepala KUA, pengertian Pembantu PPN, dan Mandat dari Pembantu PPN. Pasal 2 mengenai pengertian Pegawai Pencatat Nikah, PPN dijabat Kepala KUA, serta Kepala KUA yang menandatangani akta nikah, akta rujuk, buku nikah atau kutipan akta rujuk. Pasal 3 mengenai PPN diwakili oleh Penghulu atau Pembantu PPN, Pembantu PPN Pengangkatan, pemberhentian, dan penetapan wilayah tugas Pembantu PPN dilakukan dengan surat keputusan Kepala Kantor Departemen Agama diberitahukan kepada Kepala KUA dan kepala desa/lurah di wilayah kerjanya. Pasal 4 PMA Nomor 11 Tahun 2007 aturan pencatatan nikah mengenai pelaksanaan tugas Penghulu dan Pembantu PPN atas mandat Kepala KUA.

Untuk itulah dalam Hukum Administrasi Negara setiap aparatur negara berhak memiliki wewenang dalam pelaksanaan serta penyelenggaraan dalam bidang pemerintahan. Wewenang atau otoritas merupakan hak bagi setiap orang dalam mengeluarkan instruksi terhadap orang lain dan untuk mengawasi bahwa semua akan ditaati. Wewenang merupakan kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum publik dapat juga dianggap sebagai hak untuk melaksanakan suatu urusan pemerintahan (Jum, 2012, p. 87).

Jadi yang berwenang dan bertanggung jawab tetap ada pada Menteri. Dalam hal mandat, Menteri dapat sewaktu-waktu memberikan petunjuk-petunjuk umum maupun khusus kepada mandataris dalam rangka pelaksanaan tugas yang dimandatkan. Menteri juga sewaktu-waktu dapat mengambil putusan sendiri. Hal ini berbeda dengan

delegasi, yang pada prinsipnya selama pendelegasian itu berjalan, maka menteri kehilangan wewenang yang telah didelegasikan. Hal ini karena pada dasarnya, penerima mandat ini bukan pihak lain dari pemberi mandat. Untuk memperjelas perbedaan antara delegasi dan mandat menurut Philipus M.

METODE

Pembahasan Peran Penghulu Dan Kepala KUA Dalam Mencatat Pernikahan (Studi Kasus Kantor Urusan Agama Kecamatan Sukun Kota Malang) merupakan penelitian yuridis empiris atau *Sociological Jurisprudence*. Pound menunjuk studi ini sebagai studi "sosiologi yang sebenarnya," yang didasarkan pada suatu konsep yang memandang hukum sebagai satu alat pengendalian sosial. Lloyd menuliskannya sebagai suatu yang memanfaatkan teknik-teknik empiris. Hal itu berkaitan dengan pertanyaan mengapa perangkat hukum dan tugas-tugasnya dibuat, sosiologi hukum memandang hukum sebagai produk suatu sistem sosial dan sebagai alat untuk mengendalikan dan mengubah sistem itu. (Achmad, 2009)

Data yang dikumpulkan bukan berdasarkan naskah wawancara, catatan lapangan, memo, dokumen pribadi, dokumen resmi, jurnal-jurnal serta hasil penelitian lainnya. Sehingga menjadi tujuan dari penelitian kualitatif ini adalah ingin menggambarkan realita empirik dibalik fenomena secara mendalam. Oleh karena itu penggunaan pendekatan kualitatif dalam penelitian ini adalah dengan mencocokkan antara realita empirik dengan teori yang berlaku dengan menggunakan metode deskriptif (Lexy, 2009). Metode pengumpulan data yaitu : Dalam observasi ini peneliti melakukan obyek pengamatan terhadap obyek yaitu Penghulu dan Kepala Kantor Urusan Agama di Jalan Randu Jaya Nomor 02

Kecamatan Sukun Kota Malang. Dalam tehnik wawancara pada penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana pertimbangan Penghulu maupun Kepala KUA dalam memeriksa pencatatan pernikahan yang berkaitan dengan penelitian ini. Dalam hal ini yang menjadi *interviewee* adalah Achmad Shampton S, HI sebagai Kepala KUA Kecamatan Sukun Kota Malang, Ahmad Imam Muttaqin S, HI selaku Penghulu Kecamatan Sukun Kota Malang, Ahmad Hadiri, S.Ag., M. HI selaku Penghulu Kecamatan Klojen Kota Malang dan H Muhammad Amin S, Ag sebagai Kepala KUA Kecamatan Dau Kabupaten Malang. Sedangkan metode pengolahan data menggunakan editing data, klasifikasi data, verifikasi data, analisis data. Selanjutnya peneliti melakukan analisis fakta-fakta sosial melalui peran Penghulu dan Kepala KUA di Kecamatan Sukun serta Kepala KUA Kecamatan Dau dengan menjelaskan bantuan hukum melalui perundangan yang berlaku atau sebaliknya hukum itu dijelaskan melalui bantuan fakta-fakta sosial yang ada dan berkembang.

PEMBAHASAN

Fungsi dan Wewenang Peran Penghulu dan Kepala Kantor Urusan Agama

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

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

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

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

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

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

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

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

Dalam peraturan perundang-undangan "mengingat" merupakan dasar hukum. Peraturan tersebut terdapat pada Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-undangan. Dasar hukum tersebut memuat dasar kewenangan pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Perundangan yang memerintahkan pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Jadi dasar hukum dari Peraturan Menteri Agama Nomor 30 Tahun 2005 dan Kepala Badan Kepegawaian Negara nomor 20 Tahun 2005, Nomor 14 a Tahun 2005 adalah Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: PER/62/M.PAN/6/2005.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Peran Kepala KUA juga sebagai wali adlal/wali hakim dalam akad nikah apabila wali nasab tidak bisa hadir dalam pernikahan, hal ini terdapat pada Pasal 18 Ayat (4) yaitu: *“Kepala KUA kecamatan ditunjuk menjadi wali hakim, apabila calon isteri tidak mempunyai wali nasab, wali nasabnya tidak memenuhi syarat, berhalangan atau adhal”.*

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

- a) Legalitas dalam Penandatanganan akta Nikah Pasal 2 Ayat (3), Pasal 26 Ayat (2) dan Pasal 27 Ayat (1);
- b) Legalitas dalam Berita Acara Pemeriksaan Nikah Pasal 9 Ayat (2);
- c) Legalitas dalam Perjanjian Perkawinan Pasal 22 Ayat (3);
- d) Legalitas peristiwa akta rujuk Pasal 29 Ayat (4), Pasal 30 Ayat (1);
- e) Legalitas dalam cerai/talak dan cerai/gugat Pasal 31 Ayat (3);
- f) Catatan Perubahan Status Pasal 36 Ayat (2), Pasal 37 Ayat (2);
- g) Pelaporan Pengamanan dokumen yang hilang/rusak Pasal 38 Ayat (3);
- h) Berita acara pemeriksaan Pasal 39 Ayat (4).

Kepala KUA sebagai PPN juga mempunyai unsur wewenang atau pemerintah yang mengandung arti bahwa ada suatu (*gezaag*) dan dapat mengeluarkan keputusan-keputusan sepihak yang mengikat bagi orang lain (Jum, 2012, p. 93) Keputusan tersebut diantaranya:

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

Pasal 4 : *"Pelaksanaan tugas Penghulu dan Pembantu PPN sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Ayat (1) dilaksanakan atas mandat yang diberikan oleh PPN."* (Pencatatan Nikah, 2007)

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

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

- 1) Perumusan kebijakan pemerintah dibidang pendayagunaan aparatur negara;
- 2) Pengkoordinasian dan peningkatan keterpaduan penyusunan rencana dan program, pemantuan, analisis dan evaluasi di bidang pendayagunaan aparatur negara;
- 3) Penyampaian laporan hasil evaluasi, saran, dan pertimbangan dibidang tugas dan fungsinya kepada Presiden. (Miftah, 2008)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Pasal 4 : *Tugas pokok Penghulu, adalah melakukan perencanaan kegiatan kepenghuluan, / pengawasan pencatatan nikah/rujuk, pelaksanaan pelayanan nikah/rujuk, penasihatn dan konsultasi nikah/rujuk, pemantauan pelanggaran ketentuan nikah/rujuk, pelayanan fatwa hukum munakahat dan bimbingan muamalah, pembinaan keluarga sakinah, serta pemantauan dan evaluasi kegiatan kepenghuluan dan pengembangan kepenghuluan. (Jabatan Fungsional Penghulu Dan Angka Kreditnya, 2005)*

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

sebagai Pencatat Nikah termasuk dalam pelayanan konsultasi Pasal 6 Ayat (2), diantaranya ialah:

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

Implementasi Terhadap Peraturan Menteri Agama Nomor 11 tahun 2007 dan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: Per 62/M.PAN/6/2005

Peran utama Kantor Urusan Agama adalah pelaksanaan pencatatan nikah. Dalam hal ini pihak KUA kecamatan Sukun telah berusaha semaksimal mungkin agar seluruh perkawinan di wilayah kerjanya dapat dilakukan melalui pencatatan dan sesuai dengan Undang-Undang yang berlaku. Keasadaran masyarakat untuk mencatatkan pernikahannya di KUA sudah mulai membaik. Dampak perkawinan tidak tercatat, lebih banyak dialami oleh perempuan. Diantara berbagai dampak tersebut antara lain tidak bisa mengurus akte kelahiran dengan mencantumkan nama ayahnya. Demikian juga ketika terjadi perceraian, tidak dapat diproses di Pengadilan Agama sehingga tidak memperoleh akta cerai. Dampak lain dari perkawinan tidak tercatat yang juga lebih banyak dialami oleh perempuan adalah perempuan tidak memiliki otonomi, misalnya ketika akan meminjam uang dan menyebut status kawin, ia tidak bisa menunjukkan surat kawin. Demikian juga kesulitan dalam membuat akte

kelahiran, tidak bisa mengurus pensiun untuk dirinya sendiri atau untuk pensiun suami, tidak bisa melaporkan ketika ia mengalami kasus Kekerasan Dalam Rumah Tangga (KDRT), tidak bisa membuat paspor atau mengurus visa ketika akan melakukan umrah, serta tidak bisa mengurus waris. (Kustini & Rofiah, 2013)

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

Analisis Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 dan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: Per 62/M.PAN/6/2005 seperti yang tertuang merupakan Peran dari masing-masing Penghulu maupun dari Kepala KUA. Hal ini mendapat berbagai respon dari pihak Pegawai KUA baik dari Penghulu maupun Kepala KUA mengenai peraturan tersebut. Hal ini membuktikan bahwa Pegawai KUA dan Penghulu memiliki bentuk semacam Kerja Sama atau *Cooperation*, dalam pencatatan nikah. Pernyataan ini juga disampaikan Kepala KUA kecamatan Sukun Achmad Shampton Masduqie bahwa:

"Kalau PPN berdasarkan PMA Nomor 11 Tahun 2007 berarti kan PPN itu Kepala KUA, Kepala KUA mengatur manajerial maka harus ada kerjasama dengan Penghulu." (Achmad Shampton, 2015)

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

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

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

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

Dari pernyataan di atas hal ini terdapat tafsiran Undang-undang (*Statutory Interpretation*), yaitu:

Pertama, Mandat Kepala KUA kepada Penghulu merupakan pelimpahan Kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada Kepala KUA sebagai Pemberi Mandat. Pencatatan nikah oleh Penghulu dapat dilakukan apabila mendapat mandat langsung dari Kepala KUA selaku PPN. Kepala KUA Kec. Sukun Achmad Shampton Masduqie juga berpendapat:

"Penghulu bisa bekerja apabila mendapat mandat dari Kepala KUA, kalau gak mendapat mandat bagaimana, ya ra iso popo" (Achmad Shampton, 2015)

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

jawab akhir keputusan yang diambil mandataris tetap berada pada mandans (Ridwan, 2006). Hal ini karena pada dasarnya, penerima mandat ini bukan pihak lain dari pemberi mandat. Selain itu, dalam Pasal 1 Angka 24 Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan berbunyi:

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

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

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

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

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

Keputusan tersebut juga sebagai Pelimpahan Wewenang yang terikat. Wewenang tersebut terjadi apabila peraturan pada dasarnya menentukan kapandandalamkeadaan yang bagaimana wewenang tersebut dapat digunakan atau peraturan dasarnya sedikit banyak menentukan tentang isi dari keputusan yang harus diambil (Ridwan, 2006, p. 92). Keadaan tersebut digunakan ketika mendapat Mandat dari Kepala KUA dan Peraturan dasarnya melalui PMA Nomor 11 Tahun 2007. Tugas Penghulu hanya berlaku ketika mendapat Mandat dari Kepala KUA sebagai PPN. Achmad Shampton berpendapat:

"Kalau tidak dapat mendapat Mandat dari Kepala KUA ya tidak sah"(Achmad Shampton, 2015)

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

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

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

(Erfaniah, 2009, p. 200). Pembagian kekuasaan ini meliputi wilayah kerja yang sesuai dengan perintah atau mandat Kepala KUA dalam mencatatkan Pernikahan ketika Kepala KUA tidak bisa menghadiri peristiwa akad dalam pernikahan tersebut.

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

"Kita kan wilayah hukum sesuai dengan PLT seperti saya akan menjadi fungsi ketika berada di Sukun sesuai dengan tugas saya, meskipun dirumah saya luar hukum di Singosari kan, saya kan tidak mempunyai wewenang dalam kepenghuluan, tapi ketika saya diundang disuatu tempat hanyalah sekedar tokoh atau tetangga, jadi jabatan melekat di strukturnya dan wilayahnya."(Ahmad Imam Muttaqin, 2015)

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

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

Penghulu merupakan pelaksanaan harian atau pelaksana tugas Kantor Urusan Agama dalam Pencatatan Nikah. Yang dimaksud dengan "tugas rutin" adalah pelaksanaan tugas jabatan atas nama pemberi Mandat yang bersifat pelaksanaan tugas jabatan dan tugas sehari-hari (Administrasi Pemerintahan, 2014, p. Pasal 14 Ayat (1) huruf b.) Kewenangan relatif Penghulu akan aktif atau berguna dalam mencatatkan pernikahan ketika mendapat mandat langsung dari Kepala KUA. Dan apabila ada konflik wewenang

pada pemerintahan, kewenangan menyelesaikan konflik wewenang yaitu ada antara atasan pejabat pemerintah yang mengalami konflik dengan berkoordinasi untuk mufakat tetapi jika tidak menemukan mufakat maka konflik wewenang diselesaikan dilingkungan pemerintah apabila konflik wewenang mengakibatkan kerugian uang negara, asset negara, dan lingkungan hidup, konflik tersebut diselesaikan sesuai ketentuan peraturan Undang - Undang. Organ/Badan dan atau pejabat pemerintah tidak boleh menyalahgunakan kewenangan. Apabila sudah melewati kewenangan yang sudah ditetapkan, tindakannya tidak sesuai kewenangan, bertindak diluar lingkup bidang atau materi wewenang mencampuradukan wewenang, melewati masa jabatan atau batas waktu berlakunya kewenangan, melewati batas wilayah berlakunya kewenangan, dapat dibatalkan. (Moh. Gandra, 2020)

Adapaun wilayah kerja Penghulu maupun PPN kecamatan Sukun Kota Malang meliputi Kecamatan Sukun dengan membawahi 11 (sebelas) Kelurahan, diantaranya yaitu; Kelurahan Ciptomulyo, Kelurahan Gadang, Kelurahan Kebonsari, Kelurahan Bandungrejosari, Kelurahan Sukun, Kelurahan Tanjungrejo, dulan, Kelurahan Mulyorejo dan Kelurahan Bakalankrajan. Kelurahan Pisangcandi, Kelurahan Karangbesuki, Kelurahan Bandulan, Kelurahan Mulyorejo, Kelurahan Bakalankrajan. Dalam penempatan wilayah kerja tersebut Penghulu tidak berhak melampaui wilayah kerja yang sudah ditentukan atau ditugaskan.

Jika terdapat beberapa Penghulu pada satu KUA Kecamatan maka Kepala KUA dengan mandat tersebut dapat membagi-bagi wilayah kerja setiap Penghulu sehingga setiap Penghulu dapat memahami dan menjalankan tugasnya

dengan jelas pada wilayahnya masing-masing sebagai kewenangan relatifnya, atau sesuai mandat tersebut.

Ketiga, peran Penghulu dalam legalitas pencatatan nikah adalah sebagai bentuk perwakilan dari Kepala KUA atau PPN ketika berhalangan hadir dalam peristiwa akad Nikah. Penghulu sebagai jabatan fungsional Analis Kepegawaian merupakan jabatan karir dimana dalam melaksanakan tugas pekerjaannya mempergunakan prosedur dan teknik kerja tertentu. Teknik kerja yang dimaksud adalah dalam mengembangkan karirnya, setiap pejabat fungsional diharuskan memenuhi standar angka kredit yang telah ditentukan, untuk dapat mencapai jenjang karir yang lebih tinggi. Pencapaian angka kredit dimaksud merupakan suatu angka yang diberikan berdasarkan penilaian atas prestasi yang telah dicapai oleh pejabat analis kepegawaian dalam mengerjakan butir rincian kegiatan yang digunakan sebagai salah satu syarat untuk pengangkatan dan kenaikan pangkat/jabatan dalam jabatan Analis Kepegawaian. Kebijakan- kebijakan jabatan fungsional Analis Kepegawaian yang beberapa kali berubah, semakin lama semakin lebih signifikan. Begitu pula butirbutir kegiatan dalam petunjuk pelaksanaan jabatan fungsional Analis Kepegawaian dan angka kreditnya lebih dinamis dan spesifik sesuai dengan perkembangan informasi analisis pekerjaan pada jenis jabatan baru. (Nomor et al., 2020)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Istilah "Pegawai" dimaksudkan kepada Penghulu karena Penghulu tidak berwenang dalam menandatangani buku nikah ataupun akta nikah. Sedangkan "Pejabat" dimaksudkan kepada Kepala KUA karena statusnya sebagai jabatan yang struktural yang bisa menandatangani dan mengesahkan. Untuk daerah Kabupaten Malang mempunyai keterbatasan pegawai Penghulu di setiap Kecamatannya, Menurut H Muhammad Amin selaku Kepala KUA Kecamatan DAU Kabupaten Malang:

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

Kepala KUA Kabupaten Malang tidak memiliki wakil PPN seperti Penghulu karena keterbatasan Pegawai sehingga Kepala KUA merangkap jabatan. Namun, Kepala KUA Kecamatan Dau Kabupaten

Malang tetap menggunakan regulasi yang sudah ada seperti PMA Nomor 11 Tahun 2007. Kecamatan Dau menggunakan Pembantu Pegawai Pencatat Nikah (P3N) di Kelurahan tempat akad nikah sebagai wakil PPN ketika tidak bisa menghadiri akad nikah.

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

Faktor Pendukung dan Penghambat Pelaksanaan terhadap Peraturan

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

1) Pemahaman dan kesadaran masyarakat mengenai pentingnya mencatatkan pernikahan sangat tinggi. Sehingga PPN atau pegawai KUA tidak perlu menggalakkan lagi mengenai sosialisasi pentingnya pencatatan nikah tiap daerah.

2) Penghulu yang ada di setiap KUA kecamatan kota seluruh Jawa sudah mempunyai SDM yang cukup. Sehingga pelaksanaan terhadap Peraturan Menteri Agama Nomor 11 tahun 2007 tentang Pencatatan Nikah dapat terlaksana secara optimal.

3) Pelaksanaan terhadap Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 tentang Pencatatan Nikah dapat berjalan sebagaimana semestinya dengan adanya peran Kepala KUA yang dapat mengatur manajemen serta pembinaan operasional kantor, sehingga regulasi yang kontradiktif dengan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: Per 62/M.PAN/6/2005 tentang jabatan fungsional penghulu dapat berjalan dengan baik.

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

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

2. SDM Kantor Urusan Agama di beberapa daerah masih kurang, bahkan ada Kepala KUA yang menjabat sebagai Penghulu atau jabatan rangkap, hal ini dikarenakan minimnya pegawai.

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

SIMPULAN

1. Fungsi dan wewenang peran Penghulu sebagai Pegawai Pencatat Nikah melalui Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: Per 62/M.PAN/6/2005 yaitu melaksanakan pelayanan diantaranya: pelayanan fatwa hukum munakahat, bimbingan mu'amalah, pengawasan, penasehatan serta konsultasi dalam nikah atau rujuk. Fungsi dan wewenang peran Kepala KUA sebagai pencatat nikah melalui Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 yaitu pengawasan terhadap pelaksanaan tugas Penghulu dan Pembantu PPN, pelaporan pencatatan nikah, talak atau rujuk kepada Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten/Kota, pemeriksaan pencatatan nikah, talak/ rujuk maupun dokumen lainnya, sebagai wali *adlol* atau wali hakim, dan penandatanganan dalam berita acara pemeriksaan, perjanjian, dan peristiwa aktanikah, cerai, talak dan rujuk.
2. Pendapat Penghulu dan Kepala KUA terhadap implementasi Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: Per 62/M.PAN/6/2005 dan Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007, sebagai berikut; *Pertama*, mandat Kepala KUA kepada Penghulu merupakan pelimpahan kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada Kepala KUA sebagai pemberi mandat. Pencatatan nikah oleh Penghulu dapat dilakukan apabila mendapat mandat langsung dari Kepala KUA selaku PPN. *Kedua*, PPN atau Kepala KUA dapat memberikan mandat kepada Penghulu untuk menjalankan tugas pada sebagian wilayah kerjanya yang menjadi kewenangan relatifnya sehingga jelas mana wilayah yang menjadi kewenangan relatif PPN dan mana pula wilayah yang menjadi kewenangan relatif Penghulu. *Ketiga*, peran Penghulu dalam legalitas pencatatan nikah adalah sebagai bentuk perwakilan dari Kepala KUA atau PPN ketika berhalangan hadir dalam peristiwa akad Nikah.

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

REKOMENDASI

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

DAFTAR ACUAN

- Achmad, A. (2009). *Menguak Teori Hukum (legal theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence)*. Jakarta: Kencana.
- Achmad Shampton. (2015). Wawancara . Kepala KUA Sukun.
- Ahmad Imam Muttaqin. (2015). Wawancara. Penghulu Muda.
- Ali, Z. (2006). *Hukum Perdata di Indonesia*. Jakarta : Sinar Grafika.
- Erfaniah, Z. (2009). *Peradilan Agama Indonesia Sejarah Pemikiran dan Realita*. UIN Malang Press.
- Hilman, H. (2007). *Hukum Perkawinan Indonesia menurut Perundangan Hukum Adat Hukum Agama*. Bandung: CV Mandar Maju.
- Jum, A. (2012). *Hukum Administrasi Negara*. Surabaya: Graha Ilmu.
- Kegamaan, A. N., & Dan, M. (n.d.). *Revitalisasi Peran Strategis Penghulu Dalam Pelayan*.
- Kustini, & Rofiah, N. (2013). Perkawinan tidak Tercatat: Pudarnya Hak-Hak Perempuan (Studi di Kabupaten Cianjur). *Harmoni Jurnal Multikultural & Multireligius*, 12 Nomor 2, 72–87.
- Lexy, M. J. (2009). *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Miftah, T. (2008). *Manajemen Kepegawaian Sipil Di Indonesia*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Moh. Gandra, 2020. (2020). Kewenangan Atribusi, Delegasi, dan Mandat. *Khazanah Hukum*, 2(3), 92–99. <https://doi.org/10.15575/kh.v2i3>.
- Neng, D. (2010). *Pencatatan Perkawinan & Perkawinan Tidak Dicapat*. Yogyakarta: Sinar Grafika.
- Nomor, V. V, Liando, D., & Lengkong, J. (2020). Implementasi Kebijakan Pengangkatan Jabatan Fungsional Tertentu Analisis Kepegawaian Di Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Sulawesi Utara. *Jurnal Administrasi Publik*, 5(86), 47–58.
- Jabatan Fungsional Penghulu dan Angka Kreditnya, Pub. L. No. Nomor: Per 62/M. PAN/6/2005, pasal 4 (2005).
- Ridwan, H. (2006). *Hukum Administrasi Negara*. Depok: PT Raja Grafindo Persada.
- Sri, S. T. dan hendra astuti. (2011). *Administrasi Kependudukan Bebas Registrasi*. Yayasan Bina Profesi Mandiri.
- Sudrajat, T. (2017). *Menelaah Persoalan Penyalahgunaan Wewenang Analyzing the Problems Abuse of Authority*. 81–94.
- Perkawinan, Pub. L. No. Nomer 1, 60 (1974).
- Administrasi Pemerintahan, Pub. L. No. 30, 30 (2014).