

**OPTIMALISASI PERANAN PEGAWAI PENCATAT NIKAH DALAM
PELAKSANAAN PERKAWINAN**

(Studi di Kantor Urusan Agama Kecamatan Krian Kabupaten Sidoarjo)

ARTIKEL ILMIAH

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Syarat-Syarat Memperoleh
Gelar Kesarjanaan Dalam Ilmu Hukum

Oleh:

MUHAMMAD YODHI IBRAHIM

NIM. 115010105111005



**KEMENTERIAN RISET TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS BRAWIJAYA
FAKULTAS HUKUM
MALANG
2015**

**OPTIMALISASI PERANAN PEGAWAI PENCATAT NIKAH DALAM
PELAKSANAAN PERKAWINAN
(Studi di Kantor Urusan Agama Kecamatan Krian Kabupaten Sidoarjo)**

Muhammad Yodhi Ibrahim, Rachmi Sulistyarini S.H.,M.H,

Ratih Dheviana Puru H.T.,SH.,LLM

Fakultas Hukum Universitas Brawijaya

Email: shine_yodhiesies@yahoo.com

ABSTRAK

Ketidaktimalan Pegawai Pencatat Nikah (PPN) dalam pelaksanaan perkawinan dibuktikan dengan adanya Putusan Pembatalan Perkawinan Pengadilan Agama Sidoarjo Nomor: 1175/Pdt.G/2014/PA.Sda., didalamnya dikatakan, bahwa PPN sebagai Termohon III pernah melaksanakan perkawinan sesama kaum jenis antara seorang perempuan dengan perempuan di KUA Krian. Ketidaktimalan tersebut diakibatkan, karena PPN tidak memiliki wewenang untuk memeriksa fisik Calon Pengantin (Catin) yang diberikan pemerintah. PPN hanya diberi wewenang memeriksa berkas nikah secara administrasi berdasarkan pada formulir pemberitahuan kehendak nikah dari Model-N1 s/d Model-N9 yang tertera pada Pasal 9 Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 Tentang Pencatatan Nikah. Demikian atas kendala yang pernah dialami PPN harus segera dioptimalisasikan, dengan begitu PPN dapat menjalankan tugasnya dalam urusan perkawinan dengan baik. Dalam penelitian ini, upaya yang dapat ditempuh ialah mengadakan hubungan kerja sama yang dilakukan dengan instansi pemerintah maupun unit kerja terkait yang dapat membantu kelancaran dalam pelaksanaan perkawinan, dengan begitu PPN dapat melakukan/menjalankan persyaratan baru untuk mencegah terjadinya pelanggaran seperti yang dibuktikan adanya Putusan Pengadilan Agama diatas.

Kata Kunci : Optimalisasi, Peranan PPN, Pelaksanaan Perkawinan.

ABSTRACT

The marriage registrar's role is not optimal. It can be seen as of there was a Marriage Annulment decision by Religious Court in Sidoarjo Regency Number: 1175/Pdt.G/2014/PA.Sda., which it stated that the Marriage Registrar had ever done a same-sex marriage. That was because the marriage registrar has no rights to do the physical examination the bride and groom. The marriage registrar can only check the form Model-N1 until Model N-9 that is stated in article 9 Regulation of Religious Affairs Minister Number 11 Year 2007 concerning Marriage Registration. Therefore, it should be optimized immediately. In this research, the efforts that can be taken is by doing the partnership approach. Build the cooperation among the institutions to avoid the same-sex marriage.

Key Words : Optimization, Marriage's Role, Marriage Implementation.

A. LATAR BELAKANG PERMASALAHAN

Berbicara tentang Pencatatan Nikah, maka berbicara Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 11 Tahun 2007 tentang Pencatatan Nikah yang digunakan PPN dalam pedoman pelaksanaan perkawinan. Pada Pasal 2 PMA Nomor 11 Tahun 2007 tentang Pencatatan Nikah, PPN adalah pejabat yang melakukan pemeriksaan persyaratan, pencatatan nikah/rujuk, pendaftaran cerai talak, cerai gugat, dan melakukan bimbingan perkawinan. PPN secara langsung dijabat oleh Kepala Kantor Urusan Agama Kecamatan, yang mana dalam melaksanakan tugasnya dapat diwakilkan oleh Penghulu atau Pembantu PPN.¹

Dalam sebuah perkawinan yang dilakukan oleh PPN, adapun tahap atau tata cara pelaksanaan perkawinan yang harus dilalui secara hierarki, hal tersebut tertera pada Pasal 3 s/d pasal 13 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, demikian juga serupa dengan Pasal 5 s/d Pasal 27 PMA Nomor 11 Tahun 2007 tentang Pencatatan Nikah, antara lain melakukan:² Pemberitahuan Kehendak Nikah; Pengumuman Kehendak Nikah; terakhir dilakukan Pelaksanaan Perkawinan dan Pencatatan.

Sebagai bentuk pelayanan negara yang melaksanakan perkawinan, PPN mempunyai tugas untuk bertanggung jawab dalam urusan perkawinan, hal ini berkaitan dengan dengan kasus yang penulis angkat dalam skripsi ini. Terdapat dalam Putusan Pengadilan Agama Sidoarjo Nomor: 1175/Pdt.G/2014/PA.Sda. yang duduk perkaranya, bahwa Termohon I dan Termohon II telah menikah di Sidoarjo berdasarkan Kutipan Akta Nikah Nomor: 0102/66/II/2013 pada tanggal 19 Februari 2013 yang dikeluarkan oleh Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Krian Kabupaten Sidoarjo. Bahwa sebenarnya perkawinan yang terjadi antara Termohon I dengan Termohon II tidak dibenarkan. Pemohon sebagai keluarga (Ayah kandung) dari Termohon II mengajukan permohonan pembatalan perkawinan dengan alasan bahwa Termohon I telah memalsukan semua data diri dan menyatakan bahwa Termohon II sebenarnya adalah perempuan. Sang anak yaitu Termohon II merasa telah ditipu dan semula tidak mengetahui jika Termohon I adalah perempuan.

¹ Pasal 3 ayat (1) Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 Tentang Pencatatan Nikah.

² Pasal 2-11 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan *jo.* Pasal 5, 9, 13, 16, 26 Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 tentang Pencatatan Nikah.

Termohon II mengetahui bahwa sebenarnya Termohon I adalah seorang perempuan dan bukan seorang laki-laki beberapa minggu setelah perkawinan.

Dalam kasus ini jika ditinjau lebih dalam, ialah suatu peristiwa yang tidak memenuhi syarat-syarat perkawinan dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dan/atau rukun dan syarat perkawinan yang termuat dalam KHI. Perkawinan tersebut telah melanggar ketentuan hukum perkawinan di Indonesia, dimana perkawinan dilaksanakan oleh KUA Kecamatan Krian Kabupaten Sidoarjo. Perkawinan tersebut dilaporkan oleh pihak keluarga (Ayah Kandung) yang berakibat pembatalan perkawinan pada 8 Juli 2014 di Pengadilan Agama Sidoarjo.³

Berkaitan dengan kasus ini, berkelanjutan bahwa pihak KUA Krian yang dikepalai oleh PPN, tidak melapor adanya suatu pembatalan perkawinan kepada atasan. Atasan yang dimaksud yakni, kepada Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten Sidoarjo dan seterusnya kepada Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi, sehingga berakibat tidak dihapusnya suatu register pelaporan perkawinan yang dicatatkan dari yang bersangkutan. PPN, Penghulu maupun Pembantu PPN yang bertugas dalam hal pelaksanaan perkawinan, akan diberikan beban sanksi apabila melanggar ketentuan tentang Pencatatan Nikah. PPN dan Penghulu dikenakan beban sanksi administrasi, sedangkan Pembantu PPN yang melanggar akan dikenakan sanksi pemberhentian masa akif kerja.⁴ Namun, pada kenyataannya pihak yang lalai atau telah melanggar ketentuan dalam pelaksanaan perkawinan tersebut tidak diberikan sanksi dalam bentuk apapun.

Berdasarkan hal tersebut, merupakan salah satu bentuk bukti ketidakefektifan PPN dalam menjalankan tugasnya dibidang perkawinan. Maka dari itu penulis tertarik untuk meneliti lebih dalam atas terlaksananya perkawinan sesama kaum jenis di KUA Krian, sehingga penulis dapat menemukan jawaban atas masalah tersebut dan menentukan sikap PPN Kecamatan Krian Kabupaten Sidoarjo untuk kedepannya.

B. PERUMUSAN MASALAH

Bagaimana Optimalisasi Peranan Pegawai Pencatat Nikah dalam Pelaksanaan Perkawinan?

C. PEMBAHASAN

Dalam penelitian ini menggunakan metode yuridis empiris dengan pendekatan penelitian yuridis sosiologis. Bahan hukum yang digunakan penulis adalah bahan

³ Berdasarkan **Putusan Nomor: 1175/Pdt.G/2014/PA.Sda.**

⁴ Pasal 40 **Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 Tentang Pencatatan Nikah**

hukum primer dan sekunder. Bahan hukum yang diperoleh, dianalisis dengan menggunakan teknik analisis deskriptif kualitatif, yaitu suatu metode bahan hukum yang dilakukan dengan cara menggambarkan keadaan-keadaan dari objek penelitian di lokasi penelitian. Lokasi dalam penelitian ini berada di Kantor Urusan Agama Kecamatan Krian Kabupaten Sidoarjo, yang beralamatkan di Jalan Basuki Rahmad Nomor 47 Krian, Kode Pos 61262 (Samping Pusat Pasar Krian) Kecamatan Krian Kabupaten Sidoarjo. Pemilihan lokasi tersebut dilatar belakangi oleh adanya suatu ketiakoportimalan dalam pelaksanaan perkawinan yang dilakukan oleh PPN, demikian hal tersebut dibuktikan dengan adanya Putusan Pembatalan Perkawinan Pengadilan Agama Sidoarjo Nomor: 1175/Pdt.G/2014/PA.Sda., yang didalamnya dikatakan bahwa PPN sebagai Termohon III pernah melaksanakan perkawinan sesama kaum jenis antara seorang perempuan dengan perempuan di KUA Krian. Berikut kendala yang mengakibatkan ketidakoportimalan peranan PPN dalam pelaksanaan perkawinan:

1. Kendala Peranan PPN dalam Pelaksanaan Perkawinan di Kantor Urusan Agama Kecamatan Krian Kabupaten Sidoarjo

a. Kendala Internal

Kendala Internal ialah kendala yang berasal dari struktur. Struktur yang dimaksud ialah Sumber Daya Manusia (SDM) Internal, antara lain PPN dan seluruh Pegawai/Staf KUA sebagai aparat penegak hukum dalam pelaksanaan perkawinan.

Keberadaan SDM internal institusi relatif perlu mendapatkan perhatian adalah Pembantu PPN, yang merupakan perangkat pendukung bagi pelaksanaan tugas PPN KUA Krian. KUA Krian memiliki Pembantu PPN yang berjumlah 22 orang, dimana 19 orang diantaranya adalah tamatan SMA dan bukan menjabat sebagai Modin, sedangkan sisanya berjumlah 3 orang merupakan Sarjana S1 dan menjabat sebagai Modin.⁵ Modin adalah tokoh/perangkat masyarakat di Desa-desa yang diakui oleh masyarakat krian sebagai pemangku/orang yang dituakan. Modin adalah sesosok orang yang paling dihargai dan paham akan ajaran agama Islam, sehingga atas segala sesuatu yang berkaitan dengan perkawinan Islam, masyarakat percaya sah atau tidaknya juga bergantung oleh kehadiran Modin.⁶ Maka dari itu, Pembantu

⁵ Hasil Wawancara dengan Pak Imron Rosyadi selaku PPN dan Kepala Kantor Urusan Agama Krian Kabupaten Sidoarjo pada tanggal 18 Desember 2014.

⁶ Hasil Wawancara dengan Pak Imron Rosyadi selaku PPN dan Kepala Kantor Urusan Agama Krian Kabupaten Sidoarjo pada tanggal 18 Desember 2014.

PPN yang menjabat sebagai Modin lebih banyak membantu PPN daripada Pembantu PPN (bukan Modin) yang dikarenakan atas alasan masyarakat yang selalu bergantung dan mempercayai kedudukan Modin sebagai tokoh masyarakat Desa.

Realitas keberadaan sumber daya Pembantu PPN (bukan Modin) kecil kontribusinya untuk dapat menjalankan keseluruhan rangkaian program PPN dalam urusan perkawinan, hal tersebut dikarenakan Pembantu PPN (bukan Modin) tidak paham dan sadar atas tugas yang dimilikinya.⁷ Jika dilihat dalam pasal 1 ayat (4) *jo.* Pasal 3 ayat (1) PMA Nomor 11 Tahun 2007 Tentang Pencatatan Nikah, tujuan PPN mengangkat Pembantu PPN ialah untuk membantu kelancaran tugas PPN khususnya dalam urusan perkawinan di Desa-desa tertentu. Tugas Pembantu PPN antara lain membimbing Catin dari awal pendaftaran sampai dengan pemeriksaan berkas, setelah dilakukan pemeriksaan dan tidak adanya halangan menurut hukum Islam dan memenuhi persyaratan dari Model-N1 s/d N9,⁸ pembantu PPN melapor/memberitahukan kehendak nikah kepada PPN, dan selanjutnya dapat segera memproses pelaksanaan perkawinan dengan melakukan pencatatan peristiwa nikah.⁹

Pembantu PPN (bukan Modin) kecil kontribusinya untuk dapat membantu dalam pelaksanaan perkawinan, yang mana mengakibatkan kendala bagi PPN. Pembantu PPN (bukan Modin) tidak dapat membantu kelancaran tugas PPN dalam membimbing Catin dari awal pendaftaran sampai dengan pemeriksaan berkas. Bimbingan perkawinan diawal pendaftaran hanya dapat dilakukan oleh PPN dan selanjutnya berkas persyaratan Catin diperiksa oleh PPN beserta 2 orang Penghulu dan 3 Pembantu PPN (yang menjabat sebagai Modin), selain itu juga dibantu oleh 5 orang Pegawai/Staf KUA Krian yang sebenarnya tidak memperoleh kewajiban tugas untuk memeriksa persyaratan berdasarkan *Job* Deskripsi yang diberikan oleh PPN maupun PMA Nomor 11 Tahun 2007 Tentang Pencatatan Nikah, demikian pekerjaan yang dilakukan PPN akan berat dan menumpuk tanpa bantuan 19 orang Pembantu PPN (yang bukan Modin). Seluruh pekerjaan ditangani sedikitnya oleh seluruh pegawai

⁷ Hasil Wawancara dengan Pak Imron Rosyadi selaku PPN dan Kepala Kantor Urusan Agama Krian Kabupaten Sidoarjo pada tanggal 18 Desember 2014.

⁸ Pasal 9 **PMA Nomor 11 Tahun 2007 Tentang Pencatatan Nikah.**

⁹ Hasil Wawancara dengan Pak Akhmad Hariadi selaku Penghulu Pertama Kantor Urusan Agama Krian Kabupaten Sidoarjo pada tanggal 17 Desember 2014.

KUA Krian, tanpa dibantu oleh Pembantu PPN (bukan Modin) akan terasa saat menjelang bulan Dzulhijjah, hal ini mengakibatkan sampai belum dilakukan pengetikan/pencetakan buku nikah dan bahkan terlambat melaksanakan akad nikah disaat hari pelaksanaan tiba.¹⁰

Pada bulan Dzulhijjah (Oktober dan November) inilah menjadi puncak masalah yang selalu dihadapi oleh PPN, dimana dalam bulan tersebut PPN dapat melakukan pelaksanaan perkawinan ±200 peristiwa. Bulan Dzulhijjah adalah bulan yang dipercaya oleh masyarakat Jawa baik untuk dilangsungkannya perkawinan,¹¹ maka dari itu tak heran jika terjadi peningkatan pelayanan dalam urusan perkawinan di KUA Krian. Tidak hanya bulan tersebut, jika dilihat bulan lainnya pelayanan perkawinan juga meningkat dibulan Maret, Mei, Agustus dan September. Demikian banyaknya jumlah perkawinan yang dilakukan, PPN dituntut untuk dapat memberikan pelayanan lebih dalam urusan perkawinan yang diberikan kepada masyarakat.

Selanjutnya diakhir urusan perkawinan, Pegawai KUA Krian yang menjabat sebagai Penghulu (yang berhak melakukan peristiwa pencatatan nikah) ialah sebanyak 3 orang.¹² Apabila dikaitkan dengan meningkatnya jumlah perkawinan seperti yang dijelaskan sebelumnya pada bulan Dzulhijjah dan bulan lainnya, PPN akan kesulitan saat melakukan proses pencatatan nikah, dikarenakan kurangnya pegawai yang membantu dan adanya suatu tumpang tindih terhadap jadwal pelaksanaan perkawinan yang dilakukan. Untuk mengatasi masalah tersebut, PPN meminta bantuan kepada Pembantu PPN (yang menjabat sebagai Modin) untuk melakukan pencatatan peristiwa nikah yang bukan menjadi tanggung jawab wilayah/Desa tugas Pembantu PPN yang telah diberikan.¹³

Melihat kondisi atas masalah yang menjadi kendala bagi PPN di KUA Krian atas ketidakpahaman serta ketidaksadaran Pembantu PPN (bukan

¹⁰ Hasil Wawancara dengan Pak Imron Rosyadi selaku PPN dan Kepala Kantor Urusan Agama Krian Kabupaten Sidoarjo pada tanggal 18 Desember 2014.

¹¹ Hasil Wawancara dengan Pak Akhmad Hariadi selaku Penghulu Pertama Kantor Urusan Agama Krian Kabupaten Sidoarjo pada tanggal 17 Desember 2014.

¹² Imron Rosyadi, **Job Diskripsi Kantor Urusan Agama Kecamatan Krian Kabupaten Sidoarjo**, Krian, Kementerian Keagamaan, 2014.

¹³ Hasil Wawancara dengan Pak Imron Rosyadi selaku PPN dan Kepala Kantor Urusan Agama Krian Kabupaten Sidoarjo pada tanggal 18 Desember 2014.

Modin) akan tugasnya,¹⁴ diperlukannya tenaga/Sumber Daya Manusia (SDM) seperti Pembantu PPN (sekaligus menjadi Modin) yang dapat membantu kelancaran PPN dalam urusan perkawinan, dengan begitu pekerjaan PPN akan lebih efektif, efisien dan tidak memakan banyak waktu, sehingga pekerjaan dapat terealisasi sesuai jadwal. Sampai saat ini belum ada upaya yang diberikan oleh PPN untuk menangani Pembantu PPN (bukan Modin), PPN hanya melakukan pengawasan dengan pembinaan rutin setiap 4 bulan sekali di KUA Krian. Pembinaan yang diberikan ialah mengenai tugas kepenghuluan serta materi tentang perkawinan.¹⁵

b. Kendala Eksternal

1. Substansi

Kendala Substansi muncul dari permasalahan atas ditetapkannya aturan mengenai pelaksanaan perkawinan yang dilakukan oleh PPN. Kendala tersebut muncul dari pemeriksaan persyaratan yang dilakukan oleh PPN yang tidak optimal. Tidak optimalnya pemeriksaan persyaratan yang dilakukan PPN, demikian menimbulkan masalah sampai dengan melaksanakan perkawinan sesama kaum jenis antara perempuan dengan perempuan.¹⁶ Dari peristiwa yang dilakukan oleh PPN, ialah suatu peristiwa yang tidak memenuhi syarat dan rukun perkawinan yang termuat dalam KHI khususnya dalam Pasal 14, yaitu tidak tepenuhnya syarat menjadi calon suami, selain itu juga bertentangan dengan Pasal 1 UU Perkawinan, yang mana perkawinan harus dilakukan antara seorang pria dengan seorang wanita dan membentuk sebagai pasangan suami isteri.

Peristiwa tidak terduga yang dilaksanakan PPN, demikian disebabkan karena PPN tidak memiliki wewenang berdasarkan aturan pelaksana yang diberikan Pemerintah/Menteri Agama untuk memeriksa identitas khususnya meneliti secara fisik jenis kelamin yang dimiliki oleh Catin. Dalam pemeriksaan yang dilakukan, PPN hanya diberi wewenang memeriksa berkas nikah secara administrasi berdasarkan pemenuhan formulir pemberitahuan kehendak nikah dari Model-N1 s/d Model-N9

¹⁴ Hasil Wawancara dengan Pak Imron Rosyadi selaku PPN dan Kepala Kantor Urusan Agama Krian Kabupaten Sidoarjo pada tanggal 18 Desember 2014.

¹⁵ Hasil Wawancara dengan Pak Imron Rosyadi selaku PPN dan Kepala Kantor Urusan Agama Krian Kabupaten Sidoarjo pada tanggal 18 Desember 2014.

¹⁶ Berdasarkan **Putusan Pengadilan Agama Sidoarjo Nomor: 1175/Pdt.G/2014/PA.Sda.**

yang tertera pada Pasal 9 PMA Nomor 11 Tahun 2007 Tentang Pencatatan Nikah dan disertai dengan syarat pendukung berupa KTP, KK, Mapupun Ijazah.

Demikian PPN tidak memiliki kewenangan untuk memeriksa secara fisik jenis kelamin Catin, hal tersebut mengakibatkan Catin dapat melakukan suatu pelanggaran dengan peluang untuk melakukan perkawinan sejenis seperti yang dilaksanakan PPN di KUA Krian, yang dibuktikan dengan adanya Putusan Pembatalan Perkawinan Pengadilan Agama Sidoarjo Nomor: 1175/Pdt.G/2014/PA.Sda. Dari peristiwa tersebut, perlu adanya perhatian untuk meningkatkan persyaratan pada formulir pendaftaran/pemberitahuan kehendak nikah disertai dengan pemeriksaan berkas secara ketat.

2. Kultur

Kendala Kultur ialah kendala yang timbul dari budaya masyarakat yang dikenai aturan pelaksanaan perkawinan oleh PPN. Kendala yang dimaksud ialah yang berasal dari Sumber Daya Manusia (SDM) Eksternal, yakni masyarakat sebagai objek Implementasi dan *stackholders*.

Masalah muncul dari masyarakat/Catin yang percaya atas kedudukan Modin di Desa, sehingga menjadi Kendala PPN dalam pelaksanaan perkawinan. PPN sebagai pihak yang siap menyaksikan dan mencatat seluruh proses peristiwa pencatatan nikah, menjadi terhalang saat proses pelaksanaan yang disebabkan karena tidak hadirnya Modin dilokasi saat berlangsungnya perkawinan.¹⁷ Modin memiliki kedudukan yang sangat penting bagi masyarakat krian khususnya dalam pelaksanaan perkawinan. Modin adalah tokoh/perangkat masyarakat di Desa-desa yang diakui oleh masyarakat krian sebagai pemangku/orang yang dituakan. Modin adalah sesosok orang yang paling dihargai dan paham akan ajaran agama Islam, sehingga atas segala sesuatu yang berkaitan dengan perkawinan Islam, masyarakat percaya sah atau tidaknya juga bergantung oleh kehadiran Modin.¹⁸ Modin bagi masyarakat harus hadir, siap dan berada ditempat pelaksanaan perkawinan, hal ini juga menjadi kendala

¹⁷ Hasil Wawancara dengan Pak Imron Rosyadi selaku PPN dan Kepala Kantor Urusan Agama Krian Kabupaten Sidoarjo pada tanggal 18 Desember 2014.

¹⁸ Hasil Wawancara dengan Pak Imron Rosyadi selaku PPN dan Kepala Kantor Urusan Agama Krian Kabupaten Sidoarjo pada tanggal 18 Desember 2014.

PPN, jika ternyata Modin datang terlambat atau bahkan tidak hadir, maka perkawinan tidak segera dimulai, dengan begitu PPN yang telah hadir dan siap melaksanakan perkawinan akan tertunda tugasnya.

Secara formal, jika dilihat dari hukum positif Indonesia, tidak ada aturan yang mengatakan bahwa saat pelaksanaan perkawinan yang dilakukan oleh PPN harus didampingi oleh Modin, demikian sudah menjadi tradisi kebiasaan masyarakat Krian untuk menghadirkan Modin saat pelaksanaan. Posisi Modin sangat penting saat pelaksanaan perkawinan, jika perkawinan tidak dihadiri oleh modin, maka perkawinan tidak akan segera dilaksanakan, jika tetap dilaksanakan, maka perkawinan dinyatakan tidak sah oleh masyarakat krian. Begitu juga saat pelaksanaan perkawinan saat Modin belum hadir, maka proses akad nikah tersebut akan tertunda. Demikian hal tersebut akan menjadi kendala PPN dalam pelaksanaan perkawinan. PPN tidak dapat menyelesaikan pekerjaan yang telah dijadwalkan sebelumnya, hal ini akan menimbulkan ketidak efisien dan tepat sasaran terutama dalam melaksanakan perkawinan. Mengingat bahwa PPN memiliki tugas yang masih harus dikerjakan, terutama saat meningkatnya pelaksanaan dibulan Dzulhijjah.

Bulan Dzulhijjah merupakan bulan yang dipercaya masyarakat baik untuk dilakukan perkawinan, secara otomatis PPN dipaksa memaksimalkan pelayanannya dalam pelaksanaan perkawinan. Berkaitan posisi Modin menjadi kepercayaan masyarakat yang terus menerus dilakukan saat pelaksanaan perkawinan menjadi budaya masyarakat Krian yang tidak dapat ditinggalkan hingga saat ini. PPN selalu mengikuti kemauan Catin yang sudah menjadi kebiasaan yang dilakukan terus menerus, dengan begitu PPN dapat melaksanakan perkawinan.

3. Fasilitas

Tidak ada kendala mengenai fasilitas yang mempengaruhi terhambatnya pelaksanaan perkawinan yang dilakukan oleh PPN di KUA krian. Fasilitas yang dimiliki oleh PPN di KUA Krian yang menjadi tolak ukur/sebagai pendukung pelaksanaan perkawinan. Fasilitas yang dimaksud adalah sumber daya sarana, yaitu sarana-sarana pendukung, misalnya peralatan administrasi, transportasi, lahan kurang memadai, komunikasi ataupun sumber-sumber yang bersifat finansial. Sumber daya sarana ini

merupakan salah satu faktor penting untuk tercapainya tujuan suatu implementasi kebijakan PPN Krian. Kendala fasilitas yang dialami oleh PPN hanya sebatas tentang lahan parkir yang kurang memadai, namun oleh PPN telah ditangani dengan pengalokasian lahan parkir di Pasar Krian yang bertetangga dengan KUA Krian.

2. Optimalisasi Peranan PPN dalam Pelaksanaan Perkawinan di Kantor Urusan Agama Kecamatan Krian Kabupaten Sidoarjo

Optimalisasi peranan PPN dalam pelaksanaan perkawinan dapat dilakukan dengan membangun kerjasama dengan instansi pemerintah maupun unit kerja lain terkait yang dapat membantu kelancaran dalam pelaksanaan perkawinan yang dilaksanakan oleh PPN. Membangun kerja sama dengan Instansi maupun unit kerja terkait terdapat dalam Pasal 9 PMA Nomor 39 Tahun 2012 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja KUA, yang berbunyi “Kepala KUA wajib mengembangkan tata hubungan dan membangun kerja sama dengan pemerintah daerah dan unit kerja lain yang terkait”. Adanya dasar hukum tersebut, maka PPN dapat mengembangkan serta memanfaatkan sebagai peluang untuk membantu kelancaran proses administrasi khususnya dalam pelaksanaan perkawinan.

Sesuai dengan kendala peranan PPN dalam pelaksanaan perkawinan mengenai Struktur, Substansi, dan Klutur yang telah dijelaskan sebelumnya. PPN dapat melakukan optimalisasi dengan upaya melakukan kerja sama dengan instansi pemerintah maupun unit kerja lain yaitu, Modin sebagai tokoh masyarakat Krian dan Pusat Kesehatan Masyarakat yang selanjutnya disebut Puskesmas. Optimalisasi peranan PPN dalam pelaksanaan perkawinan dapat dilakukan dalam 2 bentuk, pertama dapat dilakukan dengan Pengangkatan Modin sebagai Pembantu PPN, dan yang terakhir Melakukan Pemeriksaan Fisik Catin, dimana dijelaskan sebagai berikut:

a. Pengangkatan Modin sebagai Pembantu PPN

Optimalisasi peranan PPN untuk menangani kendala Struktur sekaligus kendala Kultur dalam pelaksanaan perkawinan, dapat dilakukan mengembangkan tata hubungan dan kerja sama dengan Modin. Membangun kerja sama dengan Modin dapat dilakukan berdasarkan Pasal 9 PMA Nomor 39 Tahun 2012 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja KUA, yang sebelumnya telah dijelaskan di 2 paragraf sebelumnya.

Modin sebagai tokoh masyarakat desa, memiliki kedudukan yang sangat penting bagi masyarakat Krian khususnya dalam pelaksanaan perkawinan. Modin adalah tokoh/perangkat masyarakat di Desa-desa yang diakui oleh masyarakat Krian sebagai pemangku/orang yang dituakan. Modin adalah sesosok orang yang paling dihargai dan paham akan ajaran agama Islam, sehingga atas segala sesuatu yang berkaitan dengan perkawinan Islam, masyarakat percaya sah atau tidaknya juga bergantung oleh kehadiran Modin.¹⁹ Bagi masyarakat Krian, Modin harus hadir, siap dan berada ditempat pelaksanaan perkawinan, jika ternyata Modin datang terlambat atau bahkan tidak hadir, maka perkawinan tidak segera dimulai, maka dari itu penting adanya Modin dalam masyarakat Krian saat pelaksanaan perkawinan.

Terdapat sejumlah 22 orang Modin yang berdomisili di masing-masing 22 Desa Kecamatan Krian.²⁰ Hampir dalam sehari, dipastikan Modin dimintakan tolong oleh masyarakat/Catin untuk melakukan pendaftaran/permohonan kehendak nikah kepada PPN.²¹ Masyarakat meminta bantuan kepada Modin bertujuan untuk membantu dalam kelancaran proses administrasi di KUA Krian. Dalam hal ini, sebenarnya yang harus turut serta untuk membantu masyarakat/Catin dari awal sampai dengan pelaksanaan perkawinan adalah Pembantu PPN dan bukan Modin.

PPN KUA Krian mengusulkan untuk mengangkat 22 Pembantu PPN kepada Kepala Kemenag Kabupaten. Pengangkatan tersebut bertujuan untuk membantu melaksanakan tugas PPN dalam urusan perkawinan di 22 Desa tertentu yang telah ditetapkan melalui surat keputusan oleh Kepala Kemenag Kabupaten.²² Sedikitnya sejumlah 3 orang Pembantu PPN (menjabat sebagai Modin), sedangkan sebanyak 19 orang Pembantu PPN (bukan Modin). Demikian kecil skala kontribusinya Pembantu PPN (bukan Modin) untuk membantu PPN dalam menjalankan tugas yang diberikan oleh PPN

¹⁹ Hasil Wawancara dengan Pak Imron Rosyadi selaku PPN dan Kepala Kantor Urusan Agama Krian Kabupaten Sidoarjo pada tanggal 18 Desember 2014.

²⁰ Hasil Wawancara dengan Pak Imron Rosyadi selaku PPN dan Kepala Kantor Urusan Agama Krian Kabupaten Sidoarjo pada tanggal 18 Desember 2014.

²¹ Hasil Wawancara dengan Pak Imron Rosyadi selaku PPN dan Kepala Kantor Urusan Agama Krian Kabupaten Sidoarjo pada tanggal 18 Desember 2014.

²² Pasal 1 ayat (4) *jo.* Pasal 3 **PMA Nomor 11 Tahun 2007 Tentang Pencatatan Nikah.**

berdasarkan mandat,²³ yang disebabkan karena Pembantu PPN (bukan Modin) tidak paham dan sadar akan tugas yang diterimanya.²⁴

Optimalisasi atas kendala Strukur dan Kultur dalam pelaksanaan perkawinan yang dilakukan oleh PPN, dapat dilakukan kerja sama dengan pihak Modin, yaitu mengangkat dan menetapkan Modin sebagai Pembantu PPN secara keseluruhan. Pengangkatan Modin sebagai Pembantu PPN beralasan, bahwa Modin selalu berkontribusi terhadap seluruh proses administrasi perkawinan yang dilakukan oleh Catin. Selain itu dimata masyarakat yang menjadi budaya yang tidak dapat ditinggalkan hingga saat ini, pada tahap akhir pelaksanaan, kehadiran Modin yang menjadi penentuan sah atau tidaknya perkawinan, maka dari itu Modin memiliki keterkaitan yang sangat kuat dengan masyarakat Krian khususnya dalam hal perkawinan.

Demikian optimalisasi atas kendala tersebut, PPN dapat mengusulkan untuk mengangkat Modin sebagai Pembantu PPN, dan memberhentikan masa kerja Pembantu PPN (bukan Modin) yang berkontribusi kecil untuk dapat membantu menjalankan program PPN dalam urusan perkawinan. Pemberhentian 19 orang Pembantu PPN (bukan Modin) dapat dilakukan berdasarkan pada Pasal 3 ayat (2) PMA Nomor 11 Tahun 2007 Tentang Pencatatan Nikah, yang berbunyi;

“Pembantu PPN sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pengangkatan, pemberhentian, penetapan wilayah tugasnya dilakukan dengan surat keputusan Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten/Kota atas usul Kepala KUA dengan mempertimbangkan rekomendasi Kepala Seksi yang membidangi urusan agama Islam”

Selanjutnya atas dasar hukum tersebut, PPN dapat mengusulkan kembali untuk mengangkat dan menetapkan 19 orang Modin sebagai Pembantu PPN kepada Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten. Atas usulan PPN dalam melakukan pemberhentian serta pengangkatan Pembantu PPN harus disertai dengan pertimbangan dan rekomendasi Kepala Seksi yang membidangi urusan agama Islam.

Setelah dilakukan pengangkatan serta penetapan Modin sebagai Pembantu PPN, untuk meningkatkan SDM Pembantu PPN yang lebih baik, dapat dilakukan pengawasan dengan mengadakan pertemuan tiap bulan/rapat-

²³ Pasal 4 PMA Nomor 11 Tahun 2007 Tentang Pencatatan Nikah.

²⁴ Hasil Wawancara dengan Pak Imron Rosyadi selaku PPN dan Kepala Kantor Urusan Agama Krian Kabupaten Sidoarjo pada tanggal 18 Desember 2014.

rapat khusus dalam bentuk pembinaan secara insidental, dengan pemberian materi tentang perkawinan beserta syarat rukun materiil dan formil yang harus dijalankan berdasarkan peraturan yang selama ini di dapatkan oleh PPN. Demikian kedudukan Modin atas ditetapkannya sebagai Pembantu PPN yang tersebar di 22 Desa Kecamatan Krian, dapat mengatasi kendala Struktur dan Kultur PPN dalam pelaksanaan perkawinan, sehingga saat terjadi peningkatan pelayanan perkawinan khususnya dalam bulan Dzulhijjah/bulan lainnya, PPN dapat menjalankan tugas dengan baik dan dapat mewakili tugasnya berdasarkan mandat kepada Pembantu PPN tanpa kendala yang disebabkan karena kurangnya pegawai yang membantu. Selain itu, pengangkatan Modin sebagai Pembantu PPN juga mengatasi kendala dari masyarakat saat pelaksanaan/akad nikah yang harus dihadiri oleh Modin, demikian telah diatasi oleh kehadiran Modin sebagai Pembantu PPN yang dapat mencatatkan perkawinan masyarakat/Catin.

b. Kewenangan Untuk Melakukan Pemeriksaan Fisik Catin

Dalam mengatasi Substansi yang mejadi kendala PPN di KUA Krian sampai dengan melaksanakan perkawinan sesama kaum jenis,²⁵ hal tersebut diakibatkan karena PPN tidak memiliki wewenang berdasarkan aturan pelaksana yang diberikan Pemerintah/Menteri Agama untuk memeriksa identitas khususnya meneliti secara fisik jenis kelamin yang dimiliki oleh Catin. Dalam pemeriksaan yang dilakukan, PPN hanya diberi wewenang memeriksa berkas nikah secara administrasi berdasarkan pemenuhan formulir pemberitahuan kehendak nikah dari Model-N1 s/d Model-N9 yang tertera pada Pasal 9 PMA Nomor 11 Tahun 2007 Tentang Pencatatan Nikah dan disertai dengan syarat pendukung berupa KTP, KK, Mapupun Ijazah.²⁶

Demikian PPN tidak memiliki kewenangan untuk memeriksa secara fisik jenis kelamin Catin, hal tersebut mengakibatkan Catin dapat melakukan suatu pelanggaran dengan peluang untuk melakukan perkawinan sejenis seperti yang dilaksanakan PPN di KUA Krian, yang dibuktikan dengan adanya Putusan Pembatalan Perkawinan Pengadilan Agama Sidoarjo Nomor: 1175/Pdt.G/2014/PA.Sda. Dari peristiwa tersebut, perlu adanya perhatian

²⁵ Berdasarkan **Putusan Pengadilan Agama Sidoarjo Nomor: 1175/Pdt.G/2014/PA.Sda.**

²⁶ Hasil Wawancara dengan Pak Imron Rosyadi selaku PPN dan Kepala Kantor Urusan Agama Krian Kabupaten Sidoarjo pada tanggal 18 Desember 2014.

untuk meningkatkan persyaratan pada formulir pendaftaran/pemberitahuan kehendak nikah disertai dengan pemeriksaan berkas secara ketat.

Berdasarkan Pasal 9 PMA Nomor 39 Tahun 2012 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja KUA, PPN dapat mengembangkan tata hubungan dan membangun kerja sama dengan Instansi pemerintah maupun unit kerja lain terkait. PPN dapat bekerja sama dengan Instansi dibidang kesehatan yang dimiliki oleh pemerintah. Instansi pemerintah yang dimaksud ialah Puskesmas yang berada di daerah, yang tersebar di masing-masing Desa Kecamatan Krian. Kepala/Dokter yang menjabat/bekerja di Puskesmas masing-masing Desa, dapat bekerja sama dengan PPN dengan menjalankan program pemerintah/Menteri Agama, sehingga dapat memperoleh suatu keberhasilan yang bersinergi untuk menumbuhkan calon pasangan suami isteri yang ideal. Pasangan suami isteri yang ideal ialah untuk mewujudkan rumah tangga yang *sakinah, mawaddah dan warrohmah* (keluarga yang tenteram penuh kasih dan sayang),²⁷ sedangkan salah satu tujuan Puskesmas ialah untuk meningkatkan kesejahteraan keluarga bagi masyarakat yang ditugaskan oleh pemerintah,²⁸ sehingga pihak Puskesmas dapat membantu PPN memberikan pengetahuan seputar edukasi bagaimana membentuk keluarga yang ideal kepada Catin.

Kembali dengan tidak berwenangnya PPN dalam memeriksa fisik/jenis kelamin pada Catin. PPN yang melakukan kerja sama dengan Dokter Puskesmas, berhak melakukan pemeriksaan fisik seperti yang dikatakan Pasal 35 ayat (1) Undang-undang Nomor 29 Tahun 2004 Tentang Praktik Kedokteran;

“Dokter yang telah memiliki surat tanda registasi mempunyai wewenang melakukan praktik kedokteran dengan pendidikan dan kompetensi yang dimiliki, yang terdiri atas, huruf (b) memeriksa fisik dan mental pasien; dan huruf (h) menerbitkan surat keterangan dokter”.

Dengan bentuk kerja sama serta dasar hukum tersebut, maka pihak PPN dan Puskesmas dapat bekerja sama dengan melakukan pemeriksaan secara keseluruhan fisik Catin, serta menjalankan persyaratan baru untuk memperkuat data blanko Model-N1 (Surat Keterangan Untuk Nikah). Dalam

²⁷ Pasal 3 **Kompilasi Hukum Islam**

²⁸Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2000, **Kesehatan, Keluarga Berencana, dan Kesejahteraan Sosial** (online), <http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0CCEQFjA B&url=http%3A%2F%2Fwww.bappenas.go.id> (30 Maret 2015)

pemenuhan administrasi Blanko Model-N1 berisi keterangan identitas Catin yang hendak melakukan perkawinan, diantaranya adalah berisi tentang nama, jenis kelamin, tempat dan tanggal lahir, warga negara, agama, pekerjaan, nama orang tua, status perkawinan, dan yang terakhir harus disertai ditanda tangan oleh Kepala Desa di wilayah tempat tinggal Catin.

Selain persyaratan Model-N1 yang ditanda tangani oleh Kepala Desa, persyaratan tersebut dapat diperkuat dengan pemeriksaan fisik Catin secara keseluruhan dan disertai dengan Surat Keterangan/Tanda bukti pemeriksaan kesehatan fisik dari dokter Puskesmas yang telah dikoordinasikan oleh PPN. Surat keterangan kesehatan tersebut antara lain berisikan tentang, nama, alamat tempat tinggal, keterangan jenis kelamin, status kesehatan fisik dan yang terakhir terdapat nama terang disertai tanda tangan dokter yang memeriksa beserta stempel dari Puskesmas.

Demikian kerja sama PPN dengan pihak kerja Puskesmas yang berwenang untuk memeriksa fisik Catin, disertakan dengan Surat keterangan bukti pemeriksaan kesehatan fisik, dapat mengatasi/mencegah masalah untuk kembali terjadinya perkawinan sesama kaum jenis yang dibuktikan dengan adanya Putusan Pembatalan Perkawinan Pengadilan Agama Sidoarjo Nomor: 1175/Pdt.G/2014/PA.Sda, sehingga dengan begitu hukum dapat ditegakkan sebagaimana mestinya yang telah ditetapkan oleh pemerintah/Menteri Agama.

D. PENUTUP

1. Kesimpulan

Ketidakoptimalan peranan PPN dalam pelaksanaan perkawinan dapat dioptimalkan dengan melakukan hubungan dan kerja sama dengan Instansi maupun unit kerja lain yang terdapat dalam Pasal 9 PMA Nomor 39 Tahun 2012 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja KUA. Atas dasar tersebut PPN dapat melakukan kerja sama dengan Modin dan Puskesmas. Kerja sama PPN dengan Modin dilakukan dengan cara pengangkatan serta penetapan Modin sebagai Pembantu PPN berdasarkan Pasal 3 ayat (2) PMA Nomor 11 Tahun 2007 Tentang Pencatatan Nikah. Hal tersebut dilakukan untuk menanggulangi kendala Struktur dan Kultur, sehingga pengangkatan Modin sebagai Pembantu PPN nantinya dapat membantu PPN dalam urusan perkawinan. Selain itu, tidak berwenangnya untuk melakukan pemeriksaan fisik Catin yang menjadi kendala Substansi, PPN dapat dilakukan kerja sama dengan Puskesmas yang berada di masing-masing Desa

Kecamatan Krian. Kerja sama tersebut berlandaskan pada Pasal 9 PMA Nomor 39 Tahun 2012 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja KUA *jo.* Pasal 35 ayat (1) Undang-undang Nomor 29 Tahun 2004 Tentang Praktik Kedokteran, atas dasar tersebut PPN berwenang untuk melakukan/menjalankan pemeriksaan fisik Catin secara keseluruhan disertai Surat Keterangan/Tanda bukti pemeriksaan kesehatan fisik dari dokter. Demikian kerja sama PPN dengan pihak Puskesmas, dapat mengatasi/mencegah masalah untuk kembali terjadinya perkawinan sesama kaum jenis yang dibuktikan dengan adanya Putusan Pembatalan Perkawinan Pengadilan Agama Sidoarjo Nomor: 1175/Pdt.G/2014/PA.Sda.

2. Saran

1. Bagi KUA

Perlu adanya pengawasan yang dilakukan oleh PPN secara tegas kepada seluruh Pegawai KUA, agar membiasakan diri untuk berperilaku mulia. Serta harus lebih teliti dalam melakukan pelaksanaan perkawinan, khususnya dalam memeriksa seluruh berkas persyaratan nikah, sehingga suatu perkawinan yang berjalan sesuai hukum positif Indonesia.

2. Bagi Masyarakat

Perlu adanya pemahaman, keterbukaan, kesiapan atas dilaksanakan perkawinan oleh masyarakat, sehingga masyarakat nantinya dapat membina rumah tangga sesuai dengan tujuan perkawinan Islam.

3. Bagi Kementerian Agama

Pemerintah hendaknya dapat lebih memperhatikan dan mengawasi kinerja KUA di seluruh Indonesia khususnya dalam urusan perkawinan, sehingga PPN dapat menjalankan tupoksi sebagaimana mestinya. Selain itu juga perlu adanya penegasan berupa diberikannya sanksi yang tegas kepada pihak yang beritikad buruk ingin menyimpangi suatu hukum positif perkawinan baik pihak KUA sendiri, maupun pihak masyarakat sebagai obyek pelaksanaan perkawinan.

DAFTAR PUSTAKA

Dokumen Instansi

Imron Rosyadi, *Job Diskripsi Kantor Urusan Agama Kecamatan Krian Kabupaten Sidoarjo*, Kementerian Agama, Krian, 2014.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1974 Nomor 1, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3019

Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2004 Tentang Praktik Kedokteran, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 116, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4431

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1975 Nomor 12, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3050
Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1991 Tentang Kompilasi Hukum Islam

Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 Tentang Pencatatan Nikah

Peraturan Menteri Agama Nomor 39 Tahun 2012 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Kantor Urusan Agama

Daftar Jurnal Internet

Patrialis Akbar, “**Peran Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Dalam Menciptakan Supremasi Hukum**”, Jurnal Sekretariat Negara RI, , <http://www.setneg.go.id/images/stories/kepmen/jurnalnegarawan/jn15/15%20PART%203.pdf>, (1 November 2012), 2010.

Internet

Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2000, **Kesehatan, Keluarga Berencana, dan Kesejahteraan Sosial** (*online*), <http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0CCEQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.bappenas.go.id> (30 Maret 2015)

Putusan Pengadilan

Putusan Pembatalan Perkawinan Pengadilan Agama Sidoarjo Nomor: 1175/Pdt.G/2014/PA.Sda.