

BAB II

TUGAS DAN KEWENANGAN

KANTOR URUSAN AGAMA (K U A)

A. Sejarah Tentang KUA

Kantor Urusan Agama adalah instansi terkecil Kementerian Agama yang ada di tingkat Kecamatan. KUA bertugas membantu melaksanakan sebagian tugas Kantor Kementerian Agama Kabupaten di bidang urusan agama islam di wilayah kecamatan¹.

Jauh sebelum bangsa Indonesia mendeklarasikan kemerdekaannya pada tanggal 17 Agustus 1945, Bangsa Indonesia sudah mempunyai lembaga kepenghuluan yaitu semenjak berdirinya Kesultanan Mataram. Pada saat itu Kesultanan Mataram telah mengangkat seseorang yang diberi tugas dan wewenang khusus di bidang kepenghuluan. Pada masa pamerintahan Kolonial Belanda, Lembaga Kepenghuluan sebagai lembaga swasta yang diatur dalam suatu Ordonansi, yaitu Huwelijk Ordonatie S. 1929 NO. 348 jo S. 1931 NO.467, Vorstenladsche Huwelijk Ordoatie S. 1933 NO. 98 dan Huwelijks Ordoatie Buetengewesten S. 1932 NO. 482. Untuk Daerah Vortenlanden dan seberang diatur dengan Ordonansi tersendiri. Lembaga tersebut dibawah pengawasan Bupati dan penghasilan karyawanya diperoleh dari hasil biaya nikah, talak dan rujuk yang dihimpun dalam kas masjid.²

¹Informasi Pelayanan KUA Kecamatan Pagedongan, Juni 2010

²<http://kutarik.com/profile/sejarah.html>, diakses tgl. 28 desember 2010

Kemudian pada masa pemerintahan Penduduk Jepang, tepatnya pada tahun 1943 Pemerintah Jepang di Indonesia mendirikan Kantor Shumubu (KUA) di Jakarta. Pada waktu itu yang ditunjuk sebagai Kepala Shumubu untuk wilayah Jawa dan Madura adalah KH. Hasim Asy'ari pendiri Pondok Pesantren Tebuireng Jombang dan pendiri jam'iyah Nahdlatul Ulama. Sedangkan untuk pelaksanaan tugasnya, KH. Hasim Asy'ari menyerahkan kepada puteranya K. Wahid Hasyim sampai akhir pendudukan Jepang pada bulan Agustus 1945.

Setelah merdeka, Menteri Agama H. M. Rasjidi mengeluarkan Maklumat No. 2, tanggal 23 April 1946 yang isi maklumat tersebut mendukung semua lembaga keagamaan dan ditempatkan kedalam Kementerian Agama.

Departemen Agama adalah departemen perjuangan. Kelahirannya tidak dapat dipisahkan dengan dinamika perjuangan bangsa. Pada saat bangsa ini berjuang mempertahankan kemerdekaan yang baru saja diproklamkan, Maka lahirlah Kementrian Agama. Pembentukan Kementrian Agama tersebut selain untuk menjalankan tugasnya sebagai penanggungjawab realisasi Pembukaan UUD 1945 dan pelaksanaan pasal 29 UUD 1945, juga sebagai pengukuhan dan peningkatan status Shumubu (Kantor Urusan Agama Tingkat Pusat) pada masa penjajahan Jepang.

Berdirinya Kementrian Agama disahkan berdasarkan Penetapan Pemerintah Nomor : I/SD tanggal 3 Januari 1946 bertepatan dengan 2 Muharram 1364 H. Menteri Agama pertama adalah H.M. Rasyidi, BA. Sejak

itu dimulailah penataan struktur di lingkungan Kementerian Agama. Pada tahap ini, Menteri Agama H.M. Rasyidi mengambil alih beberapa tugas untuk dimasukkan dalam lingkungan Departemen Agama. Tugas pokok Departemen Agama waktu itu ditetapkan berdasarkan Penetapan Pemerintah Nomor : 5/SD tanggal 25 Maret 1946 dan Maklumat Pemerintah Nomor 2 tanggal 24 April 1946 yang menyatakan bahwa tugas pokok Kementerian Agama adalah : menampung urusan Mahkamah Islam Tinggi yang sebelumnya menjadi wewenang Departemen Kehakiman dan menampung tugas dan hak mengangkat Penghulu Landraat, Penghulu Anggota Pengadilan agama, serta Penghulu Masjid dan para pegawainya yang sebelumnya menjadi wewenang dan hak Presiden dan Bupati. Disamping pengalihan tugas di atas, Menteri Agama mengeluarkan Maklumat Menteri Agama Nomor 2 tanggal 23 April 1946 yang menyatakan, bahwa: pertama, instansi yang mengurus persoalan keagamaan di daerah atau SHUMUKA (tingkat karesidenan) yang di masa pendudukan Jepang termasuk dalam kekuasaan Residen menjadi Djawatan Agama Daerah yang berada di bawah wewenang Kementerian Agama. Kedua, Pengangkatan Penghulu Landraat (Penghulu pada Pengadilan Agama) Ketua dan Anggota Raad (Pengadilan) Agama yang menjadi hak Residen dialihkan menjadi hak Kementerian Agama. Ketiga, Pengangkatan Penghulu Masjid yang berada dibawah wewenang Bupati dialihkan menjadi wewenang Kementerian Agama. Sebelum maklumat Menteri Agama dilaksanakan secara efektif, kelembagaan pengurusan agama di daerah berjalan sesuai dengan keadaan dan kebutuhan. Sejak jaman

penjajahan, perangkat organisasi kelembagaan yang mengurus agama yang telah tersebar ke seluruh plosok tanah air, hingga tingkat kecamatan bahkan sampai desa. Perangkat ini bekerja sebagai tenaga sukarelawan (bukan pegawai negeri). Pejabat yang melayani umat Islam, khususnya yang berkaitan dengan nikah, talak, rujuk, kemasjidan/ perwakafan, ditingkat Kabupaten dijabat oleh Penghulu, ditingkat Kawedanan dan Kecamatan dijabat oleh Naib Penghulu.

Selanjutnya ditetapkan Peraturan Menteri Agama Nomor 188 5/K.I Tahun 1946 tanggal 20 Nopember 1946 tentang Susunan Kementrian Agama. Pada tahap awal struktur organisasi Departemen Agama sangat sederhana yakni hanya berada di tingkat pusat yang berdiri dari 8 bagian yaitu: Bagian A (Sekertariat); Bagian B (Kepenghuluan); Bagian C (Pendidikan Agama); Bagian D (Penerangan Agama); Bagian E (Masehi Kristen); Bagian F (Masehi Katolik); Bagian G (Pegawai); Bagian H (Keuangan/Perbendaharaan).

Pada tahun 1947, setelah diberlakukan Undang-undang Nomor 22 tahun 1946 tentang Pencatatan, Nikah, Talak, dan Rujuk, jabatan kepenghuluan dan kemasjidan diangkat menjadi pegawai negeri. Pejabat Raad Agama, yang semula terangkap fungsinya oleh Penghulu, setelah diberlakukannya undang-undang tersebut diangkat tersendiri oleh Kementrian Agama. Petugas yang mengurus agama di desa, khususnya dalam hal pernikahan dan kematian (yang di wilayah jawa bisa disebut dengan modin) diterbitkan dan diatur tersendiri melalui Maklumat Bersama Nomor 3 tahun

1947, tertanggal 30 April, yang ditandatangani Menteri Dalam Negeri Mr. Moh. Roem dan Menteri Agama KH. R. Fathurrahman Kafrawi. Melalui Maklumat tersebut para modin memiliki hak dan kewajiban berkenaan dengan peraturan masalah keagamaan di Desa, yang kedudukannya setaraf dengan pamong di tingkat pemerintah Desa. Sebagaimana pamong yang lain mereka di beri imbalan jasa berupa hak menggarap (mengelola) Tanah Bengkok Milik Desa.

Sejak awal berdirinya Departemen Agama hingga tahun 1950-an, stabilitas politik belum dapat berjalan dengan baik. Pihak Belanda dan Sekutu tidak rela Indonesia merdeka. Dua kali aksi militer dilancarkan: Pertama, tanggal 21 Juli 1947 dan kedua tanggal 19 Desember 1948. Kabinet yang dibentuk Pemerintah Republik Indonesia rata-rata berumur pendek, karena silih bergantinya kabinet system parlementer.

Dalam situasi perang (karena aksi militer), penataan kantor Agama di daerah jelas terganggu. Di berbagai daerah, kantor Agama berpindah pindah, dari daerah yang di duduki Belanda kedaerah yang secara de facto masih dikuasai oleh pemerintah Republik Indonesia. Saat itu Pemerintah Agama menginstruksikan bahwa dalam menghadapi perang melawan kolonial Belanda, setiap aparat Kementerian Agama diharuskan turut serta berjuang mempertahankan Negara Republik Indonesia. Karena alasan itu pula, selama terjadi peperangan tersebut, pengiriman jama'ah haji sempat dihentikan.

Struktur Kantor Agama (1949) diatas terus berlangsung hingga terjadi penyempurnaan struktur berdasarkan PP Nomor 33 Tahun 1949 dan

PP Nomor 8 tahun 1950 tentang Susunan Organisasi Kementerian Agama. Sejak itu struktur Departemen Agama. Sejak itu struktur Departemen Agama mengalami perubahan sebagai berikut: a. Tingkat pusat dengan susunan Organisasi sebagai berikut: 1) Menteri Agama; 2) Secretariat Jenderal yang terdiri dari: Bagian Sekertariat; Bagian Kepenghuluan; Bagian Pendidikan; Bagian Keuangan/Perbendaharaan; b. Tingkat Daerah dengan susunan organisasi sebagai berikut: 1) Kantor Agama Provinsi; 2) Kantor Agama Kabupaten; 3) Kantor Kepenghuluan Kawedanan; 4) Kantor Kenaiban kecamatan.

Berdirinya Departemen Agama Republik Indonesia, tepatnya pada tanggal 3 Januari 1946. yang tertuang dalam Penetapan Pemerintah No. 1/SD tahun 1946 tentang Pembentukan Kementerian Agama, dengan tujuan Pembangunan Nasional yang merupakan pengamalan sila Ketuhanan Yang Maha Esa. Dengan demikian, agama dapat menjadi landasan moral dan etika bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Dengan pemahaman dan pengamalan agama secara benar diharapkan dapat mendukung terwujudnya masyarakat Indonesia yang religius, mandiri, berkualitas sehat jasmani rohani serta tercukupi kebutuhan material dan spiritualnya.

Guna mewujudkan maksud tersebut, maka di daerah dibentuk suatu Kantor Agama. Untuk di Jawa Timur sejak tahun 1948 hingga 1951, dibentuk Kantor Agama Provinsi, Kantor Agama Daerah (Tingkat Karesidenan) dan Kantor Kepenghuluan (Tingkat Kabupaten) yang merupakan perpanjangan

tangan dari Kementerian Agama Pusat Bagian B, yaitu: Bidang Kepenghuluan, Kemasjidan, Wakaf dan Pengadilan Agama.

Dalam perkembangan selanjutnya dengan terbitnya Keputusan Menteri Agama (KMA) Nomor 517 Tahun 2001 tentang penataan Organisasi Kantor Urusan Agama Kecamatan, maka Kantor Urusan Agama (KUA) berkedudukan di wilayah kecamatan dan bertanggung jawab kepada Kepala Kantor Departemen Agama Kabupaten/Kota yang dikoordinasi oleh Kepala Seksi Urusan Agama Islam/Bimas dan Kelembagaan Agama Islam dan di pimpin oleh seorang Kepala, yang mempunyai tugas pokok melaksanakan sebagian tugas Kantor Departemen Agama Kabupaten/Kota di bidang Urusan Agama Islam dalam wilayah Kecamatan. Dengan demikian, eksistensi KUA Kecamatan sebagai institusi Pemerintah dapat diakui keberadaanya, karena memiliki landasan hukum yang kuat dan merupakan bagian dari struktur pemerintahan di tingkat Kecamatan.

B. Tugas dan Fungsi KUA Kecamatan Pagedongan

1. Tugas KUA

Kantor Urusan Agama Kecamatan Pagedongan mempunyai tugas melaksanakan tugas pokok dan fungsi Kantor Kementerian Agama di wilayah Kecamatan berdasarkan kebijakan Kantor Kementerian Agama Kabupaten Banjarnegara dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Adapun tugas-tugasnya meliputi :

- a. Melaksanakan sebagian tugas Kantor Kementerian Agama Kabupaten di bidang urusan Agama Islam dalam wilayah Kecamatan.
- b. Membantu Pelaksanaan tugas Pemerintah di tingkat Kecamatan dalam bidang keagamaan.
- c. Bertanggungjawab atas pelaksanaan tugas Kantor Urusan Agama Kecamatan.
- d. Melaksanakan tugas koordinasi Penilik Agama Islam, Penyuluh Agama Islam dan koordinasi/kerjasama dengan Instansi lain yang erat hubungannya dengan pelaksanaan tugas KUA Kecamatan.
- e. Selaku PPAIW (Pegawai Pencatat Akta Ikrar Wakaf).

Melalui KMA Nomor 18 tahun 1975 juncto KMA Nomor 517 tahun 2001 dan PP Nomor 6 tahun 1988 tentang penataan organisasi KUA Kecamatan secara tegas dan lugas telah mencantumkan tugas KUA, yaitu:

- a. Melaksanakan sebagian tugas Kantor Kementerian Agama Kabupaten/Kota di bidang urusan agama Islam dalam wilayah kecamatan. Dalam hal ini KUA menyelenggarakan kegiatan dokumentasi dan statistik (dokitik), surat menyurat, pengurusan surat, kearsipan, pengetikan dan rumah tangga;
- b. Mengkoordinasikan kegiatan-kegiatan dan melaksanakan kegiatan sektoral maupun lintas sektoral di wilayah kecamatan. Untuk itu, KUA melaksanakan pencatatan pernikahan, mengurus dan membina

masjid, zakat, wakaf, baitul maal dan ibadah sosial, kependudukan dan pengembangan keluarga sakinah³.

Adapun implementasi pelaksanaan tugas tersebut diantaranya:

1. Penataan Internal Organisasi.
2. Bidang Dokumentasi dan Statistik (Doktik).
3. Bimbingan Keluarga Sakinah dan Pelayanan Pernikahan.
4. Pembinaan Kemasjidan, Zakat dan Wakaf.
5. Pelayanan Hewan Kurban.
6. Pelayanan Hisab dan Rukyat.
7. Pelayanan Sosial, Pendidikan, Dakwah dan Ibadah Haji.

Sedangkan para pejabat di KUA diantaranya kepala KUA Kecamatan Pagadongan dengan berpedoman pada Buku Administrasi KUA yang diterbitkan oleh Kantor Wilayah Kementerian Agama Jawa Tengah mempunyai tugas :

- 1) Memimpin dan mengkoordinasikan kegiatan semua unsur di lingkungan KUA Kecamatan dan memberikan bimbingan serta petunjuk pelaksanaan tugas masing-masing staf (pegawai) KUA Kecamatan Pagedongan sesuai dengan job masing-masing.
- 2) Dalam melaksanakan tugasnya, Kepala KUA Kecamatan wajib mengikuti dan mematuhi petunjuk serta peraturan yang berlaku.

³ Depag RI, *Tugas-Tugas Pejabat Pencatat Nikah, Bimbingan Masyarakat Islam dan Penyelenggaraan Haji* Departemen Agama RI, Jakarta, 2004, hlm 25

- 3) Setiap unsur di lingkungan KUA Kecamatan, wajib mengikuti dan mematuhi bimbingan serta petunjuk kepala KUA Kecamatan dan bertanggungjawab kepada Kepala KUA Kecamatan.
- 4) Dalam melaksanakan tugasnya, Kepala KUA Kecamatan bertanggungjawab kepada Kepala Kementerian Agama Kabupaten/ Kota Madya.

Tugas Kepala KUA

1. Memimpin pelaksanaan tugas Kantor Urusan Agama Menetapkan / merumuskan Visi dan Misi, Kebijakan, Sasaran, Program dan Kegiatan Kantor Urusan Agama.
2. Membagi tugas, menggerakkan, mengarahkan, membimbing dan mengkoordinasikan pelaksanaan tugas Kantor Urusan Agama.
3. Melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap pelaksanaan tugas bawahan.
4. Melakukan pelayanan dan bimbingan di bidang ketatausahaan.
5. Melakukan pelayanan dan bimbingan di bidang Nikah, Rujuk dan Keluarga Sakinah.
6. Melakukan pelayanan dan bimbingan di bidang Zakat dan Wakaf serta Ibadah Sosial.
7. Melakukan pelayanan dan bimbingan di bidang data keagamaan dan tempat ibadah.
8. Melakukan pelayanan dan bimbingan di bidang kemitraan umat islam dan pembinaan syari'ah.

9. Melakukan pelayanan dan bimbingan di bidang urusan haji dan umroh.
10. Melakukan penelaahan dan pemecahan masalah yang timbul di lingkungan KUA.
11. Melakukan usaha pengembangan dan peningkatan kualitas pelayanan di bidang pelaksanaan tugas KUA.
12. Mempelajari dan menilai/mengoreksi laporan pelaksanaan tugas di bawahan.
13. Melakukan kerjasama dengan instansi terkait.
14. Melaksanakan tugas lain yang diberikan atasan.
15. Melaporkan proses dan pelaksanaan tugas⁴

Tugas staf administrasi keuangan :

1. Menyiapkan rencana anggaran, menerima, membukukan, menyetorkan dana kepada Kantor Kementerian Agama di Kabupaten.
2. Menyiapkan bahan dan pencatatan kerja.
3. Menerima biaya nikah.⁵

Tugas staf administrasi nikah dan rujuk :

1. Mempelajari dan meneliti berkas permohonan nikah rujuk.
2. Mengisi form NB dan menyiapkan jadwal nikah serta menyiapkan konsep pengumuman kehendak nikah.

⁴ Pedoman Pegawai pencatat nikah, *Proyek Peningkatan Tenaga Keagamaan*, Direktorat Jenderal Bimas Islam dan penyelenggaraan Haji, Departemen Agama RI, Jakarta, 2004, hlm 5

⁵ *Tabel Struktur dan Tugas Pejabat KUA* Kec. Pagedongan

3. Menyiapkan buku Akta Nikah dan bimbingan calon pengantin, menyiapkan rekomendasi atau numpang nikah diluar wilayah KUA.

Tugas tenaga wiyata bakti :

1. Membantu tugas kepala dan staf KUA.
2. Menyiapkan bahan logistik untuk kegiatan di KUA.
3. Melayani masyarakat yang berkepentingan dengan KUA

Untuk lebih jelasnya dapat dilihat dalam daftar urut kepangkatan pegawai KUA Kecamatan Pagedongan ;

Tabel 1

DAFTAR URUT KEPANGKATAN PEGAWAI KUA

KECAMATAN PAGEDONGAN TAHUN 2009⁶

Nama NIP	TTL	Jabatan / Gol	TMT	Pensiun
M. Zayin Bunani, S.Ag NIP.150318383	Banjanegara, 07 sept 1969	Kepala / III.c	18/03/2009	2025
Masito NIP. 19590823 198303 1004	Banjanegara, 23 agst 1959	Staf / III.c	01/10/2006	2015
Urip santoso NIP. 150202712	Banjanegara, 10 Pebr 1955	Staf / III.a	01/02/2008	2011

⁶ *Ibid.*

Tabel 2**Data Wiyata Bhakti Pada KUA Kec. Pagedongan tahun 2009⁷**

No	NAMA	TTL	NO SK	TMT
1	A.Khozin Amanullah,S.Ag	Banjarnegara, 09- 07-1976	Wk/3.b/BA.01/787/2004	1 januari 2004

2. Fungsi KUA

Berdasarkan KMA nomor 517 tahun 2001 tentang Penataan Organisasi Kantor Urusan Agama Kecamatan, maka Kantor Urusan Agama Kecamatan Pagedongan selain memiliki tugas pokok tersebut di atas juga mempunyai fungsi melaksanakan kegiatan dengan potensi organisasi sebagai berikut :

- a. Menyelenggarakan statistik dan dokumentasi. Menyelenggarakan kegiatan surat menyurat, pengurusan surat, kearsipan, pengetikan, dan rumah tangga Kantor Urusan Agama Kecamatan.
- b. Melaksanakan pencatatan Nikah dan Rujuk, mengurus dan membina masjid, zakat, wakaf, baitul maal dan ibadah sosial, kependudukan dan pengembangan keluarga sakinah sesuai dengan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Direktur Jendral Bimbingan Masyarakat Islam dan Penyelenggara Haji berdasarkan Peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Untuk mendukung kinerja KUA dan pelaksanaan pembinaan kehidupan beragama umat Islam terutama di desa, menteri Agama melalui

⁷ Bagan Struktur Tenaga wiyata Bhakti KUA kec.Pagedongan Kab. Banjarnegara

Keputusan Menteri Agama Nomor 298 Tahun 2003 menetapkan adanya pemuka agama desa setempat yang ditunjuk untuk melakukan pembinaan kehidupan beragama Islam, berkoordinasi dengan instansi terkait dan lembaga yang ada dalam masyarakat dengan sebutan Pembantu Pegawai Pencatat Nikah, disingkat Pembantu PPN.

Pembantu PPN tersebut mendapat legalitas dari Kementerian Agama sebagai pengantar orang yang berkepentingan dengan nikah dan rujuk ke Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan di Jawa dan sebagai pembina kehidupan beragama di desa. Sedangkan di luar Jawa karena keadaan wilayah yang luas Pembantu PPN mempunyai tugas yang lebih berat, yaitu atas nama Pegawai Pencatat Nikah (PPN)/Kepala KUA Kecamatan melakukan pengawasan langsung terhadap pelaksanaan nikah dan rujuk yang terjadi di desanya dan melaporkan pelaksanaannya kepada PPN/KUA. Di samping itu Pembantu PPN bertugas membina kehidupan beragama serta selaku Ketua BP4 di desa juga bertugas memberi nasehat perkawinan⁸.

Dari uraian diatas, maka berdasarkan KMA tersebut tugas-tugas pokoknya adalah :

1. Pelayanan nikah dan rujuk.
2. Pembinaan kehidupan beragama Islam di desa.

⁸ Pedoman Pembantu Pegawai Pencatat Nikah, *Proyek Peningkatan Tenaga Keagamaan Direktorat Jenderal Bimas Islam dan Haji*, Departemen Agama RI, Jakarta, 2004, hlm 3

Secara rinci tugas tersebut dapat di uraikan sebagai berikut :

a. Pelayanan Nikah dan Rujuk

Sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dan Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 bahwa mereka yang melaksanakan perkawinan menurut ketentuan agama Islam, pencatatannya dilakukan oleh PPN di KUA Kecamatan.

Pencatatan perkawinan tersebut melakukan penelitian yang seksama agar terpenuhi, baik ketentuan perundang-undangan maupun kaidah munakahat dan diperoleh data yang akurat. Kepala KUA selaku PPN harus dapat mempertanggungjawabkan pencatatan yang dilakukannya. Untuk itu ia dibantu oleh Pembantu PPN yang diharapkan lebih dapat mengetahui keadaan sehari-hari dari mereka yang melakukan pernikahan.

Tugas pelayanan nikah dan rujuk oleh pembantu PPN adalah sebagai berikut :

1. Menerima informasi/pelaporan dari masing-masing pihak yang berkepentingan melakukan pernikahan (calon suami, calon isteri dan wali) dan mencatatnya dalam buku model N10.
2. Melakukan penelitian awal tentang status dan keabsahan data masing-masing pihak, baik berdasarkan surat-surat keterangan yang dikeluarkan kepala desa/lurah dan instansi lainya maupun berdasarkan wawancara langsung.

3. Memberikan penasihatan kepada masing-masing pihak tentang hal-hal yang sebaiknya dilakukan. Misalnya tentang hak dan kewajiban suami-isteri, serta tentang perlunya memperoleh imunisasi TT dari Puskesmas.
 4. Mengantar mereka ke KUA Kecamatan untuk melaporkan rencana pernikahan, sekurang-kurangnya sepuluh hari sebelum pelaksanaan pernikahan.
 5. Mendampingi PPN dalam mengawasi pelaksanaan akad nikah baik yang dilakukan di balai nikah maupun yang dilakukan di luar balai nikah.
 6. Melakukan sebagaimana tersebut pada huruf a sampai dengan huruf e mereka yang melaporkan akan melakukan rujuk⁹.
- b. Pembinaan kehidupan beragama Islam di Desa

Dalam KMA Nomor 298 tahun 2003 disebutkan bahwa Pembantu PPN selain memberikan pelayanan nikah dan rujuk juga mempunyai tugas melakukan pembinaan kehidupan beragama Islam di Desa.

Pembinaan kehidupan beragama Islam di Desa dapat berupa kegiatan yang bersifat *ubudiyah mahdhah* (langsung berhubungan dengan Allah) dan dapat berupa kegiatan yang bersifat *ubudiyah ijtimaiyah* (hubungan antar sesama umat).

⁹ Ibid

Kegiatan pembinaan kehidupan beragama islam tersebut meliputi antara lain:

1. Membina kerukunan masjid dari aspek *idarrah, imarah* dan *ri'ayah*.
2. Mengkoordinasikan kegiatan peningkatan kemampuan baca tulis Al qur'an (pengajian) ditiap-tiap masjid serta mengusahakan buku-buku perpustakaan masjid.
3. Memberikan penasehatan kepada keluarga bermasalah.
4. Membina pengamalan ibadah sosial.
5. Mengkoordinasikan dan menggerakkan lembaga-lembaga semi resmi yang membantu tugas departemen agama (BKM, BP4, P2A dan LPTQ) ditingkat Desa.

Adapun daftar orang-orang yang menjadi Pembantu PPN di Kecamatan Pagedongan dapat dilihat ditabel berikut ini :

Tabel 3

**Data Pembantu Petugas Pencatat Nikah pada KUA
Kecamatan Pagedongan tahun 2009¹⁰**

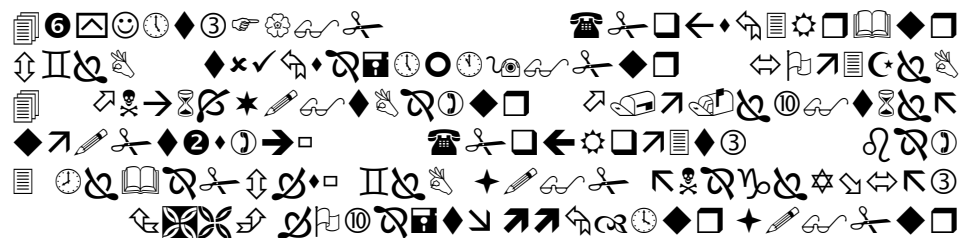
No	Nama	Wilayah Kerja	Alamat	TMT
1	Chambari	Kadus IV,V,V	Kurban, pagedongan	1972
2	Masngudi	Kadus I,II,III	Dagan sari, Pagedongan	1991
3	Badrudin Zarkasi	Kadus III,VII	Ponjen, Pagedongan	2006
4	H. Amin fadhillah	Kadus I,II	Gunung Jati, Pagedongan	–
5	Suryanto	Kadus III,IV	Gunung Jati, Pagedongan	–
6	Slamet Harwono	Kadus I,II	Twelagiri Rt 01/01	2005
7	Dalhar	Kadus III,IV	Twelagiri Rt 01/III	1990
8	Nahrudin	Kadus I,II,III	Keb. Duwur Rt. 4/III	–

¹⁰ Bagan Struktur Pembantu Pegawai Pencatat Nikah pada KUA Kec.Pagedongan, tahun 2009

9	Taryono	Kadus IV	Pesangkalan Rt. 01/I	-
10	Afandi Yamin	Kadus III,IV	Kebutuh Jurang Rt. 01/IX	1993
11	Shaifuloh	Kadus II	Kebutuh Jurang Rt. 02/V	1991
12	Komarudin	Kadus I	Kebutuh Jurang Rt. 01/III	1991
13	Kuspriyono	Kadus I,II,IV	Pesangkalan Rt. 01/I	-
14	Sardinur	Kadus IV-V	Kebutuh Duwur	-
15	Purwanto	Kadus I,II,IV	Duren Rt. 01/II	1985
16	Muslim	Kadus III	Duren Rt. 03/III	1997
17	Muchlas	Kadus III	Silegi Lebakwangi	-
18	Idrus Abadi	Kadus IV,V	Lebakwangi Rt. 01/VI	1991
19	Ramlan	Kadus V	Gunungjati	-
20	Sukhaelan	Kadus II,III,IV,V	Gentansari Rt. 02/IV	1991
21	Wagiman	Kadus I	Gentansari Rt. 03/I	1994

C. KUA dan Perkawinan

Kantor Urusan Agama adalah merupakan lembaga atau instansi yang memiliki kewenangan dalam masalah perkawinan. Salah satu kewenangan tersebut adalah sebagai lembaga yang mencatat perkawinan. Pada dasarnya perkawinan merupakan suatu hal yang dianjurkan oleh syara'. Salah satu Firman Allah yang bertalian dengan disyari'atkannya pernikahan adalah :



Artinya : Dan kawinkanlah orang-orang yang sendirian diantara kamu, dan orang-orang yang layak (berkawin) dari hamba-hamba sahayamu yang lelaki dan hamba-hamba sahayamu yang perempuan. Jika mereka miskin Allah akan memampukan mereka dengan kurnia-

Nya. dan Allah Maha Luas (pemberian-Nya) lagi Maha mengetahui (QS. An-Nuur 24)¹¹

Perkawinan di Indonesia, ada perkawinan yang tercatat dan ada perkawinan yang tidak tercatat, baik sebelum terbentuknya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan maupun setelahnya. Berdasarkan kitab-kitab yang dijadikan pedoman oleh Kementerian Agama¹² dalam menyelesaikan perkara dalam lingkup Peradilan Agama, tidak terdapat ulama yang menetapkan bahwa salah satu syarat perkawinan adalah pencatatan, baik sebagai syarat sah maupun sebagai syarat pelengkap. Akan tetapi, dalam Undang-Undang Perkawinan yang diberlakukan, pasal yang mengatur pencatatan perkawinan selalu ada, sebagai bagian dari pengawasan perkawinan yang diamanatkan oleh Undang-Undang.¹³

Perkawinan tidak tercatat termasuk salah satu perbuatan hukum yang tidak dibolehkan oleh Undang-undang, karena terdapat kecenderungan kuat dari segi sejarah hukum perkawinan, bahwa perkawinan tidak tercatat termasuk perkawinan yang illegal. Meskipun demikian, dalam pasal 5 ayat (1) Kompilasi Hukum Islam (KHI) terdapat informasi implisit bahwa pencatatan perkawinan bukan sebagai syarat sah perkawinan, tetapi sebagai alat untuk menciptakan ketertiban perkawinan. Oleh karena itu, dalam pasal 7 ayat (3)

¹¹ Yayasan penyelenggara Penterjemah/Pentafsir Al-Qur'an, *Al-Qur'an dan Terjemahnya*, Jakarta: Depag RI, 1986, hlm.549.

¹² Pada tahun 1953, Departemen Agama menetapkan 13 (tiga belas) kitab fikih yang dijadikan pedoman dalam memutuskan perkara di Pengadilan Agama. Tiga belas kitab tersebut adalah: (1) *al-bajuri*, (2) *fathul Mu'in*, (3) *Syarqawi 'ala al-tahrir*, (4) *al -Mahalli*, (5) *fath al -wahab*, (6) *Tuhfat*, (7) *Taqrib al Musytaq* (8) *Qawanin al-Syar'iyat usman bin yahya*, (9) *Qwanin al- Syar'iyat Shadaqat Di'an* (10) *Syamsuri fi al-faraidh* (11) *Bugyat al-Musyarsidin*, (12) *al-Fiqh 'ala madzahib al-arba'ah*, dan (13) *Mughni al Muhtaj*. Lihat Amrullah Ahmad, *Dimensi Hukum Islam dalam Sistem Hukum Nasional (Mengenang 65 tahun Prof. Dr.Bustanul. arifin, S.H)*, Jakarta: Gema Insani Press, 1996, hlm.11. Jaih Mubarak, *Modernisasi Hukum Perkawinan di Indonesia*, Bandung: Pustaka Bani Quraisy, 2005, hlm.33.

¹³ *Ibid*, hlm.69

KHI diatur mengenai *itsbat nikah* (pengesahan perkawinan) bagi perkawinan yang tidak tercatat. Dengan kata lain, perkawinan tidak tercatat adalah sah, tetapi kurang sempurna. Ketidaktersempurnaan itu dapat dilihat dari ketentuan pasal 7 ayat (3) Kompilasi Hukum Islam (KHI) tersebut.

Aqad pada perkawinan tidak tercatat biasanya dilakukan di kalangan terbatas, di hadapan bapak kyai atau tokoh agama, tanpa kehadiran petugas dari Kantor Urusan Agama, dan tentu saja tidak memiliki surat nikah yang resmi. Dalam pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974 ditegaskan bahwa tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Perkawinan tidak tercatat secara agama adalah sah manakala sudah memenuhi syarat dan rukun. Meskipun demikian, karena pernikahan tersebut tidak tercatat maka dalam hukum positif dianggap tidak sah karena tidak sesuai dengan pasal 1 ayat (2) UU No. 1 Tahun 1974.¹⁴

Berdasarkan uraian diatas, dapat ditegaskan bahwa perkawinan di Indonesia ada perkawinan yang tercatat dan ada pula perkawinan yang tidak tercatat. Perkawinan yang tercatat ada yang menyebut 'kawin resmi' atau 'kawin kantor' . demikian pula, ada yang menyebut perkawinan tidak tercatat sebagai 'nikah sirri', 'nikah dibawah tangan', 'nikah syar'i', 'kawin liar', 'kawin modin', dan kerap pula disebut 'kawin kyai'.¹⁵ Menurut Jaih Mubarak, pada umumnya yang maksud perkawinan tidak tercatat adalah perkawinan yang tidak dicatat oleh Pegawai Pencatat Nikah (PPN) atau perkawinan yang

¹⁴ Moh Idris Ramulyo, *Tinjauan Beberapa Pasal Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 dari Segi Hukum Perkawinan Islam*, Jakarta: PT. Bumi Aksara, 2002, hlm.224

¹⁵ Mukhlisin Muzarie, *Kontroversi Perkawinan Wanita hamil*, Yogyakarta: Pustaka Dinamika, 2002, hlm.110

dilakukan oleh orang-orang islam di Indonesia, memenuhi baik syarat maupun rukun sebuah pernikahan, dan tidak didaftarkan pada PPN. Perkawinan yang tidak berada di bawah pengawasan PPN, dianggap sah secara agama tetapi tidak mempunyai kekuatan hukum karena tidak memiliki bukti-bukti perkawinan sah menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁶

Pengertian yang sama dikemukakan oleh Idris Ramulyo, yang dimaksud perkawinan tidak tercatat adalah suatu perkawinan yang dilakukan oleh orang-orang islam Indonesia, memenuhi baik rukun-rukun maupun syarat-syarat perkawinan, tetapi tidak didaftarkan pada pejabat pencatat nikah.¹⁷

Menurut Mukhlisin Muzarie, yang dimaksud perkawinan tidak tercatat adalah perkawinan yang secara material telah memenuhi ketentuan syari'at sesuai dengan maksud pada pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 (Undang-Undang Tentang Perkawinan) tetapi tidak memenuhi ketentuan ayat (2) pasal tersebut jo pasal 10 ayat 3 PP (Peraturan Pemerintah) Nomor 9 Tahun 1975 (Tentang Pelaksanaan Undang-Undang No. 1 Tahun 1974).¹⁸

Berdasarkan keterangan diatas, dapat diambil kesimpulan bahwa perkawinan tidak tercatat termasuk salah satu perbuatan hukum yang kurang dikehendaki oleh undang-undang (pemerintah).

D. KUA dan BP4 (Badan Penasehatan, Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan)

¹⁶ Jaih Mubarak, *Op.cit*, hlm.87.

¹⁷ Moh Idris Ramulyo, *Op.cit*, hlm 226

¹⁸ Mukhlisin Muzarie, *loc.cit*.

Menurut konsiderasi Keputusan Komisi A Musyawarah Nasional BP4 XII poin (b) disebutkan bahwa BP4 adalah lembaga semi resmi yang bertugas membantu Kementerian Agama dalam meningkatkan mutu perkawinan dengan mengembangkan keluarga sakinah. BP4 sendiri merupakan singkatan dari Badan Penasihat, Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan.¹⁹ Sebelumnya artinya tidak seperti itu, singkatan BP4 adalah Badan Penasihat Perkawinan, Perselisihan dan Perceraian. Namun sejak Munas BP4 XII di Jakarta pada tanggal 2-5oktober 2001 pengertian BP4 yang tercantum dalam Anggaran Dasar telah mengalami perubahan seperti yang sekarang ini.

Mengapa perlu diadakan perubahan nama, ini semata-mata didasarkan pertimbangan demi peningkatan kinerja dan menyesuaikan diri dengan tujuan dibentuknya BP4. Menurut pasal 3 Anggaran Dasar, BP4 bersifat profesi sebagai pengemban tugas dan mitra kerja Kementerian Agama dalam mewujudkan keluarga yang sakinah.

Menurut pasal 4 Anggaran Dasar, BP4 berdasarkan Islam dan berasaskan Pancasila, sedangkan menurut pasal 5 Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga, tujuan didirikannya organisasi BP4 adalah untuk mempertinggi berkaitan dengan mutu perkawinan guna mewujudkan keluarga sakinah sesuai dengan ajaran islam untuk mencapai masyarakat yang maju, mandiri, sejahtera materiil dan spiritual.

¹⁹ Depag RI, *Tanya Jawab Seputar Keluarga Sakinah*, Jawa Tengah: *Proyek Pembinaan Keluarga Sakinah* Kanwil Depag Propinsi Jawa Tengah, 2004, hlm.46.

Dalam rangka mencapai tujuan diatas upaya-upaya pokok yang dilakukan BP4 sesuai dengan pasal 6 Anggaran Dasar, BP4 mempunyai pokok-pokok upaya dan usaha sebagai berikut :

1. Memberikan bimbingan dan penasihatn serta penerangan mengenai nikah, talak, cerai dan rujuk kepada masyarakat baik perorangan maupun kelompok.
2. Memberikan bimbingan dan penyuluhan agama, UU Perkawinan, Hukum Munakahat, UU Peradilan Agama, Kompilasi Hukum Islam, UU No. 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat, UU No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Haji dan Umroh dan lain-lain yang berkaitan dengan hukum keluarga dan adat istiadat (*Ahwal Al-Syakshiyah*).
3. Memberikan bantuan dalam mengatasi masalah perkawinan, keluarga dan perselisihan rumah tangga. Menurunkan terjadinya perselisihan serta perceraian, poligami yang tidak bertanggung jawab, pernikahan dibawah umur dan pernikahan tidak tercatat.
4. Bekerjasama dengan instansi, lembaga dan organisasi yang memiliki kesamaan tujuan baik didalam negeri maupun diluar negeri.
5. Menerbitkan dan menyebarluaskan Majalah Perkawinan dan Keluarga, buku, brosur-brosur dan media elektronik yang dianggap perlu.
6. Membantu penyelenggaraan kursus calon pengantin, penataran/pelatihan, diskusi, seminar dan kegiatan-kegiatan sejenis yang berkaitam dengan perkawinan dan keluarga.

7. Menyelenggarakan pendidikan keluarga untuk peningkatan, penghayatan dan pengamalan nilai-nilai keagamaan, ketaqwaan dan *akhlaqul karimah* dalam rangka membina keluarga sakinah.
8. Berperan serta aktif dalam kegiatan lintas sektoral yang bertujuan membina keluarga sejahtera.
9. Meningkatkan upaya pemberdayaan ekonomi keluarga.
10. Upaya dan usaha lain yang dipandang perlu dan bermanfaat untuk kepentingan organisasi serta bagi kebahagiaan dan kesejahteraan keluarga.

Diantara 10 tugas pokok BP4 itu yang secara kontinyu telah dilakukan selama ini baru dua tugas pokok, yaitu : (1). Memberikan bimbingan dan penasihatn perkawinan serta penerangan mengenai nikah, talak, cerai dan rujuk (NTRC) kepada masyarakat baik perorangan maupun kelompok. (2). Memberikan bantuan dalam mengatasi masalah perkawinan, keluarga dan perselisihan rumah tangga, menurunkan terjadinya perselisihan serta perceraian, poligami yang tidak bertanggung jawab, pernikahan dibawah umur dan pernikahan yang tidak tercatat.²⁰

Tidak efektifnya kinerja dari BP4 ini dikarenakan munculnya UU PNPB pada awal tahun 2000 berikut peraturan pemerintahnya, yang sebagian dari peraturan dan UU tersebut memutus aliran dana pencatatan nikah dan rujuk bagi kegiatan-kegiatan yang diselenggarakan oleh BP4 dan badan-badan semi resmi yang bekerjasama dengan Kementerian Agama lainnya, termasuk didalamnya pencabutan tentang aturan biaya '*bedolan*' pada tahun 1998,

²⁰ Depag RI, *Op.Cit*, hlm 46-49

meskipun sampai sekarang pungutan bedolan masih berlangsung secara sembunyi-sembunyi.