

**KEANEKARAGAMAN PENCATATAN PERNIKAHAN
WANITA HAMIL DI KUA KECAMATAN DI
PONOROGO DALAM PERSPEKTIF DISKRESI
(Studi Kasus Pencatatan Pernikahan Wanita Hamil di
KUA Kecamatan Ngrayun, KUA Kecamatan Sawoo, dan
KUA Kecamatan Slahung)**

TESIS



Oleh:

**Mohamad Thohari
NIM 212316006**

**PROGRAM MAGISTER
PROGRAM STUDI HUKUM KELUARGA ISLAM
PASCASARJANA
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI PONOROGO
2020**

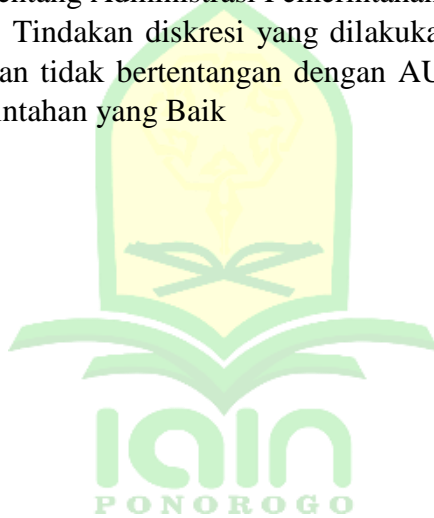
ABSTRAK

Thohari, Mohamad, 2020. Keanekaragaman Pencatatan Pernikahan Wanita Hamil Di KUA Kecamatan di Ponorogo dalam Perspektif Diskresi. (Studi Kasus di KUA Kecamatan Ngrayun, KUA Kecamatan Sawoo, KUA Kecamatan Slahung). Tesis. Program Study Ahwal Shakhṣiyyah Program Pascasarjana Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Ponorogo. Pembimbing Prof. Dr. H. Abdul Mun'im, M.Ag.

Kata Kunci : Pencatatan Pernikahan, Wanita Hamil, Diskresi. Pencatatan perkawinan merupakan salah satu prinsip hukum perkawinan nasional yang bersumber pada UU No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan. Dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia, eksistensi prinsip pencatatan perkawinan terkait dengan administrasi. Pencatatan pernikahan telah diatur sedemikian rupa dengan ketentuan yang baku sebagai pedoman bagi petugas agar pencatatan dapat terlaksana dengan tetib, akuntabel dan memiliki kepastian hukum. Namun demikian, dalam pencatatan pernikahan wanita hamil di KUA Kecamatan di Ponorogo, nampak terjadi keanekaragaman. Keanekaragaman ini timbul karena adanya tindakan Kepala KUA Kecamatan atas inisiatif sendiri diluar ketentuan yang berlaku. Penelitian ini dilakukan untuk mengklasifikasi keanekaragaman pencatatan pernikahan wanita hamil di KUA kecamatan di Ponorogo, dan mengetahui legalitas tindakan kepala KUA kecamatan dalam keanekaragaman pencatatan tersebut dari perspektif kekuasaan diskresi.

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif. Berdasarkan jenisnya termasuk penelitian lapangan (*field research*). Metode pengumpulan data yang digunakan adalah metode observasi dan interview. Subyek penelitian dan informannya kepala KUA kecamatan Ngrayun, kepala KUA kecamatan Sawoo, dan kepala KUA kecamatan Slahung. Teknik analisis data diawali

dengan pengecekan keabsahan data menggunakan kejujuran peneliti dan teknis diskusi. Untuk analisa data dalam penelitian ini menggunakan teori kekuasaan diskresi. Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan dapat ditarik kesimpulan bahwa pencatatan pernikahan wanita hamil dapat diklasifikasikan menjadi dua, yaitu dalam pelaksanaan pemeriksaan kehamilan calon istri dan pria yang akan menikah dengan wanita hamil tersebut. Dalam hal ini, kepala KUA kecamatan telah melakukan tindakan diskresi sesuai ketentuan UU Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan pasal 23 huruf a dan huruf c. Tindakan diskresi yang dilakukan kepala KUA tersebut sah dan tidak bertentangan dengan AUPB (Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik



التجريد

طهاري، محمد، ٢٠٢٠. التنوع في تسجيل زواج النساء الحوامل في إدارة الشؤون الدينية (KUA) في المنطقة الفرعية في بونوروغو من منظور التقدير (دراسة حالة في إدارة الشؤون الدينية عرايون، إدارة الشؤون الدينية ساوو، و إدارة الشؤون الدينية سلاهونج). أطروحة. برنامج الأحوال الشخصية للدراسات العليا بالجامعة الإسلامية الحكومية (IAIN) بونوروغو. المشرف الأستاذ الدكتور. عبد المنعم ، الماجستير، الحاج

الكلمات المفتاحية: تسجيل الزواج، النساء الحوامل، تقدير.

تسجيل الزواج هو أحد مبادئ قانون الزواج الوطني الصادر من القانون رقم (١) لسنة ١٩٧٤ في الزواج. في القوانين الإندونيسية، وجود مبدأ تسجيل الزواج يتعلّق بالإدارة وحدّها. تم ترتيب تسجيل الزواج بطريقة تتضمن أحكاماً قياسية كمبدأ توجيهي للضباط بحيث يمكن إجراء التسجيل مرتباً موثقاً وليس هناك أيّ لبس. ومع ذلك، تعدّد و تنوع تسجيل زواج النساء الحوامل في إدارة الشؤون الدينية (KUA) في بونوروغو. هذا التنوع بسبب تصرفات رئيس إدارة الشؤون الدينية (KUA) بمبادرته الخاصة

خارج الأحكام الجارية.

غرض هذا البحث هو لتصنيف تنوع تسجيل زواج النساء الحوامل في إدارة الشؤون الدينية (KUA) في المنطقة الفرعية في بونوروغو ولمعرفة مشروعية أفعال القانونية من رئيس إدارة الشؤون الدينية (KUA) في المنطقة الفرعية في تنوع التسجيل من منظور السلطة التقديرية.

هذا البحث هو بحث نوعي. بناءً على النوع بما في ذلك البحث الميداني (البحث الميداني). طرق جمع البيانات المستخدمة هي طرق الملاحظة والمقابلة. وكان موضوع البحث والمخبرين رئيس إدارة الشؤون الدينية عرايون، ورئيس إدارة الشؤون الدينية ساوو، ورئيس رئيس إدارة الشؤون الدينية سلاهونج. تبدأ تقنية تحليل البيانات بالتحقق من صحة البيانات باستخدام صدق الباحثين والمناقشات الفنية. لتحليل البيانات استخدمت هذه الدراسة بالنظرية السلطة التقديرية. واستناداً إلى البحث الذي تم إجراؤه، يمكن الاستنتاج أنه يمكن تصنيف تسجيل زواج المرأة الحامل إلى قسمين، وهما في إجراء فحص الحمل للزوجة المرتقبة والرجل الذي سيتزوج المرأة الحامل. في هذه الحالة، قام رئيس إدارة الشؤون الدينية في المنطقة الفرعية بعمل

تقديري وفقاً لأحكام القانون رقم ٣٠ لعام ٢٠١٤ في إدارة
الحكومة المادة ٢٣ (أ) و (ج). إن عمل السلطة التقديرية من
رئيس إدارة الشؤون الدينية قانوني ولا يتعارض بالمبادئ العامة
للحكم الرشيد (AUPB)





KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA
INSITUT AGAMA ISLAM NEGERI PONOROGO

PASCASARJANA
Tenkreditasi B sesuai SK BAN-PT Nomor: 2619/SKIBAN-PT/Ak-SURV/PT/XI/2016
Alamat: Jl. Pramuka 156 Ponorogo 63471 Telp. (0352) 481277 Fax. (0352) 461893
Website: www.iainponorogo.ac.id Email: pascasarjana@stainponorogo.ac.id

Kepada Yth.
Direktur Pascasarjana
Program Studi Ahwal Syakhshiyah
Institut Agama Islam Negeri Ponorogo
Di Ponorogo

NOT A PERSETUJUAN

Assalamu 'alaikum warahmatullahi wabarakatuh

Setelah membaca, meneliti, membimbing dan melakukan perbaikan
seperlunya, tesis saudara:

Nama : Mohamad Thohari
NIM : 212316006
Prodi : Ahwal Syakhshiyah
Dengan judul : Keanekaragaman Pencatatan Pernikahan Wanita Hamil di
KUA Kecamatan di Ponorogo Dalam Perspektif Diskresi
(Studi Kasus Pencatatan Pernikahan Wanita Hamil di KUA
Kecamatan Ngrayun, KUA Kecamatan Sawoo, dan KUA
Kecamatan Slahung)

telah kami setuju dan dapat memenuhi tugas akhir dalam menempuh program
pascasarjana (S2) Program Studi Ahwal Syakhshiyah IAIN Ponorogo.

Dengan ini kami ajukan tesis tersebut pada sidang tesis yang diselenggarakan
oleh tim penguji sebagaimana ditetapkan oleh Direktur pascasarja.

Wassalamu 'alaikum warahmatullahi wabarakatuh

Ponorogo, 15 Mei 2020
Pembimbing

Prof. Dr. H. Abdul Mun'im, M.Ag



KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI PONOROGO
PASCASARJANA


Terakreditasi B sesuai SK BAN-PT Nomor: 2619/SK/BAN-PT/AB-SURV/PT/XI/2016
Alamat: Jl. Pramuka 156 Ponorogo 63471 Telp. (0332) 481277 Fax. (0332) 461893
Website: www.iainponorogo.ac.id Email: pascasarjana@iainponorogo.ac.id

PERSETUJUAN DAN PENGESAHAN TESIS

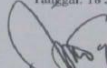
Tesis yang berjudul "Keekaragaman Pencatatan Pernikahan Wanita Hamil di KUA Kecamatan di Ponorogo Dalam Perspektif Diskresi (Studi Kasus Pencatatan Pernikahan di KUA)" yang ditulis oleh Mohamad Thohari, NIM: 212316006, telah dipertahankan di depan dewan penguji Tesis, dan telah diperbaiki sesuai saran-saran Tim Penguji pada ujian Tesis Jum'at, 5 Juni 2020.

TIM PENGUJI:

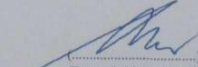
1. Ketua Sidang:
Dr. Luhur Prasetyo, S.Ag., M.E.I
Nip. 197801122006041002


(.....)
Tanggal: 18 Juni 2020

2. Penguji I:
Dr. Aksin, S.H., M.Ag.
Nip. 197407012005011004


(.....)
Tanggal: 18 Juni 2020

3. Penguji II:
Prof. Dr. KH. Abdul Mun'im, M.Ag.
Nip. 195611071994031001


(.....)
Tanggal: 18 Juni 2020

Ponorogo, 18 Juni 2020

Pengesahkan,
Dekan Pascasarjana IAIN Ponorogo



Dr. Aksin, S.H., M. Ag
Nip. 197407012005011004

SURAT PERSETUJUAN PUBLIKASI

Sebagai civitas akademik Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Ponorogo, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Mohamad Thohari

NIM : 212316006

Program Studi : Hukum Keluarga Islam

Fakultas : Syari'ah

Judul Tesis : Keanekaragaman Pencatatan Pernikahan Wanita Hamil di KUA Kecamatan Dalam Perspektif Diskresi (Studi Kasus di KUA Kecamatan Ngrayun, KUA Kecamatan Sawoo, dan KUA Kecamatan Slahung)

Menyatakan bahwa naskah skripsi/thesis telah diperiksa dan disahkan oleh dosen pembimbing. Selanjutnya saya bersedia naskah tersebut dipublikasikan oleh perpustakaan IAIN Ponorogo yang dapat diakses di etheses.iainponorogo.ac.id. Adapun isi dari keseluruhan tulisan tersebut sepenuhnya menjadi tanggung jawab dari penulis.

Demikian pernyataan saya untuk dapat dipergunakan semestinya.

Ponorogo, 16 Mei 2020



Mohamad Thohari

NIM. 212316006



KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI PONOROGO
PASCASARJANA

Terakreditasi : B sesuai SK BAN-PT Nomor: 2619/SKJIBAN-PT/Ak-SURV/PT/XI/2016
Alamat: Jl. Pramuka 156 Ponorogo 63471 Telp. (0352) 481277 Fax. (0352) 461893
Website: www.iainponorogo.ac.id Email: pascasatjana@stainponorogo.ac.id

PERNYATAAN KEASLIAN TULISAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Mohamad Thohari
NIM. : 212316006
Program studi : Ahwal Shakhshiyah
Jurusan : Program pascasarjana
Judul : Keaneekaragaman Pencatatan Pernikahan Wanita Hamil Di KUA Kecamatan di Ponorogo Dalam Perspektif Diskresi (Studi Kasus Pencatatan Pernikahan Wanita Hamil di KUA Kecamatan Ngrayun, KUA Kecamatan Sawoo, dan KUA Kecamatan Slahung)

Dengan ini menyatakan dengan sebenarnya bahwa tesis yang saya tulis ini benar benar merupakan karya sendiri, bukan merupakan pengambilalihan tulisan atau plagiasi pikiran orang lain yang saya akui sebagai hasil tulisan saya atau pikiran saya sendiri.

Apabila di kemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan tesis ini hasil jiplakan, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan saya tersebut.



Ponorogo, 15 Mei 2020

Penulis,

Mohamad Thohari
212316006

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL DALAM	ii
PERNYATAAN KEASLIAN.....	iii
PERSETUJUAN PEMBIMBING.....	iv
KEPUTUSAN DEWAN PENGUJI.....	v
KATA PENGANTAR	vi
ABSTRAK.....	viii
DAFTAR ISI.....	xiii
PEDOMAN TRANSLITERASI.....	xv

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah.....	12
C. Tujuan Penelitian	12
D. Manfaat Penelitian	13
E. Kajian Terdahulu	14
F. Metode Penelitian	15
G. Sistematika Pembahasan	16

BAB II DISKRESI DAN PENCATATAN NIKAH

A. Pengertian Diskresi	19
B. Latar Belakang dan Kekuasaan Diskresi.....	23
C. Bentuk/Model Diskresi	31
D. Syarat Diskresi	34
E. Tata Cara Pencatatan Nikah	43

**BAB III PENCATATAN PERNIKAHAN WANITA
HAMIL DI KUA KECAMATAN DI PONOROGO**

- A. Deskripsi Umum Obyek Penelitian..... 53
- B. Deskripsi Hasil Penelitian Pencatatan
Wanita Hamil76

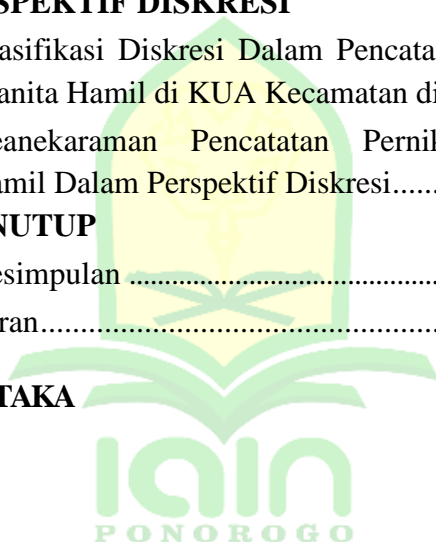
**BAB IV KEANEKARAGAMAN PENCATATAN
PERNIKAHAN WANITA HAMIL DI KUA
KECMATAN DI PONOROGO DALAM
PERSPEKTIF DISKRESI**

- A. Klasifikasi Diskresi Dalam Pencatatan Pernikahan
Wanita Hamil di KUA Kecamatan di Ponorogo 95
- B. Keanekaraman Pencatatan Pernikahan Wanita
Hamil Dalam Perspektif Diskresi..... 101

BAB VII PENUTUP

- A. Kesimpulan 118
- B. Saran..... 120

DAFTAR PUSTAKA



PEDOMAN TRANSLITERASI

Transliterasi ialah pemindahan tulisan dari teks Arab ke tulisan latin dengan mengacu pada standar *International Arabic Romanization*. Transliterasi tesis ini, baik pada keseluruhan kata, kalimat, dan ungkapan wajib mengacu dan memedomani standar tersebut secara baku dan konsisten demi menjadi tradisi akademik. Setiap kata, kalimat, dan ungkapan yang ditransliterasikan harus ditulis miring (*italic*). Teks Arab untuk nama orang, tempat, atau lainnya tetap dilakukan transliterasi tanpa ditulis miring ketika belum menjadi tren atau belum terserap ke dalam kamus bahasa Indonesia.

A. Penyesuaian Perubahan Huruf

Huruf Arab	Huruf Latin	Contoh	Transliterasi
ء	'	سأل	<i>sa'ala</i>
ب	<i>b</i>	بدل	<i>badala</i>
ت	<i>t</i>	تمر	<i>tamr</i>
ث	<i>th</i>	ثورة	<i>thawrah</i>
ج	<i>j</i>	جمال	<i>jamāl</i>
ح	<i>ḥ</i>	حديث	<i>ḥadīth</i>
خ	<i>kh</i>	خالد	<i>khālīd</i>

د	<i>d</i>	ديوان	<i>dīwān</i>
ذ	<i>dh</i>	مذهب	<i>madhhab</i>
ر	<i>r</i>	رحمن	<i>raḥmān</i>
ز	<i>z</i>	زمزم	<i>zamzam</i>
س	<i>s</i>	سراب	<i>sarāb</i>
ش	<i>sh</i>	شمس	<i>shams</i>
ص	<i>ṣ</i>	صبر	<i>ṣabr</i>
ض	<i>ḍ</i>	ضمير	<i>ḍamīr</i>
ط	<i>ṭ</i>	طاهر	<i>ṭāhir</i>
ظ	<i>ẓ</i>	ظهر	<i>ẓuhr</i>
ع	<i>‘</i>	عبد	<i>‘abd</i>
غ	<i>gh</i>	غيب	<i>ghayb</i>
ف	<i>f</i>	فقه	<i>fiqh</i>
ق	<i>q</i>	قاضي	<i>qāḍī</i>
ك	<i>k</i>	كأس	<i>ka’s</i>
ل	<i>l</i>	لبن	<i>laban</i>
م	<i>m</i>	مزمار	<i>mizmār</i>
ن	<i>n</i>	نوم	<i>nawm</i>
هـ	<i>h</i>	هبط	<i>habaṭa</i>

و	w	وصل	<i>waṣala</i>
ی	y	يسار	<i>yasār</i>

B. Vokal Pendek

Huruf Arab	Huruf Latin	Contoh	Transliterasi
َ	a	فعل	<i>fa'ala</i>
ِ	i	حسب	<i>ḥasiba</i>
ُ	u	كتب	<i>kutiba</i>

C. Vokal Panjang

Huruf Arab	Huruf Latin	Contoh	Transliterasi
ا, آ, إ	<i>ā</i>	قضی, كاتب	<i>kātib, qaḍā</i>
ي	<i>ī</i>	كریم	<i>karīm</i>
و	<i>u</i>	حروف	<i>ḥuruf</i>

D. Diftong

Huruf Arab	Huruf Latin	Contoh	Transliterasi
وْ	<i>aw</i>	قول	<i>qawl</i>
يْ	<i>ay</i>	سيف	<i>sayf</i>
يِي	<i>iyy (shiddah)</i>	غنيّ	<i>ghaniyy</i>
وْوْ	<i>uww (shiddah)</i>	عدوّ	<i>'aduww</i>
يِي	<i>ī (nisbah)</i>	الغزاليّ	<i>al-Ghazālī</i>

E. Pengecualian

1. Huruf Arab ء (*hamzah*) pada awal kata ditransliterasikan menjadi a, bukan 'a. Contoh:

أكبر, transliterasinya: *akbar*, bukan 'akbar.

2. Huruf Arab (tā' marbutah) pada kata tanpa (*al*) yang bersambung dengan perkataan lain ditransliterasikan menjadi 't'. Contoh: وزارة التعليم ,

transliterasinya: *Wizārat al- Ta' līm*, bukan *Wizārah al Ta' līm*. Namun, jika ada kata yang menggunakan (*al*) pada perkataan tunggal atau perkataan terakhir, tā' marbutah ditransliterasikan pada 'h', contoh:

- a. المكتبة المنيرية al-Maktabah al-Munīriyyah
- b. قلعة *Qal'ah*
- c. دار وهبة Dār Wahbah

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam Islam secara umum seorang pria atau wanita dapat menikah dengan siapa saja yang dikehendaki sepanjang bukan mahram. Namun persoalan hukum muncul ketika seorang perempuan yang belum bersuami telah hamil terlebih dahulu dan belum menikah, bolehkah dia menikah atau harus menunggu melahirkan. Problem ini di Indonesia telah terjawab dengan keluarnya KHI (Kompilasi Hukum Islam) yang di dalamnya terdapat ketentuan yang mengatur tentang kawin hamil. Pada pasal 53 disebutkan wanita hamil dapat dinikahkan dengan pria yang menghamili.¹ Dalam hal keabsahan anak disebutkan dalam Pasal 99 KHI, bahwa anak yang lahir dalam atau akibat pernikahan yang sah adalah anak sah.² Dengan demikian anak yang lahir dari pasangan kawin hamil

¹ Kementerian Agama RI, *Undang Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Pernikahan Dan Peraturan Pemeerintah Nomor 9 Tahun 1975 Serta Kompilasi Hukum Islam di Indonesia* (Jakarta:Dirjen Bimas Islam dan Penyelenggaraan Haji,2004), 147.

² *Ibid.*, 165.

adalah anak sah dari pasangan tersebut karena lahir dalam ikatan pernikahan sah.

Aturan hukum Islam tentunya tidak dapat lepas dari ketentuan *maqāṣid al-sharī'ah* termasuk Pasal 53 KHI Nurul Huda dalam tulisannya yang berjudul Kawin Hamil Dalam Kompilasi Hukum Islam Tinjauan *Maqāṣid al-Sharī'ah*, berpendapat bahwa aturan kawin hamil dalam KHI sesuai dengan *maqāṣid al-sharī'ah* terutama *hifẓ al-nasl*. Aturan ini mempunyai orientasi jangka panjang berupa pemeliharaan terhadap keturunan. Dari sisi lain ia berpendapat bahwa dalam Pasal 53 KHI berlaku asas *lex specialis derogat legi generali*, yang berarti penerapan hukum yang bersifat dan berlaku khusus bisa mengesampingkan penerapan hukum yang bersifat umum. Dalam kasus ini pria yang menikahi bukan pria pada umumnya tapi berlaku ketentuan khusus yakni pria yang menghamili.³

Agar dapat memiliki fungsi secara nyata di masyarakat suatu aturan memerlukan adanya penegakan hukum. Sebagaimana pendapat Jimly Assidiqi bahwa

³ Nurul Huda, "Kawin Hamil Dalam Kompilasi Hukum Islam", *Ishraqi*, Vol 5 No. 1 Januari – Juni 2009, 38.

penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam lalu lintas atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.⁴ Masalah penegakan hukum merupakan masalah yang berkaitan dengan keberadaan hukum dan manusia. Hukum tidak mungkin dapat merealisasikan sendiri kehendak-kehendaknya, karena ia hanya berupa kaidah. Oleh karena itu, dibutuhkan kehadiran manusia (aparatus penegak hukum) untuk mewujudkan kehendak hukum. Dengan cara memandang hukum seperti itu, maka penegakan hukum (*law enforcement*) tidak sekedar penegakan mekanisme formal dari suatu aturan hukum, tapi juga mengupayakan perwujudan nilai-nilai keutamaan yang terkandung dalam kaidah hukum tersebut. Penegakan hukum yang hanya mengandalkan prosedur formal, tanpa mengaitkannya secara langsung dengan spirit yang melatarbelakangi lahirnya kaidah-kaidah hukum, membuat proses penegakan hukum dengan cara yang mekanistik. Padahal

⁴ Jimly Asshiddiqie, "Penegakan Hukum", 3 dalam http://jimly.com/makalah/namafile/56/Penegakan_Hukum.pdf. diakses tanggal 20 Desember 2019.

tuntutan hukum bukan hanya pada pelebagaan prosedur dan mekanismenya, tapi juga pada penerapan substantifnya.⁵

Orang sering terjebak dogmatisme dan berpikir sederhana. Seolah jika sudah berbicara tentang penegakan hukum, urusan beres, hukum sudah dijalankan, undang-undang sudah diterapkan, dan utang sebagai negara hukum sudah dilunasi. Sikap ini dapat berakibat luas, yaitu membangkitkan harapan keliru terhadap hukum. Sebaiknya publik diajak untuk lebih cerdas dengan mengatakan, menegakkan hukum tidak sama dengan menerapkan undang-undang dan prosedur. Penegakan hukum adalah lebih daripada itu. Kualitas dan intensitas penegakan hukum dapat berbeda-beda.⁶ Supremasi hukum mengandung makna supremasi nilai. Ini berarti, supremasi hukum pada hakikatnya mengandung makna, bahwa dalam berkehidupan kebangsaan harus dijunjung tinggi nilai-nilai substansial yang menjiwai hukum dan menjadi tuntutan masyarakat, antara lain tegaknya nilai keadilan,

⁵ Bambang Sutyoso, *Metode Penemuan Hukum* (Yogyakarta: UII Press, 2012), 33.

⁶ Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum Progresif* (Jakarta: Kompas, 2010), 73.

kebenaran, kejujuran, dan kepercayaan antara sesama.⁷

Ditinjau dari sudut subjeknya, penegakan hukum itu dapat dilakukan oleh subjek yang luas dan dapat pula diartikan sebagai upaya penegakan hukum oleh subjek dalam arti yang terbatas atau sempit. Dalam arti luas, proses penegakan hukum itu melibatkan semua subjek hukum dalam setiap hubungan hukum. Siapa saja yang menjalankan aturan normatif atau melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu dengan mendasarkan diri pada norma aturan hukum yang berlaku, berarti dia menjalankan atau menegakkan aturan hukum. Dalam arti sempit, dari segi subjeknya itu, penegakan hukum itu hanya diartikan sebagai upaya aparaturnya penegakan hukum tertentu untuk menjamin dan memastikan bahwa suatu aturan hukum berjalan sebagaimana seharusnya. Dalam memastikan tegaknya hukum itu, apabila diperlukan, aparaturnya penegak hukum itu diperkenankan untuk menggunakan daya paksa. Pengertian penegakan hukum itu dapat pula ditinjau dari sudut objeknya, yaitu dari segi hukumnya. Dalam hal ini, pengertiannya juga mencakup

⁷ Barda Nawasi Arief, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Kejahatan* (Jakarta:Prenada Media Group, 2008), 12.

makna yang luas dan sempit. Dalam arti luas, penegakan hukum itu mencakup pula nilai-nilai keadilan yang terkandung di dalamnya bunyi aturan formal maupun nilai-nilai keadilan yang hidup dalam masyarakat. Tetapi, dalam arti sempit, penegakan hukum itu hanya menyangkut penegakan peraturan yang formal dan tertulis saja.⁸

Dalam hal pernikahan, pencatatan nikah di KUA Kecamatan yang dilaksanakan oleh penghulu merupakan suatu bentuk penegakan hukum pernikahan. Sebagaimana diatur dalam Keputusan Menteri Agama RI No. 11 Tahun 2007 tentang Pencatatan Nikah Pasal 9, bahwa sebelum akad nikah calon mempelai dan wali harus diperiksa oleh penghulu untuk memastikan ada atau tidak halangan untuk menikah.⁹

Pernikahan pasangan yang hamil sebelum nikah di Ponorogo disinyalir terus meningkat, sebagaimana diberitakan dalam media online compas.com. Hal tersebut diketahui dari banyaknya permohonan dispensasi nikah ke

⁸ Asshiddiqie, Penegakan, 4.

⁹ *Himpunan Peraturan Seputar Kepenghuluan* (Surabaya: Kanwil Kementerian Agama Provinsi Jawa timur, 2007), 53.

Pengadilan Agama. Abdullah Shafwandi Pejabat Humas Pengadilan Agama Ponorogo mengatakan 90 persen orang tua yang mengajukan permohonan anak menikah di bawah umur ke Pengadilan Agama lantaran anaknya sudah hamil terlebih dahulu.¹⁰

Berbeda dengan hal di atas, di KUA Kecamatan Ngrayun calon mempelai yang hamil dapat diketahui dari surat keterangan sehat yang dilampirkan dalam persyaratan nikah oleh calon mempelai perempuan, tidak terbatas pada mereka yang usianya di bawah umur saja. Menurut Misbahul Munir penghulu KUA Kecamatan Ngrayun pada bulan Januari 2018 calon pengantin wanita yang hamil jumlahnya mencapai 7 orang.¹¹ Fenomena kawin hamil tentunya juga terjadi di beberapa KUA lainnya di wilayah Ponorogo dengan jumlah yang bervariasi. Aturan hukum yang mengatur tentang kawin hamil sudah jelas yakni Kompilasi Hukum Islam pada Pasal 53. Dalam aturan tersebut disebutkan bahwa wanita hamil dapat dinikahkan dengan pria yang menghamili.

KUA Kecamatan di Ponorogo dalam pelaksanaan

¹⁰ <https://regional.kompas.com> (Oktober, 2016).

¹¹ Misbahul Munir, *wawancara*, Ponorogo, 2 Maret 2018.

pencatatan pernikahan wanita hamil ada perbedaan antara KUA satu dengan yang lain. Di KUA Kecamatan Ngrayun sebagaimana disampaikan oleh Kepala KUA Kecamatan Ngrayun saudara Auliyau Shofi penghulu mengharuskan calon suami untuk membuat pernyataan bahwa dia adalah pria yang menghamili calon istrinya apabila istri yang mau dinikahi dalam keadaan hamil.¹² Sukron Abud Haris Kepala KUA Kecamatan Sawoo menjelaskan di KUA Kecamatan Sawoo Penghulu dapat mengetahui adanya kehamilan dari calon mempelai perempuan dengan melihat surat keterangan sehat dari dokter yang di situ tercantum tentang kondisi kehamilan calon mempelai perempuan. Namun demikian dalam pencatatan nikah penghulu KUA Kecamatan Sawoo tidak mensyaratkan adanya surat pernyataan dari calon suami bahwa ia adalah pria yang menghamili, apabila akan menikah dengan wanita yang diketahui hamil.¹³ Sedangkan di KUA Kecamatan Slahung sebagaimana disampaikan oleh Tri Uganda Cahyana Kepala KUA Kecamatan Slahung bahwa kehamilan calon mempelai yang akan menikah baru

¹² Auliyau Shofi, *wawancara*, Ponorogo, 2 Maret 2018.

¹³ Syukron Abdul Haris, *wawancara*, Ponorogo, 4 Maret 2018.

diketahui jika ada informasi dari para pihak misalnya keluarga calon mempelai atau tokoh masyarakat. Sebab dalam surat keterangan sehat yang dikeluarkan oleh Puskesmas Kecamatan Slahung tidak tercantum tentang kondisi kehamilan calon mempelai perempuan. Dalam pencatatan nikah, penghulu KUA Kecamatan Slahung juga tidak mensyaratkan adanya surat pernyataan bagi calon mempelai laki-laki bahwa ia adalah pria yang menghamili jika calon mempelai perempuan yang akan dinikah diketahui dalam kondisi hamil.¹⁴

Perbedaan dalam pelaksanaan pencatatan pernikahan wanita hamil menunjukkan adanya kebebasan dalam pengambilan tindakan dalam pelaksanaan pencatatan pernikahan wanita hamil yang dilakukan oleh Kepala KUA Kecamatan. Dalam kondisi normal perbedaan dalam pelaksanaan pencatatan nikah ini tidak akan terjadi sebab pelaksanaan pencatatan nikah telah diatur dalam Peraturan Menteri Agama beserta petunjuk teknisnya. Namun sebagai bagian dari bentuk pelayanan *public* pelayanan pencatatan nikah harus mampu memberikan *service* yang baik kepada masyarakat. Dalam

¹⁴ Tri Uganda Cahyana, *wawancara*, Ponorogo, 5 Maret 2018.

kondisi tertentu sebagaimana disebutkan SF Marbun dalam bukunya *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, bahwa agar *service* publik dapat dilaksanakan dan mencapai hasil maksimal, kepada administrasi negara diberikan suatu kemerdekaan tertentu untuk bertindak atas inisiatif sendiri menyelesaikan berbagai permasalahan pelik yang membutuhkan penanganan secara cepat. Sementara terhadap permasalahan itu tidak ada, atau masih belum dibentuk suatu dasar hukum penyelesaiannya oleh lembaga legislatif. Kemerdekaan tersebut di dalam Hukum Administrasi Negara (HAN) dikenal dengan sebutan *pouvoir discretionnaire* (Perancis) ataupun *Freies Ermessen* (Jerman).¹⁵ Menurut S. Prajudi Atmosudirjo kebebasan bertindak atau mengambil keputusan dari para pejabat administrasi negara yang berwenang dan berwajib menurut pendapatnya sendiri disebut diskresi.¹⁶ Menurut Benyamin, diskresi didefinisikan sebagai kebebasan pejabat mengambil keputusan menurut pertimbangannya

¹⁵ SF Marbun dkk, *Dimensi-Dimensi pemikiran Hukum Administrasi Negara* (Yogyakarta: UII Press, 2004), 73.

¹⁶ S. Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994),

sendiri. Dengan demikian, menurutnya setiap pejabat publik memiliki kewenangan diskresi.¹⁷ Penegakan hukum sebagai suatu proses, pada hakikatnya merupakan penerapan diskresi yang menyangkut membuat keputusan yang tidak secara ketat diatur oleh kaidah hukum, akan tetapi mempunyai unsur penilaian pribadi.¹⁸

Dengan demikian perbedaan dalam pelaksanaan pencatatan pernikahan wanita hamil antara KUA Kecamatan yang satu dengan KUA Kecamatan lainnya di Ponorogo tidak lepas dari tindakan diskresi Kepala KUA Kecamatan dalam pencatatan pernikahan wanita hamil. Dalam negara hukum semua tindakan tentu harus sesuai dengan aturan yang berlaku. Demikian halnya berbagai tindakan kepala KUA kecamatan dalam pencatatan pernikahan wanita hamil. Selanjutnya tesis ini akan meneliti tentang keanekaragaman pelaksanaan pencatatan pernikahan wanita hamil di KUA Kecamatan di Ponorogo, dengan pendekatan diskresi untuk mengetahui argumen

¹⁷ Eri Yulikhshan, *Keputusan Diskresi Dalam dinamika pemerintahan* (Yogyakarta: CV Budi Utama, 2016), 3

¹⁸ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum* (Depok: Rajawali Pers, 1983), 7.

yuridis dan legalitas tindakan kepala KUA kecamatan dalam keanekaragaman pelaksanaan pencatatan pernikahan wanita hamil di KUA kecamatan di Ponorogo dari perspektif diskresi.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana klasifikasi keanekaragaman pencatatan pernikahan wanita hamil di KUA Kecamatan di Ponorogo ?
2. Mengapa terjadi keanekaragaman pencatatan pernikahan wanita hamil di KUA Kecamatan di Ponorogo dan bagaiman legalistas tindakan kepala KUA kecamatan dalam pencatatan tersebut dalam perspektif diskresi ?

C. Tujuan Penelitian

1. Mengklasifikasikan keanekaragama pencatatan pernikahan wanita hamil yang terjai di KUA Kecamatan di Ponorogo.
2. Mendalami argument yuridis dan legalitas tindakan Kepala KUA kecamatan dalam pencatatan pernikahan wanita hamil di KUA Kecamatan di Ponorogo dalam perspektif diskresi.

D. Kegunaan Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan, secara akademis dapat menambah wawasan bagi masyarakat dan bagi penghulu tentang implementasi Pasal 53 KHI tentang pernikahan wanita hamil dalam pencatatan nikah di Ponorogo dalam bentuk penelitian lapangan, sehingga dapat diketahui tentang keanekaragaman dalam pencatatan pernikahan wanita hamil dari perspektif lingkup diskresi. Penelitian ini sekaligus bentuk pengembangan dari penelitian sebelumnya tentang perspektif *maqasid* terhadap Pasal 53 KHI yang telah disajikan dalam bentuk kajian literer.

Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi bagi penghulu khususnya serta Dirjen Bimas Islam tentang penggunaan diskresi dalam pencatatan pernikahan wanita hamil khususnya serta pencatatan nikah pada umumnya sehingga penghulu mampu bertindak dan cepat dan profesional dalam menghadapi permasalahan kongkrit di lapangan untuk memberikan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat.

E. Kajian Terdahulu

Riset tentang kawin hamil di antaranya dapat dilihat dalam Jurnal Israqi Vol 5 No. 1 Januari – Juni 2009 yang ditulis oleh Nurul Huda dari Fakultas Agama Islam Universitas Muhammadiyah Surakarta. Dalam tulisannya yang diberi judul Kawin Hamil Dalam Kompilasi Hukum Islam dengan judul kecil tinjauan *maqasid al-shari'ah*, dikemukakan bahwa Pasal 53 KHI telah memiliki dasar hukum normatif yakni hadis Nabi riwayat *Imam al-Tabrani* dan *al-Daruqutni*, di mana Nabi pernah bersabda “permulaannya perzinaan, tetapi akhirnya adalah pernikahan. Dan yang haram tidak bisa mengharamkan yang halal”. Dari sisi *maqasid al-shari'ah* saudara Nurul Huda berpendapat bahwa Pasal 53 KHI lebih mengutamakan empat unsur *maqasid al-shari'ah* yakni jiwa, akal, harta dan keturunan, namun kurang mengutamakan unsur menjaga agama. Dalam penerapannya Pasal 53 KHI merupakan *lex specialis derogat legi generali* dalam aturan pernikahan. Penelitian ini bersifat deskriptif berbentuk penelitian literer.

Jika dalam penelitian literer telah diambil kesimpulan bahwa Pasal 53 KHI telah mengutamakan empat unsur *maqasid al-shari'ah* jiwa, akal harta dan

keturunan, maka penulis bermaksud meneliti kawin hamil dari aspek pencatatan, namun bukan dalam bentuk literer akan tetapi dalam bentuk penelitian lapangan untuk mengetahui secara kongkrit penerapan Pasal 53 KHI tersebut dalam pencatatan nikah di KUA Kecamatan di Ponorogo dalam perspektif diskresi. Selanjutnya penelitian ini diharapkan dapat dikembangkan untuk mendapatkan pandangan yang lebih luas tentang implementasi Pasal 53 KHI tentang pernikahan wanita hamil baik dari perspektif hukum positif maupun *hifz}al- nasl* dalam *maqas}id al-shari<'ah*.

F. Metode Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian lapangan (*field research*) dengan menggunakan pendekatan kualitatif dalam desain penelitian studi kasus, dengan tipe penelitian yang dipakai adalah *deskriptif analitis*, yaitu penelitian yang bertujuan menggambarkan keanekaragaman pelaksanaan pencatatan pernikahan wanita hamil di KUA Kecamatan di Ponorogo kemudian memberikan analisis yuridis dari perspektif diskresi dengan menggunakan kata-kata, berdasarkan data-data yang telah dikumpulkan. Sumber data penelitian diperoleh dari studi kasus

pencatatan pernikahan wanita hamil di KUA Kecamatan Ngrayun, KUA Kecamatan Sawoo dan KUA Kecamatan Slahung Kabupaten Ponorogo dengan sumber data yang meliputi dokumentasi, wawancara dan pengamatan langsung.¹⁹

Setelah data terkumpul, maka Peneliti melakukan pengolahan data. Untuk menganalisis data, peneliti menggunakan teknik *deskriptif analitis* yaitu apa yang dinyatakan oleh responden secara tertulis atau lisan, dipelajari sebagai sesuatu yang utuh. Dengan pola pikir induktif yaitu menggunakan kenyataan khusus yang berasal dari pencatatan pernikahan wanita hamil di KUA Kecamatan Ngrayun, KUA Kecamatan Sawoo dan KUA Kecamatan Selahung dengan mengambil kesimpulan secara umum tentang keanekaragaman pelaksanaan pencatatan pernikahan wanita hamil di KUA Kecamatan di Ponorogo dari perspektif diskresi.

G. Sistematika Pembahasan

Rencana pembahasan dalam penelitian ini dibagi ke dalam beberapa bab yang masing-masing bab

¹⁹ Robert K. Yin, *Studi Kasus (Desain dan Metode)* (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2002), 101.

mempunyai sub-sub bab, dan masing-masing bab itu saling terkait satu sama lainnya, sehingga membentuk rangkaian kesatuan pembahasan. Penulis mengelompokkan dalam lima bab dengan sistematika pembahasan sebagai berikut :

Bab I: Pendahuluan. Bab ini akan membahas tentang subjek yang akan diteliti, maksud penelitian, serta rencana uraian dalam penelitian ini dengan rangkaian sebagai berikut: latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, kajian terdahulu dan metode penelitian serta sistematika pembahasan.

Bab II : Diskresi dan Pencatatan Nikah. Bab ini merupakan landasan teori dalam penelitian ini. Bab ini membahas tentang pengertian diskresi, latar belakang dan kekuasaan diskresi, bentuk/model diskresi, syarat diskresi dan tata cara pencatatan nikah.

Bab III : Pencatatan Pernikahan Wanita Hamil di KUA Kecamatan di Ponorogo. Bab ini akan menyajikan data berupa deskripsi umum obyek penelitian, lokasi penelitian dan hasil penelitian tentang pelaksanaan pencatatan pernikahan wanita hamil di KUA Kecamatan Ngrayun, KUA Kecamatan Sawoo, dan KUA Kecamatan

Slahung Kabupaten Ponorogo. Bab ini sekaligus menjawab rumusan masalah ke satu.

Bab IV : Keanekaragaman Pencatatan Pernikahan Wanita Hamil di KUA Kecamatan di Ponorogo Dalam Perspektif Diskresi. Bab ini akan memaparkan analisis keanekaragaman pencatatan pernikahan wanita hamil di KUA Kecamatan di Ponorogo dari sudut pandang diskresi. Bab ini meliputi keanekaragaman pencatatan pernikahan wanita hamil perspektif kekuasaan diskresi, syarat-syarat umum diskresi dalam keanekaragaman pencatatan pernikahan wanita hamil di KUA Kecamatan di Ponorogo dan akibat hukum keanekaragaman pencatatan pernikahan wanita hamil di KUA Kecamatan di Ponorogo perspektif diskresi. Bab ini sekaligus menjawab rumusan masalah ke dua.

Bab V : Penutup. Bab ini berisi tentang kesimpulan dan saran dari hasil penelitian yang telah dilakukan.

BAB II

DISKRESI DAN PENCATATAN NIKAH

A. Pengertian

Pejabat administrasi negara harus bersikap sebagai pelayan kepada masyarakat atau *public servant*. Aparatur pemerintah yang melakukan pelayanan umum itu dikendalikan melalui biro-biro, di mana sering dinamakan kelompok birokrat atau *public bureaucracy*. Diskresi merupakan kewenangan untuk menginterpretasikan kebijakan yang ada atas suatu kasus yang belum atau tidak diatur dalam satu ketentuan yang baku.¹

Kata diskresi berasal dari bahasa Inggris *discretion*. Dalam bahasa Indonesia tidak ditemukan padanan kata yang tepat untuk kata *discretion*, sehingga diterjemahkan seperti kata aslinya yaitu diskresi. Menurut Peter Salim *discretion* memiliki arti kebijaksanaan, penilaian atau kebebasan untuk menentukan.² Sementara

¹ Dwiyanto, *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2006), 5.

² Peter Salim, *The Contemporary English-Indonesia Dictionary* (Jakarta: Modern English, 1986), 525.

itu John M. Echols dan Hassan Shadily mengartikan *discretion* sebagai kebijaksanaan, keleluasaan, menurut kehendak atau kebebasan untuk memilih atau menentukan.³

Diskresi disebut juga *Freies Ermessen*. Secara bahasa *Freies Ermessen* berasal dari kata *Freies* yang artinya bebas, lepas, tidak terikat dan merdeka. Sementara *Ermessen* berarti mempertimbangkan, menilai, menduga, dan mempertimbangkan sesuatu. Istilah itu kemudian secara khas dipergunakan dalam pemerintahan sehingga *Freies Ermessen (diskresionere)* diartikan sebagai salah satu sarana memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang.⁴ Menurut Benyamin, diskresi adalah kebebasan pejabat mengambil keputusan menurut pertimbangannya sendiri.⁵

³ John M. Echols, Hasan Sadily, *Kamus Inggris Indonesia* (Jakarta: PT Gramedia, 1995), 185.

⁴ Yopie Morya Immanuel Patiro, *Diskresi Pejabat Publik Dan tindak Pidana Korupsi* (Bandung: Keni Media, 2012), 13.

⁵ Darmoko Yuti Witanto, Arya Putra Negara Kutawaringin, *Diskresi Hakim Sebuah Instrumen Meneakkan Keadilan Substantif Dalam Perkara-Perkara Pidana* (Bandung: Alfabeta, 2013), 71.

Menurut Darmoko Yuti Susanto dan Arya Putra Negara Kutawaringin, istilah diskresi berasal dari bahasa Inggris yaitu “*discretion*” yang berarti kebebasan dan kebebasan ini bisa diwujudkan baik dalam bentuk kebebasan memilih, kebebasan menafsirkan, kebebasan mempertimbangkan atau kebebasan mengambil keputusan.⁶

Dengan demikian dapat dipahami bahwa diskresi adalah salah satu sarana yang memberikan ruang kebebasan bagi para pejabat untuk mengambil tindakan atau keputusan pada saat menghadapi suatu kasus menurut pertimbangannya sendiri tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang.

Kekuasaan diskresi yang menjadi isu di sini adalah kekuasaan pemerintah dalam arti sempit yaitu *bestuur*. Konsep lingkup kekuasaan pemerintahan (*bestuur*) di sini adalah lingkungan kekuasaan negara di luar lingkungan kekuasaan legislatif dan yudisial. Mengapa tidak digunakan istilah kekuasaan eksekutif, karena kekuasaan pemerintahan dalam praktik tidak pernah murni kekuasaan eksekutif, yaitu murni hanya melaksanakan undang-undang (dalam praktiknya pemerintah juga melakukan aktivitas *rule-*

⁶ Ibid., 72.

making, tidak sebatas *rule executing* belaka). Pemerintah yang dimaksud di sini adalah alat perlengkapan negara (tingkat pusat dan daerah) yang menjalankan seluruh kegiatan bernegara dalam menyelenggarakan pemerintahan. Pemerintah pusat dan daerah tersebut dapat merupakan seorang petugas/pejabat (fungsionaris) ataupun badan pemerintahan.⁷

Dengan demikian yang dimaksud pemerintah dalam kekuasaan diskresi ini adalah alat negara selain legislatif dan yudikatif dari tingkat pusat sampai daerah baik merupakan seorang pejabat atau badan pemerintahan. Kekuasaan legislatif adalah kekuasaan untuk membuat undang-undang, sedangkan kekuasaan yudikatif adalah kekuasaan untuk mempertahankan undang-undang, dalam praktiknya kekuasaan ini terwujud dalam bentuk lembaga-lembaga negara.⁸

⁷ Krishna D. Darumurti, *Kekuasaan Diskresi Pemerintah* (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2012), 6.

⁸ Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara & Hukum Administrasi Negara dalam Perspektif Fiqih Siyasah* (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), 126.

B. Latar Belakang dan Dasar Kekuasaan Diskresi

Latar belakang dari kekuasaan diskresi adalah perubahan situasi kondisi yang tidak dapat diprediksi oleh keberlakuan peraturan perundang-undangan, di mana dalam rangka kontinuitas pemerintah tetap harus melakukan tindakan. Justifikasi bagi kekuasaan diskresi adalah pembedaan antara situasi normal dan abnormal berkenaan dengan keberlakuan hukum. Dalam situasi normal maka asas legalitas yang berlaku di mana di bawah kekuasaan asas legalitas adalah kekuasaan yang terikat. Adapun dalam situasi kondisi abnormal maka asas legalitas tidak berlaku dan kekuasaan pemerintah dalam kondisi demikian adalah kekuasaan bebas/diskresi. Pembedaan situasi normal dan abnormal adalah hal yang wajar atau alami.⁹

Jadi justifikasi dari kekuasaan diskresi adalah situasi dan kondisi yang dinilai normal atau abnormal dalam pemberlakuan hukum. Pembedaan situasi dan kondisi normal dan abnormal dalam pemberlakuan hukum ini berjalan secara alami sesuai dengan situasi kondisi yang terjadi. Dalam situasi kondisi yang dianggap normal maka akan berlaku asas legalitas yakni berlaku sesuai aturan yang

⁹ Ibid., 8.

ada. Adapun dalam kondisi yang dirasa abnormal maka berlaku kekuasaan diskresi.

Dalam perspektif yuridis, konsep kekuasaan diskresi pemerintah menurut Krishna D. Darumurti adalah bentuk delegasi dari pembentuk undang-undang kepada pemerintah untuk melakukan tindakan baik tindakan nyata maupun yuridis (membentuk keputusan atau peraturan) berkenaan dengan kondisi kekosongan ketentuan dalam legislasi, norma/kaidah kabur dalam legislasi, kontradiksi dalam ketentuan legislasi atau suatu situasi tertentu.¹⁰ Terhadap hal ini dapat dikemukakan argumen bahwa di dalam penyelenggaraan negara (pemerintah) ditemui kenyataan yang terjadi yang tidak terhindarkan, yaitu:

1. Semakin banyak, luas, dan kompleksnya masalah yang dihadapi oleh negara dalam kerangka *welfare state* yang menuntut tindakan penyelesaian dari pemerintah.
2. Seringkali pemerintah berbuat sesuatu bukan berdasar pada ketentuan peraturan perundang-undangan, melainkan berdasar pada yang ditentukan, digariskan, atau petunjuk-petunjuk dari instansi atasan.

¹⁰ Ibid., 25.

3. Dalam hal-hal lain, wewenang pemerintah melakukan perbutanya berdasarkan wewenang yang ditetapkan dalam peraturan, tetapi kerap kali rumusan wewenang tersebut demikian samar-samar atau demikian luas.
4. Apabila asas legalitas dijalankan secara kaku, pemerintah akan sulit mengantisipasi setiap perkembangan yang terjadi dalam masyarakat oleh karena setiap saat harus menunggu peraturan perundang-undangannya terlebih dahulu.
5. Di pihak lain, yaitu badan legislatif memiliki sejumlah kelemahan bawaan, seperti:
 - a. Tidak dapat sepenuhnya menangani semua perkembangan yang terjadi;
 - b. Tidak sepenuhnya menguasai persoalan;
 - c. Mengalami hambatan proses (prosedural); dan
 - d. Kesulitan-kesulitan dalam setiap kali mengambil keputusan.¹¹

Dengan demikian, pemerintah tidak hanya sekedar melaksanakan undang-undang (legisme), tetapi juga demi terselenggaranya *the rule of law* dalam pengertian substantif diperlukan adanya kekuasaan diskresi.

¹¹ Ibid., 29.

Pemerintah tidak dapat bertindak pasif menunggu perintah dari badan-badan kenegaraan yang disertai fungsi legislatif karena pemerintahlah yang membuat peraturan penyelesaian yang diperlukan itu beserta tindakan pelaksanaannya. Ini berarti bahwa sebagian kekuasaan yang dipegang oleh badan legislatif diserahkan kepada pemerintah dengan satu syarat bahwa keberadaan kekuasaan diskresi ini tetap harus dalam koridor *the rule of law* tidak dalam pengertian legalitas semata.¹²

Eri Yulikhsan berpendapat diskresi sebaiknya dipegang oleh pemerintah beserta seluruh jajarannya. Karena itu dalam penggunaan diskresi yang melanggar atau merugikan hak warga negara, maka terhadap pemerintah (eksekutif) dapat diminta pertanggungjawaban melalui pengadilan. Secara akademik dapat dikemukakan alasan sebagai berikut :

1. Pemerintah (eksekutif) memiliki aparat, keahlian, dan sarana yang lebih lengkap bila dibandingkan kedua badan hukum lainnya (legislatif dan yudikatif).

¹² Ibid., 30.

2. Pemerintah sehari-hari secara riil berhubungan dengan masyarakat, sehingga apabila terjadi persoalan yang mendesak ia akan cepat mengetahui dan mengambil tindakan.
3. Keanggotaan legislatif yang relatif besar akan mempersulit dalam mengambil suatu tindakan yang cepat.¹³

Amrah Muslimin menguraikan bentuk-bentuk atau pola delegasi dari pembentuk undang-undang sebagai dasar yuridis tindakan diskresi pemerintah yaitu:

Pertama, delegasi bersyarat (*voorwaardelijke delegatie*), Ketentuan undang-undang memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk mengadakan atau membentuk suatu peraturan ketika negara dalam keadaan sangat terdesak (darurat).

Kedua, delegasi dalam bentuk undang-undang penugasan (*machtigingswet*), di dalam undang-undang penugasan hanya dicantumkan satu atau dua pasal yang mengatur asas-asas pokok, sedangkan pengaturan dan

¹³ Eri Yulikhshan, *Keputusan Diskresi dalam Dinamika Pemerintahan* (Yogyakarta:Deepublish, 2012), 35.

pengurusannya sepenuhnya diserahkan kepada pihak pemerintah.

Ketiga, delegasi dalam bentuk undang-undang yang memberikan kerangka dan batas-batas tertentu (*kaderwet/raamwet*), pembentuk undang-undang hanya memberikan kerangka dan sendi-sendi pokok secara politis di dalam undang-undang, sedangkan pengkhususannya secara teknis sepenuhnya diserahkan kepada pihak pemerintah.¹⁴

Jadi dapat dipahami dari perspektif yuridis kekuasaan diskresi pemerintah adalah pola pendelegasian kewenangan dari pembuat undang-undang kepada pemerintah dikarenakan di dalam penyelenggaraan negara (pemerintah) ditemui berbagai kenyataan yang terjadi yang tidak terhindarkan baik kekosongan aturan, kaidah yang kabur kontradiksi dalam ketentuan atau karena situasi tertentu, sementara badan legislatif memiliki sejumlah kelemahan sehingga tidak dapat sepenuhnya menangani semua perkembangan yang terjadi.

Pola pendelegasian kekuasaan diskresi kepada pemerintah dalam bentuk kerangka dan sendi-sendi pokok

¹⁴ Darumurti, *Kekuasaan*, 32.

ini nampak dalam UU No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan yang mengatur tentang diskresi dalam 11 (sebelas) Pasal pada bab VI mulai Pasal 22 sampai 32. Dalam ketentuan umum disebutkan pengertian diskresi adalah keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan kongkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan.¹⁵

Dalam perspektif analitik konsep kekuasaan diskresi menurut Krishna D Darumurti, diskresi adalah sama dengan konsep kebijakan. Konsep kebijakan acap kali digunakan sinonim dengan konsep diskresi di kalangan sarjana hukum Indonesia. Apakah konsep diskresi sama dengan konsep kebijakan (*beleids policy*) ataukah pada kedua konsep ada nuansa pengertian? Konsep kebijakan di sini, menurut Thomas R. Dye, adalah *whatever government choose to do or not to do*. Definisi konsep kebijakan di atas tampak mengandung elemen diskresi (dengan penggunaan

¹⁵ Undang-undang Administrasi Pemerintahan, (Bandung: Fokurisno, 2015), 3.

kata *whatever*) sehingga menyamakan kebijakan dengan diskresi adalah tidak keliru. Pendapat lebih eksplisit dikemukakan oleh Peter Cane dengan mengatakan bahwa yang dimaksud dengan *policy* tidak lain adalah *the nonstatutory criteria* yang menjadi dasar suatu keputusan (dan tindakan) pemerintah yang seyogianya dasarnya *statutory*.¹⁶ Kebijakan tidak selalu direalisasi dalam bentuk peraturan, tetapi juga dengan tindakan (atau tidak melakukan tindakan). Adapun sarjana lainnya yang juga menyamakan begitu saja konsep kebijakan dengan diskresi adalah Indriyanto Seno Adji meskipun dengan alasan-alasan yang kurang spesifik (jelas).

Mempertimbangkan paparan yang telah dilakukan di atas maka secara konseptual kekuasaan diskresi pemerintah merupakan kekuasaan yang timbul karena perkembangan atau perluasan konsep fungsi pemerintahan. Diskresi adalah kebebasan bertindak pemerintah dalam kaitan untuk menjawab perkembangan tuntutan dalam hidup kemasyarakatan terkait dengan fungsi pemerintah sebagai penyelenggara kepentingan umum di dalam sebuah negara. Kebebasan bertindak pada pemerintah ini lahir

¹⁶ *Ibid.*, 23.

karena situasi keterbatasan pengaturan hukum sebagai landasan bertindak bagi pemerintah untuk situasi tertentu (antara lain, kaidah kabur, kekosongan pengaturan, atau kontradiksi dalam pengaturan), padahal aktivitas pemerintahan dalam rangka penyelenggaraan negara sifatnya adalah terus-menerus atau kontinu dan tidak boleh berhenti.¹⁷

Dari uraian di atas dapat dipahami bahwa kekuasaan diskresi dalam pendekatan analitik sama dengan kebijakan, yakni timbul karena adanya keterbatasan pengaturan hukum pemerintah dalam situasi dan kondisi tertentu yakni adanya perkembangan tuntutan masyarakat. Dalam kondisi demikian tindakan yang dilakukan pejabat yang semestinya dilakukan berdasarkan peraturan, namun karena dalam kondisi tertentu terjadi kekosongan pengaturan sehingga dilakukan tindakan yang tidak didasari peraturan (*non statutory*) untuk menjaga kelangsungan pemerintahan dan kepentingan masyarakat.

C. Bentuk/Model Diskresi

Kekuasaan diskresi pemerintah dalam pengertian sebagai kebebasan bertindak pemerintah memiliki dua

¹⁷ Darumurti, *Kekuasaan*, 24.

bentuk, yaitu:

1. Kebebasan kebijakan (*beleidsvrijheid*)

Kebebasan kebijakan (wewenang diskresi dalam arti sempit) ada manakala peraturan perundang-undangan memberikan wewenang tertentu kepada organ pemerintah sementara organ tersebut bebas untuk tidak menggunakannya meskipun syarat-syarat bagi penggunaannya secara sah dipenuhi.

2. Kebebasan penilaian (*beoordelingsvrijheid*)

Kebebasan penilaian (wewenang diskresi tidak dalam arti sesungguhnya) ada manakala sejauh menurut hukum diserahkan kepada organ pemerintahan untuk menilai secara mandiri dan eksklusif apakah syarat-syarat bagi pelaksanaan suatu wewenang secara sah telah terpenuhi.¹⁸

Menurut Darmoko Yuti Witanto dan Arya Putra Negara Kutawaringin, menurut sifatnya diskresi dibagi menjadi dua:

1. Diskresi terikat

Diskresi terikat pada dasarnya timbul karena undang undang sendiri telah memberikan kebebasan

¹⁸ Ibid., 23.

kepada pejabat untuk memilih kebijakan yang akan diambil dari beberapa alternatif yang disediakan oleh undang undang. Misalnya hakim diberi kewenangan untuk menahan atau tidak seorang terdakwa yang diancam pidana 5 tahun.

2. Diskresi Bebas

Diskresi bebas timbul karena undang-undang tidak mengaturnya atau ketentuan undang-undang bersifat kaku sehingga tidak bisa diterapkan terhadap suatu persoalan tertentu dengan apa adanya, dalam hal ini pejabat dapat menentukan suatu kebijakan untuk mengisi kekosongan-kekosongan dalam aturan atau menentukan sikap lain di luar apa yang ditentukan undang-undang berdasarkan yang terbaik menurut pertimbangannya sendiri dengan tujuan dapat memberikan manfaat yang lebih baik.¹⁹

Bentuk-bentuk diskresi menurut sifatnya tersebut tercermin dalam Pasal 23 UU No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan yang menyebutkan tentang lingkup diskresi pejabat meliputi:

¹⁹ Witanto, *Diskresi*, 72.

1. Pengambilan keputusan dan/atau tindakan berdasarkan ketentuan peraturan perundang undangan yang memberikan pilihan keputusan dan/atau tindakan.
2. Pengambilan keputusan dan/atau tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak mengatur.
3. Pengambilan keputusan dan/atau tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak lengkap atau tidak jelas.
4. Pengambilan keputusan dan/atau tindakan karena adanya stagnasi pemerintahan guna kepentingan lebih luas.²⁰

D. Syarat Diskresi

Sebagaimana pembahasan sebelumnya bahwa kekuasaan diskresi adalah bentuk delegasi dari pembentuk undang-undang kepada pemerintah untuk melakukan tindakan baik tindakan nyata maupun yuridis (membentuk keputusan atau peraturan).²¹ Hal ini menunjukkan bahwa produk tindakan diskresi adalah dapat berupa tindakan nyata atau sesuatu peraturan yang dibuat oleh pejabat atas

²⁰ Yulikhshan, *Keputusan*, 22.

²¹ *Ibid.* 25.

inisiatif sendiri.

Diskresi bisa menjadi sarana untuk mengisi kekosongan aturan dalam sebuah mekanisme tertentu, namun di sisi lain diskresi juga bisa menjadi biang malapetaka jika digunakan untuk tujuan-tujuan yang menyimpang karena kewenangan dalam sebuah jabatan bagaikan kemudi yang bisa diarahkan ke manapun sesuai yang diinginkan pengemudi. Penyelenggaraan kewenangan itu secara benar diperlukan adanya kearifan dan kejujuran dari si pemegang kewenangan.²² Hukum memberikan imunitas kepada badan atau pejabat pemerintah yang melakukan tindakan diskresi, tetapi imunitas tersebut bersyarat, yaitu keterpenuhan kriteria hukum. Dalam perspektif asas negara hukum (*the rule of law*), tindakan diskresi pemerintah harus dapat dipertanggungjawabkan keabsahannya.²³ Secara umum produk tindakan diskresi harus memenuhi syarat sebagai berikut:

²² Darmoko Yuti Witanti dkk, *Diskresi Hakim Sebuah Instrumen Menegakkan Keadilan Substantif Dalam Perkara-perkara Pidana* (Bandung: Alfabeta, 2013), 70.

²³ Krishna Djaya Darumurti, *Diskresi Kajian Teori Hukum* (Yogyakarta:Genta Publishing, 2016), 101.

1. Harus memenuhi unsur yuridis, nilai-nilai moral dan kearifan pada situasi sekomples apa pun.
2. Harus memperhatikan rambu-rambu atau batas-batas aturan/hukum yang berlaku.
3. Harus dapat dipertanggungjawabkan secara moral (*noodzakalijk*).
4. Tidak dimuati kepentingan pribadi (*zekelijk*), antara pejabat dengan produk diskresi.
5. Harus terukur atau seimbang antara tindakan dengan berat ringannya kesalahan (*even redig*), serta tepat situasi (*doelmatig*).
6. Harus dapat dipertanggungjawabkan secara hukum di kemudian hari.
7. Harus mengutamakan keadilan, kesejahteraan dan kepentingan umum/masyarakat.
8. Tidak bertentangan dengan hukum dan peraturan perundang-undangan lainnya.
9. Tidak bertentangan dengan Hak Asasi Manusia.
10. Tidak bertentangan dengan ketertiban umum dan kesusilaan.
11. Wajib memperhatikan tujuan dari pemberian kewenangan diskresi.

12. Harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai asas-asas umum pemerintahan yang baik.
13. Harus adanya persetujuan dari masyarakat jika diskresi akan merugikan.
14. Harus didasarkan pada pertimbangan dan pembuatan hukum pejabat negara/pemerintahan lainnya
15. Harus didasarkan pada fakta yang benar.²⁴

Di antara syarat umum produk tindakan diskresi adalah harus memperhatikan rambu-rambu hukum yang berlaku. Dalam aturan hukum yang berlaku di Indonesia diskresi diatur dalam Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dalam Bab VI mulai Pasal 22 sampai dengan Pasal 32.

Persyaratan diskresi diatur secara khusus dalam Pasal 24 bahwa diskresi dapat dilakukan dengan ketentuan syarat:

1. Sesuai dengan tujuan diskresi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat 2, yakni untuk melancarkan penyelenggaraan pemerintahan, mengisi kekosongan hukum, memberikan kepastian hukum, dan mengatasi

²⁴ Yulkhsan, *Keputusan*, 53.

stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum.

2. Tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
3. Sesuai dengan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB);
4. Berdasarkan alasan-alasan yang obyektif;
5. Tidak menimbulkan konflik kepentingan ; dan
6. Dilakukan dengan iktikad baik.²⁵

Ada dua hal yang diberi penjelasan persyaratan tersebut yakni alasan-alasan objektif dan iktikad baik. Adapun yang dimaksud alasan-alasan objektif adalah alasan-alasan yang diambil berdasarkan fakta dan kondisi faktual, tidak memihak dan rasional serta berdasarkan AUPB. Sedangkan yang dimaksud iktikad baik adalah keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan didasarkan atas motif kejujuran dan berdasarkan AUPB.²⁶

AUPB sangat penting dalam mewujudkan

²⁵*Undang-undang Administrasi Pemerintah Nomor 30 Tahun 2014, Ibid., 22.*

²⁶*Ibid., 71.*

pemerintah yang bersih, berwibawa, dan berkualitas baik di pusat maupun daerah. AUPB menjadi landasan bagi pemerintah dalam menjalankan tugasnya sekaligus alat uji bagi lembaga peradilan dalam menilai tindakan pemerintah. Dalam Pasal 10 UU Nomor 30 Tahun 2014 menguraikan ruang lingkup AUPB yang berlaku dalam administrasi pemerintahan meliputi asas:

1. Kepastian hukum.

Yang dimaksud dengan “asas kepastian hukum” adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keajegan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan.

2. Kemanfaatan

Yang dimaksud dengan “asas kemanfaatan” adalah manfaat yang harus diperhatikan secara seimbang antara:

- a. Kepentingan individu yang satu dengan kepentingan individu yang lain;
- b. Kepentingan individu dengan masyarakat;
- c. Kepentingan warga masyarakat dan masyarakat asing;

- d. Kepentingan kelompok masyarakat yang satu dan kepentingan kelompok masyarakat yang lain;
- e. Kepentingan pemerintah dengan warga masyarakat;
- f. Kepentingan generasi yang sekarang dan kepentingan generasi mendatang;
- g. Kepentingan manusia dan ekosistemnya;
- h. Kepentingan pria dan wanita

3. Ketidakberpihakan

Yang dimaksud “asas ketidakberpihakan” adalah asas yang mewajibkan badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau melakukan tindakan dengan mempertimbangkan kepentingan para pihak secara keseluruhan dan tidak diskriminatif.

4. Kecermatan

Yang dimaksud dengan “asas kecermatan” adalah asas yang mengandung arti bahwa suatu keputusan dan/atau tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan dan/atau pelaksanaan keputusan dan/atau tindakan sehingga keputusan

dan/atau tindakan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat sebelum keputusan dan/atau tindakan tersebut ditetapkan dan/atau dilakukan.

5. Tidak menyalahgunakan kewenangan

Yang dimaksud dengan “asas tidak menyalahgunakan kewenangan” adalah asas yang mewajibkan setiap badan dan/atau pejabat pemerintahan tidak menggunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi atau kepentingan yang lain dan tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut, tidak melampaui, tidak menyalahgunakan, dan/atau tidak mencampuradukkan kewenangan.

6. Keterbukaan

Yang dimaksud dengan “asas keterbukaan” adalah asas yang melayani masyarakat untuk mendapatkan akses dan memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.

7. Kepentingan umum;

Yang dimaksud dengan “asas kepentingan umum” adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan dan kemanfaatan umum dengan cara yang inspiratif, akomodatif, selektif, dan tidak diskriminatif.

8. Pelayanan yang baik.

Yang dimaksud dengan “asas pelayanan yang baik” adalah asas yang memberikan pelayanan yang tepat waktu, prosedur dan biaya yang jelas, sesuai dengan standar pelayanan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan.²⁷

Nike K. Rumokoy menjelaskan tentang asas kepastian hukum bahwa kepastian hukum ini memiliki dua aspek yakni aspek material dan formal. Aspek hukum material adalah terkait erat dengan kepercayaan. Asas ini menghendaki dihormatinya hak yang telah diperoleh seseorang berdasarkan keputusan pemerintah. Sedangkan aspek formal dari kepastian hukum adalah ketetapan dan

²⁷<http://s3.amazonaws.com> (April, 2020), 281

ketentuan harus disusun dengan kata-kata yang jelas.²⁸

Sebagaimana diatur dalam pasal 31 UU No. 30 Tahun 2014 akibat hukum tindakan diskresi yang bertentangan dengan AUPB adalah dapat dibatalkan. Akibat hukum yang lebih berat bahwa tindakan diskresi tidak sah jika dilakukan oleh pejabat yang tidak berwenang sebagaimana diatur dalam Pasal 32.²⁹

E. Tata Cara Pencatatan Nikah

Di Indonesia telah ada hukum perkawinan yang secara otentik diatur di dalam UU No. 1 Tahun 1974 Lembaran Negara RI Tahun 1974 Nomor 1. Adapun penjelasan atas Undang-undang tersebut dimuat di dalam Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3019 yang di dalam bagian penjelasan umum diuraikan beberapa masalah mendasar. Bagi suatu negara dan bangsa seperti Indonesia adalah mutlak adanya Undang-undang Perkawinan Nasional yang sekaligus menampung prinsip-prinsip dan memberikan landasan hukum perkawinan yang selama ini menjadi pegangan dan telah

²⁸ <http://repo.unsrat.ac.id> (Mei, 2020), 87

²⁹ *Undang-undang Administrasi pemerintah Nomor 30 Tahun 2014*, Ibid. 25.

berlaku bagi berbagai golongan dalam masyarakat.³⁰ Pasal 2 ayat 2 undang-undang ini menitikberatkan adanya pencatatan perkawinan yang ketentuannya diatur dalam Bab II Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 1975. Ketentuan tentang pencatatan perkawinan diatur sebagai berikut:

1. Pencatatan perkawinan dari mereka yang melangsungkan perkawinan menurut agama Islam dilakukan oleh Pegawai Pencatat sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang No. 32 Tahun 1954 tentang Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk.
2. 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.

³⁰ Sudarsono, *Hukum Perkawinan Nasional* (Jakarta: Rineka Cipta; 1991), 6.

3. Dengan tidak mengurangi ketentuan-ketentuan yang khusus berlaku bagi tata cara pencatatan perkawinan berdasarkan berbagai peraturan yang berlaku, tata cara pencatatan perkawinan dilakukan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 3 sampai dengan Pasal 9 Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 1975.³¹

Ketentuan di atas diatur dalam Undang-undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974 Pasal 2 yang menurut penjelasannya dinyatakan bahwa, dengan adanya ketentuan pasal ini, maka pencatatan perkawinan dilakukan hanya oleh dua instansi, yakni Pegawai Pencatat Nikah, Talak dan Rujuk, dan Kantor Catatan Sipil.³² Adapun tugas dan wewenang Pegawai Pencatat Nikah dalam Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 diatur dalam pasal 3 sampai dengan 9 sebagai berikut:

- 1) Ketentuan pemberitahuan perkawinan:
 - a. Setiap orang yang akan melangsungkan perkawinan memberitahukan kehendaknya itu kepada Pegawai Pencatat di tempat perkawinan akan dilangsungkan.

³¹ Ibid., 17.

³² Sudarsono, *Hukum*, 17.

- b. Pemberitahuan kehendak untuk melakukan perkawinan dilakukan secara lisan atau tertulis oleh calon mempelai atau orang tua atau wakilnya.
- c. Dalam pemberitahuan terdapat unsur yang harus disampaikan meliputi nama, umur, agama/kepercayaan, pekerjaan, tempat kediaman calon mempelai dan apabila salah satu atau keduanya pernah kawin, disebutkan juga nama istri atau suami terdahulu.

Hal-hal yang harus dimuat dalam pemberitahuan tersebut merupakan ketentuan minimal, sehingga masih dimungkinkan ditambahkan hal-hal lain, misalnya wali bagi yang beragama Islam.³³

- 2) Pemberitahuan mengharuskan pegawai pencatat untuk melakukan beberapa hal yaitu:
 - a. Pegawai pencatat yang menerima pemberitahuan kehendak perkawinan, meneliti apakah syarat-syarat perkawinan telah dipenuhi dan apakah tidak terdapat halangan perkawinan menurut undang-undang.

³³ Ibid., 19.

- b. Selain penelitian terhadap hal sebagai dimaksud dalam ayat 1 (satu) Pegawai Pencatat meneliti pula:
1. Kutipan akta kelahiran atau surat lahir calon mempelai;
 2. Keterangan mengenai nama, agama/ kepercayaan, pekerjaan dan tempat tinggal orang tua calon mempelai;
 3. Izin dari pengadilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 Undang-undang apabila salah satu mempelai atau keduanya belum mencapai umur 21 tahun;
 4. Izin Pengadilan sebagaimana dimaksud Pasal 4 Undang-undang; dalam hal suami masih mempunyai istri;
 5. Dispensasi Pengadilan sebagai dimaksud Pasal 7 ayat 2 Undang-undang;
 6. Surat kematian istri atau suami yang terdahulu atau dalam hal perceraian, bagi perkawinan untuk kedua kalinya atau lebih;
 7. Izin tertulis dari pejabat yang ditunjuk oleh Menteri HANKAM/PANGAB, apabila

salah seorang calon mempelai atau
keduanya anggota Angkatan Bersenjata.

- 3) Ketentuan tindak lanjut dari penelitian berdasarkan Pasal 6 tersebut di atas maka kemudian diatur bahwa:
 - a. Hasil penelitian sebagai dimaksud Pasal 6 oleh pegawai pencatat ditulis dalam sebuah daftar yang diperuntukkan untuk itu.
 - b. Apabila ternyata dari hasil penelitian terdapat halangan perkawinan sebagai dimaksud undang-undang dan atau belum dipenuhinya persyaratan tersebut dalam Pasal 6 ayat (2) Peraturan Pemerintah ini, keadaan itu segera diberitahukan kepada calon mempelai atau orang tua atau kepada wakilnya.
- 4) Penyelenggaraan pengumuman tentang pemberitahuan kehendak melangsungkan perkawinan oleh pegawai pencatat diatur dengan tegas bahwa: Setelah dipenuhinya tata cara dan syarat-syarat pemberitahuan serta tiada halangan perkawinan, pegawai pencatat menyelenggarakan pengumuman tentang pemberitahuan kehendak

melangsungkan perkawinan dengan cara menempelkan surat pengumuman menurut formulir yang telah ditentukan pada suatu tempat yang telah ditentukan dan mudah dibaca oleh umum.³⁴

Selanjutnya tata cara perkawinan diatur dalam Pasal 10 dan 11 dengan ketentuan bahwa perkawinan dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya. Dengan mengindahkan tata cara perkawinan menurut masing-masing hukum agamanya dan kepercayaannya, perkawinan dilaksanakan di hadapan pegawai pencatat dan dihadiri oleh dua orang saksi. Sesudah dilangsungkannya perkawinan kedua mempelai menandatangani akta perkawinan. Akta perkawinan ditandatangani pula oleh pegawai pencatat dan bagi yang beragama Islam ditandatangani pula oleh wali atau yang mewakilinya.³⁵

Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tersebut masih mengatur hal yang bersifat umum yang berlaku untuk pencatatan masyarakat muslim maupun

³⁴ Ibid., 21.

³⁵ *Pedoman Pembantu Pegawai Pencatat Nikah* (Jakarta: Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Penyelenggaraan Haji Departemen Agama R.I. 2004), 257.

nonmuslim. Untuk itulah dalam Bab X Pasal 48 peraturan pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 disebutkan bahwa petunjuk pelaksanaan yang masih dianggap perlu untuk kelancaran pelaksanaan Peraturan Pemerintah ini, diatur lebih lanjut oleh Menteri Kehakiman, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Agama baik bersama-sama maupun dalam bidang masing-masing.³⁶ Pada tahun 1975 menteri Agama telah mengeluarkan Peraturan Menteri Agama Nomor 3 Tahun 1975 tentang Kewajiban Pegawai Pencatat Nikah dan Tata Pengadilan Agama dalam Melaksanakan Peraturan Perundang-undangan Perkawinan bagi yang Beragama Islam.³⁷

Setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki legitimasi, yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Kewenangan yang di dalamnya terkandung hak dan kewajiban menurut P Nicolai adalah sebagai berikut:

Kemampuan untuk melakukan tindakan hukum

³⁶ Ibid., 270.

³⁷ Sudarsono, *Hukum Perkawinan Nasional*, 25.

tertentu (yaitu tindakan-tindakan yang dilakukan untuk menimbulkan akibat hukum, dan mencakup mengenai timbul dan lenyapnya akibat hukum). Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu, sedangkan kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu.³⁸

Kantor Urusan Agama Kecamatan yang selanjutnya disebut KUA Kecamatan adalah unit pelaksanaan teknis pada Kementerian Agama, berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Direktur Jenderal bimbingan Masyarakat Islam. KUA Kecamatan berkedudukan di kecamatan dan dipimpin oleh seorang kepala. KUA Kecamatan mempunyai tugas melaksanakan layanan dan bimbingan masyarakat Islam. Dalam melaksanakan tugas tersebut KUA Kecamatan diantaranya menjalankan fungsi pelaksanaan pelayanan, pengawasan, pencatatan dan pelaporan nikah dan rujuk.³⁹

³⁸ Yopie Morya Immanuel Patiro, *Diskresi Pejabat Publik Dan Tindak Pidana Korupsi* (Bandung: Keni Media, 2012), 98.

³⁹ Peraturan Menteri Agama RI Nomor 34 Tahun 2016 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Urusan Agama

Dalam PMA Nomor 20 Tahun 2019 Pasal 1 ayat 7 disebutkan Kepala KUA Kecamatan adalah Penghulu yang diberi tugas tambahan sebagai Kepala KUA Kecamatan. Selanjutnya disebutkan dalam Pasal 2 Pencatatan pernikahan dalam Akta Nikah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh Kepala KUA Kecamatan atau PPN LN dalam ayat 3 disebutkan Pencatatan Pernikahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) meliputi: a) Pendaftaran kehendak nikah; b) Pemeriksaan kehendak nikah; c) Pengumuman kehendak nikah; d) Pelaksanaan kehendak nikah; dan e) Penyerahan buku nikah.⁴⁰

Dengan demikian dapat dipahami bahwa dalam tatacara pencatatan nikah telah diatur tentang ketentuan dokumen, serta tindakan-tindakan Kepala KUA Kecamatan yang dilakukan dalam pencatatan nikah.

Kecamatan. Pasal 1 dan 2.

⁴⁰ Peraturan Menteri Agama RI Nomor 20 Tahun 2019 Tentang Pencatatan Pernikahan Pasal 1 dan 2.

BAB III

PENCATATAN PERNIKAHAN WANITA HAMIL DI KUA KECAMATAN DI PONOROGO

A. Deskripsi Umum Objek Penelitian

Pada masa Pemerintahan Kolonial Belanda, Lembaga kepenghuluan sebagai lembaga swasta yang diatur dalam suatu ordonansi, yaitu Huwelijk Ordonantie S. 1929 No. 348 Jo S. 1931 No. 467, Vorstenlandsche Huwelijk Ordonantie S. 1933 No. 98 dan Huwelijk Ordonantie Buetengewesten S. 1932 No. 482. Untuk daerah Vorstenlanden dan seberang diatur dengan ordonansi tersendiri. Sehingga sebelum masa kemerdekaan bangsa Indonesia sudah mempunyai lembaga kepenghuluan.

Dalam proses tata kelola pemerintahan pasca kemerdekaan di wilayah Jawa Timur sejak tahun 1948 sampai dengan 1951, dibentuk Kantor Agama Propinsi, 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 Kantor Departemen Agama Kabupaten/Kota yang dikoordinasi oleh Kepala Seksi Urusan Agama Islam/Bimas Islam/Bimas dan Kelembagaan Agama Islam, dipimpin oleh seorang kepala, yang tugas pokoknya melaksanakan sebagian tugas Kantor Departemen Agama Kabupaten/Kota di bidang urusan agama Islam dalam wilayah kecamatan.⁴¹

Pada bab ini akan diuraikan tentang objek penelitian dengan maksud untuk menggambarkan objek penelitian secara global, di mana objek yang peneliti teliti adalah pencatatan pernikahan wanita hamil di KUA Kecamatan Ngrayun, KUA Kecamatan Sawoo dan KUA Kecamatan Slahung. Untuk lebih jelasnya kami uraikan sebagai berikut:

⁴¹ Profil KUA Kecamatan Sawoo.

1. KUA Kecamatan Ngrayun

a. Sejarah singkat KUA Kecamatan Ngrayun⁴²

Kantor Urusan Agama Kecamatan Ngrayun bertempat di Desa Ngrayun Kecamatan Ngrayun, tepatnya berada di Jl. Kendal Nomor 03, Dukuh Krajan, Desa Ngrayun, Kecamatan Ngrayun, Kabupaten Ponorogo Jawa Timur. KUA Kecamatan Ngrayun berdiri di atas tanah milik Kementerian Agama (SHM) yang telah disertifikatkan pada tanggal 06 Oktober 1992 dengan luas bangunan 750 M².

Wilayah kerja KUA Kecamatan Ngrayun ini meliputi 11 (sebelas) Desa. Yaitu; 1). Desa Ngrayun; 2). Desa Baosan Lor; 3). Desa Baosan Kidul; 4). Desa Temon; 5). Desa Selur; 6). Desa Mrayan; 7). Desa Binade; 8). Desa Wonodadi; 9). Desa Sendang; 10). Desa Cepoko; 11). Desa Gedangan.

Seiring dinamika kebutuhan Kantor, kepemimpinan pada KUA Kecamatan Ngrayun telah mengalami beberapa pergantian Kepala sebagai berikut:

⁴² Profil KUA Kecamatan Ngrayun 2019.

1. Sutikno (Tahun 1998-2001)
 2. Drs. H. IT. Taufiqurrohim (Tahun 2001-2004)
 3. Muh. Irchamni, BA (Tahun 2004-2008)
 4. Gunawan, S.Sos (Tahun 2008-2011)
 5. Triyono, S.Ag (Tahun 2011-2016)
 6. Rusmawardi, S.Ag (Tahun 2016-2017)
 7. Muhamad Auliyaussofi, S.S (Tahun 2017-2018)
 8. Mahmudi, S.Ag. M.Pd (Tahun 2019-sekarang)
- b. Letak Geografis KUA Kecamatan Ngrayun

Secara geografis wilayah Kecamatan Ngrayun merupakan daerah pegunungan yang berada pada garis koordinat $8^{\circ}1'39''\text{S}$ dan $111^{\circ}28'1''\text{E}$ serta berada pada ketinggian antara 500 meter sampai dengan 900 meter di atas permukaan laut dengan luas wilayah 184,76 Km².

Batas fisik wilayah Kecamatan Ngrayun :

Sebelah Utara : Kecamatan Bungkal

Sebelah Timur : Kabupaten Trenggalek

Sebelah Selatan : Kabupaten Pacitan

Sebelah Barat : Kecamatan Slahung

Dengan jumlah 40 Dusun, 145 Rukun Warga dan 462 Rukun Tetangga dan Jarak Kantor Urusan

Agama Kecamatan Ngrayun dengan Kantor Pemerintahan Kabupaten Ponorogo \pm 30 Km.

c. Struktur Organisasi dan Sumber Daya Manusia

Berdasarkan Keputusan Menteri Agama Nomor: 517 tahun 2001 tentang Penetapan Organisasi Kantor Urusan Agama Kecamatan. Struktur organisasi Kantor Urusan Agama Kecamatan Ngrayun terdiri atas Kepala KUA dan Penghulu. Kantor Urusan Agama Kecamatan bertugas melaksanakan sebagian tugas Kantor Kementerian Agama Kabupaten/Kota di bidang Urusan Agama Islam dalam wilayah kecamatan. Sedangkan KUA Kecamatan berfungsi melaksanakan Bidang Dokumentasi dan Statistik, Keuangan, Kepenghuluan dan Bimbingan Perkawinan (Binwin), Kemasjidan, Zakat dan Wakaf. KUA Kecamatan bertanggung jawab memimpin staf, serta memberikan pedoman, bimbingan dan petunjuk pelaksanaan tugas staf beserta Modin (P3N), yaitu petugas yang mencatat peristiwa pernikahan di masing-masing Desa/Kelurahan.

Tugas dan fungsi KUA kecamatan yang berkenaan dengan hukum serta ritual kehidupan

keseharian masyarakat, maka personel KUA kecamatan diharuskan mampu meningkatkan kualitas dalam pelayanan kepada masyarakat. Peningkatan ini tentunya mendorong kepala KUA sebagai pejabat yang bertanggung jawab dalam melaksanakan dan mengkoordinasikan tugas-tugas Kantor Urusan Agama Kecamatan untuk bersikap dinamis, proaktif, kreatif, mandiri, aspiratif dan berorientasi pada penegakkan peraturan yang berlaku. Jumlah personel di KUA Kecamatan Ngrayun terdiri dari 1 (satu) Kepala KUA, 1 (satu) Penghulu, 1 (satu) staf dan dibantu 3 orang Pegawai Honorer. Seluruh personel KUA Kecamatan tersebut terus berusaha memberikan pelayanan prima kepada ± 57.570 penduduk Kecamatan Ngrayun.

Pegawai KUA kecamatan Ngrayun

1. Kepala KUA : Mahmudi, S.Ag. M.Pd
2. Penghulu : Misbahul Munir, S.Pd.I
3. Staff : Katmujianto
4. Honorer : Suhardi, S.Ag
5. Kebersihan : Hartono, S.HI
6. Penjaga : Arip Yudianto
7. Modin Desa Kecamatan Ngrayun :

3.1 Daftar Modin di Kecamatan Ngrayun

No.	Nama	Alamat	Wilayah Desa
1	2	3	4
1	Suyadi	Ngrayun	Krajan Ngrayun
2	Sutris	Ngrayun	Sambi Ngrayun
3	Jaimun	Baosan Lor	Krajan Baosan Lor
4	Wandi	Baosan Lor	Karangrejo Lor
5	Suratno	Baosan Lor	Galih Baosan Lor
6	Suyanto	Baosan Lor	Ngembel Lor
7	Dasim	Baosan Kidul	Kedung Kidul
8	Jemani	Baosan Kidul	Patuk Baosan Kidul
9	Amirul Mukminin	Temon	Temon
10	Sakimin	Selur	Selur

Lanjutan Tabel 3.1

11	Suprpto	Mrayan	Pakel Mrayan
12	B. Wiyono	Mrayan	Plandon Mrayan
13	Tulus Setiono	Mrayan	Krajan Mrayan
14	Wasno	Mrayan	Tempuran Mrayan

15	Dwi Suwarno	Binade	Krajan Binade
16	Paryoto	Binade	Petung Binade
17	Pamuji	Binade	Blumbang Binade
18	Tarman	Wonodadi	Wonodadi
19	Jainuddin	Sendang	Krajan Sendang
20	Damiran	Sendang	Pucung Sendang
21	Suranto	Cepoko	Ngandel Cepoko
22	Suradi	Cepoko	Krajan Cepoko
23	Yahmanto	Gedangan	Krajan Gedangan
24	Sumaryanto	Gedangan	Sobo Gedangan
25	Toiman	Gedangan	Gandusari Gedangan

Pelaksanaan teknis pelayanan nikah rujuk, KUA Kecamatan Ngrayun dibantu oleh modin desa masing-masing desa sejumlah 25 modin tersebut. Mengingat wilayah Kecamatan Ngrayun berada di daerah pegunungan dan luasnya 1/5 dari total keseluruhan luas Kabupaten Ponorogo.

2. KUA Kecamatan Sawoo

a. Sejarah Singkat KUA Kecamatan Sawoo⁴³

Pada masa pemerintahan kolonial Belanda, Lembaga kepenghuluan sebagai lembaga swasta yang diatur dalam suatu ordonansi, yaitu *Huwelijk Ordonantie S. 1929 No. 348* Jo *S. 1931 No. 467*, *Vorstenlandsche Huwelijk Ordonantie S. 1933 No. 98* dan *Huwelijk Ordonantie Buetengewesten S. 1932 No. 482*. Untuk daerah *Vorstenlanden* dan seberang diatur dengan ordonansi tersendiri. Sehingga sebelum masa kemerdekaan bangsa Indonesia sudah mempunyai lembaga kepenghuluan.

Dalam proses tata kelola pemerintahan pasca kemerdekaan di wilayah Jawa Timur sejak tahun 1948 sampai dengan 1951, dibentuk Kantor Agama Propinsi, 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

⁴³ Profil KUA Kecamatan Sawoo

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 Kantor Departemen Agama Kabupaten/Kota yang dikoordinasi oleh Kepala Seksi Urusan Agama Islam/Bimas Islam/Bimas dan Kelembagaan Agama Islam, dipimpin oleh seorang kepala, yang tugas pokoknya melaksanakan sebagian tugas Kantor Departemen Agama Kabupaten/Kota di bidang urusan agama Islam dalam wilayah kecamatan.⁴⁴

Belum diketahui secara mendetail proses terbentuknya KUA Sawoo, akan tetapi berdasarkan register akta nikah, pada tahun 1951 KUA Kec. Sawoo dikepalai Bapak Moh. Amin. Sejarah bangunan KUA Kecamatan Sawoo awalnya sekitar pada tahun 1970an bertempat di rumah warga yaitu rumah Bapak Imam Badjoeri. Kemudian dalam perkembangannya dia mewakafkan sebagian tanahnya yang lain untuk digunakan KUA Kecamatan Sawoo pada tahun 1980an

⁴⁴ Ibid., hal. 8-9

dan selanjutnya pada tahun 1985 dibangun gedung KUA Kecamatan Sawoo sampai dengan saat ini. Adapun letak tanah yang diwakafkan untuk pendirian gedung Kantor Urusan Agama Kecamatan Sawoo seluas 205 m². Peralihan hak sebagai tanah wakaf tercatat dalam Sertifikat Nomor 335 tahun 1991 kepada Nadzir dengan stuktur keanggotaan sebagai berikut :

3.2 Tabel struktur Nadzir

No	Nama	Jabatan Nadzir
1	Istadi	Ketua
2	Wiyono	Sekretaris
3	Samirin	Bendahara

Lokasi gedung Kantor Urusan Agama Kecamatan Sawoo terletak di jalan raya Ponorogo Trenggalek Desa Prayungan Kecamatan Sawoo Kode pos 63473 Kab. Ponorogo.

Nama-nama yang pernah menjabat sebagai Kepala Kantor Urusan Agama Kecamatan Sawoo berdasarkan penelitian yang dapat diketahui mulai tahun 1951 sampai dengan sekarang adalah sebagai berikut:

3.3 Tabel daftar kepala KUA kecamatan Sawoo

No.	Nama	Masa Menjabat
1	Moh. Amin	1951-1956
2	Moh. Tahir	1957-1959
3	Abd. Manap	1960-1961
4	Djamsuddin	1962-1969
5	Moh. Kurdi	1969-1970
6	Moch. Markoem	1970-1974
7	Mabui Kamaludin	1974-1977
8	Sugito	1977-1977
9	Ali Susanto	1977-1977
10	M. Ichwani	1977-1980
11	PF. Kusnudin	1980-1982
12	Abu Bakar	1982-1991
13	Sajid	1991-1997
14	Bardi	1997-2001
15	Drs. Maftuh Bahrul Ilmi	2001-2001
16	Soim	2001-2004
17	Drs. H. I.T. Taufiqurrohim, MA	2004-2008

18	Irchamni, S.Ag	2008-2012
19	Sukron Abd. Kharis, S.Ag.	2012-2019
20	Moh. Anwar Romdloni, S.Sos.I.	2019- Sekarang

b. Letak Geografis Wilayah Kerja KUA Kecamatan Sawoo.

Batas wilayah KUA Kecamatan Sawoo terletak di antara:

- 1) Sebelah selatan berbatasan dengan Kecamatan Sambit;
- 2) Sebelah utara berbatasan dengan Kecamatan Sooko;
- 3) Sebelah timur berbatasan dengan Kab. Trenggalek;
- 4) Sebelah barat berbatasan dengan Kecamatan Sambit;

Wilayah kerja Kantor Urusan Agama Kecamatan Sawoo adalah sebagian wilayah Pemerintah Kecamatan Sawoo luas wilayah KUA 124,71 m²

dengan perincian 14 Desa, yaitu:

- 1) Desa Tumpuk;
- 2) Desa Pangkal;
- 3) Desa Tumpak Pelem;
- 4) Desa Tempuran;
- 5) Desa Sriti;
- 6) Desa Temon;
- 7) Desa Sawoo;
- 8) Desa Prayungan;
- 9) Desa Tugurejo;
- 10) Desa Grogol;
- 11) Desa Ketrot;
- 12) Desa Kori;
- 13) Desa Bondrang;
- 14) Desa Ngindeng.

c. Struktur Organisasi dan Data Pegawai KUA Kecamatan Sawoo

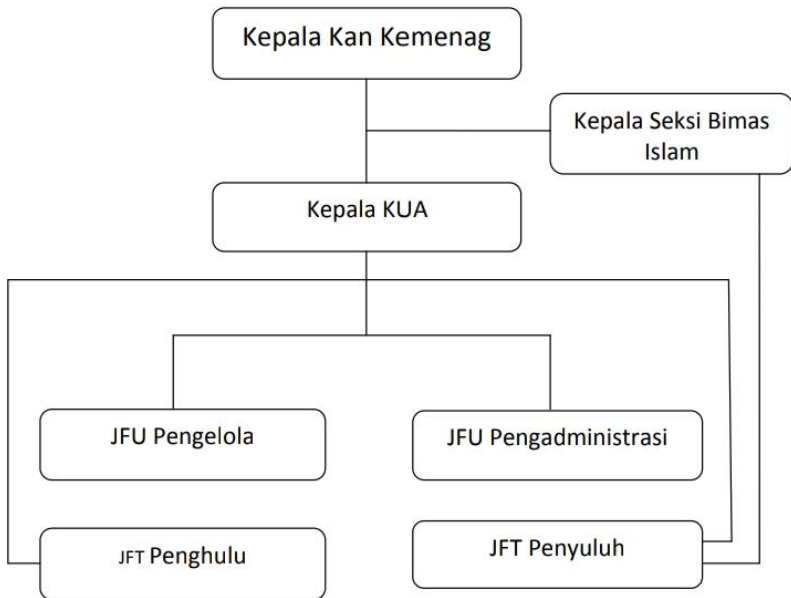
Data Pegawai Kantor Urusan Agama Kecamatan Sawoo Tahun 2019 adalah sebagai berikut:

Tabel 3.4. Data pegawai KUA Kecamatan Sawoo

No	Nama/NIP	Jabatan
1.	Moh. Anwar Romdloni, S.Sos,I 19780816 200501 1 007	Kepala KUA
2.	Imam Suhardi, S.Sy. 19691214 200501 1 003	Penghulu
3.	Andes Dwian Utama, S.H.I. 19851002 201903 1 008	Penghulu
4.	Heri Widiyanto 19691214 200501 1 003	Jabatan Pelaksana
5.	Aang Yusril Musyafa	Honorar
6.	Wahyuning	Honorar
7.	Sugeng	Penjaga

Adapun struktur organisasi pada Kantor Urusan Agama Kecamatan Sawoo sebagaimana PMA No. 34 Tahun 2016 sebagai berikut:

3.1 Struktur Organisasi KUA Kecamatan Sawoo



3. KUA Kecamatan Slahung

a. Sejarah Singkat KUA Kecamatan Slahung⁴⁵

Berdasarkan informasi yang diperoleh dari sesepuh masyarakat Slahung, dalam perjalanan sejarahnya, keberadaan KUA Kecamatan Slahung selalu berpindah-pindah dari satu tempat ke tempat lain, hal ini disebabkan belum memiliki gedung kantor resmi yang dibuat oleh negara. KUA Kecamatan

⁴⁵ Profil KUA Kecamatan Slahung.

Slahung pertama kali sesuai dengan register ada pada tahun 1918 yang berkantor di Dusun Jaten Desa Slahung di Rumah Bapak Soubari yang pada saat itu menjabat kepala KUA Kecamatan Slahung. Tetapi karena dinilai kurang layak akhirnya pada tahun 1969 Bapak Marni selaku kepala KUA memindah kantor KUA menempati sebagian bangunan Masjid di dusun Dawang Desa Slahung yang masih ber dinding *gedek* (anyaman bambu) pada saat itu. Pada tahun 1974 karena dirasa tidak layak menempati bangunan masjid maka pada masa kepemimpinan Bapak T. Ahmadi bangunan diperbaiki menjadi lebih baik (semi permanen).

Berkat atas musyawarah dari seluruh kepala desa se Kecamatan Slahung dan para Pembantu PPN pada tahun 1985 sepakat untuk menggali dana untuk membeli sebidang tanah di Desa Menggare. Pada waktu disepakati iuran perdesa Rp. 10.000,00 dan tiap P3N dibebani Rp. 2.000,00 terkumpullah sejumlah dana untuk membeli sebidang tanah seluas 620 m² kepada Bapak Sukarno.

Sejalan dengan perubahan status tanah dari

pembelian menjadi hak milik, maka tanah milik KUA tersebut diusulkan dan mulai dibangun oleh Departemen Agama Republik Indonesia pada tanggal 16 Maret 1985 dengan luas bangunan 98 m² dengan biaya yang bersumber dari APBN. Maka secara resmi, pada bulan Februari 1986 di Desa Menggare Kecamatan Slahung Kabupaten Ponorogo, berdirilah Kantor Urusan Agama Kecamatan Slahung, yang menempati gedung baru di atas tanah hak milik.

Seiring bertambahnya waktu gedung KUA Kecamatan Slahung dirasa kurang cukup untuk tempat pertemuan para P3N (Pembantu Pegawai Pencatat Nikah) dan guru yang tergabung dalam GPAI (Guru Pendidikan Agama Islam), maka pada tahun 1995 atas inisiatif Kepala KUA Bapak Imam Istiqom, BA dan PPAI Bapak Sulaiman, BA mengumpulkan dana untuk membangun AULA, dengan dana yang terkumpul dibelikan bahan bangunan sedangkan tenaga tukang dan kuli secara sukarela dari para modin dan guru-guru.

Pada tahun 2013 gedung KUA direnovasi untuk yang pertama kalinya dengan menambah ruang PPAI,

parkir sehingga menambah kemudahan dan kenyamanan masyarakat ketika ke KUA. Dengan adanya renovasi tersebut, kini luas bangunan/gedung KUA Kecamatan Slahung secara keseluruhan menjadi 170 m².

Pejabat KUA Kecamatan Slahung secara berturut-turut adalah sebagai berikut:

1. Tahun 1918 sd. 1953 dijabat oleh Bapak Saobari,
2. Tahun 1953 s.d 1958 dijabat oleh Bapak Nyaman,
3. Tahun 1958 s.d 1960 dijabat oleh Bapak Jamhuri,
4. Tahun 1960 s.d 1965 dijabat oleh Bapak Moh. Kusni,
5. Tahun 1965 s.d 1969 dijabat oleh Bapak Imam Koerdi,
6. Tahun 1969 s.d 1975 dijabat oleh Bapak Marni,
7. Tahun 1975 s.d 1980 dijabat oleh Bapak Drs. Slamet,
8. Tahun 1980 s.d 1987 dijabat oleh Bapak T. Ahmadi, BA,
9. Tahun 1987 s.d 1990 dijabat oleh Bapak Aboe Soedjak,

10. Tahun 1990 s.d 1993 dijabat oleh Bapak Sjahri Hasan,
11. Tahun 1993 s.d 1999 dijabat oleh Bapak Imam Istiqom, BA.,
12. Tahun 1999 s.d 2001 dijabat oleh Bapak Taufiqurrohman,
13. Tahun 2001 s.d 2005 dijabat oleh Bapak Mas'udi Hasyim, S.Sos.,
14. Tahun 2005 s.d 2008 dijabat oleh Bapak Wachid Zaenuri, S.Ag.
15. Tahun 2008 s.d 2010 dijabat oleh Bapak Imam Hanafi, S.Pd.I.,
16. Tahun 2010 s.d 2014 dijabat oleh Bapak Suwoso, S.Sos.,
17. Tahun 2014 s.d 2019 dijabat oleh Bapak Tri Uganda Cahyana, S.Ag, M.Pd.I.
18. Tahun 2019 s.d sekarang dijabat oleh Tajul Mujadhidin, M.Pd.I

Meskipun sering berpindah-pindah kantor dan pergantian pejabat KUA, namun Register Nikah (Akta Nikah) sejak mulai tahun 1918 masih ada dan tersimpan dengan rapi sampai sekarang.

Prestasi KUA Kecamatan Slahung Kabupaten Ponorogo antara lain:

- 1) Juara I Lomba Kantor Urusan Agama percontohan tingkat Kabupaten Ponorogo tahun 2015.
 - 2) Juara I Lomba Kantor Urusan Agama Percontohan tingkat Wilker Madiun tahun 2015.
 - 3) Juara II Lomba Kantor Urusan Agama Percontohan tingkat Provinsi Jawa Timur tahun 2015.
- b. Letak Geografis dan Kondisi Penduduk Wilayah KUA Kecamatan Slahung.

Kantor Urusan Agama Kecamatan Slahung beralamat di Jl. Raya Ponorogo–Pacitan Desa Menggare Kecamatan Slahung Kabupaten Ponorogo, Kodepos 63463 dengan nomor telepon (0252) 371173, *e-mail:* kuaslahung@gmail.com, kuaslahung@kemenag.go.id, *Face book* :kuaslahung@gmail.com, *Blog:* <http://kuaslahung.blogspot.com>, *Sms, WhatsApp* dan telepon konsultasi : 081 335 706 964.

Dilihat dari segi Geografis, Wilayah Kecamatan Slahung memiliki luas 90,34 km² dan

terletak pada ketinggian antara 103 meter sampai dengan 578 meter dipermukaan laut, dengan batas wilayah sebagai berikut:

Sebelah utara Kecamatan Balong;

Sebelah timur Kecamatan Bungka,;

Sebelah selatan Kecamatan Ngrayun, dan

Sebelah barat Kabupaten Pacitan.

Wilayah kerja KUA Kecamatan Slahung meliputi 22 Desa sebagai berikut: Desa Tugurejo, Desa Senepo, Desa Slahung, Desa Caluk, Desa Broto, Desa Menggare, Desa Wates, Desa Kambeng, Desa Ngilon-gilo, Desa Duri, Desa Ngloning, Desa Plancungan, Desa Jebeng, Desa Galak, Desa Truneng, Desa Simo, Desa Crabak, Desa Mojopitu, Desa Gundik, Desa Nailan, Desa Gombang, Desa Janti.

Jumlah penduduknya sebanyak 58.081 jiwa (laki-laki 28.687 jiwa dan perempuan 29.394 jiwa), sementara jika diklasifikasi menurut agama, jumlah agama Islam 57.771 jiwa, Kristen Protestan 32 jiwa dan Katolik 278 jiwa. Sarana tempat ibadah khususnya bagi umat Islam tahun demi tahun meningkat. Adapun tempat Ibadah di wilayah ini terdiri dari; masjid 98

buah, mushalla 174 buah dan gereja 3 buah. Dengan kondisi tanah wakaf 185 bidang, bersertifikat 65 bidang dan ber-AIW 120 bidang, dengan luas keseluruhan 83.774,58 m².

c. Struktur Organisasi dan Data Pegawai KUA Kecamatan Slahung

Berdasarkan Surat Edaran dari Kantor Wilayah Kementerian Agama Propinsi Jawa Timur bahwa KUA Kecamatan Slahung termasuk Tipoligy C yang terdiri dari; seorang kepala (PPN), satu orang penghulu dan tiga orang staf.

Berdasarkan formasi dan kekuatan pegawai yang ada, maka struktur organisasi KUA Kecamatan Slahung mempunyai 6 orang karyawan, dengan susunan sebagai berikut:

- 1) Tajul Mujahidin, M.PdI, menjabat sebagai Kepala KUA (Penghulu/PPN), PPAIW (Pegawai Pencatat Akta Ikrar Wakaf), dan petugas di bidang pemberdayaan KUA dan penyelenggaraan ibadah haji,
- 2) Wagimun, S.Ag sebagai penghulu, bertugas di bidang kepenghuluan;

- 3) Didik Haryono, A.Ma sebagai petugas di bidang pembinaan syari'ah dan hisab rukyat;
- 4) Nurul Munawaroh. S.Kom sebagai petugas di bidang dokumentasi dan statistik.

B. Deskripsi Hasil Penelitian Pencatatan Pernikahan Wanita Hamil

Diantara tugas dan fungsi KUA kecamatan adalah melaksanakan pencatatan pernikahan sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Agama RI No. 20 Tahun 2019 tentang pencatatan nikah. Dalam pelaksanaan pencatatan nikah Kepala KUA Kecamatan selalu berpedoman kepada peraturan yang ada mulai dari tahapan pendaftaran kehendak nikah sampai dengan penyerahan buku nikah. Namun demikian terkadang dalam pelaksanaannya ditemui kasus pernikahan yang dalam pelaksanaan pencatatannya belum diatur secara lengkap dan jelas, tapi Kepala KUA dituntut untuk melaksanakan pencatatan pernikahan karena merupakan bagian dari pelayanan publik. Di antara kasus yang terjadi dalam pencatatan nikah adalah pernikahan wanita hamil yakni pernikahan seorang wanita yang berstatus perawan yang telah hamil di luar nikah.

Berikut adalah paparan hasil observasi dan wawancara peneliti tentang pencatatan pernikahan wanita hamil di KUA Kecamatan Ngrayun, KUA Kecamatan Sawoo dan KUA Kecamatan Slahung.

1. Pencatatan pernikahan wanita hamil di KUA Kecamatan Ngrayun.

Informan dalam penelitian pencatatan pernikahan wanita hamil di KUA Kecamatan Ngrayun ada 2 (dua) orang sebagai berikut:

- a. Auliyau Shofi S.S pernah menjabat sebagai Kepala KUA Kecamatan Ngrayun mulai tahun 2017 sampai dengan 2018. Dia peneliti anggap penting untuk menjadi informan karena informasi awal tentang pencatatan pernikahan wanita hamil di KUA Ngrayun kami peroleh pada tahun 2018.
- b. Imam Mahmudi, M.Pd.I, menjabat sebagai Kepala KUA Kecamatan Ngrayun mulai tahun 2019 sampai sekarang. Beliau penting untuk menjadi informan karena yang memiliki kewenangan terkait data-data KUA pada saat ini, serta untuk mengetahui informasi pencatatan

pernikahan wanita hamil di KUA Ngrayun pada saat ini.

Dari hasil wawancara dan observasi yang peneliti lakukan tentang pencatatan pernikahan wanita hamil di KUA Kecamatan Ngrayun adalah sebagai berikut:

a. Pendaftaran Kehendak Nikah

Pendaftaran kehendak nikah wanita hamil di KUA Kecamatan Ngrayun secara umum sama dengan pendaftaran kehendak nikah pada pernikahan umumnya yakni membawa surat model N1 tentang pengantar perkawinan yang di tandatangani kepala desa sebagaimana telah diatur dalam SK Dirjen No. 713 Tahun 2018 tentang formulir dan laporan pencatatan perkawinan dan rujuk. Formulir model N1 ini berisi keterangan dari kepala desa tentang identitas calon suami atau istri serta identitas kedua orang tua calon suami atau istri. Selanjutnya juga harus menyerahkan formulir model N3 tentang persetujuan kedua mempelai. Di samping surat tersebut calon mempelai juga

melampirkan foto kopi KTP, foto kopi KK, foto kopi akta kelahiran, foto kopi ijazah dan surat keterangan sehat dari puskesmas.

b. Tindakan pemeriksaan terhadap bukti kehamilan

Berkas pendaftaran pernikahan diperiksa satu persatu termasuk surat keterangan sehat calon istri dari puskesmas. Jika ada keterangan kehamilan maka akan dijadikan dasar dalam pemeriksaan terhadap calon suami dan calon istri pada saat pemeriksaan yang menghadirkan calon mempelai dan wali nikah. Sebagaimana disampaikan Auliyau Shofi: *“Setelah dicek ada tanda hamil maka ditindak lanjuti dalam pemeriksaan nikah”*

c. Mengharuskan adanya keterangan kehamilan dari Puskesmas sebagai bukti autentik.

Tentang adanya keterangan kehamilan dari puskesmas bagi calon istri yang mendaftarkan pernikahan, Auliyau Shofi selaku kepala KUA kecamatan pada masa itu meminta bantuan kepada pihak puskesmas agar memberi tambahan keterangan kehamilan dalam surat

keterangan sehat yang dipergunakan untuk pernikahan, sehingga di dalam surat keterangan sehat dari puskesmas sudah adacatatatan tentang usia kehamilan bagi calon istri yang hamil. Hal ini berawal dari banyaknya nikah di bawah umur yang diduga disebabkan hamil terlebih dahulu namun pada saat diperiksa tidak mengakui. Seperti yang dia sampaikan: *“Awalnya banyak nikah di bawah umur, ada indikasi hamil tapi tidak mengakui saat diperiksa, sehingga saya koordinasi dengan puskesmas”*.⁴⁶

Keterangan kehamilan bagi calon itri ini penting menurut Auliyau Shofi, sebab sebagai bukti outentik dalam pecatatan pernikahan. dia mengatakan:

Dalam kompilasi hukum Islam wanita hamil dapat di nikahkan...tapi bukti kehamilannya apa...? Sebagian Kepala KUA Berpendapat buktinya adalah pengakuan tapi menurut saya bukti pengakuan tersebut kurang kuat sehingga harus ada bukti yang otentik

⁴⁶ Auliyau Shofi, Wawancara, Ponorogo, 21 April 2020.

*berupa keterangan tentang kehamilan dari puskesmas.*⁴⁷

Pendaftaran pernikahan dengan mencantumkan tentang kondisi kehamilan dalam keterangan sehat dari puskesmas ini masih berjalan sampai saat ini. Imam Mahmudi selaku Kepala KUA Kecamatan Ngrayun yang sekarang mengatakan: *“..keterangan tentang kehamilan masih berjalan sampai saat ini, bahkan jumlah pernikahan wanita hamil cukup tinggi di KUA Kecamatan Ngrayun ada lebih dari 40 persen . . .”*⁴⁸

- d. Melakukan pemeriksaan terkait bukti kehamilan kepada calon istri dan calon suami.

Saat pemeriksaan pernikahan yang menghadirkan calon istri, calon suami dan wali nikah, kepada calon mempelai dan wali diajukan pertanyaan sebagaimana telah tertuang dalam Daftar Pemeriksaan Nikah sesuai lampiran KMA

⁴⁷ Auliyau Shofi, Wawancara, Ponorogo, 21 April 2020

⁴⁸ Imam Mahmudi, Wawancara, Ponorogo 2 Mei 2020.

No. 477 tahun 2004. Selain mengajukan pertanyaan yang ada dalam Daftar Pemeriksaan Nikah kepada calon mempelai juga diajukan pertanyaan yang terkait kehamilan yakni tentang apakah benar calon istri dalam keadaan hamil dan apakah benar calon suami yang menghamilinya. Hal tersebut sebagaimana disampaikan Auliyau Shofi: *..akan tetapi tetap pakai etika saat bertanya, kita masukkan ke ruang tersendiri kita tanya siapa yang menghamili, kita tanya hamil berapa bulan?*⁴⁹

- e. Mengharuskan calon suami untuk membuat pernyataan sebagai pria yang menghamili.

Pada saat dilaksanakan pemeriksaan apabila calon istri mengatakan bahwa yang menghamili adalah calon suami, maka hal tersebut akan diklarifikasikan kepada calon suami jika memang yang menghamili adalah calon suami maka calon suami diminta membuat surat pernyataan bermaterai bahwa dia adalah pria yang menghamili. Seperti yang dijelaskan oleh

⁴⁹ Auliyau Shofi, Wawancara, Ponorogo, 21 April 2020.

Auliyau Shofi: *“Kalau memang benar dia yang menghamili maka kita minta membuat pernyataan bahwa dia yang menghamili”*⁵⁰

Lebih lanjut ia menjelaskan bahkan surat pernyataan tersebut bermaterai dan ditandatangani dua orang saksi dari pihak keluarga, sebagaimana yang dia sampaikan: *“Pernyataan bermaterai dengan ditandatangani dua orang saksi.”*

- f. Melaksanakan pencatatan pernikahan wanita hamil dengan pria yang menghamili dengan dibuktikan surat pernyataan.

Selama menikahkan wanita hamil Auliyau Shofi mengaku bahwa calon suami selalu mengakui sebagai pria yang menghamili dan dibuktikan dengan surat pernyataan. Auliyau Shofi menyampaikan: *“selama saya belum ada, Alhamdulillah ngaku sedoyo (mengakui semua)”* Maksudnya semua calon suami mengakui sebagai pria yang menghamili.

⁵⁰ Auliyau Shofi, Wawancara, Ponorogo, 21 April 2020.

2. Pencatatan Pernikahan Wanita Hamil di KUA Kecamatan Sawoo

Informan dalam penelitian pernikahan wanita hamil di KUA Kecamatan Sawoo adalah:

- a. Syukron Abdul Haris, S.Ag, menjabat sebagai Kepala KUA Kecamatan Sawoo pada tahun 2012 sampai dengan 2018.
- b. Anwar Romdloni, S.Ag, menjabat sebagai Kepala KUA Kecamatan Sawoo sejak tahun 2019 sampai sekarang.

Hasil wawancara dan observasi yang peneliti lakukan tentang pencatatan pernikahan wanita hamil di KUA Kecamatan Ngrayun adalah sebagai berikut:

- a. Mengesampingkan bukti kehamilan calon istri dalam pemeriksaan berkas persyaratan nikah.

Syukron Abdul Haris selaku Kepala KUA Kecamatan Sawoo pada saat itu tidak mewajibkan kepada calon mempelai yang hamil untuk melampirkan keterangan kehamilan. Namun sebagaimana dia jelaskan dalam surat keterangan sehat dari puskesmas Sawoo ada keterangan tentang kehamilan, dan itu

menurutnya bukan permintaan dari KUA. Syukron Abdul Haris mengatakan: *“itu inisiatif dari puskesmas”*

Maksudnya bahwa keterangan kehamilan dalam surat keterangan sehat tersebut bukan permintaan dari KUA Kecamatan, tapi inisiatif dari puskesmas Kecamatan Sawoo. Sehingga setiap calon istri yang meminta surat keterangan sehat dari Puskesmas Sawoo maka akan diberi keterangan tambahan tentang kehamilan berupa catatan tanda + (plus) kemudian angka dan tulisan MGG yang menunjukkan bahwa usia kehamilan adalah sekian minggu.

Oleh Sukron Abdul Haris keterangan kehamilan tersebut diabaikan dalam pemeriksaan nikah karena menurutnya hal tersebut tidak ada aturannya. Sebagaimana yang dia sampaikan: *“Karena menurut saya tidak ada aturannya sehingga tidak saya perhatikan..”*

Dengan demikian dalam pemeriksaan berkas-berkas persyaratan nikah meskipun ada keterangan kehamilan calon istri hal ini tidak

ditindaklanjuti dalam pemeriksaan nikah berikutnya yang menghadirkan calon istri, calon suami dan wali nikah karena menurutnya tidak ada aturannya.

- b. Melakukan tindakan pencatatan nikah wanita hamil dengan pria bukan yang menghamili.

Selama menjabat sebagai kepala KUA Kecamatan Sawoo Syukron Abdul Haris mengaku pernah melakukan tindakan menikahkan wanita hamil dengan pria bukan yang menghamili. Kejadiannya sekitar tahun 2013, modin desa sebagai wakil dari calon istri untuk mendaftarkan pernikahan menyampaikan bahwa calon istri sudah hamil dan akan menikah dengan pria bukan yang menghamili. Seperti yang disampaikan Syukron Abdul Haris: *“mbah modin memberitahukan ini sudah hamil tapi nikahnya kaleh niki...”*⁵¹

Maksudnya bahwa pernikahan dilakukan dengan pria yang bukan yang

⁵¹ Syukron Abdul Haris, Wawancara, Ponorogo, 23 April 2020

menghamili. Menurutnya tindakan tersebut sebenarnya menjadi beban dalam batin sebab sesuai Kompilasi Hukum Islam anak yang lahir akan menjadi anak sah dari pasangan tersebut padahal kehamilannya bukan dengan calon suaminya. Tapi untuk melakukan penolakan terhadap pencatatan pernikahan tersebut dia mengaku tidak punya payung hukum dan khawatir terjadi keresahan di masyarakat. Dia menyampaikan: *“Karena dulu dulunya sudah begitu, mau menolak takutnya geger...karena saya tidak punya payung hukum.”*⁵²

Maksudnya sejak dulu belum pernah terjadi penolakan terhadap pencatatan pernikahan wanita hamil, sehingga meskipun pernikahan wanita hamil itu bukan dengan pria yang menghamili tetap dilaksanakan.

- c. Melakukan pemeriksaan terhadap berkas dan calon mempelai terkait kehamilan.

⁵² Syukron Abdul Haris, Wawancara, Ponorogo, 23 April 2020

Anwar Romdloni, Kepala KUA Kecamatan Sawoo yang baru menjelaskan di tahun 2019 ada dua kasus pernikahan wanita hamil yang terjadi di KUA Kecamatan Sawoo. Dia menjelaskan saat pendaftaran berkas-berkas diperiksa termasuk keterangan kehamilan. Selanjutnya bukti kehamilan menjadi dasar dalam pemeriksaan yang menghadirkan calon istri, calon suami dan wali. Anwar Romdoni mengatakan: *“iya saya tanya, tapi saya sendirikan tidak dengan wali, biasanya wali nikah saya persilahkan keluar dulu baru calon mempelai saya tanya untuk memastikan kehamilannya...”*⁵³

3. Pencatatan pernikahan wanita hamil di KUA Kecamatan Slahung.

Informan dalam penelitian pernikahan wanita hamil di KUA Kecamatan Slahung adalah:

- a. Tri Uganda Cahyana, menjabat sebagai Kepala KUA Kecamatan Slahung pada tahun 2014 sd 2019 .

⁵³ Anwar Romdloni, Wawancara, Ponorogo, 30 April 2020

- b. Tajul Mujahidin, menjabat sebagai Kepala KUA Kecamatan Slahung mulai 21 Januari 2019 sampai sekarang.

Hasil wawancara dan observasi yang peneliti lakukan tentang pencatatan pernikahan wanita hamil di KUA Kecamatan Ngrayun adalah sebagai berikut:

- a. Melakukan pemeriksaan terhadap calon istri dan calon suami tentang kehamilan calon istri.

Jumlah pernikahan wanita hamil di KUA Slahung menurut Tri Uganda Cahyana tergolong tinggi angkanya mencapai sekitar 10 persen dari jumlah peristiwa nikah satu tahun. Dalam berkas pendaftaran kehendak nikah tidak ada surat keterangan hamil. Informasi kehamilan calon istri diperoleh dari orang yang mewakili calon istri yang mendaftarkan pernikahan ke KUA. Laporan lisan tersebut kemudian dijadikan dasar untuk melakukan pemeriksaan terhadap calon istri dan calon suami pada saat pemeriksaan. Ketika ditanya apa materi pemeriksaannya Tri Uganda menyampaikan: *“hamilnya berapa bulan? apa*

*benar dengan calon suaminya ini?''*⁵⁴ Tujuan pemeriksaan tersebut menurutnya untuk memastikan bahwa kehamilannya dengan calon suaminya. Ia juga menjelaskan bahwa selama ini pernikahan wanita hamil di KUA Kecamatan Slahung selalu dengan pria yang menghamili. Namun dia menyampaikan bahwa pemeriksaan terhadap wanita hamil tersebut tidak ada aturannya. Tri Uganda Cahyana menyatakan: *dasarnya Kompilasi tapi dikompilasi tidak ada juknisnya*⁵⁵ Maksudnya dasar mencatat pernikahan wanita hamil adalah Kompilasi Hukum Islam tapi dalam Kompilasi tidak ada petunjuk teknis tentang pencatatan pernikahan wanita hamil tersebut.

- b. Tidak melakukan pemeriksaan terhadap pernikahan wanita hamil.

Saat ini Kepala KUA Kecamatan Slahung dijabat oleh Tajul Mujahidin, dia

⁵⁴ Tri Uganda Cahyana, Wawancara, Ponorogo, 22 April 2020

⁵⁵ Ibid.

mengaku pernah juga mencatat pernikahan wanita hamil di KUA Kecamatan Slahung. Pada saat laporan pendaftaran nikah orang yang mewakili calon istri yang mendaftarkan pernikahan memberitahukan bahwa calon istri sudah hamil. Namun informasi tersebut tidak ditindaklanjuti dalam pemeriksaan dengan alasan kehamilan tersebut adalah aib, sebab pada umumnya perawan itu tidak hamil. Tajul Mujahidin mengatakan:

“waktu pemeriksaan tidak ditanya...yang penting statusnya perawan meskipun hamil ya dinikahkan, kecuali kalau statusnya janda ini bermasalah..”⁵⁶

Jadi menurutnya kalau ada wanita hamil dan statusnya perawan maka dalam pencatatan pernikahan tidak perlu dilakukan pemeriksaan terkait dengan kehamilannya, tapi kalau wanita yang hamil tersebut janda, maka akan dilakukan pemeriksaan karena terkait dengan masa iddah.

⁵⁶ Tajul Mujahidin, Wawancara, Ponorogo, 1 Mei 2020

Dalam pencatatan pernikahan wanita hamil terjadi beberapa perbedaan tindakan yang dilakukan terhadap calon pengantin. Perbedaan tindakan yang dilakukan kepala KUA kecamatan dalam pencatatan pernikahan wanita hamil yang dilakukan terhadap calon istri dan calon suami meliputi:

1. Melaksanakan pencatatan pernikahan wanita hamil dan tidak melakukan pemeriksaan yang terkait kehamilan. Hal ini dilaksanakan oleh Syukron Abdul Haris saat menjabat sebagai kepala KUA Kecamatan Sawoo dan Tajul Mujahidin saat menjabat sebagai kepala KUA Kecamatan Slahung.
2. Melaksanakan pencatatan pernikahan wanita hamil dan melakukan pemeriksaan terhadap calon istri dan calon suami terkait kehamilan. Hal ini dilakukan oleh Tri Uganda Cahyana saat menjabat sebagai kepala KUA Kecamatan Slahung dan Anwar Romdoni saat menjabat sebagai kepala KUA Kecamatan Sawoo.

3. Melaksanakan pencatatan pernikahan wanita hamil dengan melakukan pemeriksaan tentang kehamilan dan mengharuskan adanya bukti autentik tentang kehamilan dan surat pernyataan dari calon suami sebagai pria yang menghamili. Hal ini dilaksanakan oleh Auliyau Shofi saat menjabat kepala KUA Ngrayun dan Imam Mahmudi yang sekarang menjabat sebagai kepala KUA Ngrayun.
4. Pencatatan pernikahan wanita hamil dengan pria yang menghamili berdasarkan pengakuan dari calon suami. Kasus ini terjadi di KUA Ngrayun dan KUA Kecamatan Slahung.
5. Pencatatan pernikahan wanita hamil dengan pria bukan yang menghamili. Kasus ini terjadi di KUA Kecamatan Sawoo.

Dengan demikian dapat diketahui keanekaragaman pencatatan nikah terjadi pada tahap pemeriksaan dan pada calon suami yang menikahi wanita hamil. Pada pemeriksaan kehendak nikah yakni melaksanakan dan tidak melaksanakan pemeriksaan terhadap calon istri dan

calon suami terkait kehamilan dan pada status calon suami yakni tindakan pencatatan pernikahan wanita hamil dengan pria yang menghamili dan pencatatan terhadap pernikahan wanita hamil dengan pria bukan yang menghamilli.



BAB IV

KEANEKARAGAMAN PENCATATAN PERNIKAHAN WANITA HAMIL DALAM PERSPEKTIF DISKRESI

A. Klasifikasi Diskresi Dalam Pencatatan Pernikahan Wanita Hamil di KUA Kecamatan di Ponorogo.

Dalam menghadapi kasus pencatatan pernikahan wanita hamil Kepala KUA Kecamatan di Ponorogo mengambil tindakan sesuai dengan situasi yang mereka hadapi dengan pertimbangan masing-masing, sehingga timbul perbedaan tindakan yang dilakukan oleh Kepala KUA Kecamatan dalam pencatatan pernikahan wanita hamil. Perbedaan tindakan tersebut terjadi dalam beberapa hal dan dapat didiklasifikasi menjadi dua dalam perspektif diskresi.

Diskresi menurut Yopie Morya Immanuel Patiro, adalah salah satu sarana memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang. Dari keanekaragaman pencatatan pernikahan wanita hamil yang dilaksanakan di KUA kecamatan di Ponorogo dari perspektif diskresi dapat dianalisis sebagai berikut:

1. Tindakan mensyaratkan dan tidak mensyaratkan dokumen terkait kehamilan bagi calon istri maupun calon suami serta tindakan melakukan pemeriksaan dan tidak melakukan pemeriksaan terkait kehamilan terhadap calon suami dan calon istri.

Tindakan kepala KUA Kecamatan mengharuskan adanya dokumen tentang kehamilan dan melakukan pemeriksaan terkait kehamilan terhadap calon pengantin merupakan tindakan yang dilakukan atas inisiatif sendiri karena dokumen persyaratan nikah secara umum telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan Undang-undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1975 pada Pasal 6, sedangkan secara khusus bagi umat Islam syarat administrasi pernikahan diatur dalam PMA Nomor 20 Tahun 2019 Pasal 4. Auliyau Shofi selaku Kepala KUA Kecamatan Ngrayun memandang perlu adanya dokumen tersebut karena sebagai bukti outentik dari kehamilan dan untuk mengantisipasi jika terjadi permasalahan. Sementara kepala KUA kecamatan lainnya tidak mengharuskan adanya persyaratan keterangan kehamilan dengan pertimbangan tidak ada

aturan sebagaimana yang disampaikan Syukron Abdul Haris Kepala KUA Kecamatan sawo dan beberapa kepala KUA yang lain.

Hal ini menunjukkan bahwa tindakan mempersyaratkan dan tidak mempersyaratkan dokumen tentang kehamilan bagi calon suami maupun calon istri dalam pernikahan wanita hamil dilakukan atas inisiatif kepala KUA kecamatan sendiri sesuai dengan pertimbangan mereka dalam menghadapi kasus pernikahan wanita hamil karena hal tersebut tidak diatur dalam perundang-undangan.

Sedangkan dalam tindakan pemeriksaan, secara umum telah diatur dalam Pasal 6 PP Nomor 9 Tahun 1975 dan bagi umat Islam secara khusus diatur dalam Pasal 5 PMA Nomor 20 Tahun 2019. Dalam peraturan tersebut pemeriksaan terkait erat dengan dokumen administrasi. Blanko untuk pemeriksaan tersebut telah disiapkan oleh Dirjen Bimas Islam lengkap dengan materi pertanyaan kepada calon pengantin dan wali dan di dalamnya tidak ada meteri tentang kehamilan. Oleh karena itu tindakan pemeriksaan yang terkait dengan kehamilan merupakan tindakan kepala KUA kecamatan

atas inisiatif sendiri, sehingga ada yang mengambil tindakan pemeriksaan namun ada juga yang tidak mengambil tindakan pemeriksaan. Tindakan untuk mengambil tindakan pemeriksaan atau tidak tergantung pertimbangan masing-masing kepala KUA kecamatan.

Tindakan yang dilakukan kepala KUA kecamatan dalam pencatatan pernikahan wanita hamil yang terkait dengan persyaratan dokumen dan pemeriksaan adalah termasuk diskresi yang bersifat bebas karena adanya kekosongan aturan sebab peraturan yang ada tidak mengakomodir tentang persyaratan dokumen dan pemeriksaan nikah wanita hamil. Hal tersebut sebagaimana pendapat yang disampaikan Darmoko Yuti Witanto dan Arya Putra Negara Kutawaringin bahwa diskresi bebas timbul karena undang-undang tidak mengaturnya atau ketentuan undang-undang bersifat kaku sehingga tidak bisa diterapkan terhadap suatu persoalan tertentu dengan apa adanya, dalam hal ini pejabat dapat menentukan suatu kebijakan untuk mengisi kekosongan-kekosongan dalam aturan atau menentukan sikap lain di luar apa yang ditentukan undang-undang berdasarkan yang terbaik

menurut pertimbangannya sendiri dengan tujuan dapat memberikan manfaat yang lebih baik.⁵⁷

2. Mencatat pernikahan wanita hamil yang menikah dengan calon suami yang menghamili dan mencatat pernikahan wanita hamil dengan calon suami bukan pria yang menghamili.

Dalam pencatatan pernikahan wanita hamil kepala KUA kecamatan menggunakan dasar Kompilasi Hukum Islam Pasal 53 yang mengatur wanita hamil dapat dinikahkan dengan pria yang menghamili. Dalam perspektif diskresi aturan tersebut telah memberikan kebebasan kepada pejabat untuk memilih karena terdapat kata “dapat” sebagaimana diatur dalam UU No. 30 Tahun 2014 Pasal 23 huruf a bahwa:

“Diskresi pejabat pemerintahan meliputi pengambilan keputusan dan/atau tindakan berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang memberikan suatu pilihan keputusan dan/atau tindakan”⁵⁸

⁵⁷ Darmoko Yuti Witanto, *Ibid*, 72

⁵⁸ Undang undang Administrasi Pemerintahan, (Bandung: Fokusindo Mandiri, 2015),21.

Dalam penjelasan undang-undang tersebut disebutkan bahwa pilihan keputusan dan/atau tindakan pejabat pemerintahan dicirikan dengan kata *dapat*, *boleh*, atau *diberikan kewenangan*, *berhak*, *seharusnya*, *diharapkan*, dan kata-kata lain yang sejenis.⁵⁹

Dalam hal peraturan perundang-undangan memberikan pilihan kepada pejabat maka berlaku diskresi terikat. Kebebasan tindakan atau keputusan pejabat terbatas pada opsi yang telah disediakan dalam peraturan perundang-undangan. Dalam pencatatan pernikahan wanita hamil dari perspektif diskresi Kompilasi Hukum Islam memberikan kebebasan yang bersifat terikat yakni memilih menikahkan wanita hamil dengan pria yang *menghamili* atau pria bukan yang *menghamili*. Sebagaimana terjadi di KUA Kecamatan Sawoo ketika ada pendaftaran kehendak nikah pernikahan wanita hamil dengan pria bukan yang *menghamili* Syukron Abdul Haris menjelaskan tidak ada alasan untuk menolak. Sebagaimana teori diskresi terikat bahwa pada dasarnya kekuasaan diskresi timbul

⁵⁹ Ibid,69.

karena undang-undang sendiri telah memberikan kebebasan kepada pejabat untuk memilih kebijakan yang akan diambil dari beberapa alternatif yang disediakan oleh undang undang.

B. Keanekaragaman Pencatatan Pernikahan Wanita Hamil dalam Perspektif Diskresi.

Dalam pencatatan pernikahan secara umum kepala KUA kecamatan di Ponorogo menggunakan landasan PMA Nomor 20 Tahun 2019 Tentang Pencatatan Pernikahan dan dalam hal pernikahan wanita hamil selain PMA Nomor 20 Tahun 2019 kepala KUA Kecamatan di Ponorogo juga menggunakan dasar pasal 53 KHI. Dengan landasan keada aturan ini dalam menghadapi kasus pencatatan pernikahan wanita hamil kepala KUA kecamatan dapat melakukan tindakan diskresi atas dasar aturan tidak lengkap dan aturan yang memberikan pilihan.

Dalam teori kekuasaan diskresi pemerintah sebagaimana disampaikan Krishna D. Darumurti, bahwa kekuasaan atau kewenangan diskresi pemerintah dapat diperoleh melalui tiga pendekatan yakni pendekatan yuridis, pendekatan analitik dan pendekatan

filosofis. Dalam keanekaragaman pencatatan pernikahan wanita hamil kekuasaan diskresi kepala KUA kecamatan dianalisis dengan pendekatan yuridis dan pendekatan analitik sebagai berikut:

1. Dari perspektif yuridis, Menurut Krishna D. Darumurti, kekuasaan diskresi pemerintah merupakan delegasi dari pembuat undang-undang.

Dia berargumen dengan pendapat Amrah Muslimin bahwa bentuk atau pola delegasi dari pembentuk undang-undang sebagai dasar yuridis tindakan diskresi pemerintah di antaranya adalah delegasi dalam bentuk undang-undang.

Dalam pencatatan nikah wanita hamil delegasi kekuasaan diskresi dari pembuat undang-undang kepada pemerintah dalam bentuk undang-undang ini dapat ditemukan dalam Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang mengatur tentang pokok-pokok tindakan diskresi. Dalam UU No. 30 Tahun 2014 Pasal 22 disebutkan bahwa: diskresi hanya dapat dilakukan oleh pejabat pemerintahan yang berwenang. Dalam pencatatan pernikahan orang Islam

pejabat yang berwenang melakukan pencatatan adalah kepala KUA kecamatan. Sebagaimana disebutkan dalam PMA No. 20 Tahun 2019 Pasal 1 ayat 3 bahwa Pegawai Pencatatan Nikah yang selanjutnya disingkat PPN adalah pegawai negeri sipil yang ditugaskan oleh Menteri Agama atau pegawai yang ditunjuk untuk melakukan pencatatan nikah masyarakat Islam. Selanjutnya ditegaskan dalam Pasal 2 bahwa pencatatan pernikahan dilakukan oleh kepala KUA Kecamatan atau PPN LN.

Dalam kasus pencatatan pernikahan wanita hamil secara yuridis masuk dalam lingkup diskresi sebagaimana diatur dalam pasal 23 huruf a yang menyebutkan lingkup diskresi meliputi peraturan yang membeikan pilihan, sehingga kepala KUA Kecamatan memiliki kebebasan untuk menentukan pilihan ketika mencatat pernikahan wanita hamil baik dengan pria yang menghamili atau pria bukan yang menghamili. Sedangkan dalam Pasal 23 huruf b menyebutkan bahwa diskresi pemerintah meliputi pengambilan keputusan dan/atau tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak mengatur.

Dalam penjelasan Pasal 23 huruf b disebutkan bahwa yang dimaksud peraturan perundang-undangan tidak mengatur adalah karena kekosongan hukum yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dalam kondisi tertentu atau diluar kelaziman.

Sehingga dari pendekatan yuridis kekuasaan diskresi kepala KUA kecamatan dalam keanekaragaman pencatatan pernikahan wanita hamil berdasarkan kekuasaan didelegasikan dalam UU Nomor 30 Tahun 2014 Pasal 23 huruf a dan b.

2. Dari perspektif analitik

Adapun dalam perspektif analitik menurut Krishna D. Darumurti bahwa diskresi sama dengan kebijakan (*policy*). Dia mengungkapkan pendapat yang dikemukakan oleh Peter Cane dengan mengatakan bahwa yang dimaksud dengan *policy* tidak lain adalah *the nonstatutory criteria* yang menjadi dasar suatu keputusan (dan tindakan) pemerintah yang seyogianya dasarnya *statutory*.⁶⁰ Selanjutnya dijelaskan bahwa kebebasan bertindak pada pemerintah ini lahir karena situasi keterbatasan

⁶⁰ Ibid., 23.

pengaturan hukum sebagai landasan bertindak bagi pemerintah untuk situasi tertentu (antara lain, kaidah kabur, kekosongan pengaturan, atau kontradiksi dalam pengaturan), padahal aktivitas pemerintahan dalam rangka penyelenggaraan negara sifatnya adalah terus-menerus dan tidak boleh berhenti.

Dalam hal pencatatan pernikahan, kepala KUA kecamatan dituntut untuk memberikan pelayanan yang prima kepada masyarakat. Oleh karena itu ketika terjadi keterbatasan pengaturan tentang pencatatan pernikahan wanita hamil, maka berdasarkan pendekatan analitik di situ muncul kekuasaan diskresi pemerintah, sehingga ada kebebasan bagi pemerintah untuk melakukan tindakan atau keputusan yang tidak diatur dalam ketentuan perundang-undang demi memberikan pelayanan yang terbaik bagi masyarakat.

Meskipun pemerintah memiliki kekuasaan diskresi baik secara yuridis maupun analitik namun bukan berarti bebas tanpa aturan, sebagaimana pendapat Krishna Djaya Darumurti bahwa dalam perspektif asas Negara hukum (*the Rule of Law*),

tindakan diskresi pemerintah harus dapat dipertanggungjawabkan keabsahannya.⁶¹ Selanjutnya Eri Yulkhsan berpendapat secara umum produk tindakan diskresi harus memenuhi berbagai syarat di antaranya adalah AUPB (Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik).⁶² Persyaratan AUPB dalam tindakan diskresi juga telah diatur dalam UU No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan pada Pasal 24 bahwa diskresi dapat dilakukan dengan ketentuan syarat:

1. Sesuai dengan tujuan diskresi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat 2, yakni untuk melancarkan penyelenggaraan pemerintahan, mengisi kekosongan hukum, memberikan kepastian hukum, dan mengatai stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum;

⁶¹ Krishna Djaya Darumurti, *Diskresi Kajian Teori Hukum* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2016), 101.

⁶² Eri Yulkhsan, *Keputusan Diskresi dala Dinamika Pemerintahan* (Yogyakarta: Deepublish, 2018),53.

2. Tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
3. Sesuai dengan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB);
4. Berdasarkan alasan-alasan yang objektif;
5. Tidak menimbulkan konflik kepentingan ; dan
6. Dilakukan dengan iktikad baik.⁶³

Adapun yang dimaksud AUPB sebagaimana diatur dalam UU No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan dalam pasal 10 disebutkan: AUPB yang dimaksud dalam Undang-undang ini meliputi:

1. Kepastian hukum;
2. Kemanfaatan;
3. Ketidak berpihakan;
4. Kecermatan;
5. Tidak menyalahgunakan kewenangan;
6. Keterbukaan;
7. Kepentingan umum; dan
8. Pelayanan yang baik.

⁶³ *Undang-undang Administrasi pemerintah, Ibid. 22.*

Iplementasi AUPB dalam dalam keanekaragaman pencatatan pernikahan wanita hamil yang dilakukan oleh Kepala KUA Kecamatan dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Asas Kepastian hukum

Dalam penjelasan pasal tersebut disebutkan yang dimaksud dengan “asas kepastian hukum” adalah asas dalam Negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepututan, keajegan, dan keadilan.

Tindakan diskresi yang dilakukan kepala KUA Kecamatan dalam pencatatan pernikahan wanita hamil, tidak bertentangan dengan asas kepastian hukum. Karena berdasarkan PMA No. 20 Tahun 2019 kepala KUA kecamatan memiliki kewenangan dalam pencatatan pernikahan orang Islam, sehingga tindakan tersebut dilakukan masih dalam lingkup kewenangannya. Dalam tindakannya kepala KUA juga mempertimbangkan kepentingan kedua belah pihak dengan tetap menjaga etika.

2. Asas Kemanfaatan

Yang dimaksud dengan “asas kemanfaatan” adalah manfaat yang harus diperhatikan secara seimbang antara individu, masyarakat, lingkungan dan pemerintahan.

Tindakan diskresi yang dilakukan kepala KUA Kecamatan dalam pencatatan nikah tidak bertentangan dengan asas manfaat untuk semua pihak, karena pernikahan wanita hamil telah disetujui oleh calon suami dan calon istri, dan tercatat secara sah di KUA Kecamatan sehingga memiliki legalitas hubungan pernikahan sah dalam menjalani kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

3. Ketidakberpihakan

Yang dimaksud dengan “asas ketidakberpihakan” adalah asas yang mewajibkan badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau melakukan tindakan dengan mempertimbangkan kepentingan para pihak secara keseluruhan dan tidak diskriminatif.

Tindakan diskresi yang dilakukan kepala KUA Kecamatan dalam pencatatan nikah wanita hamil tidak bertentangan dengan asas ketidakberpihakan, karena pemeriksaan dilakukan terhadap kedua calon pengantin. Namun dalam hal tidak dilakukan pemeriksaan terkait kehamilan terhadap calon suami dan calon istri, kepentingan suami kurang diperhatikan, karena belum tentu calon suami mengetahui kondisi kehamilan calon istri tersebut. Sehingga berpotensi merugikan pihak calon suami.

4. Kecermatan

Yang dimaksud dengan “asas kecermatan” adalah asas yang mengandung arti bahwa suatu keputusan dan/atau tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan dan/atau pelaksanaan keputusan dan/atau tindakan sehingga keputusan dan/atau tindakan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat sebelum keputusan dan/atau tindakan tersebut

ditetapkan dan/atau dilakukan.

Tindakan diskresi yang dilakukan kepala KUA Kecamatan dalam pencatatan pernikahan wanita hamil tidak bertentangan dengan asas kecermatan karena dalam pemeriksaan dokumen persetujuan calon pengantin, informasi tentang kehamilan telah dikonfirmasi kepada calon istri dan calon suami dan bahkan didukung dengan bukti keterangan tentang kehamilan dan surat pernyataan dari calon suami sebagai pihak yang menghamili.

Meskipun memang ketika pemeriksaan tentang kehamilan tidak dilakukan pemeriksaan nikah sesungguhnya kurang sesuai dengan asas kecermatan karena dalam memeriksa persetujuan tidak melakukan konfirmasi tentang kondisi kehamilan kepada calon istri dan calon suami, sehingga tidak diketahui pernikahan wanita hamil dilaksanakan dengan calon suami yang menghamili atau bukan, tidak diketahui calon suami mengetahui kondisi calon istri hamil atau tidak. Hal ini berpotensi calon suami menolak

melaksanakan pernikahan setelah tahu bahwa istri hamil.

Dalam hal pernikahan wanita hamil dengan calon istri bukan yang menghamili sebagaimana terjadi KUA Kecamatan Sawoo, semestinya dipertimbangkan akibat dari pernikahan tersebut sebab dalam asas keceramatan menurut Krisnhna D Darumurti termasuk mempertimbangkan akibat hukum yang akan timbul dari tindakan tersebut.⁶⁴

Tindakan untuk melaksanakan pencatatan pernikahan wanita hamil dengan pria bukan yang menghamili hendaknya memperhatikan KHI Pasal 99 yang menyebutkan: “Anak yang sah adalah anak yang dilahirkan dalam atau akibat perkawinan yang sah”⁶⁵

Hal ini akan berdampak kepada legalitas anak yang dilahirkan sebagai anak sah dari calon

⁶⁴ Krisna D Darumurti, Ibid, 73.

⁶⁵ *Kompilasi Hukum Islam di Indonesia*, (Jakarta: Departemen Agama RI Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Penyelenggaraan Haji, 2004), 165.

suami bukan yang menghamili. Meskipun dalam hal hubungan nasab antara ayah dan anak dalam pernikahan wanita hamil masih diperdebatkan, hendaknya tetap ada upaya sedapat mungkin masih ada hubungan darah antara anak dan ayah dalam pernikahan wanita hamil.

5. Tidak menyalahgunakan kewenangan

Yang dimaksud dengan “asas tidak menyalahgunakan kewenangan” adalah asas yang mewajibkan pejabat pemerintahan tidak menggunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi atau kepentingan yang lain dan tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut, tidak melampaui, tidak menyalahgunakan, dan/atau tidak mencampuradukkan kewenangan.

Tindakan diskresi yang dilakukan kepala KUA Kecamatan yang melakukan pemeriksaan terkait kehamilan tidak bertentangan dengan asas tidak menyalahgunakan kewenangan sebab pemeriksaan dilakukan dengan menjaga etika dan telah sesuai dengan

kewenangan yang diberikan sesuai dengan Pasal 5 ayat 3 PMA Nomor 20 Tahun 2019 Tentang Pencatatan Pernikahan untuk melakukan pemeriksaan untuk mengetahui ada atau tidaknya halangan pernikahan. Tindakan juga dilakukan terbatas pada pencatatan pernikahan wanita hamil yang berada di kecamatan yang menjadi wilayah kewenangan kepala KUA kecamatan.

6. Keterbukaan

Yang dimaksud adalah asas yang melayani masyarakat untuk mendapatkan akses dan memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia Negara.

Tindakan diskresi yang dilakukan kepala KUA Kecamatan dalam pencatatan nikah wanita hamil, baik terkait dokumen, pemeriksaan dan pasangan suami dari wanita hamil, tidak bertentangan dengan asas keterbukaan yakni diketahui oleh calon istri dan calon suami, serta

dijaga kerahasiaannya oleh petugas KUA Kecamatan. Namun memang dalam hal tidak dilakukan pemeriksaan terkait kehamilan, kepala KUA kecamatan tidak tahu secara pasti hal tersebut telah diketahui oleh calon suami atau belum sehingga hal tersebut ada potensi kerugian di salah satu pihak. Meskipun secara formal calon pengantin telah setuju untuk menikah.

7. Kepentingan umum

Yang dimaksud dengan “asas kepentingan umum” adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan dan kemanfaatan umum dengan cara yang inspiratif, akomodatif, selektif, dan tidak diskriminatif.

Tindakan diskresi yang dilakukan kepala KUA kecamatan untuk melakukan pemeriksaan, dokumen terkait kehamilan, adalah tidak bertentangan dengan dengan asas kepentingan umum. Tindakan tersebut dilaksanakan untuk memberikan kepastian hukum hubungan calon istri dan calon suami secara sah sehingga dapat diterima dalam masyarakat. Tindakan

dilaksanakan dengan akomodatif menanyakan persetujuan kedua belah pihak untuk melaksanakan pernikahan dengan kondisi istri telah hamil.

8. Pelayanan yang baik

Yang dimaksud dengan “asas pelayanan yang baik” adalah asas yang memberikan pelayanan yang tepat waktu, prosedur dan biaya yang jelas, sesuai dengan standar pelayanan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Tindakan diskresi yang dilakukan kepala KUA Kecamatan dalam pencatatan pernikahan wanita hamil di KUA Kecamatan di Ponorogo tidak bertentangan dengan asas pelayanan publik. Tindakan dilaksanakan tanpa ada intimidasi dan tidak dipungut biaya, pemeriksaan nikah dan pernikahan dilaksanakan sesuai jadwal waktu yang ditentukan.

Dengan demikian keanekaragaman tindakan diskresi dalam pencatatan pernikahan wanita hamil secara umum tidak bertentangan dengan Asas Asas Umum Pemerintahan yang

baik sebagai syarat tindakan diskresi. Meskipun tindakan yang tidak melakukan pemeriksaan terkait kehamilan tentu ada beberapa hal yang perlu dipertimbangkan sebab meskipun tujuan utama tindakan diskresi adalah menyelesaikan permasalahan yang kongkrit dengan mengedepankan tujuan hukum, sebab tanpa ada pemeriksaan kondisi kehamilan belum tentu diketahui kedua belah pihak, serta calon suami yang akan menikah juga belum diketahui kepastiannya sebagai pria yang menghamili. Namun demikian pernikahan wanita hamil yang terjadi di Ponorogo secara hukum sah karena dilaksanakan dengan persetujuan kedua belah pihak dan telah sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Sebagaimana data yang telah dihasilkan dalam penelitian maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Pelaksanaan pencatatan pernikahan wanita hamil di KUA kecamatan di Ponorogo dilaksanakan dengan beraneka ragam tindakan. Keanekaragaman tersebut dapat diklasifikasikan sebagai berikut :
 - a. Tindakan mensyaratkan dan tidak mensyaratkan dokumen terkait kehamilan bagi calon istri maupun calon suami serta tindakan melakukan pemeriksaan dan tidak melakukan pemeriksaan terkait kehamilan, terhadap calon suami dan calon istri.
 - b. Melakukan pencatatan pernikahan wanita hamil yang menikah dengan calon suami yang menghamili dan melakukan pencatatan pernikahan wanita hamil dengan calon suami bukan pria yang menghamili.

2. Dalam perspektif kekuasaan diskresi secara yuridis kekuasaan diskresi kepala KUA kecamatan dalam keanekaragaman pencatatan pernikahan wanita hamil diperoleh dari delegasi undang-undang dalam bentuk pokok-pokok aturan diskresi yang termuat dalam undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan Pasal 22 dan Pasl 23 huruf a dan b yang menyebutkan diskresi hanya dapat dilaksanakan oleh pejabat yang berwenang dalam lingkup kekosongan aturan dan peraturan yang memberikan kebebasan untuk melakukan pilihan tindakan. Sedangkan dari pendekatan analitik kekuasaan diskresi kepala KUA kecamatan dalam pencatatan pernikahan wanita hamil, timbul karena keterbatasan peraturan hukum dalam pencatatan pernikahan wanita hamil, sementara tuntutan pelayanan terhadap masyarakat yang harus terus bejalan sehingga pejabat harus melakuka tindakan atas inisiatif sendiri.

Tindakan diskresi pencatatan pernikahan wanita hamil yang dilakukan oleh kepala KUA kecamatan di Kabupaten Ponorogo secara umum tidak bertentangan

dengan Asas-asas AUPB (Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik). Meskipun pencatatan pernikahan wanita hamil dilaksanakan dengan beranekaragam tindakan pernikahan tersebut tetap sah, namun dari aspek kecermatan perlu diperhatikan tentang tindakan yang tidak melakukan pemeriksaan terkait kehamilan dan pencatatan pernikahan wanita hamil yang menikah dengan calon suami bukan yang menghamili, karena berpotensi menimbulkan permasalahan hukum.

B. Saran

Berdasarkan kempulan di atas, maka dapat ditarik sejumlah saran sebagai berikut:

1. Bagi masyarakat

Meskipun pencatatan pernikahan wanita hamil sah secara undang-undang dengan keanekaragamannya, hendaknya masyarakat tidak menjadikan hal ini sebagai legitimasi untuk melakukan perbuatan yang menyimpang dari ajaran agama. Masyarakat hendaknya memandang pencatatan pernikahan wanita hamil di KUA Kecamatan sebagai pintu darurat sehingga hanya

dilakukan dalam kondisi sangat amat terpaksa.

2. Bagi pemerintah

Agar pemerintah membuat ketentuan yang jelas tentang pencatatan pernikahan wanita hamil sehingga dalam pelaksanaannya akan lebih tertib secara administrasi dan benar-benar bisa mewujudkan tujuan dari aturan hukum pernikahan wanita hamil yang diatur dalam KHI Pasal 53. Dalam hal calon suami bukan yang menghamili hendaknya pernikahan wanita hamil baru dapat dilaksanakan setelah calon pengantin mendapat dispensasi dari pengadilan, mengingat rumusan dalam Kompilasi Hukum Islam Pasal 53 bersifat interpretatif, dengan kewenangan yang lebih luas di pengadilan diharapkan akan lebih mampu menggali nilai keadilan dan tujuan dari aturan tersebut dibanding kewenangan KUA kecamatan yang terbatas. Hendaknya KUA Kecamatan mengklasifikasi pernikahan wanita hamil hanya bagi pendaftar yang memberikan dokumen pendukung, sebab pencatatan nikah berbasis kepada dokumen.



DAFTAR PUSTAKA

- Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara & Hukum Adminstrasi Negara dalam Perspektif Fiqih Siyazah*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012.
- Bambang Sutiyoso, *Metode Penemuan Hukum*. Yogyakarta: UII Press, 2012.
- Barda Nawasi Arief, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Kejahatan*. Jakarta: Prenada Media Group, 2008.
- Dwiyanto, *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2006.
- Darmoko Yuti Witanto, Arya Putra Negara Kutawaringin, *Diskresi Hakim Sebuah Instrumen Meneakkan Keadilan Substantif Dalam Perkara-Perkara Pidana*, Bandung: Alfabeta, 2013.
- Eri Yulikhsan, *Keputusan Diskresi Dalam dinamika pemerintahan*. Yogyakarta: CV Budi Utama, 2016.
- Hamam, "Anak Luar Nikah ; Study Tentang putusan MK No.46/PUU-VIII/2010 tanggal 27 Februari 2012 Perspektif Maslahah al-shatibi". Disertasi, Pascasarjana UIN Sunan Ampel, Surayabaya, 2015

Himpunan Peraturan Seputar Kepenghuluan . Surabaya: Kanwil Kementerian Agama Provinsi Jawa timur, 2007.

Jimly Asshiddiqie,
<http://jimly.com/makalah/namafile/56/Penegakan Hukum.pdf>.(tt).

John M. Echols, Hasan Sadily, *Kamus Inggris Indonesia* , Jakarta: PT Gramedia, 1995.

Kementerian Agama RI, *Undang Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan Dan Peraturan Pemeerintah Nomor 9 Tahun 1975 Serta kompilasi Hukukum Islam Di Indonesia*. Jakarta: Dirjen Bimas Islam Dan Penyelenggaraan Haji, 2004.

Krishna D. Darumurti, *Kekuasaan Diskresi Pemerintah*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2012

Nurul Huda,” Kawin Hamil Dalam Kompilasi Hukum Islam”. *Ishraqi 1*,2009.

Peter Salim, *The Contemporary English-Indonesia Dictionary* , Jakarta: Modern English, 1986.

Pedoman *Pembantu Pegawai Pencatat Nikah*, Jakarta: Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Penyelenggaraan Haji Departemen Agama R.I. 2004.

Peraturan Menteri Agama RI Nomor 34 Tahun 2016 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Urusan Agama Kecamatan.

Peraturan Menteri Agama RI Nomor 20 Tahun 2019
Tentang Pencatatan Pernikahan

Robert K. Yin, *Studi Kasus (Desain dan Metode)*.
Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2002.

Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum Progresif*. Jakarta:
Kompas, 2010.

SF Marbun dkk, *Dimensi-Dimensi pemikiran Hukum
Administrasi Negara*. Yogyakarta: UII
press, 2004.

S.Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*.
Jakarta : Ghalia Indonesia, 1994.

Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi
Penegakan Hukum*. Depok: Rajawali Pers,
1998.

Sudarsono, *Hukum Perkawinan Nasional*, Jakarta:
Rineka Cipta; 1991.

Undang-undang Administrasi Pemerintahan, Bandung:
Fokurisno, 2015.

Yopie Morya Immanuel Patiro, *Diskresi Pejabat Publik
Dan tindak Pidana Korupsi*, Bandung: Keni
Media, 2012.