

**PENGHULU DI ANTARA DUA OTORITAS
FIKIH DAN KOMPILASI HUKUM ISLAM**

(Studi tentang Dinamika Penyelesaian Isu-Isu Hukum
Perkawinan di Daerah Istimewa Yogyakarta)



Oleh :

H a l i l i
NIM. 1230016037

DISERTASI

**PROGRAM DOKTOR (S3) STUDI ISLAM
PASCASARJANA UIN SUNAN KALIJAGA**

YOGYAKARTA
2019



KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA
PASCASARJANA

Jl. Marsda Adisucipto, Yogyakarta, 55281, Telp. & Faks, (0274) 557978
email: pps@uin-suka.ac.id, website: http://pps.uin-suka.ac.id.

PENGESAHAN

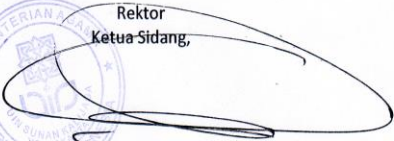
Disertasi berjudul : PENGHULU DI ANTARA DUA OTORITAS FIKIH DAN KOMPILASI HUKUM
ISLAM (Studi tentang Dinamika Penyelesaian Isu-isu Hukum Perkawinan
di Daerah Istimewa Yogyakarta)

Ditulis oleh : Halili, S.Ag., M.S.I.
N I M : 1230016037
Program/Prodi. : Doktor (S3) / Studi Islam
Konsentrasi : Studi Islam (SI)

**Telah dapat diterima
sebagai salah satu syarat guna memperoleh gelar Doktor (Dr.)
dalam Bidang Studi Islam**

Yogyakarta, 22 Juli 2019

Rector
Ketua Sidang,



Prof. Drs. KH. Yudian Wahyudi, MA., Ph.D.
NIP. 19610401 198803 1 002



KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA
PASCASARJANA

Jl. Marsda Adisucipto, Yogyakarta, 55281, Telp. & Faks. (0274) 557978
email: pps@uin-suka.ac.id, website: http://pps.uin-suka.ac.id.

YUDISIUM

BISMILLĀHIRRAHMĀNIRRAHĪM

DENGAN MEMPERTIMBANGKAN JAWABAN PROMOVENDUS ATAS PERTANYAAN DAN KEBERATAN PARA PENGUJI DALAM UJIAN TERTUTUP PADA TANGGAL **5 MARET 2019**, DAN SETELAH MENDENGAR JAWABAN PROMOVENDUS ATAS PERTANYAAN DAN SANGGAHAN PARA PENGUJI DALAM UJIAN TERBUKA PROMOSI DOKTOR PADA HARI INI, MAKA KAMI MENYATAKAN, PROMOVENDUS, **HALILI, S.Ag., M.S.I.** NOMOR INDUK MAHASISWA **1230016037** LAHIR DI **SUMENEP** TANGGAL **26 SEPTEMBER 1970**,

LULUS DENGAN PREDIKAT :

~~PUIAN (CUM LAUDE)~~ / SANGAT MEMUASKAN / ~~MEMUASKAN*~~

KEPADA SAUDARA DIBERIKAN GELAR DOKTOR DALAM BIDANG STUDI ISLAM, DENGAN SEGALA HAK DAN KEWAJIBAN YANG MELEKAT ATAS GELAR TERSEBUT.

SAUDARA MERUPAKAN DOKTOR KE - 667

YOGYAKARTA, 22 JULI 2019

REKTOR
KETUA SIDANG,



PROF. DRS. KH. YUDIAN WAHYUDI, MA., Ph.D.

NIP. 19610401 198803 1 002

* CORET YANG TIDAK DIPERLUKAN



KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA
PASCASARJANA

Jl. Marsda Adisucipto, Yogyakarta, 55281, Telp. & Faks, (0274) 557978
email: pps@uin-suka.ac.id, website: http://pps.uin-suka.ac.id.

DAFTAR HADIR DEWAN PENGUJI
UJIAN TERBUKA PROMOSI DOKTOR

Nama Promovendus : Halili, S.Ag., M.S.I.
N I M : 1230016037

Judul Disertasi : PENGHULU DI ANTARA DUA OTORITAS FIKIH DAN KOMPILASI
HUKUM ISLAM (Studi tentang Dinamika Penyelesaian Isu-isu Hukum
Perkawinan di Daerah Istimewa Yogyakarta)

Ketua Sidang / Penguji : Prof. Drs. KH. Yudian Wahyudi, MA., Ph.D.

Sekretaris Sidang : Ro'fah, BSW., MA., Ph.D.

Anggota : 1. Prof. Dr. H. Khoiruddin, MA.
(Promotor/Penguji)

2. Prof. Euis Nurlaelawati, MA., Ph.D.
(Promotor/Penguji)

3. Dr. Ahmad Bahiej, SH., M.Hum.
(Penguji)

4. Dr. Ali Sodikin, M.Ag.
(Penguji)

5. Prof. Dr. H. Machasin, MA.
(Penguji)

6. Prof. Dr. H. Makhrus, SH., M.Hum.
(Penguji)

Diujikan di Yogyakarta pada hari Senin tanggal 22 Juli 2019

Tempat : AULA lt. 1 Gd. Pascasarjana UIN Sunan Kalijaga

Waktu : Pukul 10.00 WIB. s/d selesai

Hasil / Nilai (IPK) : 3,54

Predikat Kelulusan : Pujian (Cum laude) / Sangat Memuaskan / Memuaskan

Sekretaris Sidang

Ro'fah, BSW., MA., Ph.D.

NIP. 19721124 200112 2 002

PERNYATAAN KEASLIAN DAN BEBAS PLAGIASI

Yang bertanda tangan di bawah ini:

N a m a : Halili, S.Ag., MSI.
N I M : 1230016037
Program/Prodi. : Doktor (S3) / Studi Islam

menyatakan bahwa naskah **disertasi** ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya saya sendiri, kecuali bagian-bagian yang dirujuk sumbernya, dan bebas plagiarisme. Jika di kemudian hari terbukti bukan karya sendiri atau melakukan plagiasi, maka saya siap ditindak sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Yogyakarta, April 2019

Saya yang menyatakan,



Halili, S.Ag., MSI.
NIM. 1230016037



KEMENTERIAN AGAMA RI
UIN SUNAN KALIJAGA
PASCASARJANA

PENGESAHAN PROMOTOR

Promotor : Prof. Dr. H. Khoiruddin, MA.

()

Promotor : Prof. Euis Nurlaelawati, MA., Ph.D.

()

NOTA DINAS

Kepada Yth.
Direktur Pascasarjana
UIN Sunan Kalijaga
Yogyakarta

Assalamu 'alaikum wr.wb.

Disampaikan dengan hormat, setelah melakukan bimbingan, arahan, dan koreksi terhadap naskah disertasi berjudul:

PENGHULU DI ANTARA DUA OTORITAS FIKIH DAN KOMPILASI HUKUM ISLAM

(Studi tentang Dinamika Penyelesaian Isu-Isu Hukum
Perkawinan di Daerah Istimewa Yogyakarta)

yang ditulis oleh:

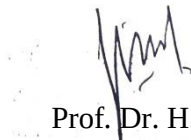
N a m a : Halili, S.Ag., MSI.
N I M : 1230016037
Program/Prodi. : Doktor (S3) / Studi Islam

sebagaimana yang disarankan dalam Ujian Tertutup pada 5 Maret 2019, saya berpendapat bahwa disertasi tersebut sudah dapat diajukan kepada Pascasarjana UIN Sunan Kalijaga untuk diujikan dalam Ujian Terbuka Promosi Doktor (S3) dalam rangka memperoleh gelar Doktor Bidang Studi Islam.

Wassalamu 'alaikum wr.wb.

Yogyakarta, 2019

Promotor,



Prof. Dr. H. Khoiruddin, MA.

NOTA DINAS

Kepada Yth.
Direktur Pascasarjana
UIN Sunan Kalijaga
Yogyakarta

Assalamu 'alaikum wr.wb.

Disampaikan dengan hormat, setelah melakukan bimbingan, arahan, dan koreksi terhadap naskah disertasi berjudul:

PENGHULU DI ANTARA DUA OTORITAS FIKIH DAN KOMPILASI HUKUM ISLAM

(Studi tentang Dinamika Penyelesaian Isu-Isu Hukum
Perkawinan di Daerah Istimewa Yogyakarta)

yang ditulis oleh:

N a m a : Halili, S.Ag., MSI.
N I M : 1230016037
Program/Prodi. : Doktor (S3) / Studi Islam

sebagaimana yang disarankan dalam Ujian Tertutup pada 5 Maret 2019, saya berpendapat bahwa disertasi tersebut sudah dapat diajukan kepada Pascasarjana UIN Sunan Kalijaga untuk diujikan dalam Ujian Terbuka Promosi Doktor (S3) dalam rangka memperoleh gelar Doktor Bidang Studi Islam.

Wassalamu 'alaikum wr.wb.

Yogyakarta, 2019

Promotor,



Prof. Euis Nurlaelawati, MA., Ph.D.

NOTA DINAS

Kepada Yth.
Direktur Pascasarjana
UIN Sunan Kalijaga
Yogyakarta

Assalamu 'alaikum wr.wb.

Disampaikan dengan hormat, setelah melakukan bimbingan, arahan, dan koreksi terhadap naskah disertasi berjudul:

PENGHULU DI ANTARA DUA OTORITAS FIKIH DAN KOMPILASI HUKUM ISLAM

(Studi tentang Dinamika Penyelesaian Isu-Isu Hukum
Perkawinan di Daerah Istimewa Yogyakarta)

yang ditulis oleh:

N a m a : Halili, S.Ag., MSI.
N I M : 1230016037
Program/Prodi. : Doktor (S3) / Studi Islam

sebagaimana yang disarankan dalam Ujian Tertutup pada 11 Maret 2019, saya berpendapat bahwa disertasi tersebut sudah dapat diajukan kepada Pascasarjana UIN Sunan Kalijaga untuk diujikan dalam Ujian Terbuka Promosi Doktor (S3) dalam rangka memperoleh gelar Doktor Bidang Studi Islam.

Wassalamu 'alaikum wr.wb.

Yogyakarta. Januari 2019

Penguii.



Prof. Dr. H. Kamsi, MA.

NOTA DINAS

Kepada Yth.
Direktur Pascasarjana
UIN Sunan Kalijaga
Yogyakarta

Assalamu 'alaikum wr.wb.

Disampaikan dengan hormat, setelah melakukan bimbingan, arahan, dan koreksi terhadap naskah disertasi berjudul:

PENGHULU DI ANTARA DUA OTORITAS FIKIH DAN KOMPILASI HUKUM ISLAM

(Studi tentang Dinamika Penyelesaian Isu-Isu Hukum
Perkawinan di Daerah Istimewa Yogyakarta)

yang ditulis oleh:

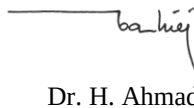
N a m a : Halili, S.Ag., MSI.
N I M : 1230016037
Program/Prodi. : Doktor (S3) / Studi Islam

sebagaimana yang disarankan dalam Ujian Tertutup pada 5 Maret 2019, saya berpendapat bahwa disertasi tersebut sudah dapat diajukan kepada Pascasarjana UIN Sunan Kalijaga untuk diujikan dalam Ujian Terbuka Promosi Doktor (S3) dalam rangka memperoleh gelar Doktor Bidang Studi Islam.

Wassalamu 'alaikum wr.wb.

Yogyakarta, 2019

Penguji,



Dr. H. Ahmad Bahiej, S.H., M.Hum.

NOTA DINAS

Kepada Yth.
Direktur Pascasarjana
UIN Sunan Kalijaga
Yogyakarta

Assalamu 'alaikum wr.wb.

Disampaikan dengan hormat, setelah melakukan bimbingan, arahan, dan koreksi terhadap naskah disertasi berjudul:

PENGHULU DI ANTARA DUA OTORITAS FIKIH DAN KOMPILASI HUKUM ISLAM

(Studi tentang Dinamika Penyelesaian Isu-Isu Hukum
Perkawinan di Daerah Istimewa Yogyakarta)

yang ditulis oleh:

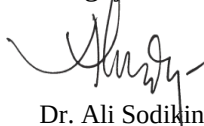
N a m a : Halili, S.Ag., MSI.
N I M : 1230016037
Program/Prodi. : Doktor (S3) / Studi Islam

sebagaimana yang disarankan dalam Ujian Tertutup pada 5 Maret 2019, saya berpendapat bahwa disertasi tersebut sudah dapat diajukan kepada Pascasarjana UIN Sunan Kalijaga untuk diujikan dalam Ujian Terbuka Promosi Doktor (S3) dalam rangka memperoleh gelar Doktor Bidang Studi Islam.

Wassalamu 'alaikum wr.wb.

Yogyakarta, 2019

Penguji,



Dr. Ali Sodiqin, M.Ag.

ABSTRAK

Pelaksanaan tugas penghulu yang menitikberatkan pada pencatatan perkawinan di Indonesia memerlukan seperangkat aturan sebagai pedoman administrasi di KUA. Berbicara administrasi di sini tidak semata prosedur yuridis formal negara akan tetapi juga berkait dengan aturan-aturan hukum Islam dalam persoalan perkawinan. Terkait dengan aturan-aturan hukum Islam ini salah satunya sebagaimana yang tertuang dalam Kompilasi Hukum Islam (KHI).

KHI merupakan seperangkat ketentuan hukum Islam yang telah menjadi salah satu rujukan dasar bagi penghulu dalam melaksanakan tugas pencatatan perkawinan di KUA. Rumusan KHI tersebut diambil dari sumber-sumber hukum Islam yang otoritatif, Alquran dan as-Sunnah, serta melalui pengkajian terhadap kebutuhan hukum yang hidup dalam masyarakat Indonesia. Di samping itu keberadaan KHI yang ditetapkan dengan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 secara hierarki mengacu kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku di negara Indonesia. Berkenaan dengan hal itu, dalam beberapa hal, tatanan hukum Islam yang tercantum dalam kitab-kitab fikih klasik diadaptasi dan dimodifikasi ke dalam KHI sesuai dengan kebutuhan hukum masyarakat Indonesia. Dengan demikian, KHI merupakan suatu perwujudan hukum Islam yang bercorak khas Indonesia.

Dalam beberapa kasus tertentu seperti penentuan wali nikah, penghitungan dan penetapan masa iddah, dan perkawinan hamil, masih terdapat perbedaan rujukan hukum antara kitab-kitab fikih dengan KHI yang terjadi di kalangan penghulu. Dengan adanya hal itu, dalam kasus nikah siri dan perkawinan di bawah umur kadang memunculkan kontestasi kewenangan antara penghulu dengan ulama lokal. Sementara dalam kasus isbat nikah, riddah, dan poligami memunculkan kerancuan pencatatan perkawinan yang ada di KUA.

Berangkat dari latar belakang tersebut penelitian ini difokuskan untuk menjawab tiga pertanyaan berikut. Bagaimana pemahaman dan sikap penghulu di DIY terhadap KHI *vis a vis* otoritas fikih dalam menyelesaikan masalah hukum perkawinan? Apakah negara telah memainkan perannya dalam mengatur tugas-tugas para penghulu di DIY untuk menyelesaikan isu-isu hukum perkawinan? Mengapa terjadi disparitas penerapan hukum perkawinan di kalangan penghulu di DIY?

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian kualitatif. Metode penelitian ini dipilih dengan alasan bahwa penelitian kualitatif dapat mengungkap dan menjelaskan permasalahan yang menjadi fokus kajian dalam penelitian ini.

Hasil penelitian ini mengungkap tiga kesimpulan yaitu; *pertama*, merujuk pada isu-isu hukum perkawinan yang menjadi fokus penelitian ini mengungkap bahwa masih terdapat dualisme rujukan hukum yang digunakan penghulu di KUA. Satu bagian merujuk kepada kitab-kitab fikih, dan sebagian lainnya merujuk kepada KHI. *Kedua*, dinamika penyelesaian isu-isu hukum perkawinan di kalangan penghulu DIY dipengaruhi oleh tiga faktor: (1) Pengalaman bekerja dan sumber pengetahuan penghulu. Dalam hal ini, kesempatan penghulu untuk mendapatkan pendidikan non formal melalui kegiatan diklat, seminar, workshop, bimbingan teknis, dan kegiatan-kegiatan keilmuan lainnya semakin memperkaya wawasan penghulu untuk menyikapi persoalan-persoalan hukum perkawinan yang dihadapinya; (2) Kultur sosial keagamaan masyarakat. Hal ini bisa dilihat pada terjadinya disparitas rujukan hukum terhadap penyelesaian persoalan hukum perkawinan tertentu di daerah yang satu dengan daerah lainnya; (3) Otoritas Kementerian Agama dan kebijakan-kebijakan hukum. Otoritas Kementerian Agama yang bersifat teknis administrasi pelaksanaan hukum perkawinan bisa dilihat pada penerbitan Peraturan Menteri Agama, pedoman, dan surat edaran di lingkungan Kementerian Agama. *Ketiga*, aturan-aturan hukum materiil perkawinan yang mewujud dalam KHI, belum sepenuhnya dijalankan oleh penghulu. Negara belum sepenuhnya berperan dalam mengarahkan cara pandang hukum penghulu terkait materi hukum perkawinan yang termuat dalam KHI. Di kalangan penghulu DIY terjadi disparitas sumber rujukan dalam penyelesaian satu kasus hukum yang sama. Adapun pengaturan mengenai kedudukan, tugas dan fungsi penghulu peran negara dalam pengendalian gratifikasi dan menekan praktik pungutan liar telah berjalan dengan baik.

Hasil penelitian ini semakin menguatkan teori-teori perubahan sosial dan antropologi sosial yang beririsan dengan pembaruan dan kontekstualisasi hukum Islam di Indonesia. Oleh karena itu kajian-kajian pembaruan hukum Islam tidak bisa dilepaskan dengan dinamika perubahan kehidupan sosial dan budaya masyarakat Indonesia itu sendiri.

Kata kunci: *Dinamika, Kontestasi, Penghulu, Kompilasi, Hukum Perkawinan*

ABSTRACT

The implementation of the task of the *penghulu* (a representation officer from the government whose job is to marry the bride and groom to replace the guardian of the family and who simultaneously note the marriage into government records) who focuses on marriage registration in Indonesia requires a set of rules as guidelines for administration in the Religious Affairs Office (*Kantor Urusan Agama/KUA*). Speaking of administration here is not merely a formal juridical procedure of the state but also related to the rules of Islamic law in matters of marriage, one of which is as stated in the Compilation of Islamic Law (*Kompilasi Hukum Islam/KHI*).

KHI is a set of Islamic legal provisions that have become one of the basic references for the *penghulu* in carrying out the task of recording marriage in the KUA. The KHI formulation is taken from the sources of authoritative Islamic law, the Qur'an and as-Sunnah, as well as through the study of the legal needs that live in Indonesian society. In addition, the existence of KHI stipulated by Presidential Instruction No. 1 of 1991 in hierarchy refers to the laws and regulations that apply in Indonesia. In this regard, in some cases, the order of Islamic law listed in classical *fiqh* books is adapted and modified into KHI in accordance with the legal needs of the Indonesian people. Thus, KHI is an embodiment of Islamic law with Indonesian characters.

In certain cases such as determining the marriage guardian, calculating and determining the period of *iddah* (period of waiting), and marriage while the bride is already pregnant, there are still differences in legal references between the books of *fiqh* and KHI that occur among the *penghulus*. With this, in the case of *siri* (unregistered) and underage marriages, sometimes the contestation of authority between the *penghulu* and the local *ulama* arises. However, in the case of *itsbat* marriage, *riddah* and polygamy, the confusion of marriage records in the KUA also emerges.

Departing from this background, this study focuses on answering the following three questions. How is the understanding and attitude of the *penghulu* in Yogyakarta Province towards KHI *vis a vis* the *fiqh* authority in resolving marital law problems? Has the country played its role in managing the tasks of the *penghulu* in this province to resolve marital law issues? Why is there a disparity in the application of marriage law among the *penghulus* in DIY?

The method used in this study is a qualitative research method. This method is chosen on the grounds that qualitative

research can reveal and explain the problems that are the focus of the study in this study.

This study reveals three conclusions. First, marital law issues as the focus of this research reveal that there is still a dualism of legal references used by the *penghulu* of the KUA. One part refers to the books of *fiqh*, and the other part refers to KHI. Second, the dynamics of resolving marital law issues among *penghulus* in Yogyakarta is influenced by three factors: (1) work experience and the source of knowledge of the *penghulu* as his opportunity to obtain non-formal education through education and training activities, seminars, workshops, technical guidance, and other scientific activities further enriches his insight to address the problems of marital law he faces; (2) Socio-religious culture of the community seen in the occurrence of disparity in legal references to the resolution of certain marital legal issues in one area with another; (3) the authority of Ministry of Religious Affairs and legal policies in which the Ministry of Religious Affairs' authority which is a technical administrative implementation of marital law can be seen in the issuance of the Minister's regulation, guidelines, and circulars within the Ministry. Third, the material legal rules of marriage that are embodied in KHI have not yet been fully implemented by the *penghulu*. The state has not yet fully played a role in directing the legal perspective of the *penghulu* related to marriage law material contained in KHI. Among the *penghulus* in Yogyakarta, there is a disparity in the source of reference in the settlement of the same legal case. The arrangements regarding their roles, position, duties and functions in controlling gratuities and suppressing the practice of illegal levies have been going well.

The results of this study further strengthen the theories of social change and social anthropology which intersect with the renewal and contextualization of Islamic law in Indonesia. Therefore, studies of Islamic law reform cannot be separated from the dynamics of changes in the social and cultural life of the Indonesian people.

Keywords: Dynamics, Contestation, *Penghulu*, Compilation, Marriage Law

ملخص البحث

وظيفة المأذون الشرعي الأساسية هي تسجيل الزواج. وهذا يتطلب قواعد كأسس إدارية في مديرية الشؤون الدينية. المقصود بالإدارة هنا لا تقتصر على الإجراءات القانونية الرسمية، بل أيضا ترتبط بالأحكام الإسلامية التي تتعلق بأمور الزواج، والواردة في مجموعة الأحكام الإسلامية.

إن مجموعة الأحكام الإسلامية عبارة عن الأحكام الإسلامية التي تكون واحدة من المراجع الأساسية التي يرجع إليها المأذونون الشرعيون فيما يخص بتسجيل الزواج في مديرية الشؤون الدينية. أخذت مجموعة الأحكام الشرعية من مصادر الشريعة الإسلامية؛ القرآن والسنة، وكذلك من خلال الدراسة في احتياج المجتمع الإندونيسي إلى قوانين. بالإضافة إلى ذلك، إن وجود مجموعة الأحكام الشرعية المنصوص عليه في التعليمات الرئاسية رقم ١ لعام ١٩٩١، يشير في التسلسل الهرمي إلى القوانين السارية في إندونيسيا. وفي هذا الصدد، إن تعديل الأحكام الإسلامية المدرجة في كتب الفقه الكلاسيكي، في بعض الحالات، إلى مجموعة الأحكام الإسلامية يتفق مع احتياج الشعب الإندونيسي إلى قوانين. وبالتالي، إن مجموعة الأحكام الإسلامية هي تجسيد للفقه الإسلامي الذي تتميز به إندونيسيا.

هناك بعض الحالات، مثل تحديد ولي الأمر للزواج، وحساب العدة وتحديدھا، وتزويج الحامل، لا تزال فيها اختلافات في مراجع قانونية بين كتب الفقه ومجموعة الأحكام الشرعية. ومع هذا، قضية الزواج السري أو زواج القصر، في بعض الأحيان، تؤدي إلى تنافس السلطة بين المأذون الشرعي والعلماء المحليين. بينما في إثبات الزواج، والردة، وتعدد الزوجات، تسبب الارتباك في تسجيل الزواج في مديرية الشؤون الدينية.

انطلاقا من هذا، ركز هذا البحث على إعطاء الإجابة على الأسئلة الثلاثة التالية: ما موقف المأذونين الشرعيين في يوجياكرتا تجاه مجموعة الأحكام الشرعية وسلطة الفقه في حل مشاكل قانون الزواج؟ هل لعبت الدولة دورها في إدارة مهام المأذون الشرعي لحل مشاكل الزواج؟ لماذا يختلف المأذونون الشرعيون في تطبيق قانون الزواج؟

الطريقة المستخدمة في هذا البحث هي طريقة البحث النوعي. وذلك على أساس أن البحث النوعي يمكن أن يكشف ويشرح المشكلات التي هي محور البحث.

وتوصل هذا البحث إلى ما يلي: أولاً، لا يزال هناك ازدواجية في المراجع القانونية التي يعتمد عليها المأذونون الشرعيون في مديرية الشؤون الدينية؛ المرجع الأول هو كتب الفقه، والآخر هو مجموعة الأحكام الشرعية. ثانياً، فيما يخص محل مسائل قانون الزواج، يتأثر المأذونون الشرعيون بثلاثة عوامل: (١) خبرة العمل وخلفية علمية للمأذون الشرعي. تزيد كل من فرصة المأذون الشرعي في الحصول على التعليم غير الرسمي من خلال أنشطة التعليم والتدريب والندوات وورش العمل والإرشادات الفنية وغيرها من الأنشطة العلمية معرفة المأذون الشرعي للتعامل مع مشاكل قانون الزواج؛ (٢) الثقافة الاجتماعية والدينية للمجتمع. وهذا واضح في اختلاف مراجع القانون لحل بعض مسائل الزواج في منطقة ما و أخرى؛ (٣) سلطة وزارة الشؤون الدينية والسياسات القانونية. إن وزارة الشؤون الدينية تمتلك سلطة تقنية وإدارية في تنفيذ قانون الزواج، حيث أصدرت قرارات وزير الشؤون الدينية، والدليل، و المنشورات داخل وزارة الشؤون الدينية. ثالثاً، إن القوانين المادية للزواج الواردة في مجموعة الأحكام الإسلامية لم يتم تطبيقها بالكامل من قبل المأذون الشرعي. والحكومة لم تلعب دوراً كاملاً في توجيه أنظار المأذون الشرعي إلى مواد قانون الزواج الواردة في مجموعة الأحكام الشرعية. إن المأذونين الشرعيين يختلفون في اعتمادهم على مراجع قانونية في تسوية قضية واحدة. ولكن الحكومة تلعب دوراً جيداً في تنظيم المنصب الوظيفي للمأذون الشرعي، وواجباته ووظائفه، مما تسيطر على عملية المكافآت غير الشرعية وقمع الرسوم غير القانونية. ونتائج هذا البحث تعزز نظريات التغيير الاجتماعي والأنثروبولوجيا الاجتماعية التي تتناسب مع التجديد ووضع سياق الفقه الإسلامي في إندونيسيا. لذلك إن دراسات في تجديد الفقه الإسلامي لا يمكن فصلها عن ديناميات التغييرات في الحياة الاجتماعية والثقافية للشعب الإندونيسي.

الكلمات المفتاحية: الديناميات، التنافس، المأذون الشرعي، مجموعة، قانون

الزواج

PEDOMAN TRANSLITERASI ARAB –LATIN

Berdasarkan Surat Keputusan Bersama Menteri Agama RI dan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan RI Nomor 158/1987 dan 0543.b/U/1987, tanggal 22 Januari 1988.

A. Konsonan Tunggal

Huruf Arab	Nama	Huruf Latin	Keterangan
ا	Alif	Tidak dilambangkan	Tidak dilambangkan
ب	Bā'	b	be
ت	Tā'	t	te
ث	Śā'	ś	es (dengan titik atas)
ج	Jīm	j	je
ح	Hā'	ḥ	ha (dengan titik bawah)
خ	Khā'	kh	ka dan ha
د	Dāl	d	de
ذ	Žāl	ž	zet (dengan titik atas)
ر	Rā'	r	er
ز	Zā'	z	zet
س	Sīn	s	es
ش	Syīn	sy	es dan ye
ص	Śād	ş	es (dengan titik bawah)
ض	Ḍād	ḍ	de (dengan titik bawah)
ط	Ṭā'	ṭ	te (dengan titik bawah)
ظ	Žā'	ẓ	zet (dengan titik bawah)
ع	‘Ain	‘	Apostrof terbalik
غ	Ghain	gh	ge
ف	Fā'	f	ef
ق	Qāf	q	qi
ك	Kāf	k	ka

Huruf Arab	Nama	Huruf Latin	Keterangan
ل	Lām	l	el
م	Mīm	m	em
ن	Nūn	n	en
و	Wāw	w	we
هـ	Hā'	h	ha
ء	Hamzah	'	Apostrof
ي	Yā'	y	ye

B. Konsonan Rangkap karena Syaddah Ditulis Rangkap

Kata Arab	Ditulis
مُدَّة مُتَعَدِّدَة	<i>muddah muta'ddidah</i>
رَجُلٌ مُتَفَنِّنٌ مُتَعَيِّنٌ	<i>rajul mutafannin muta'ayyin</i>

C. Vokal Pendek

Ḥarakah	Ditulis	Kata Arab	Ditulis
Fatḥah	a	مَنْ نَصَرَ وَقَتَلَ	<i>man naṣar wa qatal</i>
Kasrah	i	كَمْ مِنْ فِئَةٍ	<i>kamm min fi'ah</i>
Ḍammah	u	سُدُسٌ وَخُمْسٌ وَثُلُثٌ	<i>sudus wa khumus wa ṣulus</i>

D. Vokal Panjang

Ḥarakah	Ditulis	Kata Arab	Ditulis
Fatḥah	ā	فَتَّاحٌ رَزَّاقٌ مَنَّانٌ	<i>fattāḥ razzāq mannān</i>
Kasrah	ī	مَسْكِينٌ وَفَقِيرٌ	<i>miskīn wa faqīr</i>
Ḍammah	ū	دُخُولٌ وَخُرُوجٌ	<i>dukhūl wa khurūj</i>

E. Huruf Diftong

Kasus	Ditulis	Kata Arab	Ditulis
<i>Fathah</i> bertemu <i>wāw</i> mati	aw	مولود	<i>maulūd</i>
<i>Fathah</i> bertemu <i>yā'</i> mati	ai	مهيمن	<i>muhaimin</i>

F. Vokal Pendek yang Berurutan dalam Satu Kata

Kata Arab	Ditulis
أأنتم	<i>a'antum</i>
أعدت للكافرين	<i>u'iddat li al-kāfirīn</i>
لئن شكرتم	<i>la'in syakartum</i>
إعانة الطالبين	<i>i'ānah at-tālibīn</i>

G. Huruf *Tā' Marbūṭah*

1. Bila dimatikan, ditulis dengan huruf “h”.

Kata Arab	Ditulis
زوجة جزیلة	<i>zaujah jazīlah</i>
جزية محدّدة	<i>jizyah muḥaddadah</i>

Keterangan:

Ketentuan ini tidak berlaku terhadap kata-kata Arab yang sudah diserap ke dalam Bahasa Indonesia, seperti salat, zakat, dan sebagainya, kecuali jika dikehendaki lafal aslinya.

Bila diikuti oleh kata sandang “*al-*” serta bacaan kedua itu terpisah, maka ditulis dengan “h”.

Kata Arab	Ditulis
تكملة المجموع	<i>takmilah al-majmū'</i>
حلاوة المحبة	<i>ḥalāwah al-maḥabbah</i>

2. Bila *tā' marbūṭah* hidup atau dengan *ḥarakah* (*fathah*, *kasrah*, atau *ḍammah*), maka ditulis dengan “*t*” berikut huruf vokal yang relevan.

Kata Arab	Ditulis
زكاة الفطر	<i>zakātu al-fiṭri</i>
إلى حضرة المصطفى	<i>ilā ḥaḍrati al-muṣṭafā</i>
جلالة العلماء	<i>jalālata al-‘ulamā’</i>

H. Kata Sandang *alif* dan *lām* atau “*al-*”

1. Bila diikuti huruf *qamariyyah*:

Kata Arab	Ditulis
بحث المسائل	<i>baḥs al-masā’il</i>
المحصول للغزالي	<i>al-maḥṣūl li al-Ghazālī</i>

2. Bila diikuti huruf *syamsiyyah*, ditulis dengan menggandakan huruf *syamsiyyah* yang mengikutinya serta menghilangkan huruf “*l*” (*el*)-nya.

Kata Arab	Ditulis
إعانة الطالبين	<i>i ‘ānah aṭ-ṭālibīn</i>
الرسالة للشافعي	<i>ar-risālah li asy-Syāfi’ī</i>
شذرات الذهب	<i>syazarāt az-ẓahab</i>

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Bismillāhirrahmānirrahīm. Puji dan syukur alhamdulillah penulis panjatkan kehadirat Allah swt yang telah memberikan ilmu-Nya, sehingga penulis bisa menyelesaikan penyusunan disertasi ini. Salawat dan salam semoga senantiasa tercurahkan kepada Nabi Muhammad saw. beserta keluarga, sahabat dan pengikutnya. Semoga syafaat beliau menyertai seluruh umatnya di akhirat, amin.

Penyusunan disertasi ini dimaksudkan untuk menambah khazanah keilmuan dalam studi keislaman khususnya dalam bidang Hukum Keluarga Islam. Salah satu kontribusi yang dapat diberikan oleh disertasi ini adalah mendorong para peminat studi Hukum Keluarga Islam baik yang ada di birokrasi pemerintah maupun dunia akademik untuk terus melakukan kajian dan pengembangan Hukum Keluarga Islam yang responsif dengan kondisi masyarakat Indonesia. Melalui kajian-kajian akademik dan didukung dengan kebijakan politik hukum pemerintah diharapkan kehadiran Hukum Islam bisa lebih diterima dan berlaku secara mengikat bagi seluruh masyarakat Indonesia.

Studi lanjut Program Doktor dan selesainya penyusunan disertasi ini tentunya tidak terlepas dari bantuan, bimbingan, dukungan, doa dan restu dari berbagai pihak. Oleh karena itu, penulis menghaturkan penghargaan setinggi-tingginya dan ucapan terima kasih setulus-tulusnya kepada semua pihak, baik secara langsung maupun tidak langsung yang telah membantu proses penyusunan disertasi ini, kepada:

1. Prof. Drs. KH. Yudian Wahyudi, MA., Ph.D. selaku Rektor UIN Sunan Kalijaga, Prof. Noorhaidi, S.Ag., MA., M.Phil., Ph.D. selaku Direktur Pascasarjana, Dr. Moch Nur Ichwan, MA. selaku Wakil Direktur Pascasarjana dan Ahmad Rafiq, S.Ag., M.Ag., MA., Ph.D. selaku Ketua Program Studi Doktor, dan seluruh jajaran pengelola dan sekretariat Pascasarjana UIN Sunan Kalijaga yang telah memberikan kesempatan, bantuan, dan fasilitas kepada penulis selama mengikuti semua tahapan akademik sampai terselesaikannya disertasi ini.
2. Prof. Dr. H. Khoiruddin, MA. dan Prof. Euis Nurlaelawati, MA., Ph.D. selaku promotor, motivator, sekaligus penguji,

yang selalu membuka kesempatan untuk berdiskusi dengan penuh ketulusan, kesabaran, kejelian, dan ketelitian selama penulisan disertasi ini.

3. Prof. Dr. H. Kamsi, MA., Dr. H. Ahmad Bahiej, SH., M.Hum, dan Dr. Ali Sodikin, M.Ag. selaku Penguji yang telah memberikan banyak masukan dan perbaikan demi kesempurnaan penulisan disertasi ini.
4. Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama DIY, Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten Sleman dan Kabupaten Bantul yang telah memberikan izin dan kesempatan kepada penulis untuk melanjutkan studi pada Program Doktor.
5. Para Kepala KUA dan Penghulu se-DIY yang telah bersedia memberikan data, bercerita dan berdiskusi seputar isu-isu hukum perkawinan di KUA dan penyelesaian yang mereka lakukan.
6. Teman-teman kerja penulis di KUA Seyegan dan Gamping, Seksi Pendidikan Diniyah dan Pondok Pesantren Kementerian Agama Kabupaten Sleman, dan Seksi Bimbingan Masyarakat Islam Kementerian Agama Kabupaten Bantul yang telah memberikan dukungan kepada penulis dalam studi Program Doktor ini.
7. Teman-teman kelas A Program Doktor Pascasarjana UIN Sunan Kalijaga angkatan 2012, melalui sentilan-sentilan di grup whatsapp telah memacu penulis untuk segera menyelesaikan penulisan disertasi ini.
8. Ayahanda dan ibunda tercinta, Sura'is dan Ruhana, yang selalu mendoakan penulis untuk selalu sabar dan kuat menjalani kehidupan ini, serta ayah dan ibu mertua H. Noor Yahya (alm.) dan Hj. Siti Hasanah (almh.), semoga Allah swt menempatkan mereka di tempat terbaik.
9. Istriku, Ummi Nasyi'ah, S.Ag.,M.Si dan anak-anakku terkasih, Izzul Fata Khalilul Haq dan Najwa Shofia Khalil yang telah memberikan dorongan dan semangat kepada penulis dalam proses penulisan disertasi ini. Untuk itu, kepada mereka penulis ucapkan terima kasih dan doa semoga pengorbanan mereka mendapatkan keberkahan dari-Nya.
10. Semua teman yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu yang telah ikut membantu baik langsung maupun

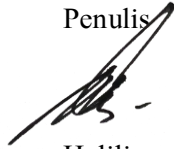
tidak langsung selama penulis mengikuti Program Doktor ini.

Akhirnya, hanya kepada Allah swt jualah penulis memanjatkan doa semoga semua amal kebaikan dari berbagai pihak yang telah diberikan kepada penulis dapat diterima dan mendapatkan balasan pahala yang lebih baik dari-Nya. Amin

Wassalamualaikum Wr. Wb.

Yogyakarta, April 2019

Penulis

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Halili', written over a horizontal line.

Halili

DAFTAR ISI

Halaman Judul	i
Pengesahan Rektor	ii
Yudisium	iii
Dewan Penguji	iv
Pernyataan Keaslian dan Bebas Plagiarisme	v
Pengesahan Promotor	vi
Nota Dinas	vii
Abstrak	xii
Pedoman Transliterasi Arab-Latin	xviii
Kata Pengantar	xxii
Daftar Isi	xxv
BAB I : PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	15
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian.....	16
D. Kajian Pustaka.....	16
E. Kerangka Teoritik	31
F. Metode Penelitian.....	37
1. Jenis Penelitian	37
2. Sasaran Penelitian.....	38
3. Pendekatan	38
4. Metode Pengumpulan Data	39
G. Sistematika Pembahasan	41
BAB II : PENGHULU DAN PERKEMBANGAN HUKUM KELUARGA ISLAM	43
A. Penghulu sebagai Kadi dan Mufti.....	44
B. Peran Sosial Keagamaan Penghulu.....	59
C. Pola Rekrutmen dan Profil Penghulu di DIY	70
D. Pembaruan Hukum Keluarga Menuju Kompilasi Hukum Islam	82

BAB III : DILEMA HUKUM DI KALANGAN PENGHULU KANTOR URUSAN AGAMA DIY.....	111
A. Penentuan Wali Nikah	123
B. Penghitungan dan Penetapan Masa Iddah ..	140
C. Kawin Hamil.....	151
 BAB IV : OTORITAS NEGARA DAN KONTESTASI KEWENANGAN PELAKSANAAN HUKUM PERKAWINAN.....	 163
A. Kontestasi Kewenangan: Penghulu dengan Ulama Lokal	 164
1. Nikah Siri	168
2. Perkawinan di Bawah Umur	177
B. Kerancuan Pencatatan Perkawinan.....	190
1. Isbat Nikah.....	192
2. Riddah	198
3. Poligami	202
C. Aturan-aturan Kepenghuluan	213
 BAB V : FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI DINAMIKA PENYELESAIAN HUKUM PERKAWINAN DI KALANGAN PENGHULU DIY	 235
A. Pengalaman Bekerja dan Sumber Pengetahuan Penghulu.....	 235
B. Kultur Sosial Keagamaan Masyarakat	252
C. Otoritas Kemenag dan Kebijakan- Kebijakan Hukum	 260
 BAB VI : PENUTUP.....	 267
A. Kesimpulan	267
B. Saran-saran.....	269
 DAFTAR PUSTAKA	 271
DAFTAR RIWAYAT HIDUP.....	293

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Secara historis keberadaan penghulu¹ telah dikenal sejak awal masa kerajaan Islam di Jawa.² Sebutan penghulu ketika itu lebih diarahkan pada ulama yang memiliki peran utama sebagai pelaksana bidang agama dan juga sebagai hakim peradilan yang berkaitan dengan hukum Islam.³ Menelusik peran yang dimiliki penghulu pada saat itu tidak berlebihan jika dikatakan bahwa penghulu sebagai tokoh utama yang menangani persoalan-persoalan di bidang agama.

Sejak awal terbentuknya kerajaan Islam di Nusantara penghulu telah melakukan fungsinya menangani persoalan-persoalan keagamaan. Pada masa kerajaan Demak, misalnya, seorang raja memiliki kekuasaan sebagai pemimpin negara

¹ Hisyam menggunakan istilah "pangulu" karena istilah tersebut lebih dekat dengan asal katanya dalam Bahasa Jawa. Dalam Bahasa Sunda digunakan istilah "panghulu" sedangkan dalam Bahasa Madura "pangolo" atau "pangoloh", lihat: Muhamad Hisyam, *Caught Between Three Fires: The Javanese Pangulu Under the Dutch Colonial Administration (1882-1942)* (Jakarta-Leiden: INIS, 2001), 1. Lihat juga, G.F. Pijper, terj. Tadjimah dan Yessy Augusdin, *Beberapa Studi tentang Sejarah Islam di Indonesia 1900-1950* (Jakarta: UI Press, 1985), 67.

² Soemarsaid Moertono, *Negara dan Usaha Bina Negara di Jawa Masa Lampau: Studi tentang Masa Mataram II, Abad XVI* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1985), 98.

³ Ibnu Qoyim Isma'il, *Kiai Penghulu Jawa, Peranannya di Masa Kolonial* (Jakarta: Gema Insani Press, 1997), 64-65. Dilihat dari fungsinya, ulama dibagi dalam dua kelompok, yaitu ulama yang tidak masuk dalam struktur pemerintahan dan ulama yang masuk dalam struktur pemerintahan. Kelompok pertama berada di jalur *ad-da'wah wa at-tarbiyyah* yang pada umumnya disebut kiai atau ulama pondok pesantren. Adapun kelompok kedua adalah ulama pejabat yang disebut juga sebagai penghulu. Kelompok kedua ini memiliki peran di jalur *at-tasyri' wa al-qaḍā'*. Lihat, Nor Huda, *Islam Nusantara, Sejarah Sosial Intelektual Islam di Indonesia* (Yogyakarta: Ar-Ruzz Media, 2007), 211-213. Lihat juga, Daniel S. Lev, *Islamic Court in Indonesia: A Study in The Political Bases of Legal Institutions* (California: University of California Press, 1972), 12.

dan pemimpin militer, sekaligus sebagai pemimpin agama. Pada masa itu raja diwakili oleh tiga pejabat kerajaan yaitu *patih* sebagai perdana menteri, *adipati* sebagai pemimpin militer, dan *penghulu* yang berfungsi sebagai pemimpin agama.⁴

Secara umum, penghulu dalam kedudukannya memiliki otoritas dalam semua urusan yang berhubungan dengan agama Islam, terutama dalam pelaksanaan syariah. Fungsi penghulu sebagai wakil raja dalam urusan keagamaan pada saat itu memiliki tugas untuk mengelola masjid, bertindak sebagai wakil wali dalam perkawinan, sebagai hakim dalam persoalan keluarga dan harta warisan, memberi nasihat tentang masalah keislaman, mengajarkan agama, dan penghulu juga berperan sebagai da'i.⁵

Dengan tugas seperti itu peran penghulu dalam mengawal berlakunya hukum Islam tidak bisa diabaikan. Akan tetapi pada masa kolonial Belanda, peran sentral penghulu ini dimarginalkan dengan menjadikan mereka sebagai pegawai pemerintah. Penghulu ditarik ke dalam lingkaran elite pemerintah sehingga peran mereka disesuaikan dengan kehendak pemerintah kolonial. Pengawasan umat Islam dengan menjadikan penghulu sebagai pegawai pemerintah waktu itu bertujuan untuk memisahkan umat Islam dengan politik.⁶ Menurut Snouck Hurgronje, musuh kolonialisme bukanlah Islam sebagai agama, melainkan Islam sebagai doktrin politik.⁷ Terhadap yang pertama, Snouck menawarkan suatu sikap toleransi yang dijabarkan pada sikap netral terhadap kehidupan keagamaan. Adapun yang terkait dengan

⁴ Amelia Fauzia, "Antara Hitam dan Putih: Pengulu pada Masa Kolonial Belanda", *Studia Islamika: Indonesian Journal for Islamic Studies*, UIN Syarif Hidayatullah, Vol.10, No. 2 Tahun 2003, 180.

⁵ *Ibid.*

⁶ H. Aqib Suminto, *Politik Islam Hindia Belanda* (Jakarta: LP3ES, 1985), 3.

⁷ *Ibid.*, 11.

Islam sebagai doktrin politik pemerintah kolonial melakukan pengawasan secara ketat melalui sebuah kebijakan politik yang secara khusus ditujukan kepada umat Islam ketika itu.⁸ Pemerintah kolonial tidak menginginkan umat Islam bersentuhan dengan politik karena dikhawatirkan bisa memunculkan perlawanan kepada pemerintah kolonial.⁹

Sikap pemerintah kolonial yang seperti itu dapat dipahami karena penghulu merupakan jabatan keagamaan pribumi yang mempunyai pengaruh kuat terhadap penerapan hukum Islam di masyarakat. Dengan menarik penghulu ke dalam lingkaran birokrasi pemerintah, peran penghulu ini dapat dikontrol sehingga hukum Islam tidak benar-benar dilaksanakan oleh masyarakat. Pola yang dilakukan pemerintah kolonial ini untuk mengecilkan peran penghulu dalam penerapan hukum Islam.¹⁰

Dalam konteks penelitian ini yang dimaksud dengan penghulu adalah pegawai pemerintah yang diberi hak dan tanggungjawab secara penuh oleh pemerintah untuk melakukan tugas pengawasan dan pencatatan perkawinan atau rujuk serta melaksanakan kegiatan kepenghuluan lainnya.¹¹

Berangkat dari pengertian tersebut penelitian ini memotret dinamika penghulu dalam menyelesaikan isu-isu hukum perkawinan dalam kurun waktu sejak terbitnya Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: PER/62/M.PAN/6/2005 tanggal 3 Juni 2005 tentang Jabatan

⁸Suminto, *Politik Islam Hindia Belanda*, 2. Lihat juga, Harry J. Benda, *Bulan Sabit dan Matahari Terbit, Islam Indonesia pada Masa Pendudukan Jepang*, terj. Daniel Dhakidae (Jakarta: Pustaka Jaya, 1985), 44.

⁹Jajat Burhanudin, "The Dutch Colonial Policy on Islam, Reading the Intellectual Journey of Snouck Hurgronje", *Al-Jami'ah: Journal of Islamic Studies*, UIN Sunan Kalijaga, Vol. 52, No. 1, 2014 M / 1435 H, 17.

¹⁰Muhamad Hisyam, "Potret Penghulu dalam Naskah, Sebuah Pengalaman Penelitian", *Wacana: Jurnal Ilmu Pengetahuan Budaya*, Universitas Indonesia, Vol. 7, No. 2, Oktober 2005, 125.

¹¹Deskripsi tugas dan fungsi tersebut tertuang secara jelas dalam Pasal 1 Ayat 1, 2, 3, dan 4 Peraturan Menteri PAN No. PER/62/M.PAN/6/2005 tentang Jabatan Fungsional Penghulu dan Angka Kreditnya.

Fungsional Penghulu dan Angka Kreditnya hingga terbitnya Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 34 Tahun 2016 tanggal 26 Agustus 2016 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Urusan Agama Kecamatan (KUA).

Dalam kurun waktu tersebut terjadi dinamika dan perubahan regulasi yang terkait dengan ketugasan penghulu di KUA. Perubahan yang sangat signifikan diawali dengan masuknya penghulu ke dalam Jabatan Fungsional Tertentu hingga akhirnya juga terbit PMA yang mengatur seorang Kepala KUA tidak lagi sebagai Pejabat Struktural, akan tetapi masuk ke dalam rumpun Pejabat Fungsional. Dari aspek aturan yang terkait dengan materiil hukum perkawinan pun muncul pada masa itu dengan terbitnya PMA Nomor 30 Tahun 2005 tentang Wali Hakim dan PMA Nomor 11 Tahun 2007 tentang Pencatatan Pernikahan.

Dari beberapa aturan tersebut di atas dapat diketahui bahwa tugas para penghulu di KUA berbeda dengan tugas para hakim di Pengadilan Agama. Para hakim di Pengadilan Agama bertugas untuk menyelesaikan persoalan-persoalan hukum keluarga Islam, sedangkan penghulu mempunyai tugas mengawal berlakunya hukum perkawinan di kalangan umat Islam. Keduanya memiliki tugas dan fungsi yang tidak dapat dipisahkan, yaitu penghulu di KUA mengawal terbentuknya keluarga muslim, sedangkan hakim Peradilan Agama menyelesaikan persoalan-persoalan yang terjadi dalam keluarga itu. Secara organisasi juga berbeda, Peradilan Agama di bawah Mahkamah Agung, sedangkan KUA di bawah Kementerian Agama.¹²

¹²Terkait dengan instansi Pengadilan Agama sejak tanggal 30 Juni 2004, urusan organisasi, administrasi dan finansial telah menjadi kewenangan Mahkamah Agung. Adapun Kantor Urusan Agama Kecamatan (KUA) adalah unit pelaksana teknis Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam pada tingkat kecamatan. Lihat Pasal 1 Nomor 10 Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2011 tentang Pedoman Pembentukan dan Penyempurnaan Organisasi Instansi Vertikal dan Unit Pelaksana Teknis Kementerian Agama.

Ada dua hal pokok yang tercakup dalam kegiatan kepenghuluan, yaitu kegiatan memberikan pelayanan dan konsultasi persoalan perkawinan atau rujuk, serta pengembangan kepenghuluan. Adapun yang dimaksud dengan memberikan pelayanan dan konsultasi persoalan perkawinan atau rujuk, antara lain, melakukan desain kegiatan kepenghuluan, melakukan pengawasan pencatatan perkawinan atau rujuk, memantau pelanggaran hukum perkawinan atau rujuk, memberikan solusi dari masalah-masalah perkawinan dan bimbingan muamalah, bimbingan keluarga sakinah, serta melakukan pemantauan dan evaluasi kegiatan kepenghuluan.¹³ Sementara itu yang dimaksud dengan pengembangan kepenghuluan adalah kegiatan yang meliputi pengkajian masalah hukum munakahat (*baḥsul masā'il munākahāt dan aḥwāl asy-syakhṣiyyah*), pembaruan metode penasihat, konseling dan pelaksanaan perkawinan atau rujuk, inovasi sarana pelayanan perkawinan atau rujuk, pengembangan bimbingan keluarga sakinah, pembuatan kumpulan solusi persoalan-persoalan hukum perkawinan, serta melakukan kegiatan lintas sektoral di bidang perkawinan dan rujuk.¹⁴

Melihat deskripsi tugas penghulu yang sangat berat itulah diperlukan pengetahuan yang cukup bagi penghulu untuk menyelesaikan persoalan-persoalan yang muncul dalam pelaksanaan tugasnya. Dengan beban tugas seperti itu, sudah barang tentu penghulu tidak dapat disebut hanya sekedar tukang mengawinkan orang tetapi dia adalah seorang kadi dan mufti¹⁵ di bidang *al-aḥwāl asy-syakhṣiyyah* walaupun terbatas di tingkat kecamatan. Hal ini tentu saja memerlukan rujukan yang dapat dipakai dan dijadikan dasar dalam penyelesaian persoalan hukum perkawinan yang ada di masyarakat.

¹³Lihat, Pasal 1 Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: PER/62/M.PAN/6/2005 tentang Jabatan Fungsional Penghulu dan Angka Kreditnya.

¹⁴*Ibid.*

¹⁵Hisyam, "Potret Penghulu.", 126.

Dalam melaksanakan tugasnya, penghulu tidak bisa mengabaikan aturan-aturan syariah dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan perkawinan. Satu sisi dalam melaksanakan tugasnya penghulu harus mengacu pada syariah, dan pada sisi yang lain penghulu juga terikat dengan peraturan perundang-undangan perkawinan yang berlaku di Indonesia. Dalam istilah Hisyam, penghulu dalam melaksanakan tugasnya terperangkap di antara tiga api. Perangkap pertama berkaitan dengan pertanggungjawaban tugas-tugasnya kepada Allah swt, perangkap kedua berkait dengan pemerintah yang memberikan kewenangan kepada penghulu untuk menjalankan hukum Islam, sedangkan perangkap api ketiga adalah bentuk tanggungjawabnya dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.¹⁶

Pelaksanaan tugas penghulu yang menitikberatkan pada pencatatan perkawinan di Indonesia memerlukan seperangkat aturan sebagai pedoman administrasi di KUA. Berbicara administrasi di sini tidak semata prosedur yuridis formal negara akan tetapi juga berkait dengan aturan-aturan hukum Islam dalam persoalan perkawinan. Ketentuan-ketentuan ini salah satunya tertuang dalam Kompilasi Hukum Islam (KHI) yang ditetapkan melalui Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991.¹⁷

KHI sebagai seperangkat ketentuan hukum Islam menjadi salah satu rujukan dasar bagi penghulu dalam melaksanakan tugas pencatatan perkawinan di KUA. Rumusan KHI tersebut diambil dari sumber-sumber hukum Islam yang otoritatif,

¹⁶ Hisyam, *Caught Between Three Fires.*, 4.

¹⁷ Kompilasi Hukum Islam yang dilegislati melalui Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 terdiri atas tiga buku, yaitu: Buku I tentang Hukum Perkawinan, Buku II tentang Hukum Kewarisan, dan Buku III tentang Hukum Perwakafan. Adapun penelitian ini fokus pada aturan-aturan dalam KHI yang berkaitan dengan pencatatan perkawinan. Pemilihan KHI dalam penelitian ini karena KHI yang mestinya dijadikan sebagai rujukan hukum materiil pencatatan perkawinan dalam realitasnya belum dilaksanakan sepenuhnya oleh penghulu di KUA.

Alquran dan as-Sunnah, serta melalui pengkajian terhadap kebutuhan hukum yang hidup dalam masyarakat Indonesia. Di samping itu keberadaan KHI yang ditetapkan dengan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991¹⁸ secara hierarki mengacu kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku di negara Indonesia. Berkenaan dengan hal itu, dalam beberapa hal, tatanan hukum Islam yang tercantum dalam kitab-kitab fikih klasik diadaptasi dan dimodifikasi ke dalam KHI. Dengan demikian, KHI merupakan suatu perwujudan hukum Islam yang bercorak khas Indonesia.¹⁹

Upaya mewujudkan pembaruan hukum Islam di Indonesia salah satunya dilakukan melalui akomodasi ke dalam berbagai perangkat aturan dan perundang-undangan yang dilegislasikan oleh negara. Upaya kongkret dari cara pandang seperti ini selanjutnya disebut sebagai usaha transformasi (*taqnīn*) hukum Islam ke dalam bentuk perundang-undangan. Dengan kata lain, cara ini sebagai salah satu upaya pembaruan hukum Islam di Indonesia.

Keberadaan KHI setelah melalui proses *taqnīn* inilah yang menjadi rujukan dalam penelitian ini. Konsekuensinya, KHI yang memuat aturan dari kitab-kitab fikih lintas mazhab dan dilegislasikan melalui Instruksi Presiden dalam pelaksanaannya seharusnya menjadi acuan dalam penyelesaian

¹⁸Instruksi Presiden ini ditindaklanjuti dengan Keputusan Menteri Agama No. 154 Tahun 1991 tentang Pelaksanaan Instruksi Presiden No. 1 Tahun 1991. Lihat, Khoiruddin Nasution, *Hukum Perdata (Keluarga) Islam Indonesia dan Perbandingan Hukum Perkawinan di Dunia Muslim* (Yogyakarta: Academia+Tazzafa, 2009), 2.

¹⁹Perumusan KHI melalui proses yang panjang dengan melakukan kajian terhadap 38 kitab fikih klasik, lokakarya, wawancara dengan ulama, dan studi banding ke negara-negara Islam. Rumusan KHI ini disesuaikan dengan kondisi masyarakat Indonesia kemudian ditetapkan dengan melibatkan kekuasaan politik negara melalui Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991. Oleh karenanya, kehadiran KHI dalam lanskap politik hukum di Indonesia disebut juga dengan fikih mazhab negara, lihat: Marzuki Wahid dan Rumadi, *Fikih Mazhab Negara : Kritik atas Politik Hukum Islam di Indonesia* (Yogyakarta: LKiS, 2001), ix.

hukum perkawinan di KUA. Namun dalam praktiknya, pelaksanaan KHI masih memunculkan berbagai pandangan di kalangan penghulu KUA. Perbedaan pandangan itu baik menyangkut materi yang dikandung dalam KHI maupun perbedaan pandangan mengenai kekuatan hukum dari sebuah Instruksi Presiden itu sendiri. Pertanyaan yang sering mengemuka terkait kedudukan KHI di kalangan penghulu, apakah KHI merupakan hukum positif atau bukan.²⁰

Berbicara mengenai pembaruan hukum Islam, pada prinsipnya ada lima metode yang digunakan, yaitu (1) *takhayyur*, (2) *talfiq*, (3) *takhsīs al-qaḍā'*, (4) *siyāsah syar'īyyah*, dan (5) *reinterpretasi nas*.²¹ Takhayyur menurut Mahmood, muncul dalam tiga bentuk. Pertama, memilih salah satu dari pendapat imam mazhab. Kedua, menetapkan satu dari putusan Pengadilan. Ketiga, memilih salah satu dari pendapat di luar imam mazhab.²²

Metode *talfiq* digunakan dengan cara mengkombinasikan sejumlah pendapat ulama dalam menetapkan hukum, sedangkan metode *takhsīs al-qaḍā'* adalah hak negara dalam membatasi kewenangan peradilan untuk kemaslahatan umat. Adapun metode *siyāsah syar'īyyah* berupa kebijakan pemerintah dalam menerapkan peraturan yang bermanfaat bagi rakyat dan tidak bertentangan dengan syariah, dan

²⁰ A. Hamid S. Attamimi, "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negara: Suatu Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV", *disertasi* Doktor Universitas Indonesia (Jakarta: UI, 1990), 120-135.

²¹ Khoiruddin Nasution, *Metode Pembaruan Hukum Islam Kontemporer*, dalam *UNISIA*, Vol. XXX No. 66, Desember 2007, 334.

²² Tahir Mahmood, *Family Law Reform in the Muslim World* (New Delhi: N. M. Tripathi, 1972), 12. Dalam buku yang lain, Mahmood menyebutkan metode yang digunakan dalam pembaruan hukum keluarga Islam kontemporer dapat dikelompokkan menjadi dua. Pertama, mengacu pada teori lama, yaitu *ijmā'*, *qiyās*, dan *ijtihād*. Kedua, teori baru yaitu *takhayyur* dan *talfiq*. Lihat: Tahir Mahmood, *Personal Law in Islamic Countries* (New Delhi: Academy of Law and Religion, 1987), 13.

reinterpretasi nas digunakan dengan melakukan penafsiran ulang terhadap nas Alquran dan sunnah Nabi saw.²³

Formulasi hukum Islam sebagaimana yang dilakukan di Indonesia secara metodologi lebih mengarah pada metode *takhayyur* (seleksi) antar pendapat dari berbagai mazhab. Menurut Najib, pemilihan suatu pendapat mazhab yang dianggap cocok dengan keadaan masyarakat Indonesia, secara metodologis tidak konsisten karena mazhab yang berbeda sesungguhnya memiliki metodologi yang berbeda, dan hasil rumusan hukumnya tidak menyentuh realitas masyarakat Indonesia saat ini karena rumusan itu dilakukan oleh ulama terdahulu sesuai dengan perkembangan masyarakat pada saat itu pula.²⁴

Akibat dari formulasi hukum Islam seperti itu, penerapan KHI di bidang perkawinan di kalangan penghulu masih menyisakan banyak persoalan. Dalam penyelesaian beberapa kasus seperti penentuan wali nikah, penghitungan dan penetapan masa iddah, dan perkawinan perempuan hamil terdapat perbedaan rujukan hukum yang digunakan penghulu, antara kitab-kitab fikih dengan KHI. Sementara pada kasus yang lain seperti nikah siri, perkawinan di bawah umur, isbat nikah, riddah, dan poligami, memunculkan kontestasi kewenangan antara penghulu dengan ulama lokal dan kerancuan pencatatan perkawinan di KUA. Dari beberapa kasus tersebut sering terjadi perbedaan penyelesaian terhadap satu persoalan hukum yang sama antara penghulu yang satu dengan penghulu lainnya.

Di kalangan penghulu kasus penetapan wali nikah terhadap anak yang dilahirkan dari perkawinan hamil menjadi persoalan tersendiri. Dalam menyikapi persoalan itu terdapat perbedaan penyelesaian karena adanya perbedaan rujukan

²³Nasution, *Metode Pembaruan*., 334.

²⁴ Agus Moh. Najib, *Pengembangan Metodologi Fikih Indonesia dan Kontribusinya bagi Pembentukan Hukum Nasional* (Jakarta: Kementerian Agama RI, 2011), 173.

yang digunakan. Sebagian penghulu menggunakan rujukan kitab-kitab fikih dengan menetapkan walinya wali hakim,²⁵ dan sebagian lainnya merujuk pada ketentuan KHI yang menetapkan walinya wali nasab.²⁶

Isu lain yang juga sering menjadi perdebatan dan perbedaan pendapat di kalangan penghulu adalah penghitungan dan penetapan masa iddah bagi perempuan janda ketika hendak melangsungkan perkawinan. Isu ini menjadi penting karena perkawinan yang dilaksanakan pada saat perempuan masih berada dalam masa iddah, perkawinannya menjadi tidak sah. Pada kasus tertentu, penghitungan dan penetapan masa iddahnya, juga masih terdapat ketidaksamaan aturan yang digunakan oleh para penghulu. Penghulu yang merujuk pada kitab-kitab fikih, penghitungan dan penetapan masa iddahnya akan berbeda dengan penghulu yang menggunakan rujukan KHI.

Penghitungan masa iddah bagi perempuan terutama yang putusnya perkawinan karena gugatan cerai misalnya, masih menyisakan persoalan tersendiri. Secara umum telah dipahami bahwa masa iddah dihitung sejak putusan hakim memiliki kekuatan hukum yang tetap (*inkracht*). Namun dalam praktiknya, penghulu masih berbeda pemahaman kapan putusan itu memiliki kekuatan hukum tetap; apakah sejak putusan hakim dijatuhkan, ataukah sejak tanggal dikeluarkannya akta cerai. Masalah itu menjadi semakin rumit apabila gugatan cerai sampai pada tingkat kasasi di Mahkamah Agung yang memerlukan waktu sangat panjang sampai jatuhnya putusan.

²⁵Dalam kitab fikih klasik pun kasus seperti ini sudah menjadi perdebatan sejak lama dan munculnya beragam pendapat di kalangan ulama mazhab. Lihat: Wahbah Az-Zuhaili, *al-Fiqh al-Islāmī wa-'Adillatuh* (Beirūt: Dār al-Fikr, 1987), 649 dst.

²⁶Pasal 53 Kompilasi Hukum Islam membolehkan perkawinan wanita hamil dengan pria yang menghamilinya.

Di samping itu, penghulu juga sering dihadapkan pada pemahaman masyarakat atau ulama lokal yang mengatakan bahwa talak sudah jatuh ketika suami telah mengucapkan ikrar talak kepada istrinya walaupun tidak di hadapan hakim Pengadilan. Berdasarkan pemahaman itu, masa iddah dihitung sejak suami mengikrarkan kata talak atau cerai, tidak dari putusan hakim yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Penghitungan dan penetapan masa iddah yang juga sering menimbulkan persoalan di masyarakat adalah penerapan iddah bagi laki-laki yang dilakukan oleh sebagian penghulu di KUA. Hal ini bisa dilihat ketika salah satu penghulu di KUA menerapkan masa iddah berlaku bagi mantan suami, maka pelaksanaan perkawinannya menunggu sampai masa iddah mantan istrinya habis. Biasanya, dalam kasus seperti itu calon pengantin atau keluarganya beradu argumen dengan penghulu karena mereka berpendapat bahwa tidak ada iddah bagi laki-laki. Ketika keduanya tidak mendapatkan kesepakatan, calon pengantin bisa mengajukan gugatan ke Pengadilan Agama atau segera mencabut berkas pendaftarannya untuk dialihkan ke KUA lain yang tidak menganut iddah bagi laki-laki. Keadaan seperti itu tentu saja menimbulkan ketidakpastian hukum dan kebingungan di masyarakat.

Adapun isu yang ketiga adalah perkawinan hamil. Satu pertanyaan dalam masalah ini, bagaimana hukum perkawinan perempuan yang sudah hamil? Sebagian pendapat mengatakan bahwa perkawinan perempuan hamil karena zina adalah sah dan sebagian lainnya mengatakan tidak sah.²⁷ Bagi penghulu yang mengacu pada ketentuan KHI,²⁸ perkawinan perempuan hamil bisa dilakukan dengan laki-laki yang menghamilinya, hanya saja masih juga terdapat perbedaan tentang kebolehan melakukan hubungan suami istri. Adapun sebagian lainnya,

²⁷ Muhammad asy-Syaukânî, *Nail al-Auṭār*, juz VI, (Mesir: Mustafā al-Bābī al-Ḥalābī, 1961), 161.

²⁸ Lihat Pasal 53 Kompilasi Hukum Islam.

bagi penghulu yang mengacu pada ketentuan kitab-kitab fikih berpendapat bahwa tidak sah perkawinan perempuan hamil hingga dia melahirkan anak yang dikandungnya.²⁹ Anehnya, masyarakat Indonesia yang mengaku penganut Imam Syafi'i yang juga membolehkan perkawinan perempuan hamil, justru ada juga yang berpendapat perkawinan seperti itu adalah tidak boleh dilakukan.³⁰

Rumusan Pasal 53 KHI yang membolehkan perkawinan perempuan hamil merupakan salah satu contoh pengaruh sosial dan adat yang berkembang di masyarakat Indonesia. Dasar dipilihnya pendapat Imam Syafi'i dalam masalah ini karena adanya tuntutan masyarakat atas perlunya kepastian hukum mengenai perkawinan perempuan hamil.³¹

Isu-isu hukum perkawinan lainnya yang juga menjadi fokus penelitian ini adalah yang terkait dengan terjadinya kontestasi kewenangan antara penghulu dengan ulama lokal dan Pengadilan Agama seperti pada kasus nikah siri dan perkawinan di bawah umur. Pada kasus nikah siri, ulama lokal dengan otoritas yang dimiliki menganggap bahwa pernikahan siri tidak menyalahi syarat dan rukun perkawinan dalam agama Islam, sehingga perkawinan ini tetap sah. Sementara

²⁹Ketika seorang perempuan berzina, tidak halal bagi yang mengetahuinya menikahnya kecuali dengan dua syarat; pertama iddahnya sudah habis, apabila dia hamil dari hasil perzinaan itu maka iddahnya habis bila wanita hamil tersebut telah melahirkan. Tidak sah pernikahannya sebelum melahirkan. Pendapat ini diamini oleh Imam Malik peletak dasar Mazhab Maliki dan Imam Abu Yusuf salah satu ulama dari Mazhab Hanafi. Hanya Mazhab Syafi'i yang berpendapat tentang kebolehan menikahi perempuan hamil dan keabsahan pernikahannya, karena hubungan badan yang tidak sah tidak dapat membuat terhubungnya nasab, karenanya pernikahannya tidak diharamkan seperti saat seorang wanita tidak hamil. Lihat: Ibn Qudāmah, *al-Mugnī*, jilid 7 (Beirūt: Dār al-Kitāb al-'Arabi, 1983), 515.

³⁰Hasbullah Bakry, *Pedoman Islam di Indonesia* (Jakarta: UI Press, 1990), 201-204.

³¹Ahmad Imam Mawardi, "Rationale Sosial Politik Pembuatan Kompilasi Hukum Islam di Indonesia", dalam Dody S. Truna dan Ismatu Ropi (peny.), *Pranata Islam di Indonesia* (Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 2002), 106.

penghulu sebagai pemegang otoritas pencatatan perkawinan di KUA menganggap bahwa pernikahan siri tidak memiliki bukti legalitas secara hukum. Isu-isu hukum perkawinan itu terus berkembang dan memunculkan kontestasi kewenangan tidak saja antara penghulu dengan otoritas lokal atau ulama lokal, tapi juga berkembang pada terjadinya kontestasi dengan otoritas formal di atasnya yakni Kementerian Agama. Termasuk juga dalam fokus penelitian ini adalah kasus hukum perkawinan yang memunculkan kerancuan pencatatan di KUA seperti isbat nikah, riddah dan poligami.

Melihat deskripsi isu-isu hukum perkawinan di atas, pada tataran praktis, rumusan hukum perkawinan dalam KHI ternyata masih menyisakan persoalan tersendiri ketika dihadapkan dengan rumusan-rumusan hukum dalam kitab fikih. Bagi para penghulu terdapat dualisme hukum, yaitu fikih murni (kitab-kitab fikih) dan fikih kompilasi (KHI). Sebagian penghulu dengan keyakinannya menganggap bahwa fikih murni adalah syariah yang wajib ditegakkan, dan mereka juga berusaha agar ketentuan-ketentuan yang ada itu berlaku di masyarakat. Namun sebagian lainnya, berusaha untuk memberlakukan fikih kompilasi,³² sebagai sebuah rujukan hukum yang mendapatkan legislasi dari negara. Hal itu berarti di kalangan penghulu terdapat keragaman penyelesaian isu-isu hukum perkawinan sebagai akibat dari perbedaan rujukan yang digunakan.

Penelitian yang dilakukan ini terkait dengan dinamika penyelesaian hukum perkawinan di kalangan penghulu di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Pengertian dinamika di sini adalah sesuatu yang mempunyai tenaga atau kekuatan, selalu bergerak dan berkembang serta bisa menyesuaikan diri terhadap keadaan tertentu.³³ Adapun dinamika penyelesaian

³²Mukhlisin Muzarie, *Kasus-Kasus Perkawinan Era Modern* (Cirebon: STAIC Press, 2010), 7.

³³Wildan Zulkarnain, *Dinamika Kelompok* (Jakarta: Bumi Aksara, 2013), 25.

hukum perkawinan di kalangan penghulu dalam penelitian ini dibatasi pada isu-isu sebagaimana disebutkan di atas.

Adapun wilayah yang menjadi sasaran penelitian ini adalah DIY yang terdiri atas; Kabupaten Bantul, Kabupaten Gunungkidul, Kabupaten Kulon Progo, Kabupaten Sleman, dan Kota Yogyakarta. Dipilihnya DIY dalam penelitian ini adalah karena beberapa alasan. *Pertama*, DIY sebagai salah satu pusat budaya Jawa. Dari catatan sejarah, pada masa kerajaan Mataram penghulu diangkat oleh raja dengan salah satu tugasnya melakukan pengawasan dan pencatatan perkawinan.³⁴ Tentu saja, dari masa ke masa peran dan fungsi penghulu ini telah mengalami berbagai dinamika dalam keberadaannya. *Kedua*, kemajemukan masyarakat DIY yang terdiri atas berbagai kelompok masyarakat yang tinggal bersama dalam suatu wilayah, tetapi bisa terpisah sesuai dengan adat istiadatnya masing-masing. Kemajemukan masyarakat DIY patut dilihat pada kemajemukan budaya dan sosial. Kemajemukan budaya ditentukan oleh indikator-indikator genetik-sosial seperti suku, etnis, budaya dan agama. Sedangkan kemajemukan sosial ditentukan indikator-indikator seperti kelas dan status.³⁵ Para penghulu yang bekerja dan menetap di DIY berasal dari berbagai daerah yang tentu saja memiliki ragam budaya, latar belakang pendidikan, dan pemikiran yang berbeda-beda. *Ketiga*, kategori santri priayi dan abangan priayi. Kategorisasi masyarakat DIY dalam pengertian sosio-religius, santri dan abangan, merujuk pada kategorisasi yang dikembangkan oleh Zaini Muchtarom yakni keberadaan kelompok masyarakat yang didasarkan pada

³⁴ Selain melakukan tugas pencatatan perkawinan, penghulu juga bertugas sebagai imam masjid, bertindak selaku wali hakim, penasihat Bupati dalam urusan keagamaan, penasihat Landraad, dan sebagai ketua Pengadilan Agama. Lihat, Zaini Ahmad Noeh dan Abdul Basit Adnan, *Sejarah Singkat Pengadilan Agama Islam di Indonesia* (Surabaya: PT Bina Ilmu, 1983), 42.

³⁵ Ibrahim Saad, *Competing Identities in a Plural Society* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1981), 8.

religiusitas para anggotanya.³⁶ Pandangan Zaini ini sebagai kritik terhadap kategorisasi masyarakat Jawa yang dikemukakan Clifford Geertz.³⁷

Masyarakat DIY dengan ragam budaya dan sosialnya dalam aspek pengamalan agama lebih menggambarkan pada kategorisasi santri dan abangan. Hal ini dapat dilihat bagaimana hubungan pengamalan agama dengan masyarakat melalui tiga hal. *Pertama*, ikut sertanya anggota masyarakat dalam sebuah upacara keagamaan merupakan sesuatu yang tidak terpisahkan dengan keanggotaan sebuah kelompok. *Kedua*, pengamalan dan ritual agama akan mengidentifikasi sebuah kelompok tertentu. *Ketiga*, pengamalan dan ritual agama mengacu kepada latar belakang sejarah kelompoknya.³⁸

Dengan kategori tersebut bisa dilihat bagaimana pola keberagamaan dari masing-masing kategori, termasuk juga melihat perilaku penghulu dalam menghadapi dua kategori tersebut dalam menerapkan KHI di bidang perkawinan, terutama pada isu-isu yang telah disinggung di atas.

B. Rumusan Masalah

Berangkat dari latar belakang terdahulu penelitian ini difokuskan untuk menjawab beberapa pertanyaan berikut.

1. Bagaimana pemahaman dan sikap penghulu di DIY terhadap KHI *vis a vis* otoritas fikih dalam menyelesaikan masalah hukum perkawinan?
2. Apakah negara telah memainkan perannya dalam mengatur tugas-tugas para penghulu di DIY untuk menyelesaikan isu-isu hukum perkawinan?

³⁶Zaini Muchtarom, *Santri dan Abangan di Jawa* (Leiden-Jakarta: INIS, 1988), 1. Lihat juga, Mc Vey, *Nationalism, Islam and Marxism the Management of Ideological Conflic* (Ithaca: Cornell University, 1970).

³⁷Clifford Geertz membagi masyarakat Jawa menjadi tiga golongan yaitu priayi, santri dan abangan. Lihat Clifford Geertz, *The Religion of Java* (Chicago: University of Chicago Press, 1976).

³⁸Muchtarom, *Santri dan Abangan*, 1.

3. Mengapa terjadi disparitas penerapan hukum perkawinan di kalangan penghulu di DIY?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Sejalan dengan rumusan masalah di atas, hasil penelitian ini diharapkan dapat menemukan jawaban dari masalah pokok seperti yang telah dirumuskan, yaitu:

1. Untuk menemukan pemahaman dan sikap para penghulu di DIY terhadap KHI ketika dihadapkan dengan otoritas kitab-kitab fikih dalam menyelesaikan masalah hukum perkawinan.
2. Untuk menemukan peran negara dalam mengatur tugas-tugas para penghulu di DIY dalam menyelesaikan isu-isu hukum perkawinan.
3. Untuk menemukan faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya disparitas dan dinamika penerapan hukum perkawinan di kalangan para penghulu DIY.

Secara khusus, penelitian ini berguna untuk menemukan gambaran yang memadai bagi peminat studi Hukum Islam untuk mengembangkan lebih lanjut kajian dan metode pembaruan hukum Islam di Indonesia. Di samping itu, bagi pengambil kebijakan di jajaran Kementerian Agama penelitian ini bisa menjadi salah satu dasar pertimbangan untuk merumuskan kebijakan teknis penyelesaian isu-isu hukum perkawinan yang berlaku secara mengikat bagi penghulu di lingkungan Kantor Urusan Agama.

D. Kajian Pustaka

Dalam catatan sejarah keberadaan penghulu sangat bersinggungan dengan keberadaan lembaga Peradilan Agama di Indonesia. Dalam beberapa literatur disebutkan bahwa tugas-tugas yang berkaitan dengan hukum keluarga Islam

diserahkan kepada kadi (hakim) yang berfungsi juga sebagai penghulu.³⁹

Jajat Burhanudin mencatat untuk masyarakat Jawa, jabatan kadi dinamakan dengan sebutan penghulu. Keberadaan jabatan penghulu ini bisa dilacak sejak awal berdirinya kerajaan-kerajaan Islam pada abad ke-16. Keberadaannya dapat ditelusuri sampai ke kerajaan Demak sebagai kerajaan Islam pertama. Namun demikian, tidak ditemukan informasi yang cukup mengenai praktik-praktik hukum Islam para penghulu di kerajaan Demak dan kerajaan-kerajaan lainnya. Informasi yang diperoleh adalah para penghulu ini menjadi penasihat agama Islam bagi para raja di kerajaan-kerajaan tersebut.⁴⁰

Dalam literatur yang lain disebutkan bahwa keberadaan penghulu sangat berkaitan dengan fungsinya sebagai pelaksana proses Pengadilan Agama. Ketika kerajaan Mataram Islam kemudian menjadi Mataram Kesultanan, tepatnya ketika Sultan Agung berkuasa di Kesultanan ini pada 1613, pengadilan direformasi dengan menempatkan muslim dalam *Peradilan Pradata*. Namun, Sultan tidak menghapuskan sistem seluruhnya, melainkan dengan mengadopsi struktur kelembagaan dan ditanamkan nilai-nilai Islam ke dalamnya. Dalam proses perkembangan selanjutnya, Peradilan Pradata menjadi Peradilan Surambi yang berurusan dengan isu-isu dasar hukum Islam. Kepala Peradilan Surambi adalah sultan sendiri, namun prosesnya dijalankan oleh Penghulu. Disamping itu, penghulu berfungsi juga sebagai penasihat

³⁹ Ahmad Gunaryo, *Pergumulan Politik dan Hukum Islam* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar dan Pascasarjana IAIN Walisongo Semarang, 2006), 49-50.

⁴⁰ Jajat Burhanudin, *Ulama dan Kekuasaan, Pergumulan Elite Muslim dalam Sejarah Indonesia* (Bandung: Mizan, 2012), 42. Lihat juga, Azyumardi Azra, *Islam in the Indonesian World: An Account of Institutional Formation* (Bandung: Mizan Pustaka, 2006), 103. Lihat juga, Hisyam, *Caught Between Three Fires.*, 59; Pijper, *Beberapa Studi.*, 72.

spriritual kerajaan dalam menjalankan penerapan hukum Islam.⁴¹

Penelitian tentang sejarah penerapan hukum keluarga Islam (perkawinan) sudah banyak dilakukan, terutama jika dikaitkan dengan sejarah Peradilan Agama di Indonesia. Berikut ini akan dikemukakan beberapa penelitian yang pernah dilakukan terkait dengan tema penelitian disertasi ini.

Studi yang terkait dengan tema penelitian disertasi ini dapat dikelompokkan menjadi dua bagian. Bagian pertama adalah penelitian yang terkait dengan penerapan hukum Islam yang dilakukan oleh Peradilan Agama secara umum, dan bagian kedua adalah penelitian yang terkait dengan penghulu dan Kantor Urusan Agama. Pada bagian pertama yang sering menjadi rujukan adalah penelitian yang dilakukan oleh Daniel S. Lev, *Islamic Court in Indonesia: A Study in The Political Bases of Legal Institutions*.⁴² Penelitian ini mengungkap peran kesejarahan hukum Islam dan pelembagaannya di Indonesia sejak zaman kerajaan Islam sampai pasca kemerdekaan. Dari hasil penelitiannya, Lev menyatakan bahwa Peradilan Agama telah memainkan peran yang sangat penting dalam penegakan hukum Islam di kalangan masyarakat muslim Indonesia. Dinamika penegakan hukum Islam dan Peradilan Agama di Indonesia tersebut banyak dipengaruhi oleh pergumulan sosial dan politik hukum pada zamannya.⁴³

Pengaruh kekuatan politik Islam sangat terasa pada model pemerintahan kerajaan Mataram (1613-1645). Dalam catatan Noeh, terdapat tiga rangkai jabatan dalam pengelolaan negara, yaitu raja/bupati, patih, dan penghulu. Selanjutnya,

⁴¹ Euis Nurlaelawati, *Modernization, Tradition and Identity The Kompilasi Hukum Islam and Legal Practice in the Indonesian Religious Courts* (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010), 42.

⁴² Buku ini telah diterjemahkan dalam bahasa Indonesia dengan judul: *Peradilan Agama Islam di Indonesia, Suatu Studi tentang Landasan Politik Lembaga-Lembaga Hukum*, terj. Zaini Ahmad Noeh (Jakarta: Intermasa, 1980).

⁴³ *Ibid.*, 8.

pemeliharaan terhadap agama ditugaskan kepada para penghulu dan pegawainya. Kelompok inilah yang disebut sebagai kaum. Kaum ini tinggal di tanah pemberian raja yang terletak di belakang masjid (kampung kauman). Mereka bertugas memberikan pelayanan keagamaan termasuk di dalamnya adalah masalah hukum keluarga atau perkawinan kepada masyarakat yang membutuhkannya. Pejabat-pejabat agama pada tingkat desa ini sebutannya bermacam-macam seperti, kaum, amil, modin, kayim, dan lebai. Pada tingkat di atasnya (kawedanan) ada Penghulu Naib, tingkat kabupaten Penghulu Kabupaten, dan pada tingkat pusat terdapat Kanjeng Penghulu atau Penghulu Ageng yang berfungsi sebagai hakim dalam Peradilan Agama.⁴⁴

Penelitian lain yang mengupas tentang pengaruh politik hukum penguasa terhadap Peradilan Agama adalah penelitian yang dilakukan oleh Abdul Halim, *“Peradilan Agama dalam Politik Hukum di Indonesia: Dari Otoriter-Konservatif Menuju Konfigurasi Demokratis-Responsif”*.⁴⁵ Dalam penelitiannya, Halim mencermati perkembangan politik hukum Islam di Indonesia. Menurutnya, pemerintah Orde Baru pada periode 1967-1982 memperkecil partisipasi kelompok dalam masyarakat.⁴⁶ Konfigurasi politik yang dibangun pada masa Orde Baru meski banyak melahirkan produk perundang-undangan, namun cenderung bersifat konservatif, ortodoks.⁴⁷

⁴⁴ Zaini Ahmad Noeh, “Perpustakaan Jawa sebagai Sumber Sejarah Perkembangan Hukum Islam” dalam Amrullah Ahmad dkk. (peny.), *Prospek Hukum Islam dalam Kerangka Pembangunan Hukum Nasional di Indonesia, Sebuah Kenangan 65 Tahun Prof. Dr. H. Bustanul Arifin, SH* (Jakarta: PP-IKAHA, 1994), 105. Lihat juga: Gunaryo, *Pergumulan Politik*, 49-50.

⁴⁵ Abdul Halim, *Peradilan Agama dalam Politik Hukum di Indonesia: Dari Otoriter Konservatif Menuju Demokratis-Responsif* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002).

⁴⁶ *Ibid.*, 144.

⁴⁷ *Ibid.*, 162.

Berbeda dengan dekade berikutnya antara tahun 1985-1998 yang ketika itu terjadi saling pengertian antara umat Islam dan pemerintah.⁴⁸ Pada kurun waktu ini lahir Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama,⁴⁹ dan KHI pada tahun 1991. Secara tidak langsung, lahirnya beberapa undang-undang tersebut sekaligus memperkuat posisi hukum Islam di Indonesia yang sudah lama termarginalkan akibat politik hukum pemerintah.

Terkait dengan penerapan KHI, sebuah penelitian yang dilakukan oleh Ahmad Gunaryo, *Pergumulan Politik dan Hukum Islam* terhadap putusan Peradilan Agama (PA dan PTA) tahun 1999-2001. Jumlah putusan yang diambil secara acak dari 46 PA dan 6 PTA yang berada di wilayah Jakarta, Bandung, Semarang, Yogyakarta, Surabaya dan Bandar Lampung sebanyak 1008. Disamping itu juga dilakukan wawancara terhadap 68 Kepala KUA sebagai pelaksana KHI. Hasilnya menunjukkan bahwa sebagian besar hakim di PA dan PTA (71%) menggunakan KHI dan sisanya (29%) tidak menggunakan KHI.⁵⁰

Penelitian lain yang terkait dengan pengaruh konfigurasi politik hukum dalam penerapan KHI ditulis oleh Marzuki Wahid dan Rumadi, *Fiqh Madzhab Negara: Kritik atas Politik Hukum Islam di Indonesia*. Hukum Islam dalam perspektif sosiologis, selain terkandung unsur ilahiyah, penerapannya juga memerlukan campur tangan penguasa. Hal ini bisa dilihat pada proses kelahiran KHI yang secara substansi merupakan fikih bercirikan Indonesia tidak bisa dilepaskan dengan peran pemerintah Orde Baru ketika itu. Dengan kata lain, KHI bisa disebut sebagai representasi sebagian hukum materiil Islam yang dilegislasikan oleh penguasa politik Orde Baru.⁵¹

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ UU No. 7 Tahun 1989 ini diubah dengan UU No. 3 Tahun 2006.

⁵⁰ Gunaryo, *Pergumulan Politik*, 243.

⁵¹ Marzuki Wahid dan Rumadi, *Fiqh Madzhab Negara: Kritik atas Politik Hukum Islam di Indonesia* (Yogyakarta: LKiS, 2001), 143.

Lahirnya kompilasi sekaligus melegitimasi keberadaan KUA dan Pegawai Pencatat Nikah (Penghulu), sebagai sebuah institusi yang mengawal penerapan hukum Islam di Indonesia, selain hakim di Pengadilan Agama. Legitimasi ini terlihat dalam rumusan pasal-pasal KHI yang mengaitkan dengan institusi tersebut, baik dalam aspek teknis prosedural dan tata administrasi pelaksanaan sebuah pernikahan.⁵²

Pada bagian kedua adalah penelitian yang terkait dengan penghulu dan administrasi yang ada di KUA. Pada kelompok ini dapat dikemukakan sebagai berikut. Penelitian yang dilakukan oleh G.F Pijper dan diterjemahkan oleh Tudjimah dan Yessy Augusdin, *Beberapa Studi tentang Sejarah Islam di Indonesia 1900-1950*, pada bab kedua secara khusus mengupas tentang jabatan penghulu di pulau Jawa pada masa penjajahan Belanda awal abad ke-20. Di pulau Jawa yang mayoritas masyarakatnya beragama Islam, urusan-urusan keagamaan dibebankan kepada tiga golongan masyarakat yaitu, penghulu sebagai pegawai tinggi yang mengurus masalah agama, guru agama (*‘ālim*, *‘ulamā*, *kiai*), dan pegawai agama rendahan yang tingkatannya tidak mencapai pangkat penghulu yang disebut *lebai*, *amil*, *modin*, *kaum*, *kayim*, dan lain-lain.⁵³

Pada masa pemerintah kolonial, dalam mengadili dan menyelesaikan persoalan-persoalan hukum Islam bagi umat Islam banyak dilakukan oleh penghulu. Oleh karenanya penghulu memiliki peran dan tugas sebagai kadi atau hakim agama.⁵⁴ Di samping itu, penghulu juga berperan sebagai mufti,⁵⁵ yaitu orang yang memberikan penerangan tentang hukum agama Islam. Peran penghulu pada saat itu tidak hanya sebagai kadi dan mufti, akan tetapi seorang penghulu juga bertindak sebagai imam dan khatib yang mengurus kegiatan-

⁵² *Ibid.*, 181.

⁵³ Pijper, *Beberapa Studi.*, 72.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ *Ibid.*, 77.

kegiatan keagamaan di masjid, mengurus dan mencatat pernikahan, perceraian, dan rujuk menurut hukum Islam.⁵⁶

Penelitian yang hampir sama dengan Pijper adalah yang dilakukan oleh Karel A Steenbrink, *Beberapa Aspek tentang Islam di Indonesia Abad Ke-19*. Dalam buku tersebut bahasan tentang penghulu lebih banyak berkisar pada sejarah penghulu, kedudukan dan hierarki penghulu pada masa kolonial, serta tugas-tugas yang dimiliki penghulu.⁵⁷

Beberapa buku dan penelitian yang berhubungan dengan penghulu dapat juga dilacak dalam *Kiai Penghulu Jawa: Peranannya di Masa Kolonial* yang ditulis Ibnu Qoyim Isma'il. Buku ini memaparkan tentang berbagai dimensi ulama, penghulu dan kelembagaannya, serta polemik yang terjadi akibat hubungan sosial keagamaan yang dialami umat Islam pada umumnya dan khususnya penghulu pada era penjajahan Belanda (1882-1942). Di samping itu juga paparan mengenai lembaga penghulu (*kapengulon*) terkait dengan tugas, fungsi, wewenang, dan tata kerja lembaga tersebut.⁵⁸

Ismail menekankan penelitiannya pada sejarah kiai penghulu yang bertalian dengan masalah hukum dan politik kekuasaan.⁵⁹ Penghulu, termasuk dalam kelompok ulama pejabat yaitu ulama yang kedudukan peran sosial keagamaannya berada di jalur *at-tasyrī' wa al-qadā'*, sebagai pelaksana bidang kehakiman yang menyangkut hukum Islam di lembaga Pengadilan Surambi. Namun demikian, pada masa pemerintah kolonial dilakukan pembatasan dan pengurangan peran penghulu dengan membentuk Pengadilan Negeri (*landraad*) dan memindahkan sebagian kegiatan Pengadilan Surambi ke *landraad*.⁶⁰

⁵⁶ *Ibid.*, 80.

⁵⁷ Karel A Steenbrink, *Beberapa Aspek tentang Islam di Indonesia Abad Ke-19* (Jakarta: Bulan Bintang, 1984), 226-228.

⁵⁸ Ismail, *Kiai Penghulu Jawa.*, 82.

⁵⁹ *Ibid.*, 21-22.

⁶⁰ *Ibid.*, 65.

Dengan kebijakan pemerintah kolonial itu penghulu semakin terbatas dalam menjalankan fungsinya sebagai ulama yang berada pada jalur *at-tasyrī' wa al-qaḍā'*. Akan tetapi dalam kenyataannya, dalam pelaksanaan tugas penghulu, masalah-masalah yang menyangkut pelaksanaan hukum keluarga Islam tetap menjadi tugas utamanya. Seperti masalah-masalah yang berkaitan dengan hukum perkawinan dan waris masih menjadi kewenangan dan tugas yang dilakukan oleh penghulu. Dengan tugas seperti itu penghulu memiliki peran dan fungsi sebagai kadi (hakim).⁶¹ Sebagai hakim, penghulu menempati kedudukan yang disebut *ḥarāsah ad-dīn*, yakni petugas negara yang berfungsi memelihara agama di bidang Peradilan Agama. Dalam implementasinya tugas memelihara agama ini adalah pada bidang peradilan, perundang-undangan, dan fatwa. Adapun institusi atau lembaga yang dijadikan tempat menjalankan tugas pekerjaan para hakim ini dinamakan *Kapengulon* atau *Raad Agama*, *Priesteraad* atau *Pengadilan Surambi*.⁶²

Penelitian lainnya dilakukan oleh Husni Rahim tentang *Sistem Otoritas dan Administrasi Islam, Studi tentang Pejabat Agama masa Kesultanan dan Kolonial di Palembang*. Penelitian ini menjelaskan tentang hubungan segitiga antara komunitas umat (masyarakat), sistem kekuasaan (kesultanan), dan pemegang otoritas/kewenangan keagamaan.⁶³ Metode yang digunakan oleh Rahim adalah metode komparasi dengan membandingkan peranan penghulu (pejabat agama) dalam masyarakat Palembang di masa kesultanan (penguasa Islam) dan di masa kolonial Belanda.⁶⁴

⁶¹ *Ibid.*, 70.

⁶² *Ibid.*, 82.

⁶³ Husni Rahim, *Sistem Otoritas dan Administrasi Islam, Studi tentang Pejabat Agama masa Kesultanan dan Kolonial di Palembang* (Jakarta: Logos, 1998), xx.

⁶⁴ *Ibid.*, 13.

Hasil penelitian Rahim ini menyatakan bahwa segala sesuatu yang berkaitan dengan hidup kekeluargaan (hukum keluarga Islam) pada masa kesultanan tidak bisa lepas dari kekuasaan. Kesemuanya melahirkan keharusan adanya keterlibatan kesultanan untuk menjaga kesejahteraan komunitas dan memperkecil kemungkinan konflik. Oleh karenanya, pemerintah Palembang (kesultanan) melakukan institusionalisasi terhadap otoritas agama dan menjadi bagian dari struktur kekuasaan dengan mendapatkan wewenang yang cukup.⁶⁵

Hasil penelitian ini memperlihatkan bahwa ada perubahan antara penghulu di masa kesultanan dan di masa kolonial. Pada masa kesultanan penghulu merupakan perpanjangan tangan tugas sultan dan memiliki kewenangan yang sangat penting sebagai perumus ideologi kerajaan dan sebagai ukuran layak dan tidaknya sebuah kebijakan. Adapun pada masa kolonial penghulu hanyalah sebagai alat kontrol penguasa, dia hanya perpanjangan tugas tanpa kewenangan yang dapat memutuskan.⁶⁶

Penelitian lain yang berkaitan dengan sejarah penghulu dilakukan oleh Muhamad Hisyam dalam buku *Caught Between Three Fires: The Javanese Pangulu Under The Dutch Colonial Administration 1882-1942*. Penelitian ini mengungkap sejarah penghulu sejak masa VOC hingga masa pendudukan Belanda di tanah Jawa dengan fokus kajiannya pada tiga hal; pertama, melihat penghulu dan konteks sosial yang lebih luas; kedua, melihat bagaimana penghulu menjalankan perannya yang penuh konflik; dan ketiga, menguji peran dan sikap penghulu ketika terjadi perubahan sosial-keagamaan yang cukup signifikan yaitu munculnya gerakan modernisme Islam dan nasionalisme.⁶⁷

⁶⁵ *Ibid.*, 255.

⁶⁶ *Ibid.*, 257.

⁶⁷ Hisyam, *Caught Between Three Fires.*, 4.

Peran dan fungsi penghulu dalam konteks sosial terlihat dari kiprah para penghulu pada saat itu dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat terkait masalah-masalah keluarga, menyelesaikan kasus-kasus perceraian, waris, dan wasiat serta mendoakan raja dan rakyatnya agar mendapatkan keberkahan.⁶⁸ Pada masa itu penghulu merupakan jabatan yang diangkat secara resmi oleh raja untuk mengemban tugas-tugas keagamaan di kerajaan. Dengan tugas-tugas seperti itu, secara organisasi penghulu masuk ke dalam struktur administrasi kerajaan.⁶⁹ Keadaan seperti itu berlanjut hingga masa kolonial dengan dimasukkannya penghulu ke dalam birokrasi kolonial Belanda. Hal itu tidak hanya menandai pengakuan pemerintah kolonial terhadap lembaga hukum Islam,⁷⁰ tetapi juga menandai munculnya arah baru peran dan tugas penghulu pada masa itu. Melalui birokratisasi penghulu ke dalam bagian sistem pemerintah kolonial, para penghulu bekerja sebagai pegawai pemerintah dan tunduk pada kebijakan pemerintah kolonial. Dengan demikian, selain menyuarakan kepentingan umat Islam, penghulu juga terlibat dalam menghidupkan tatanan kolonial.⁷¹

Namun demikian, dapat dikatakan bahwa studi yang dilakukan Hisyam merupakan kritik terhadap kajian-kajian mengenai penghulu dan kadi sebelumnya yang mengesankan bahwa penghulu lebih berpihak kepada raja atau pemerintah kolonial, sehingga memunculkan konflik antara penghulu yang dekat dengan pusat kekuasaan dengan kiai independen yang berbasis di pesantren.⁷² Hasil dari penelitian Hisyamini menyatakan bahwa penghulu bukanlah objek yang pasif tapi juga aktif dalam melakukan perubahan di masyarakat. Penghulu pada masa kolonial di samping aktif dalam gerakan

⁶⁸ *Ibid.*, 19.

⁶⁹ *Ibid.*, 29-30.

⁷⁰ *Ibid.*, 60.

⁷¹ *Ibid.*, 68.

⁷² Rahim, *Sistem Otoritas*, 257.

dakwah agama, mengatur pengelolaan zakat, dan melakukan perubahan-perubahan sistem pendidikan agama, juga aktif dalam organisasi-organisasi sosial keagamaan.⁷³

Penelitian yang lain dilakukan Nurlaelawati mengenai sikap para hakim di PA, penghulu di KUA, dan masyarakat terhadap KHI dan aturan-aturan hukum yang diperbaharui dalam *Modernization, Tradition and Identity The Kompilasi Hukum Islam and Legal Practice in the Indonesian Religious Courts*. Hasil penelitian ini mengungkapkan bahwa hukum keluarga Islam seperti dapat dilihat dalam KHI yang diproyeksikan secara *top-down* sebagiannya telah diterapkan dengan baik. Namun, juga terdapat beberapa aturan yang belum diterapkan karena aturan-aturan tersebut dianggap telah menyimpang dari rumusan-rumusan hukumfikih klasik.⁷⁴

Di samping penelitian-penelitian di atas, ada satu penelitian lagi tentang kontestasi kewenangan antara penghulu negara dan penghulu non-negara yang dilakukan oleh Al Farabi dalam *“Penghulu Negara dan Penghulu Non-Negara: Kontestasi Otoritas dalam Penyelenggaraan Perkawinan di Desa Sinarrancang, Mundu, Cirebon, Jawa Barat”*.⁷⁵ Penghulu negara merujuk pada penghulu yang ada di KUA, sedangkan penghulu non-negara adalah ulama atau kiai kampung yang melakukan tindakan seperti penghulu di KUA.

Keberadaan penghulu non-negara di tengah masyarakat setempat memiliki landasan sosiologis yang kuat. Landasan ini berkaitan erat dengan keberadaan dan kewibawaan penghulu non-negara tersebut dalam mengemban tugas keulamaan di tengah masyarakat. Kewibawaan itu berkaitan erat dengan tingginya interaksi yang terjalin antara masyarakat dengan ulama non-negara baik secara langsung

⁷³ Hisyam, *Caught Between Three Fires.*, 87 dst.

⁷⁴ Nurlaelawati, *Modernization, Tradition and Identity.*, 17.

⁷⁵ Al-Farabi, “Penghulu Negara dan Penghulu Non-Negara: Kontestasi Otoritas dalam Penyelenggaraan Perkawinan di Desa Sinarrancang, Mundu, Cirebon, Jawa Barat”, *Tesis*, Yogyakarta: UIN Sunan Kalijaga, 2013.

maupun tidak langsung, melekatkan kewibawaan dan otoritas tersendiri pada sosok ulama penghulu non negara.⁷⁶

Penelitian lain yang terkait dengan sistem administrasi hukum keperdataan di Indonesia sebagaimana yang dilakukan oleh Alimin dan Euis Nurlaelawati tentang *Potret Administrasi Keperdataan Islam di Indonesia: Peran PA dan KUA dalam Penyelesaian Masalah Hukum Keluarga*. Penelitian ini mengungkapkan bahwa aturan-aturan mengenai administrasi pencatatan hukum perdata Islam sudah dilaksanakan dengan baik oleh Pengadilan Agama dan KUA. Namun demikian, terdapat beberapa aturan yang masih menimbulkan kesulitan bagi masyarakat dan karenanya, beberapa kebijakan yang bisa dianggap menyimpang dari aturan dibuat dan dilaksanakan oleh para penegak dan pelaksana hukum, baik dari Pengadilan maupun dari KUA. Dalam hal ini, terdapat pihak atau kelompok lain yang juga merasa harus mengeluarkan kebijakan-kebijakan lain yang menyimpang dari aturan. Pihak-pihak tersebut termasuk ulama, para pegawai kelurahan, dan tokoh masyarakat lain. Adanya kontestasi atas kewenangan dalam penyelesaian masalah-masalah hukum keluarga dalam konteks ini dapat terlihat dengan jelas, dan karenanya tata kelola administrasi yang ada di Pengadilan dan KUA masih perlu ditata kembali. Kasus mengenai perceraian, poligami, batasan usia perkawinan adalah beberapa contoh mengenai masih adanya kontestasi kewenangan antara PA dan KUA pada satu sisi, dan masyarakat pada sisi yang lain. Adanya kontestasi ini mengakibatkan adanya kebijakan baru dan penyimpangan dari aturan dalam penyelesaian persoalan yang terkait dengan kasus tersebut.⁷⁷

⁷⁶ *Ibid.*, 8.

⁷⁷ Alimin dan Euis Nurlaelawati, *Potret Administrasi Keperdataan Islam di Indonesia: Peran PA dan KUA dalam Penyelesaian Masalah Hukum Keluarga* (Jakarta: Orbit Publishing, 2013), 73 dst.

Penelitian-penelitian sebagaimana disebutkan di atas tentu saja telah memberikan kontribusi penting terhadap penerapan hukum Islam dan kajian sosiologi hukum di Indonesia. Namun demikian, masih terdapat sebuah celah dalam kajian tersebut yang perlu diisi dan dilakukan penelitian dengan objek yang berbeda dengan sejumlah penelitian yang telah disebutkan tadi.

Penelitian yang dilakukan dalam disertasi ini merupakan sebuah upaya penelusuran terhadap dinamika penerapan KHI tentang perkawinan di kalangan penghulu di Daerah Istimewa Yogyakarta dalam melakukan pencatatan nikah di KUA. Pada umumnya, penelitian-penelitian yang ada masih berkisar pada doktrin umum, perundang-undangan, atau kebijakan umum. Adapun objek dalam penelitian ini adalah dinamika penerapan KHI tentang perkawinan oleh para penghulu di wilayah penelitian, terutama terkait dengan isu-isu dimana KHI mengaturnya berbeda dengan doktrin dalam kitab-kitab fikih.

Persoalan pengembangan dan penerapan hukum Islam di Indonesia dari waktu ke waktu selalu menarik diperbincangkan. Salah satu lembaga yang belum banyak dilakukan penelitian adalah mengenai keberadaan KUA dan penghulunya. Penelitian yang terkait dengan hal ini dalam literatur belum banyak ditemukan. Hasil-hasil penelitian yang berkait dengan hukum Islam di Indonesia lebih banyak didominasi oleh penelitian mengenai lembaga peradilan. Padahal pada sisi yang lain, tidak hanya keberadaan Pengadilan Agama yang berkait langsung dengan penerapan hukum Islam di Indonesia. Masih ada lembaga lain yang juga turut ambil bagian dalam pengembangan dan penerapan hukum Islam di Indonesia, yaitu keberadaan KUA dan penghulunya. Oleh karena itu penelitian yang berkait dengan KUA dan penghulu ini sangat penting untuk dilakukan mengingat KUA sebagai salah satu lembaga negara yang

mengawal berlakunya hukum Islam di Indonesia tidak bisa diabaikan.

Penghulu sebagai pejabat yang mengawal berlakunya hukum perkawinan, tentu tidak bisa melepaskan diri dari aturan-aturan hukum yang tertuang dalam kitab-kitab fikih klasik. Pada sisi yang lain penghulu juga tidak bisa begitu saja mengabaikan peraturan-peraturan yang dibuat pemerintah dalam melakukan pencatatan perkawinan di KUA. Dalam konteks inilah penghulu kadang dihadapkan pada pilihan-pilihan hukum yang dilematis dalam menyelesaikan persoalan hukum perkawinan yang dihadapi. Akibatnya, masing-masing penghulu memiliki pemahaman dan penyelesaian yang berbeda dalam satu persoalan yang sama, antara penghulu yang satu dengan penghulu lainnya. Melihat realitas yang seperti itulah penelitian ini sangat menarik dilakukan untuk mengetahui secara detail bagaimana perbedaan-perbedaan ini bisa terjadi.

Sebagaimana telah dipaparkan dalam pembahasan terdahulu, penelitian hukum Islam yang berkaitan dengan Pengadilan dan hakim telah banyak dilakukan. Tentu saja penelitian ini tidak lagi melihat keterkaitan hakim di Pengadilan dalam menerapkan hukum Islam, akan tetapi melihat bagaimana dinamika penghulu yang ada di KUA dalam mengawal dan menerapkan hukum Islam di Indonesia. Penelitian ini juga sangat menarik dilakukan mengingat KHI yang semestinya menjadi rujukan hukum para penghulu, dalam praktiknya masih banyak menimbulkan persoalan dalam penerapannya, terutama jika rumusan hukum dalam KHI dihadapkan dengan rumusan-rumusan hukum yang ada di kitab-kitab fikih.

Penelitian yang berkait dengan dinamika penghulu dalam penerapan KHI dan penyelesaian isu-isu hukum perkawinan di KUA ini sangat menarik dilakukan karena beberapa alasan. *Pertama*, minimnya penelitian hukum Islam yang mengaitkan

KHI dengan peran penghulu dan KUA sebagai lembaga negara yang mengawal penegakan hukum perkawinan di Indonesia. *Kedua*, penelitian hukum Islam dengan pendekatan sosiologi perlu dikembangkan pada semua aspek kehidupan masyarakat sehingga nantinya bisa ditemukan dan dihasilkan sebuah formula baru aturan-aturan hukum Islam. Sementara itu, isu-isu yang dikaji dalam penelitian ini adalah isu-isu faktual dan bersifat inheren dalam kehidupan masyarakat. *Ketiga*, hubungan agama dan negara di Indonesia selalu menjadi tema yang tidak pernah habis untuk dibicarakan.

Dari hasil penelitian ini bisa diperoleh gambaran tentang peran sentral penghulu pada satu sisi, dan peran negara pada sisi yang lain dalam penerapan hukum Islam di Indonesia. Di samping itu, penelitian ini juga memotret kondisi penghulu di Daerah Istimewa Yogyakarta yang hasilnya bisa digunakan oleh pemerintah dalam membuat regulasi yang mengatur tentang prosedur dan tatacara serta rujukan hukum dalam melaksanakan pencatatan perkawinan yang berlaku di KUA.

Secara normatif banyak masalah berkaitan dengan hukum Islam. Untuk itu upaya mencari solusi dan merumuskan metodologi studi dan pemikiran hukum Islam sudah saatnya dilakukan. Sangat penting dikembangkan studi hukum Islam melalui kerangka sosiologi hukum, yaitu sebuah upaya mengkaji hukum Islam dalam buku (*law in books*) dengan mengkaji hukum Islam dalam realitas empiris (*law in action*). Masalah-masalah hukum dimaksud adalah kajian hukum Islam melalui kerangka sosiologi, yaitu mencermati faktor-faktor sosial, politik dan kultural munculnya sebuah hukum, serta mencermati juga bagaimana dampak ketetapan hukum itu terhadap masyarakat.⁷⁸

Kontribusi penelitian ini adalah menguatkan wacana-wacana kajian hukum Islam khususnya hukum perkawinan

⁷⁸M. Atho Mudzhar, *Pendekatan Studi Hukum Islam dalam Teori dan Praktik* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1998), 246.

melalui kerangka sosiologi sehingga dapat diperoleh rumusan-rumusan hukum Islam yang lebih sesuai dengan dinamika dan kondisi masyarakat Indonesia. Pada gilirannya hasil penelitian ini dapat menjadialah satu dasarbagi pemerintah dalam merumuskan aturan-aturan teknis yang lebih responsif dan akomodatif dengan kondisi umat Islam di Indonesia dalam penyelesaian isu-isu hukum perkawinan yang dihadapi para penghulu di KUA.

E. Kerangka Teoretik

Sebagaimana di negara-negara lainnya, umat Islam di Indonesia sangat berkomitmen untuk menerapkan hukum Islam baik dalam kehidupan individu maupun dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Secara konseptual, ada dua model hukum Islam yang berlaku di Indonesia, yaitu normatif dan formal yuridis. Hukum Islam yang berlaku secara normatif memiliki pengertian bahwa norma-norma hukum itu harus dilaksanakan, dan bagi yang tidak melaksanakan ada sanksinya. Adapun yang berlaku secara formal yuridis adalah hukum Islam yang telah dilegislati oleh negara dalam bentuk peraturan perundang-undangan, misalnya hukum perkawinan yang telah dikompilasikan.⁷⁹

⁷⁹Muhammad Daud Ali, *Hukum Islam, Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum di Indonesia* (Jakarta: Rajawali Press, 1990), 5-6. Lihat juga: Kamsi, *Politik Hukum dan Positivisasi Syariat Islam di Indonesia* (Yogyakarta: Suka Press, 2012), 3-4. Terdapat istilah lain dari hukum Islam yang berlaku di Indonesia sebagai hukum tidak tertulis dan hukum positif. Hukum tidak tertulis merujuk pada pengertian hukum Islam yang tidak dilegislati ke dalam bentuk perundang-undangan negara. Sedangkan hukum positif merujuk pada hukum Islam yang telah dilegislati dalam bentuk Undang-Undang dan berlaku secara mengikat. Lihat, A. Hamid S. Attamimi, "Kedudukan Kompilasi Hukum Islam dalam Sistem Hukum Nasional, Suatu Tinjauan dari Sudut Teori Perundang-undangan Indonesia", dalam Amrullah Ahmad, dkk., *Dimensi Hukum Islam dalam Sistem Hukum Nasional, Mengenang 65 Tahun Prof. Dr. Busthanul Arifin, SH* (Jakarta: Gema Insani Press, 1996), 147.

Berkait dengan studi tentang pemahaman dan sikap penghulu terhadap KHI sangat tepat jika dikaitkan dengan teori produk pemikiran hukum Islam yang meliputi fikih, fatwa, kompilasi, jurisprudensi, dan undang-undang.⁸⁰ Di samping itu, pemahaman dan sikap penghulu terhadap KHI ini tidak bisa dilepaskan dari dinamika sosial yang menyatakan bahwa masyarakat selalu berkembang serta mengalami perubahan.⁸¹ Begitu pula dengan penghulu yang mengalami dinamika dan perubahan cara pandang dalam menyelesaikan sebuah persoalan sebagai akibat dari proses perkembangan pola-pola kehidupan masyarakat. Berkaitan dengan hal itu, penelitian ini difokuskan untuk mengetahui dinamika penyelesaian isu-isu hukum perkawinan di kalangan penghulu di DIY sebagai akibat dari perbedaan rujukan antara kitab fikih dan KHI.

Dengan masih terjadinya konflik penerapan hukum perkawinan oleh penghulu di KUA antara kitab fikih dengan KHI, penelitian ini sangat menarik untuk dilakukan. Bertitik tolak dari teori konflik,⁸² akan terlihat sumber yang paling dominan dalam perubahan pola pemahaman penghulu terhadap persoalan-persoalan hukum perkawinan. Nilai-nilai tradisi dan pemahaman keagamaan yang mereka anut akan berpengaruh pada keputusan pelaksanaan pencatatan perkawinan. Pola ini bisa dilihat dari dinamika penyelesaian hukum perkawinan di kalangan penghulu yang secara faktual memiliki kultur dan tradisi keagamaannya masing-masing, serta lingkungan masyarakat tempat penghulu itu bekerja.

⁸⁰ Khoiruddin Nasution, *Pengantar Studi Islam* (Yogyakarta: Academia+Tazza, 2010), 49-58.

⁸¹ Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar* (Jakarta: Rajawali Press, 2006), 146.

⁸² Teori konflik yang digunakan dalam penelitian ini adalah Teori Konflik dari Ralf Dahrendorf yang menyatakan bahwa konflik dapat mengakibatkan adanya perubahan sosial. Lihat, Ralf Dahrendorf, *The Modern Social Conflict: An Essay on the Politics of Liberty* (California: University of California, 1988).

Dalam perspektif sosiologis, dinamika penghulu setidaknya meliputi aspek struktural, kultural, dan interaksional.⁸³ Dinamika pada aspek struktural mengacu pada perubahan-perubahan dalam bentuk strukturlingkungan masyarakat dimana penghulu bertugas. Berkaitan dengan dinamika dalam aspek kultural di sini adalah mengacu pada perubahan kebudayaan dalam masyarakat, seperti penemuan dalam berpikir, pembaruan hasil, inovasi-inovasi kebudayaan, dan duplikasi bentuk-bentuk lama kedalam bentuk-bentuk yang baru.⁸⁴ Adapun mengenai dinamika pada aspek interaksional adalah berkaitan dengan perubahan pada relasi sosial. Perubahan ini meliputi frekuensi, jarak sosial, seperti intimitas, informal, formal, peralatan atau media yang digunakan, keteraturan dan sejenisnya.⁸⁵

Atho Mudzhar memasukkan pendekatan sosiologi dalam studi hukum Islam dengan menelusuri keterkaitan perilaku dan budaya masyarakat dengannilai-nilai agama atau ajaran agama. Melalui pola tersebut hukum Islam dipandang sebagai gejala sosial, yang pada gilirannya mampu menjelaskan fenomena sosial menurut hukum Islam.⁸⁶

Dalam sosiologi penerapan hukum sering dikaitkan dengan tiga tipe otoritas yaitu, tradisional, rasional-legal, dan kharismatik. Otoritas tradisional misalnya, masyarakat patuh kepada pemimpinnya karena adat kebiasaan atau kepercayaan. Tipe otoritas kedua adalah rasional-legal, masyarakat mematuhi aturan karena semua itu adalah hukum. Adapun otoritas ketiga adalah kharismatik, sebuah ketundukan pada

⁸³Hime J.S. dan Moore, *Study of Sociology* (Atlanta: Scott Foresman, 1968), 430.

⁸⁴Ahmad Arifi, *Pergulatan Pemikiran Fiqih "Tradisi" Pola Madzhab* (Yogyakarta: Bidang Akademik UIN Sunan Kalijaga, 2008), 49.

⁸⁵*Ibid.*

⁸⁶Asmawi, *Studi Hukum Islam dari Tekstualis-Rasionalis sampai Rekonsiliatif* (Yogyakarta: Teras, 2012), 9-10. Lihat juga Clifford Geertz, *The Interpretation of Culture: Selected Essays* (New York: Basic Book, 1973), 90.

keyakinan kharisma, yakni wahyu, nabi, atau seorang tokoh.⁸⁷ Walaupun konsep ini berkaitan dengan kekuasaan politik, namun untuk melihat otoritas keagamaan konsep ini bisa diterapkan karena pada hakikatnya otoritas keagamaan tidak bisa dilepaskan dengan kekuasaan politik.⁸⁸

Menurut Khaled Abou al-Fadl persoalan otoritas atau kewenangan dapat menjadi arena kontestasi dalam masyarakat dan lembaga-lembaga tertentu. Dengan otoritas yang dimiliki, seseorang atau lembaga dapat merasa lebih berkuasa untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu. Khaled, dalam hal ini membedakan dua jenis otoritas, yaitu otoritas koersif dan otoritas persuasif. Otoritas koersif diartikan sebagai otoritas dimana pemegangnya memiliki kemampuan untuk mengarahkan perilaku orang lain dengan cara membujuk, mengambil keuntungan, mengancam dan menghukum. Otoritas jenis ini memiliki kecenderungan untuk memaksa orang lain agar tunduk pada pikiran dan kehendaknya. Adapun otoritas persuasif merupakan kemampuan untuk mengarahkan keyakinan dan perilaku orang lain atas dasar kepercayaan. Karena itu, otoritas jenis ini cenderung normatif yang biasanya dikaitkan dengan pengetahuan seseorang, kharisma dan sejenisnya.⁸⁹

Richard Friedman dalam tulisan berjudul “*On Concept of Authority in Political Philosophy*,” menyebut dengan istilah “memangku otoritas” (*being in authority*) dan “memegang otoritas” (*being an authority*).⁹⁰ Memangku otoritas merujuk pada pengertian seseorang yang menduduki jabatan struktural

⁸⁷Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*, terj. M. Khozin (Bandung: Nusamedia, 2013), 149.

⁸⁸Rumadi, “Islam dan Otoritas Keagamaan”, *Walisongo: Jurnal Penelitian Sosial Keagamaan*, UIN Walisongo Semarang, Volume 20, Nomor 1, Mei 2012, 27.

⁸⁹Khaled Abou al-Fadl, *Atas Nama Tuhan: Dari Fikih Otoriter ke Fikih Otoritatif* (Jakarta: Serambi, 2004), 37.

⁹⁰ Tulisan Friedman tersebut dimuat dalam R. Flatham (ed.), *Concept in Social and Political Philosophy* (New York: McMillan, 1973), 71.

yang memiliki kewenangan untuk mengeluarkan perintah. Pemangku otoritas dipatuhi karena dia mempunyai daya paksa. Seorang pemangku otoritas memiliki kewenangan untuk diikuti sesuai dengan kehendaknya. Oleh karenanya pemangku otoritas memiliki keterikatan dengan orang lain sebagai seorang yang memiliki kekuatan yang memaksa orang lain harus tunduk.⁹¹

Adapun ketaatan individu kepada “pemegang otoritas” memiliki pengertian yang berbeda. Di sini seorang pemegang otoritas ditaati dan diikuti pendapatnya karenakesadaran individu untuk mengikuti pemegang otoritas. Dengan demikian, ketundukan orang kepada pemegang otoritas adalah ketundukan dan ketaatan yang tanpa paksaan dan ancaman.⁹²

Kesadaran individu untuk tunduk kepada hukum tanpa paksaan ini mirip dengan yang dikemukakan oleh H.L.A Hart bahwa penerapan hukum akan efektif jika hukum ini telah menyatu dalam diri masyarakat dan melihat hukum sebagai sudut pandang dari dalam mereka (*internalisasi*). Sebuah hukum akan ditaati tidak lagi karena adanya sanksi atau hukuman, akan tetapi karena masyarakat memang butuh dan secara sukarela melaksanakan hukum itu walaupun tanpa adanya suatu perintah.⁹³

Secara teoretik, perubahan sikap yang terjadi pada penghulu dapat dipengaruhi oleh beberapa faktor seperti ketegangan internal, tuntutan modernisasi, demokrasi, kontak dengan budaya luar, perkembangan teknologi informasi, munculnya sikap terbuka, toleransi dan lain-lain.⁹⁴ Untuk melihat faktor-faktor yang mempengaruhi dinamika penghulu

⁹¹Rumadi, “Islam dan Otoritas.”, 30.

⁹²*Ibid.*

⁹³H.L.A Hart, *Konsep Hukum*, terj. M. Khozin (Bandung: Nusamedia, 2013), 140-141.

⁹⁴H.A.R. Gibb, *Modern Trend in Islam* (New York: Octagon Books, 1989), 17. Lihat juga, Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar.*, 363-364.

dalam penyelesaian isu-isu hukum perkawinan, menggunakan teori antropologi fungsional Malinowski. Teori ini berpandangan bahwa semua unsur dan aktivitas kebudayaan itu sebenarnya berguna untuk memuaskan kebutuhan naluri masyarakat yang berhubungan dengan seluruh kehidupannya. Pada dasarnya manusia memiliki kebutuhan yang sama, baik kebutuhan itu yang bersifat biologis maupun yang bersifat psikologis. Upaya pemenuhan kebutuhan-kebutuhan tersebut secara terus menerus beriringan dengan proses dinamika perubahan sosial ke arah konstruksi nilai-nilai yang disepakati bersama dalam sebuah masyarakat.⁹⁵

Dalam konteks penerapan KHI di kalangan penghulu DIY sejalan dengan teori efektivitas hukum yang meliputi tiga aspek yaitu, produk hukum yang berupa peraturan perundang-undangan (*legal substance*), penegak hukum atau struktur hukum (*legal structure*) dalam hal ini adalah penghulu, dan budaya hukum (*legal culture*).⁹⁶ Ketiga aspek ini saling berkaitan dalam penegakan sebuah aturan atau hukum. Melalui teori ini dapat digambarkan bagaimana pelaksanaan dan penerapan KHI oleh para penghulu dan bagaimana negara mengatur tugas-tugas penghulu di KUA.

Kontestasi kewenangan dan dinamika penerapan KHI di antara penghulu dan ulama telah memunculkan beberapa pertanyaan bagaimana disebutkan dalam rumusan masalah dalam penelitian ini. Ketika masyarakat dan sebagian penghulu lebih memilih pada fikih klasik dalam menyelesaikan persoalan-persoalan hukum perkawinan Islam

⁹⁵Brownislaw Malinowski, *A Scientific Theory of Culture and Other Essays* (New York: Oxford University Press, 1960), 150.

⁹⁶Lawrence Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective* (New York: Russel Sage Foundation, 1975), 6. Soerjono Soekanto menyebutkan lima faktor efektif tidaknya suatu hukum, yaitu: hukumnya sendiri, penegak hukum, sarana yang mendukung penegakan hukum, masyarakat dimana hukum itu diterapkan, dan faktor kebudayaan. Lihat, Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2008), 8.

dan penghulu lainnya lebih memilih pada rumusan KHI, maka tentu akan menimbulkan persoalan tersendiri dalam pelaksanaan tugas-tugas penghulu. Keadaan seperti itu bisa memunculkan persoalan-persoalan administratif baru dari kontestasi kewenangan yang dimiliki penghulu pada satu pihak, dan kewenangan yang dimiliki ulama pada pihak yang lainnya. Oleh karenanya penelitian ini akan menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut, menjelaskan dan menguatkan atau mengoreksi teori-teori di atas dalam konteks perubahan sosial di Indonesia.

F. Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian kualitatif. Metode penelitian ini dipilih dengan alasan bahwa penelitian kualitatif dapat mengungkap dan menjelaskan permasalahan yang menjadi objek kajian dalam penelitian ini.

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian empiris (*lapangan/field research*). Oleh karena itu, sumber datanya diperoleh melalui kerja-kerja lapangan yang meliputi aspek tempat (*place*), pelaku (*actor*), dan aktivitas (*activity*) yang berinteraksi secara sinergis dalam situasi sosial, dalam hal ini adalah penghulu yang ada di wilayah DIY.⁹⁷

⁹⁷Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D* (Bandung: Alfabeta, 2015), 285.

2. Sasaran Penelitian

Narasumber yang menjadi sasaran dalam penelitian ini adalah penghulu di Daerah Istimewa Yogyakarta sebanyak 170 orang yang tersebar di 78 KUA (Kabupaten Sleman 36 orang, Bantul 42 orang, Gunungkidul 39 orang, Kulon Progo 25 orang, dan Kota Yogyakarta 28 orang). Dalam memilih narasumber, penelitian ini menggunakan teknik *purposive sampling*. Teknik *purposive sampling* digunakan untuk pengambilan sampel sumber data dengan pertimbangan tertentu, yaitu mencari narasumber yang memiliki data dan informasi terkait dengan fokus penelitian ini. Narasumber diambil dari masing-masing kabupaten/kota sebanyak 5 orang dengan kriteria berdasarkan pada tersedianya data dan informasi yang berkaitan dengan isu-isu hukum perkawinan yang menjadi fokus dalam penelitian ini.⁹⁸

3. Pendekatan

Penelitian ini dilakukan dengan pendekatan sosiologi, yaitu pendekatan yang memusatkan perhatiannya pada kehidupan penghulu dan tingkah laku sosial beserta produk kehidupannya.⁹⁹ Dalam pendekatan sosiologi yang ditekankan adalah pada pola evolusionisme (mencari pola perubahan dan perkembangan yang muncul dari penghulu yang berbeda), interaksionisme (interaksi antar penghulu dan kelompok), dan fungsionalisme (penghulu adalah jaringan kerjasama kelompok yang saling membutuhkan satu sama lain dalam sebuah sistem yang harmonis).¹⁰⁰ Pendekatan sosiologi ini digunakan dalam rangka menggali

⁹⁸ *Ibid.*, 300.

⁹⁹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: UI Press, 1986), 50.

¹⁰⁰ Athon Mudzhar, "Studi Hukum Islam dengan Pendekatan Sosiologi" dalam Amin Abdullah, *Mencari Islam* (Yogyakarta: Tiara Wacana, 2000), 60.

dasar-dasar yang digunakan oleh penghulu dalam memutuskan suatu persoalan yang didasarkan atas pertimbangan realitas sosial masyarakat di wilayah kerjanya.

Di samping itu penelitian ini juga dilakukan dengan pendekatan antropologi sosial, yaitu sudut pandang dan memperlakukan suatu gejala yang menjadi perhatian dengan menggunakan fenomena sosial yang dikaji tersebut sebagai acuan untuk melihat, memperlakukan dan menelitinya.¹⁰¹ Melalui teori fungsional, fenomena sosial dijelaskan untuk menjawab pertanyaan mengapa sebuah fenomena sosial tertentu memiliki konsekuensi tertentu dari keseluruhan sistem sosial itu. Teori ini digunakan untuk melihat faktor-faktor yang mempengaruhi dinamika penghulu dalam penyelesaian isu-isu hukum perkawinan di KUA.

4. Metode Pengumpulan Data

a. Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini adalah penghulu sebagai narasumber yang tersebar di DIY. Di samping itu, sumber data juga berasal dari dokumen dan catatan-catatan lain yang berkaitan dengan objek penelitian ini, baik yang ada di KUA, Pengadilan Agama, Bimas Islam Kabupaten/Kota, maupun Bidang Urais dan Binsyar Kanwil Kemenag DIY.

b. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan selama kurun waktu Desember 2016-Desember 2017 dengan menggunakan teknik triangulasi yang dilakukan dengan tiga cara, yaitu: (1) observasi partisipan

¹⁰¹Parsudi Suparlan, "Peradilan Agama Islam: Tinjauan Disiplin Antropologi" dalam Mastuhu dan Deden Ridwan (ed.), *Tradisi Baru Penelitian Agama Islam* (Bandung: Nuansa, 2001), 179-180.

(*participant observation*); (2) wawancara atau diskusi dengan teknik *purposive sampling*, yaitu menentukan narasumber terlebih dahulu, baru kemudian dilakukan wawancara. Narasumber terpilih adalah penghulu yang memiliki data dan informasi terkait isu-isu hukum perkawinan yang menjadi fokus dalam penelitian ini, masing-masing kabupaten/kota sebanyak 5 orang; dan (3) studi dokumentasi (*study of document*), yaitu dokumen atau catatan-catatan terkait objek penelitian ini, baik yang ada di KUA, Pengadilan Agama, Bimas Islam Kabupaten/Kota, maupun di Bidang Urusan Agama Islam dan Binsyar Kanwil Kemenag DIY.

Pada penelitian ini metode observasi secara umum digunakan untuk mengamati dinamika penghulu dalam penyelesaian persoalan-persoalan hukum perkawinan sesuai dengan isu yang menjadi fokus penelitian ini. Adapun wawancara dan diskusi dilakukan untuk mengungkap pemahaman dan sikap penghulu terhadap KHI ketika dihadapkan dengan rumusan hukum dalam kitab-kitab fikih. Wawancara juga digunakan untuk melihat konstruksi pemikiran penghulu dalam merespons dan menyelesaikan persoalan-persoalan penentuan wali nikah, penghitungan dan penetapan masa iddah, pelaksanaan kawin hamil, nikah siri, perkawinan di bawah umur, isbat nikah, riddah, dan poligami. Selain itu, teknik observasi dan wawancara juga digunakan untuk mengungkap faktor-faktor yang mempengaruhi dinamika penghulu dalam penyelesaian isu-isu hukum perkawinan. Studi dokumentasi digunakan untuk mengkroscek dengan temuan-temuan di lapangan terkait dengan peraturan-peraturan hukum perkawinan dan aturan-aturan yang mengatur tugas-tugas penghulu di KUA.

c. Teknik Analisis Data

Analisis data dalam penelitian ini dilakukan dengan metode induktif dan interaktif, yaitu proses analisis data dilakukan bersamaan dengan pengumpulan data yang dilakukan sejak awal ketika pengumpulan data masih berlangsung, maupun pengumpulan data sudah berakhir. Dalam proses pelaksanaannya, tahapan analisis data ini mencakup langkah-langkah reduksi data, penyajian data, interpretasi data dan penarikan kesimpulan.

Reduksi data diartikan sebagai proses merangkum, memilih hal-hal yang pokok, dan membuang hal-hal yang tidak penting. Selanjutnya adalah proses penyajian data, yaitu data yang diperoleh dikelompokkan sesuai dengan kategori yang diperlukan.

Adapun langkah interpretasi data dilakukan untuk menemukan makna dari data-data yang telah tersaji untuk selanjutnya dilakukan penarikan kesimpulan. Langkah penarikan kesimpulan dilakukan melalui deskripsi atau gambaran yang sebelumnya masih samar-samar menjadi lebih jelas.

G. Sistematika Pembahasan

Sistematika pembahasan penelitian ini diawali dengan pendahuluan di bab pertama, yang meliputi latar belakang, rumusan masalah, tujuan dan kegunaan penelitian, kajian pustaka, kerangka teoretik, metode penelitian dan sistematika pembahasan.

Kemudian dilanjutkan dengan pembahasan tentang penghulu dan perkembangan hukum keluarga Islam pada bab berikutnya. Pembahasan ini untuk menjelaskan mengenai tugas penghulu sebagai kadi dan mufti, peran sosial keagamaan penghulu, pola rekrutmen dan profil penghulu di Daerah Istimewa Yogyakarta, serta di sub terakhir membahas tentang pembaruan hukum keluarga menuju Kompilasi

Hukum Islam. Pembahasan pada bab ini sangat penting untuk mengetahui siapa penghulu, peran yang dimainkan, rekrutmennya bagaimana dilakukan, gambaran mengenai profil penghulu di DIY, serta mengenai aturan dan metode pembaruan hukum Islam hingga terbentuknya KHI.

Pada bab ketiga dibahas mengenai dilema hukum di kalangan penghulu Kantor Urusan Agama DIY, terdiri atas tiga sub bagian yaitu; pembahasan mengenai penentuan wali nikah, penghitungan dan penetapan masa iddah, dan kawin hamil. Kemudian pada bab keempat dibahas mengenai otoritas negara dan kontestasi kewenangan pelaksanaan hukum perkawinan. Subjek yang dibahas dalam bab ini adalah, kontestasi kewenangan antara penghulu dengan ulama lokal dalam kasus nikah siri dan perkawinan di bawah umur. Kemudian pada subjek kedua mengenai kerancuan pencatatan perkawinan dalam kasus isbat nikah, riddah, dan poligami. Pada subjek ketiga dibahas mengenai aturan-aturan kepenghuluan.

Setelah pembahasan tersebut, pada bab kelima dijelaskan mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi dinamika hukum perkawinan di kalangan penghulu. Bab kelima ini ada tiga sub bahasan yaitu mengenai faktor pengalaman bekerja dan sumber pengetahuan penghulu. Kemudian pada sub bahasan kedua dijelaskan mengenai faktor kultur sosial keagamaan masyarakat. Disusul pada sub bahasan ketiga dijelaskan mengenai faktor otoritas Kemenag dan kebijakan-kebijakan hukum dalam mengatur tugas-tugas penghulu di KUA. Kemudian pembahasan diakhiri dengan kesimpulan dan saran-saran pada bab penutup.

mengenai organisasi, administrasi, dan finansial Pengadilan Agama beralih ke Mahkamah Agung, sedangkan KUA tetap berada di bawah struktur Departemen Agama.

Selain itu, di sebagian masyarakat berkembang pemahaman bahwa semua persoalan yang berkaitan dengan perkawinan menjadi kewenangan KUA, termasuk di dalam hal ini mengenai perceraian. Oleh karenanya, ketika mereka menghadapi kasus-kasus hukum perkawinan lebih memilih penyelesaiannya di KUA daripada di Pengadilan. Namun demikian, pada kasus-kasus tertentu terjadi kontestasi kewenangan antara penghulu dengan ulama lokal. Hal ini bisa dilihat pada penyelesaian nikah siri poligami yang tidak melalui izin Pengadilan dan pengawasan penghulu. Mereka berpendapat bahwa nikah siri yang mereka lakukan telah sesuai dengan syarat dan rukun perkawinan menurut hukum Islam sebagaimana disebutkan dalam kitab-kitab fikih.

2. Perkawinan di Bawah Umur

Perkawinan di bawah umur merupakan praktik perkawinan yang dilakukan oleh pasangan pengantin yang salah satu atau keduanya masih berusia muda. Membicarakan mengenai perkawinan di bawah umur²⁰ di Indonesia, secara statistik dari tahun ke tahun semakin meningkat. Peningkatan ini dipicu oleh banyak faktor. Salah satunya adalah semakin terbukanya pergaulan antar masyarakat dewasa ini. Dengan semakin maraknya praktik perkawinan di bawah umur maka dipandang perlu untuk mendapatkan perhatian dan pengaturan yang jelas. Oleh karenanya, beberapa negara termasuk Indonesia mengatur

²⁰ Ada beberapa istilah yang sering digunakan dan memiliki kesamaan pengertian dengan perkawinan di bawah umur, yaitu: perkawinan dini, perkawinan usia muda, dan perkawinan anak.

tentang kemungkinan pelaksanaan perkawinan di bawah umur ini.

Tidak dijelaskannya aturan batasan usia kawin dalam kitab-kitab fikih telah menyebabkan perdebatan di kalangan para ahli. Terlebih lagi disebut-sebut bahwa Nabi Muhammad menikahi Aisyah pada usia masih muda. Para imam mazhab tidak menyebutkan angka definitif mengenai usia kawin calon mempelai. Mayoritas pendapat ulama klasik membolehkan perkawinan di bawah umur. Pandangan mereka disandarkan pada hasil interpretasi terhadap beberapa ayat Alquran, termasuk Q.S. at-Talāq (65) : 4, dan praktik perkawinan Nabi dengan ‘Aisyah. Kelompok ini berpandangan bahwa perkawinan di usia muda merupakan hal yang biasa terjadi pada masa sahabat. Bagi mereka, perkawinan di bawah umur adalah sesuatu yang dibolehkan.²¹

Dalam konsep fikih, batasan usia perkawinan lebih melihat pada kematangan fisik daripada kematangan emosi. Hal ini dapat dilihat misalnya, dalam pembebanan hukum bagi seseorang, yang dalam bahasa fikih disebut dengan *mukallaf* (dianggap mampu atau cakap melakukan perbuatan hukum). Hal ini berdasarkan pada hadis Nabi Saw.:

“Terangkat pertanggungjawaban seseorang dari tiga hal, orang yang tidur hingga ia bangun, orang gila hingga ia sembuh, dan anak-anak hingga ia bermimpi (dan mengeluarkan air mani atau ihtilam)”²²

²¹ Asep Saepudin Jahar, Euis Nurlaelawati dan Jaenal Aripin, *Hukum Keluarga, Pidana dan Bisnis, Kajian Perundang-undangan Indonesia, Fikih dan Hukum Internasional* (Jakarta: Kencana, 2013), 44.

²² Aṣ-Ṣanʿanī, *Subūl al-Salām.*, 179.

Hadis di atas mengisyaratkan kematangan seseorang dilihat pada gejala kematangan seksualitasnya, yaitu keluar mani bagi laki-laki dan haid bagi perempuan. Biasanya, kematangan seksualitas tersebut dicapai pada umur 15 tahun. Hal ini diperkuat dengan hadis riwayat Ibn Umar yang menyebutkan:

“Saya telah mengajukan diri kepada Nabi Saw. untuk ikut perang Uhud yang waktu itu saya baru berumur empat belas tahun, beliau tidak mengizinkan saya. Kemudian saya mengajukan diri lagi kepada beliau tatkala perang Khandaq, waktu itu umurku lima belas tahun, dan beliau membolehkan saya (untuk mengikuti)”²³

Sementara itu, pandangan dari ulama kontemporer mengatakan bahwa penetapan batasan usia kawin perlu dilakukan karena perkawinan tidak akan memberikan kemaslahatan jika mempelai belum memasuki usia matang. Secara sosiologis, perkawinan di usia muda lebih banyak menimbulkan hal-hal yang tidak sejalan dengan misi dan tujuan perkawinan, yaitu terwujudnya ketenteraman dalam rumah tangga berdasarkan kasih sayang. Tujuan tersebut akan sulit tercapai apabila masing-masing mempelai belum matang jiwa raganya.²⁴ Untuk itu, negara perlu melakukan intervensi terhadap pengaturan batasan minimal usia kawin.

Negara telah mengatur batasan umur perkawinan di Indonesia dalam Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 dan Pasal 15 Ayat (1) KHI. Begitu juga dalam keadaan tertentu perkawinan kurang umur tersebut dapat diizinkan dengan berbagai persyaratan serta prosedur

²³*Ibid.*

²⁴Rofiq, *Hukum Perdata Islam.*, 60..

khusus, yaitu melalui proses sidang dispensasi nikah di Pengadilan Agama.

Pengaturan mengenai batasan minimal usia kawin di Indonesia disebutkan bahwa perkawinan dapat dilangsungkan jika laki-laki sudah mencapai umur 19 tahun, dan perempuan sudah mencapai umur 16 tahun. Berdasarkan ketentuan pasal ini jika perkawinan dilakukan sebelum mencapai usia 19 tahun bagi laki-laki dan belum mencapai usia 16 tahun bagi perempuan, maka harus mengajukan dispensasi nikah atau kawin ke Pengadilan Agama.²⁵

Pengaturan usia perkawinan sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Perkawinan dan KHI terlihat tidak konsisten. Di satu sisi, pada Pasal 6 Ayat (2) menegaskan bahwa untuk melangsungkan perkawinan seseorang yang belum mencapai 21 tahun harus mendapat izin kedua orang tua. Sementara di sisi yang lain, Pasal 7 Ayat (1) menyebutkan perkawinan hanya diizinkan jika pihak pria telah mencapai umur 19 tahun, dan pihak wanita telah mencapai 16 tahun. Bedanya, jika umurnya kurang 21 tahun, yang diperlukan izin orang tua, dan jika umurnya kurang 19 tahun, memerlukan izin Pengadilan.²⁶

Batasan usia perkawinan ini semata-mata untuk menjaga kemaslahatan keluarga, kesehatan pasangan suami istri karena secara sosiologis seseorang dianggap matang pada usia itu. Dengan perkembangan situasi dan kondisi belakangan ini batasan usia perkawinan sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Perkawinan sudah mulai digugat, dan perlu dilakukan revisi.²⁷

²⁵Pasal 7 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 dan Pasal 15 Ayat (2) KHI.

²⁶Rofiq, *Hukum Perdata Islam*, 61.

²⁷Pada tanggal 13 Desember 2018 Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan uji materi terkait batas usia perkawinan yang terdapat dalam UU No.1/1974. Dalam putusannya, MK menyatakan perbedaan usia

Penentuan usia perkawinan yang tertuang dalam Undang-Undang Perkawinan maupun KHI bersifat ijtihadiyah sebagai usaha pembaruan hukum Islam di Indonesia. Oleh karena itu, perdebatan mengenai batasan usia kawin ini mengemuka dengan adanya aturan-aturan baru yang diperkenalkan negara-negara Muslim, termasuk Indonesia. Aturan-aturan yang diperkenalkan tersebut salah satunya terkait dengan batasan minimal usia kawin.²⁸

Apabila merujuk pada apa yang ditetapkan oleh negara-negara Muslim lain, kita menemukan keragaman pengaturan usia minimum perkawinan. Mesir dan Pakistan mengaturnya dengan menetapkan usia perkawinan 18 tahun untuk laki-laki dan 16 tahun untuk perempuan. Sedangkan Maroko menetapkan usia perkawinan baik laki-laki maupun perempuan di usia 18 tahun. Ketentuan ini ditetapkan pada tahun 2004. Sebelumnya Maroko menetapkan usia minimum perkawinan 18 tahun untuk laki-laki dan 15 tahun untuk perempuan.²⁹

Pengaturan perkawinan di Indonesia telah memberikan batasan minimal usia kawin bagi laki-laki 19 tahun dan bagi perempuan ditetapkan 16 tahun. Sebelum memasuki usia tersebut perkawinan tidak boleh dilangsungkan, kecuali ada dispensasi nikah dari Pengadilan. Selain itu, hukum negara juga mengatur jika laki-laki dan perempuan belum mencapai usia 21 tahun, jika mau melangsungkan perkawinan harus mendapatkan izin dari kedua orang tuanya.³⁰

perkawinan antara laki-laki dan perempuan menimbulkan diskriminasi. Oleh karena itu, perlu dilakukan revisi terhadap pasal yang mengatur persoalan itu.

²⁸Mahmood, *Family Law Reform.*, 54.

²⁹*Ibid.*

³⁰Pasal 6 Ayat (2), (3), (4), dan (5) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 dan Pasal 15 Ayat (2) KHI.

Dalam persoalan batasan usia perkawinan dalam Undang-Undang Perkawinan dan KHI, penghulu di KUA mengetahui dengan baik aturan-aturan tersebut. Mereka selalu berusaha melakukan sosialisasi aturan-aturan tersebut dalam berbagai kesempatan. Kegiatan sosialisasi dilakukan melalui forum-forum resmi yang diadakan oleh Kementerian Agama, KUA dan forum-forum tidak resmi melalui kelompok-kelompok pengajian di kampung-kampung. Bahkan sosialisasi tersebut tidak hanya dilakukan oleh penghulu tapi juga melibatkan penyuluh agama yang ada di KUA, baik Penyuluh Agama Fungsional maupun Penyuluh Agama non PNS. Upaya tersebut diharapkan dapat memberikan kesadaran lebih baik kepada masyarakat. Beberapa penghulu di KUA mengaku sering melayani permohonan perkawinan dari pasangan calon pengantin yang usianya belum memenuhi persyaratan. Setelah dilakukan pemeriksaan terhadap berkas-berkas persyaratan kawin didapati salah satu atau keduanya belum cukup umur, penghulu dengan tegas menolak untuk melangsungkan pencatatan perkawinan dengan memberikan surat penolakan model N9. Mayoritas dari pasangan yang mendapatkan surat penolakan tersebut menindaklanjutinya dengan mengajukan dispensasi nikah ke Pengadilan Agama. Namun, ada juga dari mereka yang memilih untuk nikah siri dan tidak mencatatkan perkawinannya di KUA.³¹

Salah satu peristiwa perkawinan di bawah umur dan tidak dicatatkan di KUA adalah yang dilakukan oleh Syekh Puji (Pujiono Cahyo Widiyanto) yang berusia 43 tahun dengan Lutfiana Ulfa seorang gadis berusia 12 tahun.

³¹Wawancara dengan Choirul Amin penghulu KUA Banguntapan, 14 Februari 2017. Kejadian seperti ini juga dialami di daerah lain sebagaimana dilaporkan dari penelitian Euis Nurlaelawati dan Alimin, *Potret Administrasi Keperdataan Islam di Indonesia* (Jakarta: Orbit Publishing, 2013).

Perkawinan antara Syekh Puji dengan Ulfah ini menjadi viral dan menimbulkan reaksi serta protes dari aktivis perlindungan anak seperti Komnas Perlindungan Anak. Sementara dari pihak Syekh Puji sendiri menilai bahwa perkawinannya tersebut telah memenuhi syarat dan rukun perkawinan dalam agama Islam. Sehingga, perkawinannya sah dan tidak bertentangan dengan hukum Islam. Berbagai pendapat pro dan kontra menyikapi perkawinan tersebut bermunculan. Ada yang memberikan pembelaan, ada yang mengkritik, dan ada pula yang menentang.³²

Di beberapa daerah juga banyak terjadi perkawinan di bawah umur. Peristiwa yang juga menjadi viral adalah seorang anak laki-laki berusia 15 menikahi seorang perempuan 14 tahun di Bantaeng, Sulawesi Selatan. Mereka datang ke Kantor Urusan Agama dan penghulu melakukan pemeriksaan terhadap berkas-berkas persyaratan perkawinan diketahui calon pengantinnya baru berusia 15 dan 14 tahun. Karena calon pengantin belum memenuhi kriteria umur yang disyaratkan Undang-Undang, KUA menolak untuk melaksanakan perkawinan mereka dengan memberi surat penolakan. Kemudian calon pengantin tersebut mengajukan dispensasi perkawinan ke Pengadilan Agama dan permohonannya dikabulkan.³³

Melihat maraknya peristiwa perkawinan di bawah umur belakangan ini, mengundang perhatian dari semua kalangan baik dari unsur pemerintah maupun di luar pemerintah. Salah satu upaya meminimalisir terjadinya perkawinan di bawah umur itu, di instansi Pemerintah Daerah DIY melakukan program pendewasaan usia perkawinan dengan menetapkan usia 25 tahun untuk laki-laki dan 21 tahun untuk perempuan.³⁴ Salah satu tujuan

³² Jahar, Nurlaelawati dan Aripin, *Hukum Keluarga*, 46.

³³ *Ibid.*, 47.

³⁴ Badan Pemberdayaan Perempuan dan Masyarakat Yogyakarta sangat aktif dalam mengkampanyekan program pendewasaan usia perkawinan ini.

pendewasaan usia perkawinan adalah untuk memberikan pengertian dan kesadaran kepada remaja agar dapat merencanakan kehidupan keluarga dengan mempertimbangkan aspek kesehatan, ekonomi, psikologis dan agama.

Banyaknya kasus perkawinan di bawah umur belakangan ini di samping disebabkan oleh faktor sosial budaya masyarakat juga dipicu adanya instrumen hukum dalam Undang-Undang Perkawinan yang memberi ruang terjadinya perkawinan di bawah umur. Argumen-argumen yang mendasarkan pada praktik perkawinan Rasulullah Saw. dengan ‘Aisyah sering menjadi landasan utama bagi kalangan yang melakukan perkawinan di bawah umur. Tapi, benarkah perkawinan Nabi dengan ‘Aisyah tersebut ada kesamaan dengan praktik perkawinan di bawah umur yang terjadi pada saat ini ?

Jika riwayat pernikahan Nabi dengan ‘Aisyah dilakukan ketika ‘Aisyah masih di bawah umur itu benar, seharusnya diletakkan pada kondisi sosio kultural masyarakat Arab ketika itu yang tidak mengenal batasan usia perkawinan. Dengan cara pandang seperti ini dapat dipahami bahwa masyarakat Arab waktu itu sama sekali belum mengenal persyaratan batasan usia perkawinan. Kondisi saat ini, seiring dengan perkembangan dan perubahan situasi dan kondisi masyarakat, tentu saja berbeda dengan kondisi masyarakat Arab saat itu. Adanya batasan usia perkawinan sangat penting diberlakukan untuk melindungi pasangan suami istri dalam keluarga dari dampak-dampak negatif yang mengganggu pembentukan keluarga yang sejahtera lahir dan batin.³⁵

³⁵ Wawan Gunawan Abdul Wahid, “Fikih Nisa dari Patriarkhi ke Fikih Kesetaraan”, dalam Maufur, dkk. (ed.), *Modul Pelatihan Fikih dan HAM* (Yogyakarta: LKiS, 2014), 61.

Pada umumnya praktik perkawinan di bawah umur berpotensi memunculkan dampak-dampak negatif karena ketidaksiapan pasangan baik fisik maupun non fisik. Aspek fisik misalnya, ketidaksiapan organ reproduksi perempuan untuk melahirkan keturunan yang sempurna, begitu juga pada aspek non fisik, pasangan mengalami gangguan psikologis yang diakibatkan ketidaksiapan dalam menghadapi tantangan-tantangan kehidupan berkeluarga. Perempuan di bawah umur berada dalam posisi rentan dan lemah berhadapan dengan seorang suami yang biasanya sangat dominan. Hal yang lebih penting lagi adalah hak-hak mereka untuk mendapatkan pendidikan, memilih pasangan, dan menentukan masa depannya menjadi terabaikan. Dengan kata lain, potensi mereka untuk berkembang berdasarkan pilihan-pilihan mereka terenggut oleh ambisi laki-laki yang ingin memenuhi keinginannya.³⁶

Di samping alasan-alasan di atas, terjadinya praktik perkawinan di bawah umur juga karena adanya upaya hukum pemberian dispensasi oleh hakim Pengadilan Agama terhadap calon pengantin yang belum mencapai usia kawin. Hal ini merupakan jalan yang ditempuh secara hukum oleh para pihak untuk melakukan praktik perkawinan di bawah umur. Dalam pemberian dispensasi nikah para hakim di Pengadilan Agama banyak dipengaruhi oleh hukum yang hidup di masyarakat termasuk norma-norma yang berkembang. Oleh karenanya, pengajuan dispensasi nikah pada umumnya dikabulkan dan perkawinan bisa dilaksanakan walaupun calon pengantinnya masih di bawah umur.

Untuk mengurangi peristiwa perkawinan di bawah umur, aspek hukum tampaknya menjadi titik paling lemah. Pada praktiknya dispensasi nikah bagi calon pengantin yang belum memasuki usia kawin merupakan peluang

³⁶ *Ibid.*, 63.

terjadinya perkawinan di bawah umur yang semula tidak diinginkan menjadi sebuah peristiwa yang legal secara hukum. Lebih dari itu, adanya dispensasi nikah merupakan bentuk perlindungan dan pengakuan hukum atas terjadinya perkawinan di bawah umur.

Alasan-alasan yuridis tersebut semakin mendapatkan justifikasi melalui alasan-alasan yang bersumber pada fikih. Hal ini disebabkan oleh adanya kontestasi hukum di mana hukum agama kadang diposisikan lebih utama ketimbang hukum negara, dengan alasan sumber hukumnya lebih sakral. Alasan seperti ini terlihat dari pembenaran praktik perkawinan di bawah umur yang selalu kembali ke sumber hukum teks fikih dan ini diterima sebagai hukum.³⁷

Argumen agama yang sering mengemuka dalam pelaksanaan perkawinan di bawah umur salah satunya adalah berdasarkan pada praktik perkawinan Rasulullah saw dengan ‘Aisyah.³⁸ Hadis yang sering digunakan oleh kalangan pendukung perkawinan di bawah umur ini dari

³⁷ Lies Marcoes, “Dilema Hukum dalam Kawin Anak”, *Kompas*, 6 Februari 2018, 6.

³⁸ “Dari Hisyam bin Urwah dari ‘Aisyah ra berkata: Nabi saw menikahiku ketika aku masih berusia enam tahun. Kami berangkat ke Madinah. Kami tinggal di tempat Bani Haris bin Khajraj. Kemudian aku terserang penyakit demam panas yang membuat rambutku banyak yang rontok. Kemudian ibuku, Ummu Rumam, datang ketika aku sedang bermain-main dengan beberapa orang temanku. Dia memanggilku, dan aku memenuhi panggilannya, sementara aku belum tahu apa maksudnya memanggilku. Dia menggandeng tanganku hingga sampai ke sebuah pintu rumah. Aku merasa bingung dan hatiku berdebar-debar. Setelah perasaanku agak tenang, ibuku mengambil sedikit air, lalu menyeka muka dan kepalaku dengan air tersebut, kemudian ibuku membawaku masuk ke dalam rumah itu. Ternyata di dalam rumah itu sudah menunggu beberapa orang Anshar. Mereka menyambutku seraya berkata: “Selamat, semoga kamu mendapat berkah dan keberuntungan besar, lalu ibuku menyerahkanku kepada mereka. Mereka lantas merapikan dan mendandani diriku. Tidak ada yang membuatku kaget selain kedatangan Rasulullah saw. Ibuku langsung menyerahkanku kepada beliau, sedangkan aku ketika itu baru berusia sembilan tahun”. Lihat, Imām Bukhārī, *Ṣaḥīḥ Bukhārī* (Beirūt: Dār al-Fikr, 1981), 415.

aspek riwayat tidak cukup kuat atau lemah, karena hanya diriwayatkan oleh satu orang saja, yaitu Hisyam bin Urwah. Hisyam meriwayatkan hadis itu ketika dia sudah memasuki usia 71 tahun, ketika ia sudah menetap berada di Irak. Dalam usia seperti itu, tentu daya ingatnya sudah mulai menurun.

Mengenai Hisyam sendiri, Ya'qub bin Syaibah mengatakan bahwa apa yang dituturkan oleh Hisyam sangat terpercaya, kecuali yang dituturkannya ketika ia sudah menetap di Irak. Syaibah menambahkan bahwa Malik bin Anas pun menolak penuturan Hisyam semasa di Irak. Menurut penuturan ahli hadis, ketika Hisyam sudah berusia lanjut ingatannya sudah mulai menurun. Dengan demikian, periwayatan hadis yang menyebutkan usia perkawinan 'Aisyah yang bersumber dari Hisyam bin Urwah patut ditolak.³⁹

Argumen lain dapat dilacak pada penuturan aṭ-Ṭabārī yang menjelaskan bahwa keempat anak Abu Bakar, termasuk 'Aisyah, dilahirkan sebelum 610 M. Jika 'Aisyah dinikahi Rasulullah saw pada usia 6 tahun, maka dia lahir pada 613 M. Padahal menurut aṭ-Ṭabārī, 'Aisyah tidak dilahirkan pada 613 M, melainkan sebelum 610 M. Dan jika 'Aisyah dinikahi oleh Nabi sebelum 620 M, maka usia 'Aisyah pada saat pernikahan itu di atas 10 tahun dan hidup serumah dengan Nabi pada usia 13 tahun.⁴⁰

Untuk melacak pada usia berapa 'Aisyah menikah dengan Nabi bisa dilihat pada usia Asma binti Abu Bakar, kakak perempuan 'Aisyah. Menurut Abdurrahman bin Abi

³⁹ Hisyam bin Urwah adalah guru Imam Malik ketika tinggal di Madinah. Pada usia 71 tahun dia pindah ke Irak, dan pada saat itulah ingatannya sudah mulai menurun sehingga banyak ulama meragukan riwayatnya ketika dia berada di Irak. Lihat: Ibnu Hajar al-Asqalānī, *al-Taqrīb al-Taḥzīb* (ttp.: Dār Ihyā al-Turās al-Islāmī, t.t.), 50.

⁴⁰ Aṭ-Ṭabārī, *Tarīkh al-Umam wa al-Muluk*, jilid IV (Beirūt: Dār al-Fikr, 1979), 50.

Zinad, Asma berusia 10 tahun lebih tua dari ‘Aisyah. Menurut penuturan Ibnu Hajar al-Asqalani, Asma hidup hingga usia 100 tahun dan meninggal pada tahun 73 atau 74 H. Dari penjelasan ini dapat dimengerti bahwa pada saat hijrah terjadi, usia Asma 27 atau 28 tahun. Sehingga dari sini dapat diperoleh informasi usia ‘Aisyah saat pertama kali satu rumah bersama Nabi adalah pada usia 17 atau 18 tahun (usia Asma 27 atau 28-10 tahun). Dengan demikian semakin jelas argumen yang menyatakan bahwa Nabi menikahi ‘Aisyah pada usia 9 tahun adalah tidak benar. Nabi menikahi ‘Aisyah pada saat usia 17 atau 18 tahun.⁴¹

Di samping alasan-alasan keagamaan di atas, aturan-aturan hukum tentang dispensasi nikah di Indonesia sangat longgar. Ditambah lagi dengan tidak adanya batas usia minimum untuk pengajuan dispensasi sehingga diskresi pemberian dispensasi nikah sangat besar. Bahkan sebagian besar kasus permohonan dispensasi nikah ke Pengadilan Agama dikabulkan oleh hakim. Dengan demikian, pada kasus perkawinan di bawah umur, Undang-Undang Perkawinan tampaknya memberikan ruang yang legal untuk terjadinya perkawinan di bawah umur. Ini menunjukkan semakin menguatkan peran hukum agama yang berlaku dalam masyarakat di luar hukum negara masih sangat dominan dalam mengurai isu-isu perkawinan di bawah umur yang terjadi di Indonesia.⁴²

Dalam kasus perkawinan di bawah umur penghulu berkontestasi dengan ulama lokal pada satu sisi, dan dengan hakim di Pengadilan Agama pada sisi yang lain. Kontestasi penghulu dengan ulama lokal dapat dilihat pada perkawinan perempuan hamil yang belum memasuki usia minimal perkawinan. Pada kasus seperti itu dengan berpegang pada rumusan hukum dalam kitab-kitab fikih,

⁴¹ Ibnu Hajar al-Asqalāni, *al-Taqrīb*, 654.

⁴² Marcoes, “Dilema Hukum”, 6.

ulama lokal berpendapat bahwa perkawinan dapat dilaksanakan walaupun usianya belum 16 tahun. Sementara penghulu dengan berpegang pada aturan-aturan hukum perkawinan menolak untuk melaksanakan perkawinan pengantin yang belum memasuki usia minimal perkawinan sebagaimana ditentukan dalam undang-undang dan KHI.

Pada sisi yang lain, dalam kasus yang sama penghulu berkontestasi dengan Pengadilan Agama. Dalam persoalan itu, penghulu telah melakukan sosialisasi peraturan-peraturan hukum perkawinan agar praktik perkawinan di bawah umur tidak terjadi lagi di masyarakat. Di samping melakukan sosialisasi, penghulu dengan tegas menolak untuk menikahkan pengantin yang belum cukup umur. Namun, usaha itu sepertinya sia-sia ketika hakim di Pengadilan Agama memberikan dispensasi perkawinan di bawah umur.

Meskipun pengaturan tentang perkawinan di bawah umur di Indonesia diatur dalam undang-undang, para hakim sering melakukan interpretasi dalam menyelesaikan permohonan dispensasi nikah. Sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Perkawinan, perkawinan di bawah umur di Indonesia dapat dilakukan dengan adanya dispensasi nikah dari Pengadilan. Namun pada praktiknya para hakim tidak memberlakukan pemberian dispensasi secara ketat. Konsep ijtihad sering menjadi alasan yang mereka pegang. Di samping itu, alasan kemaslahatan dalam pertimbangan hukum putusan dispensasi nikah sering dipahami tidak tepat, sehingga beberapa dari hakim mengabulkan permohonan dispensasi nikah meskipun mereka tidak dapat memberikan alasan yang mendukung tercapainya kemaslahatan itu.

B. Kerancuan Pencatatan Perkawinan

Penelitian ini juga mengungkap sejumlah persoalan kerancuan pencatatan perkawinan dalam penyelesaian isu-isu hukum perkawinan di kalangan penghulu DIY. Adapun yang dimaksud dengan kerancuan pencatatan di sini adalah kekacauan pencatatan yang secara tidak sengaja atau tidak lazim dilakukan oleh penghulu.⁴³ Hal ini terlihat bagaimana penghulu merespons putusan isbat nikah dari Pengadilan Agama jika ternyata putusan isbat itu bertentangan dengan syarat dan rukun nikah dalam Islam. Dalam persoalan riddah, penghulu berpandangan bahwa dengan murtadnya salah satu dari pasangan suami istri, maka perkawinannya batal. Kerancuan pencatatan dalam persoalan poligami terjadi pada proses administrasi pencatatan perkawinan poligami dari isbat nikah siri.

Pencatatan perkawinan bagi masyarakat Indonesia telah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Perintah pencatatan ini disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974,⁴⁴ PP Nomor 9 Tahun 1975,⁴⁵ dan KHI.⁴⁶ Kalau melihat pada rumusan Pasal 2 Ayat (2) Undang-Undang Perkawinan dapat dipahami bahwa pencatatan perkawinan merupakan bagian dari asas hukum perkawinan nasional. Hal ini memberi pengertian bahwa perkawinan yang tidak

⁴³ Lihat arti kerancuan dalam Tim Prima Pena, *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (Jakarta: Gitamedia Press, t.t.), 643.

⁴⁴ Pasal 2 Ayat (2), UU Nomor 1 Tahun 1974: "Tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku".

⁴⁵ Pasal 2 Ayat (1), PP Nomor 9 Tahun 1975: "Pencatatan perkawinan dari mereka yang melangsungkan perkawinannya menurut agama Islam dilakukan oleh pegawai Pencatat sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1954 tentang Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk".

⁴⁶ Pasal 5 Ayat (1) dan (2), KHI: "Agar terjamin ketertiban perkawinan bagi masyarakat Islam setiap perkawinan harus dicatat".

"Pencatatan perkawinan tersebut pada Ayat (1), dilakukan oleh Pegawai Pencatat Nikah sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1946 jo. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1954".

dicatatkan merupakan pelanggaran terhadap asas hukum perkawinan nasional yang juga mempengaruhi pada sah tidaknya perkawinan tersebut. Oleh karena itu, asas ini menunjukkan bahwa setiap perkawinan wajib dicatat oleh petugas yang berwenang (penghulu). Selain berfungsi sebagai tertib administrasi, pencatatan perkawinan juga memberikan perlindungan hukum bagi warga negara. Dengan penerapan asas legalitas pencatatan sebagai salah satu asas yang harus dipenuhi dalam perkawinan, diharapkan bisa menekan banyaknya praktik nikah yang tidak dicatat dan diawasi oleh penghulu.⁴⁷

Perbincangan terkait pentingnya pencatatan perkawinan masih terdapat sebagian pandangan yang mengatakan bahwa pencatatan perkawinan hanya bersifat administratif. Sehingga masih dijumpai adanya perkawinan yang tidak dicatatkan di wilayah DIY. Kondisi ini menunjukkan bahwa rumusan dalam Pasal 2 Ayat (2) belum sepenuhnya dijalankan yang berimplikasi sangat tidak baik bagi adanya kepastian hukum berkaitan dengan masalah perkawinan.

Secara normatif pencatatan perkawinan berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku di Indonesia merujuk pada data-data kependudukan dari para pihak yang terlibat dalam sebuah akad nikah. Para pihak dalam hal ini adalah suami, istri, wali, dan saksi serta tempat dan terjadinya akad nikah dituangkan dalam buku akta nikah yaitu sebuah buku pencatatan perkawinan yang ada di KUA. Namun yang terjadi di lapangan, terdapat beberapa kasus kerancuan pencatatan dan penghulu tidak bisa melakukan pencatatan perkawinan sebagaimana mestinya. Beberapa kasus yang disebutkan

⁴⁷ Muhammad Amin Summa, *Hukum keluarga Islam di Dunia Islam* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005), 186. Belakangan ini muncul penawaran nikah siri melalui media sosial. Semacam biro layanan yang menyediakan jasa bagi yang berminat untuk nikah siri. Alasan yang ditonjolkan adalah lebih baik nikah siri daripada zina.

dalam pembahasan berikut ini menggambarkan adanya kerancuan pencatatan perkawinan dimaksud.

1. Isbat Nikah

Pada awal pembahasan ini akan dijelaskan terlebih dahulu mengenai pengertian isbat nikah. Isbat nikah berasal dari bahasa Arab yang terdiri dari kata *isbat* dan *nikah*. Isbat berasal dari Bahasa Arab yang berarti *penetapan, pengukuhan, pengiyaan*.⁴⁸ Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, *isbat nikah* adalah penetapan tentang kebenaran (keabsahan) nikah.⁴⁹ Isbat nikah adalah penetapan yang dilakukan oleh hakim Pengadilan Agama tentang sahnya perkawinan yang telah dilangsungkan menurut syariat agama Islam, akan tetapi perkawinan itu tidak dicatat oleh penghulu di KUA.⁵⁰ Dari pengertian ini dapat dikatakan bahwa isbat nikah merupakan upaya hukum yang dilakukan oleh seseorang untuk mendapatkan penetapan keabsahan perkawinannya yang belum dicatat oleh penghulu.

Dalam praktiknya, pengajuan isbat nikah ke Pengadilan bisa dilatarbelakangi oleh beberapa kemungkinan, yaitu :

- a. Perkawinan yang dilakukan di bawah tangan atau nikah siri. Perkawinan siri biasanya akan memunculkan persoalan-persoalan baru terkait dengan administrasi kependudukan seseorang. Belum lagi jika dikaitkan dengan pencatatan kependudukan bagi anak yang dilahirkan. Persoalan tersebut muncul

⁴⁸ Ahmad Warson Munawwir, *Al-Munawwir Kamus Arab-Indonesia* (Yogyakarta: Unit Pengadaan Buku-Buku Ilmiah Keagamaan Pondok Pesantren Al-Munawwir, 1984), 157.

⁴⁹ Tim Prima Pena, *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (Jakarta: Gitamedia Press, t.t.), 351.

⁵⁰ Keputusan Ketua Mahkamah Agung RI Nomor KMA/032/SK/2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas dan Administrasi Pengadilan.

karena perkawinan siri itu tidak memiliki bukti otentik dari peristiwa perkawinannya. Maka muncul kesulitan bagi seseorang dan juga anaknya ketika mau melakukan perubahan-perubahan status di data kependudukan. Untuk mengatasi persoalan tersebut jalan yang ditempuh adalah melalui proses isbat nikah di Pengadilan.

- b. Perkawinan yang terjadi sebelum terbitnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 dan tidak memiliki catatan perkawinannya di KUA. Peristiwa itu bisa terjadi karena masyarakat tidak peduli dengan pencatatan perkawinan sehingga mereka belum memiliki bukti otentik dari perkawinannya itu. Namun, belakangan ini hakim Pengadilan Agama juga menerima isbat nikah bagi perkawinan yang terjadi setelah terbitnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974.
- c. Perkawinan yang tidak tercatat di KUA sementara ia ingin mengajukan perceraian di Pengadilan. Terkait hukum acara di pengadilan, seseorang yang mau mengajukan perceraian tentu memerlukan bukti otentik dari perkawinannya yang berupa akta perkawinan. Sementara ia belum punya dan untuk bisa memiliki akta perkawinan itu ia mengajukan isbat nikah kemudian ia juga mengajukan permohonan perceraian di Pengadilan.
- d. Catatan perkawinan seseorang karena adanya suatu kejadian tertentu sudah tidak bisa ditemukan lagi di KUA. Bagi yang mengalami kasus seperti ini untuk mendapatkan bukti sah perkawinannya, mengajukan isbat nikah ke Pengadilan.

Beberapa tahun terakhir ini ada tren baru yang berkembang di masyarakat DIY, yaitu isbat nikah massal.

Penamaan isbat nikah massal berbeda dengan nikah massal. Perbedaan ini tidak hanya dari aspek istilah, tapi juga dari aspek objek, subjek dan produk hukum dari isbat nikah massal dan nikah massal. Objek hukum dari isbat nikah massal jelas, pasangan yang sudah menikah tapi belum tercatat di KUA, subjeknya adalah hakim Pengadilan Agama, dan produk hukumnya adalah putusan isbat nikah dari Pengadilan Agama. Sementara objek nikah massal adalah pasangan yang belum menikah, subjeknya adalah penghulu, dan produk hukumnya adalah akta nikah atau salinan akta nikah yang dikeluarkan oleh penghulu di KUA.⁵¹

Pelaksanaan isbat nikah massal ini tidak beda dengan pelaksanaan isbat nikah biasanya. Hanya saja karena jumlah peserta yang mengikuti isbat nikah ini sangat banyak, maka dinamakan isbat nikah massal. Pelaksananya digagas oleh organisasi sosial keagamaan atau Pemerintah Daerah. Pelaksanaan isbat nikah massal ini menarik untuk dicermati tidak saja karena prosedur dan persyaratan isbat nikah tidak berbeda dengan persyaratan nikah pada umumnya. Selain itu juga karena persoalan isbat nikah massal yang melibatkan banyak pasangan tidak menutup kemungkinan dalam proses verifikasi data dari pasangan pengantin ada yang bermasalah. Persoalan itu menjadi semakin rumit ketika keluarnya putusan isbat nikah menghasilkan putusan yang cacat hukum.

Temuan dari penelitian ini mengungkap kesalahan-kesalahan administrasi isbat nikah terkait syarat dan rukun sebuah perkawinan. Hal itu terjadi karena ketidakteelitian para perangkat Pemerintah Desa dalam menuangkan data dan menentukan wali nikahnya, bisa juga karena para saksi yang dijadikan saksi dalam sidang isbat nikah tidak benar-

⁵¹Kerancuan penamaan nikah massal dan isbat nikah massal, lihat: Alimin dan Nurlaelawati, *Potret Administrasi Keperdataan Islam.*, 110.

benar menyaksikan peristiwa nikah yang dilakukan pasangan itu. Maka tidak mengherankan ketika salinan putusan isbat nikah dikeluarkan, data-data yang tertuang berbeda dengan fakta yang sebenarnya terjadi. Pernah terjadi, putusan isbat nikah menempatkan wali nikahnya dari jalur perempuan, yang mestinya wali nikah itu dari jalur laki-laki.⁵² Bahkan pernah ada satu putusan isbat nikah yang menempatkan anak laki-laknya sebagai wali nikah.⁵³

Terhadap putusan isbat nikah tersebut memunculkan sikap dilematis di kalangan penghulu. Pada satu sisi, penghulu harus melaksanakan perintah putusan isbat itu untuk segera mencatatkan perkawinan yang bersangkutan. Jika penghulu tidak melaksanakan perintah itu dianggap tidak menghormati dan tidak tunduk kepada putusan Pengadilan. Pada sisi yang lain penghulu menyadari bahwa putusan isbat nikah itu bertentangan dengan aturan-aturan hukum Islam (fikih) dan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Jika penghulu melakukan pencatatan perkawinan yang bersangkutan, maka bisa menyalahi aturan-aturan hukum perkawinan itu sendiri.

Ketika terjadi kesalahan menurut hukum Islam dan peraturan perundangan dalam putusan isbat nikah, penghulu memiliki kewenangan menolak untuk melakukan pencatatan perkawinan dari putusan itu. Langkah ini dibenarkan sepanjang putusan isbat nikah itu menyalahi syarat dan rukun perkawinan sebagaimana diatur dalam hukum Islam. Setelah melakukan penolakan, penghulu secara tertulis menyampaikan ke Pengadilan bahwa

⁵² Wawancara dengan Wiharno, Kepala KUA Pleret, 4 Desember 2017.

⁵³ Wawancara dengan Choirul Amin, penghulu KUA Banguntapan, 14 Februari 2017.

putusan isbat nikah itu cacat hukum dan mohon dilakukan pembetulan dari putusan isbat nikah tersebut.⁵⁴

Peristiwa lain yang tidak kalah krusialnya dari kasus di atas adalah adanya isbat nikah massal. Terhadap pelaksanaan isbat nikah massal ini bisa difasilitasi oleh organisasi-organisasi sosial keagamaan, dan bisa juga dilakukan oleh lembaga pemerintah. Sasaran yang dibidik biasanya adalah pasangan laki-laki dan perempuan yang hidup serumah tanpa diikat sebuah perkawinan yang sah (*kumpul kebo*). Proses isbat nikah dilakukan oleh hakim Pengadilan Agama, dan kemudian muncul salinan putusan yang ditujukan kepada KUA yang mewilayahi tempat tinggal istri dari pasangan yang diisbatkan itu untuk mencatatkan perkawinan mereka.

Terkait pelaksanaan isbat nikah dengan sasaran pasangan yang belum memiliki buku nikah, bisa disebabkan oleh dua kemungkinan. Pertama, memang benar pasangan itu telah menikah tapi belum tercatat di KUA. Kemungkinan kedua, pasangan tersebut belum pernah melaksanakan akad nikah, jadi tidak mungkin mereka memiliki buku nikah. Adanya dua kemungkinan ini tentu berimplikasi pada pelaksanaan isbat nikah. Terhadap kemungkinan yang pertama sangat bisa untuk dilakukan isbat nikah. Namun, untuk kemungkinan yang kedua, tidak bisa dilakukan isbat nikah, melainkan harus dengan akad nikah baru. Pelaksanaan isbat nikah yang terjadi belakangan ini kadang tidak cukup jeli melihat adanya dua kemungkinan itu, sehingga semua kasus pasangan yang hidup serumah dan belum memiliki buku nikah diperlakukan sama untuk dilakukan isbat nikah. Hal seperti inilah yang mengakibatkan kerancuan pencatatan perkawinan, antara isbat nikah dengan nikah baru.

⁵⁴Hasil FGD Pokja Penghulu Bantul dengan hakim PA Bantul, 22 November 2017.

Persoalan akan menjadi semakin rumit apabila proses isbat nikah itu tidak didukung dengan data-data yang akurat, dan pada proses sidang isbat tidak dilakukan penelitian data secara cermat dan teliti sesuai dengan syarat dan rukun perkawinan. Maka tidak aneh jika putusan isbat nikah itu secara administratif tidak sesuai dengan syarat dan rukun sebuah akad nikah dalam agama Islam. Pernah terjadi dalam putusan isbat nikah memunculkan wali nikahnya adalah orang yang tidak memiliki kewenangan untuk menjadi wali nikah. Hal ini diketahui setelah para pihak datang menghadap kepada penghulu di KUA, dan biasanya penghulu tidak langsung melakukan pencatatan perkawinan sebagaimana amar dari putusan itu sebelum melakukan kroscek data secara singkat dan sederhana. Dari sinilah baru diketahui ternyata putusan isbat itu bermasalah.⁵⁵

Kerancuan lain terkait isbat nikah adalah pelaksanaan isbat nikah terhadap perkawinan siri. Sebenarnya, ketentuan mengenai isbat nikah telah diatur dalam Pasal 7 Ayat (3) KHI.⁵⁶ Mengacu pada bunyi pasal ini, nikah siri bisa diisbatkan jika pelaksanaan nikahnya terjadi sebelum lahirnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974. Namun jika pelaksanaan nikahnya dilakukan setelah terbitnya Undang-Undang Perkawinan, tidak bisa diajukan isbat nikah. Praktik yang terjadi ketika masyarakat pengajuan

⁵⁵Wawancara dengan Choirul Amin, penghulu KUA Banguntapan, 5 Desember 2017.

⁵⁶ Isbat nikah yang dapat diajukan ke Pengadilan Agama terbatas mengenai hal-hal yang berkenaan dengan: (1) Adanya perkawinan dalam rangka penyelesaian perceraian; (2) Hilangnya akta nikah; (3) Adanya keraguan tentang sah atau tidaknya salah satu syarat perkawinan; (4) Adanya perkawinan yang terjadi sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974; (5) Perkawinan yang dilakukan oleh mereka yang tidak mempunyai halangan perkawinan menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974.

isbat nikah terhadap nikah siri yang dilaksanakan belakangan ini, tetap diterima dan diproses oleh Pengadilan Agama. Pada umumnya isbat nikah terhadap nikah siri yang dilaksanakan pada tahun-tahun terakhir ini, hasil putusan hakim Pengadilan Agama menetapkan sahnyanya perkawinan yang dilakukan dengan nikah siri. Lagi-lagi penghulu tidak memiliki kewenangan apapun selain mencatatkan isbat nikah itu ke dalam buku register (akta nikah) yang ada di KUA dan menerbitkan kutipan aktanya untuk diserahkan kepada yang bersangkutan.

Jika nikah siri bisa dilakukan isbat nikah, dimungkinkan praktik nikah siri semakin banyak dilakukan di tengah-tengah masyarakat. Hal ini tidak saja semakin menyuburkan profesi penghulu-penghulu swasta, juga bisa mendelegitimasi peran penghulu di KUA. Selain itu, kontestasi kewenangan antara penghulu dengan ulama lokal semakin sulit dibendung. Kerancuan-kerancuan ini sudah saatnya dibuatkan aturan yang mengikat semua pihak agar tertib administrasi perkawinan dapat tertata semakin baik.

2. Riddah

Dalam literatur fikih istilah *riddah* ditujukan kepada seseorang yang dianggap keluar dari agama Islam (*murtad*). Pengertian *murtad* disini lebih banyak berkaitan dengan perbuatan dan perkataan seseorang. *Murtad* dengan perbuatan bisa terjadi jika seseorang melakukan perbuatan yang terlarang (disepakati keharamannya) karena dia tidak percaya pada keharamannya. Jika seorang muslim mengimani ajaran yang salah dan bertentangan dengan Islam, akan tetapi keyakinannya itu tetap dia simpan dalam

hati, tidak pernah mempublikasikan melalui perbuatan atau perkataan, maka dia tetap dianggap sebagai muslim.⁵⁷

Seorang muslim yang secara terang-terangan menyatakan dirinya keluar dari Islam akan lebih mudah baginya untuk ditetapkan sebagai murtad. Akan tetapi jika seseorang secara lisan dia mengaku sebagai muslim namun beberapa perbuatannya dapat dikategorikan telah keluar dari Islam, terhadap hal seperti ini akan mengalami kesulitan untuk menetapkan sebagai murtad. Menurut Alyasa, jalan yang bisa ditempuh untuk menetapkan kemurtadan seseorang adalah melalui putusan Pengadilan.⁵⁸ Namun demikian, dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia tidak secara tegas menyatakan adanya kewenangan Pengadilan untuk menentukan agama seseorang.⁵⁹

Dalam konsep fikih, adanya murtad bagi suami atau istri menyebabkan fasakhnya perkawinan. Bahkan secara jelas dinyatakan bahwa murtad telah membatalkan perkawinan di antara keduanya. Di kalangan ulama terjadi perbedaan pendapat mengenai waktu terjadinya perceraian dan terfasakhnya perkawinan. Kalangan ulama Hanafi, Maliki, dan Hambali berpandangan bahwa apabila suami murtad bersama-sama setelah *dukhūl* atau sebelum *dukhūl*, perkawinannya batal dan harus diceraikan. Ketika mereka telah cerai, mereka masih memiliki kesempatan untuk rujuk selama masih dalam masa iddah. Namun apabila tetap dalam kemurtadan, perkawinannya fasakh.

Menurut Wahbah Az-Zuhailī, jika salah satu suami atau istri murtad atau keduanya yang murtad sebelum melakukan hubungan suami istri, maka nikahnya fasakh.

⁵⁷ Alyasa Abubakar, *Perkawinan Muslim dengan Non-Muslim, dalam Peraturan PerUndang-Undangan, Jurisprudensi dan Praktik Masyarakat* (Nanggroe Aceh Darussalam: Dinas Syariat Islam, 2008), 143.

⁵⁸ *Ibid.*, 144.

⁵⁹ *Ibid.*, 145.

Namun jika keduanya telah melakukan hubungan suami istri perlu dilihat apakah dia segera kembali masuk Islam dalam masa iddah atau dia tetap dalam kemurtadan. Jika dia kembali ke Islam dalam masa iddah, pernikahannya masih tetap berlanjut, dan jika dia tetap murtad, nikahnya menjadi fasakh.⁶⁰

Kalangan ulama Syafi'iyah berpendapat bahwa suami istri yang murtad atau salah satu dari keduanya jika terjadi sebelum melakukan hubungan suami istri (*dukhūl*), putuslah perkawinannya. Namun jika terjadi setelah *dukhūl*, maka dia harus memperbarui perkawinannya. Kalangan ulama Hanafiyah berpandangan lain, jika suaminya yang murtad, perkawinannya harus dibubarkan karena tidak halal baginya berhubungan dengan orang yang keluar dari Islam. Menurut mereka, jika yang murtad adalah istrinya, nikahnya menjadi fasakh. Adapun di kalangan ulama Malikiyah mengatakan bahwa jika suami yang murtad menyebabkan pernikahannya fasakh dan harus berpisah dengan istrinya.⁶¹

Sementara itu, kalangan ulama Maliki menambahkan penjelasan bahwa perceraian yang terjadi karena suami murtad telah dinilai sebagai talak yang disebut dengan fasakh. Hal ini disamakan dengan perceraian yang disebabkan suami impoten, karena impoten disebabkan oleh pihak suami. Fasakhnya perkawinan karena alasan suami murtad sama dengan suami yang menetapkan talak atas istrinya.⁶²

Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 dan KHI tidak mengatur kemurtadan yang menyebabkan fasakhnya

⁶⁰ Abdurrahmān al-Jazīrī, *al-Fiqh 'alā al-Mazāhib al-'Arba'ah* (Mesir: Dār al-Fikr, t.t.), 120.

⁶¹ Boedi Abdullah dan Beni Ahmad Saebani, *Perkawinan dan Perceraian Keluarga Muslim* (Bandung: CV Pustaka Setia, 2013), 120.

⁶² Hasbi Ash-Shiddieqy, *Hukum-hukum Fikih Islam* (Jakarta: Bulan Bintang, 1992), 86.

perkawinan atau putusnya hubungan suami istri.⁶³ Begitu juga Pasal 22 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 yang mengatur tentang pembatalan perkawinan, juga tidak disebutkan bahwa murtad menjadi alasan putusnya perkawinan. Lebih lanjut pada Pasal 19 Undang-Undang yang sama tidak mengatur murtad sebagai alasan terjadinya perceraian.⁶⁴

Sementara dalam KHI pada Pasal 44 menyatakan bahwa seorang wanita Islam dilarang melangsungkan perkawinan dengan seorang pria yang tidak beragama Islam. Pasal ini cukup memberikan penjelasan tentang larangan perkawinan berbeda agama, namun tidak memberikan penjelasan terkait putusnya perkawinan karena alasan murtad.⁶⁵

Namun demikian, dalam Undang-Undang Perkawinan di Indonesia fasakhnya perkawinan karena alasan murtad ini tetap harus diajukan ke Pengadilan Agama. Artinya, kedudukan perkawinan yang fasakh karena murtad sama dengan batalnya ikatan perkawinan, tetapi pembatalannya harus diajukan oleh pihak istri atau suami kepada Pengadilan Agama. Keputusan Pengadilan tidak

⁶³ Undang-Undang Perkawinan mengatur perkawinan dapat putus karena alasan: kematian, perceraian, dan putusan pengadilan. Lihat Pasal 38 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974.

⁶⁴ Menurut Undang-Undang Perkawinan, ada beberapa alasan terjadinya perceraian, yaitu: 1. Salah satu pihak berbuat zina atau menjadi pemabuk, pemadat, penjudi dan lain sebagainya yang sulit disembuhkan; 2. Salah satu pihak meninggalkan pihak lain selama 2 tahun berturut-turut tanpa izin pihak lain dan tanpa alasan yang sah atau karena hal lain di luar kemampuannya; 3. Salah satu pihak mendapat hukuman penjara 5 tahun atau hukuman yang lebih berat setelah perkawinan berlangsung; 4. Salah satu pihak melakukan kekejaman atau penganiayaan berat yang membahayakan pihak yang lain; 5. Salah satu pihak mendapat cacat badan atau penyakit dengan akibat tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai suami/istri; 6. Antara suami dan istri terus-menerus terjadi perselisihan dan pertengkaran dan tidak ada harapan akan hidup rukun lagi dalam rumah tangga.

⁶⁵ Abdullah dan Saebani, *Perkawinan dan Perceraian*., 121.

menetapkan fasakhnya perkawinan, tetapi menetapkan adanya perceraian di antara keduanya, sehingga berlaku masa iddah bagi mereka dan memiliki kesempatan untuk rujuk jika kembali ke agama Islam.

Para penghulu di DIY sepakat bahwa dengan murtadnya salah satu pasangan suami istri menyebabkan batalnya ikatan perkawinan. Pandangan ini berdasarkan pada rujukan kitab-kitab fikih yang membahas batalnya ikatan perkawinan sebagaimana disinggung di atas. Namun pada sisi yang lain, sesuai dengan prosedur aturan dalam Undang-Undang Perkawinan penghulu tidak bisa menetapkan dengan murtadnya seseorang bisa mengabulkan permohonan perkawinan sebelum adanya putusan perceraian dari yang bersangkutan.

3. Poligami

Di kalangan masyarakat muslim Indonesia persoalan poligami bukan isu baru dan masih menjadi perdebatan di antara kalangan yang menolak dan yang mendukung. Namun, karena pengaturan poligami terus berkembang di beberapa negara, termasuk di Indonesia, dan masih terjadi perbedaan pandangan dalam hukumnya, isu poligami selalu menarik untuk didiskusikan.

Poligami merupakan salah satu bentuk perkawinan yang diatur dalam hukum Islam. Merujuk pada pendapat mayoritas ulama fikih, poligami merupakan bentuk perkawinan yang dibolehkan dengan berdasarkan pada Q.S. an-Nisā' (4):3, yang menyatakan bahwa seorang laki-laki boleh melakukan perkawinan dengan satu, dua, tiga, dan empat perempuan. Ayat tersebut dipahami sebagai landasan kebolehan perkawinan poligami secara umum, meskipun turunnnya ayat ini dilatarbelakangi adanya praktik perkawinan yang dilakukan laki-laki dengan motivasi penguasaan harta anak dan atau perempuan yatim. Ayat ini

turun untuk mengoreksi perilaku yang demikian itu. Meskipun beberapa kalangan menafsirkan kebolehan dengan penekanan pada kalimat berikutnya yang menyinggung tentang keadilan yang harus dipenuhi suami, mayoritas ulama menganggap keharusan berlaku adil tidak terlalu penting, karena adil itu sendiri bersifat abstrak.⁶⁶

Bagi kalangan yang mendukung poligami berpandangan bahwa poligami telah sesuai dengan syariat Islam. Menurut Huzaemah Tahido Yanggo hak poligami bagi suami dikompensasi dengan hak istri untuk menuntut pembatalan nikah dengan jalan khulu'.⁶⁷

Adapun dari kalangan yang menolak misalnya, Ahmad Azhar Basyir berpandangan bahwa jika memperhatikan konteks Q.S. An-Nisā' (4):3 kebolehan poligami merupakan pengecualian yang dapat ditempuh dalam keadaan mendesak. Dalam keadaan normal, Islam berpegang pada prinsip monogami, menikah dengan satu istri saja sebagaimana dalam ayat tersebut akan lebih menjamin suami tidak akan berbuat aniaya.⁶⁸

Selain itu adalah Maria Ulfah Anshor, Ketua Umum Fatayat NU. Dia berpendapat bahwa poligami seharusnya tidak dimasukkan dalam Bab I Undang-Undang Perkawinan tentang dasar perkawinan. Menurutnya, poligami bukan prinsip dasar perkawinan maupun prinsip dasar syar'iyah. Oleh karena itu lanjut Maria, karena poligami sebagai pengecualian yang amat sangat darurat maka hal itu harus diatur dalam pasal tersendiri lengkap dengan sanksi hukumnya.⁶⁹

Sejalan dengan dinamika perkembangan zaman dan pemikiran untuk melindungi hak-hak individu, aturan-

⁶⁶ Jahar, Nurlaelawati dan Aripin, *Hukum Keluarga...*, 29.

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ Ahmad Azhar Basyir, *Hukum Perkawinan Islam* (Yogyakarta: UII Press, 2004), 39.

⁶⁹ Anshori, *Hukum Perkawinan...*, 208.

aturan tentang poligami yang terdapat dalam kitab-kitab fikih mengalami penafsiran ulang dan pembaruan. Beberapa negara seperti Mesir, membolehkan poligami dengan beberapa persyaratan. Seorang laki-laki yang ingin poligami harus meminta izin kepada Pengadilan, dan istri pertama dapat minta cerai jika akan menimbulkan kemudharatan ekonomi bagi istri tersebut. Namun, hak istri untuk minta cerai hilang jika dia tidak menggunakannya setelah satu tahun dia mengetahui perkawinan tersebut.⁷⁰

Berbeda dengan Mesir, Turki dan Tunisia melarang perkawinan poligami. Pelarangan poligami di Turki diatur dalam *The Turkish Family Law of Cyprus* tahun 1951. Dalam undang-undang tersebut disebutkan tentang larangan perkawinan lebih dari satu istri selama perkawinan pertama masih berlangsung. Seorang suami tidak diperkenankan menikah lagi, jika dia tidak dapat membuktikan bahwa perkawinan yang pertama telah bubar.⁷¹

Dibolehkannya poligami sebagaimana diatur dalam Alquran dalam kondisi tertentu telah diubah oleh muslim Turki dan diatur dalam perundang-undangan negara itu. Alasan yang dikemukakan oleh beberapa ulama Turki, bahwa pernyataan Alquran yang membolehkan poligami maksimal empat orang istri tersebut, merupakan proses menuju asas monogami. Adanya pembatasan sampai empat orang istri tersebut merupakan bentuk aturan yang menjunjung tinggi martabat perempuan, karena pada masa Arab Jahiliyah tidak ada batasan jumlah poligami.⁷²

⁷⁰ Jahar, Nurlaelawati dan Aripin, *Hukum Keluarga...*, 33.

⁷¹ Isroqunnajah, "Hukum Keluarga Islam di Republik Turki", dalam M. Atho Muzdhar dan Khoiruddin Nasution (ed.), *Hukum Keluarga di Dunia Islam Modern* (Jakarta: Ciputat Press, 2003), 36-52.

⁷² Khoiruddin Nasution, *Hukum Perkawinan dan Warisan di Dunia Muslim Modern* (Yogyakarta: Academia, 2012), 107.

Adapun pelarangan poligami di Tunisia diatur dalam *The Code of Personal Status* Tunisia tahun 1958. Pada Pasal 18 Undang-Undang tersebut menyatakan:

“Poligami dilarang, bagi siapa saja baik yang sudah menikah dan perkawinannya belum putus (cerai) kemudian mereka menikah lagi, maka ia akan dipenjara selama satu tahun atau denda 24.000 malims”.

Larangan poligami menurut ahli hukum Tunisia ini menyatakan bahwa petunjuk Q.S. an-Nisā' (4):3 sebagai persyaratan hukum yang mendahului poligami, sehingga tidak ada perkawinan kedua yang menjamin seorang suami bisa bersikap adil. Alasan lain yang mereka kemukakan adalah institusi budak dan poligami hanya boleh pada masa perkembangan tetapi kemudian dilarang setelah memasuki masyarakat yang berbudaya. Pelarangan poligami tidak saja ingin mengangkat harkat dan martabat perempuan, tetapi lebih dari itu, yaitu untuk menciptakan sikap saling menghargai antara pasangan suami istri dalam keluarga.⁷³

Pengaturan masalah poligami di Tunisia berpegang pada pemahaman ulang ayat-ayat poligami dan kenyataan masyarakat Tunisia yang tidak mampu berlaku adil dalam berpoligami. Hal ini menjelaskan bahwa ketidakmampuan berlaku adil dalam poligami bertentangan dengan aturan poligami dalam Alquran. Berdasarkan pada alasan ini, nampaknya Tunisia berusaha ingin menjelaskan bahwa aturan-aturan poligami di negara tersebut masih dalam konteks yang sesuai dengan ajaran Islam.⁷⁴

Kalau dicermati praktik poligami di beberapa negara dapat dikelompokkan menjadi lima variasi dalam pengaturannya yaitu; (1) poligami dilarang secara mutlak,

⁷³Nasution, *Status Wanita*, 126-127.

⁷⁴*Ibid.*, 122.

(2) dikenakan hukuman bagi yang melanggar aturan tentang poligami, (3) poligami harus ada izin dari Pengadilan, (4) poligami dapat menjadi alasan cerai, dan (5) boleh poligami secara mutlak. Sementara Tahir Mahmood sebagaimana dikutip Khoiruddin Nasution mengelompokkannya ke dalam enam variasi, yaitu; (1) boleh poligami secara mutlak, (2) poligami dapat menjadi alasan cerai, (3) poligami harus ada izin dari Pengadilan, (4) pembatasan lewat kontrol sosial, (5) poligami dilarang secara mutlak, dan (6) dikenakan hukuman bagi yang melanggar aturan tentang poligami.⁷⁵

Sama halnya dengan beberapa negara di atas, Indonesia juga mengatur tentang poligami. Pada Pasal 3 Ayat (1) Undang-Undang Perkawinan menyebutkan bahwa pada dasarnya dalam suatu perkawinan berlaku asas monogami yaitu seorang laki-laki hanya boleh mempunyai seorang istri dan seorang perempuan hanya boleh mempunyai seorang suami. Namun dalam penjelasan Pasal 3 Ayat (2) menyatakan bahwa Pengadilan dapat memberikan izin kepada suami untuk beristri lebih dari seorang apabila dikehendaki oleh pihak-pihak yang bersangkutan. Dari penjelasan ini dapat diperoleh gambaran bahwa Undang-Undang Perkawinan di Indonesia menganut asas monogami terbuka. Artinya, tidak menutup kemungkinan dalam keadaan terpaksa suami dapat melakukan poligami dengan mengajukan permohonan kepada Pengadilan. Oleh karena itu, Pengadilan dapat memberikan izin setelah memeriksa apakah syarat-syarat dan ketentuan-ketentuan hukum perkawinan calon suami yang tersebut dalam Pasal 4 dan 5 Undang-Undang Perkawinan telah terpenuhi apa belum.⁷⁶

⁷⁵ *Ibid.*, 126.

⁷⁶ Wasman dan Wardah Nuroniyah, *Hukum Perkawinan Islam di Indonesia, Perbandingan Fiqih dan Hukum Positif* (Yogyakarta: Teras, 2011), 316.

Dalam rumusan Undang-Undang Perkawinan di Indonesia, poligami merupakan pengecualian dari asas perkawinan yang monogami. Poligami sebagai pintu darurat yang hanya bisa ditempuh jika dipenuhi beberapa persyaratan yang diatur dalam Pasal 4 dan 5 Undang-Undang Perkawinan,⁷⁷ Pasal 40 PP Nomor 9 Tahun 1975,⁷⁸ dan Pasal 55-59 KHI.⁷⁹

⁷⁷*Ibid.*, 209. Bunyi Pasal 4 Ayat (2) Undang-Undang Perkawinan: Pengadilan dimaksud dalam Ayat (1) pasal ini hanya memberikan izin kepada seorang suami yang akan beristri lebih dari seorang apabila: a) Istri tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai istri; b) Istri mendapat cacat badan atau penyakit yang tidak dapat disembuhkan; c) Istri tidak dapat melahirkan keturunan. Pasal 5 Ayat (1): Untuk dapat mengajukan permohonan kepada pengadilan dalam Pasal 4 Ayat (1) Undang-Undang ini harus dipenuhi syarat-syarat sebagai berikut: (a) Adanya persetujuan dari istri/istri-istri; (b). Adanya kepastian bahwa suami mampu menjamin keperluan-keperluan hidup istri-istri dan anak-anak mereka; (c). Adanya jaminan bahwa suami akan berlaku adil terhadap istri dan anak-anak mereka.

⁷⁸ Pasal 40 PP Nomor 9 Tahun 1975: Apabila seorang suami bermaksud untuk beristri lebih dari seorang maka ia wajib mengajukan permohonan secara tertulis kepada pengadilan. Pasal 41 : Pengadilan kemudian memeriksa mengenai ada tidaknya alasan yang memungkinkan seorang suami kawin lagi, ialah: Bahwa istri tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai istri; Bahwa istri mendapat cacat badan atau penyakit yang tidak dapat disembuhkan; Bahwa istri tidak dapat melahirkan keturunan. Ada atau tidaknya persetujuan dari istri, baik persetujuan lisan maupun tertulis. Apabila persetujuan itu merupakan persetujuan lisan, persetujuan itu harus diucapkan di depan sidang Pengadilan; Ada atau tidaknya adanya kemampuan suami untuk menjamin keperluan hidup istri-istri dan anak-anak dengan memperlihatkan: surat keterangan mengenai penghasilan suami yang ditandatangani oleh bendahara tempat bekerja, atau surat pajak penghasilan, atau surat keterangan lain yang dapat diterima oleh pengadilan. Ada atau tidaknya jaminan bahwa suami akan berlaku adil terhadap istri-istri dan anak-anak mereka dengan pernyataan atau janji dari suami yang dibuat dalam bentuk yang ditetapkan untuk itu. Pasal 42 Ayat (1): Dalam melakukan pemeriksaan mengenai hal pada Pasal 40 dan 41, Pengadilan harus memanggil dan mendengar istri yang bersangkutan; (2) Pemeriksaan pengadilan untuk itu dilakukan oleh hakim selambat-lambatnya 30 hari setelah diterimanya surat permohonan beserta lampiran-lampirannya. Pasal 43: Apabila Pengadilan berpendapat bahwa cukup alasan bagi pemohon untuk beristri lebih dari seorang, maka Pengadilan memberikan putusannya yang berupa izin untuk beristri lebih dari seorang. Pasal 44 : Pegawai pencatat dilarang melakukan pencatatan perkawinan

Pasal-pasal tersebut di atas merupakan ketentuan yang mengatur tentang poligami dalam perundang-undangan di Indonesia. Ketentuan poligami sebagaimana tertuang dalam pasal-pasal tersebut menurut Hazairin, merupakan salah satu contoh pembaruan hukum keluarga di Indonesia. Jika dalam kitab-kitab fikih klasik tidak ada ketentuan dan

seorang suami yang akan beristri lebih dari seorang sebelum adanya izin Pengadilan seperti yang dimaksud dalam Pasal 43.

⁷⁹ Pasal 55: (1) Beristri lebih satu orang pada waktu bersamaan, terbatas hanya sampai empat istri, (2) Syarat utama beristri lebih dari seorang, suami harus mampu berlaku adil terhadap istri-istri dan anak-anaknya, (3) Apabila syarat utama yang disebut pada ayat (2) tidak mungkin dipenuhi, suami dilarang beristri lebih dari seorang.

Pasal 56: (1) Suami yang hendak beristri lebih dari satu orang harus mendapat izin dari Pengadilan Agama, (2) Pengajuan permohonan izin dimaksud pada ayat (1) dilakukan menurut tata cara sebagaimana diatur dalam Bab VIII Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 1975, (3) Perkawinan yang dilakukan dengan istri kedua, ketiga atau keempat tanpa izin dari Pengadilan Agama, tidak mempunyai kekuatan hukum.

Pasal 57: Pengadilan Agama hanya memberikan izin kepada seorang suami yang akan beristri lebih dari seorang apabila: a. Istri tidak dapat menjalankan kewajiban sebagai istri, b. Istri mendapat cacat badan atau penyakit yang tidak dapat disembuhkan, c. Istri tidak dapat melahirkan keturunan.

Pasal 58: (1) Selain syarat utama yang disebut pada pasal 55 ayat (2) maka untuk memperoleh izin Pengadilan Agama harus pula dipenuhi syarat-syarat yang ditentukan pada pasal 5 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 yaitu: a. Adanya persetujuan istri, b. Adanya kepastian bahwa suami mampu menjamin keperluan hidup istri-istri dan anak-anak mereka. (2) Dengan tidak mengurangi ketentuan pasal 41 huruf b Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 1975, persetujuan istri atau istri-istri dapat diberikan secara tertulis atau dengan lisan, tetapi sekalipun telah ada persetujuan tertulis, persetujuan ini dipertegas dengan persetujuan lisan istri pada sidang Pengadilan Agama. (3) Persetujuan dimaksud pada ayat (1) huruf a tidak diperlukan bagi seorang suami apabila istri atau istri-istrinya tidak mungkin dimintai persetujuannya dan tidak dapat menjadi pihak dalam perjanjian atau apabila tidak ada kabar dari istri atau istri-istrinya sekurang-kurangnya 2 tahun atau karena sebab lain yang perlu mendapat penilaian Hakim.

Pasal 59: Dalam hal istri tidak mau memberikan persetujuan, dan permohonan izin untuk beristri lebih dari satu orang berdasarkan atas salah satu alasan yang diatur dalam Pasal 55 Ayat (2) dan 57, Pengadilan Agama dapat menetapkan pemberian izin setelah memeriksa dan mendengar istri yang bersangkutan di persidangan Pengadilan Agama, dan terhadap penetapan ini istri atau suami dapat mengajukan banding atau kasasi.

pengaturan poligami kepada pengawasan hakim,⁸⁰ sementara dalam hukum perkawinan di Indonesia pengaturan poligami melibatkan hakim di Pengadilan.

Meskipun pengaturan tentang poligami di Indonesia sudah sangat jelas dan detail, para hakim sering melakukan interpretasi dalam menyelesaikan permohonan poligami. Sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Perkawinan, poligami di Indonesia dapat dilakukan dengan beberapa alasan, namun pada praktiknya para hakim tidak memberlakukan aturan tersebut secara ketat. Konsep ijtihad sering menjadi alasan yang mereka pegang. Di samping itu, alasan kemaslahatan dalam pertimbangan hukum putusan poligami sering dipahami tidak tepat, sehingga beberapa dari hakim mengabulkan permohonan poligami para suami meskipun mereka tidak dapat memberikan alasan seperti yang tertuang dalam aturan tersebut.⁸¹

Para hakim, walaupun beberapa di antara mereka sudah berusaha untuk menerapkan aturan dengan ketat, masih bersikap longgar terkait praktik poligami. Akibat longgarnya dalam penerapan aturan tentang poligami, mayoritas permohonan poligami dikabulkan oleh para hakim. Walaupun alasan-alasan untuk melakukan poligami tidak ada dalam aturan, para hakim memberikan pertimbangan hukumnya dengan beralasan bahwa menghindari kerusakan lebih diutamakan daripada memikirkan kemaslahatan.⁸²

⁸⁰ Hazairin, *Tinjauan Mengenai Undang-Undang Perkawinan, Undang-Undang No. 1 Tahun 1974* (Jakarta: Tintamas, 1975), 13.

⁸¹ Euis Nurlaelawati, *Modernization, Tradition, and Identity The Kompilasi Hukum Islam and Legal Practice in the Indonesian Religious Courts*. (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010), 229.

⁸² Beberapa putusan dari Pengadilan Agama Tangerang, Serang, dan Cianjur yang dikeluarkan dalam rentang 2007-2009, menunjukkan bahwa mayoritas permohonan poligami dikabulkan oleh para hakim di Pengadilan Agama tersebut dengan alasan-alasan yang sangat longgar. *Ibid.*, 178.

Dalam perspektif hak-hak asasi manusia, aturan-aturan tentang kebolehan poligami memberikan celah pada ketidakadilan bagi perempuan dan bisa dianggap bertentangan dengan CEDAW.⁸³ Hak-hak yang dilanggar dalam hal ini adalah hak atas kesetaraan atau kesamaan istri dan suami dalam menentukan nasib perkawinan mereka, ketika istri sering tidak mempunyai hak untuk menyatakan ketidaksetujuannya atas perkawinan kedua yang diinginkan suami. Di samping itu, ada hak lain yang dilanggar yaitu hak kepastian hukum. Dalam hal ini aturan mengenai poligami sudah sangat jelas bahwa seorang suami bisa melakukan poligami jika mampu memberikan alasan sesuai dengan aturan-aturan tadi. Namun dalam praktiknya, para hakim sering memberikan izin poligami kepada suami sekalipun alasan tidak terpenuhi.⁸⁴

Dalam perspektif sosiologis, pengaturan tentang poligami yang boleh dilakukan atas kehendak yang bersangkutan melalui proses izin Pengadilan Agama, dimaksudkan untuk merealisasikan kemaslahatan yaitu terwujudnya keluarga yang bahagia lahir dan batin. Karena itu segala persoalan yang menjadi penghalang terwujudnya tujuan itu harus dihilangkan. Hal ini sesuai dengan kaidah: “Menghindari madarat (kerusakan) harus didahulukan daripada mengambil manfaat (kemaslahatan)”.⁸⁵

⁸³ CEDAW (*Convention on The Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*) sebuah konvensi penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan. Pada Pasal 16 memuat tentang hukum keluarga dan perkawinan. Secara umum Pasal 16 Ayat (1) menyatakan persamaan perempuan dengan laki-laki akan dijamin terhadap hak dan tanggungjawab dalam hubungan kekeluargaan dan semua urusan mengenai perkawinan, khususnya akan menjamin beberapa hak perempuan bersama laki-laki.

⁸⁴ Jahar, Nurlaelawati dan Aripin, *Hukum Keluarga...*, 34-35.

⁸⁵ Aş-Şan'anî, *Subûl al-Salâm*, 132.

Berbincang mengenai kerancuan pencatatan perkawinan poligami penelitian ini menemukan bahwa pencatatan perkawinan pada buku akta nikah di KUA, pada kolom status suami tertulis “beristri”, dan pada status istri tertulis “kawin”, sedangkan pada kolom status suami di KTP tertulis “kawin”. Kemudian, suami menceraikan salah satu istrinya dan dia memiliki bukti cerai berupa akta cerai dari Pengadilan Agama. Akibat bercerainya suami dengan salah satu istrinya maka suami memiliki dua status yaitu, dia sebagai “duda cerai” akibat telah bercerai dengan salah satu istrinya, dan juga dia berstatus “beristri” karena dia masih terikat perkawinan dengan salah satu istrinya yang lain. Pada kurun waktu berikutnya, suami tersebut mau menikah lagi dengan memakai status “duda cerai”. Karena semua berkas nikah telah memenuhi persyaratan, tentu saja proses pelaksanaan akad nikahnya bisa berlangsung dengan lancar. Akan tetapi, terhadap kasus ini muncul kerancuan pencatatan perkawinan. Pada saat bersamaan suami itu menikah lagi dengan status “duda cerai” padahal dia masih memiliki istri sebagai akibat dari perkawinan poligami yang pernah dia lakukan. Suami tersebut melakukan pernikahan lagi tidak melalui proses sidang izin poligami di Pengadilan.⁸⁶

Temuan kasus lainnya dari penelitian ini adalah seorang suami yang sudah memiliki seorang istri melakukan poligami dengan istri keduanya dengan status jejaka. Perkawinan dengan istri keduanya itu suami membuat KTP dengan status jejaka (belum kawin). Langkah suami membuat KTP dengan status jejaka dia tempuh karena tidak ingin memberitahu istri pertama dan tidak mau repot mengajukan izin poligami ke Pengadilan Agama. Berdasarkan KTP dan surat-surat persyaratan

⁸⁶ Wawancara dengan M. Misbah, penghulu KUA Sanden, 5 Desember 2017.

menikah yang dikeluarkan Pemerintah Desa tempat dia berdomisili, perkawinan kedua ini bisa dilangsungkan dan tercatat di KUA. Dalam perjalanan waktu berikutnya, dari perkawinan mereka muncul sebuah persoalan terkait dengan data yang ada di buku nikah dan KTP. Pada perkawinan dengan istri yang kedua data tentang tahun kelahiran suami di buku nikah berbeda dengan data di KTP. Kebingungan suami ini muncul karena istri yang kedua akan melakukan pemberkasan sebagai syarat menjadi CPNS yang di dalam pemberkasan itu juga menyertakan data suami.

Akhirnya suami itu mengajukan permohonan pembetulan tahun kelahiran yang ada di buku nikah ke KUA tempat perkawinan mereka dicatatkan. Dengan didukung surat pengantar dari Pemerintah Desa setempat dan bukti-bukti lain terkait tahun kelahiran, KUA mengeluarkan surat keterangan pembetulan tahun kelahiran yang tertulis di buku nikah mereka. Langkah yang dilakukan suami tersebut berjalan lancar, perkawinan dengan istri pertama dan kedua juga berlangsung hingga penelitian ini dilakukan.⁸⁷

Melihat kasus kedua di atas, terlihat dengan jelas bahwa cara yang ditempuh oleh suami dengan memalsukan status perkawinan di KTP memunculkan kerancuan pencatatan perkawinan yang ada di KUA. Andaikata pada saat tertentu nantinya, salah satu dari istri tersebut diceraikan, suami ini akan berstatus duda cerai. Dengan status duda cerai, dia pun bisa melakukan perkawinan lagi dengan seorang perempuan tanpa harus mengajukan permohonan poligami ke Pengadilan Agama.

Temuan dua kasus di atas menggambarkan adanya celah bagi seseorang untuk melakukan sesuatu yang

⁸⁷Wawancara dengan US, pelaku poligami dengan merekayasa status di KTP pada perkawinan dengan istri kedua, 8 Desember 2017.

melanggar hukum perkawinan di Indonesia. Pada sisi yang lain, pencatatan perkawinan terhadap kasus tersebut juga menimbulkan kerancuan yang sudah seharusnya membutuhkan aturan-aturan tambahan untuk mengatasi persoalan itu. Oleh karenanya, otoritas negara untuk mengatur lebih detail pencatatan perkawinan poligami sangat diperlukan untuk mewujudkan ketertiban dan kemaslahatan masyarakat.

C. Aturan-aturan Kepenghuluan

Tugas-tugas penghulu di KUA yang sangat menonjol adalah berhubungan dengan pelaksanaan hukum perkawinan. Pembahasan terkait hukum perkawinan dan keluarga di Indonesia sudah banyak dilakukan oleh sarjana dan tokoh-tokoh Islam. Dari pembahasan-pembahasan itu kalau ditelusuri akan mengarah pada dua hal pokok. Pertama, seberapa jauh kitab suci dapat ditafsirkan kembali sesuai dengan kebutuhan masyarakat Indonesia. Kedua, sejauh mana peran negara dapat mengatur urusan-urusan perkawinan dan perceraian di kalangan umat Islam.⁸⁸

Pandangan tentang ketidaksesuaian antara Islam dan Indonesia pada umumnya berkaitan dengan ketidakadilan yang dirasakan dalam hukum Islam, terutama yang berkait dengan hak laki-laki yang secara sepihak bisa menceraikan istrinya dan ketiadaan iddah bagi laki-laki. Argumen-argumen untuk menegaskan bahwa hukum Islam itu adil secara terus-menerus dilakukan sebagai sebuah langkah rekontekstualisasi hukum Islam. Usaha utama untuk membangun sistem hukum berkarakter Indonesia telah dimulai oleh Hasbi dan Hazairin dan dilanjutkan oleh murid-muridnya telah memetik hasil

⁸⁸ John R Bowen, “Syariah, Negara, dan Norma-Norma Sosial di Perancis dan Indonesia”, dalam Dick van der Meij (ed.), *Dinamika Kontemporer dalam Masyarakat Islam* (Leiden-Jakarta: INIS, 2003), 111.

dengan lahirnya peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang perkawinan di Indonesia.

Terbitnya undang-undang yang mengatur tentang perkawinan, Peradilan Agama, zakat, wakaf, haji, jaminan produk halal, dan peraturan perundang-undangan hukum Islam lainnya menyiratkan kemenangan *de facto* pihak-pihak yang menghendaki formalisasi hukum Islam di Indonesia. Dengan demikian, negara memiliki kontrol terhadap pelaksanaan aturan-aturan tersebut.

Dalam masalah kepenghuluan negara telah mengeluarkan beberapa peraturan perundangan terkait pencatatan perkawinan.⁸⁹ Kemudian secara lebih teknis dikeluarkan juga peraturan pelaksanaannya dalam bentuk Peraturan Pemerintah, Peraturan dan Keputusan Menteri Agama, Keputusan dan Peraturan Dirjen Bimbingan Masyarakat Islam, serta Surat Edaran Menteri Agama dan Dirjen Bimbingan Masyarakat Islam.

Aturan-aturan yang dibuat pemerintah tersebut berlaku secara mengikat untuk dilaksanakan oleh penghulu dalam menjalankan tugasnya memberikan pelayanan kepada masyarakat. Pelayanan penghulu kepada masyarakat dalam masalah perkawinan ini tidak mungkin berdasarkan pada undang-undang maupun peraturan lain yang bertentangan dengan ajaran agama di negeri ini. Oleh karenanya, nilai-nilai Islam yang diundangkan dalam bentuk legislasi negara sejatinya merupakan pelaksanaan hukum Islam itu sendiri. Hal ini bisa dipahami dari proses penyusunan aturan-aturan

⁸⁹ Berkait dengan peran negara dalam mengatur tugas-tugas penghulu dapat ditelusur pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1946 tentang Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1954 tentang Penetapan Berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1946, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974, dan Kompilasi Hukum Islam buku pertama tentang Perkawinan.

perkawinan yang digali dari pendapat hukum ulama dalam kitab-kitab fikih.

Salah satu ketersediaan hukum materiil yang berkenaan dengan hukum perkawinan tertuang dalam KHI yang diundangkan berlakunya melalui Inpres Nomor 1 Tahun 1991.⁹⁰ Hukum Islam yang dituangkan melalui proses legislasi negara tersebut telah memungkinkan berlakunya hukum Islam di Indonesia secara efektif dan unifikatif. Oleh karenanya, produk hukum yang dilahirkan itu sudah semestinya juga dijadikan acuan bagi penghulu dalam pelaksanaan tugas pencatatan perkawinan di KUA.

Jika hal ini dikaitkan dengan pendapat Hazairin tentang penerapan hukum Islam di Indonesia, peran negara tidak bisa dilepaskan dalam memberlakukan hukum Islam tersebut. Langkah-langkah yang bisa dilakukan yaitu dengan menyalurkannya melalui badan legislatif, yaitu Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang kemudian dapat dibentuk undang-undang. Jalan kedua adalah menyampaikannya dalam bentuk rancangan undang-undang dimana tugas mengatur hukum Islam diberikan kepada Presiden melalui kewenangan yang dimilikinya.⁹¹

Proses transformasi hukum Islam ke dalam bentuk peraturan perundang-undangan negara ini disandarkan pada dua alasan faktual yaitu; Pertama, ajaran Islam sebagai nilai-nilai yang hidup dan diyakini oleh masyarakat. Kedua, adanya dorongan legitimasi keagamaan yang menjadi landasan teologis penganutnya untuk dilaksanakan.⁹² Secara sosiologis,

⁹⁰ Kaitan dengan hukum materiil dalam masalah perkawinan ini sebagian telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974 tentang Perkawinan.

⁹¹ Jalan kedua ini dapat kita lihat perwujudannya dengan lahirnya Kompilasi Hukum Islam. Lihat: Hazairin, *Tujuh Serangkai tentang Hukum* (Jakarta: Tintamas, 1974), 45-46.

⁹² Zaini Rahman, *Fikih Nusantara dan Sistem Hukum Nasional Perspektif Kemaslahatan Kebangsaan* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2016), 208.

penerapan hukum Islam yang dituangkan dalam bentuk perundang-undangan nasional berhadapan dengan fakta pluralitas masyarakat dan dinamika penghulu di KUA. Akibatnya, peran negara dalam mengatur tugas-tugas penghulu dalam pelaksanaan hukum materiil perkawinan yang tertuang dalam KHI belum sepenuhnya efektif.

Kehadiran KHI bisa dipahami sebagai salah satu dari empat produk pemikiran hukum Islam yang berkembang dan berlaku di Indonesia. Empat produk pemikiran hukum Islam tersebut adalah fikih, fatwa ulama, putusan pengadilan, dan perundang-undangan. KHI sebagai ijma ulama Indonesia diharapkan dapat menjadi rujukan bagi penghulu dan masyarakat dalam menyelesaikan isu-isu hukum perkawinan di KUA. Karena pada hakikatnya, KHI telah menjadi hukum positif yang berlaku dan diakui keberadaannya. Semula, hukum Islam yang tersebar dalam kitab-kitab fikih diformulasikan ke dalam bentuk kompilasi. Jadi yang terjadi sebenarnya, adalah perubahan bentuk dari beberapa pendapat ulama yang terdapat dalam kitab-kitab fikih diunifikasikan ke dalam KHI agar tidak menimbulkan disparitas penyelesaian terhadap satu persoalan hukum yang sama.⁹³

Sebagaimana telah disebutkan dalam pembahasan sebelumnya, lahirnya KHI dilegislati dengan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 kemudian ditindaklanjuti dengan Keputusan Menteri Agama Nomor 154 Tahun 1991, dan disebarluaskan melalui Surat Edaran Direktur Pembinaan Badan Peradilan Agama Islam Nomor 3694/EV/HK.003/AZ/91. Penekanan dari Instruksi Presiden tersebut adalah penyebarluasan dan dipedomani. Secara jelas tidak ada dalam instruksi itu yang menyatakan mengenai kedudukan KHI. Dari hal ini sebagian masyarakat mengatakan bahwa pemberlakuan KHI tidak mengikat, artinya masyarakat bisa menggunakan dan bisa pula tidak menggunakan KHI

⁹³ Rofiq, *Hukum Perdata Islam.*, 22.

dalam menyelesaikan persoalan-persoalan hukum perkawinan.⁹⁴

Pemahaman tersebut, menurut Abdurrahman tidak sesuai dengan latar belakang dari penetapan KHI itu sendiri. Karena itu, pengertian sebagai pedoman harus dipahami sebagai tuntutan atau petunjuk yang harus dipakai baik oleh hakim di Pengadilan Agama, penghulu di KUA maupun warga masyarakat dalam menyelesaikan sengketa mereka dalam bidang hukum perkawinan, kewarisan, dan perwakafan.⁹⁵

Keterikatan warga masyarakat dan penghulu di KUA dalam menerapkan KHI perlu dilihat dari perspektif sosiologis. Proses lahirnya KHI yang disepakati oleh ulama dan umat Islam Indonesia memiliki pengertian bahwa KHI berlaku mengikat umat Islam Indonesia untuk memedomani dan menerimanya sebagai refleksi kesadaran keberagamaan dan kesadaran hukum mereka. Hal itu dapat dipahami karena norma-norma hukum dalam KHI merupakan hukum yang digali dari sumber hukum Islam yang otoritatif dan sesuai dengan kondisi masyarakat Indonesia. Oleh karena itu, kewajiban mematuhi ketentuan-ketentuan hukum yang dibuat oleh pemerintah untuk menciptakan kemaslahatan masyarakat telah memiliki sandaran hukum yang kuat, sebagaimana tercantum dalam Q.S. an-Nisa' (4):59.⁹⁶

Dalam teori efektivitas hukum, ada tiga aspek yang menentukan pelaksanaan hukum bisa berjalan atau tidak. Ketiga aspek itu adalah *legal substance*, *legal structure*, dan *legal culture*.⁹⁷ *Legal substance* berkaitan dengan rumusan-rumusan hukum dalam undang-undang atau isi undang-

⁹⁴ *Ibid.*, 23.

⁹⁵ Abdurrahman, *Kompilasi Hukum Islam di Indonesia* (Jakarta: Akademika Pressindo, 1992), 55.

⁹⁶ Rofiq, *Hukum Perdata Islam.*, 25. Bunyi ayat 59 surah an-Nisa' adalah: "Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul(Nya), dan ulil amri di antara kamu..".

⁹⁷ Friedman, *The Legal System A Social Science Perspective*. (New York: Russel Sage Foundation, 1975), 6.

undang. Dilihat dari aspek produk hukum terkait perkawinan sebenarnya sudah ada gugusan pemikiran dan penetapan hukum Islam yang memadai dalam konteks ke-Indonesiaan. Rumusan-rumusan fikih klasik yang selama ini menjadi rujukan umat Islam Indonesia yang hanya cocok dalam konteks dan situasi pada masanya, saat ini mulai digagas untuk merumuskan fikih yang lebih sesuai dengan kondisi masyarakat Indonesia. Adanya kontekstualisasi hukum Islam dalam bidang perkawinan di Indonesia yang mewujudkan dalam bentuk Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 dan KHI, serta aturan pelaksana lainnya, merupakan salah satu upaya untuk memenuhi kebutuhan hukum bagi masyarakat Indonesia.

Legal structure adalah berkaitan dengan pelaksana atau penegak hukum. Penghulu, sebagai pelaksana hukum yang berada di jalur formal memiliki peran sangat strategis dalam menyampaikan hukum itu kepada masyarakat. Namun, sebagai penegak hukum, sebagian penghulu mengambil rujukan kitab-kitab fikih, tidak kepada KHI ketika terdapat pertentangan antara fikih dengan KHI. Dari sinilah munculnya dinamika di kalangan penghulu dalam merespons dan menyelesaikan masalah hukum perkawinan yang dihadapi. Kurang efektifnya pelaksanaan aturan-aturan perkawinan di kalangan penghulu karena KHI belum sepenuhnya dijadikan acuan dalam menyelesaikan isu-isu hukum perkawinan yang dihadapi penghulu.

Selain tersedianya produk hukum dan penegak hukum, sangat penting juga membangun budaya hukum (*legal culture*) agar peraturan-peraturan perkawinan tersebut berjalan dengan efektif. Negara dengan kewenangannya memiliki otoritas untuk mengatur lebih detail mengenai tugas-tugas penghulu di KUA. Untuk itu perlu dibuat aturan-aturan teknis untuk mengontrol dan mendukung pelaksanaan tugas-tugas penghulu di bidang perkawinan.

Sebenarnya untuk mendukung pelaksanaan KHI itu bertumpu pada hubungan yang serasi antara KHI sebagai perangkat hukum, penghulu sebagai pelaksana hukum, dan budaya masyarakat dalam melaksanakan hukum. Untuk itu agar KHI dapat berfungsi di masyarakat diperlukan pelembagaan hukum sehingga KHI menjadi bagian dari lembaga sosial. Pelembagaan di sini merupakan suatu proses dimana norma KHI itu dapat diketahui, dipahami, dinilai, dihargai, dijiwai, dan ditaati oleh masyarakat sehingga menjadi budaya hukum di masyarakat. Masyarakat akan menghargai KHI ketika mereka benar-benar yakin bahwa KHI itu menjamin kemaslahatan hidup mereka di dunia dan akhirat.

Untuk memahami lebih jauh mengenai otoritas negara terhadap penghulu, tidak bisa meninggalkan teori Weber mengenai tiga tipe otoritas: tradisional, rasional legal, dan kharismatik.⁹⁸ Teori Weber ini diletakkan dalam konteks kepemimpinan politik sehingga tipologi otoritas ini bisa digunakan untuk melihat otoritas negara terhadap penghulu terkait isu-isu hukum perkawinan sebagaimana telah disinggung pada pembahasan terdahulu.

Beranjak dari teori tersebut, otoritas negara terhadap penghulu harus dilihat sebagai fenomena sosiologis. Artinya, otoritas negara merupakan konstruksi sosial bukan konstruksi teologis. Dengan ungkapan lain dapat dikatakan bahwa persoalan otoritas negara merupakan bentuk hubungan saling mempengaruhi antara otoritas rasional legal dengan realitas sosial.

Negara dengan kewenangan yang dimiliki telah mengeluarkan aturan-aturan pelaksanaan hukum Islam yang harus dijalankan oleh penghulu. Dengan kewenangan tersebut, negara telah mengatur pelaksanaan hukum perkawinan di

⁹⁸ Friedman, *Sistem Hukum. Perspektif Ilmu Sosial*, terj. M. Khozin. (Bandung: Nusamedia, 2013), 149.

KUA. Dalam kaitan ini ada baiknya dijelaskan juga pendapat Khaled Abou al-Fadl yang memilah dua jenis otoritas menjadi otoritas yang bersifat koersif dan otoritas yang bersifat persuasif.⁹⁹ Otoritas koersif merupakan otoritas untuk mengarahkan atau memaksa orang lain untuk tunduk pada kehendaknya. Hal ini terkait dengan kekuasaan negara yang memiliki kekuatan untuk memaksa dan menghukum terhadap penghulu sebagai aparatur negara.

Adapun otoritas persuasif merupakan kemampuan untuk mengarahkan orang lain berdasarkan pada pengetahuan atau kharisma yang dimiliki pemegang otoritas. Ulama lokal sebagai representasi dari otoritas jenis ini dalam tataran praktis kadang berkontestasi kewenangan dengan penghulu. Hal ini bisa dilihat pada kasus nkah siri dan perkawinan di bawah umur seperti telah dijelaskan terdahulu.

Merujuk pada Richard Friedman,¹⁰⁰ negara dapat juga dikatakan sebagai pemangku otoritas yang memiliki kewenangan untuk mengatur tugas-tugas penghulu. Sebagai pemegang otoritas dalam hal tersebut, penghulu harus tunduk untuk melaksanakan apa yang telah ditetapkan oleh negara. Ketundukan itu tidak bersifat pribadi penghulu, melainkan ketundukan sebagai institusi KUA. Bisa saja seorang penghulu berbeda pendapat dengan pemangku otoritas, tapi ia tidak punya pilihan kecuali harus mengikuti kehendak pemangku otoritas.

Pada sisi yang lain, penghulu dihadapkan pada kontestasi kewenangan dengan pemegang otoritas yang ada di masyarakat. Dalam beberapa hal, masyarakat lebih patuh kepada pemegang otoritas yang dipandang memiliki pengetahuan dan pemahaman agama yang lebih baik.

⁹⁹ al-Fadl, *Atas Nama Tuhan.*, 37.

¹⁰⁰ Friedman dalam R. Flatham (ed.), *Concept in Social and Political Philosophy*. (New York: McMillan, 1973), 71.

Sebagaimana dijelaskan di atas, otoritas yang diperoleh dari pengetahuan dan pemahaman agama yang tinggi berbeda dengan jenis otoritas yang diperoleh karena menduduki sebuah jabatan politis tertentu. Dalam kaitan ini, masyarakat kadang lebih patuh kepada ulama lokal daripada kepada penghulu. Kondisi seperti itu semakin menempatkan penghulu pada situasi yang dilematis dalam menyelesaikan isu-isu hukum perkawinan, karena terjadi kontestasi kewenangan antara ulama lokal dengan penghulu itu sendiri. Pada tahap itulah ditempuh jalan kompromi penyelesaian dari satu persoalan yang bisa diterima oleh semua pihak.

Aturan-aturan kepenghuluan yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan perkawinan dan KHI merupakan bentuk pelaksanaan hukum Islam yang bersumber dari ajaran Islam. Lahirnya Undang-Undang Perkawinan dan KHI yang secara khusus mengatur tentang pencatatan perkawinan di Indonesia adalah rangkaian panjang dari sejarah pembaruan hukum Islam di Indonesia yang digali dari sumber-sumber agama Islam. Penyusunan KHI misalnya, melibatkan banyak pihak dan beberapa kegiatan. Dilibatkannya pihak-pihak tertentu dan kegiatan-kegiatan tersebut dimaksudkan untuk dapat menjembatani kepentingan negara dan masyarakat.

Langkah pertama yang dilakukan adalah pengkajian kitab-kitab fikih dari berbagai mazhab. Kegiatan ini melibatkan tujuh IAIN untuk melakukan kajian terhadap sejumlah 38 kitab fikih. Kitab-kitab fikih tersebut berasal dari lintas mazhab, setidaknya untuk memahami perbandingan pemikiran, dan ini tentunya sangat penting bagi perkembangan hukum Islam di Indonesia. Langkah kedua adalah mewawancarai sejumlah ulama yang memiliki kredibilitas di bidang hukum Islam. Dengan mewawancarai sejumlah ulama, kehadiran KHI dapat menghadirkan rumusan hukum yang sesuai dengan umat Islam Indonesia. Langkah

berikutnya adalah meneliti yurisprudensi sejumlah putusan Pengadilan Agama. Kemudian melakukan analisis perbandingan terhadap hukum keluarga Islam di beberapa negara Muslim lainnya. Hingga akhirnya, draf yang sudah tersusun diseminarkan dengan melibatkan sejumlah pakar hukum Islam dan organisasi Islam. Upaya pertemuan seluruh lapisan pemimpin umat Islam ketika itu merupakan wujud konsensus atau *ijma'* ulama Indonesia dalam bidang fikih sebagaimana tertuang dalam KHI.

Melihat jalan panjang dari awal hingga terwujudnya KHI dapat dikatakan bahwa KHI lebih otoritatif daripada kitab-kitab fikih klasik. KHI lahir dari rahim ulama-ulama Indonesia, yang tentu saja rumusan-rumusan hukumnya lebih sesuai dengan situasi dan kondisi masyarakat Indonesia. Dalam kaitan ini, tunduk dan patuh kepada undang-undang yang dibuat negara adalah wajib bagi warga negara sebagai perwujudan ketaatan mereka kepada Allah, Rasul, dan pemerintah (*uffi al-amr*).¹⁰¹

Selain yang terdapat dalam KHI, materi hukum perkawinan diatur juga dalam Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 11 Tahun 2007 tentang Pencatatan Pernikahan dan PMA Nomor 30 Tahun 2005 tentang Wali Hakim. Hal yang berbeda dari PMA Nomor 11 Tahun 2007 dibandingkan dengan aturan-aturan kepenghuluan sebelumnya adalah pengaturan mengenai syarat-syarat wali nikah. Dalam Pasal 18 Ayat (2) disebutkan bahwa wali nikah harus berusia sekurang-kurangnya 19 tahun. Pembatasan usia wali nikah ini pada satu sisi memberikan kepastian hukum secara definitif, tapi pada sisi yang lain memunculkan perdebatan dan kontestasi kewenangan di antara penghulu dengan ulama lokal. Sebagaimana diketahui, dalam kitab-kitab fikih tidak

¹⁰¹Selain itu, ketaatan warga negara kepada Undang-Undang yang dibuat negara juga sebagai perwujudan ketaatan mereka kepada Allah dan Rasul-Nya. Lihat: Q.S. An-Nisa (4) : 59.

disebutkan secara jelas batasan usia wali nikah ini. Perbedaan antara kitab fikih dengan PMA inilah yang dalam pelaksanaannya sering menimbulkan kontestasi antara penghulu dengan ulama lokal. Pada kasus tertentu yang kebetulan wali nikahnya belum berusia 19 tahun, penghulu akan melakukan perpindahan wali kepada wali yang memenuhi persyaratan menurut PMA itu. Namun, bagi ulama lokal yang berpegang pada ketentuan di kitab fikih menolak terhadap ketetapan yang dilakukan penghulu, dengan alasan di kitab fikih hanya disebutkan mengenai ciri-ciri seseorang telah memasuki akil balig. Jika seorang laki-laki telah memasuki usia akil balig maka ia memiliki hak dan wewenang untuk menjadi wali nikah, walaupun usianya belum 19 tahun.

Adapun PMA Nomor 30 Tahun 2005 mengatur secara khusus ketentuan mengenai wali hakim. Pada Pasal 3 disebutkan bahwa Kepala KUA dalam wilayah kecamatan yang bersangkutan bertindak selaku wali hakim bagi calon pengantin yang tidak memiliki wali nikah. Dalam ayat berikutnya disebutkan, jika Kepala KUA tidak ada atau berhalangan, maka Kepala Seksi yang membidangi Urusan Agama Islam menunjuk salah satu penghulu di wilayah itu atau yang berdekatan untuk sementara bertindak sebagai wali hakim.¹⁰²

Beralihnya wali nasab ke wali hakim disebutkan dalam PMA tersebut apabila; (1) wali nasabnya tidak memenuhi syarat, (2) mafqud atau hilang tidak diketahui keberadaannya, (3) berhalangan, (4) adhal. Khusus mengenai adhalnya wali harus melalui penetapan Pengadilan Agama yang mewilayahi tempat tinggal calon pengantin perempuan.¹⁰³ Adapun ketentuan lebih rinci dari nomor (1), (2), dan (3) tidak disebutkan dalam PMA itu. Praktik yang terjadi di kalangan penghulu ketentuan mengenai wali hakim itu nampaknya

¹⁰²Pasal 3 Ayat (1) dan (2) PMA Nomor 30 Tahun 2005.

¹⁰³Pasal 2 Ayat (1 dan (2) PMA Nomor 30 Tahun 2005.

masih juga merujuk ke PMA Nomor 2 Tahun 1987 tentang wali hakim. Mengenai ketentuan “tidak memenuhi syarat” dalam PMA tersebut merujuk dan lain-lain, sedangkan yang dimaksud “berhalangan” adalah; (1) wali nasabnya ada tetapi sedang berada dalam tahanan yang tidak dapat ditemui, (2) *masāfatul qaṣrī* atau wali nasabnya berada di tempat yang jauh dan sulit dihubungi.¹⁰⁴

Adapun mengenai wali mafqud atau wali yang tidak diketahui keberadaannya, tidak ada pengaturan yang rinci baik dalam PMA maupun dalam peraturan-peraturan lainnya. Penetapan wali mafqud biasanya berdasarkan pada pengakuan para pihak yang dikuatkan dengan surat keterangan dari pemerintah desa yang mewilayahi tempat tinggal calon pengantin perempuan. Berdasarkan surat keterangan dari desa itulah para penghulu menetapkan wali nikah bagi calon pengantin perempuan dengan wali hakim. Karena longgarnya ketentuan mengenai wali mafqud ini, maka masih sering dijumpai para pihak yang sengaja “menghilangkan” walinya. Berdasarkan pengakuan dan keterangan dari mereka bahwa walinya tidak diketahui keberadaannya, pemerintah desa mengeluarkan surat keterangan tentang wali mafqud itu. Padahal wali yang sebenarnya masih ada dan diketahui keberadaannya. Hal seperti ini sering terjadi bagi pasangan suami istri yang terjadi konflik dalam rumah tangganya. Adanya pengakuan yang mereka sampaikan itu hanya untuk mempercepat urusan administrasi mendapatkan berkas persyaratan nikah.¹⁰⁵

Pada umumnya keberadaan PMA Nomor 11 Tahun 2007 dan PMA Nomor 30 Tahun 2005 tersebut telah dijalankan dengan baik dan berlaku mengikat bagi penghulu. Bahkan secara teknis pelaksanaan tugas kepenghuluan, adanya dua PMA tersebut telah dijadikan pegangan utama bagi penghulu

¹⁰⁴Penjelasan PMA Nomor 2 Tahun 1987.

¹⁰⁵Wawancara dengan penghulu Depok Sleman, Maret 2017.

di samping Undang-Undang Perkawinan dan KHI. Namun demikian, pada beberapa kasus tertentu masih terjadi dinamika penerapan KHI dalam penyelesaian isu-isu hukum perkawinan di kalangan penghulu DIY ketika dihadapkan dengan rumusan hukum dalam kitab-kitab fikih.

Aturan kepenghuluan yang terkait dengan administrasi, kedudukan dan tugas penghulu sebagai jabatan fungsional diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 1994 tentang Jabatan Fungsional Pegawai Negeri Sipil.¹⁰⁶ Dikatakan sebagai jabatan fungsional karena, tugas, tanggungjawab, wewenang dan hak seorang Pegawai Negeri Sipil dalam satuan organisasi pelaksanaan tugasnya didasarkan pada keahlian dan atau keterampilan tertentu serta bersifat mandiri. Dalam hal ini tugas-tugas penghulu masuk ke dalam rumpun keahlian tertentu yaitu rumpun keagamaan.

Peraturan Pemerintah terkait jabatan fungsional penghulu tersebut kemudian lebih diperjelas dengan Peraturan MENPAN Nomor: PER/62/M.PAN/6/2005 tanggal 3 Juni 2005 tentang Jabatan Fungsional Penghulu dan Angka Kreditnya. Berdasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 1994 dan Peraturan MENPAN ini kemudian ditindaklanjuti dengan terbitnya Peraturan Bersama Menteri Agama dan Kepala Badan Kepegawaian Negara.¹⁰⁷ Aturan-aturan kepenghuluan ini lebih banyak mengatur tentang teknis administratif yang harus dilakukan oleh penghulu dalam menjalankan tugas pengawasan dan pencatatan perkawinan bagi umat Islam.

Dalam Peraturan MENPAN Nomor: PER/62/M.PAN/6/2005 disebutkan bahwa jabatan penghulu

¹⁰⁶PP Nomor 16 Tahun 1994 kemudian diubah menjadi PP Nomor 40 Tahun 2010 tentang Perubahan atas PP Nomor 16 Tahun 1994 tentang Jabatan Fungsional PNS.

¹⁰⁷Peraturan bersama Nomor 20 Tahun 2005 dan Nomor 14A Tahun 2005 tentang Petunjuk Pelaksanaan Jabatan Fungsional Penghulu dan Angka Kreditnya.

masuk ke dalam kelompok jabatan fungsional tertentu rumpun keagamaan. Ketentuan ini hanya mengatur mengenai kedudukan dan tugas penghulu, tidak mengatur mengenai jabatan Kepala KUA. Jadi, walaupun Kepala KUA dalam pelaksanaan tugasnya juga berfungsi sebagai penghulu, tapi ia tetap berkedudukan sebagai pejabat struktural eselon IV/a. Dampak dari adanya perbedaan jabatan itu, untuk kenaikan pangkat dan jabatan bagi penghulu melalui penetapan angka kredit, sedangkan Kepala KUA melalui kenaikan pangkat reguler. Kenaikan pangkat dengan angka kredit bisa dilakukan penghulu dalam waktu 2 tahun, sedangkan kenaikan pangkat reguler bagi Kepala KUA dilakukan dalam waktu 4 tahun.

Secara teknis administrasi pelaksanaan tugas di KUA, seorang Kepala KUA memiliki kewenangan dalam menentukan arah kebijakan pelaksanaan hukum perkawinan di wilayah kecamatan tempat dia bertugas. Artinya, dia memiliki otoritas untuk menentukan kebijakan-kebijakan pelaksanaan tugas penghulu dan pegawai lainnya di lingkungan KUA yang dia pimpin. Sehingga, dalam pelaksanaan tugas kepenghuluan seorang penghulu lebih banyak mengikuti dan menjalankan arah kebijakan yang ditetapkan oleh Kepala KUA.¹⁰⁸

Kebijakan negara yang dituangkan dalam Peraturan MENPAN yang menjadikan penghulu sebagai jabatan fungsional tersebut dimaksudkan untuk menciptakan profesionalisme penghulu. Melalui kebijakan ini para penghulu sebagai pegawai pencatat perkawinan akan termotivasi untuk bekerja secara profesional dan bertanggungjawab dalam menjalankan tugas-tugasnya. Dengan demikian para penghulu akan lebih fokus dalam pengembangan karir dan peningkatan kualitas profesionalisme PNS yang menjalankan tugas di bidang kepenghuluan. Selain itu, mereka semakin mandiri dan mampu menghadapi tuntutan

¹⁰⁸Wawancara dengan penghulu di 5 kabupaten/kota se-DIY, April-Mei 2017.

perkembangan dan dinamika masyarakat yang terus berkembang.

Pengaturan di bidang administrasi dan kedudukan penghulu terus mengalami perkembangan hingga terbitnya PMA Nomor 34 Tahun 2016 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Urusan Agama Kecamatan. PMA ini mengatur jabatan Kepala KUA yang semula sebagai pejabat struktural menjadi jabatan fungsional penghulu yang diberi tugas tambahan sebagai Kepala KUA.¹⁰⁹

Di samping itu, otoritas negara dalam mengontrol tugas-tugas penghulu sangat kelihatan juga dalam isu-isu gratifikasi yang dialami penghulu di KUA. Di penghujung tahun 2012 isu ini menjadi viral ketika M. Jasin selaku Inspektur Jenderal Kementerian Agama mengungkapkan telah terjadi pungutan liar (pungli) 1,2 triliun di KUA. Pernyataan ini didasarkan pada hasil survei yang dilakukan oleh KPK ketika dia menjabat sebagai wakil ketua. Angka 1,2 triliun diperoleh dengan asumsi jumlah perkawinan yang dicatatkan di KUA per tahun sebanyak 2,5 juta dan biaya yang dipatok 500 ribu rupiah setiap satu peristiwa nikah.¹¹⁰

Pernyataan Jasin yang dikutip oleh sejumlah media tersebut membuat heboh aparatur Kementerian Agama dan menempatkan penghulu di KUA pada situasi yang sangat menyedihkan. Profesi penghulu tidak lagi dipandang sebagai profesi yang sakral, bahkan tak sedikit hujatan, hinaan, cemoohan yang dialamatkan kepada penghulu dan keluarganya tanpa bisa melakukan pembelaan. Penghulu tetap pada posisi untuk tetap terus melakukan tugas-tugasnya dengan kesabaran dan mengedepankan akhlak yang baik.

Respons dan tanggapan pun bermunculan dari pihak yang mendukung dan pihak yang melakukan klarifikasi terhadap

¹⁰⁹ Pasal 6 Ayat (1) dan (2) PMA Nomor 34 Tahun 2016.

¹¹⁰ Duh! Pungli di KUA Bisa Capai Rp 1,2 Triliun/Tahun, <https://news.detik.com/berita/2126906/duh-pungli-di-kua-bisa-capai-rp-12-triliuntahun>, diakses 18 Februari 2017.

pernyataan itu. Dari pihak yang mendukung, pada umumnya membenarkan adanya praktik pungli yang terjadi di KUA. Namun Direktur Jenderal Bimas Islam, Abdul Jamil keberatan jika penghulu di KUA dikatakan melakukan korupsi secara ilegal. Pemberian uang pengganti transpot yang diberikan kepada penghulu adalah wajar sebagai ucapan terima kasih dari masyarakat.¹¹¹ Kesimpulan pernyataan Jasin menafikan realitas sebagian besar masyarakat Indonesia adalah kalangan menengah ke bawah yang tinggal di pedesaan dan daerah terpencil yang tidak akan mampu membayar uang sebesar itu. Menjadi tidak adil kalau angka tersebut mengambil sampel tarif biaya nikah di kota-kota besar yang secara sosio kultural berbeda dengan masyarakat pedesaan.

Tidak sekedar hujatan yang diterima oleh penghulu, lebih jauh dari itu seorang Kepala KUA di Kediri harus berurusan dengan hukum terkait dengan isu pungli itu. Romli, Kepala KUA kota Kediri yang diduga menerima gratifikasi senilai Rp. 195 ribu harus menjalani hukuman di penjara. Tentu saja kejadian ini membuat dilema pelaksana pernikahan di KUA.¹¹² Di satu sisi penghulu tetap harus menjalankan tugasnya memberikan pelayanan kepada masyarakat, pada sisi yang lain penghulu dihantui ketakutan harus berurusan dengan hukum. Ketakutan ini sangat beralasan karena pada saat itu regulasi yang mengatur tentang biaya pencatatan nikah masih memungkinkan seorang penghulu terjebak pada arus utama wacana gratifikasi. Hal yang paling memungkinkan bagi penghulu saat itu adalah menghimbau masyarakat untuk tidak melaksanakan perkawinan di luar kantor serta di luar jam

¹¹¹ Dirjen Bimas Islam: Uang Terimakasih Wajar, [https://www.liputan6.com/news/read/](https://www.liputan6.com/news/read/dirjen-bimas-islam-uang-terimakasih-wajar)

dirjen-bimas-islam-uang-terimakasih-wajar, diakses 18 Februari 2017.

¹¹² Kasus Gratifikasi Kepala KUA Kediri Jadi Momok Penghulu, <https://www.liputan6.com/news/read/779513/kasus-gratifikasi-kepala-kua-kediri-jadi-momok-penghulu>, diakses 18 Februari 2017.

kerja. Bahkan ada beberapa kalangan penghulu tidak mau melayani pelaksanaan akad nikah di luar kantor KUA.¹¹³

Ternyata himbauan dan sikap penghulu mendapatkan tanggapan yang kurang baik dari masyarakat. Masyarakat tetap menginginkan pelaksanaan perkawinan diadakan di luar kantor seperti biasanya, dan bahkan masyarakat sama sekali tidak peduli dengan urusan KPK yang membidik penghulu dengan isu gratifikasi. Menghadapi situasi yang demikian, tidak ada pilihan lain bagi penghulu untuk tetap mengedepankan pelayanan dan menolak pemberian apapun dari masyarakat terkait pelaksanaan perkawinan. Cara seperti ini ternyata juga memunculkan suara-suara sumbang dari sebagian masyarakat. Penghulu yang tidak lagi mau menerima pemberian dari *ṣāhibul hājat* menganggap penghulu sombong dan tidak mau menghargai masyarakat. Lagi-lagi penghulu dihadapkan pada situasi yang sangat sulit.¹¹⁴

Konsolidasi antar penghulu dalam menghadapi isu gratifikasi ini tidak hanya dilakukan pada level daerah. Pada skala nasional para penghulu bergerak melakukan konsolidasi untuk menyatukan profesi penghulu. Dari sinilah lahirlah Asosiasi Penghulu Republik Indonesia (APRI) yang terus melakukan komunikasi secara intens dengan pihak-pihak terkait dalam menyelesaikan kemelut yang dihadapi penghulu.¹¹⁵

¹¹³ Puluhan Warga Geruduk Kejari Tuntut Penghulu Kota Kediri Dibebaskan, <https://news.detik.com/jawatimur/2443123/puluhan-warga-geruduk-kejari-tuntut-penghulu-kota-kediri-dibebaskan>, diakses 19 Februari 2017.

¹¹⁴ Dalam tradisi masyarakat pemberian amplop sebagai ucapan terima kasih kepada penghulu sebagai sesuatu yang wajar, <http://www.suamerdeka.com/v1/index.php/read/cetak/>

2013/12/16/246376/Amplop-Si-Penjerat-Penghulu, diakses 19 Februari 2017.

¹¹⁵ Perwakilan penghulu dari berbagai daerah yang tergabung dalam APRI melakukan pertemuan dengan Menteri Agama membahas kemelut yang terjadi pada penghulu. Bahkan terhitung 1 Januari 2014 APRI menyatakan tidak lagi melayani pencatatan perkawinan di luar kantor.

Di DIY pada tahun 2010 jauh sebelum M. Jasin melontarkan isu pungli dan gratifikasi di KUA, jajaran Kanwil Kementerian Agama DIY telah memulai reformasi birokrasi KUA untuk tidak lagi menarik biaya nikah melebihi 30 ribu rupiah sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2004. Namun terkait pemberian uang tambahan dari masyarakat sebagai pengganti transpot masih diterima oleh penghulu.

Waktu terus bergulir, perbincangan terkait isu gratifikasi mendapatkan perhatian tidak hanya dari Kementerian Agama, akan tetapi juga dari kementerian atau lembaga terkait lainnya. KPK dengan tegas melarang penghulu menerima pemberian uang tambahan dari biaya nikah yang telah ditetapkan. Jajaran pejabat Kementerian Agama secara intens melakukan kajian terkait formulasi biaya nikah dan jasa profesi serta transpot penghulu.¹¹⁶ Setelah dilakukan kajian terkait opsi penyelesaian isu-isu gratifikasi di KUA maka keluarlah PP Nomor 19 Tahun 2015 yang menetapkan biaya nikah sebesar 600 ribu rupiah jika pelaksanaan akad nikah dilakukan di luar kantor baik pada jam kerja maupun di luar jam kerja. Sedangkan untuk pelaksanaan akad nikah di dalam kantor ditetapkan nol rupiah. Dengan formula ini KPK dan Kementerian Agama akhirnya menyepakati tentang larangan penghulu untuk menerima amplop atau uang tanda terima kasih terkait tugasnya sebagai pencatat nikah.

Dari biaya nikah sebesar 600 ribu rupiah itu, sebagian adalah untuk membayar jasa profesi dan uang transpot penghulu. Besarannya ditetapkan sesuai dengan tipe KUA

Lihat, <https://www.nahimunkar.org/penghulu-tidak-melayani-pernikahan-di-luar-kua-muali-1-januari-2014/>, lihat juga, <https://www.jpnn.com/news/penghulu-minta-perlindungan>, diakses, 19 Februari 2017.

¹¹⁶ Inspektorat Jenderal Kementerian Agama menawarkan 8 opsi sebagai jalan yang bisa ditempuh mengatasi permasalahan biaya nikah. Lihat, Moch. Jasin, *Biaya Nikah Problematika dan Solusi* (Jakarta: Itjen News, 2013), 21-26.

yang ada. Di wilayah DIY, hanya ada dua tipe KUA yaitu tipe B dan C. Masuk dalam kelompok tipe B adalah KUA yang jumlah peristiwa nikahnya 50 sampai 100 pasang tiap bulannya, sedangkan tipe C adalah kurang dari 50 pasang peristiwa nikah. Untuk tipe B jasa profesi penghulu ditetapkan sebesar 150 ribu rupiah tiap peristiwa nikah di luar kantor, sedangkan tipe C sebesar 175 ribu rupiah. Adapun uang transpot untuk tipe B dan C besarnya sama yaitu 100 ribu rupiah tiap melaksanakan akad nikah di luar kantor.

Dengan PP Nomor 19 Tahun 2015 sudah tidak ada alasan lagi bagi penghulu untuk menarik biaya lebih dari yang sudah ditetapkan. Dan juga tidak boleh lagi menerima pemberian uang tambahan sebagai pengganti transpot. Pelanggaran terhadap ketentuan ini diancam dengan pidana karena dianggap menerima gratifikasi sebagaimana diatur dalam Pasal 12 B Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.¹¹⁷

Munculnya peraturan biaya nikah yang baru tersebut membawa angin baru bagi penghulu di KUA untuk bekerja lebih tenang karena tidak lagi dihantui kebingungan dalam menghadapi dan melayani masyarakat. Kementerian Agama terus melakukan edukasi kepada masyarakat untuk tidak lagi memberikan uang tambahan kepada penghulu yang menghadiri akad nikah.¹¹⁸ Walaupun sudah tertulis dengan sangat jelas di setiap KUA tentang biaya nikah dan penghulu juga memberikan penjelasan untuk tidak lagi memberikan tambahan uang transpot.

¹¹⁷ Dalam pasal tersebut disebutkan bahwa gratifikasi meliputi pemberian uang, komisi, pinjaman tanpa bunga, tiket perjalanan, dan fasilitas lainnya terhadap pegawai negeri atau penyelenggara negara terkait jabatannya. Ancaman hukumannya pidana penjara seumur hidup atau penjara paling singkat empat tahun dan paling lama 20 tahun dan denda paling sedikit 200 juta rupiah dan paling banyak satu miliar rupiah.

¹¹⁸ Bidang Urais dan Binsyar Kanwil Kementerian Agama DIY melakukan sosialisasi tentang biaya nikah kepada Perangkat Desa se-DIY bertempat di Kementerian Agama Kabupaten/Kota pada bulan April 2017.

Dalam forum rapat koordinasi tingkat kecamatan yang juga dihadiri oleh penghulu atau Kepala KUA, sosialisasi terkait biaya nikah tersebut terus dilakukan. Bahkan melalui jalur pertemuan-pertemuan yang diadakan oleh Kepala Desa dan Dusun, sosialisasi terkait hukum perkawinan dan biaya nikah juga dilakukan oleh penghulu. Tidak hanya melalui jalur-jalur sosialisasi kepada masyarakat umum, hal yang lebih khusus lagi disampaikan langsung kepada calon pengantin dan wali nikahnya pada saat mendaftar di KUA.¹¹⁹

Walaupun sosialisasi telah dilakukan melalui beberapa jalur tersebut, temuan di lapangan masih ada saja yang memberikan uang transport kepada penghulu. Namun demikian, semua penghulu di DIY berkomitmen untuk tidak lagi menerima pemberian uang tambahan itu. Jika memungkinkan dikembalikan pada saat itu juga sambil memberikan penjelasan terkait tugasnya yang tidak boleh menerima pemberian itu. Namun jika penolakan itu tidak bisa dilakukan oleh penghulu karena alasan-alasan psikologis, pada awal-awal perubahan regulasi biaya nikah, uang tambahan itu tetap diterima dan kemudian dilaporkan ke KPK. Bahkan jauh sebelumnya, pada tahun 2014 tiga orang penghulu di Bantul yaitu, Mukhibin, Samanto, dan Mahfudz Tsani Hadi Santoso mendapatkan penghargaan dari KPK sebagai pejabat penghulu yang telah melaporkan gratifikasi ke KPK.¹²⁰

Pada tahun 2018 tercatat salah seorang penghulu KUA Imogiri Bantul, Samanto dengan 38 kali laporan ke KPK menduduki peringkat keempat pejabat yang paling banyak melaporkan gratifikasi ke KPK.¹²¹ Sampai penelitian ini

¹¹⁹ Pada saat calon pengantin dan wali nikahnya mendaftar di KUA, semua penghulu menyampaikan kepada mereka untuk tidak memberi uang transport kepada penghulu. Hasil FGD Pokja Penghulu Kabupaten Bantul, April 2017.

¹²⁰ *Kedaulatan Rakyat*, tanggal 4 Desember 2014, 6.

¹²¹ Abdurrahman Muhamad Bakri, penghulu KUA Trucuk Klaten mendapatkan penghargaan dari KPK dan Kemenag sebagai peringkat pertama yang melaporkan gratifikasi ke KPK, sedangkan Samanto

dilakukan, regulasi yang berkait dengan biaya nikah ini sangat efektif dalam mengontrol tugas-tugas penghulu untuk tidak lagi menerima gratifikasi yang diberikan oleh masyarakat.

Dari paparan di atas terlihat, kontrol negara terhadap penghulu terkait dengan kedudukan, tugas dan fungsi administrasi perkawinan telah berjalan dengan baik melalui beberapa peraturan yang ada. Namun pada sisi yang lain terkait dengan acuan hukum materiil hukum perkawinan, walaupun sudah dibuat Kompilasi Hukum Islam belum sepenuhnya bisa dilaksanakan oleh penghulu. Adanya dinamika penghulu dalam penyelesaian isu-isu hukum perkawinan semakin memperkuat pandangan bahwa negara belum sepenuhnya mampu berperan dalam mengontrol tugas-tugas penghulu di bidang materiil hukum perkawinan melalui peraturan perundang-undangan yang ada. Hal itu terjadi disebabkan oleh sebagian penghulu melakukan penyelesaian isu-isu hukum perkawinan dengan merujuk kepada kitab-kitab fikih daripada KHI sebagai salah satu wujud fikih yang dirumuskan oleh ahli hukum Islam di Indonesia. Sementara sebagiannya lagi, penghulu menggunakan KHI sebagai rujukan penyelesaian isu-isu hukum perkawinan yang dihadapinya.

BAB V

FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI DINAMIKA PENYELESAIAN HUKUM PERKAWINAN DI KALANGAN PENGHULU DIY

Pada bab ini akan dijelaskan mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi dinamika penyelesaian isu-isu hukum perkawinan di kalangan penghulu DIY. Dinamika penyelesaian terhadap beberapa isu hukum perkawinan sebagai akibat adanya disparitas rujukan hukum di kalangan penghulutersebut tentu saja tidak bisa dilepaskan dengan perubahan-perubahan yang terjadi di lingkungan sosialnya. Melalui interaksi dengan lingkungan sosial akan terlihat faktor-faktor yang mempengaruhi perubahan sikap penghulu dalam penyelesaian persoalan-persoalan hukum perkawinan yang dihadapi. Pengalaman menghadapi kasus-kasus hukum perkawinan misalnya, berdampak pada keputusan pelaksanaan pencatatan perkawinan sebagai tugas utama penghulu di KUA. Pola ini bisa dilihat dari dinamika penghulu di daerah penelitian yang secara faktual memiliki kultur dan tradisi keagamaannya masing-masing. Adapun faktor-faktor yang mempengaruhi cara pandang penghulu dalam penyelesaian isu-isu hukum perkawinan itu akan dijelaskan dalam pembahasan berikut ini.

A. Pengalaman Bekerja dan Sumber Pengetahuan Penghulu

Pengalaman bekerja penghulu yang dimaksud dalam pembahasan ini adalah merujuk pada pengertian pengalaman penghulu dalam menangani kasus-kasus hukum perkawinan di KUA. Adapun yang dimaksud sumber pengetahuan berupa pengetahuan penghulu yang diperoleh tidak semata dari pendidikan formal, tapi juga pengetahuan yang diperoleh penghulu dari pendidikan-pendidikan non formal. Faktor

pengalaman bekerja dan sumber pengetahuan yang mereka dapatkan memiliki andil dalam pola penyelesaian isu-isu hukum perkawinan yang mereka dihadapi.

Biasanya, seorang penghulu senior memiliki pengalaman menyelesaikan kasus hukum perkawinan lebih banyak dibandingkan dengan penghulu yunior. Semakin lama seorang penghulu bekerja di KUA, ia memiliki lebih banyak kesempatan mendapatkan pengalaman menghadapi dan menyelesaikan kasus-kasus hukum perkawinan yang dihadapi. Hal ini berdampak pada perbedaan pola penyelesaian masalah hukum perkawinan antara penghulu senior dan yunior. Dalam kaitan itu, penghulu yunior belajar dari seniornya melalui konsultasi, atau melihat secara langsung bagaimana seniornya menyelesaikan persoalan hukum perkawinan yang dihadapinya. Kesempatan penghulu untuk mendapatkan pelatihan-pelatihan yang berkaitan dengan kepenghuluan, workshop, seminar, diskusi, dan pendidikan non formal lainnya semakin memperkaya wawasan penghulu dan mewarnai dinamika penyelesaian isu-isu hukum perkawinan yang dihadapinya.

Dengan kondisi lingkungan masyarakat DIY yang heterogen, memungkinkan penghulu tidak hanya belajar di kantornya. Mereka juga bisa melakukan diskusi-diskusi melalui forum yang dibentuk oleh penghulu sebagai salah satu kegiatan informal. Melalui forum-forum diskusi dan pemecahan kasus dari masalah-masalah yang dihadapi memberikan kontribusi positif dalam membangun cara pandang penghulu untuk menyelesaikan persoalan-persoalan hukum perkawinan. Aktivitas dan pergaulan penghulu dengan literatur serta didukung dengan interaksi personal semakin memperkuat kemampuan akademik dan sosial yang lebih baik bagi penghulu.

Pendidikan non formal yang biasanya didapatkan penghulu dapat disebutkan di sini, secara berjenjang Balai

Diklat Keagamaan Kementerian Agama mengadakan diklat bagi penghulu, baik dilaksanakan langsung di Balai Diklat maupun yang dilaksanakan di daerah. Diklat yang dilaksanakan di Balai Diklat mengikutsertakan perwakilan penghulu dari berbagai daerah, sedangkan diklat yang dilaksanakan di daerah pesertanya adalah penghulu dalam satu kabupaten atau provinsi. Diklat peningkatan kompetensi penghulu yang dilaksanakan oleh Balai Diklat ini sangat membantu penghulu dalam menambah wawasan dan penguasaan teknis tugas-tugas kepenghuluan. Melalui diklat ini, di samping penghulu mendapatkan tambahan pengetahuan di bidang-bidang teknis kepenghuluan juga secara langsung ia bisa berinteraksi dengan penghulu lainnya di luar DIY. Dari interaksi dengan penghulu lainnya itu sering didapat pengalaman-pengalaman baru penyelesaian kasus hukum perkawinan yang sebelumnya ia sendiri belum pernah mengalaminya.

Pada umumnya, calon penghulu untuk diangkat ke dalam jabatan fungsional penghulu harus memiliki sertifikat telah lulus diklat sebagai calon penghulu. Bagi yang telah menduduki jabatan fungsional penghulu diberikan diklat-diklat peningkatan kompetensi dan manajerial sebagai penghulu atau Kepala KUA.¹ Diklat-diklat semacam ini tidak hanya dilaksanakan di Balai Diklat, tetapi juga dilaksanakan di daerah yang berupa DDTK atau DDWK. Salah satu keuntungan diklat dengan pola DDTK atau DDWK semua peserta dalam satu angkatan berasal dari satu daerah, baik satu kabupaten/kota maupun satu wilayah provinsi. Dengan pola seperti itu, biasanya dalam satu angkatan diklat lebih banyak mengikutsertakan peserta dalam satu wilayah kerja dibandingkan ketika diklat diadakan di Balai Diklat. Diklat

¹ Kegiatan diklat seperti ini secara rutin dilaksanakan pada tahun 2010-2013. Khusus untuk diklat calon penghulu, penelitian ini mencatat terakhir dilaksanakan pada tanggal 07-29 Agustus 2017 di Balai Diklat Keagamaan Semarang.

penghulu yang diadakan langsung di Balai Diklat, dalam satu angkatan biasanya hanya mengikutsertakan 2-3 orang peserta dari masing-masing kabupaten/kota.

Diklat peningkatan kompetensi ini tidak hanya dilakukan oleh Balai Diklat. Secara berjenjang dan rutin Seksi Bimas Islam Kabupaten/Kota sebagai atasan langsung penghulu dan Kepala KUA juga mengadakan pembinaan teknis dan diskusi-diskusi seputar pelaksanaan tugas kepenghuluan. Begitu juga kanwil Kemenag DIY juga melakukan bimbingan teknis dan pembinaan kepenghuluan, serta sosialisasi terkait dengan beberapa kebijakan kepenghuluan lainnya.

Di masing-masing kabupaten/kota juga sudah terbentuk kelompok kerja (Pokja) penghulu yang rutin setiap satu bulan sekali mengadakan pertemuan. Dalam pertemuan tersebut diisi dengan kegiatan diskusi-diskusi seputar tugas-tugas kepenghuluan dan persoalan-persoalan yang berkaitan dengan hukum perkawinan. Bertindak selaku pemateri di samping dari anggota pokja, juga sering mendatangkan narasumber dari luar. Biasanya, narasumber yang diundang berasal dari pejabat Kementerian Agama Kabupaten, Kanwil Kementerian Agama, Pengadilan Agama, dan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil. Dalam pertemuan tersebut persoalan-persoalan yang dihadapi penghulu didiskusikan, dan jika pemecahan persoalan itu melibatkan instansi atau dinas lainnya dibuat kesepakatan-kesepakatan teknis dengan tetap mengacu kepada aturan-aturan yang berlaku.

Pelatihan dan pendidikan yang diadakan di luar Kementerian Agama juga sering melibatkan penghulu. Salah satunya adalah untuk menambah wawasan penghulu di bidang fikih dan HAM pada tanggal 5-6 November 2015 diadakan TOT (*Training of Trainer*) oleh Pascasarjana UIN Sunan Kalijaga bekerjasama dengan Norwegian Centre for Human Right (NCHR) kepada 10 orang penghulu dan Kepala KUA. Rancangan kegiatan yang bertajuk TOT fikih dan HAM ini

bertujuan memberikan pemahaman kepada peserta tentang HAM dalam perspektif fikih: Fikih Minoritas, Fikih Politik Islam, Fikih Perempuan, Fikih Jinayah, Fikih Ekonomi, Fikih Jihad, dan Fikih Lingkungan.² Kesadaran akan fikih yang mengedepankan penghormatan terhadap HAM merupakan sesuatu yang penting sebagai upaya mengejewantahkan nilai-nilai Islam yang *rahmatan lil-‘ālamīn*. Kemudian dari 10 orang ini melakukan diseminasi kepada pegawai KUA dan penghulu di kabupaten Sleman, Bantul, Kulon Progo, Gunungkidul, dan Kota Yogyakarta.³

Salah satu penghulu yang mendapatkan pelatihan ini menuturkan, TOT yang diadakan oleh Pascasarjana UIN Sunan Kalijaga tersebut telah membuka wacana baru dalam melihat fikih dari perspektif HAM. Pemahaman fikih semacam itu sangat dibutuhkan oleh penghulu agar pelaksanaan hukum perkawinan di KUA bisa berjalan dengan baik dalam prinsip-prinsip berkeadilan. Di samping itu, dengan pelatihan tersebut, bisa membekali penghulu dalam memahami fikih kontemporer seiring dengan dinamika dan perkembangan masyarakat yang terus berubah.⁴

Fasilitator kegiatan itu secara khusus dilatih dan diberikan bimbingan teknis yang diadakan oleh Kementerian Agama. Bimbingan teknis untuk membekali penghulu dalam program ini diadakan oleh Direktorat Jenderal Bimas Islam Jakarta dan juga Bidang Urais dan Binsyar Kanwil Kemenag DIY. Bimtek fasilitator ini diperlukan untuk memberikan

² Pelatihan TOT (Trainer of Trainers) Fikih dan HAM, <http://kuakalasan.blogspot.com/2015/11/pelatihan-tot-trainer-of-trainers-fikih.html>, diakses 4 April 2017.

³ Pelaksanaan di Sleman pada tanggal 23 November 2015, Bantul 24 November 2015, dan Kulon Progo 26 November 2015. Sedangkan untuk kota Yogyakarta dan Kabupaten Gunungkidul dilaksanakan pada bulan November 2016.

⁴ Wawancara dengan Muhammad Iksan salah satu peserta TOT Fikih dan HAM, Maret 2017. Kebetulan penulis juga berkesempatan menjadi peserta kegiatan tersebut.

perspektif baru dalam memahami relasi antara suami dan istri, yaitu sebuah perspektif pemahaman fikih dengan prinsip kesalingan dan kesetaraan. Dengan pemahaman fikih dengan prinsip kesalingan antara suami istri diharapkan pasangan pengantin dalam menjalani kehidupan rumah tangganya dengan komitmen yang dibangun dan ditaati bersama. Penghulu yang telah mengikuti bimtek ini selanjutnya menjadi fasilitator dalam pelaksanaan bimbingan perkawinan yang diadakan oleh KUA atau Kementerian Agama Kabupaten/Kota.⁵

Semua materi dalam Bimwin disampaikan oleh penghulu yang sudah mengikuti dan lulus dalam bimbingan teknis fasilitator. Kepada peserta diberikan buku bacaan mandiri, dan setelah berakhirnya bimbingan diberikan sertifikat sebagai bukti telah mengikuti bimbingan perkawinan. Dalam pelaksanaannya, bimbingan dengan pola baru ini mendapat tanggapan positif dari peserta. Pada umumnya mereka senang dan merasakan manfaat dari bimbingan itu. Bahkan ada juga dari mereka yang mengusulkan agar waktunya bisa ditambah.⁶ Melihat respons peserta dan keseriusan program bimbingan ini, tentu saja juga memacu penghulu untuk terus meningkatkan kemampuannya dalam penguasaan masalah-masalah rumah tangga khususnya, dan masalah-masalah hukum perkawinan pada umumnya.

Di luar forum-forum resmi yang diadakan oleh Kementerian Agama tersebut, pada forum-forum informal penghulu di DIY juga sering terlibat dalam pelatihan-pelatihan yang bertemakan perempuan dan gender. Lembaga-

⁵ Bimtek fasilitator bimbingan perkawinan yang dilaksanakan oleh Direktorat Jenderal Bimas Islam Jakarta memasuki angkatan X dilaksanakan di Makassar tanggal 22-26 April 2018, dan yang dilaksanakan oleh Bidang Urais dan Binsyar Kanwil Kemenag DIY baru angkatan I pada tanggal 14-18 April 2018.

⁶ Wawancara dengan salah satu peserta Bimbingan Perkawinan angkatan pertama di Kabupaten Bantul, Sleman, dan Kota Yogyakarta, Oktober 2017.

lembaga semacam Rifka An-Nisa, Pusat Studi Wanita, PKBI, dan Lembaga Swadaya Masyarakat lainnya turut memberikan andil yang cukup besar kepada penghulu dalam menghadapi persoalan-persoalan hukum perkawinan dari perspektif gender. Di tingkat kecamatan, para penghulu juga banyak terlibat di kegiatan-kegiatan pemberdayaan masyarakat yang digagas oleh forum pimpinan di tingkat kecamatan. Dari kegiatan-kegiatan tersebut penghulu dibekali dengan wawasan-wawasan baru dan hal-hal teknis dalam menghadapi persoalan-persoalan sosial kemasyarakatan.⁷

Pengalaman bekerja dalam menghadapi kasus-kasus hukum perkawinan ditambah dengan diklat dan bimbingan teknis yang dimiliki penghulu membangun atmosfir akademik yang mendukung untuk menyelesaikan isu-isu hukum perkawinan yang dihadapi penghulu di DIY. Keragaman cara pandang yang terjadi di kalangan penghulu pada satu sisi membawa dampak positif tersendiri. Hal ini bisa dilihat bagaimana penghulu merespons dan menyelesaikan persoalan-persoalan hukum perkawinan di KUA dengan cara-cara kompromistis. Jalan itu ditempuh ketika ada pertentangan-pertentangan hukum antara kitab fikih di satu sisi dan KHI pada sisi yang lain, penyelesaiannya mengarah pada penyelesaian yang damai dengan tidak menabrak aturan-aturan syariat maupun perundang-undangan yang berlaku. Situasi seperti ini secara tidak langsung akan membentuk karakter penghulu yang memiliki kemampuan analisis tinggi terhadap persoalan-persoalan hukum perkawinan yang dihadapi.

Keluasan pengetahuan yang diperoleh penghulu melalui pengalaman bertugas memiliki peran dalam pengambilan keputusan penghulu untuk menyelesaikan isu-isu hukum perkawinan yang dihadapi. Merujuk pada perubahan

⁷ Secara periodik Pokja Penghulu di DIY dalam kegiatan-kegiatannya menghadirkan narasumber dari lembaga-lembaga ini.

konstruksi hukum Imam Syafi'i dari *qaul qadīm* ketika berada di Irak ke *qaul jadīd* saat berada di Mesir, tidak semata-mata karena faktor berubahnya tempat tetapi juga dipengaruhi oleh pengetahuan baru yang diperoleh Imam Syafi'i pada saat itu.⁸

Ketika di Irak, Imam Syafi'i banyak mendapatkan pendidikan dari ulama Irak dan mengambil pendapat berdasar *ar-ra'yu*. Namun pada saat berada di Mesir, Imam Syafi'i banyak berinteraksi dengan ulama dan masyarakat yang didominasi merujuk kepada pendapat Imam Malik. Dalam perjalanan intelektualitasnya tersebut, Imam Syafi'i mengubah pendapatnya dari *qaul qadīm* yang banyak berdasarkan *ar-ra'yu* kepada *qaul jadīd* yang bercorak hadis.⁹

Keluasan dan sumber pengetahuan penghulu DIY dalam penyelesaian persoalan-persoalan hukum perkawinan dapat juga didapatkan melalui interaksi dengan penghulu di luar wilayah kerjanya yang dapat dipantau melalui jejaring sosial seperti *facebook*, *twitter*, *yahoo messenger*, *whatsapp*, *line*, *instagram*, dan lainnya. Penghulu, saat ini tidak bisa lagi disamakan dengan penampilan yang *ndeso* dengan kopyah yang lusuh. Penghulu sudah memasuki 'dunia baru' yang juga dialami oleh pegawai di instansi-instansi lainnya, yaitu inovasi pelayanan melalui pemanfaatan teknologi informasi. Semua itu tidak bisa dilepaskan dari dampak kemajuan teknologi informasi yang terjadi belakangan ini.

Seluruh perubahan itu telah membawa implikasi mendalam dalam tatanan tugas-tugas penghulu di berbagai daerah. Penghulu di daerah yang selama ini sulit dijangkau dengan perjalanan darat, saat ini tidak lagi mengalami kesulitan untuk melakukan komunikasi dengan penghulu lainnya di luar teritorial wilayahnya. Mereka bisa dengan mudah saling tukar informasi, berdiskusi, dan belajar bersama

⁸ Yusuf al-Qardhawi, *Faktor-Faktor Pengubah Fatwa* (Jakarta: Pustaka Al-Kautsar, 2009), 95.

⁹ Badri Khairuman, *Hukum Islam dalam Perubahan Sosial* (Bandung: Pustaka Setia, 2010), 44-45.

terkait persoalan-persoalan hukum perkawinan yang dihadapi. Persoalan-persoalan teknis pelayanan di KUA maupun persoalan-persoalan yang berkait dengan fikih dan peraturan perundangan lainnya bisa didiskusikan dalam forum-forum online tersebut. Ada kerjasama yang baik, saling membantu dan satu kesamaan pandangan untuk memberikan layanan yang terbaik kepada masyarakat.

Tersedianya grup-grup diskusi seputar hukum Islam di Facebook telah memungkinkan seorang penghulu mengakses informasi dari manapun dia berada. Informasi yang diperoleh tidak lagi dibatasi oleh ruang dan waktu. Ketika seorang penghulu menghadapi sebuah persoalan hukum perkawinan yang tidak bisa diselesaikan di internal kantornya, seketika itu juga dapat didiskusikan di grup-grup facebook yang diikuti. Tidak butuh waktu yang lama untuk mendapatkan pembahasan dan penyelesaian dari persoalan yang ditanyakan. Melalui media itulah penghulu semakin mendapatkan pengalaman dari penghulu lainnya yang berada jauh dari daerah tugasnya.

Diskusi-diskusi persoalan hukum Islam dan tugas-tugas pelayanan di KUA banyak dilakukan penghulu melalui forum-forum online media sosial. Forum diskusi yang sering menjadi ajang diskusi online adalah Forum Komunikasi Operator Simkah, Diskusi Hukum Islam, Lesehan Operator Simkah, Diskusi Hukum Kantor Urusan Agama, Komunitas Staf-staf Kementerian Agama, Forum Komunikasi Kepala KUA, KUA se Indonesia, dan Komunitas SIMBI (Sistem Informasi Manajemen Bimas Islam). Bahkan juga penghulu banyak tergabung di forum-forum diskusi online dalam area yang lebih kecil antar kabupaten. Media yang digunakan tidak hanya melalui facebook, tapi juga melalui media sosial lainnya, seperti whatsapp, line, dan twitter. Melalui jejaring sosial ini sangat memungkinkan bagi penghulu untuk mendapatkan wawasan hukum baru dari penghulu yang

tersebar di luar daerahnya. Dengan wawasan baru tersebut semakin memperkaya dinamika penyelesaian isu-isu perkawinan yang dihadapi.

Interaksi dan dinamika penghulu di forum-forum diskusi online salah satunya dapat dilihat di grup Diskusi Hukum Kantor Urusan Agama yang ada di facebook. Di forum ini persoalan-persoalan hukum perkawinan baik yang berkaitan dengan materi dan teknis pelaksanaan tugas-tugas penghulu didiskusikan. Materi hukum perkawinan yang berada dalam ranah fikih tentu saja selalu menampilkan berbagai pendapat dari imam mazhab. Begitu juga yang berkait dengan tugas-tugas teknis penghulu di KUA terdapat dinamika antar penghulu yang ada di Indonesia. Melalui diskusi ini penghulu yang ada di DIY bisa mendapatkan wawasan hukum dan teknis kepenghuluan untuk selanjutnya bisa dijadikan salah satu rujukan dalam mengambil keputusan hukum dari persoalan-persoalan yang dihadapi.¹⁰

Diskusi di forum itu biasanya diawali dengan pertanyaan dari salah satu anggota grup. Kemudian anggota lainnya merespons apa yang diposting itu. Salah satu postingan dari Agung Nugraha dapat digambarkan sebagai berikut:¹¹

Mohon pencerahan :

Calon pengantin diangkat anak. N2 dan N4 ditulis bapak angkatnya dengan alasan akta kelahiran dan ijazah-izajah telah semua tertulis nama bapak angkatnya. Padahal di N2 dan N4 itu kan menerangkan benar "anak kandung" dan "orang tua kandung". Karena tahu bapak angkat ndak bisa jadi wali, maka mereka minta nikah dengan wali bapak asli, tetapi semua administrasinya minta tetap ditulis bapak angkatnya.

¹⁰ Wawancara dengan Choirul Amin penghulu KUA Banguntapan, 14 Februari 2017.

¹¹ https://www.facebook.com/groups/297974343589240/?ref=group_browser, diakses 14 Februari 2017.

Apakah yang seperti ini tidak termasuk menghilangkan nasab? dan bagaimana semestinya?

Kemudian anggota grup yang lain merespons :

Maulana Sujatmiko: “ikut terlibat ... nanti rebutan waris ikut nge-klaim dengan bukti buku nikah”

Suardi: “Pengakuan bapak kandung dasarnya apa ? Atau harus diputus pengadilan ... pasti tambah panjang dan ruwet urusannya”

Agung Nugraha: “Makanya ini masih tarik ulur. ayah angkat "ngotot" minta ditulis dengan alasan agar sama antara akta kelahiran, ijazah dan buku nikah. sebetulnya sudah saya konfirmasi mestinya aktenya berbunyi anak angkat...”

Is'adi Fatah Wijaya: Sebuah kesalahan jangan ditutupi dengan kesalahan baru, ...”

Sukono Alaskethu: “Nikah untuk meluruskan pernasaban.. akta yang terbit berarti melewati jalur yang lain dari kebiasaan.... Dokumen yang tertulis nanti jika kita semua mati akan menggantikan kita untuk menerangkan hal salah...”

Suardi: “Jadi bahan untuk materi dialog dgn catatan sipil dan jajarannya sampai rt rw....”

Samsul Made Hadi: “Kesalahan umum dlm masyarakat, bukan hanya masyarakat awam. Di tempat saya ada bbrp org mantan pejabat/pegawai kemenag juga spt itu, akta lahir (dan dokumen lain) anak angkatnya semuanya memakai nama keluarga angkatnya. Banyak masyarakat enggan mengurus dokumen pengangkatan anak, enggan berurusan dg pengadilan.”

Samsul Made Hadi: “Kalo saya lihat di ijazah tdk disebut 'anak kandung dari' atw 'bin/binti' ... demikian juga di akta lahir. Yang saya lihat hanya kata 'anak dari' ... jadi sebenarnya jelas beda dengan blangko N1 yg menyebutkan 'bin/binti' atw

N2 dan N4 yg menyebut kata 'anak kandung dari' atw 'ayah kandung dari'."

Eko Mardiono: "Saya beberapa tahun yang lalu sudah menulis artikel tentang ini, lengkap dengan upaya solusinya. Ini tulisan saya: <https://ekomardion.blogspot.co.id/.../penentuan-nasab...>"

ekomardion.blogspot.com. Penentuan Nasab Seorang Anak: Antara Ayah Kandung dan Ayah Angkat

Fauzan Azim: "Inilah gunanya di KUA... mengawal aturan negara n agama tidak dilanggar.. kita mesti meluruskan.. karena menyembunyian nasab adalah dosa besar n dilaknati Allah... karena menyembunyian nasab berimplikasi besar.."

Ahmad Muhamad": "Nikah agama, administrasi hanya instrumen pendukung.... Baca Uup !! Abaikan adm kalau bertentangan dgn agama!!"

Ali Wahyudin: "Coba kita cermati. Mungkinkah data n2 dan n4 boleh berbeda. Kalau harus sama mengapa mesti ada dua form. Asal usul menerangkan kelahiran anak dari ortu kandung sdgkan keadaan orang tua yg memelihara sampai besar. Jadi mana yg mau ditulis tuh bingungkan"

بوياء شفءة: "Kalo tetap mencantumkan ayah angkat kena ancaman hukuman penjara paling lama 6 tahun pada Pasal KUHP yaitu Pasal 277 dan 278 dan uu no 23 tahun 2006 Pasal 93"

Sya Faat: "Data pernikahan yang tidak sesuai dengan fakta adalah cacat Hukum. Wali nikah yang saat akad nikah harus sama dengan wali nikah yang tercantum dalam Akta Nikah. Nama Ayah kalau dalam akta kelahiran tercantum yang sebenarnya adalah ayah angkat berarti pemalsuan data pada akta outentik...."

Wawan Al Suhudi: "Yang seru Akta Nikah anak seorang ibu, ijasah orang tuanya ibu, kk bersama ayah angkat.....terus aku kudu piyeceee"

Irfan Karim: “Ribet amat pdhal sdh ada aturannya”

Fairuz Malaya :

“IKUT MENJAWAB :

01. Untuk menunjukkan ayah angkat maupun ayah kandung harus ada alat bukti yang formil.

02. Blangko dan Formulir NR yang ada saat ini belum mengakomodir selain ayah kandung. Secara legal formal maka wajib tetap mengikuti Blangko NR saa...”

Halili Rais: “Sebagian penghulu memberi istilah wali nikah syar'i. Pelaksanaan nikahnya sesuai fakta (ayah kandung), namun pencatatannya ayah angkat sesuai dg data2 kependudukan”

Urip Supriadi: “Ribut terus selama tdk ada aturan yg jelas”

Ahmad Najib: “Alat bukti bisa pengakuan orang lain nggak?”

Sukono Alaskethu: “Pengaburan asal usul sangat memungkinkan memunculkan masalah dikemudian hari....”

Ahmad Najib: “Memberikan keterangan palsu pada akta otentik diancam dg pidana. Akte Kelahiran yg mencantumkan anak angkat sebagai anak kandung berarti menghilangkan adal usul seseorang juga pidana. Ada dua perbuatan pidana yg sudah jelas”.

Sya Faat: “Mohon dijadikan referensi

1. UU Nomor 1 Tahun 1974

2. PP Nomor 9 Tahun 1975”

Ahmad Najib: “Butuh kongkritnya gimana?”

Urip Supriadi: “KUA jg hrs buktikan kl akta lahirnya palsu”

Ahmad Najib: “Keterangan tetangga, saudara atau org yg tahu kita buat berita acara...meterai 6000. Dan pengalaman pasti ngaku. Pengakuan ybs juga dibuatkan berita acara. Pilih dilaporkan pidana apa anaknya ttp bisa nikah?”

Ahmad Najib: “Kalau saya selama ini sudah sosialisasi lewat Kepala Desa ketika ada yg demikian. Maka harus dirubah semuanya sesuai yg sebenarnya. Kalau jawabannya kok bikin ribet? Ya itu risiko anda”.

Mochammad Faishol: “Siiip....dari segi hukum apapun Salah...hukum islam fiqih apalagi hukum positif...mengakui orang lain sebagai anak kandungnya...dan Rasulpun pernah ditegur...”

Ahmad Najib: “Dan sudah berkali2.....”

Urip Supriadi: “ditolak...nikh sirrii..pa...balik lagi k kua...hiks”

Ahmad Najib: “Terserah mereka.....dan anda”.

Ahmad Najib: “Pengalaman saya ttp mau merubah demi anaknya bisa nikah”.

Abi Adib Ahmad: “Paling tdk revisi tntng wali dg memasukkan pendapat Malikiyah tntng ayang angkat bisa jadi solusi”.

Ahmad Najib: “Tolong dishare mas sumbernya. Tambah ilmu”.

Abi Adib Ahmad: “Buka di al fikihul islamy wa adillauthu bab wali kafalah. disana juga ada rujukan primernya”.

Asmadi Khatib: “saya juga sudah mengalami hal demikian, dan saya setuju data yang ada (palsu) harus diubah semuanya sesuai dengan aslinya, tapi atasan saya beralasan untuk kemaslahatan dan tidak merepotkan biarlah administrasi tidak sesuai dengan pelaksanaan nikah”.

Ahmad Najib: “Sipp...setuju mas Asmadi Khatib...bukan orang lain yg diminta tanggung jawab. Tapi kita....”

Fatur R Dinar: “Kadang beralasan kemaslahatan,... kemaslahatan yang seperti apa yang di maksud... kemaslahatan biar lancar aja, iya... tapi mudharat di kemudian hari itu yang ngeri, termasuk kaburnya pernasaban, apalagi yang anak zina laki laki...”

Efly Taurus: “Aas...bagaimana nikahx anak hasil zinah ketika dia mau nikah....nasab sudah terputus dgn bapakx.....”

Samsul Made Hadi: “Wali Hakim”.

Efly Taurus: “Betul...saya setuju....fakta di lapangan yg sering dipakai gmn ???”

Akhmad Khusn: “Minta dibetulkan sesuai ayah kandung”

Suyanto Cikupa: “Pernah terjadi...ortu angkat bikin surat kuasa wali nikah utk jd wali nikah...ayah kandungnya tdk hadir jd wali...dikuasakan kpd ortu angkat”

Sya Faat: “Nggak apa apa ayah kandunng menguasai atau mewakilkan kepada ayah angkat seperti pengulu juga demikian. Namun yang tercantum di akta nikah ya tetap ayah kandung to”.

Suyanto Cikupa: “Bisa iya...bisa tidak...tergantung pesanan..”

Hadits Pmh: “Sekalian nimbrung utk memperoleh pencerahan..... ada kasus... bayi perempuan diberikan begitu saja oleh ibu yg melahirkan kpd seseorang bbrp hari stlh melahirkan.... stlh itu si ibu dan suaminya pergi pindah kontrakan tanpa memberitau ortu angkat”.

Sya Faat: “Ya Dikosongi bro Seperti dalam Akta Kelahiran kalau nggak punya ayah juga ditulis anak dari seorang ibu....”

Suyanto Cikupa: “Waduh... kejam amat ini kasus ya...coba atuh pa naib Hadits Pmh bilangan ke ortunya bayi....fotokopi ktp ditinggalin jg gitu....”

Hadits Pmh: “Sdh terlanjur terjadi 23 thn yg lalu...”

Satu persoalan yang diposting di atas cukup banyak mendapatkan respons dari penghulu di grup itu. Adanya interaksi melalui media online tersebut sangat membantu penghulu dalam menyikapi persoalan-persoalan hukum perkawinan di tempat kerjanya. Namun demikian, di kalangan

penghulu kemajuan teknologi informasi dan komunikasi itu mendatangkan tantangan tersendiri. Karena tidak mudah bagi penghulu secara struktural maupun sosial bisa menikmati akses layanan online untuk mendukung tugas-tugasnya. Secara struktural belum ada fasilitas yang cukup untuk memanfaatkan media online dalam melakukan tugas-tugas kepenghulu di KUA. Bahkan secara sosial di internal KUA sendiri belum sepenuhnya SDM yang ada bisa memanfaatkan teknologi informasi dengan optimal. Kendala ini coba diatasi dengan menjalin kerjasama antara KUA dengan madrasah. Kerjasama ini bisa saling memberikan manfaat bagi masing-masing lembaga. Madrasah mendapatkan tenaga penghulu dan penyuluh agama di KUA untuk pendampingan penguatan ilmu agama kepada siswa, sedangkan KUA mendapatkan pelatihan komputer dari madrasah bagi pegawai KUA yang belum bisa mengoperasikan komputer.¹²

Kendala-kendala struktural dan sosial itu tidak menyurutkan penghulu untuk terus melakukan inovasi-inovasi pelayanan di KUA. Bahkan tidak sedikit dari penghulu harus menyiapkan dan mengeluarkan dana sendiri untuk melakukan komunikasi-komunikasi online antar sesama penghulu. Dan ada juga yang memakai internet dan pulsa pribadi untuk kepentingan kantor. Di antara penghulu yang satu dengan lainnya saling berbagi ilmu. Jika ada kesulitan, kawan yang lainnya siap untuk memberikan bantuan. Melalui jejaring sosial facebook, ada juga grup FK-OSI (Forum Komunikasi Operator Simkah se-Indonesia) dan Operator Simkah yang memungkinkan terjalinnya pertemanan dan diskusi-diskusi

¹² Salah satu Piagam Kerjasama telah digagas dan ditandatangani antara Madrasah dengan Kementerian Agama Kabupaten Bantul pada tanggal 1 April 2018.

seputar persoalan-persoalan teknis pencatatan perkawinan yang ada di KUA.¹³

Barangkali, yang sangat relevan dengan semangat penghulu ini adalah cita-cita yang mendasari gagasan peningkatan pelayanan kepada masyarakat. Gagasan ini menghendaki adanya kesempatan yang sama bagi penghulu untuk mengembangkan potensi diri dalam memberikan pelayanan prima melalui pemanfaatan teknologi informasi. Satu kesempatan yang juga telah diberikan dan dilakukan oleh beberapa instansi pemerintah maupun swasta dalam memberikan pelayanan melalui sistem komputerisasi. Selain penguasaan operasional, pelayanan prima memerlukan komitmen yang sungguh-sungguh dari pribadi seorang penghulu.

Faktor perkembangan teknologi informasi sangat memberikan warna terhadap dinamika penghulu dalam menghadapi persoalan-persoalan hukum perkawinan yang terjadi di masyarakat. Dengan teknologi informasi yang berkembang belakangan ini bisa mempercepat transmisi ilmu bagi penghulu dalam merumuskan penyelesaian terhadap isu-isu perkawinan yang berkembang.

Dalam pelaksanaan tugasnya, penghulu bisa saja tidak menghadapi persoalan hukum perkawinan sebagaimana yang dihadapi oleh penghulu yang berada di luar wilayahnya. Melalui komunikasi-komunikasi di media sosial inilah penghulu bisa mengetahui penyelesaian isu-isu perkawinan yang terjadi di tempat lain. Dan, ketika penghulu menghadapi persoalan yang sama dengan penghulu di tempat lain tersebut, dengan cepat pula penghulu dapat menyelesaikan persoalan-persoalan yang dihadapinya.

¹³ Simkah, sebuah sistem aplikasi pencatatan nikah berbasis dekstop yang dikembangkan oleh Kementerian Agama sejak 2010. Dan pada tahun 2018 aplikasi Simkah ini telah menjadi Simkah Online berbasis website.

Namun demikian, belum tentu persoalan yang sama juga diselesaikan dengan cara yang sama pula. Hal ini sangat berkait sejauh mana seorang penghulu memperoleh tambahan-tambahan informasi melalui media online, juga menjadi faktor dinamika penyelesaian isu-isu hukum perkawinan yang dihadapi penghulu di KUA. Tentu saja, penghulu yang mendapatkan wawasan lebih banyak melalui media online akan berbeda dengan penghulu yang tidak memiliki kesempatan yang sama untuk itu. Melalui interaksi di media online dengan penghulu di luar wilayahnya semakin memperkaya wawasan penghulu tersebut dalam hal-hal teknis dan persoalan-persoalan hukum perkawinan pada umumnya. Faktor ini semakin menguatkan perbedaan pandangan di antara penghulu dalam menyelesaikan isu-isu hukum perkawinan yang berkembang belakangan ini.

Pengaruh pengalaman bekerja dan pengetahuan penghulu yang berasal dari sumber-sumber non formal memiliki pengaruh terhadap keputusan hukum penghulu dapat dilihat pada pola penyelesaian isu-isu hukum perkawinan sebagaimana telah dijelaskan pada bab terdahulu.

Munculnya istilah *wali hakim syar'i*, *nasab syar'i*, *nikah syar'i*, dan *pencatatan syar'i* menunjukkan kuatnya pengaruh pengalaman bekerja penghulu dan sumber pengetahuan yang diperoleh penghulu di luar pendidikan formal. Istilah-istilah itu bisa saja hanya dikenal di daerah-daerah tertentu, dan tidak dikenal di daerah lainnya. Kenyataan itu bisa juga sebagai bukti adanya dinamika di kalangan penghulu dalam menangani masalah-masalah hukum perkawinan yang mereka hadapi.

B. Kultur Sosial Keagamaan Masyarakat

Pada umumnya kelompok masyarakat di berbagai tempat terpola ke dalam stratifikasi atau pelapisan sosial. Adanya pola untuk mengelompokkan stratifikasi sosial atau perbedaan

status kelompok-kelompok masyarakat berbeda antara daerah yang satu dengan daerah yang lain. Ada yang menggunakan ukuran kekayaan, pendidikan, darah kebangsawanan, atau kekuasaan dan lain sebagainya. Biasanya stratifikasi ini memiliki otoritas tertentu dalam penyelesaian persoalan-persoalan sosial kemasyarakatan dan keagamaan. Dengan otoritas yang dimilikinya seolah-olah dia memiliki kedudukan yang lebih tinggi daripada kelompok di bawahnya.¹⁴

Pada masyarakat pedesaan di DIY, kelompok masyarakat yang memiliki jabatan-jabatan struktural di pemerintahan memiliki otoritas lebih tinggi dalam masyarakat itu sendiri. Apalagi ditambah dengan kekayaan yang dimilikinya, kelompok ini semakin meneguhkan kedudukannya sebagai kelompok elit di masyarakat. Di lingkungan masyarakat DIY otoritas dalam menentukan jalannya kegiatan sosial dan keagamaan banyak ditentukan oleh kelompok ini, misalnya; perangkat pemerintah desa dan tokoh agama (ulama lokal).

Pada umumnya masyarakat DIY termasuk masyarakat campuran antara santri dan bukan santri. Namun demikian pada aspek kehidupan keagamaan masyarakat di DIY mengalami perubahan akibat dari meluasnya pembangunan dan semakin membaiknya pendidikan agama masyarakat. Masyarakat mulai bergeser dari kehidupan yang tidak peduli dengan agama menuju ke arah kehidupan keagamaan yang lebih baik.

Menurut para penghulu, kondisi masyarakat DIY saat ini penuh dengan kegiatan-kegiatan keagamaan. Bila dulu di sebuah desa tidak banyak kelompok-kelompok pengajian, kini di desa dan di setiap dusunnya terdapat kelompok-kelompok pengajian. Kehidupan masyarakat DIY dalam bidang sosial keagamaan semakin terasa tidak hanya dilihat dari berdirinya kelompok-kelompok pengajian, pada aspek yang lain

¹⁴ Koentjaraningrat, *Pengantar Ilmu Anthropologi* (Jakarta: Aksara Baru, 1980), 178.

kesadaran akan pentingnya pencatatan perkawinan juga semakin menguat yang ditandai dengan banyaknya pengajuan isbat nikah di wilayah ini.¹⁵

Peristiwa isbat nikah banyak dilakukan oleh masyarakat di Kabupaten Gunungkidul yang dikawal langsung oleh Pemerintah Daerah bekerjasama dengan Pengadilan Agama, Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil, Kepala Desa, dan KUA. Tercatat dari tahun 2015-2017 sebanyak 500 pasangan telah melakukan isbat nikahterpadu di Pengadilan Agama Wonosari.¹⁶

Sidang isbat nikah terpadu dilaksanakan dalam satu hari menggunakan asas sederhana, cepat dan biaya ringan. Asas sederhana, cepat dan biaya ringan merupakan salah satu asas umum dari Peradilan Agama sebagaimana disebutkan dalam Pasal 57 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 50 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama. Melalui sidang isbat terpadu tersebut pelaksanaan isbat berlangsung dengan cepat dan tidak memerlukan waktu yang lama.

Beberapa faktor di balik banyaknya isbat nikah yang terjadi di Kabupaten Gunungkidul disebabkan oleh :

1. Adanya program sidang isbat nikah terpadu yang difasilitasi Pemerintah Daerah bersama instansi terkait lainnya.
2. Putusan isbat nikah diperlukan untuk mengurus akta kelahiran anaknya.
3. Adanya kepentingan mengurus Taspen dari suami yang sudah meninggal.
4. Adanya oknum petugas KUA yang tidak mencatatkan perkawinan di buku register perkawinan.¹⁷

¹⁵ Wawancara dengan penghulu di 5 Kabupaten/Kota se-DIY, Februari-Maret 2017.

¹⁶ Sumber: Pengadilan Agama Wonosari, 2018.

¹⁷ Umi Solikha dan Setiati Widiastuti, "Legalisasi Perkawinan Melalui Isbat Nikah di Pengadilan Agama Wonosari Kabupaten Gunungkidul",

Meningkatnya kesadaran masyarakat untuk menjalankan ajaran agamanya dengan melakukan isbat nikah bertujuan untuk mendapatkan bukti yang sah atau bukti otentik atas perkawinan mereka. Adanya kesadaran itu sejalan dengan pernyataan Ricklefs bahwa secara umum masyarakat Jawa saat ini menunjukkan semakin Islami, masyarakatnya semakin saleh, dan bahkan mereka sudah menjadi santri. Pergeseran ini semakin kuat dirasakan dan tidak bisa dihentikan.¹⁸

Kesadaran untuk melaksanakan hukum perkawinan yang bersumber dari fikih maupun KHI merupakan sesuatu yang tidak bisa dilepaskan dari kehidupan masyarakat di DIY. Keadaan ini memungkinkan persoalan hukum perkawinan Islam lebih banyak terungkap karena mayoritas masyarakat di DIY menganut agama Islam. Di daerah ini agama-agama berkembang dan secara berurutan jumlah penganutnya dari yang terbanyak adalah 92,44 persen pemeluk agama Islam, sebanyak 4,83 persen pemeluk agama Katholik, pemeluk agama Kristen 2,51 persen, Hindu 0,10 persen, Budha 0,09 persen, dan sisanya penganut Khonghucu dan Aliran Kepercayaan.¹⁹

Isu-isu yang berkembang dalam hukum Islam belakangan ini setidaknya ada dua kecenderungan yang menonjol. Pertama, hukum Islam telah berubah dan bergeser orientasinya yang menekankan pada persoalan ibadah menjadi persoalan muamalah. Perubahan ini mencerminkan perubahan kesadaran keagamaan umat Islam yang awalnya menekankan

Jurnal Pendidikan Kewarganegaraan dan Hukum, Volume 7, No. 4 Tahun 2018, 368.

¹⁸ Lihat, M.C. Ricklefs, *Mengislamkan Jawa, Sejarah Islamisasi di Jawa dan Penentangannya dari 1930 sampai Sekarang* (Jakarta: Serambi Ilmu Semesta, 2013).

¹⁹ Sumber: Data Hasil Konsolidasi dan Pembersihan Database Kependudukan oleh Ditjen Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kemendagri. Diolah Bagian Kependudukan Biro Tata Pemerintahan Setda DIY, semester 2 tahun 2015.

pada aspek ritual yang bersifat individual kepada orientasi keagamaan yang bersifat sosial. Ada semacam kesadaran baru umat untuk menata kehidupan duniawi mereka menjadi lebih baik.

Kecenderungan kedua, dalam perkembangan kontemporer hukum Islam dewasa ini terlihat bahwa perdebatan hukum itu tidak lagi hanya mengacu kepada satu mazhab yang dipegang selama ini, yakni mazhab Syafi'i. Akan tetapi mazhab-mazhab yang lain, seperti Hanafi, Maliki, dan Hanbali juga dijadikan rujukan dalam menyelesaikan persoalan-persoalan hukum Islam. Bahkan penggalian hukum tidak hanya dibatasi pada mazhab di lingkungan Ahlussunnah, tetapi pendapat-pendapat di luar mereka juga diterima selama itu dianggap sesuai dan tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip hukum Islam.²⁰ Perdebatan-perdebatan hukum tidak lagi hanya mengacu kepada pendapat-pendapat ulama klasik, tetapi juga dikaji dari sisi perkembangan kehidupan sosial masyarakat terkini.

Mengingat keragaman sosio kultural masyarakat Indonesia, maka sangat penting untuk melahirkan produk hukum Islam yang sesuai dengan dinamika masyarakat itu sendiri. Untuk itu, bangunan metodologi hukum Islam lebih difokuskan untuk melakukan domestifikasi hukum Islam yang lebih sesuai dengan kondisi sosial dan kultural masyarakat Indonesia. Dengan mengasumsikan bahwa hukum Islam bisa disesuaikan dengan lingkungan masyarakat baru, salah satu cara untuk melakukannya adalah menggabungkan nilai-nilai hukum Islam dengan tradisi hukum lainnya yang ditemukan. Menjadi sebuah keniscayaan memahami beragam sosio kultural masyarakat Indonesia untuk menemukan hukum

²⁰Sudirman Tebba, (ed.), *Perkembangan Terakhir Hukum Islam di Asia Tenggara, Studi Kasus Hukum Keluarga dan Pengkodifikasiannya* (Bandung: Mizan, 1993), 16-17.

Islam yang dapat diterapkan secara harmonis di lingkungan masyarakat Indonesia.²¹

Seiring dengan semakin menguatnya kesadaran masyarakat untuk menjalankan ajaran-ajaran agama, pada satu sisi semakin memudahkan para penghulu dalam mengawal terlaksananya hukum Islam di masyarakat. Namun pada sisi yang lain, ketika masyarakat dalam memahami hukum Islam hanya bertumpu pada hukum Islam yang ditulis dalam kitab-kitab fikih, justru menimbulkan dilema bagi penghulu dalam pelaksanaan tugasnya. Dari kondisi inilah, penyelesaian terhadap isu-isu hukum perkawinan yang berkembang di masyarakat menuntut kearifan penghulu sebagai pemegang otoritas pelaksanaan hukum perkawinan di KUA.

Kondisi sosio kultural dan keagamaan masyarakat di DIY memberikan pengaruh terhadap penyelesaian isu-isu hukum perkawinandapat dilihat pada terjadinya perbedaan pendapat di kalangan ahli fikih yang disebabkan oleh perbedaan kondisi sosial budaya masyarakat. Keragaman kultur sosial dan keagamaan masyarakat seperti itu juga ikut mewarnai cara pandang penghulu dalam merespons persoalan-persoalan hukum perkawinan di wilayah tugasnya. Perbedaan kondisi itu memberikan warna yang berbeda terhadap pilihan hukum masyarakat dan penghulu, karena tuntutan sosial yang berbeda-beda antara satu daerah dengan daerah lainnya. Temuan di lapangan menunjukkan adanya perbedaan terhadap penyelesaian isu-isu hukum perkawinan tertentu antara daerah yang sejak awal masyarakatnya lebih berpegang kepada kitab-kitab fikih dengan kelompok masyarakat yang mengacu pada Undang-Undang Perkawinan dan KHI.

Di daerah tertentu seperti di sebagian Kecamatan Pleret, Imogiri, dan Jetis Kabupaten Bantul, dan sebagian Kecamatan Gamping dan Tempel di Kabupaten Sleman, sebagian

²¹Kamsi, *Politik Hukum Hukum dan Positivisasi Syariat Islam di Indonesia*. (Yogyakarta: Suka Press, 2012), 256.

masyarakat yang didukung ulama lokal, menjadikan kitab-kitab fikih sebagai rujukan utama dalam menyelesaikan persoalan-persoalan hukum perkawinan yang dihadapi.²²

Satu temuan terkait perbedaan penyelesaian terhadap satu kasus hukum yang sama terungkap dalam penelitian ini dialami oleh Sutinah yang mau menikah dengan Sugeng. Dari hasil pemeriksaan data di berkas-berkas persyaratan nikah, diketahui Sutinah merupakan anak pertama yang dilahirkan dari perkawinan hamil. Namun demikian penghulu menetapkan wali nikahnya dengan wali nasab. Penetapan wali nasab yang dilakukan oleh penghulu itu ternyata memunculkan keraguan dari ayah calon pengantin. Keraguan itu muncul karena ia memahami bahwa anak yang dilahirkan dari perkawinan hamil walinya adalah wali hakim. Begitulah yang ia pahami di tempat ia tinggal, dan hal itu sudah menjadi budaya yang berlaku di lingkungannya. Di daerah itu sudah melekat pemahaman bahwa anak yang dilahirkan dari perkawinan hamil, wali nikahnya adalah wali hakim. Kemudian ia menyampaikan keraguan itu kepada penghulu di KUA. Dengan didukung oleh ulama lokal setempat, ia memohon kepada penghulu agar perkawinan anaknya dilaksanakan dengan wali hakim dengan alasan agar ia tenang dan perkawinan anaknya sah. Untuk menghormati pihak keluarga dan ulama lokal yang memiliki pemahaman seperti itu, penghulu mengikuti apa yang diinginkan mereka, menikahkan anaknya dengan wali nikahnya wali hakim.²³ Sebagian ulama lokal lainnya memiliki pandangan yang berbeda yakni penentuan wali nikahnya dengan menghitung selisih tanggal perkawinan dan tanggal kelahiran anaknya. Secara umum mereka berpendapat, apabila anak yang lahir

²²Observasi dan wawancara dengan penghulu di 5 Kabupaten/Kota se-DIY, April-Mei 2017.

²³Wawancara dengan Mukhibin Kepala KUA Imogiri, 18 Maret 2017. Hal yang sama juga disampaikan oleh Iksan Kepala KUA Jetis dan Wiharno Kepala KUA Pleret, Maret 2017.

kurang dari enam bulan dalam kandungan ibunya, maka walinya adalah wali hakim, sedangkan jika lebih dari enam bulan, walinya adalah wali nasab.

Pandangan itu didasarkan pada penafsiran dua ayat Q.S. Luqmān (31):14 dan Q.S. al-Baqarah (2):233 yang menjelaskan masa sempurna penyusuan anak dan masa kehamilan. Dalam Q.S. Luqmān (31):14 disebutkan bahwa seorang ibu dengan susah payah mengandung dan menyusui anaknya selama 30 bulan atau dua tahun setengah. Sementara dalam Q.S. al-Baqarah (2):233 disebutkan bahwa masa sempurna menyusui adalah 24 bulan atau dua tahun penuh. Dengan dasar dua ayat tersebut para ulama sepakat bahwa minimal usia kehamilan adalah enam bulan.²⁴ Apabila usia kehamilan kurang dari enam bulan sebagian penghulu dan masyarakat di daerah-daerah tertentu menetapkan walinya dengan wali hakim.

Pandangan itu diperkuat juga dengan pedoman tentang tatacara pemeriksaan wali nikah yang dikeluarkan Kementerian Agama. Pedoman itu mengatur tentang cara penentuan wali nikah bagi seorang anak yang dilahirkan kurang dari enam bulan dalam kandungan ibunya. Dalam pedoman itu disebutkan bahwa bagi anak yang lahir dari perkawinan hamil orang tuanya, untuk menentukan wali nikahnya hendaklah dihitung tanggal perkawinan dan kelahiran anaknya. Jika anak yang dilahirkan kurang dari enam bulan dalam kandungan ibunya, maka wali nikahnya ditetapkan dengan wali hakim.²⁵

Hal tersebut berbeda dengan penghulu di wilayah lainnya yang menetapkan wali nikahnya dengan wali nasab terhadap perempuan yang dilahirkan dari perkawinan hamil. Pendapat

²⁴Wawancara dengan Ali Naseh penghulu KUA Pleret, 14 Februari 2017. Lihat: Abū Zahrah, *al-Aḥwal al-Syakṣiyyah* (Mesir: Dār al-Fikr, 1957), 451.

²⁵Departemen Agama, *Pedoman Pegawai Pencatat Nikah (PPN)* (Jakarta: Departemen Agama RI, 1996/1997), 507.

ini merujuk pada peraturan perundang-undangan perkawinan di Indonesia yang menyatakan bahwa selama anak yang dilahirkan itu berada dalam masa perkawinan yang sah, maka anak yang dilahirkan dianggap sebagai anak sah dan ayahnya bisa bertindak sebagai wali nikah.²⁶ Penghulu di kelompok ini tidak lagi melakukan penghitungan usia kehamilan ketika menetapkan wali nikahnya. Pendapat mereka berdasarkan pada Pasal 42 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 dan Pasal 99 KHI.

C. Otoritas Kemenag dan Kebijakan-Kebijakan Hukum

Otoritas Kementerian Agama masuk ke dalam tipe kekuasaan rasional-legal yakni semua kebijakan dan peraturan dengan jelas ditulis dan disepakati melalui proses tertentu dan diundangkan dengan tegas.²⁷ Batas-batas kewenangan para pihak yang terlibat ditentukan dengan aturan main yang disepakati bersama. Kepatuhan tidak ditujukan kepada pribadi para penghulu, melainkan kepada lembaga yang bersifat impersonal. Model yang paling sesuai dengan pola ini adalah birokrasi di Kantor Urusan Agama yang menjadi wadah bekerja para penghulu. Birokrasi KUA yang di dalamnya menghimpun para penghulu mencerminkan adanya hierarki dan peraturan yang tegas yang mengendalikan pemangku jabatan di semua tingkatan.²⁸

Hasil penelitian ini mencatat otoritas Kementerian Agama dalam kebijakan hukum perkawinan dapat dilihat dalam kasus penentuan wali nikah terhadap seorang perempuan yang dilahirkan dari perkawinan hamil sebelum menikah. Secara umum sebagian penghulu berpendapat dan

²⁶Lihat Pasal 99 KHI dan Pasal 42 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974.

²⁷ Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*, terj. M. Khozin. (Bandung: Nusamedia, 2013), 149.

²⁸ April Carter, *Otoritas dan Demokrasi* (Jakarta: Rajawali Press, 1979), 56.

menetapkan walinya dengan wali hakim dengan alasan bahwa proses konsepsi²⁹ tidak diawali dengan akad nikah, maka anak yang dilahirkannya pun tidak sah. Pendapat lainnya merujuk pada teks fikih dengan menghitung masa kehamilan hingga anaknya dilahirkan. Jika anak itu lahir sebelum masa enam bulan setelah menikah maka walinya ditetapkan dengan wali hakim. Sementara jika anak itu dilahirkan lebih dari enam bulan dalam kandungan, maka walinya adalah wali nasab. Pendapat berikutnya, merujuk pada peraturan perundangan di Indonesia yaitu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 dan KHI, selama anak yang dilahirkan itu berada dalam masa perkawinan yang sah, maka walinya adalah wali nasab.

Menyikapi persoalan tersebut Kementerian Agama mengeluarkan Surat Edaran Dirjen Bimas Islam dan Urusan Haji Nomor: D/ED/PW.01/03/1992 tanggal 9 Maret 1992 tentang Petunjuk Pengisian Formulir NTCR. Dalam bab III terkait teknik pemeriksaan wali dan calon mempelai perempuan anak pertama perlu menanyakan tanggal nikah orang tua dan tanggal lahir anaknya. Surat Edaran tersebut memberikan petunjuk jika anak yang dilahirkan itu kurang dari enam bulan dalam kandungan, maka ditetapkan sebagai anak dari ibunya. Sehingga untuk penetapan wali nikahnya dengan wali hakim.³⁰ Walaupun surat edaran itu dikeluarkan tahun 1992, namun dalam praktiknya sebagian penghulu masih menggunakan surat itu sebagai rujukan dalam menentukan wali nikah bagi anak yang dilahirkan dari perkawinan hamil.

²⁹ Pengertian konsepsi di sini adalah bertemunya sel telur dan sperma.

³⁰Bunyi lengkap dari Surat Edaran tersebut: Bila calon mempelai wanita itu anak pertama dan walinya wali ayah, perlu ditanyakan tanggal nikah dan tanggal lahir anak pertamanya itu. Bila terdapat ketidakwajaran, seperti baru lima bulan nikah anak pertama sudah lahir, maka anak tersebut masuk kategori anak ibunya, dengan demikian perlu diambil jalan tahkim (wali hakim). Departemen Agama RI, *Pedoman Pegawai Pencatat Nikah (PPN)* (Jakarta: Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Urusan Haji, 1997/1998), 507.

Merujuk pada surat edaran tersebut, nampak institusi Kementerian Agama lebih berpihak kepada rumusan hukum perkawinan yang bersumber dari kitab-kitab fikih yang menetapkan wali nikah bagi anak yang dilahirkan dari perkawinan hamil dengan menghitung usia kehamilan anak yang dikandungnya. Padahal surat edaran itu dikeluarkan pada tahun 1992, setahun setelah KHI diundangkan melalui Inpres Nomor 1 Tahun 1991. Artinya, pimpinan Kementerian Agama ketika itu masih berada dalam bayang-bayang rumusan hukum di kitab-kitab fikih daripada merujuk kepada KHI yang telah dilegislatasi negara. Ternyata pemahaman seperti itu hingga saat ini juga dianut oleh sebagian penghulu yang tersebar di DIY. Sebenarnya rumusan ini bertolak belakang dengan bunyi Pasal 42 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 dan Pasal 99 huruf (a) KHI yang menyebutkan bahwa anak yang sah adalah anak yang dilahirkan dalam atau akibat perkawinan yang sah.

Rumusan kedua pasal tersebut ditafsirkan oleh sebagian penghulu mengenai status anak sah. Mereka memahami bahwa selama anak itu lahir dalam atau akibat perkawinan yang sah, maka anak itu dikategorikan sebagai anak yang sah dan memiliki hubungan nasab dengan ayah kandungnya. Terhadap yang demikian ini, penghulu menetapkan wali nikahnya dengan nasab yakni ayah kandungnya.

Kebijakan hukum yang lain yang dikeluarkan Kementerian Agama bisa dilihat pada ketentuan usia wali nikah minimal berusia 19 tahun yang diatur dalam Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007, sementara dalam kitab-kitab fikih tidak menyebutkan angka yang definitif terkait usia wali nikah tersebut. Kitab-kitab fikih hanya menyebutkan ciri seorang laki-laki telah memasuki usia balig, salah satunya adalah mengalami mimpi basah.³¹ Pada

³¹ Dalam kitab-kitab fikih dirumuskan bahwa ciri-ciri umum seseorang dianggap memasuki usia balig ada 3 yaitu: telah berusia 15 tahun, mengalami mimpi basah minimal usia 9 tahun, dan haid bagi perempuan pada usia 9 tahun.

umumnya, kondisi saat ini seorang laki-laki mengalami mimpi basah pada usia tidak sampai 19 tahun. Dalam pandangan fikih, seorang laki-laki yang telah mengalami mimpi basah sudah dianggap balig, dan bisa menjadi wali nikah.

Dalam konteks seperti itu, jika masyarakat dengan merujuk kepada ulama lokal menggunakan argumen-argumen yang berlandaskan pada kitab-kitab fikih, sebelum terbitnya PMA Nomor 11 Tahun 2007 terkadang penghulu mengikuti cara pandang masyarakat itu dengan melaksanakan perkawinan dengan wali nikah yang belum berusia 19 tahun. Namun sejak adanya PMA itu penghulu DIY tetap konsisten menerapkan batasan usia wali nikah minimal 19 tahun. Argumentasi yang disampaikan penghulu di samping merujuk kepada PMA, penghulu juga mengatakan bahwa wali nikah tidak semata berdasarkan batasan usia balig akan tetapi juga dibutuhkan kematangan emosi yang biasanya dicapai pada usia paling tidak 19 tahun.

Hal lain yang terungkap dari penelitian ini adalah penerapan iddah bagi laki-laki yang dilakukan oleh sebagian penghulu di KUA. Ketika salah satu KUA menerapkan masa iddah berlaku bagi mantan suami, tentu saja ketika ada yang mendaftarkan kehendak nikahnya akan ditolak. Kejadian ini pernah dialami oleh calon pengantin laki-laki dari wilayah KUA Kecamatan Seyegan Sleman mau melaksanakan akad nikah di salah satu KUA Kabupaten Gunungkidul. Setelah berkas-berkas persyaratan nikah para pihak dilakukan pemeriksaan diketahui ternyata calon pengantin laki-laki baru saja bercerai dan masih dalam masa iddah. Penghulu tersebut menyampaikan kepadanya bahwa pernikahannya belum bisa dilaksanakan sesuai dengan waktu yang direncanakan dengan alasan karena masih dalam masa iddah. Menurut penghulu

tersebut, jika ingin melaksanakan akad nikah maka dia harus mengajukan izin poligami ke Pengadilan Agama.³²

Adapun alasan yang digunakan penghulu memberlakukan masa iddah bagi laki-laki merujuk pada Surat Edaran Direktur Pembinaan Badan Peradilan Agama Islam Nomor DIV/Ed/17/1979 tentang Masalah Poligami dalam Iddah. Surat Edaran ini memberi petunjuk terkait dengan seorang suami yang telah bercerai dan mau menikah lagi dengan perempuan lain dalam masa iddah mantan istrinya harus mengajukan permohonan izin poligami ke Pengadilan Agama. Kalau hal ini tidak dilakukan dapat dikatakan suami tadi telah melakukan poligami terselubung karena mantan istrinya masa iddahnya belum habis, dan dia memiliki kesempatan untuk merujuknya.³³ Adapun bagi penghulu yang tidak menerapkan masa iddah bagi laki-laki, pendaftaran kehendak nikahnya diterima, hanya saja calon pengantin laki-laki diminta untuk

³² Biasanya, dalam kasus seperti ini calon pengantin atau keluarganya bersitegang dengan penghulu dan ketika tetap ditolak mereka mengajukan gugatan ke Pengadilan Agama atau segera mencabut berkas pendaftarannya untuk dialihkan ke KUA lain yang tidak menganut iddah bagi laki-laki. Kejadian ini sebagaimana disampaikan oleh Wahyudi kepada peneliti pada saat peneliti bertugas di KUA Seyegan, November 2011.

³³ Bunyi lengkap surat edaran tersebut: 1. Bagi seorang suami yang telah menceraikan istrinya dengan talak raj'i dan mau menikah lagi dengan wanita lain sebelum habis masa iddah bekas istrinya, maka dia harus mengajukan izin poligami ke Pengadilan Agama; 2. Sebagai pertimbangan hukumnya adalah penafsiran bahwa pada hakekatnya suami istri yang bercerai dengan talak raj'i adalah masih dalam ikatan perkawinan selama belum habis masa iddahnya; 3. Karenanya bila suami tersebut akan menikah lagi dengan wanita lain pada hakekatnya dan segi kewajiban hukum dan inti hukum adalah beristri lebih dan seorang (poligami). Oleh karena itu terhadap kasus tersebut dapat diterapkan Pasal 4 dan 5 Undang-Undang No. 1 Tahun 1974. Sebagai modul pengaduan penolakan atau izin permohonan tersebut harus dituangkan dalam bentuk penetapan Pengadilan Agama. <https://kuaplayen.wordpress.com/2012/01/05/surat-edaran-tentang-masalah-poligami-dalam-iddah/>, diakses 10 Februari 2017.

membuat surat pernyataan untuk tidak merujuk mantan istrinya.³⁴

Di samping melalui aturan-aturan tertulis, otoritas Kemenag terhadap penghulu juga dilakukan melalui pembinaan-pembinaan secara langsung yang dilakukan oleh para pejabat di lingkungan Kementerian Agama. Melalui forum-forum rapat koordinasi dan pembinaan penghulu, sering dibahas berbagai persoalan-persoalan hukum perkawinan. Suatu ketika ada yang menanyakan kepada pejabat di Kanwil Kemenag DIY terkait dengan iddah untuk laki-laki. Pertanyaan ini berdasarkan pada Surat Edaran Direktur Pembinaan Badan Peradilan Agama Islam Nomor DIV/Ed/17/1979 tentang Masalah Poligami dalam Iddah di atas. Setelah melakukan telaah terhadap kitab-kitab yang membahas mengenai masa iddah, jawaban yang diberikan pejabat tersebut mengatakan bahwa bagi laki-laki tidak ada masa iddah. Oleh karena itu, Surat Edaran tersebut bisa diabaikan. Di samping karena dalam hukum Islam tidak dikenal iddah bagi laki-laki, juga surat tersebut tidak ditujukan kepada penghulu untuk melaksanakan perintah di surat itu.³⁵

³⁴ Adanya surat pernyataan ini hanya untuk memastikan bahwa calon pengantin laki-laki ini tidak akan merujuk mantan istrinya. Wawancara dengan Tarso, Kepala KUA Sewon, 8 Maret 2017.

³⁵ Wawancara dengan penghulu di 5 Kabupaten/Kota se-DIY, April-Mei 2017.

BAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan

Dari paparan pada bab-bab yang lalu, penelitian ini mengungkap tiga kesimpulan sebagai jawaban dari rumusan masalah dalam penelitian ini.

1. Penelitian ini mengungkap bahwa terdapat dualisme rujukan hukum yang digunakan penghulu KUA DIY dalam menyelesaikan isu-isu hukum perkawinan yang menjadi fokus dalam penelitian ini. Satu bagian merujuk kepada kitab-kitab fikih yang memahami keberadaan KHI tak ubahnya seperti kitab-kitab fikih lainnya yang tidak wajib untuk dijadikan rujukan hukum. Pemahaman seperti ini didasarkan pada argumen yang mengatakan bahwa KHI bukan hukum positif, sehingga penerapannya tidak berlaku mengikat. Oleh karenanya, keberadaan KHI hanya menjadi alternatif pilihan hukum bagi penghulu dan masyarakat yang memerlukannya. Bahkan, walaupun rumusan hukum KHI dihadapkan dengan rumusan hukum dalam kitab-kitab fikih, keduanya memiliki kedudukan sejajar dan penghulu bebas memilih di antara keduanya. Sementara sebagian lainnya merujuk kepada KHI yang memahami bahwa KHI merupakan hukum positif yang pelaksanaannya mengikat bagi masyarakat atau umat Islam Indonesia. Dengan pemahaman bahwa KHI merupakan hukum positif, penghulu yang masuk ke dalam kelompok ini berpandangan bahwa KHI memiliki kedudukan yang lebih kuat daripada kitab-kitab fikih, karena KHI mendapatkan legislasi dari negara. Secara sosiologis, proses kelahiran KHI yang dilakukan dengan melibatkan

ulama-ulama Indonesia rumusan-rumusan hukumnya lebih sesuai dengan kondisi umat Islam di Indonesia.

2. Adanya dinamika penyelesaian isu-isu hukum perkawinan di kalangan penghulu DIY dipengaruhi oleh tiga faktor: (1) Pengalaman bekerja dan sumber pengetahuan penghulu. Kesempatan penghulu untuk mendapatkan pendidikan non formal melalui kegiatan diklat, seminar, workshop, bimbingan teknis, dan kegiatan-kegiatan keilmuan lainnya semakin memperkaya wawasan penghulu untuk menyikapi persoalan-persoalan hukum perkawinan yang dihadapinya; (2) Kultur sosial keagamaan masyarakat. Hal ini bisa dilihat pada terjadinya disparitas rujukan hukum penyelesaian persoalan hukum perkawinan tertentu di daerah yang satu dengan daerah lainnya menunjukkan pola penyelesaian yang berbeda di sebagian penghulu DIY; (3) Otoritas Kementerian Agama dan kebijakan-kebijakan hukum. Otoritas Kementerian Agama yang bersifat teknis administrasi pelaksanaan hukum perkawinan bisa dilihat pada penerbitan Peraturan Menteri Agama, pedoman, dan surat edaran di lingkungan Kementerian Agama. Kebijakan-kebijakan teknis terkait hal itu sangat berpengaruh pada terjadinya dinamika penyelesaian isu-isu hukum perkawinan yang dihadapi penghulu DIY.
3. Aturan-aturan mengenai materi hukum perkawinan yang termuat dalam KHI, belum sepenuhnya dijalankan oleh penghulu. Negara belum sepenuhnya berperan dalam mengarahkan cara pandang hukum penghulu untuk menyelesaikan persoalan-persoalan hukum perkawinan di KUA dengan menggunakan satu rujukan KHI. Masih terjadinya disparitas sumber rujukan dalam penyelesaian satu kasus yang sama di bidang hukum perkawinan di kalangan penghulu DIY, semakin

menguatkan kesimpulan belum berperannya negara dalam persoalan itu. Adapun pengaturan mengenai kedudukan, tugas dan fungsi penghulu, pengendalian gratifikasi dan menekan praktik pungutan liar, peran negara telah berjalan dengan baik.

B. Saran-Saran

Dari kesimpulan di atas, ada tiga saran yang perlu penulis sampaikan, yaitu :

1. Pemerintah dalam hal ini Kementerian Agama perlu membuat regulasi yang mengatur tugas-tugas penghulu di KUA dalam menangani isu-isu hukum perkawinan yang berpotensi terjadinya dualisme rujukan hukum di kalangan penghulu. Regulasi ini bersifat mengikat dan berlaku bagi seluruh penghulu di KUA.
2. Perlu didorong di setiap Seksi Bimas Islam Kementerian Agama Kabupaten/Kota atau di KUA Kecamatan dibentuk *crisis center* melalui kerjasama dengan lembaga atau unit lainnya dalam menangani isu-isu hukum perkawinan.
3. Mendorong Penyuluh Agama Islam yang ada di setiap KUA untuk membangun dan menghidupkan fungsi kontrol sosial terhadap kehidupan keagamaan di setiap tingkatan masyarakat. Hal ini bisa dilakukan dengan membuat unit-unit penanganan isu-isu hukum perkawinan melalui kerjasama dengan ulama lokal dan masyarakat di daerah kerjanya.

DAFTAR PUSTAKA

1. Kelompok Buku

Abdullah, Boedi dan Beni Ahmad Saebani. *Perkawinan dan Perceraian Keluarga Muslim*. Bandung: CV Pustaka Setia, 2013.

Abubakar, Alyasa. *Perkawinan Muslim dengan Non-Muslim, dalam Peraturan Perundang-undangan , Jurisprudensi dan Praktik Masyarakat*. Nanggroe Aceh Darussalam: Dinas Syariat Islam, 2008.

Adams, Wahiduddin. *Pola Penyerapan Fatwa Majelis Ulama Indonesia (MUI) dalam Peraturan Perundang-undangan 1975-1997*. Jakarta: Bagian Proyek Peningkatan Informasi Penelitian dan Diklat Keagamaan Departemen Agama RI, 2004.

Adams. *Pola Penyerapan Fatwa Majelis Ulama Indonesia (MUI)*.

AlFarabi, “Penghulu Negara dan Penghulu Non-Negara: Kontestasi Otoritas dalam Penyelenggaraan Perkawinan di Desa Sinarrancang, Mundu, Cirebon, Jawa Barat”, *Tesis*. Yogyakarta: UIN Sunan Kalijaga, 2013.

Ali, Muhammad Daud. *Hukum Islam, Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Press, 1990.

Alimin dan Euis Nurlaelawati. *Potret Administrasi Keperdataan Islam di Indonesia: Peran PA dan KUA*

dalam Penyelesaian Masalah Hukum Keluarga.
Jakarta: Orbit Publishing, 2013.

Anderson, J.N.D. *Islamic Law in Moslem Word.* New York:
New York University Press, 1995.

Anshori, Abdul Ghofur. *Hukum Perkawinan Islam Perspektif Fikih dan Hukum Positif.* Yogyakarta: UII Press, 2011.

Anwar, Syamsul. *Studi Hukum Islam Kontemporer*, Cet.1.
Yogyakarta: Cakrawala Press, 2006.

Arifi, Ahmad. *Pergulatan Pemikiran Fiqih “Tradisi” Pola Madzhab.* Yogyakarta: Bidang Akademik UIN Sunan Kalijaga, 2008.

Asmawi. *Studi Hukum Islam dari Tekstualis-Rasionalis sampai Rekonsiliatif.* Yogyakarta: Teras, 2012.

Asqalāni, Ibnu Hajar al-. *al-Taqrīb al-Taḥzīb.* ttp.: Dār Ihyā al-Turās al-Islāmi, t.t.

Attamimi, A. Hamid S. “Kedudukan Kompilasi Hukum Islam dalam Sistem Hukum Nasional suatu Tinjauan dari Sudut Perundang-undangan Indonesia”, dalam Amrullah, dkk., *Dimensi Hukum Islam dalam Sistem Hukum Nasional.* Jakarta: Gema Insani, 1996.

-----, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negara: Suatu Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV*, disertasi Doktor Universitas Indonesia. Jakarta: UI, 1990.

Aulawi, A. Wasit dan Arso Sosroatmodjo. *Hukum Perkawinan di Indonesia*. Jakarta: Bulan Bintang, 1978.

Azhari, Muhammad Tahir. *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*. Jakarta: Bulan Bintang, 1992.

Azizy, A. Qodri. *Elektisisme Hukum Nasional, Kompetisi Antara Hukum Islam dan Hukum Umum*. Yogyakarta: Gama Media, 2002.

Azra, Azyumardi. "Hadhrami Scholars in The Malay-Indonesian Diaspora: A Preliminary Study of Sayyid Uthman" dalam *Studia Islamika: Indonesian Journal for Islamic Studies*. UIN Syarif Hidayatullah, Vol.2, No.2 Tahun 1995.

-----, *Islam in the Indonesian World: An Account of Institutional Formation*. Bandung: Mizan Pustaka, 2006.

Bakry, Hasbullah. *Pedoman Islam di Indonesia*. Jakarta: UI Press, 1990.

Basyir, Ahmad Azhar. "Hukum Islam di Indonesia dari Masa ke Masa", dalam Moh. Mahfud MD, dkk. (ed.), *Peradilan Agama dan Kompilasi Hukum Islam dalam Tata Hukum Indonesia*. Yogyakarta: UII Press, 1993.

-----, *Hukum Perkawinan Islam*. Yogyakarta: UII Press, 2004.

- Benda, Harry J. *Bulan Sabit dan Matahari Terbit, Islam Indonesia pada Masa Pendudukan Jepang*, terj. Daniel Dhakidae. Jakarta: Pustaka Jaya, 1985.
- Bowen, John R. "Syariah, Negara, dan Norma-Norma Sosial di Perancis dan Indonesia", dalam Dick van der Meij (ed.), *Dinamika Komtemporer dalam Masyarakat Islam*. Leiden-Jakarta: INIS, 2003.
- Bukhārī, Imām al-. *Ṣaḥīḥ Bukhārī*, juz 7. Beirut: Dār al-Kutub al-‘Ilmiyyah, 1992.
- Burhanudin, Jajat. *Ulama dan Kekuasaan, Pergumulan Elite Muslim dalam Sejarah Indonesia*. Bandung: Mizan, 2012.
- , "The Dutch Colonial Policy on Islam, Reading the Intellectual Journey of Snouck Hurgronje", *Al-Jami'ah: Journal of Islamic Studies*. UIN Sunan Kalijaga, Vol. 52, No. 1, 2014 M / 1435 H.
- Carter, April. *Otoritas dan Demokrasi*. Jakarta: Rajawali Press, 1979.
- Coulson, N.J. *Conflicts and Tentions in Islamic Jurisprudence*. Chicago and London: Chicago University Press, 1966.
- Dahlan, Moh. *Abdullah Ahmed an-Na'im: Epistemologi Hukum Islam*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009.
- Dahrendorf, Ralf. *The Modern Social Conflict: An Essay on the Politics of Liberty*. California: University of California, 1988.

Darban, Adaby. "Ulama di Jawa: Perspektif Sejarah". makalah seminar, Yogyakarta, 1988

Depdikbud RI. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka, 1990.

Departemen Agama. *Pedoman Pegawai Pencatat Nikah (PPN)*. Jakarta: Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Urusan Haji, 1997/1998.

------. *Pedoman Pegawai Pencatat Nikah (PPN)*. Jakarta: Departemen Agama RI, 1996/1997.

------. *Kompilasi Hukum Islam di Indonesia*. Jakarta: Ditbinbapera, 1991/1992.

Effendy, Bahtiar. *Islam dan Negara: Transformasi Pemikiran dan Praktik Politik di Indonesia*. Jakarta: Paramadina, 1998.

Esposito, John L. *Women in Muslim Family Law*. Syracuse: Syracuse University Press, 1982.

Fadl, Khaled Abou al-. *Atas Nama Tuhan: Dari Fikih Otoriter ke Fikih Otoritatif*. Jakarta: Serambi, 2004.

Fauzia, Amelia. "Antara Hitam dan Putih: Pengulu pada Masa Kolonial Belanda", *Studia Islamika: Indonesian Journal for Islamic Studies*. UIN Syarif Hidayatullah, Vol.10, No. 2 Tahun 2003.

Flatham, R. (ed.). *Concept in Social and Political Philosophy*. New York: McMilan, 1973.

Freener, R. Michael and Mark E. Cammack (ed.). *Islamic Law in Contemporary Indonesia, Ideas and Institutions*. Cambridge: The Islamic Legal Studies Program, 2007.

Friedman, Lawrence M. *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*, terj. M. Khozin. Bandung: Nusamedia, 2013.

-----, *The Legal System: A Social Science Perspective*. New York: Russel Sage Foundation, 1975.

Fuad, Mahsun. *Hukum Islam Indonesia, dari Nalar Partisipatoris Hingga Emansipatoris*. Yogyakarta: LKiS, 2013.

Gazālī, Imām al-. *Al-Mustaṣfā fī ‘Ilm al-Uṣūl*. Damaskus: Bait al-Husain, t.t.

Geertz, Clifford. *The Religion of Java*. Chicago: University of Chicago Press, 1976.

-----, *The Interpretation of Culture, Selected Essays by Clifford Geertz*. New York: Basic Books, 1973.

Gibb, H.A.R. *Modern Trend in Islam*. New York: Octagon Books, 1989.

Gunaryo, Ahmad. *Pergumulan Politik dan Hukum Islam*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar dan Pascasarjana IAIN Walisongo Semarang, 2006.

Halim, Abdul. *Peradilan Agama dalam Politik Hukum di Indonesia: Dari Otoriter Konservatif Menuju*

Demokratis-Responssif. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002.

Hallaq, Wael B. *A History of Islamic Legal Theories An Introduction to Sunni Usul al-Fiqh*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

Hart, H.L.A. *Konsep Hukum*, terj. M. Khozin. Bandung: Nusamedia, 2013.

Hazairin. *Hukum Kekeluargaan Indonesia*. Jakarta: Tintamas, 1961.

-----, *Tinjauan Mengenai Undang-Undang Perkawinan, Undang-Undang No. 1 Tahun 1974*. Jakarta: Tintamas, 1975.

-----, *Tujuh Serangkai tentang Hukum*. Jakarta: Tintamas, 1974.

Hisyam, Muhamad. "Potret Penghulu dalam Naskah, Sebuah Pengalaman Penelitian", *Wacana: Jurnal Ilmu Pengetahuan Budaya*. Universitas Indonesia, Vol. 7, No. 2, Oktober 2005.

-----, *Caught Between Three Fires: The Javanese Pangulu Under the Dutch Colonial Administration (1882-1942)*. Jakarta-Leiden: INIS, 2001.

Hoadley, Mason C. *Islam dalam Tradisi Hukum Jawa dan Hukum Kolonial*. Yogyakarta: Graha Ilmu, 2009.

Huda, Nor. *Islam Nusantara, Sejarah Sosial Intelektual Islam di Indonesia*. Yogyakarta: Ar-Ruzz Media, 2013.

- Humām, Ibn al-. *Fatḥh al-Qadīr*. Beirūt: Dār al-Kutub al-‘Ilmiyyah, 1995.
- Hurgronje, C. Snouck. *Kumpulan Karangan C. Snouck Hurgronje VII*. Jakarta: INIS, 1992.
- Ichtijanto. “Pengembangan Teori Berlakunya Hukum Islam di Indonesia”, dalam Eddi Rudiana Arief dkk. (ed.), Pengantar Juhaya S. Praja, *Hukum Islam di Indonesia Perkembangan dan Pembentukannya*. Bandung: Remaja Rosdakarya, 1994.
- Irfan, M. Nurul. *Nasab dan Status Anak dalam Hukum Islam*. Jakarta: Amzah, 2012.
- Isma’il, Ibnu Qoyim. *Kiai Penghulu Jawa, Peranannya di Masa Kolonial*. Jakarta: Gema Insani Press, 1997.
- Izzuddin, Ahmad. “Problematisasi Implementasi Hukum Islam Terhadap Perkawinan di Bawah Umur di Indonesia”, *de Jure, Jurnal Syariah dan Hukum*. Volume I, Nomor 1, Agustus 2009.
- Jahar, Asep Saepudin, Euis Nurlaelawati dan Jaenal Aripin. *Hukum Keluarga, Pidana dan Bisnis, Kajian Perundang-undangan Indonesia, Fikih dan Hukum Internasional*. Jakarta: Kencana, 2013.
- Jasin, Moch. *Biaya Nikah Problematisasi dan Solusi*. Jakarta: Itjen News, 2013.
- Jazīrī, Abdurrahmān al-. *al-Fiqh ‘alā al-Mazāhib al-Arba’ah*. Mesir: Dār al-Fikr, t.t.

Kamaruzzaman. *Relasi Islam dan Negara, Perspektif Modernis dan Fundamentalis*. Magelang: Indonesiatera, 2001.

Kamsi. *Politik Hukum dan Positivisasi Syariat Islam di Indonesia*. Yogyakarta: Suka Press, 2012.

Kedaulatan Rakyat, tanggal 4 Desember 2014.

Kementerian Agama, *Himpunan Peraturan Perundang-undangan Perkawinan*. Jakarta: Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Kementerian Agama RI, 2010.

Khairuman, Badri. *Hukum Islam dalam Perubahan Sosial*. Bandung: Pustaka Setia, 2010.

Khalaf, Abdul Wahab. *‘Ilmu Uṣūl Fiqh*. Kuwait: Dār al-Kuwait, 1976.

Koentjaraningrat. *Pengantar Ilmu Antropologi*. Jakarta: Aksara Baru, 1980.

Kompas, 6 Februari 2018.

Kustini dan Nur Rofiah (ed.). *Modul Bimbingan Perkawinan untuk Calon Pengantin*. Jakarta: Direktorat Bina KUA dan Keluarga Sakinah Kementerian Agama RI, 2016.

Lev, Daniel S. *Islamic Court in Indonesia: A Study in The Political Bases of Legal Institutions*. California: University of California Press, 1972.

Lopa, Baharudin. *Permasalahan Pembinaan Hukum di Indonesia*. Jakarta: Bulan Bintang, 1987.

Lukito, Ratno. “Pergumulan Hukum Islam dan Adat di Indonesia” dalam Dody S. Truna dan Ismatu Ropi, *Pranata Islam di Indonesia, Pergulatan Sosial, Politik, Hukum, dan Pendidikan*. Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 2002.

-----, *Tradisi Hukum Indonesia*. Yogyakarta: Teras, 2008.

Machrus, Adib, dkk. *Fondasi Keluarga Sakinah*. Jakarta: Ditjen Bimas Islam Kemenag RI, 2017.

Mahendra, Yusril Ihza. *Modernisme dan Fundamentalisme dalam Politik Islam, Perbandingan Partai Masyumi (Indonesia) dan Jamaat-i-Islami (Pakistan)*. Jakarta: Paramadina, 1999.

Mahmood, Tahir. *Family Law Reform in the Muslim World*. New Delhi: N. M. Tripathi, 1972.

-----, *Personal Law in Islamic Countries*. New Delhi: Academy of Law and Religion, 1987.

Malinowski, Bronislaw. *A Scientific Theory of Culture and Other Essays*. New York: Oxford University Press, 1960.

Mastuhu. *Dinamika Pendidikan Pesantren: Suatu Kajian tentang Unsur dan Nilai Sistem Pendidikan Pesantren*. Jakarta: INIS, 1994.

- Masud, Muhammad Khalid. *Filsafat Hukum Islam: Studi tentang Hidup dan Pemikiran Abu Ishaq Al-Shatibi*. terj. Ahsin Muhammad, cet. 1. Bandung: Pustaka, 1996.
- Mawardi, Ahmad Imam. “Rationale Sosial Politik Pembuatan Kompilasi Hukum Islam di Indonesia”, dalam Dody S. Truna dan Ismatu Ropi (peny.), *Pranata Islam di Indonesia*. Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 2002.
- Minhaji, Akh. *Islamic Law and Local Tradition, a Socio-Historical Approach*. Yogyakarta: Kurnia Kalam Semesta, 2008.
- Moertono, Soemarsaid. *Negara dan Usaha Bina Negara di Jawa Masa Lampau: Studi tentang Masa Mataram II, Abad XVI*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1985.
- Moore, dan Hime J.S. *Study of Sociology*. Atlanta: Scott Foresman, 1968.
- Muchtarom, Zaini. *Islam di Jawa dalam Perspektif Santri dan Abangan*. Jakarta: Salemba Diniyah, 2002.
- , *Santri dan Abangan di Jawa*. Leiden-Jakarta: INIS, 1988.
- Mudzhar, M. Atho. “Studi Hukum Islam dengan Pendekatan Sosiologi” dalam Amin Abdullah, *Mencari Islam*. Yogyakarta: Tiara Wacana, 2000.
- , *Islam and Islamic Law in Indonesia, A Socio-Historical Approach*. Jakarta: Religious Research and Development, and Training, 2003.

- , *Membaca Gelombang Ijtihad: Antara Tradisi dan Liberasi*. Yogyakarta: Titian Ilahi Press, 1998.
- , *Pendekatan Studi Hukum Islam dalam Teori dan Praktik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1998.
- Muttaqien, Dadan, dkk. (ed.). *Peradilan Agama dan Kompilasi Hukum Islam dalam Tata Hukum Indonesia*. Yogyakarta: UII Press, 1999.
- Muzarie, Mukhlisin. *Kasus-Kasus Perkawinan Era Modern*. Cirebon: STAIC Press, 2010.
- Na'im, Abdullahi Ahmed An-. *Toward in Islamic Reformation, Civil Liberties, Human Rights, and International Law*. New York : Syracuse, 1996.
- , *Islamic Family Law in a Changing World: A Global Resource Book*. London-New York: Zeed Books, 2002.
- Naeem, Fuad S. *A Traditional Islamic Response to The Rise of Modernism, and The Betrayal of Tradition*. Joseph E.B. Lumbord (ed.). (Bloomington: World Wisdom, 2004.
- Najib, Agus Moh. *Pengembangan Metodologi Fikih Indonesia dan Kontribusinya bagi Pembentukan Hukum Nasional*. Jakarta: Kementerian Agama RI, 2011.
- Nasar, M. Fuad. *Transformasi dari Kantoort Voor Inlandsche Zaken ke Kementerian dan Departemen Agama*. Jakarta: UI Press, 2007.

- Nasution, Khoiruddin. *Pengantar Studi Islam*. Yogyakarta: Academia+Taffaza, 2010.
- , *Hukum Perdata (Keluarga) Islam Indonesia dan Perbandingan Hukum Perkawinan di Dunia Muslim*. Yogyakarta: Academia+Tazzafa, 2009.
- , *Metode Pembaruan Hukum Islam Kontemporer*. UNISIA, Vol. XXX No. 66, Desember 2007.
- , *Status Wanita di Asia Tenggara Studi Terhadap Perundang-undangan Perkawinan Muslim Kontemporer di Indonesia dan Malaysia*. Leiden-Jakarta: INIS, 2002.
- Noeh, Zaini Ahmad. “Perpustakaan Jawa sebagai Sumber Sejarah Perkembangan Hukum Islam” dalam Amrullah Ahmad dkk. (peny.), *Prospek Hukum Islam dalam Kerangka Pembangunan Hukum Nasional di Indonesia, Sebuah Kenangan 65 Tahun Prof. Dr. H. Bustanul Arifin, SH*. Jakarta: PP-IKAHA, 1994.
- Noeh, Zaini Ahmad dan Abdul Basit Adnan, *Sejarah Singkat Pengadilan Agama Islam di Indonesia*. Surabaya: PT Bina Ilmu, 1983.
- Noer, Deliar. *Administrasi Islam di Indonesia*. Jakarta: CV Rajawali, 1983.
- Noupal, Muhammad. “Kritik Sayyid Utsman bin Yahya terhadap Pemikiran Pembaharuan Islam: Studi Sejarah Sosial Intelektual Islam di Indonesia”, dalam *Intizar*.

Jurnal IAIN Raden Fatah Palembang, Vol. 20, No. 1 Tahun 2014.

Nugroho, Ishak Tri. *Perkawinan Wanita Hamil dalam Pasal 53 KHI (Tinjauan Maqasid Syariah)*. Fakultas Syariah UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2014.

Nurlaelawati, Euis. *Modernization, Tradition and Identity The Kompilasi Hukum Islam and Legal Practice in the Indonesian Religious Courts*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010.

Pijper, G.F. *Beberapa Studi tentang Sejarah Islam di Indonesia 1900-1950*, terj. Tudjimah dan Yessy Augustin. Jakarta: UI Press, 1985.

Pujiono. *Hukum Islam, Dinamika Perkembangan Masyarakat, Mengungkap Pergeseran Perilaku Kaum Santri*. Yogyakarta: Mitra Pustaka, 2012.

al-Qardhawi, Yusuf. *Faktor-Faktor Pengubah Fatwa*. Dar Asy-Syuruq, 2008.

Qudāmah, Ibn. *Al-Mugnī*, Vol.7. Beirūt: Dār al-Fikr, 1983.

Rahim, Husni. *Sistem Otoritas dan Administrasi Islam, Studi tentang Pejabat Agama masa Kesultanan dan Kolonial di Palembang*. Jakarta: Logos, 1998.

Rahman, Zaini. *Fikih Nusantara dan Sistem Hukum Nasional Perspektif Kemaslahatan Kebangsaan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2016.

- Ricklefs, M.C. *Mengislamkan Jawa, Sejarah Islamisasi di Jawa dan Penentangannya dari 1930 sampai Sekarang*. Jakarta: Serambi Ilmu Semesta, 2013.
- Rofiah, Nur, dkk. (ed.), *Modul Bimbingan Perkawinan untuk Calon Pengantin*. Jakarta: Subdit Bina Keluarga Sakinah Kementerian Agama RI, 2016.
- Rofiq, Ahmad. *Fikih Kontekstual dari Normatif ke Pemaknaan Sosial*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2012.
- , *Hukum Perdata Islam di Indonesia*. Depok: Raja Grafindo Persada, 2017.
- Rumadi. "Islam dan Otoritas Keagamaan", *Walisongo: Jurnal Penelitian Sosial Keagamaan*. UIN Walisongo Semarang, Volume 20, Nomor 1, Mei 2012, 27.
- Sa'adah, Sri Lum'atus. *Peta Pemikiran Fikih Progresif*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar dan STAIN Jember, 2012.
- Saad, Ibrahim. *Competing Identities in a Plural Society*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1981.
- Saridjo, Marwan, dkk. *Sejarah Pondok Pesantren di Indonesia*. Jakarta: Dharma Bhakti, 1979.
- Sastroatmodjo, H.A. *Struktur Organisasi Tugas dan Wewenang Departemen Agama*. Jakarta: CV. Mulia, t.t.
- Schacht, Joseph. *An Introduction to Islamic Law*. London: The Clarendon Press, 1971.

Shiddieqi, Nourouzzaman. *Jeram-Jeram Peradaban Muslim*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1986.

Shiddieqy, M. Hasbi Ash-. *Syari'at Islam Menjawab Tantangan Zaman*. Jakarta: Bulan Bintang, 1966.

-----, *Hukum-Hukum Fikih Islam*. Jakarta: Bulan Bintang, 1992.

Sirajuddin, M. *Legislasi Hukum Islam di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008.

Soekanto, Soerjono. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2008.

-----, *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press, 1986.

-----, *Sosiologi Suatu Pengantar*. Jakarta: Rajawali Press, 2006.

Solikha, Umi dan Setiati Widiastuti. "Legalisasi Perkawinan Melalui Isbat Nikah di Pengadilan Agama Wonosari Kabupaten Gunungkidul", *Jurnal Pendidikan Kewarganegaraan dan Hukum*, Volume 7, No. 4 Tahun 2018.

Steenbrink, Karel A. *Beberapa Aspek tentang Islam di Indonesia Abad Ke-19*. Jakarta: Bulan Bintang, 1984.

Sugiyono. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Bandung: Alfabeta, 2015.

- Suminto, H. Aqib. *Politik Islam Hindia Belanda*. Jakarta: LP3ES, 1985.
- Summa, Muhammad Amin. *Hukum Keluarga Islam di Dunia Islam*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005.
- Sunny, Ismail. “Kompilasi Hukum Islam Ditinjau Sudut Pertumbuhan Teori Hukum di Indonesia” dalam *Mimbar Hukum*. No. 4 Tahun 1991.
- Suparlan, Parsudi. “Peradilan Agama Islam: Tinjauan Disiplin Antropologi” dalam Mastuhu dan Deden Ridwan (ed.), *Tradisi Baru Penelitian Agama Islam*. Bandung: Nuansa, 2001.
- Suprayogo, Imam. *Kiai dan Politik, Membaca Citra Politik Kiai*. Malang: UIN Malang Press, 2009.
- Syarifuddin, Amir. *Pembaharuan Pemikiran dalam Islam*. Padang, Angkasa Raya: 1990
- Syāṭibī, asy-. *al-Muwāfaqāt*. Beirut: Mu'assasah al-Risālah, t.t.
- Syaukānī, Imām asy-. *Irsyād al-Fuḥūllā Taḥqīq al-Haq min ‘Ilm al-Uṣūl*. Beirut: Dār al-Fikr, t.t.
- Syaukānī, Muhammad, asy-.. *Nail al-Auṭār*, juz VI. Mesir: Muṣṭafā al-Bābī al-Halābī, 1961.
- Syaukani, Imam. *Rekonstruksi Epistemologis Hukum Islam Indonesia*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2006.

Ṭabarī, At-. *Tarīkh al-Umam wa al-Muluk*, jilid IV. Beirut: Dār al-Fikr, 1979.

Tebba, Sudirman, (ed.), *Perkembangan Terakhir Hukum Islam di Asia Tenggara, Studi Kasus Hukum Keluarga dan Pengkodifikasiannya*. Bandung: Mizan, 1993.

Thalib, Sayuti. *Hukum Kekeluargaan Indonesia*. Jakarta: UI Press, 1986.

Turmudi, Endang. *Perselingkuhan Kiai dan Kekuasaan*. Yogyakarta: LKiS, 2004.

Turner, Bryan S. *Religion and Social Theory*. New Delhi: Sage Publication, 1991.

Tim Penulis UIN Syarif Hidayatullah. *Ensiklopedi Islam Indonesia*. Jakarta: Djambatan, 1992.

Tim Prima Pena, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. ttp.: Gitamedia Press, t.t.

Usman, Suparman. *Hukum Islam, Asas-asas dan Pengantar Studi Hukum Islam dalam Tata Hukum Indonesia*. Jakarta: Gaya Media Pratama, 2001.

Vey, Mc. *Nationalism, Islam and Marxism the Management of Ideological Conflic*. Ithaca: Cornel University, 1970.

Wahid, Marzuki dan Rumadi. *Fikih Mazhab Negara : Kritik atas Politik Hukum Islam di Indonesia*. Yogyakarta: LKiS, 2001.

-----, *Fikih Indonesia, Kompilasi Hukum Islam dan Counter Legal Draft Kompilasi Hukum Islam dalam Bingkai Politik Hukum Indonesia*. Bandung: Marja, 2014.

Wahid, Wawan Gunawan Abdul. “Fikih Nisa dari Patriarkhi ke Fikih Kesetaraan”, dalam Maufur, dkk. (ed.), *Modul Pelatihan Fikih dan HAM*. Yogyakarta: LKiS, 2014.

Wahyudi, Yudian. *Hasbi's Theory of Ijtihād in The Context of Indonesian Fiqh*, Tesis, Institut of Islamic Studies McGill University, Montreal, 1993.

-----, *Usul Fikih vs Hermeneutika: Membaca Islam dari Kanada dan Amerika*. Yogyakarta: Pesantren Nawesea Press, 2007.

Wasman dan Wardah Nuroniyah. *Hukum Perkawinan Islam di Indonesia, Perbandingan Fiqih dan Hukum Positif*. Yogyakarta: Teras, 2011.

Weiss, Bernard G. *The Spirit of Islamic Law*. Athens and London: The University of Georgia Press, 1998.

Zahrah, Abū, *al-Aḥwāl al-Syakṣiyyah*. Mesir: Dār al-Fikr, 1957.

Zuhaili, Waḥbah, Az-. *al-Fiqh al-Islāmī wa-'Adillatuh*. Beirut: Dar al-Fikr, 1989.

-----, *Tafsīr al-Munīr*, juz 5. Beirut: Dār al-Fikr, t.t.

Zuhriah, Erfaniah. *Peradilan Agama di Indonesia, Sejarah, Konsep dan Praktik di Pengadilan Agama*. Malang: Setara Press, 2014.

Zulkarnain, Wildan. *Dinamika Kelompok*. Jakarta: Bumi Aksara, 2013.

2. Kelompok Undang-Undang dan Peraturan Lainnya

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974.

Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam.

Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 tentang Pencatatan Nikah.

Peraturan Menteri Agama Nomor 30 Tahun 2005 tentang Wali Hakim.

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

3. Kelompok Internet

<https://kuaplayen.wordpress.com/2012/01/05/surat-edaran-tentang-masalah-poligami-dalam-iddah/>, diakses 10 Februari 2017.

https://www.facebook.com/groups/297974343589240/?ref=group_browse_new, diakses 14 Februari 2017.

Pelatihan TOT (Trainer of Trainers) Fikih dan HAM,
<http://kuakalasan.blogspot.com/> 2015/11/pelatihan-

tot-trainer-of-trainers-fikih.html., diakses 4 April 2017.

<https://bimasislam.kemenag.go.id/post/berita/penghulu-bakri-akan-diberi-penghargaan>, diakses 22 Maret 2017.

Duh! Pungli di KUA Bisa Capai Rp 1,2 Triliun/Tahun, <https://news.detik.com/berita/2126906/duh-pungli-di-kua-bisa-capai-rp-12-triliuntahun>, diakses 18 Februari 2017.

Dirjen Bimas Islam: Uang Terimakasih Wajar, <https://www.liputan6.com/news/read/dirjen-bimas-islam-uang-terimakasih-wajar>, diakses 18 Februari 2017.

Kasus Gratifikasi Kepala KUA Kediri Jadi Momok Penghulu, <https://www.liputan6.com/news/read/779513/kasus-gratifikasi-kepala-kua-kediri-jadi-momok-penghulu>, diakses 18 Februari 2017.

Puluhan Warga Geruduk Kejari Tuntut Penghulu Kota Kediri Dibebaskan, <https://news.detik.com/jawatimur/2443123/puluhan-warga-geruduk-kejari-tuntut-penghulu-kota-kediri-dibebaskan>, diakses 19 Februari 2017.

Dalam tradisi masyarakat pemberian amplop sebagai ucapan terima kasih kepada penghulu sebagai sesuatu yang wajar, <http://www.suaramerdeka.com/v1/index.php/read/cetak/2013/12/16/246376/Amplop-Si-Penjerat-Penghulu>, diakses 19 Februari 2017.

<https://www.nahimunkar.org/penghulu-tidak-melayani-pernikahan-di-luar-kua-muali-1-januari-2014/>, diakses 19 Februari 2017.

<https://www.jpnn.com/news/penghulu-minta-perlindungan>, diakses 19 Februari 2017.

Bagaimana Hukumnya Menikahi Perempuan yang Hamil di Luar Nikah? <http://www.hukumonline.com/klinik/detail/c15462/pengakuan-anak>, diakses 11 Februari 2017.

Eko Mardiono, “Tanggal Menjadi Janda”, dalam <https://ekomardion.blogspot.com/2009/04/tanggal-menjadi-janda.html>, diakses, 10 Februari 2017.

<https://regional.kompas.com/read/2011/02/22/22235323/Hami> l.Duluan.KUA.Tolak.Pengantin.Nikah, diakses 15 Mei 2017.

DAFTAR RIWAYAT HIDUP

A. Identitas Diri

Nama : Halili
Tempat/tgl. Lahir : Sumenep, 26 September 1970
NIP : 197009261996031003
Pangkat/Gol. Ruang : Pembina (IV/a)
Jabatan : Kepala Seksi Bimas Islam
Alamat Rumah : Griya Mulia Asri A.5 Cepokosari
Sitimulyo Piyungan
Alamat Kantor : Jl. Dr. Wahidin Sudirohusodo No.
16 Bantul
Email : roishalili@yahoo.co.id
No. Telp/HP : +628122940978
Nama Ayah : Sura'is
Nama Ibu : Ruhana
Nama Istri : Ummi Nasyi'ah
Nama Anak : 1. Izzul Fata Khalilul Haq
2. Najwa Shofia Khalil

B. Riwayat Pendidikan

1. Pendidikan Formal

- a. SD Negeri Aengdake, tahun lulus 1983.
- b. MTs Negeri Sumenep, tahun lulus 1986.
- c. SMA Negeri I Sumenep, tahun lulus 1989.
- d. S1 Peradilan Agama, Fakultas Syariah IAIN Sunan Kalijaga, tahun lulus 1995.
- e. S2 Pendidikan Islam, Fakultas Tarbiyah UII Yogyakarta, tahun lulus 2007.
- f. S3 Studi Islam, Pascasarjana UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, tahun 2012-sekarang.

2. Pendidikan Non-Formal

Pondok Pesantren Mathali'ul Anwar Sumenep, tahun 1983-1989.

C. Riwayat Pekerjaan

1. CPNS tahun 1996-1998.
2. Penghulu tahun 1998-2010.
3. Kepala KUA tahun 2010-2013.
4. Kepala Seksi PD Pontren tahun 2013-2016.
5. Kepala Seksi Bimas Islam tahun 2016-sekarang.

D. Prestasi/Penghargaan

1. Satya Lencana 10 tahun

E. Pengalaman Organisasi

1. OSIS, 1987-1988.
2. PMII, 1990-1995.
3. LDNU, 1997-2000.
4. LTM NU, 2017-sekarang.
5. Badan Penasihat, Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan, 2017-sekarang.
6. Badan Wakaf Indonesia (BWI) Bantul, 2017-sekarang.
7. Dewan Masjid Indonesia (DMI) Bantul, 2017-sekarang.
8. Lembaga Pengembangan Tilawatil Qur'an (LPTQ) Bantul, 2017-sekarang.

F. Pelatihan

1. Sebagai Fasilitator Pembina Produk Halal, 2010.
2. Sebagai Tim Web Developer Sistem Informasi Manajemen Nikah (SIMKAH), 2011.
3. Sebagai Fasilitator Pelatihan Pengembangan Pondok Pesantren, 2013-2016.
4. Sebagai Fasilitator Bimbingan Teknis Konselor BP4, 2016.
5. Sebagai Fasilitator Pelatihan Fiqih dan HAM Bagi Pegawai KUA, 2016-2017.
6. Sebagai Fasilitator Bimbingan Perkawinan Bagi Calon Pengantin, 2017-sekarang.

7. Sebagai Tim Teknis Pengembangan Kompetensi Penghulu, 2017-sekarang.

G. Minat Keilmuan

1. Hukum Keluarga
2. Sosial Humaniora

H. Karya Ilmiah

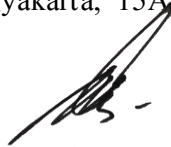
1. Buku
 - a. Kontributor buku Fikih dan HAM
 - b. -
2. Artikel
 - a. Peran Pesantren dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup, 2013.
 - b. Memahami Keragaman Budaya dan Pemikiran, 2014.
 - c. Membangun Karakter Bangsa Melalui Pesantren, 2014.
 - d. New Branding Pondok Pesantren, 2014.
 - e. Mengembangkan Kemandirian Pondok Pesantren, 2014.
 - f. Perpustakaan sebagai Jendela Pondok Pesantren, 2014.
 - g. Menghidupkan Tradisi Menulis di Pesantren, 2015.
 - h. Memperkuat Tafaqquh Fiddin di Pesantren, 2015.
 - i. Pondok Pesantren sebagai Laboratorium Mini Multikulturalisme, 2016.
 - j. Memperkuat Pendidikan Karakter di Pesantren, 2016.
 - k. Zakat dan Pemberdayaan Ekonomi Umat, 2017.
 - l. Membangun Pola Masyarakat Sadar Halal, 2017.
 - m. Meningkatkan Kompetensi Penyuluh Agama Islam, 2017.
 - n. Dinamika Perkawinan dan Mengelola Konflik dalam Keluarga, 2018.

- o. Membangun Ketahanan Keluarga dalam Konsep Kesalingan, 2018.
- p. Isu-Isu Hukum Perkawinan di Kabupaten Bantul, 2018.

3. Penelitian

- a. Program Keluarga Berencana Melalui Bahasa Agama, 2017.
- b. Implementasi Hukum Islam Terhadap Perkawinan di Bawah Umur, 2018.
- c. Peran Penghulu Kabupaten Bantul dalam Mengurangi Perkawinan di Bawah Umur, 2018.

Yogyakarta, 15 April 2019



Halili, S.Ag., M.Si