

**PANDANGAN PENGHULU KANTOR URUSAN AGAMA (KUA) KOTA  
YOGYAKARTA TENTANG PENGHULU WANITA**



**SKRIPSI**

**DIAJUKAN KEPADA FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA YOGYAKARTA  
UNTUK MEMENUHI SYARAT-SYARAT MEMPEROLEH GELAR SARJANA  
STRATA SATU DALAM ILMU HUKUM ISLAM**

**OLEH:**

**MEGI SAPUTRA**

**15350023**

**PEMBIMBING:**

**Dr. AHMAD BUNYAN WAHIB, MA., MA.g.**

**PRODI HUKUM KELUARGA ISLAM (AL-AHWAL ASY-SYAKHSIYYAH)  
FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM  
UIN SUNAN KALIJAGA YOGYAKARTA**

**2019**

## ABSTRAK

Penghulu sebagai sebuah profesi Pegawai Negeri Sipil (PNS), tentu erat kaitannya dengan kesetaraan antara laki-laki dan wanita. Meningkatnya kesadaran akan adanya kesetaraan antara laki-laki dan perempuan diruang publik dalam segala sektornya, termasuk dalam hal menjadi seorang penghulu, menuntut harus adanya aturan yang pasti mengenai hal ini. karena jika melihat tugas pokok seorang penghulu yang diatur dalam peraturan perundang-undangan, tidak disebutkan secara spesifik apakah jabatan penghulu harus diserahkan kepada laki-laki saja. Adanya penghulu wanita di Palestina yakni Tahrir Hammad, yang ditunjuk sebagai penghulu pernikahan berkualitas yang diakui secara sah oleh Negara Palestina. Hal ini menunjukkan bahwa jabatan penghulu tidak hanya bisa dijabat oleh seorang laki-laki namun juga wanita. Tentunya di Indonesia sebagai negara demokrasi tentu sangat dimungkinkan itu terjadi.

Penelitian ini penyusun lakukan secara *field research*, dengan mengali pendapat para penghulu Kota Yogyakarta terhadap penghulu wanita. Sebagai pelaksana tugas kepenghuluan, yang tentunya memahami hukum Islam dan hukum Positif yang berlaku serta kondisi real ditengah-tengah masyarakat (*bersifat eksploratif*). menggunakan metode *pendekatan Sosiologi hukum*, sumber data terdiri dari data Primer wawancara dengan 10 orang narasumber serta data skunder berupa literatur tulisan atau karya ilmiah yang mendukung.

Hasil dari penelitian ini bahwa penghulu KUA Kota Yogyakarta secara pribadi didalam berargumentasi terkait penghulu wanita, dibangun atas dasar normatif hukum Islam dan mazhab yang diikutinya. Sudut pandang normatif dalam argumentasi penghulu sebagian besar tidak menyetujui seorang wanita menjadi penghulu, jika dikaitkan dengan tugasnya yang akan menjadi wali hakim melainkan hanya sedikit saja. Bahkan ada diantara mereka yang berpendapat wanita tidak dapat menjadi penghulu selamanya karena tidak ada celah baik secara hukum Islam maupun secara hukum positif, namun itu adalah argumentasi secara pribadi. Secara kelembagaan, karena merupakan wakil dari pemerintah dalam melaksanakan tugas kepenghuluan, maka dalam hal ini para penghulu mengikuti peraturan yang berlaku. Secara garis besar bahwa pendapat penghulu KUA kota Yogyakarta tentang penghulu wanita terbagi menjadi tiga yakni, pendapat yang membolehkan wanita menjadi penghulu, pendapat yang membolehkan dengan syarat dan pendapat yang tidak membolehkan wanita menjadi penghulu.

Kata Kunci: Penghulu wanita, pendapat penghulu KUA Kota Yogyakarta



## SURAT PERSETUJUAN SKRIPSI

Hal : Skripsi Saudara Megi Saputra

Kepada :

**Yth. Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum**

**UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta**

Di Yogyakarta

*Assalamu'alaikum wr. wb.*

Setelah membaca, meneliti, memberikan petunjuk dan mengoreksi serta mengadakan perbaikan seperlunya, maka kami selaku pembimbing berpendapat bahwa skripsi saudara:

Nama : Megi Saputra

NIM : 15350023

Judul Skripsi : **PANDANGAN PENGHULU KUA KOTA YOGYAKARTA  
TERHADAP PENGHULU WANITA**

Sudah dapat diajukan kepada Program Studi Al-Ahwal Asy-Syakhsiyyah Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Strata Satu Hukum Islam.

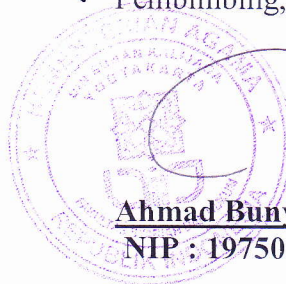
Dengan ini saya mengharap agar skripsi Saudari tersebut di atas dapat segera dimunaqasyahkan. Untuk itu saya ucapkan terima kasih.

*Wassalamu'alaikum wr. wb.*

Yogyakarta, 29 Jumada I 1440 H

04 Februari 2019 M

• Pembimbing,



**Ahmad Bunyan Wahib, M.Ag., M.A.**

**NIP : 19750326 199803 1 002**



KEMENTERIAN AGAMA  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA  
FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM  
Jl. Marsda Adisucipto Telp. (0274) 512840 Fax. (0274) 545614 Yogyakarta 55281

## PENGESAHAN TUGAS AKHIR

Nomor : B-57/Un.02/DS/PP.00.9/02/2019

Tugas Akhir dengan judul : PANDANGAN PENGHULU KANTOR URUSAN AGAMA (KUA) KOTA  
YOGYAKARTA TENTANG PENGHULU WANITA

yang dipersiapkan dan disusun oleh:

Nama : MEGI SAPUTRA  
Nomor Induk Mahasiswa : 15350023  
Telah diujikan pada : Jumat, 08 Februari 2019  
Nilai ujian Tugas Akhir : A

dinyatakan telah diterima oleh Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta

### TIM UJIAN TUGAS AKHIR

Ketua Sidang

Dr. Ahmad Bunyan Wahib, M.Ag., M.A.  
NIP. 19750326 199803 1 002

Penguji I

Yasin Baidi, S.Ag., M.Ag.  
NIP. 19700302 199803 1 003

Penguji II

Dra. Hj. Ermi Suhasti Syafe'i, M.Si.  
NIP. 19620908 198903 2 006

Yogyakarta, 08 Februari 2019

UIN Sunan Kalijaga

Fakultas Syariah dan Hukum

DEKAN



Dr. H. Agus Moh. Najib, S.Ag., M.Ag.  
NIP. 19710430 199503 1 001



## PERYATAAN KEASLIAN DAN BEBAS PLAGIARISME

Yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Megi Saputra  
NIM : 15350023  
Prodi : Al-Ahwal Al-Syakhsiyyah/Hukum Keluarga Islam  
Fakultas : Syari'ah dan Hukum

Menyatakan bahwa naskah skripsi ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya saya sendiri kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya, dan bebas dari plagiarisme. Jika dikemudian hari terbukti bukan karya saya sendiri atau melakukan plagiasi maka saya siap ditindak sesuai ketentuan hukum yang berlaku.

Yogyakarta, 19 Desember 2018

Saya yang menyatakan,



Megi Saputra  
15350023

## **MOTTO**

*“SETETES KERINGAT ORANG TUAKU  
SELANGKAH AKU HARUS MAJU”*

*“JIKA KAMU TIDAK MAU BERJUANG MENUNTUT ILMU  
MAKA KAU HARUS SIAP SENGSA DENGAN  
KEBODOHAN”*

## HALAMAN PERSEMBAHAN

UCAPAN SYUKUR KEPADA ALLAH AZZA WAJALLA.

SKRIPSI INI SAYA PERSEMBAHKAN UNTUK ORANG-ORANG TERKASIH DAN TERSAYANG, BERKAT DOA DAN DUKUNGAN MEREKA SAYA BISA SAMPAI PADA TITIK INI. KEPADA MEREKA:

IBUNDA TERCINTA DARNI DAN AYAH TERSAYANG ASMIL

KAKAK PEREMPUAN ELIS SUMARNI

NENEK DAN SELURUH KELURAGA BESARKU.

AKU BERHARAP ILMU YANG KU DAPATKAN DARI GURU-GURU DAPAT BERMANFAT BAGI DIRI, KELUARGA, MASYARAKAT SERTA BANGSA DAN NEGARA.

PERSEMBAHAN JUGA UNTUK KAMPUS PUTIH KU:

UIN SUNAN KALIJAGA YOGYAKARTA

FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM

JURUSAN AHWAL SYAKHSIYYAH

## PEDOMAN TRANSLITERASI ARAB-LATIN

Transliterasi huruf Arab yang dipakai dalam penyusunan skripsi ini berpedoman pada Surat Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor: 158/1987 dan 05936/U/1987.

### I. Konsonan Tunggal

Huruf Arab	Nama	Huruf Latin	Nama
ا	Alif	Tidak dilambangkan	tidak dilambangkan
ب	Ba'	b	be
ت	Ta'	t	te
ث	Sa'	s	es (dengan titik diatas)
ج	Jim	j	je
ح	Ha'	h	ha (dengan titik di bawah)
خ	Kha'	kh	ka dan ha
د	Dal	d	de
ذ	Zal	z	zet (dengan titik di atas)
ر	Ra'	r	er
ز	Za'	z	zet
س	Sin	s	es
ش	Syin	sy	es dan ye
ص	Sad	s	es (dengan titik di bawah)
ض	Dad	d	de (dengan titik di bawah)
ط	Ta'	t	te (dengan titik di bawah)



ظ	Za	z	zet (dengan titik di bawah)
ع	‘ain	‘	koma terbalik di atas
غ	gain	g	ge
ف	fa’	f	ef
ق	qaf	q	qi
ك	kaf	k	ka
ل	lam	‘l	‘el
م	mim	‘m	‘em
ن	nun	‘n	‘en
و	waw	w	w
هـ	ha’	h	ha
ء	hamzah	’	apostrof
ي	ya	y	ye

## II. Konsonan Rangkap Karena *Syaddah* ditulis rangkap

متعددة	ditulis	Muta’addidah
عدة	ditulis	‘iddah

## III. *Ta’marbutah* di akhir kata

a. Bila dimatikan ditulis h

حكمة	ditulis	<i>hikmah</i>
------	---------	---------------

جزية	ditulis	<i>jizyah</i>
------	---------	---------------

- b. Bila diikuti dengan kata sandang ‘al’ serta bacaan kedua itu terpisah, maka ditulis *h*

كرامة الاولياء	ditulis	<i>Karamah al-auliya’</i>
----------------	---------	---------------------------

- c. Bila ta’ marbutah hidup atau dengan harakat, fathah, kasrah dan dammah ditulis *t*

زكاة الفطر	ditulis	<i>zakātul fitri</i>
------------	---------	----------------------

#### IV. Vokal Pendek

َ	fathah	ditulis	<i>a</i>
ِ	kasrah	ditulis	<i>i</i>
ُ	dammah	ditulis	<i>u</i>

#### V. Vokal Panjang

1	Fathah + alif	جاهلية	ditulis	<i>a jahiliyyah</i>
2	Fathah + ya’ mati	تنسى	ditulis	<i>a tansā</i>
3	Kasrah + ya’ mati	كريم	ditulis	<i>i karīm</i>
4	Dammah + wawu mati	فروض	ditulis	<i>u furūd</i>

#### VI. Vokal Rangkap

1	Fathah ya mati بينكم	ditulis ditulis	<i>ai</i> <i>bainakum</i>
2	Fathah wawu mati قول	ditulis ditulis	<i>au</i> <i>qaul</i>

**VII. Vokal pendek yang berurutan dalam satu kata dipisahkan dengan apostrof**

النتم	ditulis	<i>a'antum</i>
أعدّت	ditulis	<i>'u'iddat</i>
لئن شكرتم	ditulis	<i>la'in syakartum</i>

**VIII. Kata sandang Alif + Lam**

a. bila diikuti huruf *Qomariyah*

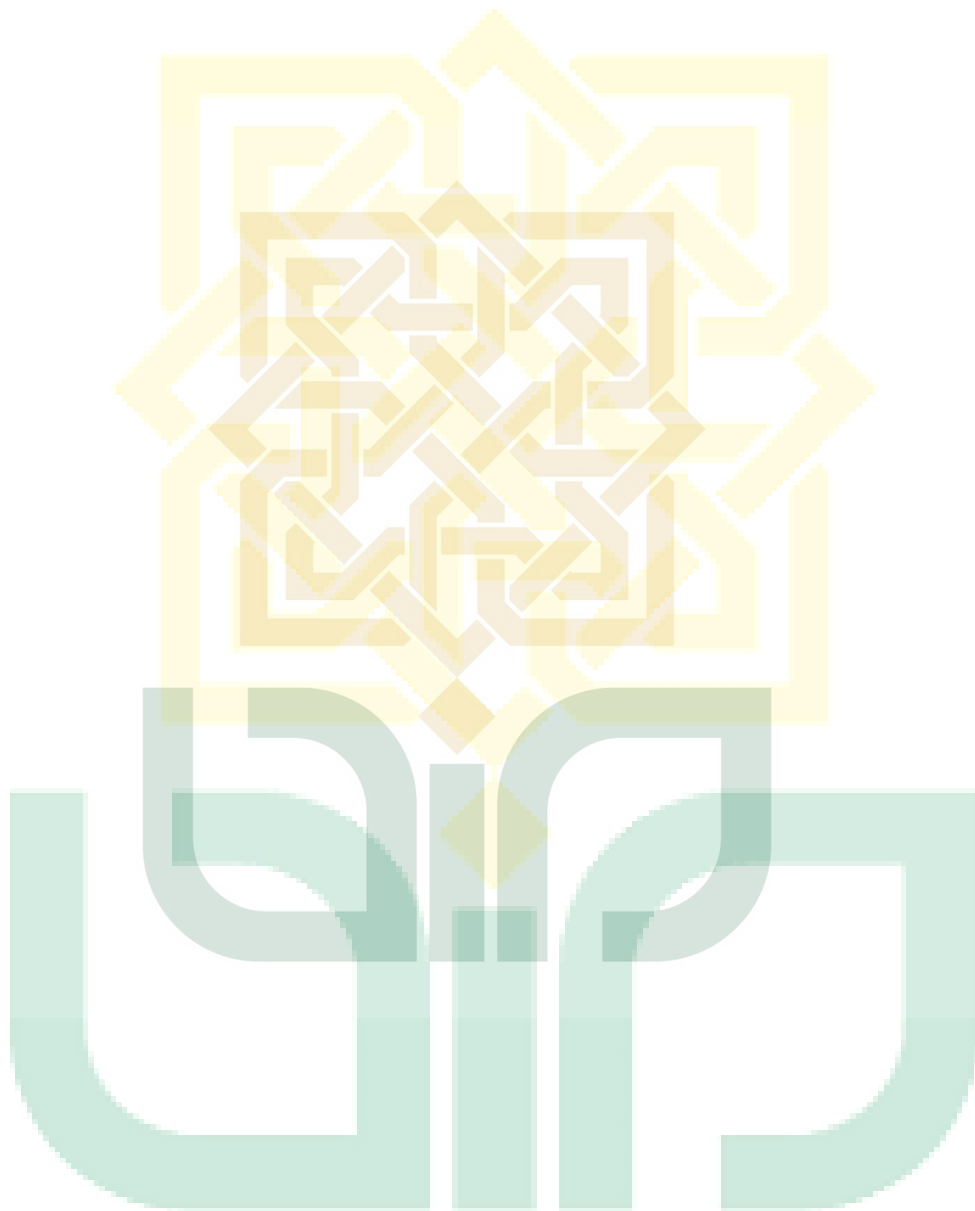
القرآن	ditulis	<i>al-Qur'an</i>
القياس	ditulis	<i>al-Qiyas</i>

b. Bila diikuti huruf *Syamsiyah* ditulis dengan menggunakan huruf *Syamsiyah* yang mengikutinya, serta menghilangkan huruf *l* (el)nya.

السماء	ditulis	<i>as-Sama'</i>
الشمس	ditulis	<i>asy-Syams</i>

**IX. Penulisan kata – kata dalam rangkaian kalimat**

ذوي الفروض	ditulis	<i>Zawi al-furūd</i>
أهل السنة	ditulis	<i>Ahl as-Sunnah</i>





## KATA PENGANTAR

بسم الله الرحمن الرحيم

الحمد لله رب العلمين حمدا و شكرا لله, الصلاة و السلام على رسول الله

اشهد ان لا اله الا الله و اشهد ان محمدا رسول الله

Segala puja dan syukur dipersembahkan kehadiran Allah SWT. Atas segala nikmat dan karunia yang diberikan kepada penyusun dalam berikhtiar menyelesaikan tugas akhir ini.

Sholawat dan salam semoga selalu tercurahkan kepada Nabi Muhammad SAW. Sang petunjuk manusia menuju jalan kebenaran, meniti hidup yang sesuai dengan fitrah kesempurnaan penciptaanya.

Alhamdulillah dengan mujahadah yang serius penyusun dapat menyelesaikan salah satu syarat untuk memperoleh gelar strata satu (S1) di UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, yakni karya skripsi dengan judul “PANDANGAN PENGHULU KUA KOTA YOGYAKARTA TERHADAP PENGHULU WANITA”.

Tentunya dengan segala ikhtiar itu karya ini masih jauh dari kesempurnaan, penyusun mengucapkan terimah kasih kepada seluruh pihak yang turut serta terlibat dan memberikan dorongan serta motivasi kepada penyusun:

1. Bapak Drs. KH. Yudian Wahyudi, M.A., Ph.D. Selaku Rekrot Universitas Islam Negeri (UIN) Sunan Kalijaga Yogyakarta.
2. Bapak Dr.H.Agus Moh.Najib, M.Ag., selaku Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum.

3. Bapak Mansur, M.Ag., selaku Ketua Jurusan Al-Ahwal Al-Syakhsiyyah dan Bapak Yasin Baidi, M.Ag., selaku sekretaris Jurusan Al-Ahwal Al-Syakhsiyyah.
4. Bapak Dr.Ahmad Bunyan Wahib, M.Ag., selaku Dosen Pembimbing Akademik sekaligus sebagai Dosen Pembimbing Skripsi. Beliauah yang banyak memberikan sumbangsi wawasan dan waktunya untuk penyusun.
5. Para Dosen-Dosen di Prodi Hukum Keluarga Islam (Al-Ahwal Al-Syakhsiyyah), yang telah banyak memberikan ilmu pengetahuan.
6. Para staf pegawai TU di Prodi Hukum Keluarga Islam (Al-Ahwal Al-Syakhsiyyah), dan staf Pegawai TU dilingkungan Fakultas Syari'ah dan hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.
7. Kepada Kelurga tercinta atas segala dukungan/support dan motivasi serta doa-doa terbaihya, khususnya ayahanda Asmil dan Ibunda Darni.
8. Kepada seluruh rekan-rekan sejawat di di Prodi Hukum Keluarga Islam (Al-Ahwal Al-Syakhsiyyah).
9. Kepada Keluraga Besar Takmir Masjid At-Tahkim Kota Yogyakarta.
10. Kepada teman-teman Lembaga Dakwah Kampus (LDK) Sunan Kalijaga, KAMMI, IMM dan UKM JHQ Al-Mizan.
11. Kepada guru-guru dan seluruh pihak yang ikut memberikan dukungan dan motivasinya yang tidak bisa saya sebutkan satu persatu.

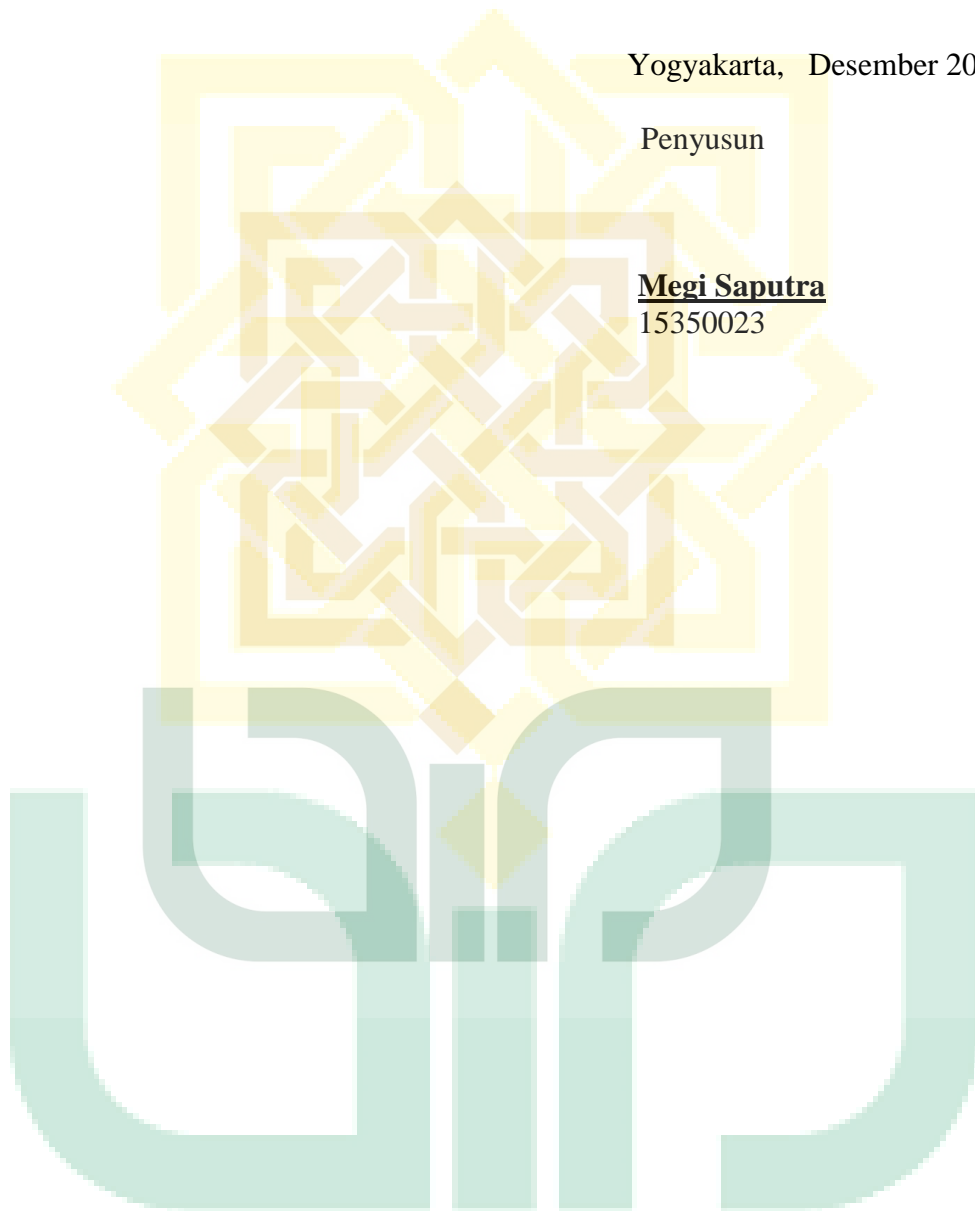
Semoga Allah SWT. Membalas semua kebiakan tersebut dengan pahala yang Besar disisiNya. Serta semoga Allah memudahkan segala urusan, aktivitas dan keinginan.

Akhirnya, penyusun berharap saran dan masukan yang membangun dari semua pihak agar dapat diperbaiki dimasa mendatang dan agar karya-karya berikutnya dapat lebih baik lagi.

Yogyakarta, Desember 2018

Penyusun

**Megi Saputra**  
15350023



## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL.....</b>	<b>i</b>
<b>ABSTRAK.....</b>	<b>ii</b>
<b>SURAT PERSETUJUAN SKRIPSI.....</b>	<b>iii</b>
<b>HALAMAN PENGESAHAN.....</b>	<b>iv</b>
<b>HALAMAN PERNYATAN.....</b>	<b>v</b>
<b>HALAMAN MOTTO.....</b>	<b>vi</b>
<b>HALAMAN PERSEMBAHAN.....</b>	<b>vii</b>
<b>PEDOMAN TRANSLITERASI ARAB-LATIN.....</b>	<b>viii</b>
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>xii</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>xv</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah.....	7
C. Tujuan Dan Kegunaan .....	7
D. Telaah Pustaka.....	8
E. Kerangka Teori .....	13
F. Metode Penelitian.....	18
G. Sistematika Pembahasan.....	22
<b>BAB II GAMBARAN UMUM TENTANG PENGHULU.....</b>	<b>24</b>
A. Pengertian Penghulu.....	24
B. Sejarah Penghulu Di Indonesia.....	25
C. Tugas Dan Fungsi Penghulu .....	32
D. Syarat-Syarat Menjadi Penghulu .....	40
<b>BAB III PENDAPAT PENGHULU KOTA YOGYAKARTA</b>	
<b>TENTANG PENGHULUM</b>	
<b>WANITA.....</b>	<b>42</b>
A. KUA Kota Yogyakarta.....	42



B. Profil Narasumber.....	43
C. Variasi Pendapat Penghulu .....	45
D. Argumentasi Penghulu.....	52
<b>BAB IV PANDANGAN PENGHULU KANTOR URUSAN AGAMA</b>	
<b>(KUA) KOTA YOGYAKARTA TENTANG PENGHULU</b>	
<b>WANITA DALAM TINJAUAN SOSIOLOGI</b>	
<b>HUKUM.....</b>	<b>70</b>
A. Dominasi Fiqih dan Yuridis dalam Argumentasi Penghulu.....	70
B. Alasan Sosiologis sebagai Argumentasi Pelangkap.....	76
<b>BAB V PENUTUP.....</b>	<b>79</b>
A. Kesimpulan .....	79
B. Rekomendasi.....	80
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>82</b>
<b>LAMPIRAN-LAMPIRAN.....</b>	
1. Daftar Terjemahan	
2. Surat Izin Penelitian	
3. Surat Bukti Wawancara	
4. Curriculum Vitae	

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Penghulu dalam lintas sejarah memang satu tugas yang dilakukan oleh seorang laki-laki yang dihormati dalam masyarakat, misalnya sebutan Khatib Amin di Keraton Yogyakarta.<sup>1</sup> Fokus utamanya mengurus urusan agama, namun dalam perkembangannya penghulu di Indonesia telah mengalami perkembangan, tidak khusus ditugasi mengurus urusan agama saja, tetapi telah bermetamorfosa menjadi profesi dalam ruang publik sebagai praktisi. Fungsi dan tugasnya mewakili pemerintah di dalam mencatat dan mengawasi pernikahan.<sup>2</sup>

Penghulu diartikan sebagai “pegawai fungsional Pegawai Negeri Sipil yang diberi tugas, tanggung jawab, dan wewenang untuk melakukan pengawasan nikah/rujuk menurut agama Islam dan kegiatan kepenghuluan”.<sup>3</sup> Artinya di sini tidak ada kewajiban harus laki-laki untuk menjadi penghulu, karena syarat utamanya PNS. Adanya penghulu wanita di Palestina yakni Tahrir Hammad, yang ditunjuk sebagai penghulu

---

<sup>1</sup> Ibnu Qoyim Ismail, *Kiai Penghulu Jawa*, (Jakarta: Penerbit Gema Insani, 1997) hlm.82-83.

<sup>2</sup> Pasal 1 ayat 3 Peraturan Menteri Agama RI Nomor 11 Tahun 2007 Tentang Pencatatan Nikah.

<sup>3</sup> *Ibid.*, Pasal 1 ayat 3.

pernikahan berkualitas yang diakui secara sah oleh Negara Palestina.<sup>1</sup> Hal ini menunjukkan bahwa jabatan penghulu tidak hanya bisa dijabat oleh seorang laki-laki namun juga perempuan.

Indonesia sebagai negara demokrasi tentu sangat dimungkinkan itu terjadi, karena penghulu sendiri mempunyai tugas pokok yang dijelaskan dalam peraturan Menpan No. PER/62/M.PAN/6/2005 Tentang Jabatan Fungsional penghulu dan Angka kreditnya yakni, “ Tugas pokok penghulu adalah melakukan kegiatan kepenghuluan, /pengawasan pencatatan nikah/rujuk, pelaksanaan pelayanan nikah/rujuk, penasihatan dan konsultasi nikah/rujuk, pelayanan fatwa hukum munakahat dan bimbingan muamalah, pembinaan keluarga sakinah, serta pemantauan dan evaluasi kegiatan kepenghuluan dan pengembangan kepenghuluan”.<sup>2</sup> Sedang penghulu itu sendiri dibagi menjadi sesuai jabatan dan pangkat.<sup>3</sup> Penghulu sebagai tenaga profesional sebagaimana pegawai negara disektor dinas lainya.<sup>4</sup>

Jika melihat tugas pokok dan fungsi, penghulu di atas sangat mungkin seorang wanita dapat menjadi penghulu. Namun dilain sisi salah satu tugas dan fungsi penghulu menurut amanah hukum positif di Indonesia

---

<sup>1</sup><https://www.republika.co.id/berita/dunia-islam/islam-nusantara/15/09/24/nv65re301-palestina-akui-profesi-penghulu-wanita>, Akses 23 September 2018.

<sup>2</sup> Pasal 4 Peraturan Menteri Agama RI Nomor 11 Tahun 2007 Tentang Pencatatan Nikah.

<sup>3</sup> *Ibid.*, Pasal 7. “Dalam hal ini penghulu terbagi menjadi penghulu pertama, penghulu muda dan penghulu madya”

<sup>4</sup>*Ibid.*, Pasal 22. “Penghulu diangkat dan diberhentikan sebagai pegawai negeri sipil dalam jabatan penghulu adalah Menteri Agama RI atau pejabat lainnya sesuai peraturan yang ada”.

yakni menjadi wali hakim.<sup>5</sup> Hal inilah yang menjadi letak permasalahannya terkait nanti adanya tugas penghulu menjadi wali hakim, bahwa menurut peraturan perundang-undangan wali yang dapat menikahkan seorang perempuan adalah wali laki-laki.<sup>6</sup>

Meski di Indonesia masih wacana, namun beberapa penelitian sebelumnya seakan menegaskan wacana tersebut semakin meluas dalam kaitannya kesetaraan dalam profesi PNS. Misalnya penelitian yang menjelaskan penghulu dari sisi hukum islam yang dikaitkannya dengan wali dalam pernikahan, lalu dibandingkan dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang penghulu dalam hal ini kaitannya dengan PNS.<sup>7</sup> Penelitian ini berkesimpulan bahwa penghulu sebagai tenaga profesional tidak disebutkan secara spesifik harus laki-laki didasarkan pada Perma No. 11 Tahun 2007 tentang Pencatatan Perkawinan.

Sisi lain hasil dari penelitian ini menyebutkan kebolehan seorang wanita menjadi penghulu karena bukan bagian dari rukun pernikahan itu sendiri. Meski penghulu tidak hadir maka pernikahan tetap sah jika memenuhi syarat rukunnya, hanya saja pada saat menjadi wali hakim maka ulama berbeda pendapat. Terkait syarat wali dalam hukum islam sebagaimana yang dibahas dalam penelitian sebelumnya, kita dapat

---

<sup>5</sup> Team Citra Umbara, *Kompilasi Hukum Islam*, cet.ke-7, (Bandung, Penerbit Citra Umbara, 2016). Pasal 1 dan Pasal 23 ayat 1 dan 2.

<sup>6</sup> *Ibid.*, Pasal 20 ayat 1.

<sup>7</sup> Saida Nafisa, “Eksistensi Penghulu Wanita di Indonesia dalam Perspektif Hukum Islam,” *Skripsi*, Fakultas Syari’ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, (2016).



menemukan ayat Al-Qur'an di antaranya secara spesifik tentang wali dijelaskan dalam An-Nisā' (4): 25 yang menjelaskan bahwa, tentang pernikahan dengan seorang perempuan budak dengan meminta izin walinya yang laki-laki. Tuan dalam ayat tersebut maksudnya adalah walinya.<sup>8</sup>

Sayyid Sabiq menuliskan pernikahan wanita menikahkan dirinya sendiri dan orang lain adalah tidak sah, menurut jumhur ulama. Mengindikasikan juga bahwa wali perempuan tidak dapat menjadi wali dalam pernikahan.<sup>9</sup> Sehingga dapat disimpulkan bahwa ada beberapa pendapat ulama tentang syarat wali nikah ini:

1. Menurut Imam Malik pernikahan tanpa wali tidak sah, karena merupakan syarat sahnya pernikahan, pendapat ini juga diikuti Imam Syafi'i. Wali yang dimaksudkan adalah wali laki-laki ayah atau garis keturunannya yang laki-laki.
2. Menurut Imam Abu Hanifah wanita yang menikahkan dirinya sendiri atau tanpa walinya sementara calon suaminya sekufu/setara dengannya maka dibolehkan dan ini juga berarti perempuan juga boleh menjadi wali bagi orang lain.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Wahbah Az-Zuhaili, *Tafsir Al-Wasith (AL-Fatihah- At-Taubah)*, Penerjemah Muhtadi dkk, cet.ke-1,(Depok dan Jakarta: Penerbit Gema Insani, 2012), hlm 276-277.

<sup>9</sup> Sulaiman Ahmad Yahya Al-Afaifi, *Ringkasan Fiqh Sunnah Sayyid Sabiq*, Penerjemah Ahmad Tarmidzi dkk, cet.ke-2, (Jakarta: Pustaka Al-Kautsar, 2014), hlm. 449.

<sup>10</sup> Ibnu Rusyd, *Bidāyatul Mujtahid*, Penerjemah Abu Usama Fakhtur, cet. Ke-1, (Jakarta: Pustaka Azzam, 2007), hlm 14.

Selain itu penelitian yang menunjukkan wacana tentang penghulu wanita ini, yakni adanya penelitian dengan mewawancarai para ahli hukum Islam dan akademisi di Majelis Tarjih Pimpinan Pusat Muhammadiyah. Penelitian ini berkesimpulan bahwa secara kelembagaan Muhammadiyah belum mempunyai pendapat baku tentang penghulu wanita ini. ia mengeksplorasi pendapat beberapa anggota Majelis Tarjih, sehingga didapat dualisme pandangan yakni, ada yang membolehkan dan ini suara mayoritas serta pendapat kedua tidak membolehkan.<sup>11</sup> Beberapa waktu yang lalu penyusun sempat menanyakan terkait boleh atau tidak seorang wanita menjadi penghulu, kepada penghulu yang sekaligus sebagai kepala KUA Kecamatan Wirobrajan Kota Yogyakarta. Menurutny selamaya wanita tidak dapat menjadi seorang penghulu, penyusun berkesimpulan pendapatnya ini didasarkan pada pengetahuan dan pemahamannya terhadap hukum islam. Lebih lanjut penyusun belum menggali secara mendalam bagaimana alasan-alasannya pendapat dimaksud terutama pengetahuan yuridisnya, selebihnya akan diteliti lebih lanjut baik dari sisi hukum Islam dan hukum positif.

Selanjutnya kaitannya dengan penghulu sebagai profesi, “Penghulu sendiri adalah Pegawai Negeri Sipil sebagai Pegawai Pencatat Nikah yang diberi tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak secara penuh oleh Menteri Agama atau pejabat yang ditunjuk sesuai dengan peraturan

---

<sup>11</sup> Muhammad Masrur Rum, “Pandangan Anggota Majelis Tarjih dan Tajid Muhammadiyah Tentang Penghulu Wanita” *Skripsi*, Fakultas Syari’ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, (2016).

perundang-undangan yang berlaku untuk melakukan pengawasan nikah/ rujuk menurut Agama Islam dan kegiatan kepenghuluhan.”<sup>12</sup> Penghulu berkedudukan sebagai pelaksana teknis dalam melakukan kegiatan kepenghuluhan pada Departemen Agama, dalam hal ini penghulu merupakan jabatan karier.<sup>13</sup> Penghulu sebagai sebuah profesi, tentu erat kaitannya dengan kesetaraan antara laki-laki dan perempuan. Meningkatnya kesadaran akan adanya kesetaraan antara laki-laki dan perempuan di ruang publik dalam segala sektornya, termasuk dalam hal menjadi seorang penghulu, menuntut harus adanya aturan yang pasti mengenai hal ini. karena jika melihat tugas pokok seorang penghulu yang diatur dalam peraturan perundang-undangan, tidak disebutkan secara spesifik apakah jabatan penghulu harus diserahkan kepada laki-laki saja.

Oleh karena polemik inilah penting kiranya bagi penyusun untuk mengeksplorasi pendapat para praktisi kepenghuluhan, mengenai masalah ini. apakah dalam pemahaman mereka dimungkinkan adanya penghulu perempuan atau penghulu hanya diperuntukkan untuk laki-laki, yang nantinya dapat digunakan sebagai acuan bagi pemerintah dalam mengambil keputusan, terkait profesi ini.

---

<sup>12</sup> Pasal 1 ayat 1 Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Aparatur Negara Nomor: PERMA/20/2005 /M.PAN /14A/2005.

<sup>13</sup> Pasal 3 ayat 1 dan 2 Peraturan Menteri Aparatur Negara Nomor : PER/62/M.PAN/6/2005.

## **B. Rumusan Masalah**

Dari latar belakang yang telah penyusun jelaskan di atas maka rumusan masalah yang tepat untuk memecahkan permasalahan ini adalah:

1. Apa pandangan penghulu Kota Yogyakarta terhadap adanya penghulu wanita?
2. Bagaimana pertimbangan penghulu Kota Yogyakarta terhadap adanya penghulu wanita?

## **C. Tujuan dan Kegunaan**

### **1. Tujuan Penelitian**

Mengeksplorasi pandangan dan pertimbangan penghulu Kota Yogyakarta terhadap penghulu wanita, yang dimungkinkan menjadi bagian dari profesi wanita dewasa ini. Apakah menurut penghulu sendiri, profesi penghulu itu terbatas laki-laki saja, atau boleh laki-laki maupun perempuan sesuai dengan pemahamannya. Harapannya dapat dijadikan landasan bagi pemangku kekuasaan dalam mengambil kebijakan-kebijakan dimasa mendatang.

### **2. Kegunaan Penelitian**

Secara teoritis penelitian ini berguna menunjang bagi perkembangan penelitian (*research*). Tentunya diharapkan dapat

menjadi khazanah bertambahnya perbendaharaan ilmu pengetahuan khususnya di bidang Kepenghuluan.

Secara praktis penelitian ini dapat berguna sebagai acuan dan pertimbangan dalam pengambilan keputusan bagi pemerintah, dalam hal penempatan profesi penghulu yang mewakili pemerintah. Sehingga apapun yang ditetapkan oleh pemerintah tidak bertentangan dengan dalil-dalil normatif, hukum positif yang berlaku serta kebiasaan-kebiasaan/norma yang berkembang di tengah-tengah masyarakat.

#### **D. Telaah Pustaka**

Hasil pencarian yang dilakukan penyusun sangat sedikit karya terkait penghulu wanita, yang dijadikan objek penelitian. Padahal hal tersebut sangatlah penting untuk dilakukan, Karena berkaitan dengan keberlangsungan hukum dan status penghulu wanita itu sendiri. Penyusun telah membaca beberapa karya yang mungkin bisa dikaitkan dengan pembahasan lebih mendalam.

Skripsi Abdul Rochim, yang berjudul: “Hakim Perempuan Perspektif Imam Abu Hanifah dan Imam Syafi’i”, dalam penelitian ini memiliki keterkaitan dengan hal yang akan dibahas karena terkait dengan perempuan yang menjadi praktisi. Skripsi Abdul Rochim membahas perbandingan pendapat ulama klasik mengenai boleh tidaknya seorang perempuan menjadi hakim. Imam Syafi’i yang diikuti Imam Malik, Imam Ahmad bin Hanbal tidak membolehkan secara mutlak perempuan menjadi

hakim berdasarkan dalil-dalil yang ada. Sebaliknya Imam Abu Hanifah yang diikuti oleh Ibnu Jarir, Ibnu Qoyim Al-Jauzi dan ulama-ulama kontemporer membolehkan perempuan menjadi hakim bahkan dalam bidang apapun.<sup>14</sup>

Skripsi Haqqi Laili Romadliyah, yang berjudul: Wali Nikah Perempuan Perspektif Abu Hanifah (Istinbat hukum Imam Abu Hanifah tentang Keabsahan Pernikahan dengan Wali Perempuan), dalam penelitian ini memiliki keterkaitan dengan hal yang akan dibahas karena membahas perempuan menjadi wali. Skripsi ini menjelaskan tentang Pendapat Imam Abu Hanifah Tentang, bolehnya seorang perempuan dewasa menikahkan dirinya sendiri maupun menikahkan orang lain.<sup>15</sup>

Skripsi Surya Aurima Bustani, yang berjudul: Kepemimpinan Perempuan Dalam Islam (Studi Pemikiran Buya Hamka dan Yusuf Al-Qaradhawi), skripsi ini berkaitan bagaimana Islam memandang perempuan menjadi seorang pemimpin dalam hal ini penghulu. Skripsi ini menggali tentang Islam memandang perempuan menjadi seorang pemimpin, dalam hal ini, ia membandingkan pendapat antara Buya Hamka dan Yusuf Al-Qaradhawi dalam menafsirkan dalil mengenai, bolehnya seseorang perempuan memimpin di depan publik. Meski keduanya membolehkan

---

<sup>14</sup> Abdul Rochim, Hakim Perempuan “Perspektif Imam Abu Hanifah dan Imam Syafi’i,” *Skripsi*, Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, (2009), Tidak diterbitkan.

<sup>15</sup> Haqqi Laili Romadliyah, “Wali Nikah Perempuan Perspektif Abu Hanifah (Istinbat hukum Imam Abu Hanifah tentang Keabsahan Pernikahan dengan Wali Perempuan),” *Skripsi*, Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, (2013), Tidak diterbitkan.

kepemimpinan perempuan namun Buya Hamka masih membatasi sementara, Yusuf Al-Qaradhawi membolehkan perempuan menjadi pemimpin dirana publik apapun bentuknya.<sup>16</sup>

Skripsi Lukman Hakim, yang berjudul: Kedudukan Perempuan Dalam Islam (Studi Pemikiran Nasaruddin Umar), skripsi ini kaitannya bagaimana perempuan menjadi praktisi. skripsi ini menjelaskan kedudukan perempuan dalam lintas sejarah klasik yang mana perempuan dinomorduakan dan kedudukan laki-laki adalah yang utama, pandangan semacam ini merupakan “keteledoran” dari kesalahan metodologi. Sementara di era sekarang kesadaran akan kedudukan dan peran antara laki-laki dan perempuan, pada gilirannya akan melahirkan kesadaran akan keseimbangan tanggung jawab dalam berbagai tugas domestik dan publik keduanya.<sup>17</sup>

Dua Jurnal yakni Naif Fauzan, *Potret Penghulu Jawa (Tela'ah atas Serat Centhini)*, Jurnal Harga diri dan Ekspresi Budaya Lokal Suku Bangsa di Indonesia. Bunga Rampai, Vol. 1 (No.1). Labotarorium Religi dan Budaya Lokal (LABEL) Fakultas Ushuluddin, Studi Agama dan Pemikiran Islam, UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2012. Jurnal ini berbicara tentang

---

<sup>16</sup> Surya Aurima Bustani, “Kepemimpinan Perempuan Dalam Islam (Studi Pemikiran Buya Hamka dan Yusuf Al-Qaradhawi),” *Skripsi*, Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, (2010), Tidak diterbitkan.

<sup>17</sup> Lukman Hakim, “Kedudukan Wanita Dalam Islam (Studi Pemikiran Nasaruddin Umar),” *Skripsi*, Fakultas Ushuluddin dan Pemikiran Islam UIN Sunan Klijaga Yogyakarta, (2015), Tidak diterbitkan.



Sejarah Kepenghuluan.<sup>18</sup> Jurnal Anshori, M. Wira, *Kepemimpinan Penghulu Perempuan dalam Pemerintahan Kepenghuluan Bangko Sempurna Kecamatan Bangko Pusako Kabupaten Rokan Hilir*, Jurnal Jurusan Ilmu Pemerintahan , Jom FISIP Volume 2 (No.1) Februari 2015. Jurnal ini berisi tentang kepemimpinan seorang perempuan di dalam pemerintahan berbentuk kepenghuluan.<sup>19</sup>

Namun di antara karya-karya yang disebutkan di atas, menurut penyusun sangat penting untuk ditelaah adalah dua karya skripsi berikut ini: Skripsi Saidah Nafisah yang berjudul: “Eksistensi Penghulu Wanita di Indonesia dalam Perspektif Hukum Islam”. Skripsi ini menjelaskan penghulu dari sisi hukum Islam yang dikaitkannya dengan wali dalam pernikahan, lalu dibandingkan dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang penghulu. Lebih lanjut pembahasan ini menitikberatkan pada kajian pustaka. Menurut penyusun tidak cukup hanya pada tahap kajian pustaka saja, namun lebih dari itu masih harus digali pendapat terutama dari pejabat yang saat ini sedang berprofesi sebagai penghulu. Bagaimana pandangan dan pendapatnya sebagai praktisi. Hal ini sekalian

---

<sup>18</sup> Fauzan Naif, *Potret Penghulu Jawa (Tela'ah atas Serat Centhini)*, Jurnal Harga diri dan Ekspresi Budaya Lokal Suku Bangsa di Indonesia. Bunga Rampai, Vol. 1 (No.1). Labotarorium Religi dan Budaya Lokal (LABEL) Fakultas Ushuluddin, Studi Agama dan Pemikiran Islam, UIN Sunan Klajaga Yogyakarta, 2012.

<sup>19</sup> M. Wira Anshori,, *Kepemimpinan Penghulu Perempuan dalam Pemerintahan Kepenghuluan Bangko Sempurna Kecamatan Bangko Pusako Kabupaten Rokan Hilir*, Jurnal Jurusan Ilmu Pemerintahan , Jom FISIP Volume 2 (No.1) Februari 2015.



yang menjadi pembeda dari skripsi yang akan dibuat oleh penyusun, tepatnya berbeda pada jenis penelitian.<sup>20</sup>

Skripsi Muhammad Masrur Rum yang berjudul : “Pandangan Anggota Majelis Tarjih dan Tajid Muhammadiyah Tentang Penghulu Wanita” skripsi ini menjelaskan secara gamblang tentang pendapat Anggota Majelis Tarjih dan Tajdid PP Muhammadiyah terkait penghulu wanita, penelitian ini menitik beratkan pada pendapat akademisi dan ahli hukum Islam di PP Muhammadiyah khususnya Anggota Majelis Tarjih dan Tajdid, ia menjelaskan bahwa secara kelembagaan Muhammadiyah belum mempunyai pendapat baku tentang penghulu wanita ini. ia mengeksplorasi pendapat beberapa anggota Majelis Tarjih, sehingga didapat dualisme pandangan yakni, ada yang membolehkan dan ini suara mayoritas serta pendapat kedua tidak membolehkan. Adapun perbedaan yang dilakukan penyusun adalah terletak pada objek yang dikaji serta sifat penelitian, penyusun lebih menggali pendapat-pendapat para praktisi penghulu itu sendiri yang *notabene* laki-laki seluruhnya yang tentu pemahamannya berbeda dengan ahli hukum dan akademisi.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Saida Nafisa, “ Eksistensi Penghulu Wanita di Indonesia dalam Perspektif Hukum Islam,” *Skripsi*, Fakultas Syari’ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, (2016), Tidak diterbitkan.

<sup>21</sup> Muhammad Masrur Rum, “Pandangan Anggota Majelis Tarjih dan Tajid Muhammadiyah Tentang Penghulu Wanita” *Skripsi*, Fakultas Syari’ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, (2016), Tidak diterbitkan.

## E. Kerangka Teori

Teori adalah alur logika atau penalaran yang memuat konsep, definisi, dan proposisi yang disusun secara sistematis yang menggambarkan pendekatan teori apa yang digunakan dalam melakukan penelitian.<sup>22</sup> Penyusun dalam hal ini akan menjelaskan teori *sosiologi hukum* yakni yang berkaitan dengan respon sosial masyarakat saat ini mengenai hal yang diteliti. Namun sebelum itu penting juga dijelaskan terlebih dahulu mengenai penghulu dalam tinjauan *Normatif-Yuridis*, Karena pada dasarnya yang menjadi permasalahan boleh tidaknya seorang wanita menjadi penghulu adalah terkait tugasnya sebagai wali hakim, pada kondisi dimana seorang wanita yang ingin menikah tidak mempunyai wali nasabnya yang telah tuntas dibahas dalam Fiqih dan Kompilasi Hukum Islam Indonesia (KHI).

Mengenai wali dalam perkawinan ini kita dapat menemukan ayat Al-Qur'ān di antaranya Al-Baqarah (2): 230, 231, 232, 235, 240, Āli 'Imrān (3): 159, An-Nisā' (4): 25, At-Ṭalāq (65): 2.<sup>23</sup> Namun yang secara spesifik tentang wali dijelaskan dalam Al-Nisā' (4): 25 yang menjelaskan bahwa, tentang pernikahan dengan seorang perempuan budak dengan meminta izin walinya. Tuan dalam ayat tersebut maksudnya adalah walinya.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> Deni Darmawan, *Metode Penelitian Kuantitatif*, cet.ke-1 (Bandung, PT Remaja Rosdakarya Offset, 2013) hlm-14.

<sup>23</sup> Khoiruddin Nasution, *Hukum Perkawinan 1*, (Yogyakarta: ACAdemia + TAZZAFa, 2013). Hal-79.

<sup>24</sup> Wahbah Az-Zuhaili, *Tafsir Al-Wasith (AL-Fatihah- At-Taubah)*, Penerjemah Muhtadi dkk, cet.ke-1, (Depok dan Jakarta: Penerbit Gema Insani, 2012). Hal 276-277.

Sementara para ulama berbeda pendapat mengenai wali ini, jumhur ulama berpendapat bahwa wali haruslah ada saat pernikahan, karena pernikahan tidak sah tanpa hadirnya wali pernikahan. Sebagaimana firman Allah SWT:

**فَلَا تَعْضُلُوهُنَّ أَنْ يَنْكَحْنَ أَوْهَانَ إِذَا تَرَا ضَوًا بَيْنَهُنَّ بِالْمَعْرُوفِ**<sup>25</sup>

Ini adalah ayat yang tegas menyatakan bahwa wali sangat penting kedudukannya *jangan kamu* pada yat di atas maksudnya wali. Hal ini juga dikuatkan dengan adanya Hadits Nabi:

**لَا نِكَاحَ إِلَّا بِوَالِي**<sup>26</sup>

Sayyid Sabiq, pernikahan wanita tanpa wali atau wanita menikahkan dirinya sendiri dan orang lain adalah tidak sah, menurut jumhur ulama. Wali merupakan syarat sah dalam menikah dan yang berhak melakukan aqad terhadap pernikahan seorang wanita adalah walinya.<sup>27</sup> Mereka menyandarkan pendapat dengan dalil berikut:

**وَانْكَحُوا الْإِيَامِي مِنْكُمْ**<sup>28</sup>

<sup>25</sup> Al-Baqarah (2) : 232

<sup>26</sup> Wahbah Az-Zuhaili, *Fiqh Islāmī Wa Adillatuhu*, jilid IX, Penerjemah Abdul Hayye Al-kattani dkk, Cet. 1 (Depok: Gema Insani, 2011), Hlm. 83

<sup>27</sup> Sulaiman Ahmad Yahya Al-Afaifi, *Ringkasan Fiqh Sunnah Sayyid Sabiq*, Penerjemah Ahmad Tarmidzi dkk, cet.ke-2, (Jakarta: Pustaka Al-Kautsar, 2014), Hlm. 449.

<sup>28</sup> An-Nūr (24): 32.

Serta dalil yang menyatakan jangan menikah dengan orang musyrik:

وَلَا تَنْكِحُوا الْمُشْرِكَةَ حَتَّىٰ يُوْمِنَ<sup>29</sup>

Kedua ayat ini seakan-akan menjelaskan bahwa para wali nikahkanlah anak-anakmu dengan orang-orang yang masih membujang. Serta ayat berikutnya seakan-akan menyampaikan wahai para wali janganlah kamu menikahi perempuan yang ada dalam perwalianmu sebelum mereka beriman.<sup>30</sup>

Penghulu mempunyai tugas pokok yang dijelaskan dalam peraturan Menpan No. PER/62/M.PAN/6/2005 Tentang Jabatan Fungsional penghulu dan Angka kreditnya yakni, “ Tugas pokok penghulu adalah melakukan kegiatan kepenghuluan, /pengawasan pencatatan nikah/rujuk, pelaksanaan pelayanan nikah/rujuk, penasihat dan konsultasi nikah/rujuk, pelayanan fatwa hukum munakahat dan bimbingan muamalah, pembinaan keluarga sakinah, serta pemantauan dan evaluasi kegiatan kepenghuluan dan pengembangan kepenghuluan”.<sup>31</sup> Sedang penghulu itu sendiri dibagi menjadi sesuai jabatan dan pangkat. Dalam hal ini penghulu terbagi menjadi penghulu pertama, penghulu muda dan penghulu madya.<sup>32</sup>

Mengkaji hukum dari sudut pandang normatif dan yuridis hanya pada taraf dimana hukum menjadi sebuah konsep dan aturan-aturan yang

---

<sup>29</sup> Al-Baqarah (2): 221.

<sup>30</sup> Sulaiman Ahmad Yahya Al-Afaifi, hlm. 450.

<sup>31</sup> Pasal 4.

<sup>32</sup> Pasal 7.

tanpa diketahui apakah ditaati atau tidak oleh masyarakat. Oleh karenanya menjadi penting mengkaji penelitian ini bukan hanya pada taraf normatif dan yuridis saja tapi lebih dari pada itu, bagaimana penelitian ini mencoba melihat bagaimana reaksi dan realita sosial di masyarakat.

Menurut Soerjono Soekanto, *sosiologi hukum* adalah satu cabang ilmu pengetahuan yang secara analitis dan empiris menganalisis atau mempelajari hubungan timbal balik antara hukum dengan gejala-gejala sosial lainnya.<sup>33</sup> Pendekatan sosiologi hukum ini minimal memenuhi dua ruang lingkup, yakni: 1). meliputi dasar atau pondasi sosial dalam membuat aturan hukum, misalnya Indonesia mempunyai konsensus bersama dalam menentukan dasar sosial hukum yakni Pancasila sebagai falsafah bernegara. 2). Mengenai pengaruh hukum dalam kehidupan sosial masyarakat baik sekarang maupun masa mendatang.<sup>34</sup> Selain itu tugas penting daripada sosiologi hukum adalah bagaimana membuat aturan hukum yang sesuai dengan kehendak masyarakat pada zamannya. Sehingga saat sekarang ini sangat tidak mungkin seorang ahli hukum, praktisi maupun pembuat produk hukum, tidak berkonsultasi dan meminta keterangan para sosiolog, dalam menentukan finalisasi terhadap produk hukum yang dibuat.<sup>35</sup>

Berkaitan dengan perubahan hukum secara umum dalam masyarakat, maka pengkajian perubahan hukum itu harus berorientasi pada

---

<sup>33</sup> Zainuddin Ali, *Sosiologi Hukum*, cet-1, (Jakarta: Sinar Grafika Offset, 2006), hlm. 1.

<sup>34</sup> *Ibid.*, hlm 4.

<sup>35</sup> OK. Khoiruddin, *Sosiologi Hukum*, cet-1, (Jakarta: Sinar Grafika, 1991), hlm. 74-75.

kehidupan sosial masyarakat dalam arti hukum yang diproduksi itu juga harus memperhatikan kehidupan sosial masyarakat baik tradisi, adat, kebiasaan mereka. Sehingga tujuan yang hendak dicapai dalam membuat produk hukum menjadi tercapai, yakni bagaimana produk hukum yang dirancang tersebut dapat diaati oleh anggota sosial masyarakat. beberapa usaha yang mungkin bisa dilakukan untuk mencapai tujuan hukum tersebut maka perlu dilakukan hal-hal tersebut di atas, dengan rincian berikut: 1). *Interpretation*, yakni mencari, memahami dan menumukan norma-norma atau adat/tradisi dalam masyarakat. 2). *Engineering*, yakni melihat bagaimana perkembangan atau mungkin perubahan norma dalam masyarakat. 3). *An Engineering interpretation*, yakni bagaimana para ilmuwan melakukan usaha-usaha memahami norma-norma dan adat/tradisi di masyarakat, yang akan menjadi aturan hukum yang mengikat nantinya.<sup>36</sup>

Selanjutnya berkaitan dengan penelitian yang dilakukan oleh penyusun, tentu dapat dipahami bersama bahwa produk hukum mengenai seorang penghulu nantinya harus memperhatikan bagaimana perspektif dan realitas yang berkembang di tengah masyarakat. Soal yang dibahas mengenai boleh tidaknya menjadi penghulu wanita dalam perspektif penghulu saat ini memang bukan menjadi jawaban dari seluruh umat Islam Indonesia, tetapi setidaknya mereka representasi karena mereka yang hidup di tengah masyarakat, ikut serta dalam tradisi pernikahan. Misalnya selama ini kebiasaan masyarakat hanya mengetahui bahwa petugas KUA yang

---

<sup>36</sup> *Ibid.*, hlm 41-41.

mengawasi atau yang diberi kuasa untuk mengganti posisi wali adalah laki-laki, sejak dahulu penghulu masih dipegang oleh pemuka agama maupun hingga sekarang. Hal-hal yang menjadi kebiasaan di masyarakat ini juga harus menjadi pertimbangan bagi pemangku kebijakan dalam menetapkan hukum agar tujuan hukum bisa dicapai. Tujuan dibuat hukum tersebut diharapkan dapat diberlakukan baik jangka pendek yakni saat sekarang, maupun jangka panjang.<sup>37</sup>

## **F. Metode Penelitian**

Metode penelitian sangat diperlukan karena orang lain dapat menilai, berhasil atau tidaknya serta tinggi rendahnya kualitas dari suatu penelitian ditentukan oleh metode yang dilaksanakan.<sup>38</sup> Dalam hal ini penyusun menggunakan beberapa metode penelitian berikut sebagai acuan dalam rangka melakukan penelitian.

### **1. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian yang dilakukan penyusun adalah menitikberatkan penelitian lapangan ( *Field Reserach*). Penyusun melakukan wawancara secara langsung dengan objek penelitian dalam hal ini penghulu Kota Yogyakarta. Meskipun tetap melihat kajian-kajian

---

<sup>37</sup> *Ibid.*, hlm. 74-75.

<sup>38</sup> Suharsimi Arikunto, *Manejemen Penelitian*, cet-12 (Jakarta: Rineka Cipta, 2013), hlm. 17.

pustaka dengan maksud mengetahui, sudah sejauh mana masalah ini diangkat.

## **2. Sifat Penelitian**

Sifat penelitian yang dilakukan penyusun adalah penelitian eksplorasi (*Exploratory Study*), yakni suatu penelitian yang dimana seorang peneliti melakukan kegiatan kepustakaan, konsultasi dengan Ahli/Pendapat Ahli, Atau menggali kasus-kasus dari masalah yang diangkat.<sup>39</sup> Dalam hal ini penyusun melakukan eksplorasi terhadap pendapat penghulu Kota Yogyakarta terhadap penghulu wanita sebagai praktisi kepenghuluan, dengan melakukan wawancara.

## **3. Pendekatan Penelitian**

Penyusun menggunakan pendekatan penelitian *Sosisologi hukum*. Yakni Penyusun akan mengkaitkan respon sosial masyarakat saat ini mengenai hal yang diteliti, yang dimungkinkan akan menjadi produk hukum bagi status wanita menjadi seorang penghulu.

## **4. Sumber Data Penelitian**

Sumber data yang digunakan penyusun terbagi kedalam dua jenis sumber data yakni:

---

<sup>39</sup> Deni Darmawan, *Metode Penelitian Kuantitatif*, cet.ke-1 (Bandung, PT Remaja Rosdakarya Offset, 2013), hlm. 49.



### 1) Sumber Data Primer

Adalah data yang diperoleh secara langsung dari objek yang diteliti atau narasumbernya.<sup>40</sup> Peyusun telah mewawancarai secara langsung penghulu Kota Yogyakarta, yang terdiri atas 14 Kantor Urusan Agama (KUA) di tiap Kecamatan.<sup>41</sup> Namun hanya melibatkan 10 orang penghulu dari 6 Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan di Kota Yogyakarta hal ini didasarkan pada alasan yakni: Alokasi waktu penelitian yang terbatas, cukup mudah menjalin komunikasi kerana sudah adanya kerjasama dengan pihak kampus, mudah dijangkau dan mewakili 4 wilayah yakni barat, tengah, selatan dan timur Kota serta salah satu dari KUA yang diteliti menjadi percontohan KUA tingkat Kota. Instansi KUA dan penghulu yang bersangkutan yakni: KUA Kecamatan Wirobrajan (Bapak Noerohini dan Bapak Basid Rustami), KUA Kecamatan Gondomanan (Bapak Moh. Tsani Asykuri dan Bapak Setyo Purwadi), KUA Kecamatan Gondokusuman (Bapak Saeful Anwar dan Bapak Eko Endratno), KUA Kecamatan Mergangsan (Bapak Nurul Huda dan Bapak Ghufon Su'udi, KUA Kecamatan Umbul Harjo (Bapak Sehona dan Bapak Handdri Kusuma).

---

<sup>40</sup> *Ibid.*, hlm. 13.

<sup>41</sup> Kemenag DI Yogyakarta,  
<https://yogyakarta.kemenag.go.id/media/pdf/qrse1397717671.pdf>, Akses 17 September 2018.

## 2) Sumber Data Sekunder

Adalah data yang didapatkan dari dokumen/publikasi/laporan penelitian yang didapatkan dari instansi/dinas maupun sumber data lain yang menunjang.<sup>42</sup> Penulis akan menggali data dari tinjauan kepustakaan baik dari Al-Qur'ān, Hadits, buku, kitab, dan hukum positif yang mengatur mengenai penghulu serta sumber lainnya yang mendukung.

## 5. Teknik Pengumpulan Data

Teknik yang dimaksud di sini adalah menjelaskan bagaimana penyusun memperoleh data dan fakta, guna menunjang kesempurnaan penelitian ini. Terkait mengumpulkan data penyusun menggunakan teknik berikut:

### 1) Teknik Olah sumber bacaan/Dokumentasi

Penyusun menggali informasi dari sumber-sumber tertulis maupun dokumen, seperti Al-Qur'ān, Hadits, Kitab Fiqh, Buku-buku terkait, sumber lain seperti internet. Serta sumber dokumentasi lainnya yang dapat dijadikan penunjang dalam penelitian ini.

### 2) Teknik Interview/wawancara langsung

---

<sup>42</sup> Deni Darmawan, *Metode Penelitian Kuantitatif*, cet.ke-1 (Bandung, PT Remaja Rosdakarya Offset, 2013).

Penyusun akan melakukan interview terkait objek yang akan diteliti dengan mengeksplorasi pandangan dan pemahaman, Dalam hal ini adalah penghulu Kota Yogyakarta. Penyusun berencana melakukan wawancara kepada 10 orang penghulu yang terbagi dalam lima Kantor Urusan Agama (KUA) di Kota Yogyakarta.

## **6. Analisis Data**

Analisis data ini penyusun menggunakan pola penelitian *kualitatif*, yakni dengan menganalisis sumber-sumber data baik primer atau skunder, dalam hal ini penyusun lebih menitikberatkan pada menggali dari data primer. Kemudian kerangka pemikiran penelitian ini menggunakan metode *induktif*, yakni menggali data-data yang bersifat khusus dalam hal ini penghulu Kota Yogyakarta. Kepada kesimpulan yang bersifat umum yakni tentang penghulu wanita.

## **G. Sistematika Pembahasan**

Secara umum skripsi ini dibagi menjadi lima bagian penting agar dapat diolah menjadi sebuah kesimpulan, untuk itu berikut penyusun runtutkan sistematikanya yakni:

Bagian pertama bab pendahuluan, yang memuat deskripsi tentang hal-hal yang akan diteliti dan teori-teori serta cara-cara yang digunakan , meliputi : Latar Belakang, Rumusan Masalah, Tujuan dan Kegunaan, Telaah Pustaka, Kerangka Teoritik, Metode Penelitian, Sistematika Pembahasan, dan Daftar Pustaka.

Bagian kedua bab tentang gambaran umum tentang penghulu, penyusun menjelaskan mengenai kepenghuluan ini secara lebih rinci, agar dapat memulai pemahaman awal tentang penghulu dan mengaitkan pembahasan ini nantinya secara komperhensif. Yang meliputi Pengertian Penghulu, Sejarah Penghulu di Indonesia, Tugas dan Fungsi Penghulu, Syarat-syarat menjadi Penghulu serta kedudukan penghulu di Indonesia.

Bagian ketiga bab tentang Pendapat penghulu Kota Yogyakarta tentang penghulu wanita yang meliputi Kantor Urusan Agama (KUA) Kota Yogyakarta, Profil penghulu, Argumentasi dan variasi pendapat.

Bagian keempat bab yang menjelaskan tentang analisis terhadap pandangan penghulu Kota Yogyakarta tentang penghulu wanita dalam tinjaun sosiologi hukum, yang didapat melalui wawancara tulisan/karya ilmiah yang bersangkutan.

Bagian kelima yakni bab terakhir dan penutup yang berisi kesimpulan akhir dari penelitian penulis tentang masalah yang diangkat serta saran dan rekomendasi bagi peneliti yang akan datan

## BAB II

### GAMBARAN UMUM TENTANG PENGHULU

#### A. Pengertian Penghulu

Dalam Kamus besar bahasa indobesia (KBBI) kita dapat menemukan kata kunci yaitu penghulu, yang berarti (kepala, ketua *kampung*, kepala adat, Kepala Urusan Agama Islam, Penasehat Urusan Agama Islam di Pengadilan Negeri.<sup>1</sup>

Kata penghulu juga dapat ditemukan dalam bahasa daerah-daerah di Indonesia misalnya, Sunda (Pengulu), Jawa (Pengulu), Madura (Pengoloh), Melayu (Penghulu) berasal dari kata hulu yang berarti kepala. Pada asalnya berarti orang yang mengepalai, orang yang terpenting, Dalam tulisan melayu lama disebutkan bahwa Nabi Muhammad saw. Adalah penghulu para Nabi.<sup>2</sup>

Menurut istilah, penghulu adalah orang yang ahli di bidang Agama Islam, yang disukai dan diangkat oleh yang berwajib. Ada juga yang mengartikan sebagai ulama yang kedudukan peran sosial berada di jalur *At-tasyrī' wal Qadā'*. Yakni aktivitas seosial keagamaan sebagai pelaksana

---

<sup>1</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI).

<sup>2</sup> Fauzan Naif, *Penghulu dalam serat centini*, (Yogyakarta: semesta ilmu, 2009), hlm. 17.

bidang kehakiman yang menyangkut hukum syariat Islam. Penghulu bagi masyarakat adalah ahli agama yang akan menikahkan anak-anak mereka.<sup>3</sup>

Sementara sekarang pengertian itu dipersempit menjadi seorang pegawai negara yang mempunyai tugas dan wewenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan secara formal. PMA No 11 tahun 2007 menyebutkan “ penghulu adalah pejabat fungsional Pegawai Negeri Sipil yang diberi tugas, tanggung jawab dan wewenang untuk melakukan pengawasan nikah/rujuk menurut agama Islam dan kegiatan kepenghuluhan.”<sup>4</sup> PERMENPAN No 62 Tahun 2005 memberikan pengertian “Penghulu, adalah Pegawai Negeri Sipil sebagai Pegawai Pencatat Nikah yang diberi tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak secara penuh oleh Menteri Agama atau pejabat yang ditunjuk sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk melakukan pengawasan nikah/rujuk menurut Agama Islam dan kegiatan kepenghuluhan.”<sup>5</sup>

## **B. Sejarah Penghulu di Indonesia**

Hukum Islam klasik sebagai rujukan masyarakat muslim Indonesia tidak mengenal penghulu. Namun seorang penghulu, erat sekali adanya dengan menjadi seorang wali di dalam suatu perkawinan. Adapun mengenai

---

<sup>3</sup> *Ibid.*, hlm. 17-18.

<sup>4</sup> Pasal 1 ayat 3 Peraturan Menteri Agama RI No 07 Tahun 2011 Tentang Pencatatan Nikah.

<sup>5</sup> Pasal 1 ayat 1 Peraturan Menteri Pendayagunaan dan Aparatur Negara RI No 62 Tahun 2005 Tentang Jabatan Fungsional Penghulu dan Angka kreditnya.

prihal wali telah dibahas tuntas oleh ulama-ulama terdahulu. Oleh karenanya membahas penghulu berarti akan wajib membahas wali sebagai tugas yang melekat pada seorang penghulu.

Eksistensi penghulu dikenal luas oleh masyarakat utamanya masyarakat Indonesia sebagai ahli di bidang Agama Islam. Masyarakat Indonesia sendiri sudah akrab dengan istilah penghulu, yang merupakan sebuah jabatan keagamaan yang telah ada sejak berabad-abad lamanya. Meskipun mulai eksis dan perkembangannya secara signifikan terjadi pada abad ke-19 dan ke-20. Sejarah Islamisasi pulau Jawa di antaranya pejuangnya adalah *wali songo* (sembilan wali) ada yang menjadi penghulu Kerajaan Demak, yaitu Sunan Kudus dan Sunan Kalijaga.

Sultan Mataram Islam, Sultan Agung Hanyakrakusuma (1613-1645) menepatkan ulama pada kedudukan terhormat, yakni sebagai pejabat anggota dewan parampara (penasehat tinggi kerajaan). Selain itu dalam struktur pemerintahan kerajaan didirikan lembaga mahkamah Agama Islam. Para pejabat yang menempati kedudukan tersebut adalah ulama-ulama yang kemudian menjadi abdi dalem (pegawai keraton) dalam urusan keagamaan dan dikepalai oleh penghulu.<sup>6</sup>

Keadaan tersebut berlanjut sampai ketika Kerajaan Mataram terpecah menjadi Kasultanan, Kasunanan, Mangkunegara dan Pakualaman. Pada masing-masing pecahan kerajaan tersebut masih dijumpai Lembaga

---

<sup>6</sup> Fauzan Naif, *Penghulu dalam serat centini*, (Yogyakarta: semesta ilmu, 2009), hlm. 18.

Keagamaan yang disebut *kepengulon*. Jabatan ini diduduki oleh *abdi dalem pamerthakan* atau *abdi dalem yogaswara*, yang dikepali oleh Penghulu Ageng. Begitu juga dengan jabatan penghulu, ternyata tidak hanya ada dilingkungan keraton. Kabupaten-kabupaten yang menjadi bawahan wilayah kekuasaan Kesulthanan, Kasunanan, Mangkunegaraan, dan Pakualaman juga terdapat jabatan penghulu.

Terkait asal usul penghulu, beberapa penulis mengungkapkan bahwa penghulu adalah keturunan keluarga Bupati. Namun, berdasarkan penelusuran melalui sumber biodata penghulu yang ditemukan pada arsip Nasional, berikut merupakan tipe penghulu berdasarkan keturunannya.

1. Penghulu yang berasal dari keluarga priyai, termasuk dalam kategori ini adalah penghulu yang mempunyai darah keturunan priyai.
2. Penghulu yang berasal dari keluarga penghulu.
3. Penghulu yang berasal dari keluarga diluar pegawai kepengulon dan bukan juga dari priyai. Yaitu keluarga wong cili seperti, petani, guru ngaji, carik desa, dan lurah desa.

Tingkatan jabatan agama di pulau jawa mengikuti jabatan pemerintahan. Oleh karena itu jabatan agama (penghulu) di Jawa tersusun dalam struktur berikut ini:

Tingkat pusat : Penghulu Ageng

Tingkat kabupaten : Penghulu Kepala (hoofdpenghulu), Penghulu Landraad, Khalifah.

Wakilnya : Ajung Penghulu, Ajung Khalifah



Tingkat kawedanan : Penghulu, Naib atau Wakil Agung Penghulu

Tingkat kecamatan : Penghulu, Naib

Tingkat desa : Modin, Kaum, Kayim, Labe, Amil.<sup>7</sup>

Para penghulu ini pada masa pemerintahan Hindia Belanda meduduki jabatan dan tugas-tugas yang cukup banyak yakni sebagai hakim pengadilan agama, juga sebagai *mufti* (penasehat Agama Islam). Jabatan ini terkait dengan aspek kenegaraan bidang kehakiman, dengan tugas membantu menagani perkara-perkara adat di Pengadilan Negeri. Penghulu juga berperan sebagai sebagai Penghulu Masjid atau Imam Masjid. Sebagai Imam Masjid penghulu bertugas mengimami sholat yang lima waktu. Penghulu juga mengurus keuangan masjid yang disebut kas masjid, dan berbagai kegiatan pengajian serta perayaan hari besar Islam yang menjadi tradisi di Jawa.

Berkaitannya dengan masalah perkawinan, tugas yang harus dikerjakan oleh penghulu adalah “ mencatat pernikahan” di samping memiliki wewenang jabatan sebagai wali hakim. Selaku pejabat atau petugas pencatat nikah, wali hakim, imam masjid, sosok penghulu selalu mendapat sorotan tajam dari berbagai kalangan terkhusus pemerintah kolonial belanda terutama terkait uang dan gaji.<sup>8</sup>

Tugas lainnya yang diemban oleh penghulu ialah menjadi penasehat masalah keagamaan bagi Bupati atau Pembantu Bupati. Secara praktiknya

---

<sup>7</sup> Ibnu Qoyim Ismail, *Kiai Penghulu Jawa*, cet-1, (Jakarta: Gema Insani. 1997) hlm. 66-67.

<sup>8</sup> *Ibid.*, hlm. 72-73.

penghulu juga sering di tugasi mengawas bidang pendidikan Agama Islam, di samping itu penghulu juga ditugasi memberikan penyuluhan kepada masyarakat. Banyak hal yang telah dikerjakan oleh penghulu, tetapi satusnya sebagai pegawai pemerintah tidak pernah terpenuhi. Mereka diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah, tetapi mereka tidak disediakan anggaran biaya kegiatan dan administrasi kantor yang dilimpahkan kepada mereka.<sup>9</sup>

### 1. Lembaga Kepenghuluan

Lembaga kepenghuluan semakin kuat kedudukannya sewaktu pemerintahan kolonial mengeluarkan staatsblaad 1882. Peraturan tersebut antara lain mengatur susunan dewan *kepengulon* dan tata kerjanya, sedangkan menyangkut wewenang perkara yang boleh diselesaikan oleh penghulu masih tetap yang lama. Menyangkut luas wilayah yang menjadi wewenang penghulu adalah luas wilayah wewenang Pengadilan Negeri. Pemerintah Hindia Belanda juga membentuk Lembaga Pengadilan Agama tingkat banding yang diberi nama Mahkamah Islam Tinggi (MIT), Untuk pertama kalinya Mahkamah Islam tinggi (MIT) mengadakan persidangan jatuh pada 7 maret 1938 yang dihadiri oleh wakil dari Pemerintah Kolonial dan masyarakat umumnya.

---

<sup>9</sup> *Ibid.*, hlm. 78-79.

Lembaga Mahkamah Islam Tinggi ini tetap eksis hingga dengan berakhirnya masa Pemerintahan Hindia Belanda di Jawa. wewenang, tugas, dan tata kerja lembaga kepenghuluan, baik yang berada di tingkat kabupaten maupun lainnya, begitu juga pengadilan banding, di Jawa tidak mengalami perubahan lagi.<sup>10</sup>

## 2. Perkembangan Kepenghuluaan Hingga Sekarang

Perkembangan kepenghuluaan mulai memiliki landasan yang kuat dimasa kolonial belanda semenjak terbitnya *staatsblad* 1882 No. 152 karena secara legal formal dengan perturan pemerintah tersebut, secara politik telah menaikkan kedudukan kepenghuluan dan landasan hukumnya menjadi kuat. Sesudah tahun 1882, kepenghuluan sedikit demi sedikit mulai memasuki era baru, yaitu mengeluti sistem administrasi moderen yang diperkenalkan dan diterapkan oleh pemerintah belanda dalam perkantoran lembaga kenghuluaan.<sup>11</sup>

Pada perkembangan selanjutnya tepatnya setelah kemerdekaan hingga sekarang, penghulu yang dahulunya banyak disertai tugas dan wewenang oleh pemerintah, tetapi sekarang status penghulu berubah sesuai dengan ketetapan peraturan perundang-undangan, bahwa “*penghulu*” dikenal dengan petugas atau pejabat pencatat nikah yang secara khusus hanya diserahkan tugas sebagai pejabat yang mengurus

---

<sup>10</sup> *Ibid.*, hlm. 87-89.

<sup>11</sup> *Ibid.*, hlm. 93.

administrasi pernikahan tidak yang lain apalagi memutuskan perkara di Pengadilan. Sesuai dengan ketentuan UU No. 1 tahun 1974 sebagai hukum yang pertama mengatur tentang pencatatan perkawinan, sebelumnya sudah ada UU No. 22 tahun 1946 yang mengatur tentang pencatatan nikah, talak, rujuk dan cerai untuk Jawa dan Madura. Kemudian lahir kemabli UU No. 32 tahun 1954 yang diberlakukan untuk semua daerah luar Jawa dan Madura. Tentang pencatatan perkawinan dalam UU No. 22 tahun 1946 disebutkan : (i) perkawinan diawasi oleh pegawai pencatat nikah.<sup>12</sup>

Selanjutnya UU No. 1 tahun 1974 menyebutkan pada “Tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku”.<sup>13</sup> Secara detail aturan mengenai tugas secara khusus adalah Peraturan Menteri Agama (PMA) No. 11 tahun 2011 “pegawai pencatat nikah yang selanjutnya disebut PPN adalah pejabat yang bertugas melakukan pemeriksaan, pengawasan dan pencatatan peristiwa nikah/rujuk, pendaftaran cerai talak, cerai gugat, dan melakukan pendampingan perkawinan”. Kemudian pasal 3 ayat (1) PPN

---

<sup>12</sup> Khoiruddin Nasution, *Hukum Perdata (Keluarga) Islam Indonesia*, (Yogyakarta: ACAdemia+TAZAFFA. 2009), hlm. 332-333.

<sup>13</sup> UU No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan, Pasal 2 ayat (2).

sebagaimana dimaksudkan dalam pasal 2 ayat (1) dalam melaksanakan tugasnya diwakili oleh penghulu atau pembantu PPN.<sup>14</sup>

### C. Tugas dan Fungsi Penghulu

Fauzan naif menjelaskan setidaknya ada lima tugas penghulu yakni:

1. Sebagai *Qādī*, yakni hakim yang mengadili hal-hal yang terkait dengan hukum Islam dipengadilan.
2. Sebagai *Mufti*, yakni seorang penasehat agama atau orang-orang yang menjadi rujukan dalam mengambil suatu hukum berkaitan dengan Agama Islam, pemerintah hindia belanda pernah menjadikan seorang penghulu sebagai pengambil sumpah dipengadilan umum bagi yang beragama Islam serta turut hadir dalam persidangan.
3. Sebagai *Imām*, maksud imam di sini adalah seseorang yang menjadi ketua dalam stuktural pengurusan masjid, termasuk mengurus segala kegiatan, aktivitas, menejemen, pengelolaan keuangan hingga soal peribadatan.
4. Sebagai pencatat untuk suatu pernikahan, juga bertindak sebagai wali hakim jika walinya tidak ada, berhalangn untuk menikahkan , atau menguasai kepada penghulu untuk menikahkan anaknya.
5. Penghulu juga bertugas menjadi pengawas pendidikan Agama Islam.

---

<sup>14</sup> PMA No. 7 Tahun 2011 Tentang Pencatatan Nikah, Pasal 2 ayat (1).

6. Penghulu dalam kebiasaan masyarakat menjadi tempat mustahiq dalam menyalurkan zakatnya atau menerima zakat.<sup>15</sup>

Adapun tugas dan fungsi penghulu sebagai pegawai telah diatur melalui Peraturan Menteri Pendayagunaan dan Aparatur negara. peraturan ini menjelaskan secara rinci tugas dan wewenang penghulu sebagai pelaksana tugas pemerintah yang berkedudukan sebagai pegawai negeri sipil. Tugas pokok penghulu adalah “Tugas pokok Penghulu, adalah melakukan perencanaan kegiatan kepenghuluan, /pengawasan pencatatan nikah/rujuk, pelaksanaan pelayanan nikah/rujuk, penasihatan dan konsultasi nikah/rujuk, pemantauan pelanggaran ketentuan nikah/rujuk, pelayanan fatwa hukum munakahat dan bimbingan muamalah, pembinaan keluarga sakinah, serta pemantauan dan evaluasi kegiatan kepenghuluan dan pengembangan kepenghuluan.”<sup>16</sup>

Penghulu dalam menjalankan tugas dan fungsinya dibagi kepada tiga kelompok utama yakni, Jenjang jabatan Penghulu dari yang terendah sampai dengan yang tertinggi adalah:

- a. Penghulu Pertama;

---

<sup>15</sup> Fauzan Naif, *Potret Penghulu Jawa (Tela'ah atas Serat Centhini)*, Jurnal Harga diri dan Ekspresi Budaya Lokal Suku Bangsa di Indonesia. Bunga Rampai, Vol. 1 (No.1). Labotarorium Religi dan Budaya Lokal (LABEL) Fakultas Ushuluddin, Studi Agama dan Pemikiran Islam, UIN Sunan Klaijaga Yogyakarta, (2012), hlm. 87-88.

<sup>16</sup> Pasal 4 Peraturan Menteri Pendayagunaan dan Aparatur Negara RI No 62 Tahun 2005 Tentang Jabatan Fungsional Penghulu dan Angka kreditnya.

1. Penata Muda, golongan ruang III/a;

2. Penata Muda tingkat I, golongan ruang III/b.

b. Penghulu Muda;

1. Penata, golongan ruang III/c;

2. Penata tingkat I, golongan ruang III/d.

c. Penghulu Madya.

1. Pembina, golongan ruang IV/a;

2. Pembina tingkat I, golongan ruang IV/b;

3. Pembina Utama Muda, golongan ruang IV/c.<sup>17</sup>

Setiap jenjang dan jabatan penghulu tersebut mempunyai tugas dan wewenang masing-masing yakni:

a) Penghulu Pertama, yaitu:

1. Menyusun rencana kerja tahunan kepenghuluan;

2. Menyusun rencana kerja operasional kegiatan kepenghuluan;

3. Melakukan pendaftaran dan meneliti kelengkapan administrasi pendaftaran kehendak nikah/rujuk;

4. Mengolah dan memverifikasi data calon pengantin;

5. Menyiapkan bukti pendaftaran nikah/rujuk;

6. Membuat materi pengumuman peristiwa nikah/rujuk dan mempublikasikan melalui media;

---

<sup>17</sup> *Ibid.*, Pasal 7.

7. Mengolah dan menganalisis tanggapan masyarakat terhadap pengumuman peristiwa nikah/rujuk;
  8. Memimpin pelaksanaan akad nikah/rujuk melalui proses menguji kebenaran syarat dan rukun nikah/rujuk dan menetapkan legalitas akad nikah/rujuk;
  9. Menerima dan melaksanakan taukil wali nikah/tauliyah wali hakim;
  10. Memberikan khutbah/nasihatf doa nikah/rujuk;
  11. Memandu pembacaan sighth taklik talak;
  12. Mengumpulkan data kasus pernikahan;
  13. Memberikan penasihatn dan konsultasi nikah/rujuk;
  14. Mengidentifikasi kondisi keluarga pra sakinah;
  15. Mengidentifikasi kondisi keluarga sakinah I;
  16. Membentuk kader pembina keluarga sakinah;
  17. Melatih kader pembina keluarga sakinah;
  18. Melakukan konseling kepada kelompok keluarga sakinah;
  19. Memantau dan mengevaluasi kegiatan kepenghuluan;
  20. Melakukan koordinasi kegiatan lintas sektoral di bidang kepenghuluan.<sup>18</sup>
- b) Penghulu Muda, memiliki tugas dan kegiatan yaitu:
1. Menyusun rencana kerja tahunan kepenghuluan;
  2. Menyusun rencana kerja operasional kegiatan kepenghuluan;

---

<sup>18</sup> *Ibid.*, Pasal 8 ayat 1.



3. Meneliti kebenaran data calon pengantin, wali nikah dan saksi di Balai Nikah;
4. Meneliti kebenaran data calon pengantin, wali nikah dan saksi di luar Balai Nikah;
5. Meneliti kebenaran data pasangan rujuk dan saksi;
6. Melakukan penetapan dan atau penolakan kehendak nikah/rujuk dan menyampaikannya;
7. Menganalisis pengantin;kebutuhan konseling/penasihatan calon
8. Menyusun materi dan disain pelaksanaan konseling/penasihatan calon pengantin;
9. Mengarahkan/memberikan materi konseling/penasihatan calon pengantin;
10. Mengevaluasi rangkaian kegiatan konseling/penasihatan calon pengantin;
11. Memimpin pelaksanaan akad nikah/rujuk melalui proses menguji kebenaran syarat dan rukun nikah/rujuk dan menetapkan legalitas akad nikah/rujuk;
12. Menerima dan melaksanakan taukil wali nikah/tauliyah wali hakim;
13. Memberikan khutbah/nasihat/doa nikah/rujuk;
14. Memandu pembacaan sighat taklik talak;

15. Mengidentifikasi, memverifikasi, dan memberikan solusi terhadap pelanggaran ketentuan nikah/rujuk;
16. Menyusun monografi kasus;
17. Menyusun jadwal penasihatan dan konsultasi nikah/rujuk;
18. Memberikan penasihatan dan konsultasi nikah/rujuk;
19. Mengidentifikasi permasalahan hukum munakahat;
20. Menyusun materi bimbingan muamalah;
21. Membentuk kader pembimbing muamalah;
22. Mengidentifikasi kondisi keluarga sakinah II;
23. Mengidentifikasi kondisi keluarga sakinah III;
24. Menyusun materi pembinaan keluarga sakinah;
25. Membentuk kader pembina keluarga sakinah;
26. Melatih kader pembina keluarga sakinah;
27. Melakukan konseling kepada kelompok keluarga sakinah;
28. Memantau dan mengevaluasi kegiatan kepenghuluan;
29. Menyusun materi bahsul masail munakahat dan ahwal as syakhsiyah;
30. Melakukan uji coba hasil pengembangan metode penasihatan, konseling dan pelaksanaan nikah/rujuk;
31. Melakukan uji coba hasil pengembangan perangkat dan standar pelayanan nikah/rujuk;

32. Melakukan koordinasi kegiatan lintas sektoral di bidang kepenghuluan.<sup>19</sup>

c) Penghulu Madya memiliki tugas dan kegiatan yaitu:

1. Menyusun rencana kerja tahunan kepenghuluan;
2. Menyusun rencana kerja operasional kegiatan kepenghuluan;
3. Memimpin pelaksanaan akad nikah/rujuk melalui proses menguji kebenaran syarat dan rukun nikah/rujuk menetapkan legalitas akad nikah/rujuk;
4. Menerima dan melaksanakan taukil wali nikah/tauliyah wali hakim;
5. Memberikan khutbah/nasihat/doa nikah/rujuk;
6. Memandu pembacaan sighat taklik talak;
7. Menganalisis kasus dan problematika rumah tangga;
8. Menyusun materi dan metode penasihat dan konsultasi;
9. Memberikan penasihat dan konsultasi nikah/rujuk;
10. Mengidentifikasi pelanggaran peraturan perundangan nikah/rujuk;
11. Melakukan verifikasi pelanggaran ketentuan nikah/rujuk;
12. Memantau dan mengevaluasi pelaksanaan nikah/rujuk;
13. Mengamankan dokumen nikah/rujuk;
14. Melakukan telaahan dan pemecahan masalah pelanggaran ketentuan nikah/rujuk;
15. Melaporkan pelanggaran kepada pihak yang berwenang;

---

<sup>19</sup> *Ibid.*, Pasal 8 ayat 2.

16. Menganalisis dan menetapkan fatwa hukum;
17. Melatih kader pembimbing muamalah;
18. Mengidentifikasi kondisi keluarga sakinah III plus;
19. Menganalisis bahan/data pembinaan keluarga sakinah;
20. Membentuk kader pembina keluarga sakinah;
21. Melatih kader pembina keluarga sakinah;
22. Melakukan konseling kepada kelompok keluarga sakinah;
23. Memantau dan mengevaluasi kegiatan kepenghuluan;
24. Melaksanakan bahsul masail dan ahwal as syakhsyah;
25. Mengembangkan metode penasihatan, konseling dan pelaksanaan nikah/rujuk;
26. Merekomendasi hasil pengembangan metode penasihatan, konseling pelaksanaan nikah/rujuk;
27. Mengembangkan perangkat dan standar pelayanan nikah/rujuk;
28. Merekomendasi hasil pengembangan perangkat dan standar pelayanan nikah/rujuk;
29. Mengembangkan sistim pelayanan nikah/rujuk;
- SO. Mengembangkan instrumen pelayanan nikah/rujuk;
30. Menyusun kompilasi fatwa hukum munakahat;
31. Melakukan koordinasi kegiatan lintas sektoral di bidang kepenghuluan.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> *Ibid.*, Pasal 8 ayat 4.

#### **D. Syarat-Syarat Menjadi Penghulu**

Penghulu sebagai jabatan fungsional yang mempunyai tugas dan kewenangan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan, tentu mempunyai aturan yang jelas terkait kualifikasi dalam menduduki jabatannya. Setidaknya seorang yang akan menjadi penghulu memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

1. Persyaratan untuk dapat diangkat pertama kali dalam jabatan Penghulu, adalah:
  - a. Berijazah paling rendah Sarjana (SI)/Diploma IV sesuai dengan kualifikasi yang ditentukan;
  - b. Paling rendah menduduki pangkat Penata Muda, golongan ruang III/a;
  - c. Lulus pendidikan dan pelatihan fungsional di bidang kepenghuluan; dan
  - d. Setiap unsur penilaian pelaksanaan pekerjaan (DP-3) paling kurang bernilai baik dalam 1 (satu) tahun terakhir.<sup>21</sup>
2. Di samping persyaratan sebagaimana dimaksud Pasal 22, pengangkatan dalam jabatan Penghulu, harus :
  - a. Sesuai dengan formasi jabatan Penghulu yang telah ditetapkan oleh Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara berdasarkan usulan

---

<sup>21</sup> *Ibid.*, Pasal 21.

Menteri Agama selaku Pejabat Pembina Kepegawaian Pusat, setelah mendapat pertimbangan Kepala BKN;

- b. Memenuhi jumlah angka kredit minimal yang ditetapkan untuk jenjang jabatan/pangkatnya.<sup>22</sup>
3. Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dari jabatan lain ke dalam jabatan Penghulu dapat dipertimbangkan dengan ketentuan sebagai berikut:
- a. Memiliki pengalaman di bidang kepenghuluan paling kurang 2 (dua) tahun; dan
  - b. Usia paling tinggi 5 (lima) tahun sebelum mencapai usia pensiun berdasarkan batas usia pensiun Pegawai Negeri Sipil.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> *Ibid.*, Pasal 22.

<sup>23</sup> *Ibid.*, Pasal 24.

### BAB III

## PENDAPAT PENGHULU KOTA YOGYAKARTA TENTANG PENGHULU WANITA

### A. KUA Kota Yogyakarta

Jumlah Kantor Urusan Agama (KUA) di Kota Yogyakarta saat ini adalah 14 Kantor yang tersebar di 14 Kecamatan, di Wilayah Kota Madya Yogyakarta.<sup>1</sup> Penyusun dalam hal ini hanya mampu melakukan *penelitian* di 5 KUA karena alasan-alasan berikut :

1. Secara Geografis, lima KUA tersebut mudah untuk dijangkau baik soal perizinan maupun soal komunikasi dengan para narasumber. Letak lima KUA ini saya pilih kurang lebih sudah mewakili minimal 4 wilayah yakni Barat Kota, Utara Kota, Tengah Kota, Timur Kota serta wilayah selatan Kota.
2. Alokasi waktu penelitian yang cukup singkat dan perizinan karena penyusun harus menyelesaikan tugas akhir sesuai yang disepakati sebagai penerima Beasiswa Bidikmisi, sehingga tidak mungkin melakukan penelitian di KUA secara keseluruhan.
3. Kerjasama Kelembagaan, secara kelembagaan lima KUA dimaksud sudah menjalin kerjasama dengan pihak Universitas dalam hal ini

---

<sup>1</sup> <https://kemenagkotajogja.org/index.php/unit-kerja/bidang-pendidikan-agama-dan-keagamaan-islam/kantor-urusan-agama-kecamatan> Akses 31 Januari 2019.

Fakultas Syari'ah dan Hukum, Prodi Hukum keluarga Islam dalam penempatan Praktik Kuliah Lapangan (PKL) Mahasiswa Hukum keluarga Islam Tahun 2018.

4. Salah satu dari KUA yang diteliti merupakan KUA Teladan atau unggulan tingkat Kota Yogyakarta dalam hal administrasi, pelayanan dan pertanggungjawaban.

Lima KUA yang dimaksud yakni: 1). KUA Kecamatan Wirobrajan mewakili wilayah Barat Kota dengan 2 orang narasumber/penghulu ( Bapak Noerohini dan Bapak Basid Rustami). 2). KUA Kecamatan Gondokusuman mewakili wilayah Utara Kota dengan 2 orang narasumber/penghulu (Bapak Saeful Anwar dan Bapak Eko Andratno). 3). KUA Kecamatan Umbul Harjo mewakili daerah Timur dan selatan Kota dengan 2 orang narasumber/penghulu ( Bapak Handdri Kusuma dan Bapak Sehona). 4). KUA Kecamatan Mergangsan mewakili wilayah Tengah Kota dengan 2 orang narasumber/penghulu ( Bapak Ghufroon Su'udi dan Bapak Nurul Huda). 5). KUA Kecamatan Gondomanan mewakili daerah Selatan Kota dengan 2 orang narasumber/penghulu ( Bapak Setyo Purwadi dan Bapak Moh. Tsani Asykuri).

## **B. Profil Narasumber**

**Bapak Basid Rustami**, beliau adalah penghulu muda, pendidikan terakhir yakni (S1) Sarjana Agama. Bertugas di KUA Kecamatan Wirobrajan, Kota Yogyakarta sejak 01 Februari 2017.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> <https://kuawirobrajan.com/profile/> Akses 31 Januari 2019



**Bapak Moh. Tsani Asykuri**, pendidikan terakhir yakni (S1) Sarjana Agama beliau saat ini menjadi penghulu muda. Bertugas di KUA Kecamatan Gondomanan, Kota Yogyakarta

**Bapak Nurul Huda**, beliau merupakan Sarjana Agama dan saat ini merupakan penghulu muda. Bertugas di KUA Kecamatan Mergangsari, Kota Yogyakarta.

**Bapak Ghufroon Su'udi**, menempuh Sarjana Agama (S1) di IAIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, pendidikan terakhirnya yakni Megister Hukum. Saat ini merupakan penghulu Madya dan sekaligus ditambahi tugas sebagai Kepala KUA. Bertugas di KUA Kecamatan Mergangsari, Kota Yogyakarta.

**Bapak Saeful Anwar**, beliau Sarjana Agama (S1) dari IAIN Sunan Kalijaga. Saat ini beliau adalah penghulu Madya dan diberitambahkan tugas sebagai Kepala KUA. Bertugas di Kecamatan Gondokusuman, Kota Yogyakarta.

**Bapak Eko Andratno**, pendidikan terakhir beliau adalah Sarjana Agama (S1). Saat ini beliau adalah penghulu muda. Bertugas di Kecamatan Gondokusuman, Kota Yogyakarta.

**Bapak Noerohini**, beliau adalah Sarjana Agama (S1) di IAIN Sunan Kalijaga dan pendidikan Megister Hukumnya ditempuh di UII (S2). Beliau saat ini adalah penghulu Madya dan diberi tugas tambahan sebagai Kepala

KUA. Bertugas di KUA Kecamatan Wirobrajan, Kota Yogyakarta, sejak 30 Desember 2016 .<sup>3</sup>

**Bapak Setyo Purwadi**, beliau adalah penghulu Muda dan diberi tambahan tugas sebagai kepala KUA. Pendidikan terakhir beliau (S1) Sarjana Agama. Bertugas di KUA Kecamatan Gondomanan, Kota Yogyakarta.

**Bapak Sehona**, menempuh pendidikan terakhirnya di IAIN Sunan Kalijaga di Fakultas Syariah mendapat gelar Sarjana Agama (S1). Saat ini beliau adalah seorang Penghulu Muda. Bertugas di KUA Kecamatan Umbul Harjo, Kota Yogyakarta.

**Bapak Handdri Kusuma**, beliau Sarjana Agama (S1) dan pendidikan terakhirnya adalah Megister (S2). Saat ini beliau merupakan penghulu Madya dan diberi tambahan tugas sebagai kepala KUA. Bertugas di KUA Kecamatan Umbul Harjo Kota Yogyakarta.

### C. Variasi Pendapat Penghulu

Mengenai boleh tidaknya seorang wanita menjadi penghulu, para narasumber satu dengan yang lain memiliki tingkat argumentasi berbeda yang cukup signifikan. Ada di antara mereka berada pada tingkat tidak membolehkan secara mutlak, membolehkan dengan syarat-syarat tertentu dan ada juga yang secara tegas beragumen bahwa penghulu sangat bisa dan boleh dijabat oleh seorang wanita. Hal ini berdasarkan pengetahuan

---

<sup>3</sup> <https://kuawirobrajan.com/profile/> Akses 31 Januari 2019

penghulu tentang hukum Islam, pemahamannya terhadap konsep peraturan serta pengalaman dalam rana relitas di masyarakat.

Setidaknya penyusun membagi kepada tiga variasi utama argumentasi-argumentasi penghulu berdasarkan hasil wawancara kepada mereka. Yakni sebagai berikut :

### 1. Pendapat yang membolehkan

Pendapat ini diwakili oleh kepala KUA Kecamatan Mertangsan Bapak Ghufron Su'udi, pendapat ini didasarkan pada tinjauan dalil yang menjadi pijakan bahwa seorang wanita yang tidak mempunyai wali nasab atau menunjuk penghulu untuk menjadi wali hakim. Yakni:

السلطان ولي لمن لا ولي له<sup>4</sup>

Kata *As-sulṭānu* berarti jabatan dalam hal ini seseorang yang tidak mempunyai wali, maka walinya adalah *As-sulṭānu*. Jabatan itu adalah penghulu sebagai wali hakim, Kata wali itu sendiri bukan wali dalam artian *qaḍī* tetapi wali dalam hal ini berarti *Al-Ḥukmu* yang berarti pemerintah. Oleh karena artinya wali di sana adalah *Al-Ḥukmu* maka dalam eksekusinya boleh laki-laki maupun perempuan.

Peraturan Menteri Agama (PMA) 11 Tahun 2007 Tentang pencatatan perkawinan, menyebutkan pula bahwa penghulu adalah

---

<sup>4</sup> Wawancara dengan Ghufron Su'udi, Penghulu dan Kepala di KUA Kecamatan Mertangsan Kota Yogyakarta, Tanggal 12 November 2018.

PNS tidak ada ketentuan yang jelas mengenai seorang penghulu itu sendiri. Sehingga celah ini bisa menjadi dasar yang baik kebolehan seorang wanita menjadi penghulu, dalam hal ini peraturan pokok tentang penghulu juga tidak menyebutkan secara spesifik tentang penghulu, di dalam UU No 1 Tahun 1974 tentang perkawinan juga hanya menyebutkan pegawai pencatat nikah. Sementara dalam KHI yang disebutkan syaratnya harus laki-laki adalah wali dan tentunya wali berbeda dengan penghulu, karena tidak setiap penghulu dapat menjadi wali jika tidak sampai ketentuannya.<sup>5</sup>

## **2. Pendapat yang membolehkan dengan syarat tertentu**

Pendapat ini diwakilkan oleh 5 orang penghulu yakni: Bapak Basid Rustami (KUA Kecamatan Wirobrajan), Bapak Saeful Anwar dan Bapak Eko Endratno (KUA Kecamatan Gondokusuman), Bapak Nurul Huda (KUA Kecamatan Mergangsan), Bapak Sehona (KUA Kecamatan Umbul Harjo).

Pendapat pertengahan ini menempati posisi tengah dalam macam pendapat penghulu ini, sebab para penghulu dalam pendapat ini membolehkan penghulu wanita jika dalam kondisi tertentu. Pendapat ini secara khusus menyandarkan pada kajian fiqh klasik yang telah dikaji dalam mazhab-mazhab fiqh, terutama fiqh yang empat. Bahwa

---

<sup>5</sup> Wawancara dengan Ghufroon Su'udi, Penghulu dan Kepala di KUA Kecamatan Mergangsan Kota Yogyakarta, Tanggal 12 November 2018.

mengikuti ijtihad yang banyak diikuti, sementara meninggalkan ijtihad yang dinilai *syaz* atau kurang kuat hukumnya, dan meninggalkan yang lebih banyak mudhoratnya bagi keberlangsungan hidup berbangsa dan bernegara. Namun tidak menafikkan pendapat mazhab Hanafi yang bisa menjadi celah hukum untuk membolehkan dalam perkembangan zaman kedepan.

Mereka juga berpegang teguh mempertahankan hukum yang ada, selama peraturan tersebut masih tetap berlaku maka selama itu penghulu mestinya harus laki-laki karena sudah jelas aturan hukumnya, dimana salah satu tugas penghulu adalah menjadi wali. Sementara wali itu sendiri di dalam peraturan perundang-undangan mensyaratkan laki-laki dewasa serta adil. Sementara sisi lain pendapat ini menawarkan jalan tengah dengan mengedepankan kaidah ushul fiqih bahwa menyetujui bahwa hukum itu biasa saja berubah. Misalnya pendapat Bapak Basid Rustami

**تغير الحكم بتغير ازمان وامكان<sup>6</sup>**

Hal ini yang kemudian menjadi syarat bahwa kebolehan penghulu wanita jika zaman dan perkembangan kehidupan mengaminkan hal itu. Misalnya disuatu daerah yang sulit menentukan kualifikasi penghulu laki-laki baik itu pendidikan, pengalaman dan pelatihan. Sehingga

---

<sup>6</sup> Wawancara dengan Basid Rustami, Penghulu di KUA Kecamatan Wirobrajan Kota Yogyakarta, Tanggal 12 November 2018.

wanita dalam hal ini dapat dijadikan pertimbangan.<sup>7</sup> Syarat lain seperti banyak punahnya laki-laki dan tidak sempat mengurus pernikahan karena peperangan serta kondisi sosial yang genting lainnya, maka hal tersebut bisa menjadi alasan seorang wanita dapat menjadi penghulu, karena selain sunnah pernikahan adalah kebutuhan sosial yang jika tidak dilaksanakan dengan baik, maka akan mengakibatkan penyimpangan sosial yang akibatnya akan buruk bagi kehidupan. Sebagaimana hadist Nabi menyebutkan

#### النكاح سنتي<sup>8</sup>

Imam Ibnu Majah di dalam Kitab sunan Ibnu Majah menyebutkan secara lengkap.

عن عائشة، قالت : قل رسول الله ص. م.: النكاح من سنتي، فمن لم يعمل بسنتي فليس مني، و تز و جوا، فإنني مكاثر بكم الأمم، و من كان ذا طول فلينكح، و من لم يجد فعليه بالصيام، فإن الصوم له وجاء<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Wawancara dengan Basid Rustami, Penghulu di KUA Kecamatan Wirobrajan Kota Yogyakarta, Tanggal 12 November 2018.

<sup>8</sup> Wawancara dengan Setyo Purwadi, Penghulu dan Kepala di KUA Kecamatan Umbul Gondomanan Kota Yogyakarta, Tanggal 14 November 2018.

<sup>9</sup> Muhammad Nashiruddin Al-Albani, *Ṣaḥīḥ Sunan Ibnu Mājah*, Penerjemah Ahamad Taufiq Abdurrahman, cet-1, (Jakarta: Pustaka Azzam, 2007).

Lebih lanjutnya bahwa ketika manfaat lebih besar dari pada mudhorat yang ditimbulkan, maka sah-sah saja adanya penghulu wanita. Namun itu semua harus berkonsekuensi kepada berubahnya hukum serta kajian-kajian para ulama. Meski demikian peraturan hukum di Indonesia tidak mengakomodir bahwa penghulu itu wanita dalam kitannya menjadi wali hakim. Sementara dalam hal administrasi tidak ada perbedaan antara laki-laki dan wanita, namun jika dwi fungsi pekerjaan seorang penghulu dimana administrasi boleh bagi wanita sementara sebagai wali hakim diserahkan kepada laki-laki, meski bisa diupayakan tetapi menyebabkan ketidakpastian hukum serta kurang efektifnya penghulu dalam menjalankan tugasnya.

### **3. Pendapat yang tidak membolehkan**

Pendapat ini diwakili oleh kepala KUA Kecamatan Wirobrajan Bapak Noerohini, Bapak Handdri Kusuma (KUA Kecamatan Umbul Harjo) serta Moh. Tsani Asykuri dan Bapak Setyo Purwadi (KUA Kecamatan Gondomanan). pendapat ini bersih keras menolak wanita menjadi penghulu karena sudah jelas peraturannya tidak ada celah sedikitpun baik dalam peraturan perundang-undangan maupun fiqh Islam serta sosial masyarakat.

Jelas sekali bahwa hirarki perundang-undangan di Indonesia peraturan yang di bawah mengikuti peraturan yang di atasnya, tidak boleh bertentangan. Jika di dalam PMA No 11 Tahun 2011 Tentang

Pencatatan Perkawinan yang menyebutkan penghulu adalah PNS yang tidak ada spesifikasi laki-laki atau wanita, menurutnya ini adalah kesalahan dan keliru dalam mengambil hukum. PMA tersebut hanya merupakan teknis atau tata kerja saja bukan kualifikasi seorang penghulu. Jadi dalam hal ini kita harus memahami peraturan pokok mengenai hal ini telah di atur dalam peraturan di atasnya yakni UU No 1 Tahun 1974, PP, Kompilasi Hukum Islam (KHI), perma tidak bisa diinterpretasikan melebihi peraturan pokok yang sudah jelas adanya.

Adanya pendapat Mazhab Hanafi yang jelas membolehkan wanita menikahkan dirinya sendiri dan menikahkan orang lain. Pendapat mazhab Hanafi ini harus difahami substansinya, wanita yang bisa menikahkan dirinya itu dalam kondisi yang bagaimana. Tidak bisa dilihat secara umum dalam hal ini menikah wanita dirinya sendiri termasuk hal khusus artinya pengecualian karena sebab suatu hal maka dia bisa menikahkan dirinya, yang jika melakukan terkandung syarat-syarat dan sebab-sebabnya.

Termasuk dalam hal adanya pembagian tugas penghulu, yang mana tugas administrasi dilakukan oleh penghulu wanita dan nanti yang menjadi wali hakim ada yang laki-laki, menurutnya menjadi tidak efektif, rancu bahasa penyebutannya dalam masyarakat dan tidak ada kepastian dalam hal ini. Selama masih ada laki-laki maka penghulu harus laki-laki. Hal ini bukan mengesampingkan hak-hak



wanita “sebagai manusia” yang secara profesi dan kualifikasi mungkin bisa saja melakukan hal tersebut, di sini tidak ada kaitannya dengan kepentingan laki-laki dan wanita. Namun lebih kepada bagaimana apa yang dikerjakan itu, lebih mendekati keabsahannya secara hukum fiqih.<sup>10</sup>

#### **D. Argumentasi Penghulu**

Setelah penyusun melakukan wawancara secara langsung kepada 10 orang penghulu dilingkungan KUA Kota Yogyakarta. Penyusun merasa sangat perlu untuk merangkum argumentasi para narasumber, terkait bagaimana pendapat dan pandangan mereka sebagai praktisi kepenghuluan terhadap penghulu wanita. Sisi argumentasi ini sangat menarik karena para penghulu mendasarkan argumentasi pribadinya dengan sudut pandang normatif yakni hukum Islam dan mazhab fiqih. Sementara argumentasi lain dengan pendekatan yuridis dan sosiologis, semua argumentasi yang dibangun akan sangat menentukan arah pendapat dan pandangannya terhadap penghulu wanita.

Penyusun akan menguraikan argumentasi yang dieksplorasi dari wawancara. Para penghulu berargumentasi beragam, namun seperti disampaikan argumentasi mereka jelas dibangun dari tiga sisi tersebut di atas yakni sisi normatif, yuridis dan sosiologis. Berikut argumentasi narasumber:

---

<sup>10</sup> Wawancara dengan Noerohini, Penghulu dan Kepala di KUA Kecamatan Wirobrajan Kota Yogyakarta, Tanggal 14 November 2018.

## 1. Argumentasi Normatif

Sudut Pandangan normatif mendominasi argumentasi para penghulu dalam hal memberikan pendapat tentang penghulu wanita, hanya saja intrpretasi terhadap dalil normatif tersebut cukup beragam. Dalil normatif dalam hal ini yakni membawa pendapat-pendapt dalam fiqih Islam terkait keabsahan wali pernikahan, karena tugas seorang penghulu nantinya yakni menjadi wali hakim.

**Bapak Basid Rustami, S.Ag.,** Mengawali agumentasi menurutnya berkaitan dengan penghulu wanita, bahwa hal ini sangat terkait dengan tugasnya menjadi wali hakim, saat posisinya ditunjuk oleh pemerintah atau pejabat di atasnya maupun menggantikan posisi wali nasab jika dimintakan oleh karena sebab-sebab tertentu. Menurutnya dalam hal ini secara pribadi beliau berpendapat tidak sepakat dengan wali nikah wanita, karena menganut Mazhab Syafi'i artinya juga tidak menyetujui adanya penghulu wanita. Namun dalam hal perbedaan dalam pemikiran fiqih beliau tidak menafikkan, karena memang di dalam fiqih Mazhab Hanafi hal tersebut yakni dibolehkan seorang wanita menjadi wali dalam pernikahan. Dasar argumentasi yang dikemukakan olehnya secara normatif, yakni merujuk kepada kitab *Al-fiqh Islāmī wa adillatuh* karya Syaikh Wahbah Az-Zuhaili terkait

pendapat kebolehan dalam mazhab Hanafi tentang wali wanita. Namun di Indonesia telah ada aturan bahwa wali dalam pernikahan adalah laki-laki secara khusus diatur dalam Kompilasi Hukum Islam (KHI).

Adapun jika ada negara seperti Palestina membolehkan penghulu wanita, menurutnya tergantung kebijakan pemerintah yang ada dinegara tersebut. Jika memang manfaat lebih banyak dari pada Mudhorat yang ditimbulkan mengapa tidak, namun harus berkonsekuensi melakukan perbandingan yakni dalam hal ini merujuk kepada mazhab Hanafi, beliau menyebutkan dalil:

اطيعوا الله و اطيعوا الرسول و اولى الامر منكم<sup>11</sup>

**Bapak Moh. Tsani Asyukri, S.Ag.**, mengenai penghulu wanita ia memulai dengan menjelaskan wali dalam kaitannya penghulu menjadi wali hakim. Menurutnya yang disebut wali ditarik dari nasab atau keturunan yang laki-laki, jika wali nasab memang tidak dimungkinkan atau tidak ada maka digantikan dengan wali hakim. Selama ini dalam pengalamannya belum pernah ada wali seorang wanita, menurutnya wali wanita boleh saja jika tidak dalam hal melakukan pernikahan misalnya wali murid, wali satri dalam ini bisa namun dalam pernikahan jelas tidak bisa. Namun kaitannya dengan perbedaan dalam mazhab fiqih ia memilih pendapat yang terbanyak yakni meninggalkan pendapat yang hanya dipegang oleh satu orang atau sekelompok tertentu.

---

<sup>11</sup> An-Nisā' (4): 59.

**Bapak Nurul Huda, S.Ag.,** menanggapi penghulu maka tidak bisa dilepaskan dengan memahami wali hakim yang akan menjadi salah satu tugas penghulu. Sepanjang pengetahuannya secara hukum wali hakim yang ditunjuk atau mengantikan wali dari calon pengantin yang dimaksud adalah wali laki-laki, ia tidak sepakat dan tidak pernah terfikirkan soal jabatan penghulu ini akan dilakukan oleh seorang wanita.

Argumentasi ini dibangun dengan melihat hukum-hukum yang ada termasuk adanya syarat-syarat seseorang dapat menjadi wali hakim terutama dalam konteks hukum Indonesia. Adapun perbedaan pendapat mengenai wali dalam mazhab fiqih, hal tersebut merupakan hasil pemikiran dan ijtihad fuqoha yang tentu saja berbeda-beda. Ia berpendapat bahwa dalam persoalan wali ini karena dikuatkan oleh tiga mazhab maka kemungkinannya diambil yang paling kuat/yang paling banyak karena didukung juga oleh dasar yang baku.

**Bapak Ghufroon Su'udi, S.Ag.,** dalil Normatif yang menjadi pijakannya bahwa seorang wanita yang tidak mempunyai wali nasab atau menunjuk penghulu untuk menjadi wali hakim. Yakni:

السلطان ولي لمن لا ولي له<sup>12</sup>

Kata *As-sulṭānu* berarti jabatan dalam hal ini seseorang yang tidak mempunyai wali, maka walinya adalah *As-sulṭānu*. Jabatan itu adalah penghulu sebagai wali hakim, Kata wali itu sendiri bukan wali dalam

---

<sup>12</sup> Wawancara dengan Ghufroon Su'udi, Penghulu dan Kepala di KUA Kecamatan Mergangsan Kota Yogyakarta, Tanggal 12 November 2018.

artian *qaḍī* tetapi wali dalam hal ini berarti *Al-Ḥukmu* yang berarti pemerintah. Oleh karena artinya wali di sana adalah *Al-Ḥukmu* maka dalam eksekusinya boleh laki-laki maupun perempuan. Pendapat Mazhab Hanafi yang membolehkan seorang perempuan menikahkan dirinya sendiri atau orang lain, juga merupakan dasar kebolehan bolehnya seorang wanita menjadi wali hakim saat nanti menemban tugas sebagai penghulu.

**Bapak Saeful Anwar, S.Ag.,** Konstruksi fiqih kita mengenal istilah wali mujbir yakni wali yang dapat memaksakan anak perempuannya untuk menikah dalam hal ini ayah kandung bukan ibu kandung. Seandainya dalam konstruksi fiqih membolehkan seorang ibu kandung menjadi wali mujbir maka penghulu dalam hukum agama dapat dilakukan oleh wanita. Tetapi Jika dalam hal ayah tidak ada, maka dikembalikan kepada nasabnya yang laki-laki atau jika memang tidak ada lagi, maka tugas wali tersebut diberikan kepada wali hakim. Menyikapi perbedaan dalam mazhab fiqih bahwa terutama dalam mazhab hanafi yang membolehkan wanita menikahkan dirinya sendiri atau menikahkan orang lain, menurutnya hal ini adalah suatu kekeliruan. Menikahkan diri sendiri maksudnya bukan menikah tanpa wali namun menurutnya hal ini terkait dengan izin orangtuanya, dalam proses pernikahannya nanti tetap ada walinya.

**Bapak Eko Endratno, S.Ag.,** Menurut argumentasinya penghulu wanita sepanjang pengetahuan dan pengalamannya, bahkan hingga saat

ini penghulu dijabat oleh laki-laki tidak untuk wanita. Hal ini didasarkan melalui pendapat fiqh konvensional terkait wali, meskipun belaiu tidak menafikkan jika hal tersebut tidak berlaku absolut.

Menanggapi khilafiyah di dalam mazhab fiqh ia menyampaikan bahwa fiqh itu sangat terkait dengan adat, tradisi yang ada dalam masyarakat, termasuk juga pemerintah/penguasa. Sehingga karena di Indonesia menggunakan pendapat yang tidak membolehkan maka hal tersebut tidak bisa dianggap suatu kebolehan.

**Bapak Noerohini, S.Ag., M.H.,** menurutnya Terkait perbedaan di dalam mazhab fiqh misalnya adanya pendapat mazhab Hanafi yang jelas membolehkan wanita menikakan dirinya sendiri dan menikahkan orang lain. Pendapat mazhab Hanafi ini harus difahami substansinya, wanita yang bisa menikahkan dirinya itu dalam kondisi yang bagaimana. Tidak bisa dilihat secara umum dalam hal ini menikah wanita dirinya sendiri termasuk hal khusus artinya pengecualian karena sebab suatu hal maka dia bisa menikahkan dirinya, yang jika melakukan terkandung syarat-syarat dan sebab-sebabnya. Ia juga mencontohkan penghulu juga menjadi seorang Imam, dalam hal ini Imam dalam pemahamannya adalah laki-laki.<sup>13</sup>

**Bapak Setyo Purwadi, S.Ag.,** argumentasinya mengenai penghulu wanita, dalam hal ini tidak ada kata penegasan ditolak atau

---

<sup>13</sup> Wawancara dengan Noerohini, Penghulu dan Kepala di KUA Kecamatan Wirobrajan Kota Yogyakarta, Tanggal 14 November 2018.

tidaknya. Ia menyandangkan pendapatnya bahwa untuk di Indonesia belum pernah ada, kondisi sosial masyarakat dalam kebiasaan mereka tidak mengenal adanya wali nikah wanita. Menurutny Jangankan soal wali yang memimpin pernikahan, saksi saja yang tercatat dalam administrasi selalu dua orang laki-laki yang diajukan oleh masing-masing pihak, padahal sebenarnya boleh saja saksi itu perempuan. Merujuk kepada fiqih bahwa dua orang saksi wanita setara dengan seorang saksi laki-laki.

Adapun perbedaan dalam fiqih ia mengamini pendapat tiga mazhab yang tidak membolehkan seseorang wanita menikahkan dirinya sendiri atau menikahkan orang lain. Menganggapi kebolehan seorang wanita menikahkan dirinya sendiri dalam pandangan mazhab Hanafi, hal ini kontradiksi dengan sebuah hadis

لا نكاح الا بولي<sup>14</sup>

Hadist ini menyebutkan tidak ada pernikahan tanpa adanya wali, bagaimana mungkin seseorang wanita bisa menikahkan diri sendiri jika bersandar pada hadist ini. Lebih dari itu dia berpendapat bahwa hukum itu berlaku sebagaimana kondisi di tengah-tengah masyarakat, adapun kondisi masyarakat di Indonesia lebih kepada pendapat tiga mazhab fiqih yang tidak membolehkan seseorang menikahkan dirinya sendiri atau wanita menjadi wali. Lain sisi ia juga menyetujui jika terjadi suatu hal

---

<sup>14</sup> Wawancara dengan Setyo Purwadi, Penghulu dan Kepala di KUA Kecamatan Umbul Gondomanan Kota Yogyakarta, Tanggal 14 November 2018.

misalnya peperangan yang menyebabkan punahnya laki-laki, sementara nikah merupakan kebutuhan dan sunnah nabi.

### النكاح من سنتي<sup>15</sup>

maka wanita bisa dibolehkan menjadi wali dalam hal ini, tetapi itu tadi karena tersyarat kondisi genting bukan dalam kondisi yang normal seperti di Indonesia.

**Bapak Sehona, S.Ag.,** memberikan argumentasinya terkait penghulu wanita, bahwa sejauh ini yang ketahui penghulu adalah laki-laki. Alasan pendapatnya didasarkan bahwa seorang penghulu adalah perpanjangan tangan dari wali ketika bapak tidak ada serta tidak mempunyai wali nasab yang lain atau walinya tidak dapat menikahkan dengan memberi kuasa kepada penghulu yaitu laki-laki. Hal ini juga didasarkan juga atas hukum Islam bahwa yang menjadi wali adalah laki-laki.

Menurutnya dalam perbedaan mazhab fiqih yang membolehkan wali tidak mutlak laki-laki namun seorang wanita dapat menikahkan dirinya sendiri serta menikahkan orang lain pendapat tersebut adalah *syaz* yakni jarang digunakan pendapat tersebut. Ia memilih pendapat yang terbanyak dalam hal ini, Ibnu Hazm yang beraliran zhohiriyah juga memilih wali harus laki-laki. Menurutnya pendapat yang membolehkan ini bukan mayoritas dalam mazhab Hanafi namun hanya sebagian saja

---

<sup>15</sup> Wawancara dengan Setyo Purwadi, Penghulu dan Kepala di KUA Kecamatan Umbul Gondomanan Kota Yogyakarta, Tanggal 14 November 2018.



yang membolehkan perempuan menjadi wali. Termasuk di Indonesia sendiri memilih pendapat mayoritas yakni yang tidak membolehkan wali dari golongan kaum wanita dan hal ini juga akan berimbas kepada tugas penghulu yang nantinya juga akan menjadi wali hakim.

**Bapak Handdri Kusuma, S.Ag., M.Si.,** wanita dalam argumentasinya tidak boleh menjadi penghulu didasarkan atas hukum Islam tentang wali. Fiqih empat mazhab telah membahas wali bahwa dari tiga mazhab tidak membolehkan seorang wanita menikahkan dirinya sendiri atau menikahkan orang lain. Sementara hanya satu mazhab saja yang membolehkan dalam hal ini maka pendapat yang dipilih ada pendapat yang terbanyak. Hal ini dilakukan agar menguatkan dan mengurangi resiko kemudhoratan yang ditimbulkan. Peraturan hukum di Indonesia juga mensyaratkan wali harus laki-laki oleh karenanya penghulu juga harus laki-laki.

## 2. Argumentasi yuridis

Secara hukum para penghulu juga turut memberikan komentarnya, terutama terkait arti penghulu itu sendiri di dalam PMA No 11 Tahun 2007 menyebutkan bahwa ““ penghulu adalah pegawai fungsional Pegawai Negeri Sipil yang diberi tugas, tanggung jawab, dan wewenang untuk melakukan pengawasan nikah/rujuk menurut agama Islam dan kegiatan kepenghuluhan”.<sup>16</sup> Penghulu disebutkan dalam

---

<sup>16</sup> *Ibid.*, Pasal 1 ayat (3).

peraturan di atas hanya sebagai PNS yang tidak ada spesifikasi harus laki-laki atau wanita.

Beragam komentar mulai dari yang memahami secara substansi yang disampaikan oleh **Bapak Noerohini**, menyebutkan bahwa PMA tersebut hanya merupakan teknis atau tata kerja saja bukan kualifikasi seorang penghulu. jadi dalam hal ini kita harus memahami peraturan pokok mengenai hal ini telah di atur dalam Peraturan di atasnya yakni UU No 1 Tahun 1974, PP, Kompilasi Hukum Islam (KHI), PMA tidak bisa diinterpretasikan melebihi peraturan pokok yang sudah jelas adanya.<sup>17</sup>

**Bapak Ghufroon Su'udi**, menginterpretasi PMA tersebut sebagai peluang atau celah bagi seseorang wanita untuk dapat menjadi penghulu, karena dalam hal ini peraturan pokok tentang penghulu juga tidak menyebutkan secara spesifik tentang penghulu. UU No 1 Tahun 1974 tentang perkawinan hanya menyebutkan pegawai pencatat nikah. Sementara dalam KHI yang disebutkan syaratnya harus laki-laki adalah wali dan tentunya wali berbeda dengan penghulu, karena tidak setiap penghulu dapat menjadi wali jika tidak sampai ketentuannya.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Wawancara dengan Noerohini, Penghulu dan Kepala di KUA Kecamatan Wirobrajan Kota Yogyakarta, Tanggal 14 November 2018.

<sup>18</sup> Wawancara dengan Ghufroon Su'udi, Penghulu dan Kepala di KUA Kecamatan Mergangsan Kota Yogyakarta, Tanggal 12 November 2018.

**Bapak Basid Rustami**, Kaitannya dalam administrasi misalnya Peraturan Menteri Agama (PMA) yang tidak menyebutkan secara spesifikasi penghulu itu laki atau perempuan, argumentasi beliau dalam hal ini tidak ada perbedaan sama antara laki-laki dan wanita, tugas secara administrasi dapat dilakukan oleh wanita. Namun ketika dikaitkan dengan wali dalam hukum Islam maka tidak dibolehkan seorang wanita, namun ia juga menyetujui bahwa hukum itu biasa saja berubah sebagaimana kaidah ushul.

#### تغير الحكم بتغير ازمان وامكان<sup>19</sup>

Hal tersebut tergantung dengan kebijakan pemerintah, Namun jika kemudian mendua fungsikan tugas penghulu, wanita dalam hal ini mencatat pernikahan sementara tugas taukil wali diserahkan kepada penghulu yang laki-laki, menurutnya ini tidak mungkin terjadi karena seorang penghulu melekat tugas pada dirinya yakni melakukan pengawasan dan pencatatan pernikahan sekaligus merangkap fungsional sebagai wali hakim. Sementara dalam sejarah penghulu dari dahulu penghulu di Indonesia dijabat seorang laki-laki sehingga secara fakta kondisi sosial masyarakat hanya mengetahui bahwa penghulu adalah seorang laki-laki. Akhir dari argumentasi secara pribadi menegaskan

---

<sup>19</sup> Wawancara dengan Basid Rustami, Penghulu di KUA Kecamatan Wirobrajan Kota Yogyakarta, Tanggal 12 November 2018.

bahwa menurutnya penghulu harus laki-laki tentu berdasarkan pertimbangan-pertimbangan di atas.<sup>20</sup>

**Bapak Moh. Tsani Asykuri**, Menanggapi bahwa seorang penghulu adalah ASN/PNS yang tidak spesifikasi harus laki-laki atau perempuan namun tetap PNS yang dimaksudkan adalah laki-laki karena dalam kebiasaan seorang wanita bisa jadi tidak bersedia dinikahkan oleh wali perempuan juga.

Soal penghulu wanita hanya diberikan tugas administrasi hal tersebut tidak bisa dianggap sebagai penghulu karena dalam sturktural KUA sudah ada sendiri bagian administrasi dan pengolahan data, mulai dari pencatatan hingga input data digital. Sementara penghulu sendiri mencatat dan mengawasi pernikahan dan menjadi taukil wali/naif ini yang sebut penghulu, bukan hanya struktural naum juga fungsional. Untuk jabatan stuktural kepala KUA sekalipun hari ini tidak bisa dijabat seorang penghulu, karena seorang kepala itu sendiri adalah penghulu yang diberitugas tambahan. Sebagai penutup argumentasinya ia menyampaikan saksi saja harus laki-laki apalagi penghulu.<sup>21</sup>

**Bapak Nurul Huda**, Untuk sahnya suatu pernikahan di Indonesia haruslah sesuai dengan peraturan-peraturan yang telah disepakati bersama yakni dalam UU No 1 Tahun 1974 tentang perkawinan termasuk

---

<sup>20</sup> Wawancara dengan Basid Rustami, Penghulu di KUA Kecamatan Wirobrajan Kota Yogyakarta, Tanggal 12 November 2018.

<sup>21</sup> Wawancara dengan Moh Tsani Asykuri, Penghulu di KUA Kecamatan Gondomanan Kota Yogyakarta, Tanggal 12 November 2018.

Kompilasi Hukum Islam (KHI) terutama terkait adanya wali dan wali disyaratkan laki-laki. Sementara menanggapi penghulu wanita bisa aminkan dalam tugas pokoknya untuk administrasi saja tanpa menerima taukil wali sebagaimana. ia berargumen bahwa ini nanti akan terjadi dualisme pekerjaan, secara kinerja kurang efektif akan merumitkan pekerjaan penghulu itu sendiri. Apalagi jika dalam satu kantor KUA hanya ada satu penghulu akan membuat permasalahan kompleks. Hal ini karena yang dimaksud penghulu adalah melakukan pencatatan dan menerima taukil wali sebagai tugas yang melekat pada dirinya. Pencatat di sini menurutnya tidak dilakukan oleh penghulu semuanya karena ada pengadministrator yang bertugas untuk melakukan pengadmistrasian saat ada pendaftaran pernikahan, penghulu dalam hal ini paling tidak menghadiri dan menandatangani kutipan akta nikahnya saja, oleh karenanya pencatatan disana tidak bisa diinterpretasi administrasi murni.

Akhir argumentasinya disampaikan bahwa aturan yang sudah ada hari ini adalah sudah cukup sesuai, tidak perlu ada misalnya dualisme pekerjaan penghulu untuk mengakomodir penghulu wanita, karena hal itu jelas akan merumitkan dan membuat penghulu dalam melaksanakan tugasnya kurang efektif.<sup>22</sup>

**Bapak Saeful Anwar**, Mengawali argumentasinya menanggapi tentang penghulu wanita, ia berpandangan jika terkait tugas-tugas

---

<sup>22</sup> Wawancara dengan Nurul Huda, Penghulu di KUA Kecamatan Mergangsan Kota Yogyakarta, Tanggal 12 November 2018.

administrasi sebagai pegawai pencatat nikah tidak ada ragu-ragu bahwa wanita bisa dalam arti secara kualifikasi mampu mengemban tugas tersebut. Hanya saja jika terkait tugas-tugas keagamaan yang sudah ada hukumnya baik dalam hal ibadah maupun nanti akan mengartikan wali atau ditunjuk menjadi wali dalam pernikahan sebagai wali hakim adalah seorang laki-laki.<sup>23</sup>

**Bapak Eko Andratno**, dalam kaitannya soal penghulu wanita ditempatkan dalam administrasi sebagaimana disebutkan dalam PMA bahwa penghulu adalah seorang ASN/PNS, pengembangan profesi kaitannya dengan sakinah dan kemashlahatan masyarakat ia membolehkan karena menurutnya, penghulu tidak hanya bertugas menikahkan semata.

Mengakomodir hal tersebut jika memang penghulu wanita ini nanti nyata adanya di Indonesia, maka ia lebih setuju dengan menggunakan dualisme pekerjaan, yakni wilayah administrasi dilakukan oleh wanita dan soal menjadi wali hakim maka harus penghulu laki-laki. Kedepan menurutnya tergantung regulasi yang disusun oleh pemerintah, sementara saat ini ia sebagai pejabat negara mengikuti aturan yang ada.<sup>24</sup>

**Bapak Setyo Purwadi**, Argumentasi mengenai soal membagi dua pekerjaan tugas penghulu dalam rangka mengakomodir wanita dalam

---

<sup>23</sup> Wawancara dengan Saeful Anwar, Penghulu dan Kepala di KUA Kecamatan Gondokusuman Kota Yogyakarta, Tanggal 13 November 2018.

<sup>24</sup> Wawancara dengan Eko Andratno, Penghulu di KUA Kecamatan Gondokusuman Kota Yogyakarta, Tanggal 13 November 2018.

ranah penghulu sebagai interpretasi PMA No. 7 Tahun 2011. Yakni wilayah administrasi ditugaskan kepada penghulu yang wanita dan urusan wali hakim menjadi tanggungjawab laki-laki. Menurutnya soal administrai tidak harus penghulu karena ada petugas tersendiri yang disebut pengadministrasi. Soal penghulu ia mempunyai tugas menikahkan dalam hal ini menjadi wali hakim sekaligus mencatat saat terjadi pernikahan, sehingga administasi di sini bukan administasi murni seperti yang kita kenal yakni yang mengurus segala kelengkapan, menginput data, pengelola data dan administrasi lainnya. Maksudnya adalah memeriksa kelengkapan berkas dan mengawasi serta menerima taukil wali itu tugas yang melekat pada seorang penghulu.<sup>25</sup>

Menanggapi soal boleh tidaknya penghulu wanita dalam wilayah administrasi, menurutnya tidak apa-apa tetapi dalam hal menjadi wali termasuk mengawasi pernikahan tetap harus laki-laki. Namun seorang wanita yang mengurus administrasi tidak bisa disebut sebagai penghulu, karena tadi karena tugas penting penghulu nanti menikahkan maka penghulu dalam arti ini harus laki-laki. Menegaskan pendapatnya Sejahuh ini mengikuti peraturan yang berlaku.<sup>26</sup>

### **3. Argumentasi sosiologis**

---

<sup>25</sup> Wawancara dengan Setyo Purwadi, Penghulu dan Kepala di KUA Kecamatan Umbul Gondomanan Kota Yogyakarta, Tanggal 14 November 2018.

<sup>26</sup> Wawancara dengan Sehona, Penghulu di KUA Kecamatan Umbul Harjo Kota Yogyakarta, Tanggal 15 November 2018.



Pendapat penghulu juga didasarkan atas realitas sosial yang terjadi di masyarakat. Secara umum tradisi dalam masyarakat mengenal bahwa yang menikahkan anak-anak mereka adalah penghulu atau pegawai KUA yang laki-laki. Bahkan semenjak dahulu dimana seorang penghulu belum secara resmi menjadi perpenjangan tangan pemerintah.

**Bapak Noerohini**, berpendapat bahwa di masyarakat penghulu bukan hanya sebagai seorang KUA yang mencatat dan mengawasi pernikahan, tetapi seorang penghulu di masyarakat dianggap sebagai tokoh agama sekaligus ahli agama serta Imam. Kebiasaan-kebiasan masyarakat Islam Indonesia mengenal figur seorang laki-laki yang menjadi panutan keagamaanya, termasuk dalam hal menikahkan anak-anak mereka.

**Bapak Handdri Kusuma**, mengungkapkan bahwa penghulu wanita akan membuat gejolak di tengah-tengah kehidupan masyarakat. sebabnya mereka tidak mengenal wali nikah anak-anak mereka adalah laki-laki. Hal-hal semacam ini telah biasa di masyarakat yang telah turun temurun dari orang tua mereka dahulu, aturan hukum mengenai wali yang akan menjadi salah satu tugas penghulu ketika wali tersebut berhalangan sudah sesuai dengan kultur serta adat istiadat pernikahan masyarakat Indonesia. Berikutnya jika kebolehan penghulu wanita didasarkan pada pendapat Imam Hanafi yang membolehkan seorang wanita menikahkan dirinya sendiri atau orang lain, hal ini tidak sesuai dengan realitas yang ada di Indonesia. Sebagai contoh ditahun 1997



beliau mengungkapkan ada seorang Kiyai (dirahasiakan) yang dipergoki dikamar hotel bersama seorang pasangan, mereka mengaku telah menikah dengan mengabil pendapat ini agar menguntungkan dirinya. Hal ini tentunya akan menjadi polemik dan masalah bagi kehidupan berbangsa dan bernegara.

**Bapak Setyo Purwadi**, menilai dari sudut pandang sosial juga penghulu wanita tidak dimungkinkaa, karena kita lihat saja masyarakat dalam hal mengajukan saksi saja dari kedua belah pihak selalu yang diajukan adalah laki-laki. Mulai dari pernikahan anak Presiden hingga rakyat biasa, Apalagi dalam hal wali dalam pernikahan maka haruslah laki-laki karena sebab itulah seorang pasangan dihalalkan yang dinamakan Ijab dan Qobul yang dilakukan oleh wali dan mempelai laki-laki. Namun juga tidak menafikkan bahwa hukum bisa jadi akan berubah saat menghadapi kondisi-kondisi yang tidak normal atau bisa disebut darurat sosial, dalam hal ini dimaksudkan adalah yang ditandai dengan kurang tenaga atau bahkan tidak ada laki-laki yang mempunyai kualifikasi serta keterampilan yang cukup untuk mengemban tugas di maksud. Termasuk banyaknya laki-laki yang gugur dalam peperangan atau kondisi negara sedang berperang.<sup>27</sup>

**Bapak Ghufroon Su'udi**, mengungkapkan juga dalam hal realitas sosial maka menetapkan hukum penghulu wanita, harus

---

<sup>27</sup> Wawancara dengan Handdri Kusuma, Penghulu dan Kepala di KUA Kecamatan Umbul Harjo Kota Yogyakarta, Tanggal 12 November 2018.

memperhatikan bagaimana masyarakat menerimanya. Bukankah akan sangat tidak baik jika menyiapkan sumber daya manusia yang tidak diamini oleh masyarakat, sementara hukum itu sendiri dibuat agar ditaati dan dipatuhi masyarakat. Pada tahap inilah hukum itu harus menjadi filter dan kontrol agar aturan yang dikehendaki untuk mencapai kebaikan, diakui keberadannya oleh masyarakat.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Wawancara dengan Ghufroon Su'udi, Penghulu dan Kepala di KUA Kecamatan Mergangsan Kota Yogyakarta, Tanggal 12 November 2018.

## **BAB IV**

### **PANDANGAN PENGHULU KUA KOTA YOGYAKARTA TERHADAP PENGHULU WANITA DALAM TINJAUAN SOSIOLOGI HUKUM**

#### **A. Dominasi Fiqih dan Yuridis dalam Argumentasi Para Penghulu**

Penghulu sebagai pelaksana tugas kepenghuluan yang di dalam tugas itu terkadang tugas menjadi wali hakim. Maka pendapat penghulu dan pandagannya dalam memberikan argumentasi, menurut penyusun amatlah penting, karena secara fakta dilapangan atau di tengah-tengah kehidupan masyarakat mereka yang berpengalaman. Menurut penyusun, dalam berargumentasi secara pribadi para penghulu lebih banyak terpengaruh oleh hukum-hukum fiqih secara normatif. Secara kalkulasi pendapat mereka bisa dikatakan hampir tidak memperbolehkan penghulu wanita terutama dalam soal menikahkan, melainkan hanya sedikit. Hal tersebut dipengaruhi oleh mazhab yang dianutnya dan sekaligus keyakinan akan mengikuti pendapat jumhur ulama. Namun dilain sisi para penghulu juga mengaku menaati peraturan yang berlaku, pendapat mereka dalam hal ini dapat diartikan yakni jika pada suatu ketika hukum berubah maka akan mengikuti peraturan hukum yang ada.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Wawancara dengan Eko Andratno, Penghulu di KUA Kecamatan Gondokusuman Kota Yogyakarta, Tanggal 13 November 2018.

Telepas dari pada itu semua karena itu pendapat pribadi para pengulu sah-sah saja, secara komperhensif setidaknya penyusun mengelompokkan kepada tiga bagian pendapat. Pengelompokkan pendapat ini diperoleh dari argumentasi-argumentasi para penghulu berdasarkan hasil wawancara kepada mereka . Yakni pendapat yang membolehkan wanita menjadi penghulu, pendapat yang mebolehkan wanita menjadi penghulu dengan syarat tertentu dan pendapat yang tidak membolehkan penghulu dari kalangan wanita sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya. Sudah dijelaskan sebelumnya bahwa para penghulu mendasarkan argumentasinya dengan pendapat Normatif dan Yuridis, kita bisa melihat pengaruhnya pada masing-masing argumentasi mereka. Berikut merupakan dominasi pendapat penghulu tersebut :

Pengaruh Fiqih dan Yuridis pada pendapat para penghulu yang *membolehkan* , menurut Bapak Ghufon Sau'udi, Tinjauan dalil yang menjadi pijakan bahwa seorang wanita yang tidak mempunyai wali nasab atau menunjuk penghulu untuk menjadi wali hakim. Yakni:

السلطان ولي لمن لا ولي له<sup>2</sup>

Kata *As-sulṭānu* berarti jabatan dalam hal ini seseorang yang tidak mempunyai wali, maka walinya adalah *As-Sulṭān*.<sup>3</sup> Al imam Ibnu Hajar

---

<sup>2</sup> Wawancara dengan Ghufon Su'udi, Penghulu dan Kepala di KUA Kecamatan Mergangsan Kota Yogyakarta, Tanggal 12 November 2018.

<sup>3</sup> Wawancara dengan Ghufon Su'udi, Penghulu dan Kepala di KUA Kecamatan Mergangsan Kota Yogyakarta, Tanggal 12 November 2018.

menyemapaikan sebuah hadist yang berkaitan dengan *As-Sultān* (penguasa) adalah wali. Seorang wanita yang datang kepada Rasulullah dan berkata aku meyerahkan diri ku dalam hal ini minta dinikahkan dengan seorang laki-laki, setelah cukup mahar Rasul menikahkan keduanya. Selain itu pendapat Mazhab Hanafi dapat menjadi celah dasar yang membolehkan seseorang menjadi wali, yang merupakan salah satu tugas yang akan diemban oleh seorang penghulu<sup>4</sup>.

Secara Yuridis menurutnya seorang wanita sangat mungkin menjadi seorang penghulu termasuk melakukan tugas sebagai seorang wali hakim. Secara hukum merujuk kepada Peraturan Menteri Agama (PMA) 11 Tahun 2007 Tentang pencatatan perkawinan, menyebutkan pula bahwa penghulu adalah PNS tidak ada ketentuan yang jelas mengenai seorang penghulu itu sendiri. Tugas dan fungsi penghulu itu sendiri tidak hanya menjadi seorang wali hakim, tetapi dimana posisi penghulu merupakan PNS/ASN yang mempunyai SOP tersendiri. Adapun menjadi wali hakim adalah hanya salah satu tugasnya itupun jika dimintakan. Secara yuridis maka dalam wilayah administrasi wanita dapat menjadi seorang penghulu. Termasuk di dalam UU No.1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan hanya tidak menyebutkan secara spesifik tentang penghulu hanya disebutkan tentang pegawai pencatat nikah. Sementara KHI yang disebutkan bahwa syarat-syaratnya harus laki-laki adalah wali. Tentunya wali berbeda dengan penghulu, karena tidak

---

<sup>4</sup> Ibnu Hajar Al Asqalani, *Fathul Bārī Penjelasan Kitab Ṣaḥīḥ Al-Bukharī*, penerjemah Amiruddin, cet-1 (Jakarta: Pustaka Azzam, 2008) hlm. 307-309.

setiap penghulu dapat menjadi wali jika tidak memenuhi ketentuan dan syarat yang ada. Sementara tugas lain yang begitu banyak sebagaimana yang telah disebutkan dipembahasan sebelumnya di dalam PMA sangat mungkin dilakukan seorang wanita apalagi di dalam tugas dan fungsi yang disebutkan tidak ada point yang menyebutkan menjadi seorang wali. Hal ini berarti seorang wanita sangat boleh menjadi seorang penghulu.<sup>5</sup>

Pengaruh Fiqih dan Yuridis untuk pendapat yang *tidak membolehkan dan mensyaratkan*, Menurut Noerohini, Pendapat Mazhab Hanafi yang membolehkan wanita menikahkan dirinya sendiri dan menikahkan orang lain, harus difahami substansinya. Wanita yang bisa menikahkan dirinya itu dalam kondisi yang bagaimana. Tidak bisa dilihat secara umum dalam hal ini menikah wanita dirinya sendiri termasuk hal khusus artinya pengecualian karena sebab suatu hal maka dia bisa menikahkan dirinya, yang jika melakukan terkandung syarat-syarat dan sebab-sebabnya.<sup>6</sup> Argumentasi ini dikuatkan oleh beberapa pendapat yakni Bapak Moh. Tsani, yang membawakan dalil tentang jenjang perwalian dimana jika pada suatu ketika seorang bapak tidak dapat menikahkan anaknya maka dikembalikan kepada nasabnya yang laki-laki atau wali hakim yang laki-laki.<sup>7</sup> Bapak Setyo Purwadi, menyebutkan hadist nabi yang

---

<sup>5</sup> Wawancara dengan Ghufroon Su'udi, Penghulu dan Kepala di KUA Kecamatan Mergangsan Kota Yogyakarta, Tanggal 12 November 2018.

<sup>6</sup> Wawancara dengan Noerohini, Penghulu dan Kepala di KUA Kecamatan Wirobrajan Kota Yogyakarta, Tanggal 14 November 2018.

<sup>7</sup> Wawancara dengan Moh Tsani Asykuri, Penghulu di KUA Kecamatan Gondomanan Kota Yogyakarta, Tanggal 12 November 2018.

tidak membolehkan nikah tanpa wali, hal ini tentunya kontradiksi dengan Mazhab Hanafi yang membolehkan wanita nikah tanpa wali atau wanita menikahkan orang lain.<sup>8</sup> Sehona menguatkan pendapat ini dengan dalil mengatakan pendapat yang membolehkan wanita menjadi wali adalah pendapat yang *syaz* dalam arti jarang digunakan pendapatnya.<sup>9</sup> Juga dikuatkan oleh Bapak Handdri Kusuma dan Nurul Huda, yang menyebutkan di dalam hal perbedaan mazhab fiqh maka dipilih pendapat yang terbanyak sehingga mendekati kebenaran hukum.

Sementara Bapak Basid Rustami, menyebutkan pandangan normatif yang bernada menguatkan bahwa secara pribadi dirinya berpegang teguh kepada mazhab yang dianutnya yakni Mazhab Syafi'i yang secara tegas mensyaratkan wali dan tidak membolehkan wali dari kalangan wanita dan artinya tidak membolehkan penghulu wanita karena salah satu tugas yang akan diemban nantinya adalah menjadi wali hakim.<sup>10</sup> Eko Andratno, juga menyampaikan bahwa fiqh yang diambil sesuai dengan adat dan tradisi yang ada.

Bapak Saeful Anwar, berpendapat dengan menyandarkan pada hukum Islam mengenal wali mujbir yakni wali yang dapat memaksakan

---

<sup>8</sup> Wawancara dengan Setyo Purwadi, Penghulu dan Kepala di KUA Kecamatan Umbul Gondomanan Kota Yogyakarta, Tanggal 14 November 2018.

<sup>9</sup> Wawancara dengan Sehona, Penghulu di KUA Kecamatan Umbul Harjo Kota Yogyakarta, Tanggal 15 November 2018

<sup>10</sup> Wawancara dengan Basid Rustami, Penghulu di KUA Kecamatan Wirobrajan Kota Yogyakarta, Tanggal 12 November 2018.

pernikahan anaknya dalam hal ini ayah kandung bukan ibu kandung. Sehingga yang memounai hak wali adalah ayah kandung atau nasab yang laki-laki atau digantikan oleh wali hakim yang laki-laki. Apapun pendapat yang wanita menikahkan dirinya sendiri Menurutnya penghulu adalah kekeliruan, kebolehan dimaksud adalah terkait izin orangtua namun dalam proses pernikahan tetap ada walinya.<sup>11</sup>

Secara hukum jika yang menjadi dasar kebolehan wanita menjadi penghulu adalah PMA No 7 Tahun 2011 adalah keliru, Karena PMA tersebut adalah peraturan teknis atau tata laksana peraturan-peraturan pokok di atasnya. Sehingga peraturan teknis tidak dapat menjadi dasar secara hukum dalam menghukumi seorang wanita dapat menjadi penghulu. Peraturan pokok yang dimaksud adalah UU No. 1 Tahun 1974 yang dijelaskan lagi secara rinci di dalam Kompilasi Hukum Islam (KHI), dimana seorang yang menjadi wali haruslah laki-laki.<sup>12</sup> Tentu ini sangatlah penting menjadi perhatian karena terkait salah satu tugas seorang penghulu adalah menjadi wali hakim.<sup>13</sup>

Namun bagi narasumber yang mensyaratkan kebolehan seseorang wanita menjadi penghulu mereka menyebutkan bolehnya seorang wanita menjadi penghulu dalam hal administrasi saja. Hal ini terkait posisi seorang

---

<sup>11</sup> Wawancara dengan Saeful Anwar, Penghulu dan Kepala di KUA Kecamatan Gondokusuman Kota Yogyakarta, Tanggal 13 November 2018.

<sup>12</sup> Pasal 20 ayat (1)

<sup>13</sup> Wawancara dengan Noerohini, Penghulu dan Kepala di KUA Kecamatan Wirobrajan Kota Yogyakarta, Tanggal 14 November 2018.



penghulu adalah PNS/ASN sebagaimana yang disebutkan dalam PMA tersebut, yang secara spesifik belum ada penjelasan apakah harus laki-laki atau dibeolehkan perempuan, disamapikan oleh Nurul Huda, Eko Andratno dan Sehona.<sup>14</sup> Pendapat ini dikuatkan oleh Bapak Saeful Anwar, bahwa dalam hal administrasi, pencatatan perkawinan seorang wanita yang memenuhi kualifikasi dapat menjadi seorang penghulu. Namun tetap tugas-tugas keagamaan harus dilakukan oleh laki-laki. Bapak Basid Rustami, juga menguatkan bahwa PNS sebagai status seorang penghulu tidak ada perbedaan laki-laki dan wanita, keduanya dapat menjadi penghulu dalam ranah administrasi saja.

## **B. Alasan Sosiologis Sebagai Argumentasi Pelengkap**

Kondisi sosial masyarakat secara tradisi dan kebiasaan tidak mengenal penghulu dalam hal menikahkan adalah seorang wanita, termasuk sumber hukum yang diambil di Indonesia sudah sesuai dengan realitas kebiasaan masyarakat bahwa yang akan menikahkan anak mereka adalah wali yang laki-laki. Sehingga hal ini akan membuat gejolak di tengah-tengah masyarakat. karena kultur dan tradisi masyarakat mengenal penghulu adalah laki-laki yang akan menikahkan anak-anak mereka.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Wawancara dengan Eko Andratno, Penghulu di KUA Kecamatan Gondokusuman Kota Yogyakarta, Tanggal 13 November 2018.

<sup>15</sup> Wawancara dengan Handdri Kusuma, Penghulu dan Kepala di KUA Kecamatan Umbul Harjo Kota Yogyakarta, Tanggal 12 November 2018.

Seorang wanita di tengah masyarakat dalam soal menikahkan hanya sebagai saksi mata secara umum bukan saksi tertulis atau formal.

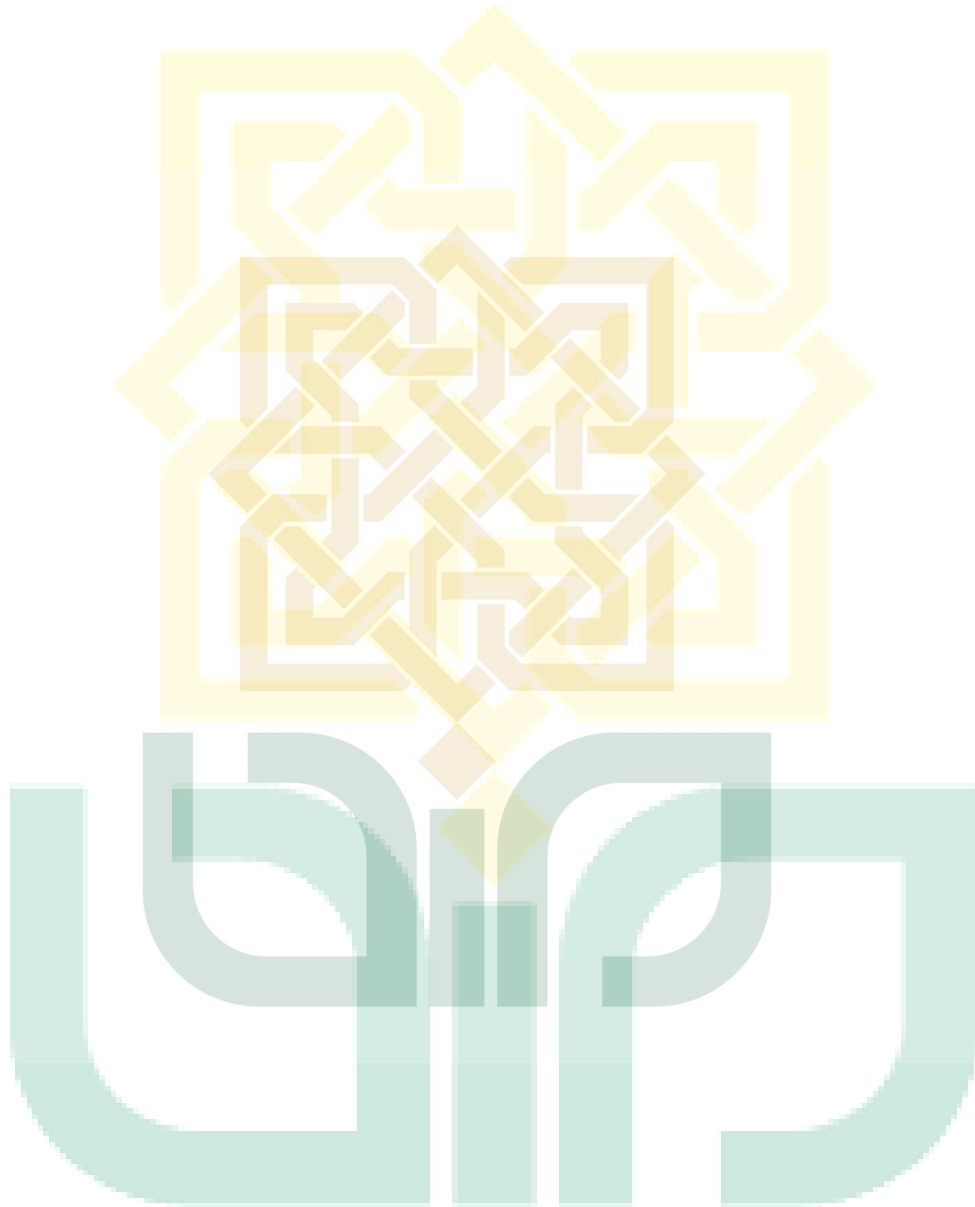
Jika dalam hal mengajukan saksi saja masyarakat selalu mengajukan saksi dari kalangan laki-laki baik pihak mempelai laki-laki maupun mempelai perempuan apalagi wali yang mengikararkan ijab. Padahal sah saja saksi dari kalangan wanita dengan perhitungan saksi dua orang wanita setara dengan kesaksian seorang laki-laki.<sup>16</sup> bahwa dalam masyarakat mengenal penghulu lebih hanya bertugas sebagai wali hakim adalah laki-laki, lebih dari itu penghulu juga bertugas sebagai imam, sehingga imam itu harus laki-laki secara umum yang terjadi di masyarakat.

Namun dalam suatu kondisi sosial yang genting atau darurat sosial akibat peperangan atau segala hal yang menyebabkan punahnya laki-laki. Maka dengan keadaan darurat tersebut wanita dapat mengambil alih tugas laki-laki termasuk menikahkan mereka yang tidak ada wali yang laki-laki. Karena pernikahan adalah kebutuhan sosial yang jika tidak dipenuhi akan menyebabkan banyak penyimpangan sosial, perzinahan, pergaulan bebas dan lainnya. Selain itu karena pernikahan juga sebagai sesuatu yang disunahkan dalam agama bahkan hukumnya yang bisa saja menjadi wajib ketika seseorang sudah siap untuk melangsungkan pernikahan baik secara,

---

<sup>16</sup> Wawancara dengan Setyo Purwadi, Penghulu dan Kepala di KUA Kecamatan Umbul Gondomanan Kota Yogyakarta, Tanggal 14 November 2018.

moril, materil dan finansial. Ketika kondisi inilah mungkin hukum dapat saja berubah sebagaimana daerah Palestina yang terdampak peperangan.<sup>17</sup>



---

<sup>17</sup> Wawancara dengan Noerohini, Penghulu dan Kepala di KUA Kecamatan Wirobrajan Kota Yogyakarta, Tanggal 14 November 2018.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Bagian akhir dari penelitian ini ada beberapa hal yang perlu disimpulkan , yaitu sebagai berikut:

1. Bahwa penghulu KUA Kota Yogyakarta secara pribadi di dalam berpendapat terkait penghulu wanita, dibangun atas dasar normatif hukum Islam dan mazhab yang diikutinya. Sudut pandang normatif dalam argumentasi penghulu sebagian besar tidak menyetujui seorang wanita menjadi penghulu, jika dikaitkan dengan tugasnya yang akan menjadi wali hakim melainkan hanya sedikit saja. Bahkan ada di antara mereka yang berpendapat wanita tidak dapat menjadi penghulu selamanya karena tidak ada celah baik secara hukum Islam maupun secara hukum positif, namun itu adalah argumentasi secara pribadi. Secara kelembagaan, karena merupakan wakil dari pemerintah dalam melaksanakan tugas kepenghuluan, maka dalam hal ini para penghulu mengikuti peraturan yang berlaku. Artinya di sini boleh jadi pendapat pribadi bertentangan dengan hukum yang dibuat oleh pemerintah, namun karena penghulu sebagai eksekutor harus menjalankan ketentuan yang ada tersebut. Jika nantinya terjadi perubahan hukum terkait penghulu, boleh jadi secara kelembagaan dan tugasnya sebagai wakil

pemerintah akan tetap dikutinya meski secara pribadi ia tidak menyetujinya.

2. Bahwa secara garis besar pendapat para penghulu tersebut terbagi dalam tiga pendapat utama yakni:

- a) Pendapat yang membolehkan penghulu wanita, pendapat ini menganggap baik secara normatif maupun yuridis mempunyai celah yang bisa menjadi sumber hukum seorang wanita boleh menjadi penghulu. Bahkan secara sosiologis dimana kondisi yang mengharuskan, ditambah juga dengan meningkatnya kesadaran kesetaraan laki-laki dan perempuan.
- b) Pendapat petengahan, pendapat ini menganggap ada suatu kebolehan menjadi penghulu wanita misalnya dalam wilayah administrasi dan karena sebab-sebab yang mendesak atau perubahan tatanan sosial masyarakat.
- c) Pendapat yang tidak membolehkan penghulu wanita, pendapat ini menganggap bahwa penghulu wanita baik di dalam hukum Islam maupun di dalam hukum positif tidak ada celah kebolehan. Karena salah satu tugas penghulu adalah menjadi wali hakim, dalam hal ini pembahasan tentang wali jelas adanya yakni wali haruslah laki-laki.

## **B. Rekomendasi**

Penyusun menyadari betul bahwa penelitian ini belum begitu cukup untuk menentukan status hukum tentang penghulu wanita, masih perlu banyak eksplorasi agar terhindar dari masalah-masalah krusial yakni soal

keabsahan seorang wanita menjadi penghulu. penyusun hanya berfokus pada penelitian kepada penghulu sebagai pelaksana tugas kepenghuluan yang dianggap sudah berpengalaman secara normatif, yuridis dan sosiologis. Tentunya untuk menentukan status hukum tidak hanya melihat dari satu dua pendapat namun harus dikembangkan hingga benar-benar menjadi kekuatan hukum yang mengikat kepada seluruh masyarakat. Oleh karenanya perlu kiranya penelitian ini dilanjutkan, menurut penyusun ada tiga hal kedepan yang perlu diadakan penelitian:

1. Agar peneliti berikutnya mengembangkan penelitian ini dengan melakukan *research* kepada lembaga-lembaga keagamaan dan pemerintah lain yang berkaitan, agar dapat menjadi referensi hukum yang kuat bagi pemerintah dalam menentukan status hukum penghulu wanita.
2. Bagian yang penting soal penghulu adalah bagaimana supaya kedepannya diharapkan adanya syarat-syarat yang jelas tentang seorang yang akan menjadi penghulu, kaitannya dengan jabatan tersebut khusus bagi laki-laki atau dibolehkan perempuan. Hal ini adalah tugas besar dari pemerintah.
3. Perlu dikaji lebih mendalam tentang penghulu terutama mengenai tugas soal penghulu menjadi wali hakim, agar didapatkan kompromi dengan mengambil metode generalisasi.

## DAFTAR PUSTAKA

### 1. Kelompok Al-Qur'an dan Tafsir

Depatemen Agama RI, *Al-Qur'ān dan Terjemahannya*, Ed. Tahun 2007, (Jakarta: Darus Sunnah, 2007)

Zuhaili, Wahbah Az-, *Tafsir Al-Wasith (AL-Fatihah- At-Taubah)*, Penerjemah Muhtadi dkk, cet.ke-1, (Depok dan Jakarta: Penerbit Gema Insani, 2012).

### 2. Kelompok Hadits

Asqalani, Ibnu Hajar Al-, *Fathul Bārī Penjelasan Kitab Ṣaḥīḥ Al-Bukharī*, penerjemah Amiruddin, cet-1 (Jakarta: Pustaka Azzam, 2008).

Albani, Muhammad Nashiruddin Al-, *Ṣaḥīḥ Sunan Ibnu Mājah*, Penerjemah Ahamad Taufiq Abdurrahman, cet-1, (Jakarta: Pustaka Azzam, 2007).

### 3. Kelompok Fiqh

Afaifi, Sulaiman Ahmad Yahya Al-, *Ringkasan Fiqh Sunnah Sayyid Sabiq*, Penerjemah Ahmad Tarmidzi dkk, cet.ke-2, (Jakarta: Pustaka Al-Kautsar, 2014).

Zuhaili, Wahbah Az-, *Fiqh Islāmī Wa Adillatuhu*, jilid IX, Penerjemah Abdul Hayye Al-kattani dkk, Cet. 1 (Depok: Gema Insani, 2011).

Bustani, Surya Aurima, yang berjudul: Kepemimpinan Perempuan Dalam Islam (Studi Pemikiran Buya Hamka dan Yusuf Al-Qaradhawi), skripsi, Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, (2010).

Hakim, Lukman, Kedudukan Wanita Dalam Islam (Studi Pemikiran Nasaruddin Umar), *Skripsi*, Fakultas Ushuluddin dan Pemikiran Islam UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, (2015).

Nasution, Khoiruddin, *Hukum Perkawinan I*, (Yogyakarta: ACAdemia + TAZZAFA, 2013).

Nafisa, Saida, “Eksistensi Penghulu Wanita di Indonesia dalam Perspektif Hukum Islam,” Skripsi, Fakultas Syari’ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, (2016).

Peraturan Menteri Agama RI Nomor 7 Tahun 2007 Tentang Pencatatan Nikah.

Rochim, Abdul, Hakim Perempuan “Perspektif Imam Abu Hanifah dan Imam Syafi’i”, *Skripsi*, Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, (2009).

Romadliyah, Haqqi Laili, Wali Nikah Perempuan Perspektif Abu Hanifah (Istinbat hukum Imam Abu Hanifah tentang Keabsahan Pernikahan dengan Wali Perempuan), *Skripsi*, Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, (2013).

Rusyd, Ibnu, *Bidāyatul Mujaahid*, Penerjemah Abu Usama Fakhtur, cet. Ke-1, (Jakarta: Pustaka Azzam, 2007)

Rum, Muhammad Masrur, “*Pandangan Anggota Majelis Tarjih dan Tajid Muhammadiyah Tentang Penghulu Wanita*” *Skripsi*, Fakultas Syari’ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, (2016).

Team Citra Umbara, *UU NO 1 Tahun 1974*, cet.ke-7, (Bandung, Penerbit Citra Umbara, 2016).

Team Citra Umbara, *Kompilasi Hukum Islam*, cet.ke-7, (Bandung, Penerbit Citra Umbara, 2016).

#### 4. Lain-Lain

Arikunto, Suharsimi, *Manajemen Penelitian*, cet-12 (Jakarta: Rineka Cipta, 2013).

Ali Zainuddin, *Sosiologi Hukum*, cet-1, (Jakarta: Sinar Grafika Offset, 2006)

Anshori, M. Wira, *Kepemimpinan Penghulu Perempuan dalam Pemerintahan Kepenghuluan Bangko Sempurna Kecamatan Bangko Pusako Kabupaten Rokan Hilir*, Jurnal Jurusan Ilmu Pemerintahan, Jom FISIP Volume 2 (No.1) Februari 2015.

Darmawan, Deni, *Metode Penelitian Kuantitatif*, cet.ke-1 (Bandung, PT Remaja Rosdakarya Offset, 2013).

Fakultas Syari’ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga, *Pedoman Penulisan Skripsi*, (Yogyakarta: Fakultas Syari’ah, 2017).

Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI).



Khoiruddin OK., *Sosiologi Hukum*, cet-1, (Jakarta: Sinar Grafika, 1991).

Naif Fauzan, *Penghulu dalam serat centini*, (Yogyakarta: semesta ilmu, 2009).

Naif Fauzan, *Potret Penghulu Jawa (Tela'ah atas Serat Centhini)*, Jurnal Harga diri dan Ekspresi Budaya Lokal Suku Bangsa di Indonesia. Bunga Rampai, Vol. 1 (No.1). Labotarorium Religi dan Budaya Lokal (LABEL) Fakultas Ushuluddin, Studi Agama dan Pemikiran Islam, UIN Sunan Klajaga Yogyakarta, 2012.

Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Aparatur Negara Nomor: PERMA/20/2005 /M.PAN /14A/2005.

Peraturan Menteri Pendayagunaan dan Aparatur Negara RI No 62 Tahun 2005 Tentang Jabatan Fungsional Penghulu dan Angka kreditnya

Qoyim, Ismail Ibnu, *Kiai Penghulu Jawa*. (Jakarta: Penerbit Gema Insani, 1997).

## 5. Internet

<https://www.republika.co.id/berita/dunia-islam/islam-nusantara/15/09/24/nv65re301-palestina-akui-profesi-penghulu-wanita>.

Kemenag DI Yogyakarta,

<https://yogyakarta.kemenag.go.id/media/pdf/qrse1397717671.pdf>.

<https://kuawirobrajan.com/profile/>

## LAMPIRAN-LAMPIRAN

### DAFTAR TERJEMAHAN

Halaman	Nomor Footnote	Ayat Al-Quran dan Hadist	Terjemahan
13	26	Al-Baqarah (2): 232	...maka janganlah kamu halangi mereka menikah (lagi) dengan calon suaminya, apabila telah terjalin kecocokan antara mereka dengan cara yang baik..
14	27	Hadist	Tidak ada pernikahan kecuali dengan wali
14	29	An-Nūr (24): 32	Dan nikahilah orang-orang yang masih membujang diantara kamu...
14	30	Al-Baqarah (2): 221	Janganlah kamu nikahi perempuan musyrik, sebelum mereka beriman...
46, 71	4, 2	Hadist	Maka penguasa adalah wali bagi yang tidak mempunyai wali.
49, 62	6, 19	Kaidah Ushul Fiqh	Hukum dapat berubah seiring waktu dan tempat
49, 59	8,15	Hadist	Nikah adalah Sunnahku
50	9	Sunan Ibnu Majah	Dari 'Aisyah, ia berkata, " Rasulullah SAW. Bersabada Nikah termasuk dari sunnah-sunnahku, barang siapa yang tidak mengikuti sunnahku, maka tidak termasuk golonganku. Menikahlah kalian, sesungguhnya aku memperbanyak ummatku dengan kalian. Barangsiapa yang telah memiliki kemampuan maka menikahlah, dan barangsiapa yang belum memilikinya, maka hendaknya ia berpuasa, karena puasa adalah benteng baginya.
54	11	An-Nisā' (4): 59	...taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nya), dan ulil amri di antara kamu...
56, 59	12,14	Hadist	Tidak ada pernikahan kecuali dengan wali



PEMERINTAH KOTA YOGYAKARTA  
**DINAS PENANAMAN MODAL DAN PERIZINAN**

Jl. Kenari No. 56 Yogyakarta 55165 Telepon 555241, 515865, 562682

Fax (0274) 555241

E-MAIL : [pmperizinan@jogjakota.go.id](mailto:pmperizinan@jogjakota.go.id)

HOTLINE SMS : 081227625000 HOT LINE EMAIL : [upik@jogjakota.go.id](mailto:upik@jogjakota.go.id)

WEBSITE : [www.pmperizinan.jogjakota.go.id](http://www.pmperizinan.jogjakota.go.id)

**SURAT IZIN**

NOMOR : 070/2205  
0172/34

Membaca Surat : Dari Surat Izin / Rekomendasi dari Kepala Badan Kesbangpol DIY  
Nomor : 074/10789/Kesbangpol/2018 Tanggal : 08 November 2018

Mengingat : 1. Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor : 18 Tahun 2009 tentang Pedoman Pelayanan Perizinan, Rekomendasi Pelaksanaan Survei, Penelitian, Pendataan, Pengembangan, Pengkajian dan Studi Lapangan di Daerah Istimewa Yogyakarta.  
2. Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 5 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kota Yogyakarta;  
3. Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemberian Izin Penelitian, Praktek Kerja Lapangan dan Kuliah Kerja Nyata di Wilayah Kota Yogyakarta;  
4. Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 77 Tahun 2016 tentang Susunan Organisasi, Kedudukan, Tugas Fungsi dan Tata Kerja Dinas Penanaman Modal dan Perizinan Kota Yogyakarta;  
5. Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 14 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Perizinan pada Pemerintah Kota Yogyakarta;  
6. Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 42 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 29 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Perizinan dan Non Perizinan Pada Pemerintah Kota Yogyakarta;

Dijijinkan Kepada : Nama : Megi Saputra  
No. Mhs/ NIM : 15350023  
Pekerjaan : Mahasiswa Fak. Syariah & Hukum - UIN SUKA Yogyakarta  
Alamat : Jl. Marsda Adisucipto Yogyakarta  
Penanggungjawab : Dr. Ahmad Bunyan Wahib, M. Ag.  
Keperluan : Melakukan Penelitian dengan Judul Proposal : Pandangan Penghulu KUA Kota Yogyakarta terhadap Penghulu Wanita

Lokasi/Responden : Kota Yogyakarta  
Waktu : 08 November 2018 s/d 08 Februari 2019  
Lampiran : Proposal dan Daftar Pertanyaan  
Dengan Ketentuan :



1. Wajib Memberikan Laporan hasil Penelitian berupa CD kepada Walikota Yogyakarta (Cq. Dinas Penanaman Modal dan Perizinan Kota Yogyakarta)
2. Wajib Menjaga Tata tertib dan menaati ketentuan-ketentuan yang berlaku setempat
3. Izin ini tidak disalahgunakan untuk tujuan tertentu yang dapat mengganggu kestabilan pemerintahan dan hanya diperlukan untuk keperluan ilmiah
4. Surat izin ini sewaktu-waktu dapat dibatalkan apabila tidak dipenuhinya ketentuan-ketentuan tersebut diatas

Kemudian diharap para Pejabat Pemerintah setempat dapat memberikan bantuan seperlunya

Tanda Tangan  
Pemegang Izin

Megi Saputra

Dikeluarkan di : Yogyakarta  
Pada Tanggal : 08 November 2018

An. Kepala Dinas Penanaman Modal dan Perizinan  
Sekertaris

*[Signature]*  
Dra. CHRISTY DEWAYANI, MM  
NIP. 196304081986032019

Tembusan Kepada :

- Yth
1. Walikota Yogyakarta (sebagai laporan)
  2. Kepala Badan Kesbangpol DIY
  3. Ka. Kantor Kementerian Agama Kota Yogyakarta
  4. Ka. KUA Gondokusuman Kota Yogyakarta
  5. Ka. KUA Gondomanan Kota Yogyakarta
  6. Ka. KUA Mergansan Kota Yogyakarta
  7. Ka. KUA Umbiharjo Kota Yogyakarta
  8. Ka. KUA Wirobrajan Kota Yogyakarta



## SURAT BUKTI WAWANCARA

Dengan ini menyatakan bahwa:

Nama : Megi Saputra

Nim : 15350023

Jurusan : Al-Ahwal Al-Syakhsiyyah/ Hukum Keluarga Islam (HKI)

Fakultas : Syari'ah dan Hukum

Universitas : UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta

Telah melakukan wawancara guna melakukan penelitian dalam penyusunan tugas akhir/skripsi dengan judul: **"PANDANGAN PENGHULU KUA KOTA YOGYAKARTA TERHADAP PENGHULU WANITA"**.

Dengan Narasumber:

Nama : *GHAFRON SU'UDI, S.Ag.*

Jabatan : *PENGHULU DAN KEPALA KUA*

Demikian surat bukti wawancara ini saya buat untuk digunakan sebagaimana mestinya.



Yogyakarta, 12 November 2018

*Ghafron Sciudi*

## CURRICULUM VITAE

### Data Pribadi

Nama : Megi Saputra

Tempat, Tanggal Lahir: Rantau Telang, 18 Januari 1997

Jenis Kelamin : Laki-laki

Agama : Islam

Alamat Asal : Ds. Rantau Telang, Kec. Karang jaya, Kab. Musi Rawas Utara, SumSel

Alamat di Yogyakarta: Jl. KH Ahmad Dahlan No. 73 E, Kota Yogyakarta.

Email : [megisaputra61@gmail.com](mailto:megisaputra61@gmail.com)

### Latar Belakang Pendidikan

#### Formal:

SDN Rantau Telang (Sumatera Selatan)

SMPN Muara Batang Empu (Sumatera Selatan)

MAN 1 MODEL Kota Bengkulu (Bengkulu)

#### Non Formal:

Pondok Pesantren Tahfidz Ahlul Qur'an Kota Bengkulu

Pondok Pesantren Ora Aji Yogyakarta

Hormat Saya

Megi Saputra