

## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Pernikahan atau perkawinan merupakan sunnatullah yang umum dan berlaku pada semua makhluk-Nya, baik pada manusia, hewan, maupun tumbuh-tumbuhan. Perkawinan adalah suatu cara yang dipilih oleh Allah SWT sebagai jalan bagi makhluk-Nya untuk berkembang biak dan melestarikan hidup.<sup>1</sup> Dalam kehidupan bermasyarakat, perkawinan merupakan sebuah lembaga yang memberikan legitimasi seorang pria dan wanita untuk bisa hidup dan berkumpul bersama dalam sebuah keluarga.

Dalam al-Qur'an banyak sekali ayat-ayat yang menyatakan bahwa Allah SWT menciptakan makhluk-Nya berpasang-pasangan. Sedangkan terkait perkawinan dalam al-Qur'an diistilahkan dengan kata 'zawwaja,' yang berasal dari kata 'zauwj' (pasangan). Secara umum, al-Qur'an hanya menggunakan kata ini untuk menggambarkan terjadinya hubungan suami istri secara sah. Perkawinan atau berpasangan merupakan ketetapan Ilahi atas segala makhluk. Hal tersebut berulang-ulang ditegaskan oleh al-Qur'an seperti dalam Surat az-ariy t ayat 49:<sup>2</sup>

وَمِنْ كُلِّ شَيْءٍ خَلَقْنَا زَوْجَيْنِ لَعَلَّكُمْ تَذَكَّرُونَ

Artinya :*“Dan segala sesuatu Kami ciptakan berpasang-pasangan supaya kamu mengingat (kebesaran Allah).”*(QS. az- ariy t: 49)<sup>3</sup>

<sup>1</sup>Slamet Abidin dan Aminuddin, *Fiqh Munakahat 1*, (Bandung: Pustaka Setia, 1999), h. 9.

<sup>2</sup>M. Quraish Shihab. *Wawasan Al-Qur'an: Tafsir Tematik atas Pelbagai Persoalan Umat* (Bandung: Mizan Pustaka, 2007), h. 253- 254.

<sup>3</sup>Kementerian Agama RI. *al-Qur'an dan Terjemahnya*, (Jakarta : tp, 2010), h. 756.

Kemudian dalam surat Y s n ayat 36:

سُبْحَانَ الَّذِي خَلَقَ الْأَزْوَاجَ كُلَّهَا مِمَّا تُنْبِتُ الْأَرْضُ وَمِنْ أَنْفُسِهِمْ وَمِمَّا لَا يَعْلَمُونَ

Artinya :*“Maha Suci (Allah) yang telah menciptakan semuanya berpasang-pasangan, baik dari apa yang ditumbuhkan oleh bumi dan dari diri mereka sendiri, maupun dari apa yang tidak mereka ketahui.”*(QS. Y s n: 36).<sup>4</sup>

Ketenangan atau ketenteraman sebuah keluarga ditentukan salah satunya adalah bahwa perkawinan itu harus sesuai dengan tuntutan Syariat Islam (bagi orang Islam). Selain itu, ada aturan lain yang mengatur bahwa perkawinan itu harus tercatat. Setiap orang atau pasangan (pria dengan wanita) jika sudah melakukan perkawinan maka terhadapnya ada ikatan kewajiban dan hak diantara mereka berdua dan anak-anak yang lahir dari pernikahan tersebut. Perkawinan menurut Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, bukan hanya merupakan suatu perbuatan perdata saja, akan tetapi juga merupakan suatu perbuatan keagamaan, karena sah atau tidaknya suatu perkawinan tolak ukurnya sepenuhnya ada pada hukum masing-masing agama dan kepercayaan yang dianutnya.<sup>5</sup>

Pencatatan perkawinan pada prinsipnya merupakan hak dasar dalam keluarga. Selain itu merupakan upaya perlindungan terhadap isteri maupun anak dalam memperoleh hak-hak keluarga seperti hak waris dan lain-lain. Pencatatan perkawinan juga penting bagi pihak laki-laki jika suatu saat terjadi permasalahan dalam perkawinannya. Dalam hal nikah siri atau perkawinan

<sup>4</sup>*Ibid.*, h. 628.

<sup>5</sup>Abdurrahman, *Masalah-masalah Hukum Perkawinan Di Indonesia*, (Bandung: Penerbit Alumni, 1978), h. 9.

yang tidak dicatatkan dalam administrasi negara, perkawinan tersebut tidak memiliki kekuatan hukum karena tidak mendapat legalitas negara.

Dalam hukum di Indonesia, persoalan perkawinan telah diatur dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Pengaturan pencatatan perkawinan bagi pasangan pengantin menjadi bagian yang penting di dalamnya. Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 Pasal 2 menyebutkan:

- (1) Perkawinan adalah sah, apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu.
- (2) Tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>6</sup>

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dinyatakan bahwa pasangan yang melakukan perkawinan secara Islam, harus diawasi oleh Pegawai Pencatat Nikah (PPN). Bagi Warga Negara Indonesia yang beragama Islam, pencatatan nikahnya dilaksanakan pada Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan. Pencatatan perkawinan di KUA Kecamatan memiliki tata cara dan prosedur sesuai dengan Keputusan Menteri Agama (KMA) Nomor 298 Tahun 2003 yang disesuaikan dengan Peraturan Menteri Agama Nomor 477 Tahun 2004 dan disempurnakan dengan Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 tentang Pencatatan Nikah.

Dalam PMA Nomor 11 Tahun 2007 tentang Pencatatan Nikah, Pegawai Pencatat Nikah adalah pejabat yang melakukan pemeriksaan persyaratan, pengawasan, dan pencatatan peristiwa nikah/rujuk, pendaftaran cerai

---

<sup>6</sup> Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Kementerian Agama RI, *Himpunan Peraturan Perundang-undangan Perkawinan*, (Jakarta : tp, 2015), h. 22.

talak,cerai gugat, dan melakukan bimbingan perkawinan.<sup>7</sup> PPN dijabat oleh Kepala KUA kecamatan. Dalam melaksanakan tugas pencatatan perkawinan ini, PPN dapat diwakili oleh Penghulu atau Pembantu Pegawai Pencatat Nikah (Pembantu PPN).<sup>8</sup>

Keterbatasan PPN dan Penghulu pada KUA Kecamatan yang tersebar di seluruh Indonesia menjadikan banyak peristiwa nikah dan rujuk yang tidak dapat terlayani dengan baik. Oleh karena itu di tengah masyarakat terdapat tokoh agama yang bertugas menangani nikah/rujuk yang dahulu dikenal dengan istilah Pembantu Pegawai Pencatat Nikah, Talak dan Rujuk (P3NTR). P3NTR ini dikenal juga dengan berbagai sebutan seperti Kaum, Modin, Amil dan Lebai.

Pada tahun 1983 Kementerian Agama mengeluarkan Peraturan Menteri Agama Nomor 6 Tahun 1983 tentang Penunjukan dan Pemberhentian Serta Kewajiban dan Hak Pembantu Pegawai Pencatat Nikah. Salah satu pertimbangannya adalah karena luas dan sulitnya akses transportasi di wilayah luar Jawa dan Madura sehingga menyulitkan masyarakat mengurus pencatatan nikah. Oleh karena itu untuk mempermudah masyarakat maka di setiap desa perlu diadakan Pembantu Pegawai Pencatat Nikah yang disingkat Pembantu PPN.<sup>9</sup>

Dalam Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007, Pasal 1 ayat 4

---

<sup>7</sup>Pasal 2 ayat 1 PMA Nomor 11 Tahun 2007.

<sup>8</sup>Pasal 3 ayat 1 PMA Nomor 11 Tahun 2007.

<sup>9</sup>Pembantu Pegawai Pencatat Nikah ini banyak singkatannya di masyarakat. Ada yang menyebut Pembantu PPN, P3N dan Pembantu Penghulu. Penulis menggunakan singkatan Pembantu PPN sebagaimana disebutkan dalam PMA Nomor 11 Tahun 2007 tentang Pencatatan Nikah.

menegaskan, bahwa Pembantu PPN adalah anggota masyarakat tertentu yang diangkat oleh Kepala Kantor Departemen Agama kabupaten/kota untuk membantu tugas-tugas PPN di desa tertentu.<sup>10</sup> Diangkatnya Pembantu PPN adalah untuk mempermudah dan memperdekat jarak pelayanan kepada masyarakat yang ingin melaksanakan proses akad nikah dan rujuk. Apalagi yang daerahnya luas dan akses transportasinya sulit dijangkau, seperti daerah pegunungan dan kepulauan. Selain itu tugas Pembantu PPN adalah melaksanakan pembinaan dan bimbingan agama Islam bagi masyarakat muslim.

Meskipun banyak sisi manfaat dalam pengangkatan Pembantu PPN, namun keberadaan mereka juga tidak sedikit menimbulkan masalah. Pembantu PPN diangkat dan diperbantukan pada Kementerian Agama namun tidak diiringi dengan kejelasan penghasilan dari profesi yang dijalannya. Dalam surat keputusan Kepala Kantor Kementerian Agama kabupaten/kota, pengangkatan Pembantu PPN tidak menyebutkan honorarium atau penghasilan dari tugas yang dilaksanakan. Oleh karena itu banyak ditemukan Pembantu PPN memungut biaya pencatatan nikah melebihi ketentuan, dimana sebagian dari biaya tersebut masuk ke kantong pribadi. Penghasilan Pembantu PPN diperoleh dari uang jasa yang diberikan masyarakat yang memperoleh pelayanan nikah atau rujuk. Hal tersebut yang membuat terjadinya pembengkakan biaya pencatatan nikah atau rujuk.

Masalah lainnya yang sering ditemukan adalah sebagian masyarakat tidak tahu tentang tugas-tugas pokok Pembantu PPN, sehingga menganggap Pembantu PPN itu sama saja dengan PPN dan Penghulu. Masih banyak masyarakat yang hendak

---

<sup>10</sup>Pasal 1 ayat 4 PMA Nomor 11 Tahun 2007.

menikah tidak mendatangi KUA kecamatan, namun datang ke Pembantu PPN.

Untuk menertibkan pelayanan pencatatan nikah dan rujuk pada KUA Kecamatan dan menata keberadaan Pembantu PPN, Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Kementerian Agama mengeluarkan Surat Instruksi Nomor Dj.II/113/2009 tentang Penggunaan Dana PNPB Nikah/Rujuk dan Penataan Pembantu Pegawai Pencatat Nikah. Pada poin kedua diinstruksikan kepada Kantor Wilayah Departemen Agama provinsi seluruh Indonesia untuk melakukan penghentian pengangkatan Pembantu PPN yang telah habis masa waktunya dan tidak mengangkat Pembantu PPN baru, kecuali bagi daerah-daerah yang sangat memerlukan dengan persetujuan tertulis dari Dirjen Bimas Islam Kementerian Agama.<sup>11</sup>

Instruksi ini belum efektif menata keberadaan Pembantu PPN. Hampir di seluruh wilayah di Indonesia (terutama di luar Pulau Jawa) tetap mengangkat Pembantu PPN tanpa memperhatikan tingkat urgensi dan keperluannya. Adanya Pembantu PPN justru membuat sebagian PPN dan Penghulu tidak menjalankan tugas pokoknya melakukan pengawasan pencatatan nikah dan rujuk. Kemudian pada tanggal 26 Januari 2015 Ditjen Bimbingan Masyarakat Islam mengeluarkan Surat Instruksi Nomor Dj.II/1 Tahun 2015 tentang Pengangkatan Pegawai Pencatat Nikah.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup>Instruksi ini terbit pada tanggal 10 Februari 2009. Dalam Instruksi ini Kementerian Agama Kabupaten/Kota diinstruksikan melakukan konsolidasi dan kordinasi dengan masing-masing Pemerintah Daerah untuk menempatkan Pembantu Pegawai Pencatat Nikah sebagai bagian dari aparat Pemerintah Desa/Kelurahan.

<sup>12</sup>Mukharam Ibrahim (Kepala Bidang Urusan Agama Islam dan Pembinaan Syari'ah Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Lampung), wawancara tanggal 6 September 2016).

Dalam Instruksi yang baru ini Kementerian Agama melalui Dirjen Bimas Islam memerintahkan kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama provinsi se-Indonesia agar selektif dalam melakukan pengangkatan Pembantu PPN. Rekomendasi pengangkatan Pembantu PPN harus memperhatikan bahwa KUA tersebut masuk dalam tipologi D1 dan D2. Pengangkatan Pembantu PPN juga harus dilakukan dengan didasarkan pada kebutuhan. Yaitu wilayah kecamatan memang tidak bisa dijangkau oleh Petugas Pencatat Nikah dan terbatasnya SDM dibanding luas wilayah.

Tipologi KUA kecamatan adalah klasifikasi KUA kecamatan yang ditentukan berdasarkan jumlah peristiwa nikah dan rujuk per bulan, dan kondisi geografis. Tipologi A adalah KUA yang jumlah nikah dan rujuknya di atas 100 peristiwa per bulan. Tipologi B yaitu jumlah nikah dan rujuk antara 51 sampai dengan 100 peristiwa per bulan. Sedangkan tipologi C adalah KUA dengan jumlah nikah dan rujuk di bawah 50 peristiwa per bulan.

Selain itu, ada juga KUA tipologi D1, yaitu KUA kecamatan yang secara geografis berada di daerah terluar, terdalam, dan di daerah perbatasan daratan. Terakhir tipologi D2, yaitu KUA kecamatan yang secara geografis berada di daerah terluar, terdalam, dan daerah perbatasan kepulauan.<sup>13</sup>

Keputusan Kementerian Agama tidak memperpanjang tugas Pembantu PPN adalah untuk mengoptimalkan kerja pegawai Kementerian Agama di daerah-daerah. Setiap daerah atau Kantor Urusan Agama Kecamatan yang memiliki Pembantu PPN surat tugasnya tidak diperpanjang lagi. Namun bila

---

<sup>13</sup>Peraturan Menteri Agama Nomor 12 Tahun 2016 tentang Pengelolaan PNBPN Atas Biaya Nikah atau Rujuk di Luar KUA Kecamatan.

surat tugasnya masih berlaku Pembantu PPN itu dapat melaksanakan tugasnya sampai habis masa berlakunya. Dengan tidak diperpanjangnya masa kerja Pembantu PPN itu maka seluruh pencatatan pernikahan diserahkan ke Kantor Urusan Agama di masing-masing daerah. Masyarakat ingin menikah harus datang ke Kantor Urusan Agama setempat.<sup>14</sup>

Masalah muncul di sejumlah daerah di Indonesia, salah satunya di Provinsi Lampung. Berdasarkan data dari Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Lampung, dari 203 KUA kecamatan hanya 17 KUA yang termasuk dalam tipologi D1 dan tidak ada KUA tipologi D2.<sup>15</sup> Sehingga sesuai Instruksi Dirjen Bimas Islam tersebut hanya 17 KUA tersebut yang dapat menggunakan jasa Pembantu PPN. Padahal banyak KUA kecamatan di Provinsi Lampung yang kekurangan jumlah Penghulu bahkan tidak ada sama sekali serta mempunyai wilayah yang luas dan sulit dijangkau. Banyak KUA kecamatan yang hanya mengandalkan PPN dalam melaksanakan tugas pencatatan nikah/rujuk.

Penelitian ini hendak memotret pelaksanaan tugas Pembantu PPN di setiap tipologi KUA di Provinsi Lampung pasca Instruksi Dirjen Bimas Islam Nomor Dj.II/1 Tahun 2015. KUA Kecamatan yang menjadi lokasi penelitian adalah KUA Kecamatan Natar (Tipologi A), KUA Kecamatan Padang Cermin (Tipologi B), KUA Kecamatan Tanjung Karang Pusat (Tipologi C) dan KUA

---

<sup>14</sup> Pernyataan Menteri Agama Lukman Hakim Saifudin saat konferensi pers kegiatan Rakor Kemenag di Palembang, <https://nrmnews.com/2016/03/04/kementerian-agama-tak-perpanjang-surat-tugas-p3n/> diakses 28 September 2016.

<sup>15</sup> Surat Keputusan Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Lampung Nomor Kw.08.5/HK.00.8/097/2015 tentang Penetapan Tipologi Kantor Urusan Agama Kecamatan Di Lingkungan Kanwil Kementerian Agama Provinsi Lampung.



Kecamatan Marga Punduh (Tipologi D1). Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana implikasi Instruksi Dirjen Bimas Islam tentang Pengangkatan Pembantu PPN terhadap pelaksanaan tugas Pembantu PPN di setiap tipologi KUA Kecamatan pasca keluarnya Instruksi Dirjen Bimas Islam Nomor Dj.II/1 Tahun 2015 dan implikasi Instruksi tersebut terhadap pelaksanaan pencatatan nikah di KUA kecamatan.

Selain dalam pelayanan pencatatan nikah dan rujuk, masyarakat masih mengandalkan Pembantu PPN sebagai tokoh agama yang dapat memberikan bantuan dan bimbingan bagi masyarakat yang terkait masalah keagamaan. Terutama daerah-daerah pedalaman yang sulit dijangkau dengan alat transportasi. Tugas bimbingan keagamaan yang dilakukan oleh Pembantu PPN antara lain memberi ceramah keagamaan, memberi nasehat masalah rumah tangga, memimpin acara keagamaan, mengurus jenazah (memandikan, mengkafankan, dan menguburkan). Serta mengurus pengelolaan zakat fitrah, zakat maal, dan peringatan hari-hari besar keagamaan.

Polemik tentang keberadaan Pembantu PPN serta tugas dan fungsinya menjadi menarik untuk diteliti lebih lanjut. Meski keberadaannya tidak lagi didasarkan pada Surat Keputusan (SK) Kementerian Agama, namun di sebagian daerah Pembantu PPN masih melaksanakan tugas pencatatan nikah. Dengan perkembangan wilayah yang semakin pesat dan kondisi geografis yang cukup luas, tugas penghulu semakin berat jika tidak dibantu oleh Pembantu PPN, terutama yang berkaitan dengan administrasi perkawinan.

Keberadaan Pembantu PPN dan tugas-tugasnya sangat menarik untuk diteliti. Selain jumlahnya yang banyak, keberadaannya sangat membantu tugas PPN dalam pencatatan perkawinan dan tugas bimbingan agama Islam. Akan tetapi adanya Instruksi Dirjen Bimas Islam Kementerian Agama yang mengatur pengangkatan Pembantu PPN menjadi hambatan dalam pengangkatan Pembantu PPN.

## **B. Permasalahan**

### **1. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah sebagaimana telah diuraikan di atas, penulis melakukan identifikasi masalah sebagai berikut :

- a. Instruksi Dirjen Bimas Islam Nomor Dj.II/1 Tahun 2015 tentang Pengangkatan Pegawai Pencatat Nikah menetapkan rekomendasi pengangkatan Pembantu PPN harus memperhatikan KUA tersebut termasuk dalam tipologi D1 dan D2 dan tidak dapat dijangkau Pegawai Pencatat Nikah. Namun banyak KUA dengan tipologi A, B dan C memiliki PPN atau Penghulu yang terbatas, sehingga jumlah petugas tidak sebanding dengan peristiwa nikah dan luas wilayah kecamatan.
- b. Sebagian masyarakat di Provinsi Lampung yang akan mengurus pernikahan atau rujuk enggan datang ke KUA, namun mendatangi mantan Pembantu PPN untuk membantu pengurusan nikah atau rujuk.
- c. Di sejumlah wilayah di Provinsi Lampung masih ditemukan pelanggaran pelaksanaan pencatatan nikah/rujuk dan adanya pungutan biaya nikah/rujuk di luar ketentuan oleh oknum mantan Pembantu PPN.

- d. Mantan Pembantu PPN di sejumlah daerah di Provinsi Lampung masih melaksanakan tugas pencatatan nikah meski tanpa Surat Keputusan dari Kantor Kementerian Agama kabupaten/kota.

## 2. Batasan Masalah

Dengan melihat latar belakang masalah dan identifikasi masalah tersebut di atas, maka penelitian ini hanya dibatasi pada bagaimana pelaksanaan tugas Pembantu PPN di setiap tipologi KUA Kecamatan di Provinsi Lampung pasca Instruksi Dirjen Bimas Islam Nomor Dj.II/1 Tahun 2015 tentang Pengangkatan Pegawai Pencatat Nikah dan implikasi Instruksi tersebut terhadap pelaksanaan pencatatan nikah di KUA kecamatan. Penelitian ini akan dilaksanakan pada KUA Kecamatan sebagai berikut :

- a. KUA Kecamatan Natar (Tipologi A);
- b. KUA Kecamatan Padang Cermin (Tipologi B);
- c. KUA Kecamatan Tanjung Karang Pusat (Tipologi C);
- d. KUA Kecamatan Marga Punduh (Tipologi D1).

## 3. Rumusan Masalah

Setelah memaparkan latar belakang dan identifikasi masalah di atas, penulis merumuskan permasalahan dalam penelitian ini sebagai berikut :

- a. Bagaimana pelaksanaan tugas Pembantu PPN di Kecamatan Natar, Kecamatan Padang Cermin, Kecamatan Tanjung Karang Pusat dan Kecamatan Marga Punduh pasca terbitnya Instruksi Dirjen Bimas Islam Nomor DJ.II/1 Tahun 2015?

- b. Bagaimana implikasi Instruksi Dirjen Bimas Islam Nomor Dj.II/1 Tahun 2015 terhadap pelaksanaan pencatatan nikah di KUA Kecamatan Natar, KUA Kecamatan Padang Cermin, KUA Kecamatan Tanjung Karang Pusat dan KUA Kecamatan Marga Punduh?

### **C. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk menjawab rumusan masalah yang telah disebutkan, yaitu :

1. Untuk menganalisis pelaksanaan tugas Pembantu PPN di Kecamatan Natar, Kecamatan Padang Cermin, Kecamatan Tanjung Karang Pusat dan Kecamatan Marga Punduh pasca terbitnya Instruksi Dirjen Bimas Islam Nomor DJ.II/1 Tahun 2015.
2. Untuk menganalisis implikasi Instruksi Dirjen Bimas Islam Nomor DJ.II/1 Tahun 2015 terhadap pelaksanaan pencatatan nikah di KUA Kecamatan Natar, KUA Kecamatan Padang Cermin, KUA Kecamatan Tanjung Karang Pusat dan KUA Kecamatan Marga Punduh.

Selain itu tujuan dalam penelitian ini adalah untuk memberi solusi dalam menyelesaikan masalah pencatatan nikah dan rujuk di KUA Kecamatan. Dengan penelitian ini dapat diketahui masalah yang terjadi dan dapat memberikan jalan keluar bagi pihak-pihak terkait dalam melihat masalah yang terjadi dalam pelaksanaan pencatatan nikah dan rujuk di KUA kecamatan.

### **D. Manfaat Penelitian**

1. Manfaat Teoritis
  - a. Hasil penelitian ini bermanfaat untuk memberikan pemikiran bagi

pengembangan ilmu pengetahuan dalam hukum keluarga Islam di Indonesia khususnya dalam hal pencatatan perkawinan.

- b. Melatih dan mempertajam daya analisis terhadap persoalan dinamika hukum yang terus berkembang seiring perkembangan zaman dan teknologi terutama dalam administrasi pencatatan nikah/rujuk di KUA kecamatan.

## 2. Manfaat Praktis

- a. Agar hasil penelitian ini menjadi perhatian dan dapat digunakan oleh para pihak yang ingin melaksanakan penelitian terhadap Pembantu PPN.
- b. Agar hasil penelitian ini menjadi perhatian dan memberikan bahan evaluasi bagi pemerintah dalam penerapan Instruksi Dirjen Bimas Islam Nomor Dj.II/1 Tahun 2015 tentang Pengangkatan Pembantu PPN .
- c. Dapat digunakan bagi pembaca, masyarakat umum, terutama sekali pemerintah, Kementerian Agama dan mahasiswa Fakultas Syari'ah dan Hukum untuk menggali lebih jauh masalah-masalah dalam hukum keluarga Islam.

## E. Kajian Pustaka

Penelitian tentang Pembantu PPN pernah dilaksanakan baik oleh perorangan maupun lembaga. Beberapa penelitian tentang Pembantu PPN antara lain sebagai berikut :

1. Penelitian pertama dilakukan oleh Ahmad Syaifuddin pada tahun 2008 dengan judul “Pelaksanaan Tugas Pegawai Pencatat Nikah dan Pembantu Pegawai Pencatat Nikah Menurut Keputusan Menteri Agama Nomor 477

Tahun 2004 Tentang Pencatatan Nikah (Studi Di KUA Kecamatan Dau Kabupaten Malang).” Jenis penelitiannya yaitu yuridis empiris, dengan rumusan masalah yaitu berkaitan dengan kesesuaian dan efektifitas pelaksanaan tugas PPN dengan KMA Nomor 477 Tahun 2004 Tentang Pencatatan Nikah.

Hasil temuan dari penelitian ini adalah bahwa pelaksanaan tugas PPN dan Pembantu PPN tidaklah tanpa ada kendala. Demikian pula dengan pelaksanaan tugas PPN dan Pembantu PPN yang telah diatur dalam KMA Nomor 477 Tahun 2004 tersebut dalam pelaksanaannya tidak mulus dan lancar. Hal itu dipengaruhi berbagai faktor yang menjadi kendala dalam pelaksanaan peraturan tersebut. Kendala-kendala tersebut antara lain ; Kedudukan PPN yang merangkap jabatan, minimnya pegawai pada KUA Kecamatan dan faktor sosial dan budaya masyarakat. Pembantu PPN yang tidak berstatus sebagai PNS dan adanya pasal-pasal dalam KMA Nomor 477 Tahun 2004 yang membingungkan untuk dipahami oleh PPN dan Pembantu PPN. Dengan tidak efektifnya pelaksanaan KMA Nomor 477 Tahun 2004 maka perlu diadakan penyempurnaan agar tercipta pelayanan pencatatan nikah yang baik.<sup>16</sup>

2. Penelitian kedua dilakukan oleh Balai Penelitian dan Pengembangan Agama (BLA) Jakarta pada tahun 2014. BLA Jakarta melakukan penelitian

---

<sup>16</sup> Ahmad Syaifuddin, Tesis, Pelaksanaan Tugas Pegawai Pencatat Nikah dan Pembantu Pegawai Pencatat Nikah Menurut Keputusan Menteri Agama Nomor 477 Tahun 2004 Tentang Pencatatan Nikah (Studi Di KUA Kecamatan Dau Kabupaten Malang), (Malang: Universitas Muhammadiyah Malang, 2008).

terhadap Kinerja Pembantu PPN di 11 wilayah kerja Indonesia Bagian Barat, minus Aceh.

Dengan pendekatan kualitatif beberapa temuan yang dapat diangkat dari penelitian ini yaitu:

- a. Eksistensi Pembantu PPN di tengah masyarakat umat Islam masih dibutuhkan;
- b. Pembantu PPN sebagai pemegang mandat dari Kepala KUA -khusus dalam pelayanan pencatatan nikah-belum mengetahui dan paham tugas dan fungsi yang diemban;
- c. Belum ada standar kerja bagi Pembantu PPN dalam pelayanan kepada masyarakat;
- d. Kontrol dari KUA terhadap para Pembantu PPN di wilayah kerja lemah;
- e. Belum ada kejelasan status hukum Pembantu PPN sebagai pemegang mandat dari kepala KUA, dalam pelayanan pencatatan nikah bagi masyarakat. Hak-hak yang harus diterima sebagai kompensasi dari konsekuensi pemegang mandat dalam memberi pelayanan kepada masyarakat.<sup>17</sup>

3. Penelitian ketiga dilakukan Ismail (2015) dengan judul penelitian “Potret Kinerja dan Pelayanan Publik Oleh Pembantu Pegawai Pencatat Nikah di Kabupaten Tangerang: Kasus KUA Kecamatan Cikupa, Curug, Teluk Naga, dan Kosambi”. Penelitian tersebut memotret kinerja dan pelayanan

---

<sup>17</sup> Balai Penelitian dan Pengembangan Agama Jakarta, *Seminar Hasil Penelitian: Kinerja Pembantu Pegawai Pencatat Nikah (P3N)*, <http://blajakarta.kemenag.go.id/>, (akses internet tanggal 1 April 2016, jam 10.00 WIB).

publik yang dilakukan oleh Pembantu PPN di Kabupaten Tangerang. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif dengan menggunakan teknik wawancara, studi dokumen, dan observasi.

Penelitian ini menyimpulkan bahwa keberadaan Pembantu PPN di Kabupaten Tangerang masih dibutuhkan, kinerjanya sudah cukup baik, namun pelayanan yang diberikan belum memenuhi standar pelayanan publik. Sedangkan honorarium yang belum jelas menjadi salah satu hambatan yang dihadapi oleh Pembantu PPN, namun hal tersebut ditutupi dengan kepercayaan masyarakat yang masih besar terhadap mereka, sehingga menimbulkan motivasi, iklim kerja yang kondusif dan harmonis.<sup>18</sup>

Untuk itu penelitian yang Penulis lakukan jelas bukan merupakan penelitian ulangan dari penelitian sebelumnya. Tujuan dan signifikansi penelitian ini adalah: (1) menganalisis pelaksanaan tugas Pembantu PPN di Kecamatan Natar, Kecamatan Padang Cermin, Kecamatan Tanjung Karang Pusat dan Kecamatan Marga Punduh; dan (2) menganalisis implikasi Instruksi Dirjen Bimas Islam Nomor Dj.H/1 Tahun 2015 terhadap pelaksanaan pencatatan nikah di KUA Kecamatan Natar, Kecamatan Padang Cermin, Kecamatan Tanjung Karang Pusat dan Kecamatan Marga Punduh. Apabila ternyata telah ada penelitian yang serupa, penulis berharap penelitian inidapat saling melengkapi.

---

<sup>18</sup>Ismail, *Potret Kinerja dan Pelayanan Publik Oleh Pembantu Pegawai Pencatat Nikah (P3N) di Kabupaten Tangerang: Kasus KUA Kecamatan Cikupa, Curug, Teluk Naga, dan Kosambi*, Jurnal Penamas Volume 28, Nomor 3, Oktober-Desember 2015, h. 493.



## F. Kerangka Pikir

Untuk mengkaji lebih lanjut mengenai pertanyaan dalam rumusan masalah yang tersebut di atas, penulis menerapkan beberapa teori yang dijadikan pijakan dalam penelitian ini. Teori pertama yang penulis gunakan adalah teori *Maslahah al-Mursalah* yang dijadikan sebagai teori pokok. Kemudian penulis juga menggunakan teori pendukung yakni teori Sistem Hukum yang dikemukakan Lawrence Meier Friedman mengenai *Three Element Law System*.

Menurut istilah umum *Maslahah* adalah mendatangkan segala bentuk kemanfaatan atau menolak segala kemungkinan yang merusak. Lebih jelasnya manfaat adalah ungkapan dari sebuah kenikmatan atau segala hal yang masih berhubungan dengannya, sedangkan kerusakan adalah hal-hal yang menyakitkan atau segala sesuatu yang ada kaitan dengannya.

Pandangan terhadap *Maslahah* terbagi menjadi dua bagian, yaitu pandangan masalah menurut kaum sosialis materialis serta pandangannya menurut syara' (hakikat syara'). Dalam pembahasan pertama asy-Syatiby mengatakan: “masalah ditinjau dari segi artinya adalah segala sesuatu yang menguatkan keberlangsungan dan menyempurnakan kehidupan manusia, serta memenuhi segala keinginan rasio dan syahwatnya secara mutlak”.<sup>19</sup> Sedangkan menurut arti secara syara' (hakikat) adalah segala sesuatu yang menguatkan kehidupan di dunia tidak dengan cara merusaknya serta mampu menuai hasil dan beruntung di akhirat, dalam hal ini asy-Syatiby mengatakan, “menarik

---

<sup>19</sup> Wahbah Zuhaili, *Ilmu Ushl al Fiqh*, juz II, (Damaskus: al-Matba'ah al-Ilmiyyah, 1969), h. 799-800.

kemaslahatan dan membuang hal-hal yang merusak bisa juga disebut dengan melaksanakan kehidupan di dunia untuk kehidupan di akhirat”.<sup>20</sup>

Sedangkan menurut al-Ghazali, *Maslahah* adalah: “memelihara tujuan dari pada syari’at”. Sedangkan tujuan syara’ meliputi lima dasar pokok, yaitu:

1. Melindungi agama (*Hifdu ad-D n*);
2. Melindungi jiwa (*Hifdu an-Nafs*);
3. Melindungi akal (*Hifdu al-Aql*);
4. Melindungi kelestarian manusia (*Hifdu an-Nasl*);
5. Melindungi harta benda (*Hifdu al-M l*).<sup>21</sup>

Bukan hal yang diragukan lagi bahwa lafadz *al-Maslahah* dan *al-Mafsadah* adalah berupa bentuk yang masih umum, yang menurut kesepakatan ulama’ adalah mengarah pada hal-hal yang berhubungan dengan dunia dan akhirat, asy-Syatiby menyatakan “bahwa tujuan dari diturunkannya syari’at adalah untuk kemaslahatan di dunia dan akhirat secara bersamaan.”<sup>22</sup>

Penataan Pembantu PPN melalui Instruksi Dirjen Bimas Islam Nomor DJ.II/1 Tahun 2015 tentang Pengangkatan Pembantu Pegawai Pencatat Nikah merupakan bentuk usaha mencari kemaslahatan dalam hukum pencatatan perkawinan di Indonesia. Meskipun di satu sisi Pembantu PPN masih dibutuhkan, namun di sisi lain keberadaan mereka menimbulkan masalah.

Teori selanjutnya yang dijadikan sebagai penunjang kerangka teoritik

<sup>20</sup> Abdul Wahhab Khalaf, *IlmuUshul Fiqh*, ( Jakarta : Rineka Cipta, 2012), cet. ke-6), h. 86.

<sup>21</sup>M. Ibn Ahmad Taqiyah, *Masadiru al Tasyri’ al Islamy*, (Lebanon: Muasisu al-Kitab al-Tsaqofiyah, 1999), h. 138.

<sup>22</sup> Wahbah Zuhaily. *Ibid.*, h. 89.

dalam penelitian ini adalah teori sistem hukum.<sup>23</sup> Dalam teori sistem hukum dikenal tiga elemen yang saling berkaitan, yakni struktur hukum (*legal structure*), substansi hukum (*legal substance*), dan budaya hukum (*legal culture*). Ketiga elemen ini saling berkaitan dalam satu sistem yang mengharuskan adanya satu kesatuan yang utuh yang terdiri dari bagian-bagian yang saling berkaitan satu sama lain. Sebuah sistem dianggap sebagai sebuah kumpulan bagian apabila bagian-bagian tersebut saling berkaitan membentuk kesatuan yang utuh sebagai suatu keharusan.<sup>24</sup> Teori sistem hukum ini kemudian dijadikan sebagai bahan acuan untuk mengkaji penelitian ini.

Kedua teori ini dikaitkan dengan masalah penelitian ini, maka dapat dipahami bahwa yang termasuk elemen struktur hukum adalah segala kelembagaan hukum, yang merupakan produk dari sistem hukum untuk menunjang berjalannya sistem hukum tersebut. Kelembagaan hukum yang dimaksud adalah adalah Kementerian Agama Republik Indonesia serta struktur kelembagaan yang berada di bawahnya, yaitu Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi, Kantor Kementerian Agama kabupaten/kota dan Kantor Urusan Agama (KUA) kecamatan.

Sedangkan yang termasuk dalam kategori elemen substansi hukum dalam penelitian ini adalah PMA nomor 11 Tahun 2007 tentang Pencatatan Nikah yang mengatur tentang petugas yang berhak melakukan pengawasan

---

<sup>23</sup>Teori sistem hukum ini pertama kali diperkenalkan oleh Lawrence Meier Friedman, yang sering disebut juga dengan istilah Teori Tiga Elemen hukum atau *Three Elemen Law System*. Lawrence Meier Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective*, (New York: Russel Sage Foundation, 1975), h. 81.

<sup>24</sup> E. Lazlo, *Introduction to System Philosophy*, (London, Gordon and Breach, 1979), h. 101.

nikah dan rujuk. Kemudian elemen substansi hukum selanjutnya adalah Instruksi Dirjen Bimas Islam Nomor Dj.II/1 Tahun 2015 tentang Pengangkatan Pembantu PPN. Hal ini dikarenakan bahwa yang termasuk elemen hukum dalam teori sistem hukum adalah semua hal yang merupakan produk dari struktur hukum atau *legal system*, yang termasuk pula di dalamnya adalah norma hukum, seperti perundang-undangan yang diciptakan oleh badan legislatif, doktrin dan putusan pengadilan, serta peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah.<sup>25</sup>

Elemen terakhir dalam sistem hukum adalah elemen budaya hukum. Budaya hukum yang termasuk dalam penelitian ini adalah hal-hal yang mencakup budaya hukum di Indonesia khususnya mengenai pelaksanaan pencatatan nikah/rujuk, meliputi sikap, nilai-nilai, kebiasaan, pemahaman dan harapan masyarakat terhadap hukum. Faktor-faktor sosial sangat mempengaruhi bagaimana hukum itu diterapkan dan dilaksanakan oleh masyarakat, apakah dipatuhi, sekedar dilaksanakan untuk menggugurkan kewajiban, atau bahkan dihindari. Dengan kata lain, budaya hukum yang termasuk di dalam kategori ini adalah segala hal yang mencakup sikap masyarakat terhadap hukum yang berlaku.

Budaya masyarakat saat akan melaksanakan pernikahan umumnya

---

<sup>25</sup>Mengenai pengertian elemen substansi hukum, Lawrence M. Friedman menjelaskan bahwa: “*The second type of component can be called substantives. There are the actual product of legal system-what the judges., for example, actually say and do. Substance, include, naturally, enough, those proposition referred to as legal rules; realisticall, it also include rules which are not written down , those regulates of behaviour that could be reduced to general statement. Every decision, too, is substantive product of the legal system, as a very doctirne announced in court or enacted by legislature, or adopted by agency of government.*” Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective*, (New York: Russel Sage Foundation, 1975), h. 27.

melalui Pembantu PPN yang ada di setiap desa/kelurahan. Padahal lembaga yang menangani pencatatan nikah adalah KUA Kecamatan dimana PPN sebagai petugasnya. Kebiasaan ini dikarenakan masyarakat tidak memahami prosedur pelayanan pencatatan nikah yang ada di KUA kecamatan. Selain itu karena citra pelayanan publik yang ada di pemerintah yang dikenal berbelit-belit dan memerlukan banyak persyaratan.

Soerjono Soekanto menyatakan bahwa faktor budaya yang berlaku dapat mengakibatkan hukum tidak dapat dijalankan dengan baik. Menurutnya kebudayaan, yakni hasil karya, rasa dan cipta yang didasarkan pada karsa manusia dalam pergaulan hidup. Kebudayaan yang telah menjadi kebiasaan seseorang sulit untuk dilepas jika tidak ada unsur pengubah kebudayaan tersebut.<sup>26</sup> Budaya sebagian masyarakat dalam pelaksanaan pencatatan nikah biasanya dilakukan melalui Pembantu PPN. Konteks ini berbeda dengan ketentuan dalam PMA Nomor 11 Tahun 2007 tentang Pencatatan Nikah yang melaksanakan tugas pencatatan nikah adalah PPN.

Selain kerangka teori tersebut, untuk mempermudah penelitian ini, penulis akan memaparkan terlebih dahulu kerangka pikir terkait pencatatan perkawinan. Kerangka pikir merupakan pedoman operasional yang akan memudahkan pelaksanaan proses penelitian. Di dalam penelitian hukum normatif maupun empiris dimungkinkan untuk menyusun kerangka pikir tersebut, sekaligus merumuskan definisi tertentu yang dapat dijadikan pedoman operasional didalam proses pengumpulan, pengolahan, analisis dan konstruksi

---

<sup>26</sup> Soerjono Soekanto, *Pokok-pokok Sosiologi Hukum*, (Jakarta: Rajawali Press, 2011), h. 203-206

data.<sup>27</sup>

Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 tentang Pencatatan Nikah mengatur tentang pejabat yang berwenang melakukan pemeriksaan persyaratan, pengawasan dan pencatatan peristiwa nikah/rujuk. Pada pasal 2 ayat (1) dan (2) berbunyi :

- (1) Pegawai Pencatat Nikah yang selanjutnya disebut PPN adalah pejabat yang melakukan pemeriksaan persyaratan, pengawasan dan pencatatan peristiwa nikah/rujuk, pendaftaran cerai talak, cerai gugat, dan melakukan bimbingan perkawinan.
- (2) PPN dijabat oleh Kepala KUA.

Kemudian dalam pasal 3 ayat (1) disebutkan :

- (1) PPN sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat (1) dalam melaksanakan tugasnya dapat diwakili oleh Penghulu atau Pembantu PPN.

Secara normatif ketentuan yang berlaku bahwa pencatatan nikah beserta kegiatan lain yang menyertainya dilaksanakan oleh PPN. Namun, mengingat PPN adalah kepala KUA yang tugasnya cukup banyak, maka tugas pencatatan nikah juga dilakukan oleh Penghulu. Adanya penghulu juga belum mampu mengatasi pelayanan pencatatan nikah. Luas wilayah suatu kecamatan dan kebiasaan masyarakat yang melaksanakan akad nikah di luar KUA menyebabkan KUA butuh personil tambahan.

Oleh karena itu Menteri Agama menetapkan adanya pemuka agama di desa/kelurahan untuk melakukan pembinaan kehidupan beragama Islam dan pelayanan pencatatan nikah. Pemuka agama tersebut disebut dengan Pembantu Pegawai Pencatat Nikah atau Pembantu PPN.

---

<sup>27</sup>Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada,1995), h. 12.

Tanggal 26 Januari 2015 Kementerian Agama melalui Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam mengeluarkan Surat Instruksi Nomor Dj.II/1 Tahun 2015 tentang Pengangkatan Pegawai Pencatat Nikah. Dalam Instruksi tersebut Dirjen Bimas Islam memerintahkan Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama se-Indonesia agar melakukan pengangkatan Pembantu PPN secara selektif berdasarkan PMA Nomor 11 tahun 2007 tentang Pencatatan Nikah. Rekomendasi pengangkatan Pembantu PPN dari Kepala Seksi yang membidangi Urusan Agama Islam harus memperhatikan bahwa KUA tersebut masuk dalam tipologi D1 dan D2.

Kerangka pikir dalam penelitian ini dapat digambarkan sebagai berikut :



### G. Sistematika Pembahasan

Dalam penulisan tesis ini, agar mudah dipahami pembahasannya maka perlu ada sistematika pembahasan. Sistematika pembahasan ini terbagi menjadi beberapa bab dan sub-bab sebagai berikut :

Bab Pertama Pendahuluan. Dalam Bab Pendahuluan ini meliputi Latar Belakang Masalah, Permasalahan, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kajian Pustaka, Kerangka Pikir dan Sistematika Pembahasan.

Bab Kedua, Landasan Teori. Dalam bab ini membahas tentang landasan teori yang dikemas dalam sub-babnya sebagai berikut : Sub-bab pertama menjelaskan tentang Tinjauan Pernikahan Dalam Islam dan Hukum Positif Di Indonesia. Sub-bab kedua menjelaskan tentang Tinjauan Pencatatan Nikah Dalam Islam dan Hukum Positif Di Indonesia.

Bab Ketiga, Metode Penelitian. Bab ini berisi tentang metode penelitian yang digunakan dalam penelitian. Penelitian ini menggunakan metode “*field research*” atau penelitian lapangan dengan metode deskriptif kualitatif.

Bab Keempat, Penyajian dan Analisis Data. Bab keempat ini menyajikan dan membahas data yang diperoleh dari hasil penelitian. Sub-bab dalam bab ini sebagai berikut : pertama Penyajian Data dan kedua Analisis Data.

Bab Kelima, Penutup. Bab ini berisi kesimpulan yang menjawab pertanyaan dalam rumusan masalah. Kemudian penelitian tesis ini diakhiri dengan memberikan saran-saran yang perlu dilakukan baik oleh pemerintah maupun masyarakat yang terkait dengan penelitian tentang pelaksanaan tugas Pembantu PPN.