

PENGHULU WANITA MENURUT PENGHULU KANTOR URUSAN AGAMA KOTA YOGYAKARTA

Megi Saputra

Mahasiswa Magister Ilmu Syariah, Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga

email: berbagicenter@gmail.com

Abstract

This article tries to examine the view of the marriage administrator (penghulu) of the Office of Religious Affairs (KUA) in Yogyakarta on female marriage administrator. Based on interview with ten marriage administrators in Yogyakarta, this work argues that at least three variants of the opinion can be concluded. Some argued that female marriage administrator is not against the law. Therefore, female marriage administrator is possible in Indonesia. The others stated that female marriage administrator only can apply in Indonesia if no man can meet the requisites of the marriage registrar. The rest have an opinion that female marriage registrar is not possible in Indonesia because though there is no forbidden yet in practically who have been wali hakim or taukil wali was administrator and male.

[Artikel ini mengkaji tentang pendapat penghulu Kantor Urusan Agama (KUA) di Kota Yogyakarta tentang penghulu wanita. Dengan data primer bersumber dari wawancara dengan sepuluh penghulu di Kota Yogyakarta, artikel ini menyimpulkan bahwa di kalangan penghulu Kota Yogyakarta, terdapat tiga varian pendapat mengenai penghulu wanita. Sebagian berpendapat bahwa penghulu wanita sangat mungkin ada di Indonesia dengan alasan aturan yang ada sangat memungkinkan penghulu dijabat oleh perempuan. Selain itu, secara normatif fiqh, tidak ada larangan penghulu dijabat oleh wanita meskipun harus menjadi wali. Sebagian yang lain berpendapat penghulu wanita hanya dapat terjadi di Indonesia jika tidak ada pria yang memenuhi syarat untuk menjadi penghulu. Sedangkan sisanya menyatakan bahwa penghulu wanita tidak mungkin terjadi di Indonesia dengan alasan meskipun secara yuridis tidak melarang wanita menjadi penghulu, tetapi secara empiris penghulu sering menjadi wali nikah melalui wali hakim ataupun taukil wali. Sedangkan yang dapat menjadi wali adalah laki-laki.]

Kata Kunci: *Penghulu, Penghulu wanita, Pendapat penghulu*

A. Pendahuluan

Penghulu dalam lintas sejarah hukum Islam di Indonesia merupakan tugas yang selalu dilakukan oleh seorang laki-laki yang dihormati dalam masyarakat,¹ dengan salah satu tugas utamanya adalah mengurus urusan agama. Dalam perkembangannya penghulu di Indonesia menjadi profesi dalam pemerintahan. Mereka sebagai praktisi dengan fungsi dan tugasnya mewakili pemerintah di dalam mencatat dan mengawasi pernikahan dengan status sebagai "pegawai fungsional Pegawai Negeri Sipil yang diberi tugas, tanggung

jawab, dan wewenang untuk melakukan pengawasan nikah/rujuk menurut agama Islam dan kegiatan kepenghuluan'.² Dalam perkembangan di dunia Islam, penghulu tidak hanya dijabat oleh laki-laki saja, tetapi juga dapat dijabat oleh perempuan. Di Palestina terdapat seorang penghulu perempuan yang bernama Tahrir Hammad. Ia ditunjuk sebagai penghulu pernikahan yang diakui secara sah oleh Negara Pelestina.³ Bagaimana di Indonesia? Apakah mungkin penghulu di Indonesia dijabat oleh perempuan?

Di Indonesia, secara normatif kemungkinan adanya penghulu wanita sangat terbuka karena aturan yang ada tidak

¹ Ibnu Qoyim Isma'il, *Kiai penghulu Jawa: peranannya di masa kolonial* (Jakarta: Gema Insani Press, 1997). Hlm. 82-83.

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

³ *Palestina Akui Profesi Penghulu Wanita* | *Republika Online*, <https://www.republika.co.id/berita/dunia-islam/islam-nusantara/15/09/24/nv65re301-palestina-akui-profesi-penghulu-wanita>, accessed 29 Sep 2018.

mensyaratkan laki-laki sebagai penghulu.⁴ Namun demikian, persoalannya ada pada dataran empiris. Selain sebagai aparat negara yang bertugas memberikan pengawasan dan melakukan administrasi (pencatatan) pernikahan, pada praktiknya penghulu juga sering berperan dan bertugas sebagai wali nikah baik sebagai wali hakim atau *taukil wali* (menjadi wali karena wali yang ada mewakilkan kepadanya).⁵ Pada sisi lain, peraturan tentang wali bagi umat Islam di Indonesia menyatakan bahwa wali yang dapat menikahkan seorang perempuan adalah wali laki-laki.⁶ Oleh karena itu, keberadaan penghulu wanita di Indonesia menjadi problematis dan kontroversial.⁷ Meskipun peraturan perundang-undangan yang ada tidak mensyaratkan laki-laki sebagai penghulu, tetapi peranan penghulu dalam masyarakat yang sering berperan sebagai wali nikah menghendaki syarat laki-laki.

Keberadaan penghulu wanita dan kemungkinan penghulu di Indonesia dijabat oleh perempuan juga telah mendapat perhatian peneliti meskipun tidak banyak ditemukan sehingga tidak terlalu banyak referensi yang dapat dijadikan rujukan dan deskripsi yang cukup dalam tentang diskusi mengenai penghulu wanita di Indonesia. Setidaknya terdapat dua tulisan yang telah mengkaji penghulu wanita di Indonesia yaitu karya Saidah Nafisah yang membahas tentang keberadaan penghulu wanita dalam peraturan hukum di Indonesia,⁸ dan tulisan Muhammad Masrur Rum yang mengkaji tentang pandangan anggota Majelis Tarjih dan Tajdid Muhammadiyah tentang penghulu wanita.⁹ Tulisan Nafisa menjelaskan bahwa secara yuridis, penghulu wanita sangat mungkin ada di Indonesia. Sedangkan karya Rum menjelaskan perbedaan pandangan dan argumentasi kelompok ahli hukum Islam di Indonesia tentang penghulu wanita di

Indonesia. Bagaimana para penghulu sendiri memandang penghulu wanita masih belum tersentuh. Tulisan ini mencoba mengkaji tentang pandangan penghulu Kota Yogyakarta tentang penghulu wanita.

B. Sejarah Penghulu Di Indonseia

Hukum Islam klasik sebagai rujukan masyarakat muslim Indonesia tidak mengenal penghulu. Namun seorang penghulu, erat sekali adanya dengan menjadi seorang wali didalam suatu perkawinan. Adapun mengenai 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 dibidang 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, di antara *wali songo* (sembilan wali) ada yang menjadi penghulu kerajan Demak, yaitu Sunan Kudus dan Sunan Kalijaga.¹⁰ Dalam perkembangan selanjutnya, Sultan Agung Hanyakrakusuma (1613-1645) menepatkan penghulu sebagai kepala abdi dalem dan mempunyai kedudukan terhormat, yakni sebagai pejabat anggota dewan parampara (penasehat tinggi kerajaan).¹¹

Keadaan tersebut berlanjut sampai ketika Mataram terpecah mejadi Kasultanan, Kasunanan, Mangkunegaran, dan Pakualaman. Pada masing-masing pecahan kerajaan tersebut masih dijumpai lembaga keagamaan yang disebut kepengulon yang diduduki oleh abdi dalem pamerthakan atau abdi dalem yogaswara, yang dikepali oleh penghulu ageng. Dikabupaten-kabupaten

⁴ Saidah Nafisah, "Eksistensi Penghulu Wanita di Indonesia dalam Perspektif Hukum Islam" (Yogyakarta: UIN Sunan Kalijaga, 2016).

⁵ Pasal 1 dan Pasal 23 ayat (1) dan (2) Kompilasi Hukum Islam Indonesia and Mahkamah Agung, *Kompilasi hukum Islam*. (Jakarta: Mahkamah Agung, Republik Indonesia, 2004).

⁶ pasal 20 ayat (1) *ibid*.

⁷ Muhammad Masrur Rum, "Pandangan Anggota Majelis Tarjih dan Tajdid Muhammadiyah tentang Penghulu Wanita" (Yogyakarta: UIN Sunan Kalijaga, 2018).

⁸ Nafisah, "Eksistensi Penghulu Wanita di Indonesia dalam Perspektif Hukum Islam".

⁹ Rum, "Pandangan Anggota Majelis Tarjih dan Tajdid Muhammadiyah tentang Penghulu Wanita".

¹⁰ H. Fauzan Naif, *Penghulu dalam Serat Centhini: laporan penelitian individual* (Kotagede: Proyek Perguruan Tinggi Agama, IAIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 1998).

¹¹ *Ibid*.

yang menjadi bawahan wilayah kekuasaan kesulthanan, kasunanan, Mangkunegaraan, dan pakualaman juga terdapat jabatan penghulu.

Pada masa pemerintahan Hindia Belanda, penghulu 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 dipengadilan negeri. Penghulu juga berperan 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.¹²

Berkaitannya dengan masalah perkawinan, tugas yang harus dikerjakan oleh penghulu adalah “mencatat pernikahan” disamping 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.¹³

Tugas lainnya yang diemban oleh penghulu ialah menjadi penasehat masalah keagamaan bagi bupati atau pembantu bupati. Dalam praktiknya penghulu juga sering ditugasi mengawas bidang pendidikan agama islam. Disamping 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.¹⁴

Lembaga kepenghuluan semakin kuat kedudukannya sewaktu pemerintahan kolonial mengeluarkan staatsblad 1882. Peraturan tersebut anatara 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) yang untuk pertama kalinya mengadakan persidangan pada tanggal 7 Maret 1938 yang dihadiri oleh wakil dari pemerintah kolonial dan masyarakat umumnya. 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.¹⁵

Pada perkembangan selanjutnya tepatnya setelah kemerdekaan hingga sekarang, penghulu dikenal dengan petugas atau pejabat pencatat nikah yang secara khusus hanya diberi tugas sebagai pejabat yang mengurus administrasi pernikahan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. UU No. 22 tahun 1946 yang mengatur tentang pencatatan nikah, talak, rujuk dan cerai untuk jawa dan madura. Kemudian lahir kembali 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.¹⁶

Selanjutnya UU No. 1 tahun 1974 menyebutkan pada pasal 2 ayat (2) “Tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku”.¹⁷ Secara

¹² *Ibid.*, hlm. 72.

¹³ *Ibid.*, hlm. 72-3.

¹⁴ *Ibid.*, hlm. 78-9.

¹⁵ *Ibid.*, hlm. 87-9.

¹⁶ Khoirudin Nasution, *Hukum perdata (Keluarga) Islam Indonesia dan Perbandingan Hukum Perkawinan di Dunia Muslim: Studi Sejarah, Metode Pembaruan, dan Materi & Status Perempuan dalam Hukum Perkawinan/Keluarga Islam* (2009), hlm. 332-3, https://www.worldcat.org/title/hukum-perdata-keluarga-islam-indonesia-dan-perbandingan-hukum-perkawinan-di-dunia-muslim-studi-sejarah-metode-pembaruan-dan-materi-status-perempuan-dalam-hukum-perkawinankeluarga-islam/oclc/615335547&referer=brief_results, accessed 29 Mar 2020.

¹⁷ *Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan* (1974).

detail aturan mengenai tugas secara khusus adalah Peraturan Menteri Agama (PMA) No. 11 tahun 2011 pasal 2 ayat (1) “ 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 sebagaimana dimaksudkan dalam pasal 2 ayat (1) dalam melaksanakan tugasnya diwakili oleh penghulu atau pembantu PPN.¹⁸

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 melakukan perencanaan kegiatan kepenghuluan yang meliputi pengawasan pencatatan nikah/ rujuk, pelaksanaan pelayanan nikah/ rujuk, penasihat 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.¹⁹

Pada prakteknya, selain secara normatif penghulu bertugas sebagai pegawai pencatat nikah dan konsultan pernikahan, mereka juga sering bertindak sebagai wali, baik sebagai wali hakim,²⁰ maupun taukil wali.²¹ Secara empiris, fenomena ini menjadikan persyaratan penghulu menjadi problematis. Secara normatif, tugas penghulu dapat dilakukan oleh pria dan wanita, karena hanya berhubungan dengan proses administrasi perkawinan dan kepenasehatan perkawinan. Selain itu, perundang-undangan juga tidak

mensyaratkan penghulu sebagai pegawai pencatat nikah harus laki-laki.²² Akan tetapi, perundang-undangan menyatakan bahwa syarat menjadi wali nikah adalah berjenis kelamin laki-laki. Praktek dalam masyarakat yang sering memaksa penghulu bertindak sebagai wali nikah seperti mewajibkan penghulu mesti berjenis kelamin laki-laki.

Berkaitan dengan tugas penghulu seperti di atas, di kalangan masyarakat terdapat perbedaan pandangan. Sebagian berpendapat bahwa penghulu wanita sangat mungkin ada di Indonesia dengan argumen bahwa peranan penghulu sebagai wali nikah dalam kedudukannya sebagai wali hakim berbeda dengan wali nasab. Oleh karena itu, dalam peranannya sebagai wali hakim, penghulu wanita dibenarkan. Sementara itu, kelompok yang menolak keberadaan perempuan sebagai penghulu karena hukum yang berlaku di Indonesia menjadikan perempuan tidak mungkin menjadi penghulu.²³ Bagaimana penghulu sendiri melihat kemungkinan adanya penghulu wanita di Indonesia? Bagian selanjutnya memngkaji tentang pandangan penghulu di Kota Yogyakarta tentang penghulu Wanita.

C. Pendapat Penghulu Kota Yogyakarta tentang Penghulu Wanita

Di kalangan penghulu di kota Yogyakarta, setidaknya terdapat tiga varian pendapat mengenai keberadaan penghulu wanita.²⁴ Terdapat penghulu yang secara tegas menyatakan bahwa penghulu sangat bisa dan boleh dijabat oleh seorang wanita. Sebagian di antara mereka menolak/ tidak membolehkan penghulu wanita secara mutlak. Sebagian lain membolehkan dengan syarat-syarat tertentu.

Pendapat yang membolehkan dimekukakan oleh kepala KUA Kecamatan Mertangsan, Ghufroon Su’udi. Pendapat ini

¹⁸ PMA No. 11 tahun 2011 Tentang Pencatatan Nikah

¹⁹ Pasal 4 Peraturan Menteri Pendayagunaan dan Aparatur Negara RI No 62 Tahun 2005 Tentang Jabatan Fungsional Penghulu dan Angka kreditnya

²⁰ M. Zamroni, “Kedudukan Penghulu Sebagai Wali Hakim Dalam Perkawinan (Studi Kasus Di Kua Kecamatan Gebog Kabupaten Kudus Tahun 2014)”, (Jepara: UNISNU, 2015); Ade Ari Gumilar, “Fungsi Penghulu Sebagai Wali Hakim Dalam Perkawinan”(Studi Di Kua Kecamatan Mangunreja Kabupaten Tasikmalaya” (Bandung: UIN Sunan Gunung Djati, 2019).

²¹ Saif Adli Yamani, “Penghulu sebagai Wali Nikah (Studi di KUA Kota Yogyakarta)” (Yogyakarta: UIN Sunan Kalijaga, 2018).

²² Nafisah, “Eksistensi Penghulu Wanita di Indonesia dalam Perspektif Hukum Islam”.

²³ Rum, “Pandangan Anggota Majelis Tarjih dan Tajdid Muhammadiyah tentang Penghulu Wanita”.

²⁴ Data diperoleh dari hasil wawancara dengan sepuluh penghulu dari tujuh Kantor Urusan Agama (KUA) yang ada di Kota Yogyakarta.

didasarkan pada tinjauan dalil yang menjadi pijakan bahwa seorang wanita yang tidak mempunyai wali nasab maka dapat menunjuk penghulu untuk menjadi wali hakim, *al-sultānu waliyyun li man lā waliyya lahu*.²⁵ Menurut Ghufron, kata *al-sultānu* dalam kaidah ini berarti jabatan. Dalam kaitannya dengan perwalian dalam pernikahan, jabatan di sini adalah penghulu, yaitu penghulu sebagai wali hakim. Sedangkan kata *waliy* dalam teks tersebut bukan wali dalam artian *qaḍī* tetapi *al-ḥukmu* yang berarti pemerintah. Oleh karena artinya wali di sana adalah *al-ḥukmu* maka dalam eksekusinya boleh jadi berjenis kelamin laki-laki atau perempuan.²⁶

Selain alasan fiqh, Ghufron juga menyandarkan pendapatnya dengan sandaran yuridis. Peraturan Menteri Agama (PMA) 11 Tahun 2007 Tentang pencatatan perkawinan, menyebutkan pula bahwa penghulu adalah PNS tidak ada ketentuan yang jelas mengenai jenis kelaminnya. Ini bisa menjadi dasar yang baik bagi seorang wanita untuk menjadi penghulu. Di dalam UU No 1 Tahun 1974 tentang perkawinan juga hanya menyebutkan penghulu sebagai pegawai pencata 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.²⁷

Terdapat pula beberapa penghulu yang berpandangan bahwa mereka menerima penghulu wanita dengan syarat tertentu. Pendapat ini dikemukakan oleh 5 orang penghulu yaitu Basid Rustami (KUA Kecamatan Wirobrajan), Saeful Anwar dan Eko Endratno (KUA Kecamatan Gondokusuman), Nurul Huda (KUA Kecamatan Mergangsan), dan Sehona (KUA Kecamatan Umbul Harjo). Mereka berpendapat bahwa penghulu wanita diperbolehkan jika dalam kondisi tertentu, seperti tidak ada laki-laki yang bisa menjadi penghulu.²⁸ Penghulu yang berpandangan

seperti ini secara khusus menyandarkan pada kajian fiqh klasik yang telah dikaji dalam mazhab-mazhab fiqh, terutama fiqh yang empat. Bahwa 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.²⁹ Pada sisi lain, mereka juga tidak menafikkan pendapat mazhab Hanafi yang membolehkan perempuan sebagai wali nikah dan bisa menjadi celah hukum untuk membolehkan dalam perkembangan zaman ke depan.

Secara lebih mendalam, Basid Rustami menyatakan bahwa 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 karena salah satu tugas penghulu adalah menjadi wali. Sementara wali itu sendiri di dalam peraturan perundang-undangan mensyaratkan laki-laki dewasa.³⁰

Sementara sisi lain pendapat Basid Rustami menawarkan jalan tengah dengan mengedepankan kaidah ushul fiqh bahwa menyetujui bahwa hukum itu biasa saja berubah, *taghayyur al-ḥukm bi taghayyur al-azminat wa al-amkan*.³¹ Hal ini yang kemudian menjadi syarat bahwa kebolehan penghulu wanita jika zaman dan perkembangan kehidupan mengaminkan hal itu seperti sulit menentukan kualifikasi penghulu laki-laki baik itu pendidikan, pengalaman dan pelatihan. Jika keadaannya seperti ini, maka wanita dapat dijadikan pertimbangan sebagai penghulu.³² 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

²⁵ Ghufron Su'udi, "Penghulu Wanita menurut Penghulu KUA Mergangsan", interview (12 Nov 2018) Ghufron Su'udi adalah Kepala KUA Kecamatan Mergangsan Kota Yogyakarta.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Basid Rustami, "Penghulu Wanita Menurut Penghulu KUA Wirobrajan", interview (12 Nov 2018); Purwadi Setyo, "Penghulu Wanita Menurut Penghulu KUA Gondomanan", interview (14 Nov 2018) Setyo Purwadi adalah Penghulu dan Kepala KUA Kecamatan Gondomanan, Kota Yogyakarta.

²⁹ Setyo, "Penghulu Wanita Menurut Penghulu KUA Gondomanan", interview (14 Nov 2018).

³⁰ Rustami, "Penghulu Wanita Menurut Penghulu KUA Wirobrajan", interview (12 Nov 2018).

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*

tidak dilaksanakan dengan baik, maka akan mengakibatkan penyimpangan sosial yang akibatnya akan buruk bagi kehidupan.³³

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.³⁴

Sebagian penghulu yang lain menyatakan bahwa penghulu wanita itu tidak boleh. Pendapat ini dikemukakan oleh Noerohini (KUA Kecamatan Wirobrajan), Handdri Kusuma (KUA Kecamatan Umbul Harjo) serta Moh. Tsani Asykuri dan Setyo Purwadi (KUA Kecamatan Gondomanan). Mereka menolak wanita menjadi penghulu karena sudah jelas peraturannya tidak ada celah sedikitpun baik dalam peraturan perundang-undang-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.³⁵ Adanya pendapat Mazhab Hanafi yang jelas membolehkan wanita menikahkan dirinya sendiri dan menikahkan orang lain ini harus difahami substansinya, tidak bisa dilihat secara umum. Dalam hal ini wanita yang menikahkan dirinya sendiri termasuk hal khusus artinya pengecualian karena sebab suatu hal, yang jika melakukan terkandung syarat-syarat dan sebab-sebabnya.³⁶

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, rancuh 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 fiqh.³⁷

D. 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 pandangannya dalam memberikan argumentasi, menurut penyusun amatlah penting, karena secara fakta dilapangan atau di tengah-tengah kehidupan masyarakat mereka yang berpengalaman. Dalam berargumentasi secara pribadi para penghulu lebih banyak terpengaruh oleh hukum-hukum fiqh secara normatif. 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 di lain sisi para penghulu juga mengaku menaati peraturan yang berlaku. Dalam hal ini, mereka

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.*; Setyo, “Penghulu Wanita Menurut Penghulu KUA Gondomanan”, interview (14 Nov 2018).

³⁵ Noerohini, “Penghulu Wanita menurut Penghulu KUA Wirobrajan”, interview (14 Nov 2018).

³⁶ Setyo, “Penghulu Wanita Menurut Penghulu KUA Gondomanan”, interview (14 Nov 2018).

³⁷ Noerohini, “Penghulu Wanita menurut Penghulu KUA Wirobrajan”, interview (14 Nov 2018).

berpendapat jika pada suatu ketika hukum berubah maka akan mengikuti peraturan hukum yang ada.³⁸

Telepas dari pada itu semua, para penghulu mendasarkan argumentasinya dengan pendapat Normatif dan Yuridis. Semua pendapat tentang penghulu wanita mendasarkan pada dua jenis argumentasi ini. Pengaruh Fiqih dapat dilihat pada pendapat penghulu yang *membolehkan*, Ghufron Sau'udi, *al-sultānu waliyyun li man lā waliyya lahu*. Kata *As-sultānu* berarti jabatan dalam hal ini seseorang yang tidak mempunyai wali, maka walinya adalah *As-Sultān*.³⁹

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) Nomor 11 Tahun 2007 tentang pencatatan perkawinan dan UU Nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan. PMA Nomor 11 Tahun 2009 menyebutkan bahwa penghulu adalah PNS tidak ada ketentuan yang jelas menegani 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. Secara yuridis maka dalam wilayah administrasi wanita dapat menjadi seorang penghulu.⁴⁰

Ghufron juga menyandarkan pada UU No.1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan hanya tidak menyebutkan secara spesifik tentang penghulu hanya disebutkan tentang pegawai pencatat nikah. Sementara KHI tang disebutkan bahwa syarat-syaratnya harus laki-laki adalah wali. Tentunya wali berbeda dengan

penghulu, karena tidak setiap penghulu dapat menjadi wali jika tidak memenuhi ketentuan dan syarat yang ada. Sementara tugas lain yang begitu banyak sebagaimana yang telah sebutkan 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.⁴¹

Pengaruh Fiqih dan Yuridis juga ditemukan pada alasan penghulu yang *tidak membolehkan* adanya penghulu wanita. Menurut Noerohini, pendapat Mazhab Hanafi yang membolehkan wanita menikahkannya dirinya sendiri dan menikahkannya orang lain, harus difahami substansinya. Wanita yang bisa menikahkannya 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 menikahkannya, yang jika melakukan terkandung syarat-syarat dan sebab-sebabnya.⁴² Argumentasi ini dikuatkan oleh beberapa pendapat yakni Moh. Tsani, yang membawakan dalil tentang jenjang perwalian. Jika pada suatu ketika seorang bapak tidak dapat menikahkannya anaknya maka dikembalikan kepada nasabnya yang laki-laki atau wali hakim yang laki-laki.⁴³ Setyo Purwadi, menyebutkan hadist nabi yang tidak membolehkan nikah tanpa wali, hal ini tentunya kontradiksi dengan Mazhab Hanafi yang membolehkan wanita nikah tanpa wali atau wanita menikahkannya orang lain.⁴⁴ Sehona menguatkan pendapat ini dengan dalil yang menunjukkan pendapat yang membolehkan wanita menjadi wali

³⁸ Eko Andratno, "Wawancara dengan Eko Andratno, Penghulu di KUA Kecamatan Gondokusuman Kota Yogyakarta, Tanggal 13 November 2018.", interview (13 Nov 2018).

³⁹ Dalam tradisi fiqh, Al imam Ibnu Hajar 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 menikahkannya 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 Su'udi, "Penghulu Wanita menurut Penghulu KUA Mergangsan", interview (12 Nov 2018).

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Noerohini, "Penghulu Wanita menurut Penghulu KUA Wirobrajan", interview (14 Nov 2018).

⁴³ Moh Tsani Asyuri, "Penghulu Wanita menurut Penghulu KUA Kecamatan Gondomanan Kota Yogyakarta", interview (12 Nov 2018).

⁴⁴ Setyo, "Penghulu Wanita Menurut Penghulu KUA Gondomanan", interview (14 Nov 2018).

adalah pendapat yang *syaz* dalam arti jarang digunakan pendapatnya.⁴⁵ Handdri Kusuma dan Nurul Huda menyebutkan di dalam hal perbedaan mazhab fiqh maka dipilih pendapat yang terbanyak sehingga mendekati kebenaran hukum.⁴⁶

Sementara 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.⁴⁷ Eko Andratno, juga menyampaikan bahwa fiqih yang diambil sesuai dengan adat dan tradisi yang ada.

Saeful Anwar, berpendapat dengan menyandarkan pada hukum Islam mengenal wali mujbir yakni wali yang dapat memaksakan 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.⁴⁸

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. 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.⁴⁹ Tentu ini sangatlah penting menjadi perhatian karena terkait salah satu tugas seorang penghulu adalah menjadi wali hakim.⁵⁰

Penghulu yang mensyaratkan kebolehan seseorang wanita menjadi penghulu menyebutkan bolehnya seorang wanita menjadi penghulu dalam hal administrasi saja. Hal ini terkait posisi seorang penghulu adalah PNS/ASN sebagaimana yang disebutkan dalam PMA tersebut, yang secara spesifik belum ada penjelasan apakah harus laki-laki atau dibeolehkan perempuan.⁵¹

E. Alasan Sosiologis Sebagai Argumentasi Pelengkap

Selain argumentasi normatif dan yuridis, alasan sosiologis juga ditemukan dalam pendapat beberapa penghulu. Handdri Kusuma, Setyo Purwadi dan Noerohini berpendapat bahwa keberadaan penghulu berhubungan dengan kondisi sosial masyarakat. Secara tradisi dan kebiasaan, masyarakat Indonesia tidak mengenal penghulu wanita. Oleh karena itu, menolak penghulu wanita sudah sesuai dengan realitas kebiasaan masyarakat ini. Apalagi pada prakteknya penghulu juga menjadi wali nikah. Kultur dan tradisi masyarakat mengenal penghulu adalah laki-laki yang akan menikahkan anak-anak mereka.⁵² Seorang wanita di tengah masyarakat dalam soal menikahkan hanya sebagai saksi mata secara umum bukan saksi tertulis atau formal. Pada kenyataannya, saksi formal untuk pernikahan juga selalu laki-laki. Jika dalam hal mengajukan saksi saja masyarakat selalu mengajukan saksi dari kalangan laki-laki baik pihak mempelai laki-laki maupun mempelai perempuan

⁴⁵ Sehona, "Penghulu Wanita menurut Penghulu di KUA Kecamatan Umbul Harjo Kota Yogyakarta", interview (15 Nov 2018).

⁴⁶ Handdri Kusuma, "Penghulu Wanita Menurut Penghulu KUA Umbulharjo", interview (15 Nov 2018).

⁴⁷ Rustami, "Penghulu Wanita Menurut Penghulu KUA Wirobrajan", interview (12 Nov 2018).

⁴⁸ Saeful Anwar, "Penghulu Wanita Menurut Penghulu KUA Kecamatan HGondokusuman", interview (13 Nov 2018).

⁴⁹ Pasal 20 ayat (1).

⁵⁰ Noerohini, "Penghulu Wanita menurut Penghulu KUA Wirobrajan", interview (14 Nov 2018).

⁵¹ Rustami, "Penghulu Wanita Menurut Penghulu KUA Wirobrajan", interview (12 Nov 2018); Andratno, "Wawancara dengan Eko Andratno, Penghulu di KUA Kecamatan Gondokusuman Kota Yogyakarta, Tanggal 13 November 2018.", interview (13 Nov 2018); Anwar, "Penghulu Wanita Menurut Penghulu KUA Kecamatan HGondokusuman", interview (13 Nov 2018); Sehona, "Penghulu Wanita menurut Penghulu di KUA Kecamatan Umbul Harjo Kota Yogyakarta", interview (15 Nov 2018).

⁵² Kusuma, "Penghulu Wanita Menurut Penghulu KUA Umbulharjo", interview (15 Nov 2018).

apalagi wali yang mengikararkan ijab.⁵³ Selain itu, masyarakat mengenal penghulu bukan hanya bertugas sebagai wali hakim adalah laki-laki. Lebih dari itu penghulu juga bertugas sebagai imam, sehingga penghulu itu harus laki-laki.

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 merupakan 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, moril, materil dan finansial. Kondisi seperti ini memungkinkan hukum dapat saja berubah sebagaimana daerah Palestina yang terdampak peperangan.⁵⁴

F. Kesimpulan

Berdasarkan penjelasan diatas maka dapat disimpulkan bahwa terdapat tiga varian mengenai pendapat penghulu KUA Kota Yogyakarta tentang keberadaan penghulu wanita yaitu boleh, boleh dengan syarat, dan tidak boleh. Pendapat mereka didasarkan pada alasan normatif dan yuridis. 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 tidakada celah baik secara hukum Islam maupun secara hukum positif. Pendapat yang membolehkan penghulu wanita 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. Pendapat yang

membolehkan dengan syarat menganggap bisa saja penghulu dijabat oleh wanita jika terjadi kondisi tertentu dan dalam urusan administrasi saja. Pendapat yang tidak membolehkan penghulu wanita 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, maka penghulu harus laki-laki.

DAFTAR PUSTAKA

- Andratno, Eko, "Wawancara dengan Eko Andratno, Penghulu di KUA Kecamatan Gondokusuman Kota Yogyakarta, Tanggal 13 November 2018.", interview, 13 Nov 2018.
- Anwar, Saeful, "Penghulu Wanita Menurut Penghulu KUA Kecamatan HGondokusuman", interview, 13 Nov 2018.
- Asykuri, Moh Tsani, "Penghulu Wanita menurut Penghulu KUA Kecamatan Gondomanan Kota Yogyakarta", interview, 12 Nov 2018.
- Gumilar, Ade Ari, "Fungsi Penghulu Sebagai Wali Hakim Dalam Perkawinan" (Studi Di Kua Kecamatan Mangunreja Kabupaten Tasikmalaya", Bandung: UIN Sunan Gunung Djati, 2019.
- Indonesia and Mahkamah Agung, *Kompilasi hukum Islam.*, Jakarta: Mahkamah Agung, Republik Indonesia, 2004.
- Isma'il, Ibnu Qoyim, *Kiai penghulu Jawa: peranannya di masa kolonial*, Jakarta: Gema Insani Press, 1997.
- Kusuma, Handdri, "Penghulu Wanita Menurut Penghulu KUA Umbulharjo", interview, 15 Nov 2018.
- Nafisah, Saidah, "Eksistensi Penghulu Wanita di Indonesia dalam Perspektif Hukum Islam", Yogyakarta: UIN Sunan Kalijaga, 2016.
- Naif, H. Fauzan, *Penghulu dalam Serat Centhini: laporan penelitian individual*, Kotagede: Proyek Perguruan Tinggi Agama, IAIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 1998.
- Nasution, Khoirudin, *Hukum perdata (Keluarga) Islam Indonesia dan Perbandingan Hukum Perkawinan di Dunia Muslim: Studi Sejarah, Metode Pembaruan, dan*

⁵³ Setyo, "Penghulu Wanita Menurut Penghulu KUA Gondomanan", interview (14 Nov 2018).

⁵⁴ Noerohini, "Penghulu Wanita menurut Penghulu KUA Wirobrajan", interview (14 Nov 2018).

- Materi & Status Perempuan dalam Hukum Perkawinan/Keluarga Islam*, 2009, https://www.worldcat.org/title/hukum-perdata-keluarga-islam-indonesia-dan-perbandingan-hukum-perkawinan-di-dunia-muslim-studi-sejarah-metode-pembaruan-dan-materi-status-perempuan-dalam-hukum-perkawinankeluarga-islam/oclc/615335547&referer=brief_results, accessed 29 Mar 2020.
- Noerohini, "Penghulu Wanita menurut Penghulu KUA Wirobrajan", interview, 14 Nov 2018.
- Palestina Akui Profesi Penghulu Wanita | Republika Online*, <https://www.republika.co.id/berita/dunia-islam/islam-nusantara/15/09/24/nv65re301-palestina-akui-profesi-penghulu-wanita>, accessed 29 Sep 2018.
- Rum, Muhammad Masrur, "Pandangan Anggota Majelis Tarjih dan Tajdid Muhammadiyah tentang Penghulu Wanita", Yogyakarta: UIN Sunan Kalijaga, 2018.
- Rustami, Basid, "Penghulu Wanita Menurut Penghulu KUA Wirobrajan", interview, 12 Nov 2018.
- Sehona, "Penghulu Wanita menurut Penghulu di KUA Kecamatan Umbul Harjo Kota Yogyakarta", interview, 15 Nov 2018.
- Setyo, Purwadi, "Penghulu Wanita Menurut Penghulu KUA Gondomanan", interview, 14 Nov 2018.
- Su'udi, Ghufron, "Penghulu Wanita menurut Penghulu KUA Mergangsan", interview, 12 Nov 2018.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan*, 1974.
- Yamani, Saif Adli, "Penghulu sebagai Wali Nikah (Studi di KUA Kota Yogyakarta)", Yogyakarta: UIN Sunan Kalijaga, 2018.
- Zamroni, M., "Kedudukan Penghulu Sebagai Wali Hakim Dalam Perkawinan (Studi Kasus Di Kua Kecamatan Gebog Kabupaten Kudus Tahun 2014)", Jepara: UNISNU, 2015.