

Legal Expectations Promoting Position for Women to Become Penghulu and Head Office of Religious Affairs (KUA) in Serang Banten

Ekspektasi Hukum Promosi Jabatan untuk Perempuan Menjadi Penghulu dan Kepala KUA: Studi Kasus di Kota Serang

Muhammad Ishom

Fakultas Syariah UIN Sultan Maulana Hasanuddin Banten

email: El_saha@yahoo.com

Abstract: in Serang city of Banten there are fifteen women civil state apparatus who work in office of Religious Affairs (KUA). They worked in the office for many years but did not get the right to be promoted as penghulu or head office. The reason why women should not be penghulu or head office is the law and legislation norm, especially unauthorized women become marriage guardians (wali hakim). Whereas at Hanafiyah Mazhab there is an opinion that allows women to take the judge position. This article describes the women law possibility to be become penghulu or head office at KUA, legally and normatively

Abstraksi: Ada lima belas ASN (aparatur sipil negara) perempuan yang telah lama bertugas di KUA Kecamatan se-Kota Serang akan tetapi tidak ada yang dipromosikan menjabat menjadi penghulu maupun kepala kantor KUA. Di antara alasan mereka tidak berhak menjadi pejabat pencatat nikah adalah karena salah satu tugas yang melekat pada jabatan itu terdapat wali hakim yang didominasi laki-laki. Padahal dalam mazhab Hanafi ada pendapat yang membolehkan perempuan menduduki jabatan hakim. Dalam tulisan ini dijelaskan kemungkinan hukum perempuan menjadi penghulu maupun kepala KUA menurut hukum dan ketentuan normatif.

Keyword: Penghulu, Women ASN, KUA

A. Pendahuluan

Sekarang ini sudah banyak perempuan yang menduduki posisi strategis, baik dalam lembaga legislatif, eksekutif maupun dalam kehidupan sosial. Khususnya di provinsi Banten, dari delapan pemimpin daerah kota/kabupaten empat diantaranya dikepalai seorang perempuan, yakni Kota Tangerang Selatan, Kabupaten Serang, Kabupaten Pandeglang, dan Kabupaten Lebak.

Kesuksesan pengarusutamaan gender di Banten cukup menarik sebab daerah ini dikenal sebagai basis superioritas kelaki-lakian “ulama-jawara”. Ulama di daerah bekas kekuasaan Kesultanan Banten ini memegang kendali dan berperan penting di antara struktur lapisan masyarakat, termasuk para jawara yang “didudukkan” sebagai santri ulama.¹ Dengan kata lain, pengarusutamaan gender di Banten dapat menepis persepsi tentang pengaruh lembaga keagamaan terhadap subordinasi perempuan di ruang public sebab banyak pemimpin perempuan di propinsi ujung barat Jawa ini.

Jika perempuan mampu menempati posisi kepala daerah, bagaimana dengan Aparatur Sipil Negara (ASN) perempuan dalam satuan kerja Kantor Urusan Agama (KUA)? KUA Kecamatan merupakan kepanjangan tugas Kantor Kementerian Agama Kabupaten/Kota di bidang Urusan Agama Islam dalam wilayah kecamatan. Lembaga pemerintah ini juga mengorganisasikan kegiatan-kegiatan lintas sektoral di wilayah kecamatan. Seperti halnya pemerintah daerah KUA Kecamatan juga memerlukan distribusi peran dan jabatan yang ideal dalam perspektif gender sebab pengguna jasa KUA tidak saja kaum adam tetapi juga kaum hawa.

Akan tetapi faktanya semenjak kelahirannya sampai sekarang, jabatan struktural di KUA selalu diisi kaum laki-laki dan perempuan tidak pernah mendudukinya. Di antara alasannya, jabatan-jabatan yang tersedia di dalam KUA dianggap domain pria, seperti kepala KUA selain menjadi pejabat kepala kantor sekaligus ditunjuk sebagai wali hakim:

yang diasumsikan menjadi domain lelaki. Makanya wajar jika ada asumsi ASN perempuan selamanya hanya menjadi staf sebab di KUA hanya ada dua jabatan struktural, yaitu kepala kantor dan staf. Di dalamnya tidak terdapat jabatan struktural lainnya. Kalaupun ada jabatan fungsional penghulu, dan itu pun selama ini hanya diduduki oleh orang laki-laki.

Secerach harapan sebenarnya pernah muncul, yaitu ketika dikeluarkannya Keputusan Menteri Agama (KMA) 477/2004 tentang Pencatatan Nikah. Menurut KMA ini, kepala KUA tidak sebagai penghulu dan juga tidak sebagai wali hakim. Berdasarkan KMA yang akhirnya dicabut oleh Peraturan Menteri Agama (PMA) 11/2007 ini, perempuan berpeluang menjabat sebagai kepala KUA. Hanya saja, tidak selang begitu lama keluarlah PMA 30/2005 tentang Wali Hakim. PMA yang disebut terakhir ini menunjuk kembali kepala KUA sebagai wali hakim. Sejak saat itulah tertutup lagi kesempatan perempuan untuk menduduki jabatan kepala KUA.

Pertanyaannya sekarang, masih adakah peluang lain bagi perempuan untuk mengabdikan dan mengaktualisasikan diri di KUA sesuai dengan kapasitas dan kapabilitas yang dimilikinya? Untuk merespons permasalahan ini, penulis melakukan penelitian dengan obyek penelitiannya Aparatur Sipil Negara (ASN) di KUA Kecamatan se-Kota Serang Banten.

B. Metode Penelitian

Dalam penelitian ini penulis menggunakan pendekatan hukum normatif dan sosiologis. Penggunaan hokum normatif berkenaan dengan aturan hukum Islam dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan jabatan dan layanan keperdataan KUA Kecamatan. Sedangkan penggunaan pendekatan sosiologis dimaksudkan untuk mengkaji aspek organic-struktur-fungsional, aspek prilaku kelompok social dan aspek konflik social yang terlibat dalam pelayanan di KUA Kecamatan se-Kota Serang.

Adapun Sumber data penelitian ini meliputi data primer dan data skunder. Data primer berupa data lapangan yang berkaitan dengan ASN Perempuan dalam ruang lingkup pelayanan keagamaan dan keperdataan di KUA Kecamatan se-Kota. Sedangkan data sekunder berupa literatur hukum Islam dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Data kualitatif yang telah dikumpulkan itu lalu dianalisis dengan metode induktif.

C. Pembahasan Hukum Perempuan Menjadi Penghulu dan Kepala KUA

1. Peran ASN Perempuan KUA Di Kota Serang

Secara keseluruhan terdapat ASN Perempuan di KUA Kecamatan se-Kota Serang berjumlah 15 (lima belas) orang. Mereka tersebar di 6 (enam) KUA Kecamatan se-Kota Serang, yaitu: (a) 3 (tiga) orang ASN perempuan di KUA Kecamatan Serang; (b) 4 (empat) orang ASN perempuan di KUA Kecamatan Cipocok Jaya; (c) 2 (dua) orang ASN perempuan di KUA Kecamatan Taktakan; (d) 2 (dua) orang ASN perempuan di KUA Kecamatan Curug; (e) 2 (dua) orang ASN perempuan di KUA Kecamatan Walantaka; dan (f) 2 (dua) orang ASN perempuan di KUA Kecamatan Kasemen.

Dari empat belas ASN perempuan di KUA Kecamatan Serang itu terdapat 8 (delapan) orang yang berpendidikan Strata Satu (S1), akan tetapi satu diantaranya yakni Rifa (KUA Kecamatan Cipocok Jaya) belum disesuaikan dengan Ruang dan Golongan kepegangannya saat ini (II/b). Sedangkan sisanya yakni 7 (tujuh) ASN perempuan di KUA Kecamatan se Kota Serang berpendidikan SLTA.

Di KUA Kecamatan yang tersebar di Kota Serang terdapat 7 (tujuh) ASN perempuan yang Ruang dan Golongannya di atas III/a, yaitu masing-masing; (1) Rosmala Dewi, usia 51 tahun, lama masa kerja 14 tahun, Ruang dan Golongannya III/c, bertugas di KUA Kecamatan Kasemen; (2) Iroh, usia 55 tahun, Ruang dan Golongannya IV/a, bertugas di KUA

Kecamatan Taktakan; (3) Ety Latifah, usia 47 tahun, lama masa kerja 25 tahun, Ruang dan Golongannya III/b, bertugas di KUA Kecamatan Cipocok Jaya; (4) Naqiyah, usia 52 tahun, Ruang dan Golongannya III/b, bertugas di KUA Kecamatan Walantaka; (5) Juju Jumaia, usia 48 tahun, Ruang dan Golongannya III/b, bertugas di KUA Kecamatan Curug; (6) Nur Jannah, usia 52 tahun, lama masa kerja 25 tahun, Ruang dan Golongannya III/d, bertugas di KUA Kecamatan Serang; (7) Uswatun Hasanah, usia 36 tahun, Ruang dan Golongannya III/c, bertugas di KUA Kecamatan Serang.

Semua ASN perempuan di KUA Kecamatan se-Kota Serang itu walaupun dari sisi pendidikan dan ruang/golongan kepangkatan telah memenuhi kualifikasi sebagai penghulu atau pegawai pencatat nikah (PPN) akan tetapi semuanya ditugaskan sebagai staf administrasi dan ada beberapa yang dilibatkan dalam kegiatan konsultasi keluarga. Hal ini sebagaimana diutarakan Uswatun Hasanah, staf administrasi di bagian pengolahan data pernikahan, bahwa rata-rata pegawai perempuan lebih banyak ditugasi pada urusan administrasi dan pelayanan konsultasi pernikahan, dan tidak ada perempuan yang terlibat langsung dalam mengurus pernikahan.

Keberadaan ASN perempuan di salah satu lembaga perkawinan ini dinilai cukup baik, terutama dalam ketekunan dan ketelitiannya. Fakta ini diakui baik oleh pribadi ASN perempuan di KUA maupun para Kepala KUA Kecamatan di Kota Serang.

Menurut Rosmala Dewi, staf administrasi KUA Kecamatan Kasemen, dengan adanya pegawai perempuan di KUA membuat administrasi KUA tertata rapi. Nur Jannah yang ditugasi sebagai staf administrasi KUA Kecamatan Serang juga berpendapat, bahwa dalam konteks KUA sebagai lembaga pencatat perkawinan diperlukan adanya pegawai sebagai staf administrasi yang mengurus data calon pengantin. Dari sisi ini terdapat hubungan pelayanan KUA dengan posisi kepegawaian perempuan yaitu penempatan staf perempuan yang bertugas di bidang administrasi sudah tepat.

Secara umum para ASN perempuan di KUA kecamatan se Kota Serang menganggap peran dan posisi mereka sebagai staf administrasi sudah tepat sebab mereka bisa bekerja rapi untuk urusan administrasi. Persepsi ini juga didukung dengan keterangan yang disampaikan oleh Kepala-kepala KUA Kecamatan se-Kota Serang, yang menilai para ASN perempuan telah bekerja cukup baik dalam hal-hal yang berhubungan dengan administrasi.

Bahkan menurut Kepala KUA Kecamatan Taktakan, Khanafi, bahwa penilaian kinerja PNS perempuan di KUA ini sangat baik, yakni sesuai dengan aturan dan bekerja secara profesional. Ia juga menambahkan bahwa PNS perempuan di KUA Taktakan itu mempunyai waktu khusus untuk melaksanakan ibadah shalat sunnah Dhuha.

Kepala KUA Kecamatan Cipocok Jaya, Komaruddin yang juga ditugaskan sebagai Pelaksana Tugas (Plt) Kepala KUA Kecamatan Walantaka berpendapat, bahwa rata-rata ASN perempuan itu dapat dipercaya untuk urusan keuangan dan mereka juga teliti dalam urusan administrasi. Pandangan serupa juga dikemukakan Kepala KUA Kecamatan Serang, Sohari, yang berpendapat PNS perempuan di KUA kecamatan Serang cukup baik dan disiplin sesuai dengan aturan dan tata tertib yang telah dibuat oleh pihak pusat maupun KUA sendiri.

Sedangkan Kepala KUA kecamatan Kasemen, Baidhowi memberikan penilaian baik terhadap kinerja PNS perempuan secara umum. Akan tetapi jika dinilai secara khusus maka ada beberapa kinerja yang kurang baik, seperti masalah kedisiplinan. Penilaian yang sama dikemukakan Kepala KUA Kecamatan Curug, Robby, dimana menurutnya pegawai perempuan itu agak terhambat karena mereka mempunyai keluarga yang harus diurus terlebih dahulu sebelum berangkat kerja.

Bahkan, diakuinya pula, bahwa ketika ASN perempuan sudah memakai baju dinas pun mereka terkadang minta ijin untuk tidak masuk kerja dengan alasan mengurus anak yang sedang rewel dan lain sebagainya di rumah. Akan tetapi sesudah diterapkan aturan dari pemerintah

Pusat, seperti pengisian daftar hadir secara elektronik dan pemberian uang makan serta pembayaran tunjangan kinerja (Tukin), para pegawai negeri di lingkungan KUA baik laki-laki maupun perempuan terikat aturan kedisiplinan. Jadi, baik ASN perempuan maupun Kepala KUA kecamatan sama-sama mengakui bahwa masalah yang sering dihadapi para ASN perempuan ialah kedisiplinan.

Masalah kedisiplinan ASN perempuan di lingkungan KUA Kecamatan lebih banyak dipersepsikan ada sangkut-pautnya dengan urusan rumah tangga masing-masing. Kondisi ini sulit ditampik sebab mereka harus membagi waktu antara urusan rumah tangga dan tanggungjawab pekerjaan. Walaupun begitu ada sisi lain yang patut pula untuk dicermati, yakni faktor karier ASN perempuan yang mempengaruhi kedisiplinan mereka. Pada umumnya para ASN perempuan di KUA Kecamatan menyampaikan tidak ada penghargaan khusus buat mereka, sebab pegawai laki-laki maupun perempuan tidak dibedakan dan terikat dengan peraturan pegawai yang sama.

Pengakuan serupa juga dikemukakan atasan mereka, yakni para kepala KUA, bahwa segala hak menyangkut kepegawaian, baik laki-laki maupun perempuan telah ditunaikan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Semua pegawai diperlakukan sama dan tidak dibeda-bedakan berdasarkan jenis kelaminnya. Hanya saja ketika para ASN perempuan KUA diminta menyampaikan harapan mereka, ada beberapa yang mengemukakan, diantaranya Riffa, seputar 4 (empat) hal, yakni; Pengakuan, Kenaikan pangkat, Kenaikan jabatan, Mutasi.

Pertama, pengakuan terutama dari masyarakat pengguna layanan KUA terhadap eksistensi mereka sebagai aparatur pemerintahan di bidang administrasi perkawinan. Tidak sedikit masyarakat yang menganggap remeh kelengkapan administrasi perkawinan dengan anggapan ASN perempuan yang memberikan pelayanan lebih mudah diajak berkompromi dan tidak “bertele-tele”. Padahal, menurut Riffa, yang terjadi pada ASN perempuan di KUA Kecamatan tidak begitu

sebab praktiknya mereka sering mengingatkan pentingnya kelengkapan administrasi agar masyarakat memperoleh layanan yang cepat. Sebagai akibatnya berkas yang masuk tidak lengkap atau semacamnya, sehingga setiap ada pemeriksaan dari Kementerian Agama ditemukan banyak berkas-berkas yang tidak lengkap, dan yang disalahkan itu pihak KUA sendiri, terutama ASN perempuan sebagai ujung tombak pelayanan administrasi perkawinan.

Pengakuan yang kurang seimbang kepada ASN perempuan KUA juga terjadi dalam urusan konsultasi urusan perkawinan, dimana masyarakat berasumsi perkawinan menjadi wilayah laki-laki, sehingga kapasitas mereka dalam urusan ini kurang dianggap masyarakat, sekalipun yang mendapatkan layanan adalah kaum perempuan. Akibatnya, ASN perempuan hanya memberikan pelayanan di kantor dan tidak pernah di luar kantor sekalipun untuk urusan konsultasi perkawinan. Apalagi masyarakat sudah menganggap negatif apabila ASN perempuan keluar kantor mendampingi kepala KUA atau penghulu dalam melaksanakan tugas kedinasan.

Kedua, kenaikan pangkat. Kebanyakan ASN perempuan KUA mengalami hambatan dalam kenaikan pangkat secara regular sebab penilaian atasan yang diberikan rendah kepada ASN perempuan. Pertimbangannya kedisiplinan maupun kinerja ASN perempuan dianggap kurang, sekalipun masalah ini juga tidak bisa dilepaskan dari faktor internal maupun eksternal. Faktor internal di sini adalah problem pembagian peran dalam keluarga, dimana satu sisi perempuan bertanggungjawab dalam urusan keluarga tapi di sisi lain mereka menjadi pegawai. Sementara factor eksternal yang mempengaruhi kedisiplinan dan kinerja ASN perempuan ialah rendahnya pengakuan terhadap eksistensi mereka dalam urusan perkawinan sehingga point-point kinerja yang dicapai tidak maksimal.

Ketiga, kenaikan jabatan. Sekalipun umumnya ASN perempuan KUA Kecamatan "pasrah" dengan kondisi dan lingkungan kerja yang lebih

didominasi kaum lelaki, akan tetapi terselip juga harapan akan jaminan karier mereka di KUA. Mereka mengaku berdasarkan peraturan yang ada sekarang tidak memungkinkan ASN perempuan berkarier di internal KUA, baik sebagai penghulu atau kepala KUA. Hal ini seperti dikemukakan Iroh dan Ety Latifah yang menyatakan, keterlibatan perempuan dalam pencatat perkawinan tidak ada karena sebagai perempuan tidak boleh untuk menikah atau menjadi wali hakim. Begitupun dilihat secara sosiologis keterlibatan perempuan dalam kasus pernikahan dinilai tidak sopan atau kurang baik di mata masyarakat karena masyarakat menilai perempuan tidaklah bisa menjadi wali hakim, perempuan hanyalah membantu menyelesaikan administrasi di kantor tidak ada keterlibatan ketika di lapangan terlebih dalam kasus pernikahan.

Sejauh ini, walaupun ada promosi jabatan ASN perempuan terlebih dulu harus mengajukan mutasi ke Kantor Kementerian Agama Kota, dan baru bisa diangkat sebagai Kepala Seksi (Kasi) pada jabatan-jabatan structural yang ada pada lembaga yang menaungi KUA itu. Hanya saja ASN perempuan yang berhasil diangkat menjadi Kepala Seksi jumlahnya sangat sedikit. Hal ini disebabkan karena factor kompetisi yang ketat, di satu sisi, dan di sisi lain proses mutasi sendiri bagi ASN perempuan terlalu sulit.

Keempat. Mutasi atau pemindahtugasan ASN perempuan di lingkungan KUA Kecamatan jarang dilakukan. Seperti Nur Jannah yang mengaku sudah bekerja selama 25 tahun di KUA Kecamatan Serang; Rosmala Dewi sudah bekerja 14 tahun di KUA Kecamatan Kesemen; Ety Latifah sudah bekerja selama 25 tahun di KUA Kecamatan Cipocok. Sementara ASN perempuan lainnya mengaku baru sekali dipindahtugaskan dengan rata-rata masa kerja lebih dari 10 tahun dari awal penugasan di tempat asal KUA Kecamatan. Kondisi ini ikut berpengaruh pada sikap ASN perempuan KUA yang terkesan menikmati kondisi lingkungan kerja yang ada. Hal ini seperti disampaikan Ety Latifah, bahwa ia tidak terlalu berharap karena baginya jabatan sebagai Administrasi di KUA sudahlah

cukup untuk porsi seorang perempuan. Namun jika ada perempuan yang ingin menjabat sebagai kepala KUA ibu Ety sangatlah mendukung karena seorang perempuan pun mampu untuk menjalankan tugas seorang kepala KUA.

Berdasarkan 4 (empat) harapan yang disampaikan ASN perempuan KUA Kecamatan itu pada dasarnya berarti ada keinginan perubahan dalam tata kelola kepegawaian di internal KUA Kecamatan. Hanya saja keinginan itu terbentur masalah yuridis-normatif dan sosiologis-psikologis.

Dalam perspektif yuridis-normatif, ASN perempuan telah diasosiasikan berada di luar “kedaulatan hukum perkawinan” dengan berdasarkan Keputusan Menteri Agama No. 517 Tahun 2001 tentang Penataan Organisasi Kantor Urusan Agama Kecamatan; Keputusan Menteri Agama No. 477 Tahun 2004 jo Keputusan Menteri Agama No. 11 Tahun 2007 tentang Pencatatan Nikah; dan Keputusan Menteri Agama No. 301 Tahun 2004 tentang Petunjuk Pelaksanaan Jabatan Fungsional Penghulu; serta Peraturan Menteri Agama No. 30 Tahun 2005 tentang wali Hakim.

Sekalipun begitu dalam persepsi para Kepala KUA Kecamatan di Kota Serang, bahwa yang menjadi hambatan utama ASN perempuan dari aspek yuridis adalah Pasal 3 Peraturan Menteri Agama No. 30 Tahun 2005 tentang wali Hakim yang menyatakan wali hakim adalah Kepala KUA Kecamatan, Penghulu, dan Pembantu Penghulu. Dengan kata lain ASN perempuan jika diangkat menjadi Penghulu atau Kepala KUA maka akan dipersoalkan kedudukannya bilamana mereka menjalankan tugas sebagai wali hakim yang dalam fiqh harus seorang laki-laki. Oleh sebab itu, seperti dikemukakan Kepala KUA Kecamatan Curug, bahwa apabila kepala KUA itu hanya jabatan struktural kemungkinan ASN perempuan pun bisa menjabat sebagai kepala KUA. Namun dalam praktiknya, ketika Kepala KUA menjalankan tugas sebagai penghulu, banyak wali nikah yang menolak mengawinkan anaknya dan menunjuk penghulu sebagai

wali hakim. Di sinilah problematika apabila ASN perempuan diangkat sebagai penghulu atau kepala KUA dan ditunjuk menjadi wali hakim dimana menurut hukum agama tidak diperbolehkan.

Sementara secara sosiologis-psikologis dalam tatanan masyarakat patriarhal untuk masuk ke dalam ruang publik ASN perempuan dinilai masih ada rintangal-rintangan yang menghambatnya. Kepala KUA Kecamatan Kasemen dalam hal ini memberikan contoh seandainya kepala KUA di pegang oleh perempuan dan menjalankan tugas menikahkan di masjid; jika kebetulan ia sedang dalam keadaan tidak suci (haid) maka itu menjadi hambatan sebab masjid hanya untuk orang-orang yang suci dari hadas besar. Begitu pula jika Kepala KUA dijabat seorang perempuan padahal ia dalam keadaan hamil tua atau menyusui maka terasa tidak manusiawi apabila yang bersangkutan berdinasi di luar kantor.

Pendapat serupa dikemukakan Kepala KUA Kecamatan Taktakan. Menurutnya tugas seorang perempuan biasanya terhambat persoalan rumah tangga baik sebagai istri maupun ibu, yang mengurus suami dan anak-anaknya. Problem ini yang menyebabkan perempuan sulit membagi waktu dalam bekerja, terlebih sebagai kepala KUA. Sebab Kepala KUA bertugas tidak hanya siang hari melainkan malam hari sebagai pencatat pernikahan apabila masyarakat membutuhkannya. Kalaupun ASN Perempuan sanggup menjalaninya penilaian masyarakat pun kurang baik terhadap kepala KUA yang perempuan jika bertugas di malam hari.

Anggapan ini ternyata diterima oleh ASN Perempuan, seperti diungkapkan Nur Jannah dan Juju, bahwa untuk tugas-tugas dinas di luar kantor dan di luar jam kerja yang berhubungan langsung dengan masyarakat bagi mereka dianggap berat sebab perempuan memiliki tanggungjawab mengurus keluarga. Akan tetapi untuk tugas-tugas di dalam kantor dan masih dalam jam kerja mereka mengaku bisa menjalankannya. Atas dasar itu mereka menerima ditugaskan sebagai

staf administrasi perkawinan yang bekerja penuh di dalam kantor dan selama jam kerja yang sudah ditetapkan dan berlaku untuk tiap-tiap pegawai negeri.

2. Analisis Fiqh dan Yuridis Pengangkatan ASN Perempuan Menjadi Penghulu dan Kepala KUA

a. Perspektif Fiqh

Perempuan dalam Islam mendapatkan kedudukan yang mulia, serta hak dan kewajiban mereka setara dengan pria. Hal ini dipertegas dalam ayat al-Qur'an dan hadits Rasulullah Saw.

Firman Allah SWT dalam QS, Ali Imran: 195 (*Sesungguhnya Aku tidak menyia-nyikan amal orang-orang yang beramal di antara kamu, baik laki-laki atau perempuan (karena) sebagian kamu adalah turunan dari sebagian yang lain*); QS. Al-Nahl: 97 (*Barangsiapa yang mengerjakan amal shalih, baik laki-laki maupun perempuan dalam keadaan beriman, maka sesungguhnya akan Kami berikan kepadanya kehidupan yang baik*).

Rasulullah SAW juga telah bersabda: *Seorang sahabat datang kepada Nabi SAW. Kemudian bertanya: "Siapa manusia yang paling berhak untuk diperlakukan baik dalam persahabatan. Nabi SAW menjawab: Ibumu! Lalu sahabat itu bertanya kembali: Siapa lagi?. Nabi SAW pun menjawab: Ibumu! Lalu sahabat itu bertanya kembali: Siapa lagi?. Nabi SAW pun menjawab: Ibumu! Lalu sahabat itu bertanya kembali: Siapa lagi?. Nabi SAW kemudian menjawab: Ayahmu!* (HR. Bukhari-Muslim). Begitu juga Rasulullah SAW bersabda: *Sesungguhnya perempuan itu laksana saudara kandung laki-laki.* (HR. Ahmad, Abu Dawud dan Tirmizdi)

Ayat dan hadits di atas adalah prinsip dasar pengakuan Islam terhadap hak-hak perempuan secara umum dan anugerah kemuliaan yang Allah berikan kepada kaum Hawa. Walaupun Islam telah mendasari prinsip integrative tentang perempuan yang sejajar dengan lelaki akan tetapi faktanya telah berkembang pemahaman distorsi antara laki-laki dan perempuan.

Pemikiran distorsi ini juga didasari ayat-ayat al-Qur'an dan Hadits Rasulullah Saw. Hal ini seperti dalam QS. Al-Nisa': 34 (*Lelaki adalah mengayomi perempuan karena kelebihan yang satu atas yang lainnya dan karena nafkah yang wajib mereka berikan.*); QS. Al-Baqarah: 282 (*Persaksikanlah kepada dua orang laki-laki di antara kalian, jika tidak ada dua orang laki-laki maka seorang laki-laki dan dua orang perempuan*).

Sementara hadits yang dijadikan dasar mensubordinatkan perempuan adalah, diantaranya: *Tidak beruntung satu kaum yang menyerahkan kepemimpinannya kepada perempuan.* (HR. Bukhari); dan sabda Rasulullah Saw.: *Jangan sekali-kali seorang perempuan menjadi imam shalat untuk lelaki* (HR. Ibnu Majah).

Pemahaman distorsi antara laki-laki dan perempuan diperkuat dengan budaya masyarakat patrilinear dan kenyataan tingkat perbandingan proporsional pada generasi laki-laki –yang secara sosial, ekonomi dan politik– yang lebih unggul dibandingkan generasi perempuan. Hal ini tampak dalam pembahasan fiqh dalam masalah hukum kepemimpinan yang dipegang perempuan.

Ibn Rusyd dalam *Bidayat al-Mujtahid* berkomentar perihal silang pendapat antara Al-Thabari yang membolehkan perempuan menjadi hakim dalam segala urusan dengan Abu Hanifah yang hanya membolehkan dalam sengketa harta –di satu sisi– dan di sisi lain dengan mayoritas ulama yang sama sekali tidak membolehkan perempuan menjadi hakim.² Menurut Ibn Rusyd, ulama yang menolak hakim perempuan adalah mereka menyamakan masalah kedudukan hakim perempuan dengan pemimpin tertinggi Negara (*al-imamat al-kubra*), dan meng-qiyaskan perempuan dengan budak karena kehormatannya yang kurang. Ulama yang memperbolehkan hakim perempuan untuk masalah harta (Abu Hanifah), maka ia menyamakannya dengan kesaksian perempuan dalam masalah harta. Adapun ulama lain (Al-Thabari) yang memperbolehkan perempuan dalam segala hal, maka ia menyatakan bahwa hukum asal dalam masalah ini adalah setiap perkara yang mudah

diputuskan di antara manusia maka hukumnya boleh kecuali dalam hal pimpinan tertinggi Negara yang telah dikhususkan oleh ijma' (atas ketidakbolehannya)."³

Selisih pendapat antara tiga Imam (Maliki, Syafi'i dan Hanbali) yang tidak membolehkan hakim perempuan—Abu Hanifah yang membolehkan hakim perempuan di bidang perdata - Muhammad b. Jarir al-Thabari yang membolehkan hakim perempuan di segala urusan; juga dikomentari Abdul Wahhab al-Sya'rani dalam *Al-Mizan al-Kubra*. Menurutnya, pendapat mayoritas imam mazhab itu merupakan pendapat ketat yang berlaku bagi ulama salaf dan khalaf. Sedangkan pendapat kedua yang dikemukakan Abu Hanifah terdapat keringanan, dan pendapat ketiga yang dinyatakan Muhammad b. Jarir al-Thabari merupakan pendapat sangat ringan. Berdasarkan analisis Abdul Wahhab al-Sya'rani, bahwa argumentasi Abu Hanifah dan Al-Thabari yang membolehkan perempuan menjadi hakim karena tugas hakim menentukan hukum atas sengketa itu termasuk *bab amar ma'ruf nahy munkar*. Sedangkan amar ma'ruf dan nahi munkar sendiri oleh para ulama tidak disyaratkan jenis kelamin laki-laki, perempuan pun diwajibkan.⁴

Secara khusus, Abdul Wahhab al-Sya'rani juga mengkritisi dalil yang biasa dijadikan rujukan untuk menjustifikasi larangan hakim perempuan. Yaitu hadits Rasulullah Saw.: *Tidak akan pernah beruntung kaum yang menyerahkan urusannya kepada kepemimpinan perempuan*.⁵ Kritik hadits itu adalah bahwa sabda Rasulullah itu dilatarbelakangi peristiwa pengangkatan seorang ratu dari putrinya Raja Kisra (Persia). Jadi hadits ini tidak eksplisit melarang hakim perempuan.

Begitu pula Abdul Wahhab al-Sya'rani mengkritik pendapat yang mengharamkan hakim perempuan berdasarkan fakta empiris para *mursyid* (mentor tarikat-tasawuf) yang umumnya dari kalangan laki-laki. Katanya, betul bahwa belum pernah terdengar ada seorang perempuan di masa *al-salaf al-shalih* yang tampil menjadi mentor yang membimbing para murid tarekat karena derajat perempuan yang kurang. Meskipun ada sebagian yang sempurna dari kalangan mereka, seperti Maryam

putri Imran dan Asiyah istri Fir'aun. Maka kesempurnaan mereka tersebut terkait dengan ketakwaan dan agamanya, tidak terkait dengan penetapan hukum di kalangan masyarakat dan menuntun mereka suluk (menapaki) makam-makam kewalian."⁶

Apa yang dikemukakan Abdul Wahab al-Sya'rani menyiratkan adanya faktor budaya dalam proses subordinasi perempuan. Dalam hal ini pemahaman distorsi antara laki-laki dan perempuan juga dipengaruhi budaya masyarakat patriarkhal. Kecenderungan ini tampak pula dalam interpretasi ulama besar, al-Hasan al-Bashri tentang lembaga yudikatif yang dimetamorfosiskan menjadi lembaga legislatif yang dibolehkan diduduki kaum perempuan, seperti tertera dalam *Mughni al-Muhtaj* karya Muhammad al-Khatib al-Syirbini. "Ketika terjadi perbedaan pandangan dan kontradiksi dalil dalam suatu hukum para fuqaha disunnahkan bermusyawarah, sesuai firman Allah SWT: "Dan bermusyawarahlah dengan mereka dalam urusan itu" (QS. Ali Imran: 159). Al-Hasan al-Basri berkata: Nabi Saw, itu tidak perlu bermusyawarah namun beliau ingin menjadikannya sebagai tradisi bagi para juru hukum, --sampai perkataannya- bahwa yang dimaksud dengan Fuqaha adalah mereka yang diterima fatwanya, maka termasuk orang buta, dan wanita."⁷

Dengan kata lain, perempuan tidak dibolehkan menjadi Juris Islam tetapi boleh menjadi ahli hukum yang dimintai fatwa. Sekalipun pada mulanya ketika belum ada pemisahan antara hakim dengan *faqih*, kemungkinannya perempuan juga dibolehkan menjadi ahli di bidang itu. Kemungkinan ini dapat dilihat dari pandangan ulama Hanafiyah yang membolehkan hakim dijabat perempuan. Begitu juga dalam hal perwalian nikah, dimana ulama Hanafiyah berbeda sendiri daripada tiga ulama mazhab yang lain, yaitu membolehkan perempuan menjadi wali atas pengantin perempuan yang belum dewasa atau wali anak laki-laki yang belum dewasa atau wali atas lelaki yang tidak waras akalnya, jika tidak ada wali laki-laki.⁸ Artinya dari sudut pandang ketentuan hakim dan ketentuan wali, menurut ulama Hanafiyah, dengan demikian wali hakim dari kaum perempuan diperbolehkan.

Kuatnya pengaruh budaya patriarki dalam perkembangan pemahaman distorsi antara laki-laki dan perempuan juga tampak dalam perkembangan fatwa tentang boleh dan tidaknya perempuan keluar rumah hingga keterlibatan perempuan dalam dunia public. Hal ini seperti terungkap dalam *I'anat al-Thalibih 'ala Syarh Fath al-Mu'in*: "Dan diantaranya, jika keluarnya (istri) itu untuk mencari nafkah dengan berdagang, meminta, atau bekerja ketika suami melarat atau tidak mampu memberi nafkah. Yang dimaksud (diantaranya) dalam pernyataan Syekh Zainuddin al-Malibari ialah hal-hal yang diperbolehkan istri keluar rumah (sebab darurat)."⁹

Alasan darurat yang membolehkan keluar rumah itu pengecualian dari ketentuan utama hukum apa? Ternyata yang dijadikan alasan perempuan tidak boleh keluar rumah adalah kekhawatiran timbulnya fitnah. Pertanyaannya, kekhawatiran timbulnya fitnah itu merupakan ketetapan atau sangkaan? Ibn Hajar al-Haitama dalam *Al-Fatawa al-Kubra al-Fiqhiyyah* mengatakan, bahwa yang dimaksud fitnah adalah perzinahan dan *muqaddimah*-nya (yang memancing perbuatan zina).¹⁰ Dengan kata lain kekhawatiran timbulnya fitnah itu lebih kuat faktor sangkaannya. Karena hal itu pula kekhawatiran timbulnya fitnah itu juga memunculkan persepsi bahwa suara perempuan itu aurat, walaupun hal itu dibantah oleh Abdul Karim al-Mathari al-Dimyathi dalam *Syarh al-Sittin*: "Wanita tidak boleh mengeraskan suara membaca al-Qur'an demi menghindari timbulnya fitnah, walaupun pendapat yang lebih benar menyatakan bahwa suara wanita itu bukan aurat."¹¹

b. Perspektif Peraturan Perundang-undangan

Tugas KUA berdasarkan KMA No. 517 Tahun 2001 adalah melaksanakan sebagian tugas Kantor Kementerian Agama Kabupaten/Kota di bidang Urusan Agama Islam dalam wilayah kecamatan dan mengorganisasikan kegiatan-kegiatan lintas sektoral di wilayah kecamatan. Sedangkan fungsi KUA dengan merujuk fungsi Seksi Urusan Agama Islam sebagaimana diatur dalam Pasal 88 KMA No. 373 Tahun

2002 adalah mengadakan pelayanan di bidang, yaitu (1) kepenghuluhan; (2) bimbingan keluarga sakinah; (3) pangan halal; (4) ibadah social; dan (5) pengembangan kemitraan umat Islam. Berdasarkan tugas dan fungsi itu maka dalam setiap KUA diadakan jabatan yang diantaranya terdapat jabatan structural Kepala KUA dan jabatan fungsional Penghulu.

Kepala KUA Kecamatan adalah pegawai negeri sipil dengan jabatan structural terendah dan terbawah dalam struktur organisasi Kementerian Agama yang berkedudukan di tingkat kecamatan yang diberitugas sebagai Pegawai Pencatat Nikah (PPN) dan Wali hakim serta membantu sebagian tugas Kantor Kementerian Agama Kabupaten/Kota di bidang Urusan Agama Islam dalam wilayah kecamatan dan mengorganisasikan kegiatan-kegiatan lintas sektoral di wilayah kecamatan. Yaitu meliputi memberikan pelayanan di bidang agama, pembinaan kehidupan beragama, penyuluhan agama, pembinaan keluarga sakinah, pembinaan ibadah sosial, pembinaan kemitraan ummat, pembinaan zakat, wakaf, haji dan lain lain.

Pada mulanya kepala KUA merupakan jabatan tinggi sebab pada masa awal kemerdekaan Departemen Agama memiliki dua ujung tombak yaitu Pengadilan Agama (PA) dan Kantor Urusan Agama (KUA). Pejabat PA disebut hakim agama sedangkan pejabat KUA disebut penghulu atau naib, dan khusus di tingkat kecamatan disebut ketib. Jabatan kepala KUA berjenjang dari tingkat pusat sampai kecamatan. Akan tetapi seiring dengan pengembangan organisasi Kementerian Agama, jabatan kepala KUA hanya ada tingkat kecamatan sedangkan di tingkat pusat, provinsi, dan kabupaten/kota terlebur dalam struktur organisasi Kantor Kementerian Agama. Jadi, hanya Kepala KUA Kecamatan saja yang masih tetap bertugas di bidang administrasi perkawinan, terutama semenjak diundangkannya UU No. 1 Tahun 1974, dimana Kepala KUA kecamatan ditetapkan menjadi Pegawai Pencatat Nikah (PPN).

Kemudian, pada tahun 2001 Menteri Agama melakukan restrukturisasi organisasi Kementerian Agama, termasuk Kantor Urusan Agama.

Berdasarkan KMA No. 517 Tahun 2001 tugas KUA diperluas, yaitu melaksanakan sebagian tugas Kantor Kementerian Agama Kabupaten/ Kota di bidang Urusan Agama Islam dalam wilayah kecamatan dan mengorganisasikan kegiatan-kegiatan lintas sektoral di wilayah kecamatan. Sementara fungsi Seksi Urusan Agama Islam sebagaimana diatur dalam Pasal 88 KMA No. 373 Tahun 2002 adalah mengadakan pelayanan di bidang, yaitu (1) kepenghuluan; (2) bimbingan keluarga sakinah; (3) pangan halal; (4) ibadah social; dan (5) pengembangan kemitraan umat Islam. Dengan demikian kepala KUA tidak sekedar menangani administrasi perkawinan tetapi juga bidang-bidang keagamaan yang lain.

Dengan pertimbangan ini pula penugasan kepala KUA sebagai PPN di bidang administrasi perkawinan dianggap kurang tepat. Jabatan PPN yang melekat pada jabatan kepala KUA melalui KMA No. 477 Tahun 2004 tentang Pencatatan Nikah telah dicabut tugas serta dialihkan kepada institusi kepenghuluan. Pertimbangannya kepala KUA merupakan jabatan struktural sedangkan kepenghuluan adalah jabatan fungsional. Walaupun demikian, seperti diatur PMA No. 30 Tahun 2005, Kepala KUA masih diposisikan sebagai wali hakim, bersama dengan jabatan penghulu.

Akan tetapi pada tahun 2007 peraturan yang mengikat jabatan kepala KUA kembali dirubah. PMA No. 11 Tahun 2007 secara tegas menyatakan PPN dijabat Kepala KUA. Aturan tentang Pegawai Pencatat Nikah (PPN) disebut pada Bab II Pasal 2, 3 dan 4 PMA No. 11 Tahun 2007. Pasal 2 Ayat (1) berbunyi: "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." Sedangkan Ayat (2) menyatakan: "PPN dijabat oleh Kepala KUA."

Sedangkan jabatan penghulu berdasarkan PMA 11/ 2007 pasal 1 (3), penghulu adalah pejabat fungsional Pegawai Negeri Sipil yang diberi

tugas, tanggungjawab, dan wewenang untuk melakukan pengawasan nikah/rujuk menurut agama Islam dan kegiatan kepenghuluan. Dalam Peraturan Bersama Menteri Agama dan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 20 Tahun 2005 dan Nomor 14 A Tahun 2005 serta Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor PER/62/M. PAN/6/2005 tentang Jabatan Fungsional Penghulu dan Angka Kreditnya, juga dijelaskan 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 kepenghuluan.

Berdasarkan pasal 4 Peraturan MENPAN Nomor: PER/62/M. PAN/6/2005 tentang Jabatan Fungsional Penghulu dan Angka Kreditnya, Penghulu memiliki tugas pokok yaitu : (a) Melakukan perencanaan kegiatan kepenghuluan, (b) Pengawasan pencatatan nikah / rujuk, (c) Pelaksanaan pelayanan nikah / rujuk, (d) Penasihatatan dan konsultasi nikah / rujuk, (e) Pemantauan pelanggaran ketentuan nikah / rujuk, (f) Pelayanan fatwa hukum munahakat dan bimbingan muamalah, (h) Pembinaan keluarga sakinah, (i) Pemantauan dan evaluasi kegiatan kepenghuluan; (j) Pengembangan kepenghuluan.

Adapun rincian kegiatan penghulu sesuai dengan jenjang jabatannya sebagai berikut :

Pertama, Penghulu Pertama (pangkat III/a dan III/b) dengan tugas; (1) Menyusun rencana kerja tahunan kepenghuluan. (2) Menyusun rencana kerja operasional kegiatan kepenghuluan. (3) Melakukan pendaftaran dan meneliti kelengkapan administrasi pendaftaran kehendak NR. (4) Mengolah dan memverifikasi data calon pengantin. (5) Menyiapkan bukti pendaftaran NR. (6) Membuat materi pengumuman peristiwa NR dan mempublikasikan melalui media. (7) Mengolah dan menganalisis tanggapan masyarakat terhadap pengumuman peristiwa NR. (8)

Memimpin pelaksanaan akad NR melalui proses menguji kebenaran syarat dan rukun NR dan legalitas akad NR. (9) Menerima dan melaksanakan taukil wali nikah/ tauliyah wali hakim. (10) Memberikan khutbah/nasehat/do'a NR. (11) Memandu pembacaan sighat taklik thalak. (12) Mengumpulkan data kasus pernikahan. (13) Memberikan penasehatan dan konsultasi NR. (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.

Kedua, Penghulu Muda (pangkat III/c dan III/d) yang memiliki tugas; (1) Menyusun rencana kerja tahunan kepenghuluan. (2) Menyusun rencana kerja operasional kegiatan kepenghuluan. (3) Meneliti data kebenaran data catin, wali nikah dan saksi di Balai Nikah. (4) Meneliti data kebenaran data catin, wali nikah dan saksi di luar Balai Nikah. (5) Meneliti kebenaran data pasangan rujuk dan saksi. (6) Melakukan penetapan dan atau penolakan kehendak NR dan menyampaikannya. (7) Menganalisis kebutuhan konseling/ penasehatan catin. (8) Menyusun materi dan desain pelaksanaan konseling/ penasehatan catin. (9) Mengarahkan/ memberikan materi konseling penasehatan catin. (10) Mengevaluasi rangkaian kegiatan konseling penasehatan catin. (11) Memimpin pelaksanaan akad NR melalui proses menguji kebenaran syarat dan rukun NR dan legalitas akad NR. (12) Menerima dan melaksanakan taukil wali nikah/ tauliyah wali hakim. (13) Memberikan khutbah/nasehat/do'a NR. (14) Memandu pembacaan sighat taklik thalak. (15) Mengidentifikasi, memverifikasi, dan memberikan solusi terhadap pelanggaran ketentuan NR. (16) Menyusun monografi kasus. (17) Menyusun jadwal penasehatan dan konsultasi NR. (19) Memberikan penasehatan dan konsultasi NR. (20) Mengidentifikasi permasalahan hukum munakahat. (21) Menyusun materi bimbingan mu'amalah.

(22) Membentuk kader pembimbing mu'amalah. (23) Mengidentifikasi kondisi keluarga sakinah II. (24) Mengidentifikasi keluarga sakinah III. (24) Menyusun materi pembinaan keluarga sakinah. (26) Membentuk kader Pembina keluarga sakinah. (27) Melatih kader Pembina keluarga sakinah. (29) Memantau dan mengevaluasi kegiatan kepenghuluan. (30) Melakukan konseling kepada kelompok keluarga sakinah. (31) Menyusun materi bahsul masail munakahat dan ahwal as syakhsyah. (32) Melakukan uji coba hasil pengembangan metode penasehatan, konseling dan pelaksanaan NR. (34) Melakukan uji coba hasil pengembangan perangkat dan standar pelayanan NR. (36) Melakukan koordinasi kegiatan lintas sektoral di bidang kepenghuluan.

Ketiga, Penghulu Madya (pangkat IV/a, IV/b, dan IV/c) yang bertugas; (1) Menyusun rencana kerja tahunan kepenghuluan. (2) Menyusun rencana kerja operasional kegiatan kepenghuluan. (3) Memimpin pelaksanaan akad NR melalui proses menguji kebenaran syarat dan rukun NR dan legalitas akad NR. (4) Menerima dan melaksanakan taukil wali nikah/ tauliyah wali hakim. (5) Memberikan khutbah/nasehat/do'a NR. (6) Memandu pembacaan sighth taklik thalak. (7) Menganalisis kasus dan problematika rumah tangga. (8) Menyusun materi dan metode penasehatan dan konsultasi. (9) Memberikan penasehatan dan konsultasi NR. (10) Mengidentifikasi pelanggaran peraturan perundangang NR. (11) Melakukan verifikasi pelanggaran ketentuan NR. (12) Memantau dan mengevaluasi pelaksanaan NR. (13) Mengamankan dokumen NR. (14) Melakukan telaahan dan pemecahan masalah pelanggaran ketentuan NR. (15) Melaporkan pelanggaran kepada pihak yang berwenang. (16) Menganalisis dan menetapkan fatwahukum. (17) Melatih kader pembimbing mu'amalah. (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 kepenghuluan.

(24) Melaksanakan bahsul masail dan ahwal as syakhsiyah. (25) Mengembangkan metode penasehatan, konseling, dan pelaksanaan NR. (26) Merekomendasi hasil pengembangan metode penasehatan, konseling pelaksanaan NR. (27) Mengembangkan perangkat dan standar pelayanan NR. (28) Merekomendasi hasil pengembangan perangkat dan standar pelayanan NR. (29) Mengembangkan system pelayanan NR. (30) Mengembangkan instrument pelayanan NR. (31) Menyusun kompilasi fatwa hokum munakahat. (34) Melakukan koordinasi kegiatan lintas sektoral di bidang kepenghuluan.

Berdasarkan peratural-peraturan yang mengatur jabatan structural Kepala KUA maupun jabatan fungsional penghulu di atas tampak tidak ada aturan yang secara eksplisit melarang jabatal-jabatan itu diisi kalangan aparatur pemerintah sipil (ASN) perempuan. Terkecuali pemahaman distorsi tentang jabatan kepala KUA sebagai PPN dan Wali Hakim serta penghulu sebagai wali hakim.

Untuk membuktikan bahwa ditutupnya ekspektasi ASN perempuan menjadi Kepala KUA dan penghulu karena factor pemahaman distorsi, penulis memiliki tiga argumentasi yang dapat dikemukakan, yakni aspek formal, agama, dan sosial. *Pertama* aspek formal. Menurut PMA 11/ 2007 pasal 1 (3), penghulu adalah pejabat fungsional Pegawai Negeri Sipil yang diberi tugas, tanggungjawab, dan wewenang untuk melakukan pengawasan nikah/rujuk menurut agama Islam dan kegiatan kepenghuluan. Berdasarkan PMA ini tampak bahwa penghulu adalah Pegawai Negeri Sipil. Pegawai Negeri Sipil itu bisa laki-laki dan juga bisa perempuan. Mungkin yang dipersoalkan, menurut agama Islam bolehkah seorang perempuan melakukan tugas-tugas kepenghuluan itu? Permasalahannya pun beralih ke aspek agama.

Kedua aspek agama. Islam menentukan bahwa pernikahan sah apabila dilaksanakan sesuai dengan ketentuan agama itu. Suatu pernikahan dihukumi sah jika telah terpenuhi syarat dan rukunnya. Syarat dan rukun itu adalah calon suami, calon isteri, wali nikah, dua orang saksi, dan ijab

qabul. Tampak, penghulu tidak termasuk di dalamnya. Dalam peristiwa akad nikah ini, penghulu memang hanya sebagai pengawas dan pencatat perkawinan. Memang, selama ini dalam prosesi pelaksanaan akad nikah terdapat khutbah dan doa akad nikah. Namun, yang perlu diingat, keduanya tidak termasuk rukun akad nikah. Keduanya tidak harus ada. Kalaupun diharuskan ada, tidak bolehkah menurut Islam seorang perempuan memberikan khutbah dan doa akad nikah? Jawabannya boleh; dan sebenarnya istilah khutbah nikah bisa saja diganti dengan istilah nasihat perkawinan. Ada hal lain yang mungkin dipersoalkan ketika penghulu dijabat oleh seorang perempuan. Yaitu, masih adanya sebagian wali nikah yang mewakilkan hak kewaliannya kepada penghulu padahal menurut Islam yang bisa mewakilinya hanyalah seorang laki-laki. Sebetulnya persoalan itu pun bisa dicarikan solusinya. Persoalan tersebut dapat diselesaikan dengan pendekatan sosial dan kebijakan institusional.

Ketiga aspek sosial dan institusional. Terhadap kebiasaan sebagian masyarakat yang mewakilkan hak kewaliannya kepada penghulu, dapat ditempuh dua langkah. Pertama, mereka diberi penjelasan bahwa lebih utama apabila mereka sendiri yang menikahkan. Sebelumnya mereka dapat dilatih sehingga mampu melaksanakan kewajiban mulianya itu. Kalaupun mereka tetap mewakilkan kepada penghulu, maka dapat ditempuh langkah kedua. Yakni, dilakukan identifikasi wali nikah yang akan menikahkan sendiri. Kemudian penghulu perempuan lah yang disertai tugas untuk menghadirinya. Atau jika tidak demikian, pendapat ulama Hanafiyah tentang diperbolehkannya wali nikah dan wali hakim perempuan dapat digunakan untuk menjawab permasalahan tersebut.

Memang harus diakui, sampai saat ini masih ada sebagian masyarakat yang masih resisten terhadap kehadiran perempuan di ranah publik. Terhadap persoalan krusial ini dapat dilakukan pemetaan, mana yang masuk wilayah konstruksi sosial dan mana yang masuk wilayah ritual keagamaan. Sambil menunggu proses pencerahan ini, penghulu

perempuan untuk sementara waktu dapat disertai tugas-tugas kepenghuluan yang tidak bersinggungan langsung dengan “upacara keagamaan”. Mereka dapat disertai tugas untuk melakukan pendaftaran dan pemeriksaan nikah, konsultasi perkawinan, dan pengembangan keluarga sakinah. Bahkan lebih daripada itu, mereka dapat diterjunkan di bidang tugas-tugas pengembangan profesi kepenghuluan.

Betapapun, akan banyak pengaruh positifnya jika di KUA potensi penghulu perempuan diberdayakan. Kekurangan jumlah penghulu akan bisa terpenuhi. Bidang tugas kepenghuluan yang selama ini belum terjangkau dapat tertangani. Kesan publik bahwa KUA hanya banyak menangani masalah “ijab qabul” bisa berkurang. Para pegawai dari kaum Hawa ini pun bisa meniti karir di KUA Kecamatan. Mereka akan bisa menjadi penghulu madya yang bergolongan IV/c.

D. Penutup

Secara obyektif kedudukan ASN Perempuan di 6 (enam) KUA Kecamatan se-Kota Serang hanya diberikan ruang sebagai staf administrasi kantor. Mereka tidak mendapat ruang untuk menjabat penghulu dan kepala KUA Kecamatan di Kota Serang disebabkan 2 (dua) alasan, yaitu yuridis-normatif dan sosiologis-psikologis. *Pertama*, secara yuridis-normatif Pasal 3 Peraturan Menteri Agama No. 30 Tahun 2005 tentang wali Hakim yang menyatakan wali hakim adalah Kepala KUA Kecamatan, Penghulu, dan Pembantu Penghulu. Dengan kata lain ASN perempuan jika diangkat menjadi Penghulu atau Kepala KUA maka akan dipersoalkan kedudukannya bilamana mereka menjalankan tugas sebagai wali hakim yang dalam fiqh harus seorang laki-laki. Sekalipun jika menggunakan pendapat Abu Hanifah dan Muhammad b. Jarir al-Thabari maka perempuan boleh menjadi jurisdik –apalagi kalau hanya menangani administrasi perkawinan- *Kedua*, dalam tatanan masyarakat patriarkhal untuk masuk ke dalam ruang publik ASN perempuan dinilai masih ada rintangan-rintangan yang menghambatnya, seperti jika

mengawasi dan mencatat perkawinan di mesjid sedang ia dalam kondisi tidak suci, dan menghadiri akad nikah yang dilaksanakan di luar kantor dan di luar jam kerja, dan sebagainya.

Daftar Pustaka

- Abu thalib, Hamid Muhammad, *al-Tanzdim al-Qadhaiy al-Islamiy*, Kairo: Mathba'ah al-Sa'adah, 1982
- Al-Andalusy, Ibn Rusyd, *Bidayat al-Mujtahid wa Nihayat al-Muqtashid*, Beirut: Dar al-Kitab al-Arabi, 2006
- al-Dimyathi, Abdul Karim al-Mathari, *Syarh al-Sittin*, Singapura: al-Haramain, t.th
- al-Dimyathi, Muhammad Syatha, *I'anat al-Thalibih 'ala Syarh Fath al-Mu'in*, Mesir: al-Tijariyah al-Kubra, t.th
- al-Haitami, Ibn Hajar, *Al-Fatawa al-Kubra al-Fiqhiyyah*, Beirut: Dar al-Fikr, 1493 H
- al-Jaziri, Abd al-Rahman, *Kitab al-Fiqh 'ala al-Mazahib al-Arba'ah*, Mesir: Al-Maktabat al-Tijariyah al-Kubra, 1969
- al-Kalabadzi, Abu Bakr Muhammad b. Ishaq al-Bukhari *Kitab al-Ta'aruf li Mazhab Ahl al-Tashawwuf*, Penyt. A.J. Arberry, Keiro: T.p., 1415/1994
- al-Sya'rani, Abdul Wahhab, *Al-Mizan al-Kubra*, Mesir: Mushtafa al-Halabi, t.th
- al-Syirbini, Muhammad al-Khatib, *Mughni al-Muhtaj*, Mesir: Dar al-Kutub al-Arabiyyah, 1329 H
- Arafa, Muhammad b. Abdallah b. Sulayman, *Huquq al-Mar'a fi al-Islam* al-Maktab al-Islami, 1980
- Ash-Shiddieqy, Muhammad Hasbi, *Peradilan dan Hukum Acara Islam*, Semarang: PT Pustaka Rizki Putra, 1997
- BPS Kota Serang, *Kota Serang dalam Angka (Serang Municipality in Figures) 2015*, Serang: BPS Kota Serang, 2015

Djalil, Basiq, *Peradilan Agama di Indonesia*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2006

Hadi, Sutrisno, *Metodologi Research*, Yogyakarta: Gajahmada University Press, 1998

Haji, Amin, "Institution of Justice in Fatimed Egypt", dalam *Islamic Law: Sosial and Historical Contexts*, London dan New York: Routledge, 1989

Hisyam, Muhammad, *Caught Between Three Fires : The Javanees Pangulu under The Ductch Colonial Administration 1882-1942*, Jakarta : INIS, 2001

Lev, Daniel S., *Peradilan Agama Islam di Indonesia* (Penterj. Zaini Ahmad Noh), Jakarta: PT Intermasa, t.th

Masyrafah, Athiyah, *Al-Qada fi al-Islam*, Maktabah al-Syaraf al-Awsath, 1966

Mattulada, "Islamisasi di Sulawesi Selatan" dalam *Islam dan Perubahan Sosial*, peny. Taufiq Abdillah, Jakarta: RT Rajawali Press, 1994

Nasution, Chirudin, *Hukum Perdata (Keluarga) Islam Indonesia dan Perbandingan Hukum Perkawinan di Dunia Muslim*, Yogyakarta, ACAdeMia, 2009

Reuther, Rosemary Radford *Goddesses and the Divine Feminine*, London: University of California Press, Ltd., 2005

Serat Wadu Aji, (MS) Sana Pustaka, Surakarta: codex 226 na (1836/1926)

Steenbrink, Karel A., *Mencari Tuhan dengan Kacamata Barat: kajian Kritis mengenai Agama di Indonesia*, Yogyakarta IAIN Sunan Kalijaga Press, 1988

Endnotes

1. M.A. Tihami, "Kepemimpinan Kiyai dan Jawara di Banten, Jakarta: Tesis Universitas Indonesia, 1985, h. 3
2. Ibn Rusyd, *Bidayat al-Mujtahid wa Nihayat al-Muqdashid*, Beirut: Dar al-Kitab al-Arabi, 2006, juz II, h. 706
3. Ibn Rusyd, *Bidayat al-Mujtahid* juz II, h. 707
4. Abdul Wahhab al-Sya'rani, *Al-Mizan al-Kubra*, Mesir: Mushtafa al-Halabi, t.th, juz II, h. 189
5. Hadits ini dikeluarkan oleh Al-Imam Ahmad, *Musnad* no. 19507, 19547, 19556, 19573, 19603, 19612; Al-Imam Al-Bukhari, *Shahih al-Buhkari*: "Kitab al-Maghazi bab Kitabi Nabi Shallallahu 'alaihi wa sallam ila Kisra wa Qaishar" no. 4425, dan "Kitab al-Fitan" no. 7099, Al-Imam At-Tirmidzi, *Sunan al-Turmudzi*: "Kitab al-Fitan an Rasulillah" no. 2188, Al-Imam An-Nasa'i, *Sunan al-Nasai*: "Kitab Adab al-Qudhat" no. 5293.
6. Abdul Wahhab al-Sya'rani, *Al-Mizan al-Kubra*, Mesir: Mushtafa al-Halabi, t.th, juz II, h. 189
7. Muhammad al-Khatib al-Syirbini, *Mughni al-Muhtaj*, Mesir: Dar al-Kutub al-Arabiyyah, 1329 H, Jilid IV, h. 371; Lihat pula, *Hasyiyah al-Qulyubi 'ala Syarh al-Mahalli*, Mesir: Dar al-Kutub al-Arabiyyah, 1329 H., Jilid IV, h. 302
8. Abd al-Rahman al-Jaziri, *Kitab al-Fiqh 'ala al-Mazahib al-Arba'ah*, Mesir: Al-Maktabat al-Tijariyah al-Kubra, 1969, juz IV, h. 53
9. Muhammad Syatha al-Dimyathi, *I'anat al-Thalibih 'ala Syarh Fath al-Mu'in*, Mesir: al-Tijariyah al-Kubra, t.th, jilid II, h. 73-74
10. Ibn Hajar al-Haitami, *Al-Fatawa al-Kubra al-Fiqhiyyah*, Beirut: Dar al-Fikr, 1493 H, Jilid I, h. 203
11. Abdul Karim al-Mathari al-Dimyathi, *Syarh al-Sittin*, Singapura: al-Haramain, t.th., h. 109