

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Suatu perkawinan baru dinyatakan sah apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agama dan kepercayaannya, dan tiap-tiap perkawinan harus dicatat menurut peraturan perundangan yang berlaku. Dengan demikian, orang-orang yang beragama Islam, perkawinannya baru dinyatakan sah apabila dilakukan menurut hukum Islam. Selain itu, juga Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Undang-undang Pokok Perkawinan, terdapat keharusan melakukan pencatatan perkawinan menurut peraturan dan perundangan yang berlaku.

Sementara itu, dalam keadaan tertentu karena luasnya daerah atau besarnya jumlah penduduk yang perlu diberi pelayanan oleh Kantor Urusan Agama kecamatan baik dalam pelayanan nikah, talak, cerai dan rujuk maupun bimbingan agama Islam pada umumnya, menteri agama melalui Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2007 Tentang Pencatatan Nikah, selanjutnya disebut PMA No. 11 Tahun 2007 tentang Pencatatan Nikah, menetapkan adanya Pembantu Pegawai Pencatat Nikah (selanjutnya disebut P3N).

Pembantu Pegawai Pencatat Nikah (P3N) adalah anggota masyarakat tertentu yang diangkat oleh Kepala Kantor Departemen Agama kabupaten/kota untuk membantu tugas-tugas PPN (Pegawai

Pencatat nikah/Kepala KUA) di desa tertentu. Keberadaan P3N sangat penting dalam rangka pemerataan pelayanan agama Islam terutama mengenai urusan pelayanan pernikahan dalam masyarakat diwilayah kerja Kantor Urusan Agama/KUA di Kabupaten Ciamis.

Wilayah kerja Kementrian Agama Kabupaten Ciamis menaungi 27 Kecamatan, KUA disetiap Kecamatan, yaitu Banjaranyar, Banjarsari, Baregbeg, Ciamis, Cidolog, Cihaurbeuti, Cijeungjing, Cikoneng, Cimaragas, Cipaku, Cisaga, Jatinagara, Kawali, Lakbok, Lumbung, Pamarican, Panawangan, Panjalu, Panumbangan, Purwadadi, Rajadesa, Rancah, Sadananya, Sindangkasih, Sukadana, Sukamantri, Tambaksari. Selanjutnya terdiri dari 251 Desa dan 7 Kelurahan jadi jumlah semua Desa/kelurahan 258. Dengan luasnya wilayah Kabupaten Ciamis walau sudah terpisah Kota Administratif Kota Banjar pada tahun 2002 dan Kabupaten Pangandaran tahun 2012, ternyata masih sulit sekali dijangkau oleh Pegawai Pencatat Nikah apabila ada masyarakat yang hendak melangsungkan pernikahan. Oleh sebab itu eksistensi Pembantu Pegawai Pencatat Nikah sangat penting dalam rangka pemerataan pelayanan urusan pernikahan.

Namun, Setelah turunnya Surat Edaran dari Kementrian Agama Nomor: kw.06.02/1/kp.01.2/160/2015 tentang Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 tentang Pencatatan Nikah, Pasal 1 Ayat (4). Kedudukan dan Peran Pembantu Pencatat Nikah Pelaksanaan Instruksi Dirjen Bimas Islam Nomor DJ.II/I Tahun 2015 tentang Pengangkatan

Pembantu Pegawai Pencatat Nikah (P3N), maka tugas P3N *dihapuskan dan menyerahkan sepenuhnya urusan pernikahan menjadi tanggung jawab penuh Kepala KUA*. Dalam peraturan tersebut tidak dijelaskan secara terperinci mengenai porsi, hak, dan peran serta Pembantu Pegawai Pencatat Nikah dalam urusan pernikahan, sehingga tidak ada kejelasan mengenai nasib serta kedudukan Pembantu Pegawai Pencatat Nikah P3N tersebut.

Sebagian masyarakat terutama calon pengantin di wilayah Kabupaten Ciamis belum banyak yang mengetahui tentang dihapuskannya Pembantu Pegawai Pencatat Nikah, sehingga masih banyak yang mengurus berkas pernikahan melalui Pembantu Pegawai Pencatat Nikah yang ada di desa/ kelurahan. Hal ini disebabkan oleh minimnya informasi tentang dihapuskannya Pembantu Pegawai Pencatat Nikah, di samping itu karena kesibukan serta dianggap terlalu memakan waktu dalam mengurus berkas-berkas dan administrasi untuk pendaftaran menikah. Para calon pengantin memilih cara instan yaitu menyerahkan sepenuhnya urusan administrasi dan pendaftaran nikah kepada Pembantu Pegawai Pencatat Nikah di desa/ kelurahan di mana ia tinggal.

Begitu pentingnya keberadaan Pembantu Pegawai Pencatat Nikah dalam hal keagamaan terutama mengenai pengawasan, pendaftaran, pelaksanaan dan penyelenggaraan perkawinan sehingga menjadi tradisi masyarakat di wilayah Kabupaten Ciamis ketika hendak melakukan perkawinan melakukan pendaftaran admistrasinya melalui Pembantu

Pegawai Pencatat Nikah. Karena masih berpengaruhnya keberadaan Pembantu Pegawai Pencatat Nikah dalam mengakomodir penyelenggaraan perkawinan tersebut.

Hingga sebelum adanya Peraturan Bupati Nomor 3 Tahun 2018 kurang lebih 3 ( tiga) tahun, Pembantu Pegawai Pencatat Nikah/P3N di wilayah Kabupaten Ciamis masih melakukan tugasnya meskipun kedudukannya sudah dihapuskan.

Kajian Teori Pembantu Pegawai Pencatat Nikah adalah anggota masyarakat yang memenuhi persyaratan tertentu diantaranya berlatar belakang kependidikan keagamaan, mampu membaca kitab suci Al Quran, bisa melaksanakan tatacara pemulasaraan jenazah, menyampikan ceramah keagamaan dan memperhatikan asal usul dan nilai sosial budaya masyarakat. Pembantu Pegawai Pencatat Nikah untuk membantu tugas-tugas PPN (Pegawai Pencatat Nikah/Kepala KUA) di desa/kelurahan tertentu. Pembantu Pencatat Nikah adalah pemuka agama desa/kelurahan setempat yang ditunjuk untuk melakukan pembinaan kehidupan beragama Islam, berkoordinasi dengan instansi terkait dan lembaga yang ada dalam masyarakat.

Pasal 3 PMA No.11 Tahun 2007 tentang Pencatatan Nikah juga menjelaskan bahwa :

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

- b. Pembantu PPN sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pengangkatan, pemberhentian, dan penetapan wilayah tugasnya dilakukan dengan surat keputusan Kepala Kantor Departemen Agama kabupaten/kota atas usul Kepala KUA dengan mempertimbangkan rekomendasi Kepala Seksi yang membidangi urusan agama Islam.
- c. Pengangkatan, pemberhentian, dan penetapan wilayah tugas Pembantu PPN sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diberitahukan kepada kepala desa/lurah di wilayah kerjanya.

Pelaksanaan tugas Pembantu PPN sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Ayat (1) tersebut di atas dilaksanakan atas mandate yang diberikan oleh PPN. Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 tentang Pencatatan

Kedudukan dan Peran Pegawai Pencatat Nikah adalah Pencatatan perkawinan memegang peranan yang sangat menentukan dalam suatu perkawinan karena pencatatan perkawinan merupakan suatu syarat diakui atau tidaknya perkawinan tersebut, dan hal ini banyak membawa konsekuensi bagi yang bersangkutan. Bilamana suatu perkawinan tidak dicatat, sekalipun perkawinan tersebut sah menurut ajaran agama dan kepercayaannya, namun perkawinan tersebut tidak diakui oleh Negara.

Dalam proses pencatatan perkawinan tersebut, peran Pegawai Pencatat Nikah (PPN) sangat penting, yang dalam pelaksanaan tugasnya dibantu oleh Pembantu Pegawai Pencatat Nikah (P3N). Pembantu

Pegawai Pencatat Nikah atau yang sering dikenal dengan sebutan P3N merupakan seseorang yang bertugas membantu peran Pegawai Pencatat Nikah (PPN) di tingkat desa atau kelurahan. Pembantu Pegawai Pencatat Nikah (P3N) biasa turut serta mengantar calon pengantin untuk mendaftar di KUA Kecamatan, hal ini yang terjadi di wilayah Kabupaten Ciamis

Selain memiliki tugas dalam kaitannya dengan pernikahan dan rujuk, Pembantu Pegawai Pencatat Nikah juga peran strategis dalam pembangunan agama di masyarakat. Inilah yang perlu menjadi perhatian bagi para Pembantu Pegawai Pencatat Nikah, karena dengan menjadi Pembantu Pegawai Pencatat Nikah dapat melaksanakan tugas membina ibadah, melayani pelaksanaan kegiatan sosial lainnya dan melaksanakan pembinaan kehidupan beragama pada umumnya bagi masyarakat yang beragama Islam di wilayahnya

Pembantu Pegawai Pencatat Nikah perlu dipertahankan keberadaannya. Disamping itu perlu ada sebuah upaya dalam rangka peningkatan kualitas Pembantu Pegawai Pencatat Nikah, untuk itu Asosiasi Petugas Pembantu Pelayanan Urusan Keagamaan Desa/Kelurahan selanjutnya disebut P3UKDK dan Kantor Urusan Agama Kecamatan melakukan pembinaan kepada Pembantu Pegawai Pencatat Nikah agar keberadaan P3N semakin dirasakan oleh seluruh masyarakat.

Bahwa tidak adanya kejelasan peraturan perundang-undangan dalam pengangkatan pe Pembantu pegawai pencatat nikah/P3N, di Desa/ Kelurahan setelah terbitnya Instruksi Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Nomor DJ.II Tahun 2015 tentang Pengangkatan Pembantu Pegawai Pencatat Nikah (P3N) maka tugas P3N dihapuskan dan menyerahkan sepenuhnya urusan pernikahan menjadi tanggung jawab penuh Kepala KUA sehingga masyarakat harus mengurus sendiri-sendiri kegiatan keagamaan.

Selanjutnya guna mengoptimalkan pelayanan kepada masyarakat khususnya di bidang keagamaan di desa/ kelurahan perlu petugas untuk membantu pelayanan kegiatan-kegiatan urusan keagamaan di desa yang diatur melalui Pedoman Pengangkatan untuk kepentingan yang lebih luas di masyarakat.

Setelah perubahan kedua Undang undang Dasar 1945, dalam Pasal 18 ayat (2) disebutkan bahwa Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, serta ayat (6) bahwa Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Berdasarkan hal tersebut diatas, untuk mengatisifasi agar produk hukum daerah dalam hal ini Peraturan Bupati tidak terjebak sebagai produk hukum yang cacat hukum, setiap pembentukan produk hukum senantiasa harus memperhatikan konsep Negara hukum. Sesuai Pasal 1

ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa “Negara Indonesia adalah Negara Hukum. Didalam Negara Hukum, kekuasaan menjalankan pemerintah berdasarkan kedaulatan hukum (Supremasi hukum) dan bertujuan untuk menciptakan keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum.

Mengenai tujuan pembentukan peraturan adalah agar terpenuhi kebutuhan hukum dalam masyarakat. Hukum merupakan instrument dalam mendapatkan kesejahteraan di masyarakat , sehingga peraturan perundang-undangan haruslah memenuhi tujuan hukum itu sendiri. Pembentukan peraturan perundang-undangan telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2021 tentang Pembentukan Perundang-undangan. Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 diatur mengenai tujuan, prinsip, asas hirarki, prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, pembahasan, sinkronisasi dan harmonisasi hingga pada pembatalan dan pencabutan suatu peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan pandangan teori Utilitarianisme, adanya teori perundang-undangan sebagai landasan konsepsional bagi negara untuk membuat peraturan-peraturan yang digunakan untuk mencapai tujuan tertentu. Dengan katalain, teori perundang-undangan sudah mengarah kepada hal yang bersifat teknis pembentukkan hukum yang dilakukan oleh negara.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Bunediktus Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Yogyakarta, hlm. 41



Oleh karena itu, berdasarkan teori Utilitarianisme, teori peundang-undangan mulai mengarah kepada ilmu pengetahuan yang bersifat multidisipliner. Karena pengertian tujuan sendiri merupakan sesuatu yang tidak mungkin dipandang yuridis saja, melainkan dari sudut pandang yang lebih multidimensional seperti sosiologis, politis, ekonomi, dan lain sebagainya. Apalagi tujuan yang dimaksud tidaklain adalah terciptanya keadilan dalam rangka mewujudkan kebahagiaan masyarakat pada umumnya.<sup>2</sup>

Bahwa dalam prosedur pembentukan perundang-undangan telah ditetapkan Peraturan Menteri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Prodak Hukum Daerah. Mengenai Program pembentukan Hukum daerah sangat penting karena sebagai acauan pemerintah dalam melaksanakan proses pembangunan. Dalam Pembentukan Prodak Hukum Daerah dalam hal ini Peraturan Bupati diperlukan ketentuan secara garis besar dan beberapa tahap yaitu perencanaan, persiapan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan.

Bahwa berdasarkan Pasal 22 Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintah, mengamanatkan setiap pengguna diskresi Pejabat Pemerintah bertujuan untuk melancarkan penyelenggaraan pemerintah mengisi kekosongan hukum, memberikan kepatian hukum dan mengatasi stagnasi pemerintah dalam keadaan tertentu guna kemanpaatan dan kepentingan masyarakat. Untuk itu perlu

---

<sup>2</sup> Bunediktus Hestu Cipto Handoyo, *ibid*, hal. 2.

ditetapkan Peraturan Bupati untuk mengatur Pedoman Pengangkatan Petugas Pembantu Pelayanan Urusan Keagamaan Desa/Kelurahan di kabupaten Ciamis, maka terbit Peraturan Bupati Nomor 13 Tahun 2018 tentang Pedoman Pengangkatan Petugas Pembantu Pelayanan Urusan Keagamaan Desa / Kelurahan di Kabupaten Ciamis.

Namun dalam implementasi pelaksanaan Peraturan Bupati Nomor 13 Tahun 2018 tentang Pedoman Pengangkatan Petugas Pembantu Pelayanan Urusan Keagamaan Desa / Kelurahan di Kabupaten Ciamis, teradapat kekurangan dimana terjadi kasus pemberhentian Pembantu Pegawai Pencatat Nikah/P3N oleh Kepala Desa Mangkubumi Kecamatan Sadananaya, oleh Kepala Desa Mangkubumi ditinjau dari Pasal 11 ayat 1 (satu) dan Ayat 2 (dua) tidak ada kejelasan mekanisme teknis pemberhentian untuk itu perlu penambahan ayat 3 (tiga) sehingga lebih jelas dan ada kepastian hukum. Adapun lebih jelasnya tambahan ayat 3 Pasal 11, Pemberhentian seperti yang dimaksud dalam Pasal 11 huruf (e) adalah :

a. Hasil penandatanganan Berita Acara pertemuan :

- 1) Kasie Pelayanan Desa/ Kasie Pemberdayaan di Desa/  
Kelurahan
- 2) Ketua LPM di Kelurahan
- 3) Ketua BPD di Desa
- 4) Ketua MUI Desa/ Kelurahan
- 5) Kepala Desa/ Lurah

- b. Pemberhentian oleh Kepala Desa/ Lurah dengan bukti hukum ditetapkan Surat Keputusan Kepala Desa/ Lurah, dilampiri Berita Acara tsrsebut diatas hurup (a).

Dengan demikian berdasarkan tersebut diatas perlu dianalisis lebih mendalam untuk itu, penulis mengambil judul **“ANALISIS PASAL 11 AYAT (1) DAN (2) PERATURAN BUPATI CIAMIS NOMOR 13 TAHUN 2018 TENTANG PEDOMAN PENGANGKATAN PETUGAS PEMBANTU PELAYANAN URUSAN KEAGAMAAN DESA/ KELURAHAN DI KABUPATEN CIAMIS”**

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, maka dalam penelitian ini penulis merumusan yang akan diteliti :

1. Bagaimanakah Historis Pembentukan Produk Hukum berupa Peraturan Bupati Nomor 13 Tahun 2018;
2. Bagaimanakah Mekanisme Pembentukan Peraturan Bupati Nomor 13 Tahun 2018;
3. Bagaimanakah Analisis Normatif dengan adanya Perbup Nomor 13 Tahun 2018 Tentang Pedoman Pengangkatan Petugas Pembantu Pelayanan Urusan Keagamaan Desa/ Kelurahan Di Kabupaten Ciamis.

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk :

1. Untuk mengetahui historis pembentukan Produk Hukum berupa Peraturan Bupati Nomor 13 Tahun 2018;
2. Untuk mengetahui mekanisme pembentukan Peraturan Bupati Nomor 13 Tahun 2018;
3. Untuk menganalisis normatif dengan adanya Perbup Nomor 13 Tahun 2018 Tentang Pedoman Pengangkatan Petugas Pembantu Pelayanan Urusan Keagamaan Desa/ Kelurahan Di Kabupaten Ciamis.

### **1.4 Kegunaan Penelitian**

Adapun dengan adanya penelitian ini adalah untuk memberikan manfaat secara teoritis dan praktis dengan uraian sebagai berikut :

#### **1. Manfaat Teoritis**

Bahwa dengan penelitian ini bermanfaat bagi pengembangan Ilmu Hukum (Ilmu Hukum Tata Negara) pada umumnya, khususnya bagi pengembangan Ilmu Hukum Pengetahuan Perundang-undangan yang di Indonesia saat ini. Diharapan akan memberikan sumbangan pemikiran yang menunjukan sejarah atau riwayat terbentuknya Peraturan Bupati;

#### **2. Manfaat Praktis**

Bahwa dengan adanya penelitian ini dapat menjadi masukan agar Produk Hukum yang berupa Peraturan Bupati bisa lebih sempurna dan

bisa tercipta kepastian hukum di Kabupaten Camis, khususnya dalam pembentukan Peraturan Bupati tidak betentangan dengan peraturan perundang-undangan yang sederajat dan atau yang lebih tinggi dan tidak keluar dari asas-asas dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

### **1.5 Kerangka Pemikiran**

1. Wilayah kerja Departemen Agama Kabupaten Ciamis menaungi 27 Kecamatan (Banjaranyar, Banjarsari, Baregbeg, Ciamis, Cidolog, Cihaurbeuti, Cijeungjing, Cikoneng, Cimaragas, Cipaku, Cisaga, Jatinagara, Kawali, Lakbok, Lumbung, Pamarican, Panawangan, Panjalu, Panumbangan, Purwadadi, Rajadesa, Rancah, Sadananya, Sindangkasih, Sukadana, Sukamantri, Tambaksari). Selanjutnya, kecamatan tersebut terdiri dari 251 Desa dan 7 Kelurahan jadi jumlah 258 desa/kelurahan. Maka dari itu, luasnya wilayah Kabupaten Ciamis walau sudah terpisah Kota Administratif Kota Banjar pada tahun 2002 dan Kabupaten Pangandaran tahun 2012, ternyata masih sulit sekali dijangkau oleh Pegawai Pencatat Nikah/ P3N apabila ada masyarakat yang hendak melangsungkan pernikahan. Oleh sebab itu, eksistensi Pembantu Pegawai Pencatat Nikah/P3N sangat penting dalam rangka pemerataan pelayanan urusan pernikahan.
2. Bahwa berdasarkan Pasal 22 Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang administrasi Pemerintah, mengamanatkan setiap pengguna diskresi Pejabat Pemerintah bertujuan untuk meluncurkan

penyelenggaraan pemerintah mengisi kekosongan hukum, memberikan kepatian hukum dan mengatasi stagnasi pemerintah dalam keadaan tertentu guna kemanpaatan dan kepentingan masyarakat. Untuk itu perlu ditetapkan Peraturan Bupati untuk mengatur Pedoman Pengangkatan Petugas Pembantu Pelayanan Urusan Keagamaan desa/kelurahan di kabupaten Ciamis. Untuk itu maka terbit Peraturan Bupati Nomor 13 Tahun 2018 tentang Pedoman Pengangkatan Petugas Pembantu Pelayanan Urusan Keagamaan Desa/Kelurahan di Kabupaten Ciamis

3. Namun dalam implementasi pelaksanaan Peraturan Bupati Nomor 13 Tahun 2018 tentang Pedoman Pengangkatan Petugas Pembantu Pelayanan Urusan Keagamaan Desa/Kelurahan di Kabupaten Ciamis, terdapat kekurangan dimana terjadi kasus pemberhentian Pembantu Pegawai Pencatat Nikah/P3N oleh Kepala Desa Mangkubumi Kecamatan Sadananaya, ditinjau dari Pasal 11 ayat 1 (satu) dan Ayat 2 (dua) huruf e tidak ada kejelasan mekanisme teknis pemberhentian untuk itu perlu penamabahan ayat 3 (tiga) sehingga lebih jelas dan ada kepastian hukum, dimana kepastian hukum sangat penting karena menjamin kejelasan aturan, melindungi kewarganegaraan dari keseweng-wenangan dan mejadi landasan keadilan serta ketertiban sosial, memastikan semua orang tahu hak dan kewajibannya serta konsekwensi perbuatannya sehingga hukum dapat berfungsi sebagai pelindung dan bukan alat penindasan serta membangun kepercayaan pada sitem hukum dan masyarakat.