

BAB IV

HASIL PENELITIAN

4.1. Hasil Penelitian

4.1.1. Historis Pembentukan Peraturan Bupati Nomor 13 Tahun 2018 di Kabupaten Ciamis

Gambaran Umum Kabupaten Ciamis berdasarkan Aspek Geografi dan Topografi Kabupaten Ciamis merupakan bagian dari wilayah Provinsi Jawa Barat, berjarak 121 km dari ibu kota provinsi. Kabupaten Ciamis terletak pada $108^{\circ}19'$ - $108^{\circ}43'$ BT dan $7^{\circ}40'30''$ - $7^{\circ}41'30''$ LS. Perbatasan dari Wilayah Kabupaten Ciamis yaitu, sebelah Utara berbatasan dengan Kabupaten Majalengka dan Kabupaten Kuningan, sebelah Barat berbatasan dengan Kabupaten Tasikmalaya dan Kota Tasikmalaya, sebelah Timur berbatasan dengan Kota Banjar dan Provinsi Jawa Tengah, dan sebelah Selatan berbatasan dengan Kabupaten Pangandaran (BPS Kabupaten Ciamis 2019). Ketinggian wilayah Kabupaten Ciamis bervariasi, dengan sebagian besar wilayah berupa dataran tinggi dan pegunungan. Secara umum, Kecamatan Ciamis memiliki ketinggian rata-rata 203 meter di atas permukaan laut (mdpl), dengan titik tertinggi di Kecamatan Tambaksari (842 mdpl) dan titik terendah di Kecamatan Cisaga (31 mdpl).

Iklim Pembagian tipe iklim oleh Schmidt Ferguson didasarkan pada pengamatan curah hujan selama sepuluh tahun terakhir di Kabupaten Ciamis memiliki tiga tipe iklim yaitu tipe iklim B, tipe iklim C, tipe iklim D, dan tipe iklim E. Sebagian besar kecamatan di Kabupaten Ciamis umumnya beriklim tipe C (agak basah), meliputi Kecamatan Cipaku, Banjarsari, Cihaubeuti, Cimaragas, Tambaksari, Sadananya, Sukadana, Jatinagara, Ciamis, dan Baregbeg. Beberapa wilayah memiliki tipe iklim B (basah), meliputi Kecamatan Kawali, Lumbung, Panawangan, Rancah, Panumbangan, Panjalu, Sukamantri, Cisaga; tipe iklim D (sedang), meliputi Kecamatan Cijeunjing, Pamarican, Cikoneng, dan Sindangkasih; dan tipe iklim E (agak kering) meliputi Kecamatan Lakbok, Purwadadi, Cidolog, dan Rajadesa. Keadaan suhu udara berkisar antara 20°C sampai dengan 30°C dengan rata-rata curah hujan sebesar 2.173 mm/tahun, dengan rata-rata hari hujan sebesar 121 hari (RPJMD Kabupaten Ciamis 2019 – 2024).

Hidrologi Sungai utama yang mengalir wilayah Kabupaten Ciamis adalah Sungai Citanduy. Sungai Citanduy mengalir mulai dari Gunung Cakrabuana (hulu) di Kabupaten Tasikmalaya dan bermuara di Segara Anakan Provinsi Jawa Tengah dengan anak-anak sungainya terdiri dari Sungai Cimuntur, Sungai Cijolang, dan Sungai Ciseel. Sebagian besar wilayah Kabupaten Ciamis termasuk kedalam Daerah Aliran Sungai (DAS) Citanduy, sedangkan sisanya termasuk ke dalam DAS Cijulang,

yaitu Kecamatan Bajaranyar ($\pm 1.786,22$ ha) dan Kecamatan Banjarsari ($\pm 1.320,16$ ha). Potensi air baku tersebut pada saat ini dimanfaatkan untuk pengairan atau irigasi air bersih. Disamping itu, potensi Sumber Daya Air juga dimanfaatkan untuk kegiatan lain seperti pariwisata (RPJMD Kabupaten Ciamis 2019 – 2024).

Kependudukan Menurut data dari Badan Pusat Statistik hasil sensus tahun 2018 jumlah penduduk Kabupaten Ciamis sebanyak 1.408.507 jiwa. Jumlah penduduk terbanyak di Kabupaten Ciamis berada di Kecamatan Ciamis yaitu 108.235 jiwa dengan rata – rata kepadatan penduduk 3.197 orang/km² . Wilayah kecamatan dengan jumlah penduduk paling sedikit berada di Kecamatan Cimaragas yaitu sebanyak 18.185 jiwa dengan rata – rata kepadatan penduduk 687 orang/km² (BPS Kabupaten Ciamis).

Struktur umur penduduk di Kabupaten Ciamis pada tahun 2018 didominasi oleh kelompok umur produktif (umur 15 – 64 tahun) sebesar 69%, untuk kelompok (umur 0 – 14 tahun) sebesar 19% dan untuk kelompok (umur 65 tahun keatas) hanya sebesar 12% (RPJMD Kabupaten Ciamis 2019 – 2024).

Penggunaan lahan merupakan pemanfaatan lahan dan lingkungan alam untuk memenuhi kebutuhan manusia dalam penyelenggaraan kehidupannya. Kabupaten Ciamis memiliki penggunaan lahan yang bervariasi, yaitu perkebunan, hutan, ladang, sawah, semak/belukar, dan

lahan terbangun lainnya. Lahan pertanian, khususnya sawah, merupakan sumber utama kehidupan masyarakat di Ciamis.

Tabel Luas wilayah pemerintahan per kecamatan di Kabupaten Ciamis Tahun 2021 Menurut RPJMD Kabupaten Ciamis (2019 – 2024) :

No	Kecamatan	Luas Wilayah (km ²)	Jumlah Luas Kab.Ciamis
1	Banjarsari	58,12	
2	Banjaranyar	109,9	
3	Lakbok	57,7	
4	Purwadadi	50,94	
5	Pamarican	124,48	
6	Cidoolog	56,34	
7	Cimaragas	26,47	
8	Cijeunjing	60,75	
9	Cisaga	80,13	
10	Tambaksari	60,26	
11	Rancah	86,76	
12	Rajadesa	61,68	
13	Sukadana	57,98	
14	Ciamis	33,85	
15	Baregbeg	38,29	
16	Cikoneng	47,22	
17	Sidangkasih	29,79	
18	Cihaurbeuti	64,15	
19	Sadananya	46,24	
20	Cipaku	78,66	
21	Jatinegara	34,34	
22	Panawangan	82,38	

23	Kawali	36,08	
24	Lumbung	27,94	
25	Panjalu	77,4	
26	Sukamantri	50,59	
27	Panumbangan	59,23	
	Jumlah Semua		1.597,67

Kabupaten Ciamis dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Provinsi Jawa Barat. Wilayah Kabupaten Ciamis sampai saat ini telah mengalami 2 kali pemekaran, pertama Kota Banjar berdasarkan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2002 tentang Pembentukan Kota Banjar di Provinsi Jawa Barat. Selanjutnya Kabupaten Pangandaran berdasarkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2012 tentang Pembentukan Kabupaten Pangandaran di Provinsi Jawa Barat, sehingga luas wilayah Kabupaten Ciamis saat ini menjadi 1.597,67 km²

Mengapa petugas pembantu penghulu sangat diperlukan dalam proses pernikahan untuk Pemerataan Layanan di Wilayah Ynag Luas bisa terlayani bisa membantu menjangkau masyarakat di pelosok desa yang secara geografis jauh dari kantor KUA kecamatan, sehingga pengurusan persyaratan nikah tidak terhambat verifikasi administrasi harus bisa memastikan berkas persyaratan calon pengantin (seperti surat pengantar RT/RW dan kelengkapan data) valid sebelum diserahkan ke KUA.

Keberadaan Petugas Pembantu Penghulu (atau Pembantu Pegawai Pencatat Nikah/PPN) sangat penting untuk mengatasi keterbatasan jangkauan wilayah kerja Kantor Urusan Agama (KUA) yang luas. Mereka bertindak sebagai perpanjangan tangan pemerintah di tingkat desa untuk memverifikasi persyaratan, membantu kelancaran administrasi, dan memastikan pernikahan tercatat secara resmi demi menjamin perlindungan hukum.

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 pemerintah 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 dalam pelaksanaan asas otonomi pemerintah daerah dibantu oleh Perangkat Daerah yang merupakan unsur pembantu Bupati dan DPRD dalam penyelenggaraan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan daerah.

Dalam menyelenggarakan Pemerintah Daerah berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan negara yang terdiri dari :

1. Kepastian hukum;

Kepastian hukum adalah asas yang menuntut agar hukum dibuat dan ditegakkan secara jelas, konsisten, dan dapat diprediksi. Prinsip ini menjamin bahwa setiap individu mengetahui hak dan kewajibannya,

serta terlindung dari kesewenang-wenangan penguasa. Pilar utama dari kepastian hukum adalah Jaminan Keadilan memastikan bahwa siapa pun yang berhak atas sesuatu akan mendapatkan haknya dan aturan dapat ditegakkan tanpa pandang bulu. Undang-undang dan putusan pengadilan harus mudah diakses, tidak multitafsir, dan tidak bersifat berlaku surut. Membantu masyarakat memperkirakan konsekuensi hukum dari setiap tindakan yang mereka lakukan sebelum melakukannya

2. Tertib penyelenggaran negara;

Asas tertib penyelenggaraan negara adalah landasan yang menjamin keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian roda pemerintahan sebuah negara. Di Indonesia, prinsip ini secara resmi diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN.

3. Kepentingan umum;

Kepentingan umum adalah kesejahteraan, kebutuhan, dan hak bersama dari seluruh masyarakat luas yang diutamakan di atas kepentingan individu atau kelompok tertentu. Hal ini menjadi landasan utama bagi pemerintah dalam pembuatan kebijakan, penegakan hukum, dan penyediaan fasilitas yang menyangkut hajat hidup orang banyak. Untuk memahami konsep ini secara lebih mendalam. Karakteristik Utama Kesejahteraan Bersama, berupa

tindakan atau kebijakan dianggap untuk kepentingan publik jika memberikan manfaat yang luas dan merata bagi masyarakat secara keseluruhan, kepentingan umum sesuatu yang dapat diakses atau dinikmati oleh orang banyak tanpa harus memenuhi syarat beban tertentu.

4. Keterbukaan;

Keterbukaan adalah sikap transparan, jujur, dan mudah diakses, yang memungkinkan pertukaran informasi, partisipasi publik, atau pengungkapan perasaan. Konsep ini sangat vital dalam berbagai aspek kehidupan, baik dalam ranah pribadi, publik, hingga organisasi.

5. Proporsionalitas;

Proporsionalitas adalah prinsip atau asas yang menekankan keseimbangan, kesesuaian, dan kewajaran antara suatu tindakan dengan tujuan yang ingin dicapai, atau antara hak dan kewajiban yang dimiliki. Istilah ini digunakan di berbagai bidang, Dalam Hukum dan Penegakan Hukum Asas proporsionalitas adalah prinsip yang memastikan bahwa tindakan hukum yang diambil oleh aparat tidak berlebihan dan seimbang. Hukum Pidana adalah Hukuman yang dijatuhkan harus sesuai dengan tingkat keseriusan tindak pidana yang dilakukan agar adil. Hukum Perdata untuk menyeimbangkan hak dan kewajiban para pihak dalam suatu perjanjian (misalnya dalam kontrak atau penentuan ganti rugi). Hukum Tata Negara: Menilai apakah

tindakan pemerintah yang membatasi hak individu telah sesuai dan tidak melanggar batas yang diperlukan.

6. Profesionalitas;

Profesionalitas adalah kualitas sikap, kemampuan, dan derajat keahlian yang dimiliki seseorang dalam menjalankan tugas atau profesinya. Sikap ini mencerminkan kompetensi teknis, komitmen, tanggung jawab, dan integritas seseorang dalam bekerja. Mengenai profesionalitas, cirinya adalah Profesionalitas Kompetensi, Menguasai ilmu, keterampilan, dan pengetahuan khusus yang dibutuhkan untuk menyelesaikan pekerjaan dan tanggung jawab menyelesaikan tugas tepat waktu dan bersedia menanggung konsekuensi atas hasil kerjanya. Integritas dalam artian menjunjung tinggi kejujuran, etika, dan moral dalam berinteraksi dengan rekan kerja, klien, atau masyarakat. Disiplin selalu mematuhi aturan, kode etik, dan standar operasional yang berlaku di lingkungan kerja.

7. Akuntabilitas;

Akuntabilitas adalah kewajiban individu, kelompok, atau institusi untuk memenuhi tanggung jawab yang menjadi amanahnya. Amanah ini berupa kinerja, tindakan, atau penggunaan sumber daya, yang harus dilaporkan dan dipertanggungjawabkan kepada pihak pemberi wewenang atau masyarakat.

8. Efisiensi;

Efisiensi adalah kemampuan untuk mencapai hasil maksimal dengan penggunaan sumber daya (waktu, tenaga, biaya, atau bahan) seminimal mungkin. Konsep ini menekankan pada cara kerja yang cerdas, menekan pemborosan, dan memastikan setiap proses berjalan tepat sasaran.

9. Efektivitas;

Efektivitas adalah tingkat keberhasilan suatu usaha atau tindakan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan secara tepat sasaran. Suatu proses atau program dinilai efektif apabila hasil yang dicapai sesuai dengan target yang direncanakan, baik dari segi kualitas, kuantitas, maupun waktu.

10. Keadilan.

Keadilan berasal dari kata dasar "adil", yang berarti "Sama berat" tidak berat sebelah atau tidak memihak. Berpihak pada kebenaran: Selalu berpegang pada kebenaran yang sepatutnya. Tidak sewenang-wenang: Memperlakukan sesuatu atau seseorang sesuai dengan haknya. Bentuk-Bentuk Keadilan Dalam ilmu filsafat dan hukum, keadilan sering kali dibagi menjadi beberapa bentuk Keadilan Distributif adalah Pembagian sesuatu (seperti hak, kekayaan, atau beban) kepada setiap orang secara proporsional sesuai dengan kebutuhan, prestasi, atau kemampuannya.

Pemerintah Daerah dan tugas pembantuan dibantu oleh 27 Perangkat Daerah Teknis dan 27 Perangkat Daerah berupa kecamatan. Dalam penetapan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain, fungsi ini merupakan bagian dari fungsi koordinatif yang dalam tugas pelaksanaannya di koordinasikan oleh Sekertaris Daerah dan sekertaris DPRD serta perangkat daerah sesuai tema peraturan yang disusun.

Sekertaris Daerah merupakan Perangkat Daerah yang bertugas membantu Bupati dalam penyusunan kebijakan dan pengkoordinasian administratif terhadap pelaksanaan tugas Perangkat Daerah serta pelayanan administratif. Sekertariat Daerah dipimpin oleh seorang Sekretaris Daerah yang memiliki tugas pengkoordinasian penyusunan kebijakan daerah, pengkoordinasian pelaksanaan tugas Perangkat Daerah, pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan daerah, pelayanan administratif dan pembinaan aparatur sipil negara pada instansi daerah dan pelaksanaan fungsi lain yang di berikan oleh Bupati terkait tugas dan fungsinya.

Menjadi bagian dari komponen pembantu pelaksanaan tugas Sekretaris Daerah yaitu Asisten Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat yang mempunyai tugas sebagai penyusun kebijakan daerah di bidang pemerintahan dan kerja sama, hukum dan pengkoordinasian penyusunan pelaksanaan tugas pelaksanaan tugas Perangkat Daerah. Pemantauan evaluasi pelaksanaan kebijakan daerah di bidang pemerintahan dan

kerjasama hukum dan kesejahteraan rakyat. Selanjutnya dijabarkan dalam beberapa bagian yaitu :

1. Bagian Pemerintahan
2. Bagian Hukum
3. Bagian Kesejahteraan Rakyat

Bagian Hukum mempunyai tugas melaksanakan penyiapan bahan perumusan kebijakan daerah, pengkoordinasian perumusan kebijakan daerah, pelaksanaan tugas Perangkat Daerah, pelaksanaan pemantauan dan evaluasi di bidang perundang-undangan, bantuan hukum, serta dokumentasi dan informasi.

4.1.2. Mekanisme Pembentukan Peraturan Bupati Nomor 13 Tahun 2018 di Kabupaten Ciamis

Bagian Hukum Sekertaris Daerah Kabupaten Ciamis memiliki tugas dan fungsi melaksanakan pelayanan penyusunan produk hukum daerah sesuai *Standar Oprasional Prosedur* diatataranya meliputi :

1. Perencanaan

Perencanaan penyusunan Peraturan Bupati, baik oleh SKPD, Pemerintah Daerah Kabupaten Ciamis.

2. Pengusulan

Pengusulan pembentukan Peraturan Bupati dilaksanakan oleh perangkat daerah pemrakarsa, dan pemerintah daerah sesuai dengan tugas dan fungsi serta kewenangannya dalam pemerintah daerah.

3. Penyusunan

Penyusunan Peraturan Bupati dilaksanakan oleh Tim Legislasi Daerah yang terdiri dari Perangkat Daerah Pemrakarsa, bagian hukum, dan perangkat daerah teknis terkait.

4. Pembahasan

Perangkat daerah pemrakarsa, Pembahasan Peraturan Bupati dilaksanakan oleh bagian hukum dan perangkat daerah teknis terkait.

5. Harmonisasi dan Singkronisasi

Pelaksanaan harmonisasi dilaksanakan oleh Bagian Hukum Setda Kabupaten Ciamis.

6. Penandatanganan

Penandatanganan dilaksanakan melalui mekanisme pamarafan oleh perangkat daerah pemrakarsa, dan pejabat terkait sampai dengan penandatanganan oleh Kepala Daerah.

7. Pengundangan

Pengundangan dalam pelaksanaannya oleh Sekertaris Daerah.

4.1.3. Analisis Normatif dengan adanya Perbup Nomor 13 Tahun 2018 Tentang Pedoman Pengangkatan Petugas Pembantu Pelayanan Urusan Keagamaan Desa/ Kelurahan Di Kabupaten Ciamis

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa “Negara Indonesia adalah

Negara Hukum”. Dalam Negara Hukum, kekuasaan menjalankan pemerintahan berdasarkan kedaulatan hukum (supremasi hukum) dan bertujuan untuk menciptakan keadilan, kemanpaatan dan kepastian hukum.

Konsep Negara Hukum jika ditafsirkan secara kontemporer mencakup persyaratan penafsiran hak rakyat yang luas baik itu hak untuk mendapatkan pendidikan dan hak atas tingkat kehidupan yang sejahtera peningkatan ekonomi, pemerataan pendapatan dan sistem politik serta pemerintahan yang moderen. Negara hukum formil menyangkup pengertian hukum yang bersifat formil dan sempit, yaitu dalam artian peraturan perundang-undangan tertulis. Sedangkan Negara hukum materil yang lebih mutahir mencakup pula pengertian keadilan didalamnya.

Terdapat dua belas prinsip pokok negara hukum (*Rechtsstaat*) yang berlaku saat ini. Prinsip pokok tersebut merupakan pilar-pilar utama yang menjaga berdiri tegaknya satu negara modern sehingga dapat disebut sebagai negara hukum (*The Ruler Law*).

Salah satunya yaitu Asas Legalitas (*Due Process of Law*) yaitu segala tindakan pemerintah harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis. Peraturan perundang-undangan tertulis tersebut harus ada dan berlaku terlebih dahulu atau mendahului tindakan atau perbuatan yang dilakukan.

Berdasarkan teori perundang-undangan menjadi landasan konsepsional bagi negara untuk membuat peraturan-peraturan yang digunakan untuk mencapai tujuan tertentu. Dengan kata lain teori perundang-undangan sudah mengarah kepada hal-hal yang bersifat teknis pembentukan suatu peraturan hukum yang dilakukan negara.

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, 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.

Untuk itu diperlukan pengantian Peraturan Bupati yang baru dengan berdasar pada asas Lex posterior derogat legi priori adalah asas hukum yang menyatakan bahwa ketentuan hukum yang baru (lex posterior) mengenyampingkan ketentuan hukum yang lama (lex priori) apabila keduanya mengatur hal yang sama dan berada pada hierarki yang setara. Asas ini didasarkan pada pemikiran bahwa pembuat hukum bermaksud mengubah pengaturan lama dengan pengaturan yang baru.

4.2. Pembahasan

4.2.1. Historis Pembentukan Peraturan Bupati Nomor 13 Tahun 2018 di Kabupaten Ciamis

Pengertian dan Dasar Hukum Pernikahan dalam hukum Islam didefinisikan sebagai akad yang menghalalkan pergaulan antara seorang laki-laki dan perempuan yang bukan mahram, menimbulkan hak dan kewajiban di antara keduanya, serta bertujuan untuk membentuk keluarga yang sakinah, mawaddah, warahmah. Definisi ini sejalan dengan rumusan Pasal 1 Kompilasi Hukum Islam (KHI) yang menyatakan perkawinan sebagai akad yang sangat kuat (*mitsaqan ghalidzan*) untuk menaati perintah Allah dan melaksanakannya merupakan ibadah.

Dasar hukum pernikahan dalam Islam bersumber dari Al-Qur'an, Hadits, dan Ijma' ulama. Di antaranya adalah firman Allah SWT dalam Surat An-Nisa' ayat 3 tentang kebolehan menikah, Surat Ar-Rum ayat 21 tentang tujuan pernikahan, serta berbagai hadits Nabi Muhammad SAW yang menganjurkan pernikahan bagi yang telah mampu.

Rukun dan Syarat Pernikahan dalam Jumhur ulama sepakat bahwa rukun nikah terdiri dari lima unsur:

- (1) calon suami;
- (2) calon istri;
- (3) wali nikah;
- (4) dua orang saksi; dan
- (5) ijab dan kabul.

Kelima rukun ini bersifat mutlak, jika salah satu tidak terpenuhi, maka pernikahan dianggap tidak sah menurut Hukum Islam.

Dalam konteks ini, petugas pembantu penghulu tidak berada dalam posisi menggantikan salah satu dari rukun tersebut. Tugas pembantu penghulu bersifat administratif dan teknis, memastikan kelengkapan berkas, kehadiran para pihak, serta kelancaran prosesi akad, bukan sebagai unsur yang menentukan sah tidaknya akad itu sendiri.

Para ulama kontemporer umumnya berpendapat bahwa pencatatan nikah adalah wajib secara hukum positif dan merupakan kewajiban administratif yang tidak memengaruhi keabsahan akad secara substantif, tetapi sangat penting untuk perlindungan hak-hak para pihak, terutama hak perempuan dan anak, dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

Sejarah dan Perkembangan Pencatatan Nikah di Indonesia bahwa Institusi pencatatan pernikahan di Indonesia memiliki akar sejarah yang panjang, mulai dari masa penjajahan Belanda yang memperkenalkan catatan sipil, hingga era kemerdekaan yang mewujudkannya dalam sistem hukum nasional. Pembentukan Kantor Urusan Agama (KUA) sebagai ujung tombak layanan pernikahan bagi umat Islam merupakan tonggak penting dalam sejarah administrasi pernikahan di Indonesia.

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 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 Th. 2007 tentang Pencatatan Nikah, menetapkan adanya Pembantu Pegawai Pencatat Nikah (selanjutnya disebut P3N).

Agar pembentukan Produk Hukum di daerah dalam hal ini Peraturan Bupati No 13 Tahun 2018 tentunya tidak menyimpang dari UUD 1945 harus memperhatikan asas-asas pembentukan peraturan perundang undangan sebagai berikut :

1. Kejelasan tujuan yaitu bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;
2. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat yaitu setiap jenis

3. peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/ pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang
4. berwenang dapat dibatalkan atau batal demi hukum bisa dibuat
5. oleh lembaga/ pejabat yang tidak bewenang;
6. Kesesuaian anatar jenis dan materi muatan yaitu dalam pem
7. bentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangan;
8. Dapat dilaksanakan yaitu bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan efektifitas perataturan perundang-uandangan tersebut didalam masyarakat, baik secara filosofi, yuridis mauapun sosiologis;
9. Kedayagunaan dan kehasilgunaan, yaitu setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat;
10. Kejelasan rumusan maksudnya agar setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan, sistematika dan pilihan kata atau trimologi , serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpestasi (pendapat/ pandangan) dalam pelaksanaanya;

11. Keterbukaan dalam proses pembentukan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan atau terbuka.

4.2.2. Mekanisme Pembentukan Peraturan Bupati Nomor 13 Tahun 2018 di Kabupaten Ciamis

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, 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 merupakan seseorang yang bertugas membantu peran Pegawai Pencatat Nikah di tingkat desa atau kelurahan. Pembantu Pegawai Pencatat Nikah 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/ P3N 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

Pelaksanaan mekanisme pembentukan Peraturan Bupati Nomor 13 Tahun 2018 di Kabupaten Ciamis dilaksanakan dalam bentuk pelayanan penyusunan Peraturan Bupati oleh Bagian Hukum Setda Kabupaten Ciamis dengan langkah-langkah :

1. Kepala SKPD sesuai tugas pokok dan fungsinya mengajukan nota dinas permohonan penyusunan Peraturan Bupati kepada Bagian Hukum.
2. Pengelola dokumentasi dan informasi hukum melakukan koeksi kelengkapan permohonan Peraturan Bupati, apabila pernyataan belum lengkap dikembalikan kepada SKPD.
3. Apabila sudah lengkap disampaikan kepada Kepala Bagian Hukum untuk diberikan disposisi.
4. Pengkajian surat permohonan Peraturan Bupati dan memproses sesuai dengan peraturan yang berlaku.

5. Inventarisasi dan mengumpulkan peraturan-peraturan yang terkait dengan materi muatan Peraturan Peraturan Bupati.
6. Proses harmonisasi dan sinkronisasi materi muatan Peraturan Bupati.
7. Bila hasil harmonisasi dan sinkronisasi tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, maka tidak bisa diproses dan berkasnya diberikan pada SKPD pemohon.
8. Dan jika hasil harmonisasi dan sinkronisasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, maka diproses.
9. Kasubag Perundang-undangan menugaskan analis Peraturan Perundang-undangan dan rancangan peraturan perundang-undangan untuk menyusun legal drafting rencana Peraturan Bupati.
10. Rancangan Peraturan Bupati dibahas oleh Tim Penyusun Peraturan Bupati yang terdiri dari unsur SKPD pemrakarsa, unsur SKPD terkait dan Bagian Hukum;
11. Tim Penyusun Peraturan Bupati melakukan pengkajian terhadap materi Rancangan Peraturan Bupati, melaksanakan konsultasi dan koordinasi dengan pihak terkait yang memiliki kompetensi atau kemampuan memberikan masukan dan perumusan;
12. Selanjutnya Tim Penyusun Peraturan Bupati melaksanakan penyusunan, penyempurnaan, pengharmonisan dan sinkronisasi Rancangan Peraturan Bupati;

13. Pamarafan koordinasi oleh SKPD pemarkarsa, kemudian dilanjutkan penandatanganan berjenjang sebelum ditanda tangani oleh Kepala Daerah atau Bupati.
14. Proses pengundangan, registrasi dan penomberan.

4.2.3. Analisis Normatif dengan adanya Perbup Nomor 13 Tahun 2018 Tentang Pedoman Pengangkatan Petugas Pembantu Pelayanan Urusan Keagamaan Desa/ Kelurahan Di Kabupaten Ciamis

Berdasarkan pada al-Qur'an dan hadis, bahwa tujuan perkawinan dalam Islam adalah untuk memenuhi tuntutan naluri hidup manusia, berhubungan antara laki-laki dan perempuan dalam rangka mewujudkan kebahagiaan keluarga sesuai ajaran Allah dan RasulNya.

Tujuan perkawinan adalah untuk membentuk keluarga yang bahagia dan kekal, dapat diartikan bahwa perkawinan itu haruslah berlangsung seumur hidup dan tidak diputuskan begitu saja. Perkawinan juga bertujuan untuk membentuk kehidupan rumah tangga dan menciptakan keluarga sakinah dengan landasan kebajikan tuntunan agama, serta untuk memenuhi tuntutan naluri hidup manusia, berhubungan antara laki-laki dan perempuan dalam rangka mewujudkan kebahagiaan keluarga sesuai ajaran Allah dan RasulNya.

Tujuan perkawinan dalam Pasal 3 Kompilasi Hukum Islam yaitu untuk mewujudkan rumah tangga yang sakinah, mawaddah dan warrohmah (keluarga yang tenteram penuh kasih dan sayang).

Bahwa tujuan perkawinan dalam Islam adalah untuk memenuhi tuntutan hajat tabiat kemanusiaan, berhubungan antara laki-laki dan perempuan dalam rangka mewujudkan suatu keluarga yang bahagia dengan dasar cinta dan kasih sayang, untuk memperoleh keturunan yang sah dalam masyarakat dengan mengikutiketentuan-ketentuan yang telah diatur oleh Syari'ah.

Asas-asas atau prinsip-prinsip perkawinan menurut UU Perkawinan adalah pembentukan keluarga bahagia dan kekal. Perkawinan yang sah menurut masing-masing agamanya, pencatatan perkawinan, asas monogami terbuka, prinsip calon suami isteri sudah masak jiwa raganya, batas umur perkawinan, perceraian dipersulit, kedudukan suami isteri seimbang.

Bahwa yang dimaksud dengan syarat, ialah segala sesuatu yangtelah ditentukan dalam hukum Islam sebagai norma untuk menetapkan sahnya perkawinan sebelum dilangsungkan. Syarat- syarat yang perlu dipenuhi seseorang sebelum melangsungkan perkawinan adalah sebagai berikut:

1. Persetujuan kedua belah pihak tanpa paksaan
2. Dewasa

3. Kesamaan agama Islam
4. Tidak dalam hubungan nasab
5. Tidak ada hubungan raudah (sepersusuan)
6. Tidak semenda (muṣāḥarah)

Kemudian yang dimaksud dengan rukun ialah segala sesuatu yang ditentukan menurut hukum Islam dan harus dipenuhi pada saat perkawinan dilangsungkan. Maksudnya bahwa kalau syarat-syarat perkawinannya telah dipenuhi, maka sebelum melangsungkan perkawinan saat-saat untuk sahnya harus ada rukun-rukun yang perlu dipenuhi.

Adapun rukun perkawinan diatur dalam Kompilasi Hukum Islam, dalam Pasal 14 disebutkan bahwa untuk melaksanakan perkawinan harus ada Calon Suami dan Calon Istri atau calon mempelai. Calon Mempelai adalah seorang pria dan seorang wanita yang merupakan para pihak yang akan melangsungkan perkawinan Wali Nikah

Dari sekian banyak syarat-syarat dan rukun-rukun untuk sahnya perkawinan menurut Hukum Islam, wali nikah adalah hal yang sangat penting dan menentukan. Wali ialah orang yang berhak menikahkan anak perempuan dengan pria pilihannya.

Kedudukan dan Peran Pembantu mengenai masalah perwalian, di Indonesia menganut ajaran Madzhab Syafi'i yang mengatakan perlu adanya wali nikah bagi pihak wanita, dan wali merupakan salah satu rukun

yang harus ada dalam perkawinan. Tanpa adanya wali nikah maka perkawinan tidak sah.

Saksi terdiri atas dua orang atau lebih yang melihat dan mendengarkan ijab kabul. Tugasnya dalam perkawinan hanya memberikan kesaksian bahwa perkawinan itu benar-benar dilakukan oleh pihak-pihak yang berkeinginan dan menyatakan tegas tidaknya ijab kabul diucapkan.

Ijab ialah pernyataan penyerahan dari pihak wanita yang biasanya dilakukan oleh wali calon mempelai wanita atau wakilnya dengan maksud bahwa calon mempelai wanita bersedia dinikahkan dengan calon mempelai pria, sedangkan qabul ialah pernyataan penerimaan yang sah atau jawaban pihak calon mempelai pria atas ijab calon mempelai wanita, yang intinya bahwa calon mempelai pria menerima kesediaan calon mempelai wanita menjadi istrinya yang sah.

Rukun perkawinan yang diatur dalam Kompilasi Hukum Islam tersebut di atas inilah yang saat ini banyak diterapkan dalam proses pernikahan yang ada di Indonesia.

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, sehingga sulit sekali dijangkau oleh Pegawai Pencatat Nikah/ PPN apabila ada masyarakat yang hendak melangsungkan pernikahan. Oleh sebab itu eksistensi Pembantu Pegawai Pencatat Nikah/P3N 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 *P3N* 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 membuat para calon pengantin memilih cara instan yaitu menyerahkan sepenuhnya urusan administrasi dan pendaftaran nikah kepada Pembantu Pegawai Pencatat Nikah di desa/ keluarahan di mana ia tinggal.

Pasca 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 pemerintah 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.”

Pergeseran paradigma yang terjadi di Indonesia pada saat ini, akibat adanya Reformasi Pemerintahan dari sentralistik kearah desentralisasi, yang ditandai dengan pemberian otonomi kepada daerah. Dimana daerah diberikan kekuasaan untuk membangun sendiri daerahnya tanpa harus menunggu persetujuan pemerintah pusat. Pemerintah daerah berwenang

penyusun merancang dan melaksanakan kebijakan dan program pembangunan yang sesuai kebutuhan daerah masing-masing.

Tujuan pembentukan Peraturan Bupati demi terpenuhi kebutuhan hukum dalam masyarakat. Hukum merupakan instrumen dalam mendapatkan kesejahteraan dalam masyarakat. Peraturan yang tidak dapat memberikan kegunaan dan dampak yang jelas bagi kehidupan bernegara adalah tidak ada artinya. Peraturan Bupati haruslah memenuhi tujuan hukum itu sendiri dan bermanfaat bagi kehidupan bernegara dan kesejahteraan masyarakat.

Untuk mengantisipasi agar produk hukum daerah yang berupa Peraturan Bupati tidak terjebak sebagai produk hukum yang cacat hukum. Setiap pembentukan peraturan hukum daerah senantiasa harus memperhatikan konsep negara hukum, asas demokrasi dan asas-asas umum perundang-undangan yang baik.

Bahwa berdasarkan Pasal 22 Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang administrasi Pemerintah, mengamanatkan setiap penguasa diskresi Pejabat Pemerintah bertujuan untuk melancarkan penyelenggaraan pemerintah mengisi kekosongan hukum, memberikan kepastian hukum dan mengatasi stagnasi pemerintah dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan masyarakat. Untuk itu perlu ditetapkan Peraturan Bupati untuk mengatur Pedoman Pengangkatan Petugas Pembantu Pelayanan Urusan Keagamaan desa/kelurahan di kabupaten Ciamis, maka lahirlah

prodak hukum daerah 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, terdapat 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) harus 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

Pemberhentian oleh Kepala Desa/ Lurah dengan bukti hukum ditetapkan Surat Keputusan Kepala Desa/ Lurah, dilampiri Berita Acara.

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, perkawinan tersebut tidak diakui oleh Negara.

Dalam proses pembentuka Peraturan Bupati yang begitu panjang dapat dilaksanakan secara teratur, terukur dan sesuai dengan prioritas kebutuhan hukum dan dapat dipertanggungjawabkan serta terlaksana secara harmonis.

Peraturan Bupati yang baik tentunya akan memberikan gambaran dan pedoman dalam prioritas dan upaya sinkronisasi penyusunan Peraturan Bupati. Pembentukan Hukum akan terus berkembang sesuai dengan perkembangan zaman, disharmonisasi Peraturan Bupati memiliki peran dan pengaruh besar terhadap disharmoni pembanguna daerah, mengingat seluruh bagian pembangunan daerah merupakan produk implementasi dari Peraturan Bupati itu sendiri.

Prinsip ini berarti bahwa peraturan yang dibentuk kemudian mengesampingkan peraturan yang dibuat sebelumnya, selama keduanya memiliki tingkatan yang sama dan mengatur substansi yang serupa. Penerapan asas ini menjaga agar hukum selalu relevan dengan perkembangan sosial, ekonomi, dan politik.