

## Hak Perempuan Menjadi Penghulu di Indonesia dalam Perspektif Gender

**Fatimatuhurin**

Universitas Islam Negeri Sultan Maulana Hasanuddin Banten, Indonesia  
[fatimatuhurin@gmail.com](mailto:fatimatuhurin@gmail.com)

**Aspandi**

Universitas Islam Negeri Sultan Maulana Hasanuddin Banten, Indonesia  
[aspandi@uinbanten.ac.id](mailto:aspandi@uinbanten.ac.id)

### Abstract

*Gender bias The marriage profession in Indonesia is still faced by women, it is because the marriage profession is dominated and only played by men. Gender inequality in the aspect of women's rights to be the leader in Indonesia is the background for this research to be conducted. This study aims to analyze the rights of women to be upstream in Indonesia. This research is a type of qualitative research, revealing the meaning related to women's rights to be upstream in Indonesia. This research is a type of literature research by reviewing legal documents that regulate upstream policies in Indonesia. The primary data source used in this study is PMA (Regulation of the Minister of Religious Affairs) No. 11 of 2007 which regulates the ruler in Indonesia. In addition, this study also used secondary data sources from other regulations related to governance, as well as related research documents. Data collection is carried out through documentation of primary and secondary data. This study uses a gender approach to analyze the rights of women to be upstream in Indonesia. The results showed that the gender perspective views that the role of the ruler is juridically normative should be carried out by women. The implication is that gender views that in terms of social construction, women have the right to become the head and carry out the role of the head in Indonesia which has been played by men only. The results of this research can be input for parties related to the implementation and determinants of upstream policies.*

**Keywords:** Women's Rights, Counseling, Gender

### Abstrak

*Bias jender Profesi penghulu nikah di Indonesia masih dihadapi oleh kaum perempuan, Hal itu dikarenakan profesi penghulu didominasi dan hanya diperankan oleh laki-laki. Ketimpangan jender dalam aspek hak perempuan menjadi penghulu di Indonesia menjadi latar belakang penelitian ini dilakukan. Penelitian ini bertujuan menganalisis hak perempuan menjadi penghulu di Indonesia. Penelitian ini merupakan jenis penelitian kualitatif, mengungkap makna terkait hak perempuan menjadi penghulu di Indonesia. Penelitian ini merupakan jenis penelitian pustaka dengan mengkaji dokumen undang-undang yang mengatur tentang kebijakan penghulu di Indonesia. Sumber data primer yang digunakan dalam penelitian ini yaitu PMA (Peraturan Menteri Agama) No. 11 Tahun 2007 yang mengatur tentang penghulu di Indonesia. Selain itu, penelitian ini juga menggunakan sumber data sekunder dari peraturan lain yang berkaitan dengan kepenghuluan, serta dokumen hasil penelitian terkait. Pengumpulan data dilakukan melalui dokumentasi terhadap data primer dan sekunder. Penelitian ini menggunakan pendekatan gender untuk menganalisis hak perempuan menjadi penghulu di Indonesia. Hasil penelitian menunjukkan bahwa perspektif gender memandang bahwa peran penghulu secara yuridis normatif seharusnya dapat dilaksanakan oleh perempuan. Implikasinya, gender memandang bahwa secara konstruksi sosial, perempuan memiliki hak untuk menjadi penghulu dan melaksanakan peran penghulu di Indonesia yang selama ini di perankan oleh laki-laki saja. Hasil penelitian ini dapat menjadi masukan bagi para pihak terkait pelaksana dan penentu kebijakan penghulu di Indonesia.*

**Kata kunci:** Hak perempuan, Penghulu, Gender

## PENDAHULUAN

Bias jender profesi penghulu<sup>1</sup> di Indonesia yang memiliki fungsi mengawasi dan mencatat peristiwa akad nikah juga rujuk masih dirasakan oleh kaum perempuan. Hal tersebut disebabkan profesi penghulu selalu diperankan oleh kaum laki-laki. Bias jender tersebut secara eksplisit tidak sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Dasar (UUD) Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu pasal 28 H ayat (2) yang menyatakan “setiap orang berhak mendapatkan kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan”. Ketentuan UUD 1945 tersebut menjadi landasan yang kuat bagi semua golongan warga negara untuk bebas dari diskriminasi sistematis dan struktural dalam berbagai aspek kehidupan, termasuk pada aspek perempuan menjadi penghulu. Dari sini dapat dikatakan bahwa tidak adanya eksistensi kaum perempuan yang menjalankan profesi penghulu merupakan bentuk ketimpangan jender. Tidak adanya peran kaum perempuan sebagai penghulu juga dapat mengakibatkan mereka tidak memiliki posisi dalam mewujudkan kemaslahatan sosial<sup>2</sup> khususnya pada sektor publik di wilayah Kantor Urusan Agama (KUA) sebagai instansi pelayanan publik dalam bidang keagamaan.

Disamping itu, tidak adanya peran perempuan sebagai penghulu di Indonesia juga dapat dikatakan tidak sejalan dengan paradigma utama wacana kesetaraan jender di Indonesia. *Pertama*, paradigma *women in development* (perempuan dalam pembangunan) yang bertujuan untuk memberdayakan kaum perempuan untuk dapat berpartisipasi dalam pembangunan bangsa dan negara. *Kedua*, paradigma *gender and development* (jender dan pembangunan) yang bertujuan untuk mensejajarkan kualitas potensi kaum perempuan dengan laki-laki untuk lebih dari sekedar berpartisipasi, melainkan dapat bersaing dalam upaya pembangunan bangsa dan negara dalam berbagai sektor publik.<sup>3</sup> Oleh karenanya, penelitian ini memberikan kontribusi terhadap aspek keilmuan terkait pandangan hak perempuan menjadi penghulu di Indonesia. Penelitian ini juga memberikan kontribusi bagi

---

<sup>1</sup> Penghulu adalah Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang diberi tanggung jawab dan wewenang untuk mengawasi perkawinan atau rujuk menurut agama Islam dan amalan masyarakat Penghulu. Lihat Keputusan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2007 Pasal 3.

<sup>2</sup> Ida Rosidah, Hermawati, *Relasi Gender dalam Agama-agama*, (Jakarta: UIN Jakarta Press, 2013) cet.I, 25.

<sup>3</sup> Samsudin, *Perempuan Pekerja: dalam Perspektif Hukum Islam dan Hukum Positif di Indonesia*, 114.

pihak-pihak terkait pelaksana dan pemangku kebijakan penghulu di Indonesia untuk mendiskusikan ulang hak dan peran penghulu perempuan di Indonesia.

Penelitian terkait penghulu di Indonesia tidak banyak ditemukan. Megi Saputra tahun 2018 meneliti pendapat penghulu Kantor Urusan Agama (KUA) di Kota Yogyakarta tentang penghulu wanita.<sup>4</sup> Yusuf Wibisono tahun 2020 memaparkan dinamika dan pasang surut peran penghulu, mengelaborasi rekomendasi-rekomendasi bagi pengembangan peran penghulu di Indonesia kontemporer.<sup>5</sup> Athoillah Islamy tahun 2020 mengeksplorasi sejarah perkembangan tugas maupun wewenang penghulu di Indonesia dalam tiga masa, yakni masa kerajaan Islam di Nusantara, pemerintahan kolonial Belanda, dan pasca kemerdekaan.<sup>6</sup> Suhaebatul Khaerah dan kawan-kawan tahun 2021 meneliti peran penghulu KUA Kecamatan Ujungloe Kabupaten Bulukumba dalam menentukan hak perwalian atas anak perempuan yang lahir akibat hamil di luar nikah.<sup>7</sup>

Hasil peneliti tersebut masih menyisakan berbagai persoalan yang perlu diteliti. Persoalan berkaitan dengan hak perempuan menjadi penghulu di Indonesia belum selesai. Persoalan terkait peran perempuan dalam menjalankan tugas dan fungsi penghulu di Indonesia juga belum selesai. Persoalan ketimpangan gender dalam profesi penghulu juga masih menyisakan problem yang perlu diteliti. Selain itu, penelitian yang menggunakan pendekatan gender sebagai analisis terhadap hak dan otoritas perempuan menjadi penghulu juga belum banyak ditemukan. Berbagai persoalan tersebut menjadi penting untuk diteliti.

Penelitian ini merupakan jenis penelitian kualitatif, mengungkap makna terkait hak perempuan menjadi penghulu di Indonesia. Penelitian ini merupakan jenis penelitian pustaka dengan mengkaji dokumen undang-undang yang mengatur tentang kebijakan penghulu di Indonesia. Sumber data primer yang digunakan dalam penelitian ini yaitu

---

<sup>4</sup> Saputra, Megi. "Penghulu Wanita Menurut Penghulu Kantor Urusan Agama Kota Yogyakarta." *Al-Ahwal: Jurnal Hukum Keluarga Islam*; Vol 11, No 2 (2018); 199-208; 2528-6617; 2085-627X, Dec. 2018, <http://ejournal.uin-suka.ac.id/syariah/Ahwal/article/view/1771>.

<sup>5</sup> Wibisono, Yusuf. 2020. "Revitalisasi Peran Strategis Penghulu dalam Pelayanan Kegamaan Masyarakat dan Pengarusutamaan Moderasi Beragama." *Al-Mabsut*; Vol 14, No 2 (2020): SEPTEMBER; 192-205; *Al-Mabsut: Jurnal Studi Islam dan Sosial*; Vol 14, No 2 (2020): SEPTEMBER; 192-205; 2502-213X; 20893426, October. <http://ejournal.iaingawi.ac.id/index.php/almabsut/article/view/450>.

<sup>6</sup> Islamy, Athoillah. 2020. "Dinamika Historis Otoritas Hak Kepenghuluan Nikah di Indonesia." *Islamitsch Familierecht Journal*; Vol 1 No 01 (2020): *Islamitsch Familierecht Journal*; 1-22, December. <https://jurnal.lp2msasbabel.ac.id/index.php/IFJ/article/view/1472>.

<sup>7</sup> Khaerah, Suhaebatul, Supardin Supardin, and Hamzah Hasan. 2021. "Peran Penghulu Dalam Menentukan Hak Perwalian Atas Anak Perempuan yang Lahir Akibat Hamil di Luar Nikah (Studi Kasus Di Kantor Urusan Agama Kec. Ujungloe Kab. Bulukumba)." *Qadauna: Jurnal Ilmiah Mahasiswa Hukum Keluarga Islam*; Vol. 3 No. 1; 117-130; *Qadauna: Jurnal Ilmiah Mahasiswa Hukum Keluarga Islam*; Vol 3 No 1; 117-130; 2716-1994; 2716-3245, December. <https://journal.uin-alauddin.ac.id/index.php/qadauna/article/view/23293>.

PMA (Peraturan Menteri Agama) No. 11 Tahun 2007 yang mengatur tentang penghulu di Indonesia. Selain itu, penelitian ini juga menggunakan sumber data sekunder dari peraturan lain yang berkaitan dengan kepenghuluan, serta dokumen hasil penelitian terkait. Pengumpulan data dilakukan melalui dokumentasi terhadap data primer dan sekunder. Penelitian ini menggunakan pendekatan gender untuk menganalisis hak perempuan menjadi penghulu di Indonesia.

Berdasarkan persoalan-persoalan yang belum diteliti oleh para peneliti sebelumnya, maka penelitian ini difokuskan pada aspek persoalan hak perempuan menjadi penghulu di Indonesia. Penelitian ini juga fokus dengan menggunakan gender sebagai pendekatan untuk melihat peluang hak perempuan menjadi penghulu di Indonesia. Oleh karenanya, penelitian ini menjadi penting dikarenakan realitas ketimpangan gender dalam aspek kepenghuluan di Indonesia yang masih dominan.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Penghulu Perempuan dalam Perspektif Fiqh

Pria dan wanita pada dasarnya memiliki potensi yang sama untuk melaksanakan berbagai peran dalam kegiatan publik. Peran sentral dalam lembaga negara, peran dalam politik, dan lainnya. Hal ini sesuai dengan firman Allah SWT Al-Qur'an Ali Imran ayat 195;

فَاسْتَجَابَ لَهُمْ رَبُّهُمْ أَنِّي لَا أُضِيعُ عَمَلَ عَامِلٍ مِّنْكُمْ مِّمَّنْ ذَكَرَ أَوْ أُتِيَ بِبَعْضِكُمْ مِّنْ بَعْضٍ ۖ فَالَّذِينَ هَاجَرُوا وَأُخْرِجُوا مِنْ دِيَارِهِمْ وَأُوذُوا فِي سَبِيلِي وَقُتِلُوا وَقُتِلُوا لَأَكْفِرَنَّ عَنْهُمْ سَيِّئَاتِهِمْ وَلَأُدْخِلَنَّهُمْ جَنَّاتٍ تَجْرِي مِنْ تَحْتِهَا الْأَنْهَارُ ثَوَابًا مِّنْ عِنْدِ اللَّهِ ۗ وَاللَّهُ عِنْدَهُ حُسْنُ الثَّوَابِ

“Maka Tuhan mereka memperkenankan permohonannya (dengan berfirman), “Sesungguhnya Aku tidak menyia-nyiakan amal orang yang beramal di antara kamu, baik laki-laki maupun perempuan, (karena) sebagian kamu adalah (keturunan) dari sebagian yang lain. Maka orang yang berhijrah, yang diusir dari kampung halamannya, yang disakiti pada jalan-Ku, yang berperang dan yang terbunuh, pasti akan Aku hapus kesalahan mereka dan pasti Aku masukkan mereka ke dalam surga-surga yang mengalir di bawahnya sungai-sungai, sebagai pahala dari Allah. Dan di sisi Allah ada pahala yang baik.”<sup>8</sup>

Selanjutnya selaras dengan Qurasn surat al-Nahl ayat 97

مَنْ عَمِلْ صَالِحًا مِّنْ ذَكَرٍ أَوْ أُنْثَىٰ وَهُوَ مُؤْمِنٌ فَلَنُحْيِيَنَّهٗ حَيٰوةً طَيِّبَةً وَلَنَجْزِيَنَّهُمْ أَجْرَهُمْ بِأَحْسَنِ مَا كَانُوا يَعْمَلُونَ  
“Barangsiapa yang mengerjakan amal shalih, baik laki-laki maupun perempuan

---

<sup>8</sup> Mujamma' al-Malik Fahd Li Thiba'at al-Mushaf as-Syarif Madinah Munawarah, Al-Qur'an dan Terjemahan, 110.

*dalam keadaan beriamn, maka sesungguhnya akan kami berikan kepadaya kehidupan yang baik”*

Dari ayat yang telah dipaparkan di atas terlihat bahwa Islam sangatlah memuliakan perempuan. Namun faktanya dilapangan masyarakat menganggap sebelah mata perempuan. Perempuan saat ini tidak hanya seperti dianggap sebelah mata oleh masyarakat, yang hanya mengelola urusan pekerjaan rumah tangga saja. Akan tetapi perempuan bisa ikut berkontribusi dalam beragam macam pekerjaan publik, seperti penghulu salah satunya.

Pembahasan perempuan menjadi hakim dalam fiqh secara eksplisit tidak ada ketentuan dengan jelas. Namun, pembahasan tersebut erat dikaitkan dengan masalah hukum kepemimpinan yang dipegang perempuan. Merespon persoalan tersebut, Ibn Rusyd dalam *Bidayah al-Mujtahid* merespon perbedaan pandangan Al-Thabari yang membolehkan perempuan menjadi hakim dalam segala urusan dan Abu Hanifah yang membatasi hanya pada persoalan sengketa harta dan padangan yang secara mutlak tidak memperbolehkan perempuan menjadi hakim.<sup>9</sup> Ibn Rusyd tidak sepakat dengan pandangan yang menolak perempuan menjadi hakim. Dalam pandangannya, analogi (*qiyas*) perempuan menjadi hakim dengan pemimin tertinggi Negara (al-imamat al-kubra) dan analogi perempuan dengan budak karena kehormatannya dinilai kurang tepat. Sementara itu, pandangan yang memperbolehkan perempuan menjadi hakim dalam masalah harta dianalogikan dengan kesaksian perempuan dalam masalah harta. Sedangkan pandangan yang memperbolehkan perempuan menjadi hakim dalam segala hal didasarkan pada pandangan bahwa hukum asal persolan yang mudah diputuskan maka hukumnya boleh, kecuali dalam persoalan pimpinan tertinggi negara.<sup>10</sup> Berpijak pada perbedaan pandangan tersebut, perempuan menjadi hakim baik dalam persoalan pimpina negara maupun persoalan lainnya, ini memberikan pandangan bahwa perempuan menjadi penghulu juga memiliki peluang yang sama. Oleh karena itu perbedan pandangan ini juga menjadi dasar mengangkat topik perempuan menjadi penghulu di Indonesia.

### **Ketentuan Penghulu di Indonesia**

Secara yuridis, ketentuan penghulu di Indonesia diatur dalam PMA (Peraturan

---

<sup>9</sup> Ibn Rusyd, *Bidayat al-Mujtahid wa Nihayat al-Muqtasid*, Juz II, (Beirut: Dar al-Kitab al-Arabi, 2006), 706.

<sup>10</sup> Abdul Wahhab al-Sya'rani, *Al-Mizan al-Kubra*, (Mesir: Musthafa al-Halabi, t.t), 189.

Menteri Agama) No. 11 tahun 2007. Dalam pasal 2 ayat 1 disebutkan “pegawai pencatat nikah yang selanjutnya disebut PPN adalah pejabat yang bertugas melakukan pemeriksaan, pengawasan dan pencatatan peristiwa nikah/rujuk, pendaftaran cerai talak, cerai gugat, dan melakukan pendampingan perkawinan”. Selain itu, dalam pasal 3 ayat 1 juga dijelaskan bahwa PPN sebagaimana dimaksudkan dalam pasal 2 ayat 1 dalam melaksanakan tugasnya diwakili oleh penghulu atau pembantu PPN.<sup>11</sup>

Sementara itu, tugas dan fungsi penghulu diatur melalui Peraturan Menteri Pendayagunaan dan Aparatur Negara. Penghulu memiliki tugas dan fungsi sebagai pelaksana tugas pemerintah yang berkedudukan sebagai pegawai negeri sipil (PNS). Secara rinci, tugas dan fungsi penghulu meliputi pengawasan pencatatan nikah, rujuk, pelaksanaan pelayanan nikah/rujuk, pemantauan pelanggaran ketentuan nikah/rujuk, pelayanan fatwa hukum munakahat dan bimbingan muamalah, pembinaan keluarga sakinah, serta pemantauan dan evaluasi kegiatan kepenghuluan dan pengembangan kepenghuluan.<sup>12</sup>

Ketentuan tentang penghulu juga diperkuat oleh Peraturan Menteri Agama Nomor 20 tahun 2019 tentang Pencatatan Pernikahan. PMA Nomor 20 tahun 2019 tentang Pencatatan Pernikahan ini mengatur tentang pendaftaran kehendak nikah, pemeriksaan dokumen kehendak nikah, penolakan kehendak nikah, pengumuman kehendak nikah, perjanjian perkawinan, pelaksanaan pencatatan nikah hingga penyerahan buku nikah. Peraturan ini didasarkan pada pertimbangan; 1) bahwa untuk tertib administrasi, transparansi, dan kepastian hukum dalam pelaksanaan pernikahan bagi umat Islam; 2) bahwa Peraturan Menteri Agama Nomor 19 tahun 2018 tentang Pencatatan Perkawinan tidak sesuai dengan perkembangan dan kebutuhan saat ini, sehingga perlu dicabut dan diganti; dan 3) bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, dan huruf b, perlu menetapkan Peraturan Menteri Agama tentang Pencatatan Pernikahan.<sup>13</sup>

Untuk menjalankan tugas dan tanggung jawab pejabat fungsional penghulu wajib mengikuti ketentuan yang berlaku di dalam PMA Nomor 20 tahun 2019 tentang pencatatan pernikahan yang ditetapkan di dalam pasal 1 ayat 5 sesuai dengan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi RI Nomor 9 Tahun

---

<sup>11</sup> PMA Nomor 11 tahun 2007 Tentang Pencatatan Nikah

<sup>12</sup> Pasal 4 Peraturan Menteri Pendayagunaan dan Aparatur Negara RI No 62 Tahun 2005 Tentang Jabatan Fungsional Penghulu dan Angka Kreditnya.

<sup>13</sup> Peraturan Menteri Agama Nomor 20 Tahun 2019 Tentang Pencatatan Pernikahan.

2019 tentang Jabatan Fungsional Penghulu menyebutkan diantaranya: 1) Melakukan kegiatan pelayanan dan bimbingan nikah atau rujuk; 2) Pengembangan kepenghuluan yang dilakukan dalam jangka panjang melalui Rencana Kegiatan Tahunan (RKT), dan rencana jangka pendek melalui rencana kegiatan dalam satu bulan; dan 3) Bimbingan masyarakat Islam.<sup>14</sup>

Secara khusus, penghulu memiliki tugas sebagai pencatat pernikahan. Namun penghulu juga dapat menjadi wakil wali nikah.<sup>15</sup> Selain itu, penghulu juga dapat menjadi saksi nikah. Dalam konteks ini, ketentuan penghulu harus memiliki kualifikasi sebagai saksi yang syarat ketentuannya diatur dalam PMA No. 11 tahun 2007 menyatakan bahwa saksi harus diperankan laki-laki, muslim dewasa, berakal, sehat, adil, tidak terganggu ingatan dan tidak tuna rungu.<sup>16</sup>

Sementara itu, dalam praktiknya, penghulu di Indonesia sering ditunjuk sebagai wali nikah, baik sebagai wali hakim<sup>17</sup> maupun wali taukil.<sup>18</sup> Secara empiris, fenomena penghulu yang berperan sebagai wali nikah dan saksi nikah menjadikan persyaratan penghulu di Indonesia menjadi problematis. Hal ini menjadikan realita bahwa peran penghulu di Indonesia pada akhirnya diperankan oleh laki-laki saja.

Secara normatif, tugas penghulu pada dasarnya dapat diperankan oleh laki-laki dan Wanita. Hal itu dikarenakan tugas dan fungsi penghulu hanya berkaitan dengan proses administrasi perkawinan dan bimbingan perkawinan. Selain itu, secara yuridis undang-undang juga tidak mensyaratkan bahwa penghulu sebagai pencatat pernikahan harus laki-laki.<sup>19</sup> Tetapi undang-undang hanya mengatur bahwa syarat menjadi wali nikah adalah laki-laki.<sup>20</sup>

---

<sup>14</sup> Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 9 Tahun 2019 Tentang Jabatan Fungsional Penghulu

<sup>15</sup> Lihat Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia No. 11 Tahun 2007, pasal 18.

<sup>16</sup> Lihat Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia No. 11 Tahun 2007, pasal 18-20.

<sup>17</sup> M. Zamroni, "Kedudukan Penghulu Sebagai Wali hakim dalam Perkawinan; Studi Kasus di KUA Kecamatan Gebog Kabupaten Kudus Tahun 2014", Jepara: UNISNU, 2015

<sup>18</sup> Saif Adli Yamani, "Penghulu Sebagai Wali Nikah' Studi di KUA Kota Yogyakarta", Yogyakarta: UIN Sunan Kalijaga, 2018.

<sup>19</sup> Nafisah, "Eksistensi Penghulu Wanita di Indonesia dalam Perspektif Hukum Islam".

<sup>20</sup> legitimasi Hukum Islam terkait kedudukan perempuan sebagai wali nikah sangat lemah. Disamping otoritas yang memiliki hak wali yang melekat pada laki-laki bukanlah pengaruh konstruksi budaya patriaki masyarakat Arab yang terlegitimasi dalam hukum Islam dan juga bukan sebuah bentuk diskriminasi jender melainkan pembagian tugas antara laki-laki dan perempuan. Mardiyah Danial, *Kedudukan Perempuan dalam Perspektif Hadis:kajian hadis-hadis tentang bab Nikah pada Kitab Bulugul Maram*, Disertasi Sekolah Pascasarjana UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, 1430H/2009, 215.

## Gender dan Kesetaraan Hak

Secara bahasa gender berasal dari bahasa Inggris yang berarti jenis kelamin.<sup>21</sup> Dalam *Women's Studies Encyclopedia* dijelaskan bahwa gender adalah konsep budaya yang berupaya membuat perbedaan (*distinction*) dalam hal peran, perilaku, mentalitas, dan karakteristik emosional antara laki-laki dan perempuan yang berkembang dalam masyarakat.<sup>22</sup> Dalam pengertian lain gender dapat diartikan sebagai suatu perbedaan yang sangat signifikan antara laki-laki dan perempuan baik dari segi nilai maupun perilaku. Gender merupakan suatu aspek yang kultural hingga terdapat perbedaan dalam segi peran, perilaku, dan sifat emosional dari laki-laki dan perempuan.<sup>23</sup>

Definisi lain dikemukakan oleh H.T. Wilson dalam *Sex and gender* yang mengartikan gender sebagai dasar menentukan perbedaan sumbangan laki-laki dan perempuan pada kebudayaan dan kehidupan kolektif. Dalam pengertian gender merupakan faktor yang berpengaruh dalam hal tradisi dan kehidupan memisahkan pria dan wanita.<sup>24</sup> Definisi tersebut sebagaimana argumentasi Elaine Showalter yang dikutip oleh Nasaruddin Umar mengartikan gender lebih dari sekedar perbedaan laki-laki dan perempuan dalam konstruksi sosial budaya. Lebih dari itu, gender adalah konsep analisis (*an analytic concept*) yang dapat digunakan untuk menjelaskan sesuatu.<sup>25</sup> Nasarudin Umar sendiri memaknai gender dengan perbedaan antara pria dan wanita dalam konstruksi budaya dan sosial, bukan perbedaan berdasarkan aspek biologis.<sup>26</sup>

Sementara itu, Kamala Bashin sebagaimana dikutip Rusli membedakan seks dan gender. Gender dimaknai Kamla sebagai sesuatu yang bersifat sosial dan budaya, buatan manusia, dapat berubah dari waktu ke waktu, dari budaya ke budaya, tergantung tanggung jawab, peran, perilaku dan lain-lain antara pria dan wanita. Sedangkan seks merupakan hal yang bersifat biologis natural dan permanen sejak lahir.<sup>27</sup>

Merujuk pada berbagai definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa gender merupakan

---

<sup>21</sup> John M. Echols dan Hassan Shadily, *Kamus Inggris-Indonesia* (Jakarta: Gramedia, cet. XII, 1983), 265. Pada dasarnya definisi ini kurang tepat, karena menyamakan gender dengan pengertian sex yang berarti jenis kelamin.

<sup>22</sup> Helen Tierney (ed) *Women's Studies Encyclopedia*, Vol. 1, (New York: Green Wood Press, 1999), 153.

<sup>23</sup> Setda Kota Medan, *Buku Saku Pemberdayaan Perempuan*, 1.

<sup>24</sup> H.T. Wilson, *Sex and Gender, Making Cultural Sense of Civilization* (Leiden, New York, Kobenhavn, Koln: EJ. Brill, 1989), 2.

<sup>25</sup> Nasaruddin Umar, *Argumen Kesetaraan Gender dalam Perspektif Al-Quran* (Jakarta: Paramadina, 1999), 34.

<sup>26</sup> Nasaruddin Umar, *Argumen Kesetaraan Gender dalam Perspektif Al-Quran*, 135.

<sup>27</sup> Rusli, *Isu-Isu Gender dalam Bingkai Metodologi Studi Islam* (Musawa, Vol.4 No 1 (2012), 25.



suatu konsep yang digunakan untuk mengidentifikasi perbedaan laki-laki dan perempuan dilihat dari segi sosial budaya. Sebaliknya, gender bukanlah perbedaan laki-laki dan perempuan dari sudut jenis kelamin yang fisik dan biologis.

Meskipun jenis kelamin adalah satu hal terbentuk dari konstruksi sosial budaya yang bersifat dinamis. Maka dari itu, sebaiknya perbedaan jenis kelamin tidak berdampak pada perbedaan gender dalam hak hukum dan peluang profesi. Pemahaman yang demikian dapat dikatakan sejalan dengan apa yang dijelaskan dalam Qs. Al-An'am ayat 165 tentang tugas sama antara laki-laki dan perempuan sebagai khalifah (pemimpin) dalam mengatur jalannya kehidupan yang baik di muka bumi ini dan sejalan dengan apa yang dijelaskan dalam Qs. an-Nahl ayat 97 tentang hak yang sama dalam melakukan kebijakan dan mendapatkan pahala di muka bumi.

Nasarudin Umar memberikan pendapat bahwa ada macam-macam variabel yang dapat dipakai sebagai standar untuk menganalisis tujuan gender di dalam firman Allah. Variabel-variabel tersebut meliputi:<sup>28</sup>

- a. Laki-laki dan wanita seimbang, satu tujuan terciptanya insan merupakan buat beribadah pada Allah, yaitu menurut Al-Quran surat al-Zariyat ayat 56;

وَمَا خَلَقْتُ الْجِنَّ وَالْإِنْسَ إِلَّا لِيَعْبُدُونِ

*"Dan Aku menciptakan jin dan manusia hanya untuk mengabdikan kepada-Ku."*<sup>29</sup>

Berdasarkan ayat tersebut, sebagai hamba tidak ada perbedaan antara pria dan wanita. Hal itu bermakna bahwa untuk menjadi hamba, Tuhan tidak memandang jenis kelaminnya. Dengan demikian, pria dan wanita memiliki kesempatan yang sama untuk menjadi hamba untuk mengabdikan diri kepada Tuhan.

- b. Pria dan wanita diciptakan di muka bumi dengan tujuan menjadi hamba yang patuh dan tunduk serta bertakwa kepada Allah SWT serta menjadi khalifah di muka bumi. Hal ini sesuai dengan firman Allah dalam Al-Qur'an surat al-An'am ayat 165:

وَهُوَ الَّذِي جَعَلَكُمْ خَلَائِفَ الْأَرْضِ وَرَفَعَ بَعْضَكُمْ فَوْقَ بَعْضٍ دَرَجَاتٍ لِّيُبْلُوَكُمْ فِي مَا آتَاكُمْ إِنَّ رَبَّكَ سَرِيعُ الْعِقَابِ  
وَإِنَّهُ لَعَفُورٌ رَّحِيمٌ □

*Dan Dia lah yang menjadikan kamu penguasa-penguasa di bumi dan Dia meninggikan sebahagian kamu atas sebahagian (yang lain) beberapa derajat, untuk mengujimu tentang apa yang diberikan-Nya kepadamu. Sesungguhnya Tuhanmu amat cepat siksaan-Nya dan sesungguhnya Dia Maha Pengampun lagi*

<sup>28</sup> Nasaruddin Umar, *Argumen Kesetaraan Gender Perspektif Al-Qur'an*, 33.

<sup>29</sup> Mujamma' al-Malik Fahd Li Thiba'at al-Mushaf as-Syarif Madinah Munawarah, *Al-Qur'an dan Terjemahan*, (Jakarta:Departemen Agama,1971), 862

*Maha Penyayang.*<sup>30</sup>

Pemaknaan kata khalifah dalam ayat tersebut bukan mengacu pada jender atau etnis khusus. Pria serta wanita memiliki peran sama yaitu khalifah yang sesuai dengan tugasnya untuk bertanggung jawab sebagai hamba Allah, dapat mempertanggung jawab kan kemajuan kekhalifahannya di muka bumi sepanjang hayatnya.

- c. Pria dan wanita menerima perjanjian dengan Tuhan. Pria dan wanita diberikan kepercayaan juga menyetujui perjanjian bersama Tuhannya tanpa membedakan jenis kelaminnya. Sejak lahir ke dunia dari rahim seorang ibu manusia tersebut terikat perjanjian dengan tuhannya seperti disebutkan dalam al-quran surat al-A'raf ayat 172:

وَأِذْ أَخَذَ رَبُّكَ مِنْ بَنِي آدَمَ مِنْ ظُهُورِهِمْ ذُرِّيَّتَهُمْ وَأَشْهَدَهُمْ عَلَىٰ أَنفُسِهِمْ أَلَسْتُ بِرَبِّكُمْ قَالُوا بَلَىٰ شَهِدْنَا أَن تَقُولُوا  
يَوْمَ الْقِيَامَةِ إِنَّا كُنَّا عَنْ هَذَا غَافِلِينَ

*Dan (ingatlah), ketika Tuhanmu mengeluarkan keturunan anakanak Adam dari sulbi mereka dan Allah mengambil kesaksian terhadap jiwa mereka (seraya berfirman): "Bukankah Aku ini Tuhanmu?" Mereka menjawab: "Betul (Engkau Tuban kami), kami menjadi saksi". (Kami lakukan yang demikian itu) agar di hari kiamat kamu tidak mengata- kan: "Sesungguhnya kami (bani Adam) adalah orang-orang yang lengah terhadap ini (keesaan Tuhan)"<sup>31</sup>*

### **Hak Penghulu di Indonesia Bagi Perempuan Perspektif Gender**

Pemahaman bahwa perempuan dianggap tidak berdaya diperkuat dengan kelompok patrilinear. Perbandingan efek ini tercermin dalam kajian pria secara sosial, ekonomi dan politik yang lebih dominan daripada generasi wanita, baik dalam persoalan hukum maupun kepemimpinan. Ibn Rusyd dalam karyanya *Bidayatul Mujtahid* berpendapat bahwa terdapat perbedaan yang harus memungkinkan perempuan untuk menjadi hakim dalam segala hal.<sup>32</sup>

Menurut Ibnu Rusyd, ulama yang mengingkari perempuan berpendapat bahwa mereka menyamakan kedudukan hakim dengan kepala negara dan menyamakan perempuan dengan budak karena dianggap kurang terhormat. Argumentasi para ulama yang membolehkan hakim perempuan bertindak dalam urusan harta (Abu Hanifah) serupa

---

<sup>30</sup> Mujamma' al-Malik Fahd Li Thiba'at al-Mushaf as-Syarif Madinah Munawarah, *Al-Qur'an dan Terjemahan*, 217

<sup>31</sup> Mujamma' al-Malik Fahd Li Thiba'at al-Mushaf as-Syarif Madinah Munawarah, *al-Quran dan Terjemahan*, 250.

<sup>32</sup> Ibn Rusyd, *Bidaya al-Mujtahid wa Nihayat al-Muqtashid*, juz II (Beirut: Dar al- Kitab alArabi, 2006), 707

dengan apa yang dikatakan kaum wanita dalam soal harta. Argumentasi (al-Tabari) membolehkan wanita dalam segala aspek, menurutnya hukum asal dalam hal ini adalah segala hal yang dianggap mudah ketika orang memutuskan hukumnya boleh, kecuali dalam hal kepala negara.<sup>33</sup>

Abdul Wahab al-Sya'rani membantah dan mengkritisi dalil yang menjadi sumber rujukan hukum larangan perempuan mencalonkan diri sebagai hakim, yakni dalam Hadits Rasulullah Saw;

لَنْ يَفْلِحَ قَوْمٌ وَلَوْ أَمَرَهُمْ امْرَأَةٌ

"Tidak ada orang beruntung yang menyerahkan kepemimpinan kepada wanita".

Menurutnya, ia mengkritisi bahwa hadits Asbabul Wurud dilatarbelakangi fenomena seorang putri (Persia) memilih seorang ratu. Jadi hadits ini tidak secara khusus melarang hakim perempuan.

Selama ini masyarakat memiliki pendapat jika seorang penghulu wajib seorang laki-laki seperti pada umumnya. Saat seorang perempuan mempunyai keinginan untuk menjadi profesi penghulu dianggap suatu yang tidaklah wajar dan aneh di kalangan masyarakat. Parahnya lagi orang tua juga keluarga berpikiran hal yang sama. Harus diluruskan jika hal ini bukan hanya menjadi wilayah pekerjaan seorang lelaki saja.

Menurut Pasal 1 (3) PMA (Peraturan Menteri Agama) No. 11 Tahun 2007 tentang Pencatatan Nikah, penghulu adalah pelaksana tugas PNS yang disertai tugas, tanggung jawab dan kewajiban. wewenang untuk melakukan pengawasan nikah/rujuk sesuai dengan agama Islam dan kegiatan dan juga aktivitas kepenghuluuan. Jadi, dapat diambil pemahaman bahwa penunjukan penghulu dapat juga dilakukan oleh perempuan maupun laki-laki. oleh sebab itu perempuan bisa menjadi penghulu.

Sampai saat ini yang orang-orang ketahui peran penghulu adalah menikahkan. Hal ini merupakan persepsi yang tidak benar walaupun memang pada umumnya penghulu memenuhi permintaan menikahkan. Namun seharusnya yang berkewajiban menikahkan adalah wali dari seorang mempelai perempuan. Hanya penghulu boleh menikahkan saat wali dari pihak perempuan terdapat halangan untuk menikahkan. Penghulu tugasnya sekedar meninjau apakah berjalannya akad nikah dan syarat-syarat pernikahan terpenuhi.

Tugas penghulu telah dipaparkan di atas, yaitu menyelenggarakan dan mengawasi syarat-syarat perkawinan, dimulai dari wali, dan Mencatat Nikah (Pasal 3 Ayat 1 PMA No.

---

<sup>33</sup> Ibnu Rusyd, *Bidayat al-Mujtahid wa Nihayat al-Muqtashid*, 707.

11 Tahun 2007). Pasal ini menjelaskan bahwa Petugas Pencatatan Nikah (PPN) adalah kepala KUA, tetapi pelaksanaan kerja bisa digantikan oleh pengawas serta asisten PPN. Jadi penjelasan yang digaris bawahi adalah bahwa mungkin saja jika seorang perempuan dijadikan penghulu. Sebab peran sebagai penghulu yaitu untuk mengawasi tata cara perkawinan, pemeriksaan syarat-syarat, pencatatan perkawinan dan bukan menjadi wali perkawinan, sehingga pekerjaan penghulu bisa dikerjakan baik oleh pria maupun wanita. Walaupun penulis memiliki sedikit referensi yang bisa dijadikan acuan perempuan untuk dijadikan penghulu. penulis tidak banyak memiliki referensi yang bisa dijadikan sebagai rujukan untuk penghulu wanita, namun keberadaan peran penghulu wanita memiliki kemungkinan peluang besar hadir di Indonesia. Dari sudut pandang gender, penghulu perempuan sangat dibutuhkan untuk memastikan hak-hak perempuan terlindungi dari ketidakadilan gender yang telah mendominasi kepenghuluan di Indonesia.

## **KESIMPULAN**

Penghulu memiliki peran memenuhi dan mengontrol jalannya perkawinan, mulai dari wali dan juga melakukan pencatatan perkawinan. Secara yuridis normatif, penghulu tidak memiliki kewenangan dan memutuskan keabsahan sebuah perkawinan. Dengan demikian, perspektif gender memandang bahwa peran penghulu secara yuridis normatif seharusnya dapat dilaksanakan oleh perempuan. Implikasinya, gender memandang bahwa secara konstruksi sosial, perempuan memiliki hak untuk menjadi penghulu dan melaksanakan peran penghulu di Indonesia yang selama ini di perankan oleh laki-laki saja. Hasil penelitian ini dapat menjadi masukan bagi para pihak terkait pelaksana dan penentu kebijakan penghulu di Indonesia.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Athoillah Islamy, "Dinamika Historis Otoritas Hak Kepenghuluan Nikah di Indonesia." *Islamitsch Familierecht Journal*; Vol 1 No 01 (2020): *Islamitsch Familierecht Journal*; 1-22, December. <https://jurnal.lp2msasbabel.ac.id/index.php/IFJ/article/view/1472>.
- Abdul Wahhab al-Sya'rani, *Al-Mizan al-Kubra*, (Mesir: Musthafa al-Halabi, t.t).
- Helen Tierney (ed) *Women's Studies Encyclopedia*, Vol. 1, New York: Green Wood Press, 1999.
- H.T. Wilson, *Sex and Gender, Making Cultural Sense of Civilization*, Leiden, New York, Kobenhavn, Koln: EJ. Brill, 1989.

- Ida Rosidah, Hermawati, *Relasi Gender dalam Agama-agama*, Jakarta: UIN Jakarta Press, 2013.
- Ibn Rusyd, *Bidayat al-Mujtahid wa Nihayat al-Muqtashid*, juz II, Beirut: Dar al-Kitab al-Arabi, 2006.
- John M. Echols dan Hassan Shadily, *Kamus Inggris-Indonesia*, Jakarta: Gramedia, cet. XII, 1983.
- Mujamma' al-Malik Fahd Li Thiba'at al-Mushaf as-Syarif Madinah Munawarah, *Al-Qur'an dan Terjemahan*, Jakarta: Departemen Agama, 1971.
- Mardiyah Danial, *Kedudukan Perempuan dalam Perspektif Hadis: kajian hadis-hadis tentang bab Nikah pada Kitab Bulughul Maram*, Disertasi Sekolah Pascasarjana UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, 1430H/2009.
- M. Zamroni, "Kedudukan Penghulu Sebagai Wali hakim dalam Perkawinan; Studi Kasus di KUA Kecamatan Gebog Kabupaten Kudus Tahun 2014", Jepara: UNISNU, 2015.
- Megi Saputra. "Penghulu Wanita Menurut Penghulu Kantor Urusan Agama Kota Yogyakarta." *Al-Ahwal: Jurnal Hukum Keluarga Islam*; Vol 11, No 2 (2018); 199-208; 2528-6617; 2085-627X, Dec. 2018, <http://ejournal.uin-suka.ac.id/syariah/Ahwal/article/view/1771>.
- Nasaruddin Umar, *Argumen Kesetaraan Gender dalam Perspektif Al-Quran*, Jakarta: Paramadina, 1999.
- Nafisah, "Eksistensi Penghulu Wanita di Indonesia dalam Perspektif Hukum Islam".
- Peraturan Menteri Agama Nomor 20 Tahun 2019 Tentang Pencatatan Pernikahan.
- Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 9 Tahun 2019 Tentang Jabatan Fungsional Penghulu.
- Peraturan Menteri Pendayagunaan dan Aparatus Negara RI No 62 Tahun 2005 Tentang Jabatan Fungsional Penghulu dan Angka Kreditnya.
- Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia No. 11 Tahun 2007.
- Rusli, *Isu-Isu Gender dalam Bingkai Metodologi Studi Islam*, Musawa, Vol.4 No 1, 2012.
- Suhaebatul Khaerah, Supardin Supardin, and Hamzah Hasan. 2021. "Peran Penghulu Dalam Menentukan Hak Perwalian Atas Anak Perempuan yang Lahir Akibat Hamil di Luar Nikah (Studi Kasus Di Kantor Urusan Agama Kec. Ujunglooe Kab. Bulukumba)." *Qadauna: Jurnal Ilmiah Mahasiswa Hukum Keluarga Islam*; Vol 3 No 1; 117-130; 2716-1994; 2716-3245, December. <https://journal.uin-alauddin.ac.id/index.php/qadauna/article/view/23293>.
- Samsudin, *Perempuan Pekerja: dalam Perspektif Hukum Islam dan Hukum Positif di Indonesia*.
- Setda Kota Medan, *Buku Saku Pemberdayaan Perempuan*.
- Saif Adli Yamani, "Penghulu Sebagai Wali Nikah' Studi di KUA Kota Yogyakarta", Yogyakarta: UIN Sunan Kalijaga, 2018.
- Tierney (ed) *Women's Studies Encyclopedia*, Vol. 1, New York: Green Wood Press, 1999.

Yusuf Wibisono, “Revitalisasi Peran Strategis Penghulu dalam Pelayanan Kegamaan Masyarakat dan Pengarusutamaan Moderasi Beragama.” *Al-Mabsut*; Vol 14, No 2 (2020): SEPTEMBER; 192-205, 2502-213X; 20893426, October. <http://ejournal.iaingawi.ac.id/index.php/almabsut/article/view/450>.