

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Konteks Penelitian

Karakteristik sifat yang melekat kepada manusia adalah sifat ketergantungan dan saling membutuhkan terhadap manusia lain, manusia sebagai makhluk sosial tidak dapat hidup secara independen dan mandiri untuk memenuhi kebutuhan baik primer ataupun sekundernya. Kebutuhan manusia secara umum tersebut, tersegmentasi ke dalam dua bagian yaitu kebutuhan biologis dan kebutuhan psikis. Dua kebutuhan tersebut sebagai konsekuensi status manusia sebagai *hayawān al-Nāthiq* (manusia yang berakal). Salah satu dari kebutuhan biologis manusia ialah perkawinan.

Di Negara Indonesia, persoalan perkawinan diatur serta ditetapkan di dalam Undang-Undang No.1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan (selanjutnya disebut UUP) sebagai acuan bagi segenap warga Indonesia dalam segala hal ihwal yang berkaitan dengan perkawinan. Berdasarkan hukum yang berlaku di Indonesia,<sup>1</sup> Kantor Urusan Agama (selanjutnya disingkat KUA) merupakan lembaga ujung tombak Kementerian Agama tingkat kecamatan yang memiliki tugas dan menangani urusan dibidang keagamaan, salah satunya di bidang perkawinan yaitu melaksanakan pengawasan nikah dan rujuk. Oleh karena itu, pemerintah melalui Kementerian Agama menunjuk penghulu melakukan pengawasan nikah atau rujuk menurut Agama Islam dengan cara mencatat

---

<sup>1</sup> Hukum perkawinan di Indonesia diatur dalam Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dan Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dan ditegaskan dalam Inpres Kompilasi Hukum Islam

setiap peristiwa nikah yang telah terjadi.<sup>2</sup>

Perkawinan mempunyai peraturan yang kemudian menentukan terhadap sah dan tidaknya suatu perkawinan. Dalam hal sah atau tidaknya perkawinan, sebagaimana dalam ketentuan pasal 2 ayat (1) UUP menyatakan bahwa perkawinan adalah sah apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya. Selanjutnya pada ayat (2) menyatakan bahwa tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>3</sup> Dua ayat tersebut kemudian menjadi acuan dasar bagi penentuan sah atau tidaknya suatu perkawinan. Jika dipahami secara seksama, ayat (1) di atas mengatur tentang keabsahan perkawinan, sedangkan ayat (2) mengatur tentang pencatatan perkawinan. Keduanya tampak tidak ada suatu masalah apapun. Namun ketika ditelaah lebih mendalam lagi, kedua ayat dalam UUP tersebut dapat memunculkan banyak persoalan. Persoalan yang dimaksud adalah timbulnya pertanyaan serta biasanya penafsiran terhadap status hukum melaksanakan pencatatan perkawinan.

Perlu ditegaskan di sini, kaitannya dengan syarat dan rukun perkawinan yang telah sah secara hukum Islam (fikih), tidak semata-merta perkawinan tersebut dianggap legal (*diakui*) oleh Negara. Dalam hal ini, KUA sebagai lembaga yang berwenang untuk mencatat perkawinan mengabsahkan perkawinan menurut kenegaraan yang disebut dengan pencatatan perkawinan. Pencatatan sebagaimana dimaksud merupakan upaya negara dalam menciptakan ketertiban hukum demi kemaslahatan, perlindungan serta

---

<sup>2</sup> Imam Syaukani, *Optimalisasi Peran KUA Melalui Jabatan Fungsional Penghulu*, (Jakarta: KDT, 2007), 5

<sup>3</sup> Lihat, Pasal 2 ayat (1 dan 2) Undang-Undang No.1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan

terjaminnya hak-hak dan kewajiban antara suami istri. Upaya pemerintah yang semacam ini justru merupakan bagian dari spirit yang diajarkan dalam agama Islam. Ketentuan ini juga bertujuan untuk membangun rumah tangga yang bahagia dan kekal atau yang populer diistilahkan dengan *sakinah, mawaddah warahmah*. Sebagaimana UUP mendefinisikan perkawinan sebagai ikatan lahir batin antara seorang pria dan seorang wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga atau rumah tangga yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.<sup>4</sup>

Penambahan kalimat “berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa” dalam pasal ini semakin menegaskan bahwa perkawinan bukanlah ikatan keperdataan biasa, melainkan ikatan yang diadakan dengan prinsip “ikatan yang kokoh” yang populer diistilahkan oleh orang Islam dengan sebutan *mitsāqan ghalīzhā*,<sup>5</sup> seperti yang diuraikan dalam pasal 2 Kompilasi Hukum Islam (selanjutnya dalam penyebutannya cukup disingkat HKI). Selengkapnya, berikut bunyi pasal tersebut:

### **Pasal 2**

Perkawinan menurut hukum Islam adalah pernikahan, yaitu akad yang sangat kuat atau *mitsaqan ghalidzan* untuk mentaati perintah Allah dan melaksanakannya merupakan ibadah.<sup>6</sup>

Dalam hal pencatatan perkawinan, kembali ditegaskan dalam pasal 5

KHI. Selengkapnya, berikut bunyi pasal tersebut:

---

<sup>4</sup> Lihat, Pasal 1 Undang-Undang No.1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan

<sup>5</sup> Mengacu pada arti kata *mitsāqan ghalīzhā* yang terdapat dalam pasal 2 Kompilasi Hukum Islam (KHI) yang diartikan sebagai “akad yang sangat kuat”, sehingga apabila dijabarkan dalam hemah penulis adalah sebuah janji kokoh yang menjadi pengikat antara suami dan istri dengan ikatan yang paling besar dampak hukumnya.

<sup>6</sup> Lihat, Pasal 2 Kompilasi Hukum Islam

### **Pasal 5**

- (1) Agar terjamin ketertiban perkawinan bagi masyarakat Islam, setiap perkawinan harus dicatat.
- (2) Pencatatan perkawinan tersebut pada ayat (1) dilakukan oleh Pegawai Pencatat Nikah sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1946 jo. Undang-undang Nomor 32 Tahun 1954.<sup>7</sup>

Selanjutnya pada pasal 6 ayat (1 dan 2) dan pasal 7 ayat (1) KHI mengulangi pentingnya pencatatan perkawinan. Selengkapnya, berikut bunyi pasal tersebut:

### **Pasal 6**

- (1) Untuk memenuhi ketentuan dalam pasal 5, setiap perkawinan harus dilangsungkan di hadapan dan di bawah pengawasan Pegawai Pencatat Nikah.
- (2) Perkawinan yang dilakukan di luar pengawasan Pegawai Pencatat Nikah tidak mempunyai kekuatan Hukum.<sup>8</sup>

### **Pasal 7**

- (1) Perkawinan hanya dapat dibuktikan dengan Akta Nikah yang dibuat oleh Pegawai Pencatat Nikah.<sup>9</sup>

Kaitannya dengan pasal-pasal KHI tersebut di atas, Abdurrahman menilai redaksi bahasa, terutama yang terdapat dalam pasal 6 ayat (1) KHI bahwa kata “harus” memiliki makna “wajib” menurut pengertian hukum Islam. Oleh karena itu, perkawinan yang dilakukan di luar pengawasan pegawai pencatat nikah tidak memiliki kekuatan hukum tetap. Abdurrahman menambahkan dalam keterangannya, bahwa pada pasal 7 ayat (1) bahwa sebuah perkawinan hanya dapat dibuktikan dengan akta nikah yang dibuat oleh pegawai pencatat nikah. Dengan demikian, mencatatkan perkawinan adalah merupakan kewajiban bagi mereka yang melangsungkan perkawinan.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> Lihat, Pasal 5 ayat (1 dan 2) Kompilasi Hukum Islam

<sup>8</sup> Lihat, Pasal 6 ayat (1 dan 2) Kompilasi Hukum Islam

<sup>9</sup> Lihat, Pasal 7 ayat (1) Kompilasi Hukum Islam

<sup>10</sup> Abdurrahman, *Kompilasi Hukum Islam di Indonesia* (Jakarta: PT. Akademika Presindo, 2010), 68

Berdasarkan Penjelasan UUP dan KHI tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa: (1) pencatatan perkawinan bukanlah merupakan faktor yang menentukan sahnyanya perkawinan; dan (2) pencatatan merupakan kewajiban administratif yang diwajibkan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Adapun faktor yang menentukan sahnyanya perkawinan adalah syarat-syarat yang ditentukan oleh agama dari masing-masing pasangan calon mempelai. Diwajibkannya pencatatan perkawinan oleh negara melalui peraturan perundang-undangan merupakan kewajiban administratif. Oleh karena pencatatan perkawinan merupakan hal yang sangat penting untuk diperhatikan secara serius bagi pasangan yang hendak melangsungkan perkawinan, karena apabila dalam suatu perkawinan tidak dicatatkan, maka hanya sah secara hukum Islam saja. Namun tidak sah menurut hukum negara seperti yang telah tertuang di dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.

Selanjutnya, kaitannya dengan eksistensi *mudhin* sebagai pembantu pencatatan nikah tertuang di dalam Keputusan Menteri Agama Nomor 298 Tahun 2003 adalah anggota masyarakat tertentu yang diangkat oleh Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten/Kota untuk membantu tugas-tugas PPN (Pegawai Pencatat Nikah/Kepala KUA) di desa tertentu.<sup>11</sup> Anggota masyarakat tertentu tersebut adalah pemuka agama di kelurahan setempat yang ditunjuk untuk melakukan pembinaan kehidupan beragama Islam, terutama dalam hal ihwal yang berkaitan dengan pencatatan perkawinan yang secara

---

<sup>11</sup> Lihat, Pasal 1 Ayat (4) Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 Tentang Pencatatan.

operasional berkoordinasi dengan instansi terkait (KUA Kecamatan). Karena itu, salah satu tugas dari *mudhin* yaitu mengurus hal-hal yang berkaitan dengan perkawinan, dalam hal ini P3N/*Mudhin* bertindak untuk melengkapi berkas atau persyaratan yang harus dilengkapi oleh kedua calon suami dan istri.

Perlu diketahui bahwa pasca berlakunya Instruksi Direktur Jendral Bimbingan Masyarakat Islam No. DJII/I tahun 2015, ada pembatasan penggunaan jasa P3N/*Mudhin* yang hanya diberlakukan untuk beberapa golongan daerah, yaitu hanya terbatas pada KUA yang berada di golongan daerah tipologi D1 (daerah pedalaman dan pegunungan) dan D2 (daerah terluar/atau perbatasan Negara, dan atau kepulauan). Sedangkan untuk KUA yang berada di golongan daerah tipologi A, B, C, sudah tidak diberlakukan lagi.<sup>12</sup> Sementara KUA Kecamatan Pasean yang menjadi lokasi penelitian ini masuk kategori tipologi D1, sehingga keberadaan *Mudhin* di KUA Kecamatan Pasean masih diberlakukan.

Tujuan adanya instruksi ini adalah untuk pengoptimalisasian layanan pernikahan dan rujuk yang terjadi pada Kantor Urusan Agama yang berada pada wilayah pedalaman atau pegunungan, wilayah terluar/perbatasan negara dan atau kepulauan serta adanya keterbatasan pegawai pencatat nikah. Setidaknya ada empat instruksi dalam instruksi Dirjen Bimas Islam No. DJII/I Tahun 2015 yaitu sebagai berikut: Pertama, agar pengangkatan P3N dilakukan secara selektif dengan mengacu kepada pasal 3 ayat (2) Peraturan Menteri

---

<sup>12</sup> Lihat, Instruksi Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam No. DJ.II/1 Tahun 2015 Tentang Pengangkatan Pembantu Pegawai Pencatat Nikah (P3N)

Agama Nomor 11 Tahun 2007 tentang pencatatan nikah.<sup>13</sup>

Kedua, Berisikan tentang rekomendasi pengangkatan P3N dari kepala bagian yang membidangi urusan agama Islam harus memperhatikan tiga hal sebagai berikut: (1) Pengangkatan P3N dalam suatu KUA harus memperhatikan tata letak KUA, dalam hal ini pengangkatan dibolehkan jika daerah tersebut masuk dalam dua kategori daerah yang telah ditentukan yakni kategori D1 dan D2, dengan keterangan bahwa D1 merupakan wilayah pedalaman atau pegunungan sedangkan kategori D2 merupakan daerah terluar atau perbatasan negara dan atau kepulauan. Alasan pengangkatan berdasarkan dua kategori daerah yang telah ditentukan adalah terbatasnya sumber daya manusia yang tidak menjangkau luasnya suatu wilayah. (2) berkenaan dengan domisili P3N yang ditunjuk. P3N yang akan ditunjuk harus menetap di desa tempat dia menjadi P3N. (3) Calon P3N diharapkan mampu dan memiliki kompetensi dalam bidang hukum dan administrasi pernikahan.

Ketiga, berisikan tentang pemantauan dan laporan terhadap pelaksanaan instruksi pengangkatan P3N kepada direktur jenderal bimbingan masyarakat Islam. Keempat, adalah penekanan agar pelaksanaan instruksi ini harus dilaksanakan dengan penuh tanggung jawab.<sup>14</sup> Namun yang menjadi sorotan peneliti adalah sejak instruksi ini diberlakukan tidak ada kejelasan terkait SK dan insentif dari *Mudhin* yang masih diberlakukan. Para *Mudhin* hanya dituntut

---

<sup>13</sup> Pasal 3 ayat (2) Peraturan Menteri No. 11 Tahun 2007 Tentang Pencatatan Nikah yang berisi: "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".

<sup>14</sup> Lihat, Instruksi Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam No. DJ.II/1 Tahun 2015 Tentang Pengangkatan Pembantu Pegawai Pencatat Nikah (P3N)

bekerja profesional, namun tidak mendapatkan gaji/insentif sepeserpun tiap bulannya dari Kemenag atau dari KUA yang mewilayahi tempat kerjanya sejak tahun 2016.<sup>15</sup>

Berdasarkan kondisi riil tersebut, maka terdapat konskuensi logis yang harus diterima oleh KUA Kecamatan Pasean Pamekasan terhadap kinerja *Mudhin* dalam pencatatan perkawinan di setiap desa dalam wilayah kompetensi KUA Kecamatan Pasean. Misalnya, masih ditemui keterlambatan mendaftarkan jadwal perkawinan sebelum H-10 yang dikenal dengan istilah N-1 s/d N-7<sup>16</sup>. Keterlambatan ini dipicu oleh oknum *Mudhin* yang lalai akan tugasnya, serta ada juga unsur minimnya pengetahuan masyarakat setempat tentang mekanisme pendaftaran nikah.<sup>17</sup> Di samping itu, *Mudhin* dalam menjalankan tugas dan fungsinya seringkali “kebablasan” dan “melanggar” ketentuan undang-undang. Misalnya, melaksanakan akad nikah tanpa sepengetahuan Petugas Pencatat Nikah (PPN) yang ada di KUA Kecamatan Pasean..<sup>18</sup>

Untuk menelusuri lebih lanjut, terkait dengan kinerja *Mudhin* dalam pencatatan perkawinan di KUA Kecamatan Pasean Pamekasan, maka peneliti merasa tertarik untuk mengkaji lebih dalam secara ilmiah dengan judul

---

<sup>15</sup> H. Akhmadi, Kepala KUA Kecamatan Pasean, (wawancara langsung pada tanggal 6 Januari 2020)

<sup>16</sup> Surat Keterangan Untuk Nikah (N-1 s/d N-7). Sesuai dengan Keputusan Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam No. 713 Tahun 2018 Tentang Penetapan Formulir dan Laporan Pencatatan Perkawinan atau Rujuk. Adapun rinciannya adalah sebagai berikut: (1) Surat Pengantar Perkawinan (N-1); (2) Surat Permohonan Kehendak Nikah (N-2); (3) Surat Persetujuan Mempelai (N-3); (4) Surat Izin Orang Tua (N-4); (5) Pemberitahuan Kekurangan Syarat/Penolakan Perkawinan atau Rujuk (N-5); (6) Surat Keterangan Kematian Suami/Istri (N-6); (7) Surat Rekomendasi Perkawinan (N-7).

<sup>17</sup> H. Akhmadi, Kepala KUA Kecamatan Pasean, (wawancara langsung pada tanggal 6 Januari 2020)

<sup>18</sup> Ibid.

penelitian: “*Efektivitas Kinerja Mudhin dalam Pencatatan Perkawinan di Kantor Urusan Agama Kecamatan Pasean Pamekasan*”.

Kaitannya dengan judul ini, perlu ditegaskan di awal bahwa peneliti menggunakan teori efektivitas hukum yang dicetuskan oleh Soerjono Soekanto untuk mengkaji sejauh mana efektivitas kinerja *Mudhin* dalam pencatatan perkawinan di KUA Kecamatan Pasean Pamekasan. Teori eektivitas hukum ini menguji keefektifan suatu hukum berdasarkan lima faktor yang mempengaruhi penegakan hukum, yaitu: hukum itu sendiri, faktor penegak hukum, faktor fasilitas penegakan hukum, faktor kesadaran masyarakat dan juga faktor kebudayaan di mana hukum tersebut dilaksanakan.

## **B. Fokus Penelitian**

Berdasarkan konteks penelitian tersebut di atas, maka yang menjadi fokus penelitian dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kinerja *Mudhin* dalam pencatatan perkawinan di Kantor Urusan Agama Kecamatan Pasean Pamekasan?
2. Apa saja upaya peningkatkan efektivitas kinerja *Mudhin* dalam pencatatan perkawinan di Kantor Urusan Agama Kecamatan Pasean Pamekasan?

## **C. Tujuan Penelitian**

Dengan merujuk pada fokus penelitian, maka penelitian ini bertujuan:

1. Untuk mendeskripsikan, memahami dan menganalisis kinerja *Mudhin* dalam pencatatan perkawinan di Kantor Urusan Agama Kecamatan Pasean Pamekasan.

2. Untuk mendeskripsikan, memahami dan menganalisis upaya-upaya peningkatan efektivitas kinerja *Mudhin* dalam pencatatan perkawinan di Kantor Urusan Agama Kecamatan Pasean Pamekasan

#### **D. Kegunaan Penelitian**

Penelitian ini diharapkan mempunyai nilai kegunaan atau manfaat, baik secara teoritis maupun secara praktis dengan spesifikasi sebagai berikut:

1. Bagi Institusi Pendidikan IAIN Madura

Hasil penelitian ini, diharapkan dapat: (a) memperkaya kajian praktis tentang efektivitas kinerja *Mudhin* dalam pencatatan perkawinan di KUA Kecamatan Pasean Pamekasan. (b) sebagai salah satu wujud Tri Darma Perguruan Tinggi, yakni Pendidikan, Pengabdian, dan Penelitian. (c) sebagai tolak ukur kemampuan mahasiswa dalam mempelajari, memahami teori, dan praktik metodologi penelitian. (d) sebagai tambahan perbendaharaan bacaan atau referensi keilmuan untuk kemudian dijadikan salah satu sumber kajian (bahan pustaka) di perpustakaan Pascasarjana IAIN Madura.

2. Bagi Peneliti Berikutnya

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi penambah keilmuan dan menjadi pertimbangan penelitian lebih lanjut, baik oleh peneliti sendiri maupun peneliti lain, sehingga penelitian dapat dilakukan secara berkesinambungan dan memperoleh hasil yang lebih sempurna. Selain itu penelitian ini diharapkan dapat berperan penting dalam mengungkap praktik pelaksanaan pencatatan perkawinan di kalangan masyarakat dalam skala

lokal maupun nasional.

### 3. Bagi KUA Kecamatan Pasean

Penelitian ini diharapkan dapat meningkatkan kinerja profesionalitas personalia Pembantu Pegawai Pencatat Nikah (P3N/*Mudhin*) dengan diungkapkannya serangkaian permasalahan yang terjadi dalam hal pencatatan perkawinan, sehingga tercipta admistrasi yang berkualitas di lingkungan KUA Kecamatan Pasean.

## E. Definisi Istilah

Demi terwujudnya pemahaman yang seragam mengenai penelitian ini, terdapat beberapa istilah yang dirasa perlu untuk didefinisikan. Istilah-istilah yang dimaksud adalah sebagai berikut:

1. Efektivitas di dalam kamus bahasa Indonesia berasal dari kata efektif yang berarti ada efeknya (akibatnya, pengaruhnya, manfaatnya, dapat membawa hasil, berhasil guna)<sup>19</sup> Kaitannya dengan judul penelitian ini adalah sesuatu yang memiliki pengaruh atau membawa keberhasilan dari suatu usaha atau tindakan, dalam hal ini efektivitas dapat dilihat sejauh mana *Mudhin* sebagai Pembantu Pegawai Pencatat Nikah mematuhi serta menjalankan instruksional khusus yang telah dicanangkan.
2. *Mudhin* yang dimaksud dalam penelitian ini adalah orang yang dipercayai dalam pendaftaran pernikahan di KUA Kecamatan Pasean. *Mudhin* juga membantu warga di tingkat Desa dalam hal surat-menyurat untuk

---

<sup>19</sup> Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta, Balai Pustaka, 2002), 284.

pendaftaran pernikahan juga dalam pendampingan Pegawai Pencatat Nikah yang ikut hadir dalam pelaksanaan akad pernikahan.

3. Pencatatan perkawinan adalah proses pendaftaran yang dilakukan oleh seorang yang hendak menikah terhadap Petugas Pencatat Perkawinan (PPN) di KUA Kecamatan Pasean.

Dari definisi istilah tersebut di atas, maka yang dimaksud dalam judul tesis: *“Efektivitas Kinerja Mudhin dalam Pencatatan Perkawinan di Kantor Urusan Agama Kecamatan Pasean Pamekasan”* adalah mencoba mendeskripsikan serta menganalisis kinerja *Mudhin* dalam pencatatan perkawinan di KUA Kecamatan Pasean Pamekasan yang diteropong melalui teori efektivitas hukum Soerjono Soekanto.

## **F. Penelitian Terdahulu**

Penelitian terdahulu merupakan deskripsi singkat tentang kajian atau penelitian yang pernah dilakukan oleh beberapa peneliti sebelumnya. Hal ini diperlukan dengan tujuan untuk mengetahui bahwa penelitian yang dilakukan oleh peneliti ini berbeda, bukan merupakan duplikasi dari penelitian yang mendahului. Penelitian-penelitian yang dimaksud ialah sebagai berikut:

1. Penelitian yang dilakukan oleh Ahmad Saifuddin, dengan judul penelitian: *“Pelaksanaan Tugas Pegawai Pencatat Nikah Dan Pembantu Pegawai Pencatat Nikah Menurut Keputusan Menteri Agama No 477 Tahun 2004 Tentang Pencatatan Nikah (Studi Di KUA Kecamatan Dau Kabupaten Malang)”*. Penelitian ini merupakan penelitian yuridis-empiris dengan tujuan untuk menjawab dua persoalan sebagai fokus penelitiannya, yaitu berkaitan

dengan kesesuaian dan efektifitas pelaksanaan tugas PPN dan P3N dengan Keputusan Menteri Agama No. 477 Tahun 2004 Tentang Pencatatan Perkawinan. Hasil temuan dari penelitian ini adalah bahwa pelaksanaan tugas PPN dan Pembantu PPN terdapat kendala demikian pula dengan pelaksanaan tugas PPN dan P3N yang telah diatur dalam Keputusan Menteri Agama No. 477 Tahun 2004 juga tidak mulus dan lancar dengan mengambil lokasi di KUA Kecamatan Dau sebagai bukti temuan tersebut. Hal itu dipengaruhi oleh berbagai faktor yang menjadi kendala. Dalam pelaksanaan peraturan tersebut. Kendala-kendala tersebut antara lain, yaitu: (1) kedudukan PPN yang merangkap Jabatan; (2) minimnya Pegawai secara umum di setiap KUA Kecamatan, sosial budaya masyarakat; (3) P3N yang tidak berstatus sebagai PNS dan juga adanya pasal-pasal dalam Keputusan Menteri Agama No. 477 Tahun 2004 tersebut yang membingungkan untuk difahami. Dengan tidak efektifnya pelaksanaan Keputusan Menteri Agama No. 477 Tahun 2004 tersebut maka perlu diadakan penyempurnaan-penyempurnaan terhadap KMA 477 Tahun 2004 dengan harapan nantinya bisa terlaksana dengan baik.<sup>20</sup>

2. Penelitian yang dilakukan oleh Ali Firdaus dengan judul penelitian: *“Pelaksanaan Tugas Pembantu Pegawai Pencatat Nikah Pasca Instruksi Dirjen Bimas Islam Nomor DJ.II/1 Tahun 2015 (Studi Pada KUA Kecamatan di Provinsi Lampung)”*. Penelitian ini merupakan penelitian

---

<sup>20</sup> Ahmad Saifuddin, “Pelaksanaan Tugas Pegawai Pencatat Nikah Dan Pembantu Pegawai Pencatat Nikah Menurut Keputusan Menteri Agama No 477 Tahun 2004 Tentang Pencatatan Nikah (Studi Di KUA Kecamatan Dau Kabupaten Malang), (Tesis: Universitas Muhammadiyah Malang, 2008)

yuridis-empiris dengan tujuan untuk menjawab dua persoalan sebagai fokus penelitiannya, yaitu: (1) pelaksanaan tugas Pembantu PPN pada KUA Kecamatan Natar, Padang Cermin, Tanjung Karang Pusat dan Marga Punduh pasca terbitnya Instruksi Dirjen Bimas Islam Nomor Dj.II/1 Tahun 2015; (2) implikasi Instruksi Dirjen Bimas Islam Nomor Dj.II/1 Tahun 2015 terhadap pelaksanaan pencatatan nikah di KUA Kecamatan Natar, Padang Cermin, Tanjung Karang Pusat dan Marga Punduh. Penelitian ini merupakan penelitian lapangan (*field research*). Metode penelitian yang digunakan adalah menggunakan pendekatan deskriptif-kualitatif. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa: (1) sejak ditetapkannya Instruksi Dirjen Bimas Islam Nomor Dj.II/1 Tahun 2015, Pembantu PPN yang telah berakhir masa tugasnya di KUA Kecamatan Tanjung Karang Pusat tidak lagi melaksanakan tugas-tugas Pembantu PPN. Sedangkan di KUA Kecamatan Natar, Padang Cermin dan Marga Punduh sebagian Pembantu PPN yang telah berakhir masa tugasnya masih melaksanakan tugas pencatatan nikah; (2) terbitnya Instruksi Dirjen Bimas Islam Nomor Dj.II/1 Tahun 2015 berimplikasi positif terhadap optimalisasi tugas PPN dan Penghulu dalam pencatatan nikah pada KUA Kecamatan di Provinsi Lampung.<sup>21</sup>

3. Penelitian yang dilakukan oleh Ismail dengan judul penelitian: “*Potret Kinerja Dan Pelayanan Publik Oleh Pembantu Pegawai Pencatat Nikah Di Kabupaten Tangerang: Kasus KUA Kecamatan Cikupa, Curung, Teluk Naga dan Kosambi*”. Penelitian tersebut memotret kinerja dan pelayanan

---

<sup>21</sup> Ali Firdaus, “Pelaksanaan Tugas Pembantu Pegawai Pencatat Nikah Pasca Instruksi Dirjen Bimas Islam Nomor DJ.II/1 Tahun 2015 (Studi Pada KUA Kecamatan di Provinsi Lampung)”, (Tesis: UIN Raden Intan Lampung, 2017)

publik yang dilakukan oleh Pembantu PPN di Kabupaten Tangerang. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif dengan menggunakan teknik observasi, wawancara, dan studi dokumen. Penelitian ini menyimpulkan bahwa keberadaan Pembantu PPN di Kabupaten Tangerang masih dibutuhkan, kinerjanya sudah cukup baik. Namun pelayanan yang diberikan belum memenuhi standar pelayanan publik. Sedangkan honorarium yang belum jelas menjadi salah satu hambatan yang dihadapi oleh Pembantu PPN. Namun hal tersebut ditutupi dengan kepercayaan masyarakat yang masih besar terhadap mereka, sehingga menimbulkan motivasi, iklim kerja yang kondusif dan harmonis.<sup>22</sup>

4. Penelitian yang dilakukan oleh Ilmiyati dan Uswatun hasanah, dengan judul penelitian: *“Kedudukan dan Peran Pembantu Pegawai Pencatat Nikah (P3N) dalam Urusan Pernikahan (Studi Kasus di Wilayah KUA Kecamatan Palu Selatan Kota Palu)*. Penelitian ini merupakan penelitian lapangan (*field research*) yang secara esensial membahas bagaimana kedudukan dan peran Pembantu Pegawai Pencatat Nikah (P3N) dalam urusan pernikahan di Wilayah KUA Kecamatan Palu Selatan Kota Palu. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa berdasarkan Instruksi Dirjen Bimas Islam Nomor DJ.II/I Tahun 2015 Kedudukan Pembantu Pencatat Nikah (P3N) dalam urusan pernikahan di Wilayah KUA Kecamatan Palu Selatan Kota Palu telah dihilangkan. Namun walaupun P3N sudah tidak memiliki kedudukan

---

<sup>22</sup> Ismail, "Potret Kinerja dan Pelayanan Publik Oleh Pembantu Pegawai Pencatat Nikah (P3N) di Kabupaten Tangerang: Kasus KUA Kecamatan Cikupa, Curug, Teluk Naga, dan Kosambi". Dalam Jurnal "Penamas"; Jurnal Penelitian Keagamaan dan Kemasyarakatan, Balai Penelitian dan Pengembangan Agama Jakarta Kementerian Agama RI, Vol. 28, No. 3, (Oktober-Desember 2015)

pihak KUA Kecamatan Palu Selatan tetap menjalin kerjasama karena tenaga dan perannya masih sangat dibutuhkan oleh KUA dan masyarakat. Peran Pembantu Pegawai Pencatat Nikah (P3N) dalam urusan perkawinan di wilayah KUA Kecamatan Palu Selatan Kota Palu adalah membantu memberikan informasi dan mengurus syarat administrasi nikah, mengantarkan anggota masyarakat yang hendak menikah ke KUA dan mendampingi dalam pemeriksaan nikah. Ikut dilibatkan pihak keluarga pengantin dalam rangkaian proses pernikahan untuk memimpin rangkaian kegiatan baca doa, baca barzanji, dan adat serta melaksanakan tugas dan mandat dari Kepala KUA untuk menghadiri dan memimpin prosesi pernikahan dalam kondisi tertentu.<sup>23</sup>

Dari beberapa penelitian terdahulu tersebut di atas, tentunya memiliki sisi persamaan dan perbedaannya dengan tesis ini. Adapun persamaan dan perbedaan, dapat dijelaskan dalam tabel di bawah ini:

Tabel 1  
Penelitian Terdahulu

NO.	NAMA PENELITI & JUDUL PENELITIAN	PERSAMAAN	PERBEDAAN
1.	Ahmad Saifuddin (2008) dengan judul penelitian: “Pelaksanaan Tugas Pegawai Pencatat Nikah Dan Pembantu Pegawai Pencatat Nikah Menurut Keputusan Menteri Agama No 477 Tahun 2004 Tentang Pencatatan	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sama-sama meneliti tentang pencatatan perkawinan</li> <li>▪ Penelitian yuridis-empiris atau penelitian lapangan (<i>field research</i>)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Lokus dan fokus penelitiannya berbeda</li> <li>▪ Berkaitan dengan kinerja <i>Mudhin</i> sebagai Pembantu Pencatat Nikah (P3N) dalam pencatatan</li> </ul>

<sup>23</sup> Ilmiyati dan uswatun Hasanah, “Kedudukan Dan Peran Pembantu Pegawai Pencatat Nikah (P3N) dalam Urusan Pernikahan (Studi Kasus di Wilayah KUA Kecamatan Palu Selatan Kota Palu)” dalam Jurnal “Istiqra”; Jurnal Penelitian Ilmiah LP2M IAIN Palu, Vol. 5, No. 1, (Juni 2017).

	Nikah (Studi Di KUA Kecamatan Dau Kabupaten Malang)”		<p>perkawinan serta langkah apa saja yang dilakukan oleh KUA Kecamatan Pasean dalam meningkatkan efektivitas kinerja <i>Mudhin</i> dalam pencatatan perkawinan.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pisau analisis teori efektivitas hukum Soerjono Soekanto</li> </ul>
2.	Ali Firdaus (2017) dengan judul penelitian: “Pelaksanaan Tugas Pembantu Pegawai Pencatat Nikah Pasca Instruksi Dirjen Bimas Islam Nomor DJ.II/1 Tahun 2015 (Studi Pada KUA Kecamatan di Provinsi Lampung)”	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sama-sama meneliti tentang pencatatan perkawinan</li> <li>▪ Penelitian yuridis-empiris atau penelitian lapangan (<i>field research</i>)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Lokus dan fokus penelitiannya berbeda</li> <li>▪ Berkaitan dengan kinerja <i>Mudhin</i> sebagai Pembantu Pencatat Nikah (P3N) dalam pencatatan perkawinan serta langkah apa saja yang dilakukan oleh KUA Kecamatan Pasean dalam meningkatkan efektivitas kinerja <i>Mudhin</i> dalam pencatatan perkawinan.</li> <li>▪ Pisau analisis teori efektivitas hukum Soerjono Soekanto</li> </ul>
3.	Ismail (2015) dengan judul penelitian: ”Potret Kinerja dan Pelayanan Publik Oleh Pembantu Pegawai Pencatat Nikah (P3N) di Kabupaten Tangerang: Kasus KUA	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sama-sama meneliti tentang pencatatan perkawinan</li> <li>▪ Penelitian yuridis-empiris atau penelitian lapangan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Lokus dan fokus penelitiannya berbeda</li> <li>▪ Berkaitan dengan kinerja <i>Mudhin</i> sebagai Pembantu Pencatat Nikah</li> </ul>

	Kecamatan Cikupa, Curug, Teluk Naga, dan Kosambi”	<i>(field research)</i>	(P3N) dalam pencatatan perkawinan serta langkah apa saja yang dilakukan oleh KUA Kecamatan Pasean dalam meningkatkan efektivitas kinerja <i>Mudhin</i> dalam pencatatan perkawinan. <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pisau analisis teori efektivitas hukum Soerjono Soekanto</li> </ul>
4.	Ilmiyati dan uswatun Hasanah (2017) dengan judul penelitian: “Kedudukan Dan Peran Pembantu Pegawai Pencatat Nikah (P3N) dalam Urusan Pernikahan (Studi Kasus di Wilayah KUA Kecamatan Palu Selatan Kota Palu)”	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sama-sama meneliti tentang pencatatan perkawinan</li> <li>▪ Penelitian yuridis-empiris atau penelitian lapangan (<i>field research</i>)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Lokus dan fokus penelitiannya berbeda</li> <li>▪ Berkaitan dengan kinerja <i>Mudhin</i> sebagai Pembantu Pencatat Nikah (P3N) dalam pencatatan perkawinan serta langkah apa saja yang dilakukan oleh KUA Kecamatan Pasean dalam meningkatkan efektivitas kinerja <i>Mudhin</i> dalam pencatatan perkawinan.</li> <li>▪ Pisau analisis teori efektivitas hukum Soerjono Soekanto</li> </ul>

Setelah diketahui sisi persamaan dengan perbedaan dengan penelitian yang sudah ada, maka terdapat distingsi (perbedaan) yang cukup signifikan.

Hal ini bisa dilihat dari fokus kajian penelitian ini, yaitu berkaitan dengan efektivitas kinerja *Mudhin* sebagai pembantu pegawai pencatat nikah dalam wilayah kompetensi KUA Kecamatan Pasean yang dianalisis berdasarkan teori efektivitas hukum Soerjono Soekanto.