

**PENERAPAN DISKRESI DALAM PERSYARATAN PERNIKAHAN  
DALAM TINJAUAN UU NO 30 TAHUN 2014 TENTANG ADMINISTRASI  
PEMERINTAHAN DAN KONSEP MASLAHAH NAJMUDDIN AT-THUFI**

(Study Kasus KUA Kota Batu)

**TESIS**

Diajukan untuk Memenuhi Sebagian Syarat Memperoleh Gelar Magister pada  
Program Studi Magister Al-Ahwal Al-Syakhshiyah Pascasarjana UIN Maulana  
Malik Ibrahim Malang



**OLEH :**

ULIL ABROR

NIM 220201220024

**PROGRAM MAGISTER AL-AHWAL AL-SYAKHSIYAH**

**PASCASARJANA**

**UNIVERSITAS ISLAM NEGERI**

**MAULANA MALIK IBRAHIM MALANG**

**2025**

**PENERAPAN DISKRESI DALAM PERSYARATAN PERNIKAHAN  
DALAM TINJAUAN UU NO 30 TAHUN 2014 TENTANG ADMINISTRASI  
PEMERINTAHAN DAN KONSEP MASLAHAH NAJMUDDIN AT-THUFI**

(Study Kasus KUA Kota Batu)

**TESIS**

Diajukan untuk Memenuhi Sebagian Syarat Memperoleh Gelar Magister pada  
Program Studi Magister Al-Ahwal Al-Syakhshiyah Pascasarjana UIN Maulana  
Malik Ibrahim Malang

Oleh :  
Ulil Abror  
NIM 220201220024

Dosen Pembimbing I:  
Prof. Dr. H. Saifullah, S.H. M. Hum  
NIP 196512052000031001

Dosen Pembimbing II:  
Dr. Ahmad Izzuddin M.HI  
NIP 197910122008011010



**PROGRAM MAGISTER AL-AHWAL AL-SYAKHSIYAH**

**PASCASARJANA**

**UNIVERSITAS ISLAM NEGERI**

**MAULANA MALIK IBRAHIM MALANG**

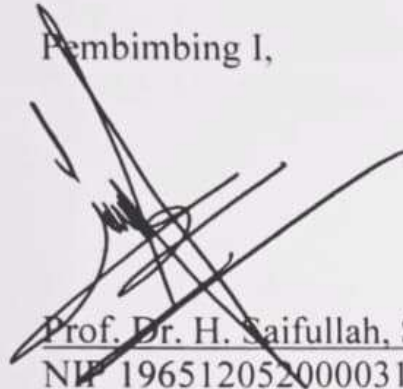
**2025**

## LEMBAR PERSETUJUAN UJIAN TESIS

Tesis dengan judul **“Penerapan Diskresi Dalam Persyaratan Pernikahan Dalam Tinjauan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan Dan Konsep Masalah Najmuddin At-Thufi”** ini telah disetujui pada Senin, 10 Januari 2025

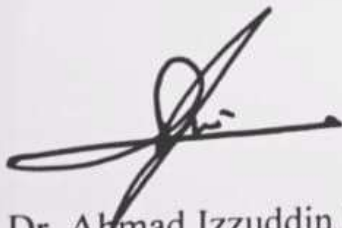
Oleh:

Pembimbing I,



Prof. Dr. H. Saifullah, S.H. M. Hum  
NIP 196512052000031001

Pembimbing II,

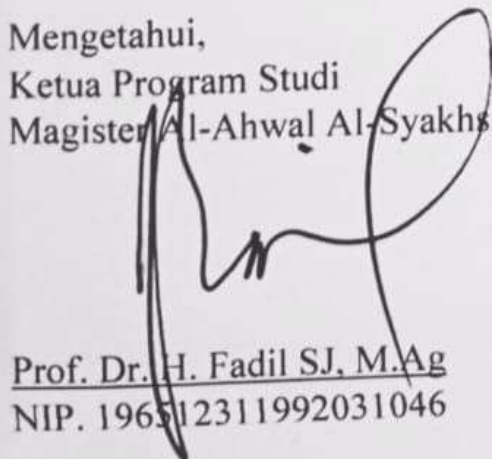


Dr. Ahmad Izzuddin M.HI  
NIP 197910122008011010

Mengetahui,

Ketua Program Studi

Magister Al-Ahwal Al-Syakhsiyyah



Prof. Dr. H. Fadil SJ, M.Ag  
NIP. 196512311992031046

## LEMBAR PENGESAHAN TESIS

Tesis dengan judul “Penerapan Diskresi Dalam Persyaratan Pernikahan Dalam Tinjauan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan Dan Konsep Masalah Najmuddin At-Thufi)” ini telah diuji dan dipertahankan di depan dewan penguji pada tanggal Rabu, 12 Maret 2025

Dewan Penguji :

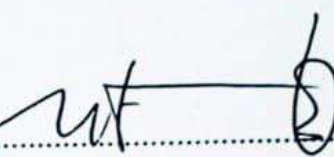
A. Prof. Dr. Fakhruddin, M.HI

NIP. 197408192000031002

(..........)  
Penguji Utama

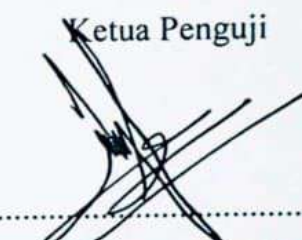
B. Dr. Musataklima, S.HI, M.SI

NIP. 198304202023211012

(..........)  
Ketua Penguji

C. Prof. Dr. H. Saifullah, S.H. M. Hum

NIP. 196512052000031001

(..........)  
Penguji/Pembimbing 1

D. Dr. Ahmad Izzuddin M.HI

NIP. 197910122008011010

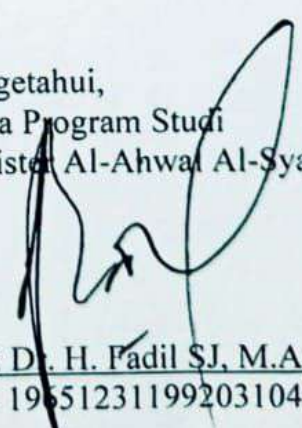
(..........)  
Sekretaris/Pembimbing 2

Mengesahkan,  
Direktur Pascasarjana



Prof. Dr. H. Wahidmurni, M.Pd  
NIP. 196903032000031002

Mengetahui,  
Ketua Program Studi  
Magister Al-Ahwal Al-Syakhsiyyah



Prof. Dr. H. Fadil SJ, M.Ag  
NIP. 19512311992031046

## LEMBAR ORISINALITAS PENELITIAN

Saya yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Ulil Abror

NIM : 220201220024

Program Studi : Magister Al-Ahwal Al-Syakhsiyyah

Judul tesis : Penerapan Diskresi Dalam Persyaratan Pernikahan Dalam Tinjauan Uu No 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan Dan Konsep Masalah Najmuddin At-Thufi (Study Kasus Kua Kota Batu)

Menyatakan bahwa tesis ini benar-benar karya saya sendiri, bukan plagiasi dari karya tulis orang lain, baik sebagian atau keseluruhan. Pendapat atau temuan penelitian orang lain yang terdapat dalam tesis ini dikutip atau dirujuk sesuai kode etik penulisan karya ilmiah. Apabila di kemudian hari ternyata tesis ini terbukti ada unsur-unsur plagiasi, maka saya bersedia untuk diproses sesuai dengan aturan yang berlaku. Demikian lembar pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya dan tanpa paksaan dari siapapun



Batu, 10 Januari 2025

Hormat Saya,

Ulil Abror

220201220024

## MOTTO

**“Semua akan berlalu, ini pun akan berlalu”**

Maka

فَإِذَا فَرَغْتَ فَانصَبْ # وَالْإِلَى رَبِّكَ فَارْغَبْ .

## KATA PENGANTAR

*Alhamdulillah*, Segala puji bagi Allah SWT yang telah memberikan rahmat, petunjuk, serta pertolongan-Nya kepada penulis, sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini dengan baik dan lancar tanpa hambatan. Sholawat serta salam senantiasa tercurah kepada junjungan kita Nabi Muhammad SAW, dengan harapan semoga penulis selalu mendapatkan limpahan rahmat dan syafaat dari doa-doa yang senantiasa dibacakan dengan istiqamah, dan diakui sebagai umat Nabi Muhammad SAW di hari kiamat nanti.

Penulis berhasil menyelesaikan skripsi ini setelah melalui upaya yang besar. Tentunya, terciptanya karya tulis yang masih jauh dari sempurna ini tidak terlepas dari dukungan dan bantuan berbagai pihak. Oleh karena itu, penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Kedua orang tua dan keluarga penulis, Bapak Hozairi dan Mama Elvi Taufiqatul Qudsy yang selalu memberikan dukungan dan memanjatkan untaian doa sepanjang waktu kepada penulis. Tanpa keridha-an darinya, tentunya penulis tidak akan mampu menyelesaikan penelitian ini dengan baik.
2. Istri tercinta penulis, Rizki Mutoharoh yang selalu menemani di setiap waktu dan kesempatan serta membantu menyelesaikan tulisan ini.
3. Semua guru-guru dan ustad ustadza penulis yang telah mengajarkan dan menyampaikan berbagai ilmu kepada penulis.

4. Prof. Dr. H. Saifullah, selaku Dosen Pembimbing I atas waktu dan arahan yang telah diberikan kepada penulis. Penulis sangat terbantu atas arahan tersebut, sehingga dapat menyelesaikan penelitian Tesis ini dengan lancar.
5. Dr. Ahmad Izzudin, M.HI. selaku Dosen Pembimbing II atas waktu dan arahan yang telah diberikan kepada penulis. Penulis sangat terbantu atas arahan tersebut, sehingga dapat menyelesaikan penelitian Tesis ini dengan baik.
6. Dr. H. Fadil SJ, M.Ag, selaku Ketua Program Studi Magister Al-Ahwal Al-Syakhshiyyah Pascasarjana Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.
7. Segenap Dosen Magister Al-Ahwal Al-Syakhshiyyah UIN Maulana Malik Ibrahim Malang yang telah memberikan pengajaran kepada kami. Semua materi yang telah diajarkan selama masa perkuliahan, tentunya merupakan materi yang memiliki bobot dan muatan yang sangat bermanfaat.
8. Prof. Dr. H. Zainuddin, M.A, selaku Rektor Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.
9. Prof. Dr. H. Wahidmurni, M.Pd, selaku Direktur Pascasarjana Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.
10. Seluruh teman-teman seperjuangan penulis di kelas A, Magister Al Ahwal Al Syakhshiyyah Pascasarjana UIN Maulana Malik Ibrahim Malang.



11. Keluarga Besar Kementerian Agama Kota Batu, khususnya KUA Kec.

Junrejo, KUA Kec. Batu dan KUA Kec. Bumiaji

12. Rekan-rekan awardee LPDP khususnya keluarga PK 202 Uwa Nandana

13. Terakhir namun bukan akhir, penulis ingin menyampaikan terimakasih

kepada Lembaga Pengelola Dana Pendidikan (LPDP) RI dan keluarga

besar LPDP karena diberi kesempatan menjadi bagian dari kumpulan

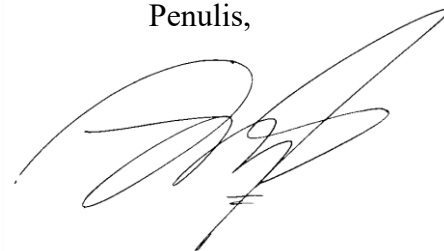
orang-orang terpilih di Indonesia yang tergabung sebagai awardee LPDP

RI.

Dengan selesainya penelitian tesis ini, semoga dapat memberikan manfaat bagi siapa saja yang membacanya, meskipun pada dasarnya penelitian ini masih jauh dari sempurna dan memerlukan perbaikan serta penyempurnaan dari berbagai sisi dan aspek. Hal ini bertujuan agar penelitian ini dapat menjadi karya yang lebih komprehensif serta memberikan kontribusi akademik bagi kalangan akademisi dan masyarakat Indonesia.

Malang, 10 Januari 2025

Penulis,



Ulil Abror

NIM. 220201220024

## PEDOMAN TRANSLITERASI

### 1. Ketentuan Umum

Transliterasi adalah pemindah alihan tulisan Arab ke dalam tulisan Indonesia (Latin), bukan terjemahan Bahasa Arab ke dalam Bahasa Indonesia. Termasuk dalam kategori ini ialah nama Arab dari bangsa Arab. Sedangkan nama Arab dari bangsa selain Arab ditulis sebagaimana ejaan bahasa nasionalnya, atau sebagaimana yang tertulis dalam buku yang menjadi rujukan. Penulisan judul buku dalam footnote maupun datar pustaka tetap menggunakan ketentuan transliterasi. Transliterasi yang digunakan Pascasarjana UIN Maulana Malik Ibrahim Malang adalah menggunakan model *Library of Congress* (LC) Amerika, sebagai berikut:

### 2. Konsonan

| Arab | Latin | Arab | Latin |
|------|-------|------|-------|
| ا    | `     | ط    | th    |
| ب    | B     | ظ    | zh    |
| ت    | T     | ع    | ‘     |
| ث    | Ts    | غ    | gh    |
| ج    | J     | ف    | f     |

|   |    |   |   |
|---|----|---|---|
| ح | H  | ق | q |
| خ | Kh | ك | k |
| د | D  | ل | l |
| ذ | Dz | م | m |
| ر | R  | ن | n |
| ز | Z  | و | W |
| س | S  | ه | h |
| ش | Sy | ء | ‘ |
| ص | Sh | ي | y |
| ض | D  |   |   |

Hamzah (ء) yang sering dilambangkan dengan alif, apabila terletak di awal kata maka dalam transliterasinya mengikuti vokalnya, tidak dilambangkan, namun apabila terletak di tengah atau akhir kata, maka

dilambangkan dengan tanda koma di atas (’), berbalik dengan koma (‘) untuk pengganti lambang “ع”.

### 3. Vokal, Panjang, dan Diftong

Setiap penulisan Bahasa Arab dalam bentuk tulisan vokal fathah ditulis dengan “a”, kasrah dengan “i”, dhammah dengan “u”, sedangkan bacaan panjang masing-masing ditulis dengan cara berikut:

| Arab | Latin     | Arab  | Latin |
|------|-----------|-------|-------|
| آ    | a panjang | أَوْ  | aw    |
| إِي  | i panjang | أَيَّ | ay    |
| أُ   | u panjang |       |       |

Vokal panjang (a) = â قال menjadi Qâla

Vokal panjang (i) = î قيل menjadi Qîla

Vokal panjang (u) = û دون menjadi Dûna

Khusus untuk bacaan ya’ nisbat, maka ditulis dengan “ î ”. Adapun suara diftong, wawu dan ya’ setelah fathah ditulis dengan “aw” dan “ay”.

## DAFTAR ISI

|                                      |      |
|--------------------------------------|------|
| HALAMAN JUDUL.....                   | i    |
| LEMBAR PERSETUJUAN UJIAN TESIS ..... | ii   |
| LEMBAR PENGESAHAN TESIS.....         | iii  |
| LEMBAR ORISINALITAS TESIS.....       | iv   |
| MOTTO .....                          | v    |
| KATA PENGANTAR .....                 | vi   |
| PEDOMAN TRANSLITERASI.....           | ix   |
| DAFTAR ISI.....                      | xii  |
| DAFTAR TABEL.....                    | xv   |
| ABSTRAK .....                        | xv   |
| ABSTRACT.....                        | xvi  |
| مستخلص البحث.....                    | xvii |
| BAB 1 PENDAHULUAN .....              | 1    |
| A. Latar Belakang .....              | 1    |
| B. Batasan Masalah.....              | 5    |
| C. Rumusan Masalah .....             | 5    |
| D. Tujuan Penelitian .....           | 5    |
| E. Manfaat Penelitian .....          | 6    |
| F. Penelitian Terdahulu .....        | 7    |
| G. Definisi Operasional.....         | 23   |
| H. Sistematika Penulisan .....       | 25   |

|                                                                                                                                                                        |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| BAB II KAJIAN PUSTAKA .....                                                                                                                                            | 29  |
| A. KUA Sebagai Instansi Pencatat Pernikahan .....                                                                                                                      | 29  |
| B. PMA No 30 Tahun 2024 Tentang Pencatatan Pernikahan Sebagai Dasar<br>Hukum Persyaratan Pernikahan .....                                                              | 35  |
| C. Diskresi Dalam Linimasa Sejarah .....                                                                                                                               | 37  |
| D. Diskresi Dalam Penjelasan Para Tokoh .....                                                                                                                          | 40  |
| E. Diskresi Dalam UU No 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi<br>Pemerintahan.....                                                                                        | 44  |
| F. Konsep Maslaha Najmudin At Thufi .....                                                                                                                              | 45  |
| G. Pemikiran Tentang Maslahat Menurut as-Syatibi.....                                                                                                                  | 51  |
| H. Perbandingan Antara Pemikiran at-Thufi dan as-Syatibi.....                                                                                                          | 59  |
| I. Kerangka Berpikir.....                                                                                                                                              | 63  |
| BAB III METODE PENELITIAN.....                                                                                                                                         | 65  |
| A. Jenis Penelitian.....                                                                                                                                               | 65  |
| B. Pendekatan Penelitian .....                                                                                                                                         | 66  |
| C. Kehadiran Peneliti.....                                                                                                                                             | 67  |
| D. Lokus Penelitian.....                                                                                                                                               | 67  |
| E. Sumber Data.....                                                                                                                                                    | 67  |
| F. Metode Pengumpulan Data .....                                                                                                                                       | 68  |
| G. Metode Pengolahan Data .....                                                                                                                                        | 71  |
| H. Metode Keabsahan Data .....                                                                                                                                         | 73  |
| BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....                                                                                                                           | 75  |
| A. Lokasi Penelitian.....                                                                                                                                              | 75  |
| B. Penerapan Diskresi di Semua KUA Se Kota Batu.....                                                                                                                   | 78  |
| C. Penerapan Diskresi di Semua KUA Se Kota Batu Dalam Tinjauan UU<br>No 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan Konsep<br>Maslaha Najmuddin At Thufi ..... | 91  |
| BAB V KESIMPULAN DAN SARAN.....                                                                                                                                        | 135 |

|                           |     |
|---------------------------|-----|
| A. Kesimpulan .....       | 135 |
| B. Saran.....             | 136 |
| DAFTAR PUSTAKA .....      | 137 |
| LAMPIRAN.....             | 145 |
| APRESIASI PENULIS .....   | 151 |
| DAFTAR RIWAYAT HIDUP..... | 153 |

## DAFTAR TABEL

|                                            |    |
|--------------------------------------------|----|
| 1. Table Penelitian Terdahulu .....        | 23 |
| 2. Tabel Data Informan .....               | 58 |
| 3. Diskresi di KUA Kecamatan Batu .....    | 70 |
| 4. Diskresi di KUA Kecamatan Bumiaji.....  | 74 |
| 5. Diskresi di KUA Kecamatan Junrejo ..... | 78 |



## ABSTRAK

Ulil Abror, NIM 220201220024, 2024. **Analisis Yuridis Penerapan Diskresi Dalam Persyaratan Pernikahan Dalam Tinjauan Uu No 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan Dan Konsep Masalah Najmuddin At-Thufi (Studi Kasus KUA se Kota Batu).** Tesis, Program Studi Al-Ahwal Al-Syakhsiyyah Pascasarjana Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang, Pembimbing : (I) Prof. Dr. H. Saifullah, S.H. M. Hum, (II) Dr. Ahmad Izzuddin M.HI.

---

**Kata Kunci : Diskresi, Masalah, Persyaratan Pernikahan, Administrasi Pemerintahan, Najmudin Al-Thufi**

Diskresi merupakan kewenangan pejabat publik untuk mengambil keputusan atau tindakan berdasarkan pertimbangan tertentu dalam situasi yang tidak diatur secara tegas oleh hukum. Dalam konteks persyaratan pernikahan terdapat beberapa diskresi yang dilakukan oleh Kepala KUA. Argumentasinya untuk kemaslahatan bersama. Disisi lain, hal ini memberikan ketidakpastian terhadap persyaratan pernikahan yang sudah diatur dalam PMA No 30 Tahun 2024 tentang Pencatatan Pernikahan, sehingga tidak jarang diskresi tersebut menimbulkan ketidaknyamanan untuk masyarakat.

Adapun tujuan penelitian ini yaitu, *pertama* untuk menjabarkan penerapan diskresi dalam konteks pendaftaran pernikahan disemua KUA di Kota Batu. Dan yang *Kedua* menganalisis penerapan diskresi tersebut dalam perspektif UU No 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan konsep masalah Najmudin Al-Thufi. Penelitian termasuk jenis penelitian empiris dengan menggunakan pendekatan undang-undang (*state approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*). Teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara observasi, wawancara mendalam, dan dokumentasi. Dengan metode analisis Miles dan Huberman yang menekankan pada proses analisis data yang sistematis dan terstruktur.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa, penerapan diskresi di KUA se Kota batu terbagi menjadi dua tipe, pertama penambahan pada persyaratan administrasi pendaftaran pernikahan dan yang kedua penerapan kebijakan tertentu dalam kasus tertentu. Kemudian hasil temuan kedua yaitu, baik penambahan pada persyaratan administrasi ataupun penerapan kebijakan tertentu dalam kasus tertentu tidak semua dibenarkan dalam sudut pandang UU No 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan konsep masalah Najmudin Al-Thufi, tetapi tidak semua diskresi tersebut menyalahi konsep diskresi dalam UU No 30 Tahun 2014 dan nalar makro masalah Najmudin Al-Thufi.

## ABSTRACT

Ulil Abror, NIM 220201220024, 2024. **\*\*Juridical Analysis of the Application of Discretion in Marriage Requirements from the Perspective of Law No. 30 of 2014 on Government Administration and the Concept of Maslahah by Najmuddin At-Thufi (Case Study of KUA in Batu City).** Thesis, Al-Ahwal Al-Syakhshiyyah Master's Study Program. Postgraduate at Maulana Malik Ibrahim State Islamic University Malang. Supervisor: (I) Prof. Dr. H. Saifullah, S.H. M. Hum, (II) Dr. Ahmad Izzuddin M.HI

---

**Keywords: Discretion; Maslahah (Public Welfare or Common Good); Marriage Requirements; Government Administration; Najmuddin al-Thufi**

Discretion is the authority granted to public officials to make decisions or take actions based on specific considerations in situations not explicitly regulated by law. In the context of marriage requirements, certain discretionary decisions are made by the Head of the Office of Religious Affairs (KUA). These are often justified on the grounds of *maslahah*—the common good. However, this practice introduces a degree of uncertainty regarding the marriage requirements already stipulated in Minister of Religious Affairs Regulation (PMA) No. 30 of 2024 on Marriage Registration. As a result, such discretion can sometimes lead to discomfort or confusion among the public.

This study aims, first, to describe the implementation of discretion in the context of marriage registration across all Offices of Religious Affairs (KUA) in Batu City. Second, it seeks to analyze the application of such discretion through the lens of Law No. 30 of 2014 on Government Administration and the concept of *maslahah* as articulated by Najmuddin al-Thufi. This is an empirical legal study, employing both a statutory approach and a case approach. Data collection techniques include observation, in-depth interviews, and document analysis. The data is analyzed using the Miles and Huberman model, which emphasizes a systematic and structured process involving data reduction, data display, and conclusion drawing/verification.

The research findings indicate that the exercise of discretion at the Offices of Religious Affairs (KUA) throughout Batu City falls into two categories: first, the addition of administrative requirements for marriage registration; and second, the implementation of specific policies in particular cases. The second key finding reveals that not all instances of added administrative requirements or case-specific policies are justified from the perspective of Law No. 30 of 2014 on Government Administration and the concept of *maslahah* as proposed by Najmuddin al-Thufi. However, not all discretionary actions contradict the principles of discretion outlined in the law or the broader reasoning of al-Thufi's *maslahah* framework

## مستخلص البحث

أولى الأبرار، الرقم الجامعي ٢٤ ٢٢٠٢٠١٢٢٠٠، ٢٠٢٤. التحليل القانوني لتطبيق السلطة التقديرية في شروط الزواج من منظور القانون رقم 30 لسنة 2014 بشأن الإدارة الحكومية ومفهوم المصلحة عند نجم الدين الطوفي (دراسة حالة في مكاتب الشؤون الدينية بمدينة باتو). رسالة ماجستير، برنامج الدراسات العليا في الأحوال الشخصية، جامعة مولانا مالك إبراهيم الإسلامية الحكومية مالانج. المشرفون: (١) الأستاذ الدكتور ح. سيف الله الماجستير ، (٢) الدكتور أحمد عز الدين الماجستير

**الكلمات المفتاحية :** السلطة التقديرية، المصلحة، شروط الزواج، الإدارة الحكومية، نجم الدين الطوفي

السلطة التقديرية هي صلاحية يتمتع بها المسؤولون العموميون لاتخاذ القرارات أو الإجراءات بناءً على اعتبارات معينة في حالات لا ينص عليها القانون بشكل صريح. وفي سياق شروط الزواج، يقوم رؤساء مكاتب الشؤون الدينية ببعض الإجراءات التقديرية. ويُبرر ذلك بحجة تحقيق المصلحة العامة. ومع ذلك، فإن هذا الأمر يؤدي من جهة أخرى إلى حالة من عدم اليقين فيما يتعلق بشروط الزواج التي تم تنظيمها في اللائحة الوزارية رقم 30 لعام 2024 بشأن تسجيل الزواج، مما يسبب في بعض الأحيان شعوراً بعدم الارتياح لدى المجتمع. أما أهداف هذا البحث فهي: أولاً، توضيح تطبيق السلطة التقديرية في سياق تسجيل الزواج في جميع مكاتب الشؤون الدينية بمدينة باتو. وثانياً، تحليل تطبيق هذه السلطة التقديرية من منظور القانون رقم 30 لسنة 2014 بشأن الإدارة الحكومية ومفهوم المصلحة عند نجم الدين الطوفي. يُعتبر هذا البحث من نوع البحوث التجريبية باستخدام منهج المقاربة القانونية (State Approach) ومنهج دراسة الحالة (Case Approach). وتم جمع البيانات من خلال الملاحظة، والمقابلات المتعمقة، والتوثيق. وقد استُخدم في تحليل البيانات منهج "مايلز وهويرمان" الذي يركز على عملية تحليل البيانات بشكل منهجي ومنظم.

أظهرت نتائج البحث أن تطبيق السلطة التقديرية في مكاتب الشؤون الدينية بمدينة باتو ينقسم إلى نوعين: الأول هو إضافة متطلبات إدارية لتسجيل الزواج، والثاني هو تنفيذ سياسات معينة في حالات محددة. أما النتائج الثانية، فقد تبين أن الإضافات على المتطلبات الإدارية أو تطبيق السياسات المحددة في بعض الحالات ليست جميعها مبررة من منظور القانون رقم 30 لسنة 2014 بشأن الإدارة الحكومية ومفهوم المصلحة عند نجم الدين الطوفي. ومع ذلك، فإن بعض هذه السلطات التقديرية لا تتخالف مفهوم السلطة التقديرية في القانون رقم 30 لسنة 2014 ولا تعارض التفكير العام للمصلحة كما يراها نجم الدين الطوفي..

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Pernikahan merupakan salah satu peristiwa penting sekaligus istimewa dalam kehidupan manusia yang tidak hanya berkaitan dengan aspek pribadi dan keagamaan, tetapi juga diatur oleh hukum dan administrasi negara.<sup>1</sup> Di Indonesia, pernikahan umat Islam secara resmi dicatatkan dan dikelola oleh Kantor Urusan Agama ( KUA), yang berada di bawah Kementerian Agama. KUA memiliki peran penting dalam proses administrasi pernikahan, termasuk verifikasi dan penerapan persyaratan pernikahan yang telah ditetapkan oleh undang-undang. Tugas dan tanggung jawab KUA ini mencakup berbagai aspek, mulai dari pencatatan pernikahan, penerbitan surat nikah, hingga pemberian nasihat pernikahan. Semua ini dilakukan untuk memastikan bahwa pernikahan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan hukum agama dan negara.

Namun, dalam pelaksanaannya, sering kali terdapat situasi yang tidak dapat diselesaikan hanya berdasarkan peraturan yang ada, sehingga diperlukan kebijaksanaan berupa kebijakan-kebijakan oleh kepala KUA yang tidak sepenuhnya sesuai dengan aturan baku, atau yang dikenal dengan istilah diskresi. Diskresi ini mengacu pada kewenangan pejabat untuk mengambil keputusan dalam situasi di mana peraturan tidak mengakomodir atau tidak secara spesifik mengatur atau juga tidak dapat diterapkan dengan tegas. Hal ini

---

<sup>1</sup> Halil Khusairi, “Kompleksitas Kawin Siri: Antara Hukum Islam Dan Undang-Undang Perkawinan Di Indonesia,” *Jurnal Hukum dan Ekonomi Islam*, Vol. 21 No. 1 (2022): 165.

biasanya dilakukan untuk mengatasi permasalahan yang bersifat unik dan kontekstual, sehingga solusi yang diambil dapat memungkinkan lebih tepat sasaran dan adil. Meski demikian, penggunaan diskresi harus dilaksanakan secara hati-hati agar tidak menimbulkan kesalahpahaman atau bahkan penyalahgunaan wewenang.<sup>2</sup>

Dalam konteks hukum Indonesia, diskresi diatur secara lebih terperinci dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Undang-undang ini memberikan dasar hukum bagi pejabat pemerintah untuk menerapkan diskresi dalam situasi tertentu,<sup>3</sup> tetapi dengan syarat bahwa penerapan tersebut harus berdasarkan prinsip-prinsip umum pemerintahan yang baik, termasuk legalitas, kepastian hukum, dan tidak adanya konflik kepentingan. Pejabat yang menggunakan diskresi juga diwajibkan untuk mempertanggungjawabkan keputusannya, baik secara moral maupun administratif. Oleh karena itu, penerapan diskresi harus dilakukan secara proporsional dan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Di Kota Batu, yang memiliki beberapa KUA, kemungkinan besar terdapat variasi dalam penerapan diskresi terkait persyaratan pernikahan. Hal ini dapat disebabkan oleh berbagai faktor, termasuk perbedaan interpretasi terhadap peraturan yang ada, kondisi sosial-budaya setempat, atau pertimbangan-pertimbangan khusus lainnya. Misalnya, dalam hal di mana salah

---

<sup>2</sup> M. Ikbar Andi Endang, "Diskresi dan Tanggung Jawab Pejabat Pemerintahan Menurut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan," *Jurnal Hukum Peratun*, Volume 1 Nomor 2, (Agustus 2018): 223.

<sup>3</sup> Wijaya, "Kewenangan Diskresi Mengenai Peluang Sikap Tindak Administrasi Negara Dalam Perberdayaan Hukum Progresif," *Masalah-Masalah Hukum*, Jilid 49 No.2, (April 2020): 148.

satu pihak memerlukan keringanan atau kelonggaran dalam melengkapi persyaratan administratif, kepala KUA mungkin menggunakan diskresi untuk menentukan apakah pernikahan tersebut dapat dilangsungkan atau harus ditunda. Dalam beberapa kasus, situasi-situasi tertentu yang melibatkan faktor sosial-ekonomi, kesehatan, atau keagamaan juga dapat mempengaruhi keputusan pejabat KUA dalam menerapkan persyaratan pernikahan. Sebagai contoh, dari sesuatu yang penulis anggap diskresi adalah menyerahkan kutipan akta perceraian yang asli bagi mereka yang berstatus janda atau duda cerai beserta fotokopi akta cerai yang sudah dilegalisir oleh instansi yang mengeluarkannya, karena nantinya kutipan akta perceraian tersebut akan diganti dengan kutipan akta pernikahan yang baru. Landasan hukum aturan untuk menyerahkan akta cerai asli bagi duda atau janda yang ingin menikah lagi, tercantum dalam PMA No 30 Tahun 2024 tepatnya pada bagian kedua tentang persyaratan administratif.

Namun syarat tambahan berupa fotokopi akta cerai yang telah dilegalisir ini tidak ada aturan yang secara tegas mengharuskannya, sehingga hal ini memunculkan pertanyaan dan perbedaan pemahaman di beberapa calon pengantin. Meskipun demikian, aturan legalisir akta cerai ini tidak serta merta muncul, seperti yang dikatakan Pak Arif (Kepala KUA Kec. Junrejo) menurutnya aturan ini muncul untuk meminimalisir pemalsuan akta cerai. Selaras dengan pernyataan Pak Arif kasus pemalsuan akta cerai memang marak terjadi, sebagaimana berita-berita yang beredar dalam media online dengan tajuk seperti “Ketua PA Soreang Berikan Siaran Pers Terkait Jual Beli

Akta Cerai”<sup>4</sup>, “Antisipasi Maraknya Pemalsuan Akta Cerai KPA Sorong Melakukan Koordinasi Dengan Kepala KUA Mayamuk”<sup>5</sup>, “Ketika Saya Minta Legalisir, Akta Cerai Ini Justru Dinyatakan Palsu”<sup>6</sup>, “Heboh, Ada Akta Cerai Palsu di PA Muara Tebo”<sup>7</sup>.

Penerapan diskresi di KUA se-Kota Batu penting untuk ditinjau secara yuridis, terutama dalam kerangka Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Hal ini dikarenakan adanya potensi benturan antara kebutuhan fleksibilitas dalam pelayanan publik dengan keharusan untuk mematuhi aturan hukum yang berlaku. Analisis ini juga penting untuk memastikan bahwa penerapan diskresi oleh Kepala KUA telah sesuai dengan prinsip-prinsip hukum administrasi negara, yaitu keadilan, keterbukaan, dan kepastian hukum. Selain itu, penelitian ini juga penting karena bertujuan untuk mengidentifikasi potensi permasalahan atau inkonsistensi dalam penerapan diskresi di KUA se-Kota Batu.

Penggunaan diskresi yang tepat dapat membantu menyelesaikan permasalahan yang mungkin tidak dapat diselesaikan hanya dengan menerapkan peraturan secara kaku. Namun, jika diskresi diterapkan secara tidak tepat atau tidak proporsional, hal ini dapat menimbulkan ketidakpastian hukum, penyalahgunaan wewenang, atau bahkan konflik di masyarakat.

---

<sup>4</sup> <https://pa-sorang.go.id/berita/berita-terkini/viral-akta-cerai-palsu-dijual-belian-siaran-pers>, diakses 15 Mei 2024

<sup>5</sup> <https://www.pa-sorong.go.id/2023/07/05/antisipasi-maraknya-pemalsuan-akta-cerai-kpa-sorong>, diakses 15 Mei 2024

<sup>6</sup> <https://regional.kompas.com/read/2018/01/18/11504861/ketika-saya-minta-legalisir>, diakses 15 Mei 2024

<sup>7</sup> <https://pta-jambi.go.id/2013-03-20-16-53-43/tatacara-layanan-informasi/cara-memperoleh-informasi/24>, diakses 15 Mei 2014

## **B. Batasan Masalah**

Dalam penelitian ini, peneliti membatasi isu hukum yang diteliti hanya pada fungsi KUA sebagai institusi pelaksana dan pencatat pernikahan khususnya dalam hal penambahan persyaratan pendaftaran nikah yang ditetapkan oleh pejabat publik (Kepala KUA) yang harus dilengkapi masyarakat ketika ingin mendaftar nikah di KUA yang berada di wilayah Kota Batu. Kemudian penambahan persyaratan pendaftaran nikah ini dianalisis penggunaannya dengan sudut pandang UU No 14 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, serta dengan konsep nalar makro masalah mursalah versi Imam Najmudin Al-Thufi.

## **C. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana penerapan diskresi oleh KUA di Kota Batu dalam konteks pendaftaran pernikahan ?
2. Bagaimana tinjauan UU No 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan serta masalah perspektif Imam Najmudin Al-Thufi menilai diskresi tersebut ?

## **D. Tujuan Penelitian**

1. Mencari dan menjabarkan diskresi yang ditetapkan oleh KUA se Kota Batu dalam konteks pendaftaran pernikahan .
2. Menganalisis serta menjabarkan penilaian UU No 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan maslaha perspektif Imam



Najmudin Al-Thufi terhadap diskresi tersebut.

## **E. Manfaat Penelitian**

Adapun beberapa manfaat yang dapat diambil dari penelitian ini adalah dapat bermanfaat bagi beberapa pihak, antara lain:

### **1. Manfaat Teoritis**

Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan bisa memberikan kontribusi pengetahuan dan wawasan baru berkaitan dengan diskresi khususnya dalam tahap penggunaan dan penerapannya.. Penelitian ini diharapkan juga dapat memberikan manfaat berupa perluasan keilmuan serta pemahaman dan referensi bagi bidang keilmuan khususnya untuk program studi Al-Ahwal Al-Syakhsiyyah, Harapannya, penelitian ini dapat menyumbangkan pengetahuan tambahan, menjadi sumber referensi yang bermanfaat, serta menjadi landasan untuk penelitian lainnya yang terkait dengan tema serupa.

### **2. Manfaat Praktis**

Secara praktis hasil penelitian ini, bisa bermanfaat bagi :

#### **a. Praktisi dibidang munakahat.**

Dapat memberikan informasi yang menjabarkan apa saja penambahan aturan-aturan dalam pendaftaran nikah di KUA se Kota.

#### **b. Bagi peneliti selanjutnya**

Dapat menjadi salah satu sumber referensi bagi orang-orang setelah peneliti ketika ingin melakukan penelitian dengan obyek atau subyek

yang sama.

c. Bagi masyarakat

Dapat memberikan informasi kepada masyarakat tentang persyaratan tambahan yang diperlukan ketika ingin mendaftar nikah di KUA se Kota

d. Bagi Pihak KUA

Dapat memberikan gambaran informasi khususnya ketika ingin mengambil kebijakan, sehingga terhindar dari kemungkinan melakukan *abuse of power*.

## F. Penelitian Terdahulu

Adanya penelitian terdahulu dan orisinalitas penelitian dalam sebuah karya ilmiah bertujuan untuk menampilkan distingsi antar penelitian yakni, agar tidak terjadi kesamaan antara penelitian yang terdahulu, sehingga perlu menghadirkan hasil penelitian oleh beberapa peneliti lain namun fokus kajiannya berbeda, antara lain:

1. Jurnal yang ditulis oleh Evi Purnamawati dan Hijawati dengan judul, ”*Freies Ermessen Dalam Pemerintahan Indonesia*”

Ringkasan : Artikel *freies ermessen* adalah suatu kebebasan yang diberikan kepada administrasi negara untuk bertindak atas inisiatif dan kebijakan sendiri dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan. Konsep ini memungkinkan pejabat pemerintahan untuk mengambil keputusan yang tidak terikat oleh peraturan perundang-undangan, namun harus tetap memperhatikan asas-asas umum pemerintahan yang baik. *Freies*

*ermessen* diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan sebagai "diskresi" yang dapat dilakukan oleh pejabat pemerintahan yang berwenang.

Dalam pelaksanaannya, *freies ermessen* harus diawasi oleh lembaga kontrol untuk mencegah penyalahgunaan wewenang dan tindakan sewenang-wenang. Kontrol yudisial, kontrol politik, dan kontrol administratif dapat digunakan untuk mengawasi pelaksanaan *freies ermessen*. Dengan demikian, *freies ermessen* dapat menjadi alat yang efektif untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pemerintahan, namun harus tetap diawasi untuk mencegah penyalahgunaan wewenang. *Freies ermessen* merupakan suatu konsep yang memungkinkan pejabat pemerintahan untuk bertindak atas inisiatif dan kebijakan sendiri dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan, namun harus tetap diawasi oleh lembaga kontrol untuk mencegah penyalahgunaan wewenang dan tindakan sewenang-wenang. Dengan demikian, *freies ermessen* dapat menjadi alat yang efektif untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pemerintahan, namun harus tetap diawasi untuk mencegah penyalahgunaan wewenang.<sup>8</sup>

2. Jurnal yang ditulis oleh Nehru Asyikin, dengan judul “ *Freies Ermessen Sebagai Tindakan Atau Keputusan Pemerintah Ditinjau Dari Pengujiannya*”, Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif, yaitu penelitian yang berfokus pada analisis norma-norma

---

<sup>8</sup> Evi Purnamawati dan Hijawati, “Freies Ermessen Dalam Pemerintahan Indonesia,” Volume 20 Nomor 1, (Januari 2022)

hukum yang berlaku. Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menganalisis peraturan perundang-undangan yang terkait dengan *freies ermesen*. Pendekatan konseptual digunakan untuk menganalisis konsep *freies ermesen* dan hubungannya dengan pemerintahan Indonesia.

Ringkasan : *freies ermesen* adalah suatu kebebasan yang diberikan kepada administrasi negara untuk bertindak atas inisiatif dan kebijakan sendiri dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan. Konsep ini memungkinkan pejabat pemerintahan untuk mengambil keputusan yang tidak terikat oleh peraturan perundang-undangan, namun harus tetap memperhatikan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Dalam pelaksanaannya, *freies ermesen* harus diawasi oleh lembaga kontrol untuk mencegah penyalahgunaan wewenang dan tindakan sewenang-wenang. Kontrol yudisial, kontrol politik, dan kontrol administratif dapat digunakan untuk mengawasi pelaksanaan *freies ermesen*. Dengan demikian, *freies ermesen* dapat menjadi alat yang efektif untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pemerintahan.

Kesimpulan *freies ermesen* merupakan suatu konsep yang memungkinkan pejabat pemerintahan untuk bertindak atas inisiatif dan kebijakan sendiri dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan, namun harus tetap diawasi oleh lembaga kontrol untuk mencegah penyalahgunaan wewenang dan tindakan sewenang-wenang. Dengan demikian, *freies ermesen* dapat menjadi alat yang efektif untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pemerintahan, namun harus tetap diawasi untuk mencegah

penyalahgunaan wewenang<sup>9</sup>

3. Jurnal yang ditulis oleh Dyah Adriantini Sintha Dewi dengan judul “*Pendayagunaan Freies Ermessen Pejabat Pemerintahan Dalam Konsep Negara Kesejahteraan*”. Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif, yaitu penelitian yang berfokus pada analisis norma-norma hukum yang berlaku. Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menganalisis peraturan perundang-undangan yang terkait dengan *freies ermessen*. Pendekatan konseptual digunakan untuk menganalisis konsep *freies ermessen* dan hubungannya dengan pemerintahan Indonesia.. Ringkasan : *freies ermessen* adalah suatu kebebasan yang diberikan kepada administrasi negara untuk bertindak atas inisiatif dan kebijakan sendiri dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan. Konsep ini memungkinkan pejabat pemerintahan untuk mengambil keputusan yang tidak terikat oleh peraturan perundang-undangan, namun harus tetap memperhatikan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Dalam pelaksanaannya, *freies ermessen* harus diawasi oleh lembaga kontrol untuk mencegah penyalahgunaan wewenang dan tindakan sewenang-wenang. Kontrol yudisial, kontrol politik, dan kontrol administratif dapat digunakan untuk mengawasi pelaksanaan *freies ermessen*. Dengan demikian, *freies ermessen* dapat menjadi alat yang efektif untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pemerintahan.

Kesimpulan *freies ermessen* merupakan suatu konsep yang

---

<sup>9</sup> Nehru Asyikin, “Freies Ermessen Sebagai Tindakan Atau Keputusan Pemerintah Ditinjau Dari Pengujiannya,” *Diversi Jurnal Hukum*, Volume 5 Nomor 2 (Desember 2019): DOI: 10.32503

memungkinkan pejabat pemerintahan untuk bertindak atas inisiatif dan kebijakan sendiri dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan, namun harus tetap diawasi oleh lembaga kontrol untuk mencegah penyalahgunaan wewenang dan tindakan sewenang-wenang. Dengan demikian, *freies ermessen* dapat menjadi alat yang efektif untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pemerintahan, namun harus tetap diawasi untuk mencegah penyalahgunaan wewenang.<sup>10</sup>

4. Jurnal yang ditulis oleh Mohamad Fasyehhudin, dengan judul "*Akibat Freies Ermessen Dalam Tindakan Nyata Di Pemerintah Daerah*". Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif, yaitu penelitian yang berfokus pada analisis norma-norma hukum yang berlaku. Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menganalisis peraturan perundang-undangan yang terkait dengan *freies ermessen*. Pendekatan konseptual digunakan untuk menganalisis konsep *freies ermessen* dan hubungannya dengan pemerintahan Indonesia. Ringkasan : *freies ermessen* adalah suatu kebebasan yang diberikan kepada administrasi negara untuk bertindak atas inisiatif dan kebijakan sendiri dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan. Konsep ini memungkinkan pejabat pemerintahan untuk mengambil keputusan yang tidak terikat oleh peraturan perundang-undangan, namun harus tetap memperhatikan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Dalam pelaksanaannya, *freies ermessen* harus diawasi oleh lembaga

---

<sup>10</sup> Dyah Adriantini Sintha Dewi, "Pendayagunaan Freies Ermessen Pejabat Pemerintahan Dalam Konsep Negara Kesejahteraan," *Yustisia*, Vol. 5 No. 1 (Januari – April 2016)

kontrol untuk mencegah penyalahgunaan wewenang dan tindakan sewenang-wenang. Kontrol yudisial, kontrol politik, dan kontrol administratif dapat digunakan untuk mengawasi pelaksanaan *freies ermessen*. Dengan demikian, *freies ermessen* dapat menjadi alat yang efektif untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pemerintahan. Kesimpulan, *freies ermessen* merupakan suatu konsep yang memungkinkan pejabat pemerintahan untuk bertindak atas inisiatif dan kebijakan sendiri dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan, namun harus tetap diawasi oleh lembaga kontrol untuk mencegah penyalahgunaan wewenang dan tindakan sewenang-wenang. Dengan demikian, *freies ermessen* dapat menjadi alat yang efektif untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pemerintahan, namun harus tetap diawasi untuk mencegah penyalahgunaan wewenang<sup>11</sup>.

5. Jurnal yang ditulis oleh Lulu Yulianti, dengan judul “*Sejarah Diskresi Dan Unsur Menyalahgunakan Wewenang Dalam Ranah Pidana Korupsi Di Indonesia*”. Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif, yaitu penelitian yang berfokus pada analisis norma-norma hukum yang berlaku. Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menganalisis peraturan perundang-undangan yang terkait dengan *freies ermessen*. Pendekatan konseptual digunakan untuk menganalisis konsep *freies ermessen* dan hubungannya dengan pemerintahan Indonesia.

Ringkasan : *freies ermessen* adalah suatu kebebasan yang diberikan

---

<sup>11</sup> Mohamad Fasyehhudin, “Freies Ermessen Dalam Tindakan Nyata di Pemerintah Daerah,” *Jurnal Ius Constituendum*, Volume 8 Nomor 1 (2023)

kepada administrasi negara untuk bertindak atas inisiatif dan kebijakan sendiri dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan. Konsep ini memungkinkan pejabat pemerintahan untuk mengambil keputusan yang tidak terikat oleh peraturan perundang-undangan, namun harus tetap memperhatikan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Dalam pelaksanaannya, *freies ermessen* harus diawasi oleh lembaga kontrol untuk mencegah penyalahgunaan wewenang dan tindakan sewenang-wenang. Kontrol yudisial, kontrol politik, dan kontrol administratif dapat digunakan untuk mengawasi pelaksanaan *freies ermessen*. Dengan demikian, *freies ermessen* dapat menjadi alat yang efektif untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pemerintahan. Kesimpulan, *freies ermessen* merupakan suatu konsep yang memungkinkan pejabat pemerintahan untuk bertindak atas inisiatif dan kebijakan sendiri dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan, namun harus tetap diawasi oleh lembaga kontrol untuk mencegah penyalahgunaan wewenang dan tindakan sewenang-wenang. Dengan demikian, *freies ermessen* dapat menjadi alat yang efektif untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pemerintahan, namun harus tetap diawasi untuk mencegah penyalahgunaan wewenang.<sup>12</sup>

6. Jurnal yang ditulis oleh Muchammad Andy Pradana, dengan judul "*Studi Komparatif Hukum Terhadap freies ermessen Dengan Ijtihad Dalam*

---

<sup>12</sup> Lulu Yulianti, "Sejarah Diskresi dan Unsur Menyalahgunakan Wewenang Dalam Ranah Pidana Korupsi di Indonesia," *Jurnal Ilmu Social dan Pendidikan*, Vol. 4 No.4 (November 2020)



*Pengambilan Kebijakan Oleh Pejabat Tata Usaha Negara*”. Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif, yaitu penelitian yang berfokus pada analisis norma-norma hukum yang berlaku. Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menganalisis peraturan perundang-undangan yang terkait dengan *freies ermessen*. Pendekatan konseptual digunakan untuk menganalisis konsep *freies ermessen* dan hubungannya dengan pemerintahan Indonesia. Ringkasan : *freies ermessen* adalah suatu kebebasan yang diberikan kepada administrasi negara untuk bertindak atas inisiatif dan kebijakan sendiri dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan. Konsep ini memungkinkan pejabat pemerintahan untuk mengambil keputusan yang tidak terikat oleh peraturan perundang-undangan, namun harus tetap memperhatikan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Dalam pelaksanaannya, *freies ermessen* harus diawasi oleh lembaga kontrol untuk mencegah penyalahgunaan wewenang dan tindakan sewenang-wenang. Kontrol yudisial, kontrol politik, dan kontrol administratif dapat digunakan untuk mengawasi pelaksanaan *freies ermessen*. Dengan demikian, *freies ermessen* dapat menjadi alat yang efektif untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pemerintahan. Kesimpulan, *freies ermessen* merupakan suatu konsep yang memungkinkan pejabat pemerintahan untuk bertindak atas inisiatif dan kebijakan sendiri dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan, namun harus tetap diawasi oleh lembaga kontrol untuk mencegah penyalahgunaan

wewenang dan tindakan sewenang-wenang. Dengan demikian, *freies ermessen* dapat menjadi alat yang efektif untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pemerintahan, namun harus tetap diawasi untuk mencegah penyalahgunaan wewenang.<sup>13</sup>

7. Jurnal yang ditulis oleh Sri Hartini<sup>1</sup> , Siti Kunarti<sup>1</sup> , Tenang Haryanto<sup>1</sup> , Suyadi<sup>1</sup> , Supriyanto<sup>1</sup>, denga judul “Penerapan Asas *freies ermessen* Dalam Pengambilan Kebijakan Oleh Pemerintah Berdasarkan Hukum Administrasi Negara”. Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif, yaitu penelitian yang berfokus pada analisis norma-norma hukum yang berlaku. Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menganalisis peraturan perundang-undangan yang terkait dengan *freies ermessen*. Pendekatan konseptual digunakan untuk menganalisis konsep *freies ermessen* dan hubungannya dengan pemerintahan Indonesia. Ringkasan : *freies ermessen* adalah suatu kebebasan yang diberikan kepada administrasi negara untuk bertindak atas inisiatif dan kebijakan sendiri dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan. Konsep ini memungkinkan pejabat pemerintahan untuk mengambil keputusan yang tidak terikat oleh peraturan perundang-undangan, namun harus tetap memperhatikan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Dalam pelaksanaannya, *freies ermessen* harus diawasi oleh lembaga kontrol untuk mencegah penyalahgunaan wewenang dan tindakan

---

<sup>13</sup> Muchammad Andy Pradana, “Studi Komparatif Hukum Terhadap Freies Ermessen Dengan Ijtihad Dalam Pengambilan Kebijakan Oleh Pejabat Tata Usaha Negara,” *Yurijaya Jurnal Ilmiah Hukum*, (Desember 2022)

sewenang-wenang. Kontrol yudisial, kontrol politik, dan kontrol administratif dapat digunakan untuk mengawasi pelaksanaan *freies ermessen*. Dengan demikian, *freies ermessen* dapat menjadi alat yang efektif untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pemerintahan.

Namun, perlu diingat bahwa *freies ermessen* juga memiliki risiko penyalahgunaan wewenang dan tindakan sewenang-wenang. Oleh karena itu, perlu dilakukan pengawasan yang ketat dan transparan untuk memastikan bahwa *freies ermessen* digunakan secara efektif dan tidak menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Dengan demikian, *freies ermessen* dapat menjadi alat yang efektif untuk meningkatkan KUALITAS pemerintahan dan memenuhi kebutuhan masyarakat. Kesimpulan : *freies ermessen* merupakan suatu konsep yang memungkinkan pejabat pemerintahan untuk bertindak atas inisiatif dan kebijakan sendiri dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan, namun harus tetap diawasi oleh lembaga kontrol untuk mencegah penyalahgunaan wewenang dan tindakan sewenang-wenang. Dengan demikian, *freies ermessen* dapat menjadi alat yang efektif untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pemerintahan, namun harus tetap diawasi untuk mencegah penyalahgunaan wewenang.<sup>14</sup>

8. Jurnal yang ditulis oleh Sutikno, Kurniati, Lomba Sultan dengan judul “Konsep Maslahat dalam Pandangan Imam Malik, Al Ghazali, dan Al

---

<sup>14</sup> Sri Hartini, Siti Kunarti, Tenang Haryanto, Suyadi, Supriyanto, “Penerapan Asas Freies Ermessen Dalam Pengambilan Kebijakan Oleh Pemerintah Berdasarkan Hukum Administrasi Negara,” *Jurnal Soedirman Law Review*, Vol. 5 No. 4 (November 2023): DOI: 10.20884/1.Slr.2023.5.4.16058

Tufiy”<sup>15</sup>. Jurnal ini menjelaskan tentang Diskursus ulama seputar maslahat telah berkembang dan mengantar para Ulama pada tahapan berbeda pendapat khususnya, Imam Malik, Al-Gazali, dan Al-Thufi.

Kesimpulan dalam jurnal ini, Konsep maslahat yang dijadikan metode ijtihad Imam Malik dan para pengikutnya adalah maslahat mursalah. Golongan Maliki inilah yang kemudian dikenal sebagai pembawa bendera maslahat mursalah. Kehujjaan maslahat mursalah sebagai dalil hukum (prodak hukum) sangat fundamental dan mendasar karena dengan maslahat mursalah, kesempurnaan dan kemampuan syari’at dapat dibuktikan berdasarkan prinsip-prinsip umum syari’at Islam. Urgensi penerapan maslahat mursalah dewasa ini sangat penting karena metode ini sesuai dan sejalan dengan konsep maqashid syari’ah dalam membuktikan maksud Tuhan mengadakan hukum bagi manusia. Konsep maslahah Imam al-Ghazali adalah sebagai berikut: Sekalipun corak pemikiran al-Ghazali sangat terikat dengan wahyu, tetapi ia tetap memberi peranan pada akal karena persoalan hidup manusia akan tetap bertambah, sementara wahyu bersifat informatif pada akal. Maslahah tidak menjadi bagian dari empat landasan hukum yaitu al-Qur’an, al-Hadis, ijma dan akal. Maslahah hanya sebagai pelengkap dari keempat landasan tersebut dan ia menempatkan maslahah di bawah qiyas. Al Thufi adalah figur yang berani melawan mainstream pemikiran kala itu. maslaha dalam pandangan Al Thufi

---

<sup>15</sup> Sutikno, Kurniati, Lomba Sultan, “Konsep Maslahat Dalam Pandangan Imam Malik, Al Ghazali, dan Al Tufiy,” Jurnal Hukum Islam dan Pranata Sosial Islam, Vol. 11 No. 01 (2023): DOI: <https://doi.org/10.30868/am.v11i01.3908>

merupakan *qutb maqasid syariah* sehingga dengan demikian, posisi maslaḥa menjadi lebih utama dan jika kemudian maslaḥa mengalami benturan dengan *nash* atau *ijma'* maka maslaḥat mutlak diprioritaskan. Al-Thufi menolak eksistensi *ijma'* yang menurutnya sangat nisbi terjadi, lebih jauh lagi argumentasi hadis yang menjadi landasan daripada *ijma'* adalah dalil yang tidak mencapai derajat *mutawtir* dan bertentangan dengan hadis lainnya.

9. Jurnal yang ditulis oleh Zulfa Hudiyani dengan judul “Kontribusi Masalah Al-Thufi dalam Pembaharuan Hukum Islam di Era Kontemporer”<sup>16</sup>. Pendekatan yang digunakan dalam studi ini adalah pendekatan interpretasi dalam rangka memahami pemikiran seorang tokoh melalui karya-karyanya dan pendekatan fenomenologi serta pendekatan library research terhadap literatur-literatur terkait.

Kesimpulan dalam penelitian ini adalah maslaḥat sesuatu yang bermanfaat demi kepentingan manusia. Namun harus tetap dalam koridor tujuan syara' dan tidak boleh berdasar keinginan hawa nafsu semata. Untuk meraih manfaat dan menghindari kemudratan. Konsep pemikiran al-Thufi tentang maslaḥat sungguh relevan pada era sekarang. Dengan konsepnya yang paling mendasar, yaitu kemaslahatan manusia juga termasuk tujuan syariat Islam. Al-Thufi cenderung menempatkan akal lebih tinggi daripada wahyu atau Hadits karena dasar syariat Islam adalah kemaslahatan, sedangkan

---

<sup>16</sup> Zulfa Hudiyani, “Kontribusi Masalah Al-Thufi Dalam Pembaharuan Hukum Islam di Era Kontemporer,” Jurnal Syariah dan Hukum, Vol. 01 No. 02 (September 2019); DOI: 10.35961/teraju.vli02.45

maslahat itu sendiri dapat dicapai melalui akal. Oleh karena itu, dalam menentukan suatu masalah atau mafsadat cukup dengan akal. Karena al-Qur'an dan Sunnah berulang kali mendorong manusia untuk menggunakan akalanya secara maksimal.

10. Jurnal yang ditulis oleh Idaul Hasanah dengan judul “Konsep Mashlahah Najamuddin Al-Thufi dan Implementasinya”<sup>17</sup>

Kesimpulan dari tulisan ini : Konsep mashlahah al-Thufi cukup relevan dalam merumuskan atau mengistinbathkan hukum sesuai dengan kebutuhan masyarakat modern. Karena al-Thufi mengambil konsep yang paling mendasar dalam kehidupan manusia, yaitu kemashlahatan manusia, yang juga menjadi tujuan dari syari'at Islam. Pandangan al-Thufi tentang mashlahah berasal dari pembahasan (syarah) hadits nomor 32 hadits Arba'in Nawawi, yang berbunyi *la darāra wa lā dirāra*, yang artinya jangan menyebabkan bahaya atau kerugian pada orang lain, dan jangan membalas suatu kerugian dengan kerugian lainnya. Bahasan al-Thufi mengenai hadits no 32 tersebut dikutip secara utuh dan lengkap yang bersumber dari bahasan Syaikh Kamaluddin al-Qasimi seorang ulama Damaskus yang telah berupaya memisahkan bahasan al-Thufi dalam hadits tersebut, kemudian menukilkannya sebagai risalah tersendiri. Ia juga berperan sebagai pensyarah di dalam risalah tersebut dalam hal-hal yang memang memerlukan ulasan, ia juga memberikan komentar secukupnya. Kemudian

---

<sup>17</sup> Idaul Hasanah, “Konsep Mashlahah Najamuddin Al-Thufi dan Implementasinya,” *Journal Of Islamic Legal Studies*, Vol. 7 No. 1 (Januari-Juli 2011): DOI: <https://doi.org/10.22219/ulumuddin.v7i1.1311>

majalah al- Manar No.IX/10, oktober 1906 memuat risalah berikut syarahnya secara lengkap. Selain hadits *la darāra wa lā dirāra*, mashlahah al-Thufi juga di dasarkan pada ayat-ayat hukum, seperti ayat tentang *qishāh*, tentang hukuman bagi pezina serta ayat yang berkaitan dengan hukuman potong tangan. (QS. 2:179;Qs. Al-Nur (24):2;Qs. AL-Maidah (5):38. bahwa dalam ayat-ayat tersebut, tersirat kemaslahatan yang harus tegak bersama dengan tegaknya hukum tersebut. Dalam mengutarakan teori mashalahahnya, al-Thufi menyandarkan pada empat prinsip utama (Musthafa Zaid, 1954): 1. Akal bebas menentukan mashlahah dan kemafsadatan, khususnya dalam lapangan mu'amalah dan adab. 2. Sebagai kelanjutan dari pendapatnya yang pertama di atas, al-Thufi berpendapat bahwa mashlahah merupakan dalil Syar'i mandiri yang kehujahannya tidak tergantung pada konfirmasi nash, tetapi hanya tergantung pada akal semata. Dengan demikian mashlahat merupakan dalil mandiri dalam menetapkan hukum. 3. Mashlahah hanya berlaku dalam bidang mu'amalah dan adat kebiasaan, sedangkan dalam bidang ibadat (mahdah) dan ukuran-ukuran yang ditetapkan syara', seperti shalat zhuhur empat rakaat, puasa bukan Ramadhan selama sebulan, tawaf itu dilakukan tujuh kali, tidak termasuk objek mashlahah. 4. Kepentingan umum merupakan dalil syara' paling kuat. Oleh sebab itu, al- Thufi juga menyatakan apabila nash dan *ijma'* bertentangan dengan mashlahat, didahulukan mashlahat dengan cara *takhsīs* dan *bayān* nash tersebut.

Beberapa kajian penelitian terdahulu di atas dapat dipahami dengan ringkas melalui tabel berikut:

| No | Nama, Judul, dan Tahun Penelitian                                                                                                         | Persamaan                                          | Perbedaan                                          | Orisinalitas Penelitian                                                |
|----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|----------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|
| 1  | Evi Purnamawati dan Hijawati “ <i>freies ermessen</i> Dalam Pemerintahan Indonesia” 2022                                                  | Membahas tentang <i>freies ermessen</i> (Diskresi) | Lokus penerapan <i>freies ermessen</i>             | penerapan diskresi pada KUA di Kota Batu                               |
| 2  | Nehru Asyikin, <i>freies ermessen</i> Sebagai Tindakan Atau Keputusan Pemerintah Ditinjau Dari Pengujiannya” 2019                         | Membahas tentang <i>freies ermessen</i> (Diskresi) | Bahan pengujian asas <i>freies ermessen</i>        | <i>freies ermessen</i> ditinjau dari UU No 30 Tahun 2014 serta malahah |
| 3  | Dyah Adriantini Sintha Dewi “Pendayagunaan <i>freies ermessen</i> Pejabat Pemerintahan Dalam Konsep Negara Kesejahteraan” 2016            | Membahas tentang penerapan <i>freies ermessen</i>  | Bahan pengujian asas <i>freies ermessen</i>        | <i>freies ermessen</i> ditinjau dari UU No 30 Tahun 2014 serta malahah |
| 4  | Jurnal yang ditulis oleh Mohamad Fasyehhudin, denga judul “Akibat <i>freies ermessen</i> Dalam Tindakan Nyata Di Pemerintah Daerah” 2022. | Kewenangan <i>freies ermessen</i>                  | Lokus, fungsi dan penerapan <i>freies ermessen</i> | Penerapan diskresi pada KUA di Kota Batu                               |
| 5  | Lulu Yulianti, “Sejarah Diskresi Dan Unsur Menyalahgunakan Wewenang Dalam Ranah Pidana Korupsi Di Indonesia” 2020                         | Sejarah Diskresi                                   | Penggunaan diskresi                                | Penerapan diskresi dalam penambahan syarat nikah                       |



|    |                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                  |                                                        |                                                                        |
|----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|
| 6  | Muchammad Andy Pradana, “Studi Komparatif Hukum Terhadap <i>freies ermessen</i> Dengan Ijtihad Dalam Pengambilan Kebijakan Oleh Pejabat Tata Usaha Negara” 2022                                                                                                      | Penelitian tentang penggunaan diskresi dalam mengambil kebijakan | Variabel dan pisau analisis                            | Penerapan diskresi dalam penambahan syarat nikah                       |
| 7  | Sri Hartini <sup>1</sup> , Siti Kunarti <sup>1</sup> , Tenang Haryanto <sup>1</sup> , Suyadi <sup>1</sup> , Supriyanto <sup>1</sup> , “Penerapan Asas <i>freies ermessen</i> Dalam Pengambilan Kebijakan Oleh Pemerintah Berdasarkan Hukum Administrasi Negara” 2023 | Membahas tentang penerapan <i>freies ermessen</i> (Diskresi)     | Bahan pengujian asas <i>freies ermessen</i>            | <i>freies ermessen</i> ditinjau dari UU No 30 Tahun 2014 serta malahah |
| 8  | Sutikno, Kurniati, Lomba Sultan denga “Konsep Maslahat dalam Pandangan Imam Malik, Al Ghazali, dan Al Tufiy” 2023                                                                                                                                                    | Maslaha dalam pandangan Al Thufi                                 | Maslaha dalam pandangan Al Thufi sebagai alat analisis | Maslaha dalam pandangan Al Thufi dalam konteks diskresi                |
| 9  | Zulfa Hudiyani “Kontribusi Maslahah Al-Thufi dalam Pembaharuan Hukum Islam di Era Kontemporer” 2019                                                                                                                                                                  | Konsep Maslaha mursalah Al Thufi                                 | Penggunaan Maslaha mursalah Al Thufi                   | Maslaha mursalah versi Al Thufi dalam konteks diskresi                 |
| 10 | Idaul Hasanah dengan judul “Konsep Mashlahah Najamuddin Al-Thufi dan Implementasinya” 2013                                                                                                                                                                           | Konsep Maslaha mursalah Al Thufi                                 | Penggunaan Maslaha mursalah Al Thufi                   | Maslaha mursalah versi Al Thufi dalam konteks diskresi                 |

Tabel 1.1 Penelitian Terdahulu

## G. Definisi Operasional

Untuk mempermudah pemahaman terhadap topik yang akan penulis bahas dalam karya ilmiah ini, maka akan dijelaskan beberapa istilah kunci yang menjadi fokus pembahasan penulis, diantara adalah:

### 1. KUA

Kantor Urusan Agama (KUA) adalah kantor yang melaksanakan sebagian tugas kantor Kementerian Agama Indonesia di kabupaten dan kotamadya di bidang urusan agama Islam dalam wilayah kecamatan<sup>18</sup>. Secara yuridis, berdasarkan Pasal 1 angka 2 PMA No 20 Tahun 2019, Kantor Urusan Agama Kecamatan (“KUA Kecamatan”) adalah unit pelaksana teknis pada Kementerian Agama berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan secara operasional dibina oleh kepala Kantor Kementerian Agama kabupaten/kota.

### 2. Diskresi

Secara istilah diskresi berasal dari kata *discretion* (Inggris), *discretionair* (Perancis), *freies ermessen* (Jerman)<sup>19</sup>. Sementara dalam kamus kata diskresi memiliki arti, kebebasan mengambil keputusan sendiri dalam setiap situasi yang dihadapi<sup>20</sup>. Sehingga ketika diskresi dikaitkan dengan pemerintah memiliki makna, keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi

<sup>18</sup> [https://id.wikipedia.org/wiki/Kantor\\_Urusan\\_Agama](https://id.wikipedia.org/wiki/Kantor_Urusan_Agama), diakses 20 November 2024

<sup>19</sup> <https://ombudsman.go.id/artikel/r/artikel--diskresi-dalam-penyelenggaraan-pelayanan-publik>, diakses 7 Oktober 2024

<sup>20</sup> <https://kbbi.web.id/diskresi>, diakses 7 Oktober 2024

persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan.<sup>21</sup>

### 3. UU No 30 Tahun 2014 tentang Administarsi Pemerintahan

Adalah UU yang menjadi salah satu dasar hukum bagi Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan, Warga Masyarakat, dan pihak-pihak lain yang terkait dengan Administrasi Pemerintahan dalam upaya meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan.

### 4. Maslaha Mursalah

Definisi Maslahah Maslahah berasal dari kata jadian ص-ل-ح *ṣad-lam-ha*, kemudian terbentuk kata *ṣalaha*, *saluha*, *ṣalahan*, *ṣulûhan* dan *ṣalahiyyatan* yang bermakna baik atau positif<sup>22</sup>. Maslahah merupakan bentuk kata keterangan (*masdar*) dari kata kerja (*fi'il*) *ṣalaha*, karena itu secara morfologis (*sharaf*) memiliki pola (*wazan*) seperti kata *manfa'ah*.<sup>23</sup>

Secara etimologi kata *al-maslahah*, jamaknya adalah *masālih* memiliki arti sesuatu yang baik, yang bermanfaat, dan merupakan lawan dari keburukan dan kerusakan. *Maṣlahah* sering juga disebut dengan istilah

<sup>21</sup> [https://www.hukumonline.com/klinik/a/arti-diskresi--ruang-lingkup--syarat--dan-contohnya-lt54b538f5f35f5/#\\_ftn15](https://www.hukumonline.com/klinik/a/arti-diskresi--ruang-lingkup--syarat--dan-contohnya-lt54b538f5f35f5/#_ftn15), diakses 7 Oktober 2024

<sup>22</sup> Ahmad Warson Munawwir, Kamus al-Munawwir, (Surabaya: Pustaka Progresif, 1997), h. 788

<sup>23</sup> Dr. Tgk. Safriadi, S.H.I, M.A, *Maqashid Al Syariah dan Mashlahah* (Lhokseumawe: Sefa Bumi Persada, 2021), 55.

yang berarti mencari yang benar. Esensi *maṣlahah* adalah terciptanya kebaikan dan kesenangan dalam kehidupan manusia serta terhindar dari hal-hal yang dapat merusak kehidupan umum.<sup>24</sup>

Sedangkan menurut Imam Najamuddin Al-Tuhufi, *maṣlahah* didefinisikan sebagai kebaikan atau manfaat menurut pemahaman masyarakat umum (*'urf*), yang mendatangkan kebaikan atau manfaat, seperti transaksi perdagangan yang menghasilkan laba. Adapun menurut hukum syara, maslaha adalah sesuatu atau sebab yang dapat menghantarkan atau mendatangkan tujuan dari maksud Syari' (pembuat hukum yakni ALLAH SWT), baik dalam hukum ibadah, adah ataupun muamalah. Masalahah terbagi menjadi masalah yang dikehendaki oleh Syari' sebagai hak prerogatif Syari' seperti ibadah, dan masalah yang dimaksudkan untuk kemashlahatan makhluk, atau umat manusia dan keteraturan urusan mereka seperti adat atau hukum adat.<sup>25</sup>

## H. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dalam penelitian ini terdiri dari beberapa pokok bahasan yang berkaitan dengan permasalahan yang peneliti ambil. Adapun sistematika penulisan ini sebagai berikut:

### BAB I: Pendahuluan

Pada bab I memuat dan menjelaskan tentang latar belakang masalah,

<sup>24</sup> Hasballah Thaib, Tajdid, *Reaktualisasi dan Elastisitas Hukum Islam* (Medan: Program Pascasarjana Universitas Sumatera Utara, 2003), 27.

<sup>25</sup> Najamuddin Al-Tuhufi, *Kitab al-Ta'yīn Fi Syarh al-Arba'īn*, (Beirut Libanon: Mu'assasah al-Rayyan al-Maktabah al-Malikiyyah, 1998), 239.

identifikasi atau rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, definisi operasional, metode penelitian, dan penelitian-penelitian terdahulu yang ada kaitannya dengan penelitian ini, serta sistematika dalam penelitian ini. Alasan kenapa bab 1 berisi informasi-informasi tersebut adalah penulis ingin memberikan informasi awal kepada pembaca mengenai isi keseluruhan dalam pemhasanini, selain itu untuk mempermudah penulisan tesis ini agar tersusun dengan baik yaitu dimulaidengan latar belakang pemilihan masalah.

## BAB II: Tinjauan Pustaka

Pada bab II penelitian ini menjelaskan konseptual kepustakaan dan landasan teoritik penelitianini. Bagian ini akan menjelaskan konsep-konsep kunci penelitian ini, membahas dan menguraikan tentang pemikiran atau konsep tersebut sebagai landasan teoretis, serta berisi informasi yang relevan dengan permasalahan penelitian ini, di antaranya memberikan penjelasan tentang *wali mafqud* Penulisan kajian teori dalam bab II ini, bertujuan untuk memberikan informasi yang jelas kepada pembaca dalam menganalisis dan menyelesaikann rumasan masalah yang ada, dengan kata lain penulis ingin menyampaikan bahwa analisis dalam penelitian ini menggunakan teori teori yang ada di bab II.

## BAB III: Metode Penelitian

Bab III penelitian ini memaparkan mengenai metode penelitian yang mencakup jenis penelitian, pendekatan penelitian, sumber data, metode

pengumpulan data dan metode pengolahan data. Menurut hemat penulis, setelah pada bab I dikenalkan dengan masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini dan pada bab II diterangkan tentang teori yang digunakan yaitu konsep diskresi dalam UU No 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan *maslaha* Najmudi A-Thufi untuk menganalisis masalah pada penelitian ini, maka hal yang sangat tepat selanjutnya yakni menerangkan metode penelitian yang digunakan penulis dalam meneliti dan menganalisis. Karena setelah masalah dan teori diketahui selanjutnya adalah cara kerja teori tersebut terhadap masalah yang ada.

#### BAB IV: Hasil Penelitian dan Pembahasan

Dalam bab ini nantinya penulis akan menguraikan dan mendeskripsikan hasil penelitian yang terjadi di lapangan berdasarkan fakta yang ada. Hasil wawancara dengan Kepala KUA dan penghulu di KUA Kota Batu dan calon pengantin yang mendaftar nikah akan dibahas dalam bab ini secara detail.

Alasan kenapa penulis meletakkan hasil penelitian di bab IV ini adalah karena pada bab I penulis sudah menyuguhkan masalah, pada bab II penulis menyuguhkan teori dan pada bab III penulis menyuguhkan cara kerja penelitian dalam tesis ini. Penulisan hasil penelitian pada bab IV ini dirasa tepat karena tahapan-tahapan yang selanjutnya dilakukan dari sebuah penelitian adalah mendapatkan hasil penelitian itu sendiri, dan hasil dari penelitian dalam tesis ini penulis tempatkan di bab IV.

## BAB V: Kesimpulan dan Saran

Bab V penelitian ini merupakan bagian penutup, terdiri dari kesimpulan dan saran. Dua hal penting ini merupakan inti sari penelitian, rekomendasi untuk penelitian selanjutnya dan saran-saran untuk semua pihak yang terkait dengan penelitian ini. Bab V adalah akhir dari bab-bab yang ada dalam penelitian yang peneliti buat, sehingga wajar ketika peneliti menyampaikan intisari dari hasil penelitian yang sudah peneliti lakukan, untuk mempermudah pembacamenambil informasi dari penelitian yang peneliti lakukan.

## BAB II

### KAJIAN PUSTAKA

#### A. KUA Sebagai Instansi Pencatat Pernikahan

Kantor Urusan Agama ( KUA) adalah lembaga pemerintah di Indonesia yang berada di bawah Kementerian Agama, wilayah kerja setiap KUA mencakup satu Kecamatan saja. KUA bertugas mengelola berbagai urusan keagamaan, terutama terkait dengan pernikahan bagi umat Islam. Jika ditelisik lebih lanjut, sesungguhnya pencatatan nikah yang dilakukan oleh KUA merupakan upaya untuk mengawal sebuah pernikahan agar benar-benar dilakukan sesuai hukum agama yang ada. Melalui berbagai macam proses seperti pendaftaran, pemeriksaan data, hingga pelaksanaan ijab kabul dapat dipastikan bahwa pernikahan tersebut terlaksana dan sah menurut hukum agama.<sup>1</sup> Turunan dari hal ini adalah, bila menurut hukum agamanya perkawinan itu sah maka negara juga akan menganggapnya sebagai perkawinan yang sah. Sebagaimana yang tercantum dalam Undang-Undang Perkawinan No. 1 Tahun 1974 Pasal 2 ayat (1) yang menyatakan bahwa perkawinan adalah sah apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu.

Selain itu, KUA juga mengatur berbagai layanan keagamaan lainnya, seperti konsultasi masalah keluarga, bimbingan calon pengantin, dan layanan cerai talak. Fungsi utama KUA adalah menjaga legalitas dan kepastian hukum

---

<sup>1</sup> <https://islam.nu.or.id/nikah-keluarga/kedudukan-dan-urgensi-pencatatan-nikah-mmYLc>, diakses 4 oktober 2024



dalam pernikahan serta urusan keagamaan lainnya, menjadikannya bagian penting dalam administrasi keagamaan di Indonesia.

Peran KUA juga sering melibatkan sosialisasi kebijakan keagamaan dan pemantauan pelaksanaan ibadah di masyarakat. Sebagai ujung tombak dalam layanan keagamaan, KUA memegang peranan penting dalam menjaga keutuhan keluarga serta menjalankan tugasnya berdasarkan ketentuan hukum syariah dan aturan negara.

Secara singkat ada beberapa tupoksi dan wewenang yang dimiliki KUA diantaranya adalah :

#### 1. Pelayanan dan Pencatatan Pernikahan

Tugas:

- a. Melaksanakan pencatatan pernikahan bagi umat Islam.
- b. Memberikan nasihat dan bimbingan pranikah bagi calon pengantin.
- c. Mengeluarkan akta atau buku nikah sebagai bukti sah pernikahan.
- d. Menerima dan mencatat rujuk bagi pasangan suami istri yang telah bercerai secara agama dan ingin Kembali

Dasar Hukum:

- a. Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan: Mengatur bahwa setiap pernikahan harus dicatat oleh negara.
- b. Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Perkawinan: Mengatur tata cara pencatatan pernikahan.
- c. PMA No. 34 Tahun 2024 tentang Pencatatan Pernikahan

- d. Kompilasi Hukum Islam: Mengatur aspek-aspek pernikahan dalam Islam

## 2. Pelayanan Wakaf

Tugas:

- a. Menerima dan mencatat ikrar wakaf dari masyarakat.
- b. Menyusun dan mengelola dokumen-dokumen wakaf, termasuk pembuatan sertifikat wakaf.
- c. Mengawasi pengelolaan tanah wakaf agar dikelola sesuai dengan ketentuan syariat Islam.

Dasar Hukum:

- a. Undang-Undang No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf: Mengatur tata cara pelaksanaan wakaf, kewajiban nazir (pengelola wakaf), dan tugas KUA sebagai lembaga pencatatan.
- b. Peraturan Pemerintah No. 42 Tahun 2006 tentang Pelaksanaan UU Wakaf: Menjelaskan peran dan tugas KUA dalam pencatatan dan pengelolaan administrasi wakaf.

## 3. Pelayanan Zakat dan Infaq

Tugas:

- a. Membina dan memfasilitasi lembaga pengelola zakat di kecamatan.
- b. Memberikan penyuluhan kepada masyarakat tentang kewajiban zakat dan tata cara pelaksanaannya.

Dasar Hukum:

- a. Undang-Undang No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat: Menegaskan peran KUA dalam pembinaan zakat dan pengelolaan lembaga amil zakat di daerahnya.
  - b. Peraturan Pemerintah No. 14 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan UU Zakat: Menjelaskan mekanisme pengelolaan zakat, termasuk fungsi KUA dalam penyuluhan dan pemberdayaan.
4. Pembinaan Kehidupan Beragama dan kemasjidan

Tugas:

- a. Menyelenggarakan bimbingan dan penyuluhan keagamaan bagi masyarakat, baik dalam kehidupan keluarga, sosial, maupun di tempat ibadah.
- b. Memberikan bimbingan kepada keluarga Muslim tentang kehidupan rumah tangga yang harmonis berdasarkan ajaran Islam.
- c. Membina dan mengawasi kegiatan masjid, termasuk manajemen masjid dan kegiatan keagamaannya.

Dasar Hukum:

- a. Undang-Undang No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional: Mengatur peran negara, termasuk KUA, dalam memberikan pendidikan agama dan penyuluhan bagi masyarakat.
- b. Keputusan Menteri Agama No. 517 Tahun 2001 tentang Tugas Pokok dan Fungsi KUA Kecamatan: Mengatur peran KUA dalam pembinaan keagamaan umat Islam di kecamatan.

## 5. Mediasi dan Penyelesaian Sengketa Keluarga

Tugas:

- a. Berperan sebagai mediator dalam sengketa keluarga yang melibatkan pasangan suami istri atau urusan keluarga lainnya.
- b. Memberikan nasihat dalam penyelesaian perselisihan rumah tangga sesuai dengan ajaran Islam dan ketentuan hukum yang berlaku.

Dasar Hukum:

- a. Peraturan Menteri Agama No. 11 Tahun 2007 tentang Pencatatan Nikah: Menjelaskan peran KUA dalam memberikan bimbingan dan mediasi terhadap permasalahan pernikahan dan keluarga.
- b. Kompendium Hukum Islam: Memberikan dasar keagamaan dalam mediasi yang dilakukan oleh KUA untuk menyelesaikan perselisihan.

## 6. Administrasi dan Pengelolaan Internal KUA

Tugas:

- a. Menyusun dan mengelola laporan administrasi terkait pencatatan pernikahan, wakaf, zakat, dan kegiatan keagamaan lainnya.
- b. Mengelola sumber daya manusia di KUA agar tugas-tugas pokok dapat dilaksanakan secara efektif.

Dasar Hukum:

- a. Keputusan Menteri Agama No. 517 Tahun 2001 tentang Tugas Pokok dan Fungsi KUA Kecamatan: Mengatur tugas administratif yang harus dilakukan KUA, termasuk pengelolaan internal lembaga.

## 7. Pelayanan Ibadah Haji

### Tugas:

- a. Menyediakan bimbingan kepada calon jamaah haji di tingkat kecamatan.
- b. Mencatat dan mengelola administrasi jamaah haji di wilayah kecamatan.

### Dasar Hukum:

- a. Undang-Undang No. 8 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah: Mengatur tugas KUA dalam penyuluhan dan pencatatan administrasi calon jamaah haji.
- b. Peraturan Pemerintah No. 79 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji: Memperjelas peran KUA dalam mendukung penyelenggaraan ibadah haji

Namun dalam penelitian ini, peneliti hanya fokus pada aturan teknis yang mengatur tata cara mendaftarkan kehendak nikah, persyaratan administrasi, serta segala sesuatu yang harus dilakukan sebelum dilaksanakannya akad, dan semua hal tersebut tertuang dalam PMA No 20 Tahun 2019 tentang Pencatatan Pernikahan, PMA inilah yang menjadi dasar SOP KUA hari ini dalam melayani masyarakat.

## **B. PMA No 20 Tahun 2019 Tentang Pencatatan Pernikahan Sebagai Dasar Hukum Persyaratan Pernikahan**

Pada Bab II Pendaftaran Kehendak Nikah bagian kedua tentang persyaratan administratif, tepatnya pada pasal 4 telah disebutkan secara jelas berbagai macam hal yang harus dipenuhi oleh calon pengantin yang hendak mendaftar nikah. Dan persyaratan nikah secara umum sebagai berikut:

Pasal 4 ayat (1) Pendaftaran kehendak nikah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 dilakukan secara tertulis dengan mengisi formulir permohonan dan melampirkan:

- a. surat pengantar nikah dari desa/kelurahan tempat tinggal calon pengantin;
- b. foto kopi akta kelahiran atau surat keterangan kelahiran yang dikeluarkan oleh desa/kelurahan setempat;
- c. foto kopi kartu tanda penduduk/resi surat keterangan telah melakukan perekaman kartu tanda penduduk elektronik bagi yang sudah berusia 17 (tujuh belas) tahun atau sudah pernah melangsungkan nikah;
- d. foto kopi kartu keluarga;
- e. surat rekomendasi nikah dari KUA Kecamatan setempat bagi calon pengantin yang melangsungkan nikah di luar wilayah kecamatan tempat tinggalnya;
- f. persetujuan kedua calon pengantin;
- g. izin tertulis orang tua atau wali bagi calon pengantin yang belum mencapai usia 21 (dua puluh satu) tahun;

- h. izin dari wali yang memelihara atau mengurus atau keluarga yang mempunyai hubungan darah atau pengampu, dalam hal kedua orang tua atau wali sebagaimana dimaksud dalam huruf g meninggal dunia atau dalam keadaan tidak mampu menyatakan kehendaknya;
- i. izin dari pengadilan, dalam hal orang tua, wali, dan pengampu tidak ada;
- j. dispensasi dari pengadilan bagi calon suami yang belum mencapai usia sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan;
- k. surat izin dari atasan atau kesatuan jika calon mempelai berstatus anggota tentara nasional Indonesia atau kepolisian Republik Indonesia;
- l. penetapan izin poligami dari pengadilan agama bagi suami yang hendak beristri lebih dari seorang;
- m. akta cerai atau kutipan buku pendaftaran talak atau buku pendaftaran cerai bagi mereka yang perceraianya terjadi sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama; dan
- n. akta kematian atau surat keterangan kematian suami atau istri dibuat oleh lurah atau kepala desa atau pejabat setingkat bagi janda atau duda ditinggal mati.

Pada ayat 2 dijelaskan, dalam hal warga negara Indonesia yang tinggal diluar negeri dan sudah tidak memiliki dokumen kependudukan, syarat pernikahan sebagai berikut:

- a. surat pengantar dari perwakilan Republik Indonesia di luar negeri;
- b. persetujuan kedua calon pengantin;

- c. izin tertulis orang tua atau wali bagi calon pengantin yang belum mencapai usia 21 (dua puluh satu) tahun;
- d. penetapan izin poligami dari pengadilan agama bagi suami yang hendak beristri lebih dari seorang;
- e. akta cerai atau surat keterangan cerai dari instansi yang berwenang; dan
- f. akta kematian atau surat keterangan kematian suami atau istri dibuat oleh pejabat yang berwenang.

Dalam kondisi umum, syarat-syarat tersebut yang berlaku dan yang perlu dilengkapi oleh calon pengantin yang hendak mendaftarkan rencana pernikahannya. Namun syarat-syarat tersebut bisa bertambah ketika ada kejadian khusus yang terjadi, dan semua persyaratan tambahan tersebut sudah tercantum dengan jelas dalam PMA No 20 tahun 2019 tentang Pencatatan Pernikahan.

## **C. Diskresi dalam Linimasa Sejarah**

### **1. Sejarah Diskresi di Dunia**

Diskresi, dalam konteks hukum dan administrasi publik, merujuk pada kebebasan yang dimiliki pejabat publik atau otoritas administratif untuk membuat keputusan yang dianggap tepat dalam situasi tertentu, terutama ketika hukum atau aturan yang ada tidak memberikan panduan yang jelas. Diskresi sudah ada sejak zaman kuno dan terus berkembang seiring dengan perubahan sistem hukum di berbagai negara.



- a. **Zaman Kuno:** Pada masa Romawi Kuno, pejabat administrasi memiliki kewenangan untuk membuat keputusan berdasarkan kebijaksanaan pribadi, khususnya dalam kasus di mana hukum tidak memberikan solusi yang jelas. Hal ini mencerminkan pentingnya diskresi dalam pemerintahan yang kompleks, dengan hukum yang kadang belum bisa mengakomodasi seluruh situasi yang dihadapi pejabat. Penggunaan diskresi pada masa ini terikat pada norma moral dan tradisi lokal.<sup>2</sup>
- b. **Abad Pertengahan:** Pada era Eropa Abad Pertengahan, raja-raja dan bangsawan sering menggunakan diskresi untuk menjaga stabilitas kekuasaan dan mengelola tanah serta rakyat mereka. Mereka membuat keputusan yang tidak selalu berdasarkan hukum tertulis tetapi lebih pada kebijaksanaan mereka sendiri untuk mempertahankan kekuasaan.<sup>3</sup>
- c. **Era Modern:** Pada abad ke-19, Diskresi pada awalnya muncul di Belanda dan pada awal kemunculannya sempat menimbulkan kekhawatiran bahwa akibat dari diskresi tersebut akan menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Oleh karena itu untuk meningkatkan perlindungan hukum bagi warga masyarakat, tahun 1950 *Panitia de Monchy* di Netherland membuat laporan tentang Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik atau *Algemen Beginselen van behoorlijk bestuur*. Pada mulanya timbul keberatan dari pejabat-pejabat dan pegawai-pegawai pemerintahan di Netherland karena ada kekhawatiran

---

<sup>2</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2006), 35.

<sup>3</sup> Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1997), 45.

bahwa hakim atau pengadilan administrasi kelak akan mempergunakan istilah itu untuk memberikan penilaian terhadap kebijaksanaan-kebijaksanaan yang diambil pemerintah. Namun, keberatan demikian sekarang ini telah lenyap ditelan masa karena telah hilang relevansinya konsep diskresi mulai lebih sistematis seiring dengan munculnya negara-negara modern berbasis hukum konstitusional. Diskresi menjadi alat penting dalam administrasi publik, terutama dalam sistem hukum Anglo-Saxon seperti di Inggris dan Amerika Serikat. Di sana, hakim dan pejabat pemerintah memiliki ruang untuk membuat keputusan berdasarkan kebijaksanaan pribadi dalam batasan tertentu.<sup>4</sup> Dalam *civil law* di Eropa Kontinental, diskresi tetap ada namun lebih terikat pada hukum tertulis yang lebih ketat, dengan ruang yang lebih terbatas bagi pejabat untuk membuat keputusan independen.<sup>5</sup>

## 2. Sejarah Diskresi di Indonesia

Di Indonesia, konsep diskresi mulai diakui dan berkembang seiring dengan peralihan dari era kolonial hingga kemerdekaan.

- a. **Masa Kolonial Belanda:** Pada masa Hindia Belanda, pejabat kolonial sering menggunakan diskresi dalam mengelola wilayah jajahan yang luas dan beragam. Diskresi menjadi alat bagi otoritas kolonial untuk

---

<sup>4</sup> David J. Galligan, *Discretionary Powers: A Legal Study of Official Discretion* (Oxford: Clarendon Press, 1990), 22.

<sup>5</sup> Hans Kelsen, *General Theory of Law and State* (Cambridge: Harvard University Press, 1945), 113.

mengatasi kekosongan atau ketidakjelasan hukum dalam situasi tertentu.<sup>6</sup>

- b. **Setelah Kemerdekaan:** Setelah kemerdekaan Indonesia pada tahun 1945, diskresi menjadi bagian penting dalam administrasi negara. Pada masa Orde Lama dan Orde Baru, diskresi sering kali digunakan oleh pemerintah untuk menjaga stabilitas dan kontrol yang KUAt terhadap masyarakat.<sup>7</sup>
- c. **Era Reformasi:** Setelah Reformasi 1998, penggunaan diskresi di Indonesia diatur lebih ketat dalam konteks pemerintahan yang lebih demokratis. Puncak pengaturan diskresi adalah dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Undang-undang ini memberikan pedoman yang lebih jelas tentang kapan dan bagaimana diskresi dapat digunakan oleh pejabat pemerintah, khususnya dalam situasi yang tidak diatur oleh peraturan perundang-undangan. Diskresi dalam undang-undang ini bertujuan untuk meningkatkan pelayanan publik dan melindungi kepentingan umum.<sup>8</sup>

#### D. Diskresi Dalam Penjelasan Para Tokoh

Istilah *freies ermessen* berasal dari bahasa Jerman. Kata *freies ermessen* diturunkan dari kata *frei* dan *freie* yang artinya “bebas, merdeka, tidak terikat,

---

<sup>6</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2006), 47.

<sup>7</sup> Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1997), 50.

<sup>8</sup> Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

lepas dan orang bebas”, sementara kata *Ermessen* mempunyai arti pertimbangan, menilai, menduga, penilaian, pertimbangan, serta keputusan. Jadi secara etimologi, *freies ermessen* dapat diartikan sebagai orang yang bebas mempertimbangkan, bebas menilai, bebas menduga, dan bebas mengambil keputusan.<sup>9</sup> Menurut Kamus Hukum, diskresi berarti kebebasan mengambil keputusan dalam setiap situasi yang dihadapi menurut pendapatnya sendiri.<sup>10</sup>

Diskresi adalah pengambilan suatu keputusan dengan cepat, tepat, dan bermanfaat terhadap sesuatu hal yang belum diatur oleh hukum, atau aturannya yang tidak jelas, tidak lengkap, atau normanya yang samar (*vage norm*)<sup>11</sup>. Sebagai sebuah instrument atau asas dalam penyelenggaraan pemerintahan, keberadaan diskresi masih menjadi pro kontra, khususnya konsep diskresi itu sendiri, serta pertanyaan lain seperti apa tolak ukur dilakukannya diskresi, siapa yang dapat melakukan diskresi, dan bagaimana mekanisme kontrol terhadap penggunaan diskresi oleh pejabat pemerintah.<sup>12</sup>

Ada beberapa pakar hukum yang memberikan definisi diskresi diantaranya:

---

<sup>9</sup> Saut P. Panjaitan. *Makna dan Peranan Freies Ermessen dalam Hukum Administrasi Negara* dikutip dalam SF Marbun and Dkk, *Hukum Administrasi Dalam Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, Cetak 1 (Yogyakarta: UII PRESS, 2001), 108.

<sup>10</sup> JCT Simorangkir dkk, *Kamus Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), 38.

<sup>11</sup> Dzikry Gaosul Ashfiya, “Diskursus Pergeseran Konsep Diskresi Pasca Undang-Undang Cipta Kerja dan Pengujiannya Pada Peradilan Tata Usaha Negara,” *Jurnal Hukum Peratun* Vol. 6 No.1 (Februari 2023): 57-88 <https://doi.org/10.25216/peratun.612023.57-88>

<sup>12</sup> Ridwan, “Diskresi (Freies Ermessen) oleh Pejabat Pemerintah: Rambu Hukum, Alat Ukur Keabsahan, dan Kecermatan dalam Penggunaannya”, *Jurnal Media Hukum*, Volume 16 Nomor 3, (Desember 2009): 439.

1. Bryan A. Garner memberikan pengertian diskresi sebagai wujud tingkah laku dan manajemen yang bijaksana; kearifan yang diiringi kewaspadaan, serta sikap hati-hati, penilaian individu; kekuasaan bebas mengambil keputusan. Dari kata dasar diskresi muncul istilah diskresi administrasi (*administrative discretion*) yaitu seorang pejabat publik atau kekuasaan institusi melakukan pertimbangan dalam pelaksanaan tugas-tugasnya.<sup>13</sup>
2. Florence Heffron dan Neil McFeeley mengemukakan bahwa diskresi pemerintahan itu mengandung makna sebagai berikut:

*“allowing administrators to decide if, when, how, and against whom the laws and rules will be enforced. This administrative discretion is magnified when legislature provides no or vague, meaningless standards which permit and require that administrators themselves must determine the substance and applicability of the laws, Choice is the essence of discretion and discretion is essence of administration”.*<sup>14</sup>

Artinya :

*“Memungkinkan para administrator untuk memutuskan apakah, kapan, bagaimana, dan terhadap siapa hukum dan aturan akan ditegakkan. Diskresi administratif ini menjadi lebih besar ketika legislator tidak memberikan standar yang jelas atau bermakna, yang memungkinkan dan mewajibkan administrator sendiri untuk menentukan isi dan penerapan hukum. Pilihan adalah inti dari diskresi, dan diskresi adalah inti dari administrasi”*

---

<sup>13</sup> Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary*, Eight Edition, (USA: Thomson West, 2004), 499 dalam Ridwan, *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah*. Cetakan Pertama. (Yogyakarta: FH UII Press, 2014), 124.

<sup>14</sup> Florence Heffron dan Neil McFeeley, *The administrative Regulatory Process* (New York: Longman, 1983), 44 dalam Ridwan, *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah*. Cetakan Pertama. (Yogyakarta: FH UII Press, 2014), 127.

3. S.Prajudi Atmosudirjo yang mendefinisikan diskresi, *discretion* (Inggris), *discretionair* (Perancis), *freies ermessen* (Jerman) sebagai kebebasan bertindak atau mengambil keputusan dari para pejabat administrasi negara yang berwenang dan berwajib menurut pendapat sendiri.<sup>15</sup>
4. Sjachran Basah mengatakan bahwa *freies ermessen* adalah kebebasan untuk bertindak atas inisiatif sendiri, akan tetapi dalam pelaksanaannya haruslah tindakan-tindakan administrasi negara itu sesuai dengan hukum sehingga dapat dipertanggungjawabkan.<sup>16</sup>
5. Menurut Saut P.Panjaitan, *freies ermessen* adalah kebebasan atau keleluasaan bertindak administrasi negara yang dimungkinkan oleh hukum untuk bertindak atas inisiatifnya sendiri guna menyelesaikan persoalan-persoalan penting yang mendesak yang aturannya belum ada, dan tindakan tersebut harus dapat dipertanggungjawabkan.<sup>17</sup>

Lebih lanjut Indroharto menjelaskan bahwa wewenang diskresi adalah wewenang fakultatif, yaitu wewenang yang tidak mengharuskan badan atau pejabat tata usaha negara untuk menggunakannya, melainkan memberikan kebebasan memilih, meskipun hanya dalam kondisi tertentu yang telah diatur dalam peraturan dasarnya. Diana Halim Koentjoro mendefinisikan *freies ermessen* (diskresi) sebagai kebebasan bertindak dari administrasi negara atau pemerintah (eksekutif) dalam menyelesaikan masalah yang muncul akibat keadaan darurat yang memaksa, di mana belum ada aturan yang mengatur

---

<sup>15</sup> S. Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994), 82.

<sup>16</sup> Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolak Ukur Peradilan Administrasi Negara di Indonesia* (Bandung: Alumni, 1997), 3.

<sup>17</sup> Marbun SF, dkk, *Dimensi-dimensi Pemikiran Hukum Administrasi*, (UII Press, 2011), 108-109.

penyelesaiannya. Esmi Warassih, di sisi lain, menyatakan bahwa dalam pelaksanaan kebijakan publik, para birokrat dapat mengambil kebijakan sendiri yang disesuaikan dengan situasi yang mereka hadapi, terutama dalam mengimplementasikan kebijakan publik.<sup>18</sup>

#### **E. Diskresi Dalam UU No 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan**

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi memberikan definisi diskresi sebagai keputusan atau tindakan yang ditetapkan atau dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, atau adanya stagnasi pemerintahan.<sup>19</sup>

Penggunaan diskresi Pasal 22 ayat (1) diskresi hanya dapat dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan yang berwenang. Ayat (2) setiap penggunaan diskresi Pejabat Pemerintahan bertujuan untuk:

- a. Melancarkan penyelenggaraan pemerintahan
- b. Mengisi kekosongan hukum
- c. Memberikan kepastian hukum
- d. Mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum.

---

<sup>18</sup> Julista. Mustamu, "Diskresi dan Tanggungjawab Administrasi Pemerintahan," *Jurnal Sasi* Vol. 17 No. 2 (April-Juni 2011): 3.

<sup>19</sup> Pasal 1 ayat (9) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

Lingkup Diskresi Pasal 23 Diskresi Pejabat Pemerintahan meliputi:

- a. Pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan berdasarkan ketentuan peraturan perundangundangan yang memberikan suatu pilihan Keputusan dan/atau Tindakan
- b. Pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan karena peraturan perundangundangan tidak mengatur
- c. Pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan karena peraturan perundangundangan tidak lengkap atau tidak jelas
- d. Pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan karena adanya stagnasi pemerintahan guna kepentingan yang lebih luas.

Persyaratan diskresi Pasal 24, Pejabat Pemerintahan yang menggunakan Diskresi harus memenuhi syarat:

- a. Sesuai dengan tujuan Diskresi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (2)
- b. Tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundangundangan
- c. Sesuai dengan AUPB (Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik)
- d. Berdasarkan alasan-alasan yang objektif
- e. Tidak menimbulkan Konflik Kepentingan
- f. Dilakukan dengan iktikad baik.

## **F. Konsep Masalah Najmudin At Thufi**

Biografi singkat Najamuddin Al-Tufiy, beliau memiliki nama lengkap Abu Al-Rabi' Sulayman bin 'Abd Al-Qawi bin 'Abd Al-Karim Abiy Sa'id<sup>20</sup>. Ia

---

<sup>20</sup> Basri, Rusdaya. "Pandangan At-tufi dan Asy-syatibi Tentang Maslahat (Studi Analisis Perbandingan)." *DIKTUM: Jurnal Syariah dan Hukum* 9.2 (2011): 177.



dilahirkan di Tufa, sebuah desa yang terletak di dataran Baghdad, sekitar tahun 675 H (1276 M), meskipun ada juga informasi yang menyebutkan kemungkinan kelahirannya pada tahun 657 H. Sebenarnya Kata al-Tufi adalah nama sebuah desa di daerah sarsara dekat Baghdad<sup>21</sup>. Al-Tufiy dikenal sebagai pribadi yang memiliki kecintaan mendalam terhadap ilmu pengetahuan, yang menjadi dasar dari ketertarikan dan dedikasinya di bidang hukum Islam.

Sebagai seorang Muslim beraliran Hanbali, Al-Tufiy menganut mazhab yang cenderung mempertahankan tradisi dan lebih mengutamakan riwayat dalam pengambilan hukum, serta jarang menggunakan akal (*al-Ra'yu*)<sup>22</sup>. Ia juga dikenal dengan gelar "*Najm al-Din*," yang berarti "bintang agama," dan dihormati sebagai seorang penulis besar pada zamannya. Meskipun menghasilkan banyak karya, hanya sedikit yang dapat ditemukan hingga saat ini, sebagian besar dalam bentuk manuskrip yang belum terawat.

Najamuddin Al-Tufiy Salah satu ulama yang bisa dibilang kontroversial dalam mengelaborasi konsep maslahat. Ulama yang dilahirkan di Irak ini, menggagas konsep maslahat yang berbeda dengan ulama-ulama lainnya. Hal ini yang kemudian menjadi menarik bagi kalangan pendukung Islam liberal untuk “mensakralkan” pemikiran maslahat al-Thufi dalam mengkonstruksi pemikiran hukum yang menggugat kemapanan atau melawan mainstream<sup>23</sup>

<sup>21</sup> Musthafa Zaid, *Al-Maslahah fi al-Tasyri' al-Islami wa Najmuddin alThufi* (Mesir: Dar al-Fikr al-Arabi, 1954), 65.

<sup>22</sup> Sutikno, Kurniati, Lomba Sultan, “Konsep Maslahat Dalam Pandangan Imam Malik, Al Ghazali, dan Al Tufiy,” *Jurnal Hukum Islam dan Pranata Sosial Islam*, Vol. 11 No. 01 (2023): DOI: <https://doi.org/10.30868/am.v11i01.3908>, 52.

<sup>23</sup> Sa'adah, Sri Lumatus, *Peta Pemikiran Fiqh Progresif* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2012), h. 22

Secara umum, konsep maslahat (kepentingan umum) dalam hukum Islam yang telah dikonstruksi oleh para ahli usul fikih dapat dikategorikan menjadi empat kelompok.<sup>24</sup> Pertama, maslahat yang hanya dapat dijadikan landasan hukum adalah kemeslahatan yang secara jelas ditunjuk oleh syara'. Dengan kata lain, maslahat yang mu'tabar saja yang dapat dijadikan pijakan hukum. Pendapat ini, disandarkan kepada Qadi Husin pengikut al-Syafi'i dan sebagian para ulama *mutakallimūn*.

Kedua, maslahat yang dapat dijadikan landasan hukum adalah maslahat yang hakiki sekalipun tidak ditunjukkan oleh nash secara jelas, tetapi dengan syarat masalah itu dapat dianalogikan dengan masalah yang diakui oleh syara'. Pendapat ini, dikemukakan al-Syafi'i dan mayoritas ulama Hanafiyah.

Ketiga, maslahat yang tidak ada pijakan nash-nya dan juga tidak bertentangan dengan nas dan ijma. Maslahat ini dapat dijadikan sebagai landasan penetapan hukum. Pendapat ini disandarkan kepada mazhab Mālikī.

Keempat, maslahat yang dapat dijadikan sebagai dasar penetapan hukum secara mutlak. Pendapat ini dikemukakan oleh Najamuddin Al-Tufi, yang dikenal dengan teori maslahat yang dianggap liberal karena telah melampaui batas-batas otoritas masalah bila berbenturan dengan teks.<sup>25</sup>

Dasar pemikirannya Najmuddin At-Tufi berpijak pada dalil Al-Qur'an, Sunnah, dan kaidah-kaidah syariah, khususnya hadis:

لَا ضَرَرَ وَلَا ضِرَارَ

"Tidak boleh ada bahaya (yang ditimbulkan) dan tidak boleh membalas bahaya

<sup>24</sup> Al-Sya'labi, Muhammad Mustafa, *Ta'lil al-Ahkam* (Beirut: Dar al Nahdhah, 1981), 292.

<sup>25</sup> Moh. Mufid, "Al-Thufi: Representasi Kaum Liberalis Terhadap Pembentukan Hukum Islam" *Istinbath: Jurnal Hukum*, Vol. 13 No. 1, (2017): 8117.

*dengan bahaya.*"<sup>26</sup>

Hadis ini menjadi inti dari pandangan At-Tufi bahwa hukum Islam harus mengutamakan pencegahan bahaya (mafsadah) dan mendatangkan manfaat (maslahah).

### 1. Definisi Maslahah dalam Perspektif At-Tufi

Dalam pandangan At-Tufi, maslahah adalah segala sesuatu yang memberikan manfaat atau menghindarkan mudarat bagi manusia dalam kehidupan mereka, terutama dalam urusan duniawi (muamalah)<sup>27</sup>. Menurutny, tujuan hukum Islam adalah mencapai maqashid al-shariah (tujuan syariah), yaitu:

- a. Melindungi agama (hifz ad-din)
- b. Melindungi jiwa (hifz an-nafs)
- c. Melindungi akal (hifz al-'aql)
- d. Melindungi keturunan (hifz an-nasl)
- e. Melindungi harta (hifz al-mal).

At-Tufi menekankan bahwa semua keputusan hukum yang berkaitan dengan urusan duniawi harus berorientasi pada kemaslahatan umat, selama tidak bertentangan dengan teks nash qath'i (dalil yang pasti).

---

<sup>26</sup> A. Halil Thahir, "Teori Maslahah Najm al-Din al-Thufi: Telaah Kitab al-Ta'yin fi Sharh al-Arba'in dan Sharh Mukhtasar al-Rawdah" *Tribakti: Jurnal Pemikiran Islam*, Vol. 22 No 2, (2011), 226. DOI: <https://doi.org/10.33367/tribakti.v22i2.98>

<sup>27</sup> Risdianto, "Maslahah Mursalah al-Ghazali Sebagai Dasar Hukum Fatwa MUI No. 14 Tahun 2020 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Dalam Situasi Terjadi Wabah Covid 19." *Misykat al-Anwar Jurnal Kajian Islam dan Masyarakat* 4.1 (2021): 59.

## 2. Prinsip Dasar Pemikiran At-Tufi tentang Masalahah<sup>28</sup>

### a. Kedudukan Masalahah sebagai Sumber Hukum

At-Tufi menempatkan masalahah di posisi sentral dalam perkara muamalah. Ia berpendapat bahwa:

- 1) Masalahah harus menjadi dasar dalam menetapkan Dalam urusan duniawi, masalahah lebih utama daripada dalil-dalil sekunder seperti ijma' dan qiyas.
- 2) Selama tidak bertentangan dengan Al-Qur'an atau Sunnah hukum.

### b. Pemisahan antara Urusan Ibadah dan Muamalah<sup>29</sup>

At-Tufi membedakan antara Urusan ibadah (ritual). Dalam perkara ini, hukum tidak boleh diubah karena berdasarkan nash qath'i yang tidak dapat diinterpretasikan melalui masalahah. Urusan muamalah (interaksi duniawi): Dalam perkara ini, hukum dapat ditentukan berdasarkan masalahah karena sifatnya fleksibel dan kontekstual.

### c. Prioritas Pencegahan Bahaya (*mafsadat*)

At-Tufi mengacu pada kaidah yang menyatakan bahwa:

"Menghindari kerusakan lebih diutamakan daripada mendatangkan manfaat." Ini berarti, jika suatu keputusan membawa manfaat tetapi sekaligus menyebabkan bahaya, maka menghindari bahaya harus diutamakan.

<sup>28</sup> Wahyu Fitrianoor, "Hukum Perkawinan Muslim di Brunei Darussalam (Studi Analisis Maslahat At-Thufi)." *Maqashiduna: Jurnal Hukum Keluarga Islam*, Vol. 1 No. 2, (2023): 75.

<sup>29</sup> Nina Agus Hariati, "Disparitas Batas Usia Perkawinan Dalam Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia Dan Hukum Islam Perspektif Teori Mashlahah At Thufi." *JURIH: Jurnal Ilmu Hukum* Vol. 2 No. 2, (2024): 165.

### 3. Hadis "*La Dharar wa La Dhirar*" sebagai fondasi masalah<sup>30</sup>

Hadis ini menjadi dasar penting bagi At-Tufi untuk menjelaskan prinsip-prinsip berikut:

Keadilan dan kemanfaatan sebagai tujuan syariah: Segala hukum syariah harus bertujuan menghilangkan bahaya dan mendatangkan manfaat. Konteks lokal dan temporal dalam hukum Islam: At-Tufi memahami bahwa kebutuhan masyarakat bisa berubah sesuai zaman dan tempat, sehingga hukum yang berlandaskan masalah dapat beradaptasi untuk tetap relevan. Prioritas maslahat umum: Dalam pandangannya, kemaslahatan masyarakat secara kolektif lebih diutamakan daripada kepentingan individu.

### 4. Tahapan dan Batasan Penerapan Masalah<sup>31</sup>

#### a. Tahapan Penerapan Masalah

1. Identifikasi manfaat dan bahaya: Setiap keputusan hukum harus dinilai berdasarkan dampaknya, apakah membawa kemaslahatan atau justru kerusakan.
2. Kesesuaian dengan maqashid al-shariah: Kemaslahatan yang dihasilkan harus sejalan dengan tujuan utama syariah.
3. Konteks sosial dan realitas: Keputusan hukum harus mempertimbangkan kebutuhan dan situasi masyarakat.

#### b. Batasan Penggunaan Masalah

Meskipun At-Tufi memprioritaskan masalah, ia memberikan

---

<sup>30</sup> Ahmad Sanusi, "Teori Maqashid Syariah dan Penerapannya pada Fatwa Korona (Studi Analisis Kritis)." *Syaksia: Jurnal Hukum Perdata Islam*, Vol. 21 No. 1, (2020): 12.

<sup>31</sup> Moh. Toriquddin, "Teori Maqâshid Syari'ah Perspektif Al-Syatibi." *De Jure: Jurnal Hukum dan Syar'iah*, Vol. 6 No. 1, (2014).

beberapa batasan:

1. Tidak bertentangan dengan nash qath'i: Aturan-aturan yang memiliki dasar jelas dari Al-Qur'an dan Sunnah tidak boleh diubah demi alasan maslahah.
2. Tidak mengubah prinsip ibadah: Urusan ibadah tidak boleh diintervensi oleh pertimbangan kemaslahatan. Tidak mengabaikan maqashid al-shariah: Keputusan hukum yang bertentangan dengan tujuan syariah tidak dapat dianggap sah, meskipun membawa manfaat duniawi.

#### **G. Pemikiran Tentang Maslahat Menurut Asy-Syatibi**

Teori maslahat dalam pandangan asy-Syatibi diperinci panjang lebar ketika membahas maqashid syariah. Dalam kitab al-Muwafaqat, ia menghabiskan kurang lebih sepertiga pembahasannya mengenai maqashid asy Syariah. Secara tegas, ia mengatakan bahwa tujuan utama Allah menetapkan hukum-hukum-Nya adalah untuk mewujudkan kemaslahatan hidup manusia baik di dunia maupun di akhirat.

Mirip dengan klasifikasi imam al-Gazali, asy-Syatibi berpandangan bahwa tujuan utama dari syariah ialah untuk menjaga dan memperjuangkan tiga kategori hukum, yang disebut dengan daruriyyat, hajiyyat dan tahsiniyyat. Tujuan dari masing-masing kategori tersebut adalah untuk memastikan bahwa kemaslahatan (masalih) kaum muslimin, baik di dunia maupun di akhirat terwujud dengan cara yang terbaik, karena Tuhan ditegaskan oleh asy-Syatibi (mengikuti pendapat kaum Mu'tazilah), berbuat demi kebaikan hamba-Nya.

“syari’at dibuat untuk mewujudkan kemaslahatan hamba-Nya”.<sup>32</sup>

Jadi hakekat atau tujuan awal pemberlakuan syari’at adalah untuk mewujudkan kemaslahatan manusia. Kemaslahatan itu dapat diwujudkan apabila lima unsur pokok dapat diwujudkan dan dipelihara. Kelima unsur pokok yang dimaksud asy-Syatibi adalah agama, jiwa, keturunan, akal dan harta. Kelima hal ini disebut asy-syatibi dengan ushul al-din, qawaid al-syariah, dan kulliyyah al millah.<sup>33</sup>

Adapun kriteria maslahat adalah tegaknya kehidupan dunia demi tercapainya kehidupan akhirat. Dengan demikian, segala hal yang hanya mengandung kemaslahatan dunia tanpa kemaslahatan akhirat, atau tidak mendukung terwujudnya kemaslahatan akhirat, hal itu bukanlah masalah yang menjadi tujuan syari’at. Oleh sebab itu, manusia dalam mewujudkan masalah haruslah terbebas dari nafsu duniawi karena kemaslahatan ini tidak diukur menurut keinginan nafsu. Terbebasnya manusia dari keinginan nafsu bertujuan agar mereka dapat menjadi hamba yang berikhtiar, tidak secara terpaksa (idhtirar).

Untuk menunjukkan keharusan menjadi hamba yang berikhtiar, terdapat tiga dalil yang menjadi dasar pertimbangan bagi asy-Syatibi:

1. Ada nash yang tegas menunjukkan bahwa manusia diciptakan Tuhan untuk beribadah kepada-Nya dengan menaati perintah dan menjauhi larangannya.

---

<sup>32</sup> Bakri, Asafri Jaya. *Konsep Maqashid Syariah Menurut asy-Syatibi*, (Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 1996), 71.

<sup>33</sup> Basri, Rusdaya, “Pandangan At-Tufi Dan Asy-Syatibi Tentang Maslahat”, *Jurnal Hukum Diktum*, Vol. 9, No. 2, (Juli, 2011), 181.

2. Ada nash yang menunjukkan tercelanya orang yang melanggar perintah Allah dan berpaling dari-Nya. Ia akan didera ancaman siksa di akhirat atas setiap pelanggaran.
3. Kenyataan empiris dan tradisi menunjukkan bahwa masalah keagamaan dan keduniaan tak dapat diperoleh jika kita menurutkan nafsu. Hal ini karena nafsu dapat membawa pertumpahan darah dan kebinasaan yang merupakan kontra kemaslahatan itu sendiri. Karena itulah, manusia sepakat mencela siapapun yang menuruti nafsunya. Bahkan umat terdahulu yang tidak memperoleh syari'at atau yang telah punah syari'atnya, berusaha mewujudkan kemaslahatan dengan jalan mencegah orang menuruti nafsunya. Hal itu merupakan kebenaran universal yang diakui oleh akal sehat dan wahyu, al-Qur'an dan al-Sunnah.

Maslahah yang diwujudkan manusia adalah untuk kebaikan manusia sendiri, bukan untuk kepentingan Allah. Meskipun demikian, manusia tidak boleh menuruti hawa nafsunya, tetapi harus berdasar pada syari'at Allah. Hal ini karena syari'at itu mengacu kepada kemaslahatan manusia, baik aspek daruriyyat, hajiyyat, dan tahsiniy.<sup>34</sup> Karena syari'at bertujuan untuk kemaslahatan manusia, maka perbuatan manusia hendaknya mengacu pula kepada syari'at itu. Maslahat bersifat universal, berlaku umum dan abadi bagi semua manusia dan dalam segala keadaan.

Beberapa pokok pikiran menyangkut universalitas syari'at dirumuskan

---

<sup>34</sup> Basri, Rusdaya, "Pandangan At-Tufi Dan Asy-Syatibi Tentang Maslahat", *Jurnal Hukum Diktum*, Vol. 9, No. 2, (Juli, 2011), 182.



asy-Syatibi sebagai berikut:

1. Bahwa setiap aturan (nidzam) bagi kemaslahatan diciptakan Tuhan secara harmonis dan tidak saling bertentangan. Jika aturan itu tidak harmonis dan saling bertentangan, Tuhan tentu tidak mensyari'atkannya karena hal itu lebih tepat disebut sebagai sumber kerusakan (mafsadah), padahal Tuhan menghendaki kemaslahatan secara mutlak.
2. Kemaslahatan itu berlaku secara umum, tidak parsial, artinya bukan hanya berlaku secara khusus pada satu tempat tertentu saja. Oleh sebab itu, syari'at berlaku secara umum pula. Selain itu, manusia mempunyai kesamaan tabiat dan kecenderungan pada masalah. Jika hukum syari'at itu berlaku khusus atas sebagian manusia saja, maka kaidah pokok ajaran Islam seperti halnya iman tidak akan berlaku secara umum.
3. Maslahat universal (kulliyah) adalah masalah yang diterima secara umum (al-masalih al-mu'tabarah). Hal ini berlaku secara umum menurut kondisi manusia (adah). Jika ada pertentangan maslahat universal dan masalah parsial, maka masalah universal adalah yang berlaku. Universalitas masalah tidak hilang meski berbenturan dengan kenyataan parsial. Misalnya, kewajiban memelihara jiwa secara universal tetap berlaku meski dengan jalan menghilangkan jiwa seseorang melalui qishas.
4. Kaidah-kaidah pokok masalah universal bersifat tegas dan pasti (qaht'i), bukan bersifat samar atau tidak pasti (mutasyabih). Asy-Syatibi berpendapat bahwa yang dimaksud dengan kaidah-kaidah pokok di sini ialah kaidah dalam teologi (usuluddin) dan ushul fiqh.

5. Kaidah-kaidah masalah universal tidak berlaku padanya nasakh (pembatalan). Nasakh hanya terjadi pada kaidah-kaidah parsial. Bahkan para ahli ushul mengakui bahwa masalah daruriyyah (kemaslahatan primer) tetap terpelihara dalam setiap agama meski dengan cara yang berbeda sesuai dengan ajarannya masing-masing. Berdasarkan argument di atas, diketahui bahwa universalitas masalah dan syari'at mengandung arti keharmonisan dan keutuhan hukum Tuhan, yaitu tidak ada kontradiksi antara satu bagian dan bagian yang lain.

### **Masalah Mursalah Sebagai Dalil Hukum Islam: Pandangan Asy-Syatibi**

Asy-Syatibi termasuk fuqaha' mazhab Maliki yang pandangan-pandangan usul fikihnya, termasuk tentang masalah mursalah, banyak dikaji oleh berbagai pemikir yang datang kemudian. Pemikiran asy Syatibi tentang masalah mursalah dituangkan dalam dua kitabnya yang populer saat ini. Dua kitab tersebut adalah *al-Muwafaqat fi Ushul al-Ahkam* dan *al-I'tisham*.<sup>35</sup>

Buku *al-Muwafaqat fi Ushul al-Ahkam*, asy-Syatibi mengemukakan bahwa masalah mursalah adalah dalil yang dapat dijadikan sebagai teknik penetapan hukum Islam.<sup>36</sup> Meskipun demikian, sebagai sebuah dalil hukum, kata asy-Syatibi, masalah mursalah belum disepakati validitasnya oleh para ulama usul fikih untuk dijadikan sebagai dalil penetapan hukum Islam.

Dalam catatan asy-Syatibi, setidaknya ada empat sikap yang ditunjukkan oleh para ulama usul fikih berkaitan dengan penggunaan masalah mursalah ini:

---

<sup>35</sup> al-Wa'i, Taufiq Yusuf, *al-Bid'ahwa al-Maslahah al-Mursalah: Bayanuha, Ta'siluhawa Aqwal al Ulama fiha*, (Kuwait: Maktabah Dar at-Turao), 298.

<sup>36</sup> Asy-Syatibi, *al-Muwafaqat fi Ushul al-Ahkam*, (Beirut: Dar al-Ma'rifah), 16.

1. Pendapat yang menyetujui penggunaan masalah mursalah sebagai dalil penetapan hukum bila didasarkan kepada dalil.
2. Pendapat yang mengakui secara mutlak penggunaan masalah mursalah sebagai dalil penetapan hukum, seperti Imam Malik.
3. Pendapat yang menerimanya dengan pengertian dekat dengan dalil al-Quran dan as-Sunnah al-Maqbulah.
4. Pendapat yang menerima penggunaan dalil masalah mursalah untuk kemaslahatan dharuri saja sedangkan untuk kemaslahatan haji dan tahsini tidak dapat diterima.<sup>37</sup>

Asy-Syatibi dalam al-Muwafaqat fi Ushul al-Ahkam mendefinisikan masalah mursalah adalah masalah yang ditemukan pada kasus baru yang tidak ditunjuk oleh nash tertentu tetapi ia mengandung kemaslahatan yang sejalan (al-munasib) dengan tindakan syara'. Kesejalaran dengan tindakan (tasharrufat) syara' dalam hal ini tidak harus didukung dengan dalil tertentu yang berdiri sendiri dan menunjuk pada masalah tersebut, tetapi dapat merupakan kumpulan dalil yang memberikan faedah yang pasti (qath'i). Apabila dalil yang pasti ini memiliki makna kulli, maka dalil kulli yang bersifat pasti tersebut kekuatannya sama dengan satu dalil tertentu.

Definisi yang dikemukakan di atas, kata kunci dari penggunaan dalil masalah mursalah adalah kesejalaran (mula'im, al munasib) antara kemaslahatan yang dikandung dalam suatu masalah baru dan konsep maqashid

---

<sup>37</sup> Rosyadi, Imron, "Pemikiran Asy-Syatibi Tentang Masalah Mursalah", *Jurnal Studi Islam*, Vol. 14, No. 1, (Juni, 2013), 85.

asy-syari'ah yang tidak ditunjukkan secara langsung oleh nash.

Dalam bukunya al-I'tisham, asy-Syatibi memberikan penjelasan tentang kedudukan masalah yang dikandung dalam suatu masalah baru dilihat dari kesejajaran yang mungkin dapat dijadikan sebagai dasar pertimbangan dalam penetapan hukum. Dilihat dari sisi ini, masalah yang sejalan tersebut dipilah menjadi tiga.

Pertama, masalah yang dikandung tersebut dapat diterima eksistensinya karena didasarkan pada kesejajarannya dengan petunjuk syara'. Para ulama membenarkan masalah seperti ini. Dengan kata lain, masalah kategori pertama ini diterima karena penunju kannya didasarkan pada dalil syara'. Contoh dari masalah ini adalah hukum qishas untuk menjaga keselamatan jiwa dan raga manusia.

Kedua, masalah yang dikandung dalam masalah baru tersebut didasarkan pada pemikiran subjektif manusia tetapi ditolak oleh syara'. Ditolaknya masalah ini karena masalah yang ditemukan bertentangan dengan nash. Masalah seperti ini didorong semata-mata oleh hawa nafsu sehingga eksistensinya tidak dapat dijadikan pertimbangan dalam penetapan hukum.

Ketiga, masalah yang ditemukan dalam suatu masalah baru tidak ditunjuk oleh dalil khusus atau dalil partikular tetapi juga tidak ada dalil yang membenarkan atau menolaknya.

Menurut asy-Syatibi, untuk masalah seperti ini, ada dua kemungkinan yakni: pertama, ada nash yang mengkonfirmasi kesejajaran dengan masalah yang dikandung oleh masalah baru tersebut. Kedua, masalah yang sejalan

dengan syara' secara universal, bukan dengan dalil partikular.

Model kedua ini biasa disebut dengan masalah mursalah. Dengan kata lain, setiap masalah dari suatu tindakan atau perbuatan yang kemaslahatannya tidak di jelaskan oleh nash tertentu, tetapi sejalan dengan tindakan syara' secara universal, maka masalah itu menjadi benar sehingga ia dapat dijadikan sebagai teknik penetapan hukum.

Asy-Syatibi dalam kitab al-I'tisham memberikan sepuluh contoh kasus yang penentuan hukumnya dirumuskan dengan menggunakan masalah mursalah sebagai teknik penetapan hukumnya.

Alasan yang dikemukakan asy-Syatibi tentang penggunaan masalah mursalah sebagai teknik penetapan hukum untuk masalah muamalat adalah karena masalah-masalah muamalat dapat dilacak rasionalitasnya sedangkan masalah ubudiyah tidak dapat dilacak rasionalitasnya.<sup>38</sup> Penggunaan masalah mursalah sebagai teknik penetapan hukum hanya untuk kebutuhan yang sifatnya dharuri dan haji. Sifat dharuri di sini maksudnya sebagaimana kaidah: mala yatimmu al-wajibu illa bihi fahuwa wajib. Sementara itu, sifat kebutuhan haji maksudnya adalah untuk menghilangkan kesulitan sehingga dengan penggunaan masalah mursalah kehidupan seseorang menjadi ringan (takhfif).

Penjelasan yang dikemukakan oleh asy Syatibi dalam dua karyanya di atas, dapat diambil kesimpulan bahwa masalah mursalah itu dapat dijadikan sebagai dalil penetapan hukum Islam yang mandiri, dengan beberapa syarat:

Pertama, kemaslahatan yang dijadikan dasar dalam dalil masalah

---

<sup>38</sup> Rosyadi, Imron, "Pemikiran Asy-Syatibi Tentang Masalah Mursalah", *Jurnal Studi Islam*, Vol. 14, No. 1, (Juni, 2013), 86.

mursalah adalah masalah yang tidak disebutkan oleh syara' tetapi tidak ada dalil yang membenarkan atau menolaknya serta sejalan dengan kehendak yang hendak dicapai oleh syara'. Bila ada dalil khusus yang menunjuknya, maka hal itu termasuk dalam wilayah kajian qiyas.

Kedua, masalah yang dijadikan pertimbangan penetapan hukum tersebut memang termasuk logis.

Ketiga, masalah yang dijadikan pertimbangan penetapan hukum tersebut adalah masalah dharuriyyah dan hajiyah.

Keempat, masalah tersebut dapat menyempurnakan suatu kehidupan dan menghilangkan kesulitan atau kericikan hidup yang memang tidak dikehendaki oleh syara'.

#### **H. Perbandingan Antara Pemikiran at-Tufi dan as-Syatibi.**

Apabila dikomparasikan pemikiran at-Tufi dan as-Syatibi maka ada beberapa hal yang memiliki persamaan dan perbedaan dalam memahami teori maslahat:

1. asy-Syatibi dan at-Tufi sama-sama memahami bahwa secara keseluruhan isi kandungan al-Qur'an dan Sunnah adalah terwujudnya kemaslahatan umat manusia dalam hidupnya di dunia dan di akhirat. Perbedaannya, dasar yang dikemukakan at-Tufi dalam memahami konsep maslahat lebih sering merujuk pada syarah hadis Arba'in Nawawi No 32. Sedangkan asy-Syatibi memahaminya didasarkan pada seluruh dalil-dalil, baik dalam bentuk teks

maupun konteks melalui penerapan metode induksi sehingga teori maslahat menjadi bagian dari maqashid syariah yang harus di wujudkan.

2. Ruang lingkup maslahat sama-sama tidak berlaku pada persoalan ibadat, pada persoalan muamalat dan adat. Hukum ibadat atau ukuran-ukuran yang ditetapkan syara' (seperti shalat dhuhur 4 rakaat, puasa Ramadan 1 bulan penuh dan lain-lain) tidak termasuk obyek maslahat. Persoalan ini berada di luar penalaran manusia sebab kebaikan yang dikandung olehnya tidak dapat ditentukan oleh pengalaman manusia. Adat, atau hukum-hukum syari'ah lainnya, tentu saja di dalam lingkup penalaran manusia.
3. Bagi at-Tufi, maslahat merupakan dalil tersendiri diluar teks suci, artinya masalahat tidak harus didukung teks. Karena bersifat mandiri, jika bertentangan dengan nash/teks maka didahulukan maslahat melalui takhsis/bayan. Sedangkan asy-Syatibi memahami maslahat bersifat universal yang merupakan hasil induksi dari dalil-dalil syara' sehingga jika maslahat parsial/juz'i bertentangan dengan maslahat universal maka yang didahulukan adalah maslahat yang bersifat universal karena sifatnya qath'i. Perbedaan ini berdampak pada perbedaan epistemologis.
4. Secara epistemologis, at-Tufi cukup liberal dalam memahami teori maslahat karena menempatkan pendapat akal lebih tinggi daripada wahyu atau hadits. Bagi at-Tufi, karena dasar syari'at Islam itu adalah kemaslahatan, dan maslahat itu sendiri dapat dicapai akal maka dalam menentukan sesuatu itu maslahat atau mafsadat tidak diperlukan wahyu atau hadits, akan tetapi cukup penalaran akal. Sementara asy-Syatibi berupaya memadukan wahyu dan akal

melalui penerapan logika induktif terhadap teks-teks syariah dalam memahami teori maslahat. Artinya, asy-Syatibi lebih ketat dan berhati-hati dalam menempatkan akal atas wahyu. Dikemukakan oleh asy-Syatibi bahwa apabila terjadi pertentangan antara wahyu dan akal maka yang dimenangkan adalah wahyu dan tidak dibenarkan akal melakukan penalaran terkecuali sesuai dengan wahyu.

Sejalan dengan pernyataan tersebut, Hallaq mengungkap bahwa dalam fatwa fatwanya, asy-Syatibi juga kadang-kadang masih sangat setia pada doktrin-doktrin hukum positif mazhabnya.<sup>39</sup> Ketidakkonsistensi asy-Syatibi yang di satu sisi pemikiran hukumnya sangat liberal karena penggunaan logika Aristoteles terutama penalaran induksi secara luas sebagaimana yang dapat dilihat dalam karyanya al-Muwafaqat, dan di sisi lain sangat tradisional karena kesetiaannya pada doktrin mazhabnya dalam praktek, menurut penulis, dapat dimaklumi.

Karena berlatar belakang sosial, politik dan perkembangan hukum pada masa itu cukup mapan, bahkan Maliki menjadi mazhab Negara menyebabkan upaya asy-Syatibi melakukan gebrakan menjadi kurang berarti. Sebagaimana dengan at-Tufi yang dicap sebagai penganut Syiah, pemikirannya yang radikal justru asy-Syatibi dicap sebagai penyebar bid'ah dan akhirnya harus diperiksa di pengadilan karena tuduhan tersebut.<sup>40</sup> Baik at-Tufi maupun asy-Syatibi sama-sama teoritisi yang mendapatkan kecaman para ulama sezamannya serta

---

<sup>39</sup> Hallaq, Wael B, *A History Legal theories: An Introduction to Sunni Usul al-Fiqh*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1997), 308.

<sup>40</sup> asy Syatibi, *al-I'tisam*, (Kairo: Mustafa Muhammad, 1915), 9.



tantangan berat bila dihadapkan pada situasi atau kondisi yang berseberangan dengan pemikiran yang ada sekitarnya. Barangkali sudah menjadi sunnatullah bahwa membangun sebuah perubahan harus didukung oleh banyak faktor baik sosial, kultur, maupun politik.

Dalam peletakan syarat masalah yang boleh dijadikan sebab pengharusan suatu yang dilarang, al-Imam al-Syatibi turut meletakkan beberapa syarat yang perlu dijaga ketika berhujah dengan masalah di dalam kitabnya *al-I'tisam*, yaitu:<sup>41</sup>

1. Hendaklah masalah itu diterima oleh logik akal, yaitu ada unsur rasionaliti.

Namun harus menjadi ingatan bahawa masalah tidak akan berkenaan dengan perkara ibadat kerana hukum asal kepada ibadat adalah menerima tanpa melihat kepada sebab dan `illah.

2. Masalah tersebut bersesuaian dengan maqasid Syariah secara umum, yaitu

dengan syarat masalah itu tidak bercanggah dengan salah satu usul Syara' dan dalil yang qath'i. Sebaliknya masalah tersebut harus dipastikan bertepatan dengan masalah-masalah yang diinginkan oleh Syara' untuk diraih sama ada masalah itu termasuk dalam jenis masalah yang diinginkan oleh Syara' secara jelas atau hampir dengan jenis tersebut walaupun tidak ada dalil khusus,

3. Masalah tersebut perlu merujuk kepada penjagaan masalah daruri atau merujuk kepada mengangkat kesusahan yang membebankan di dalam agama.

Tabel berikut menjelaskan perbedaan mendasar antara pendekatan kedua tokoh:

---

<sup>41</sup> Noor Naemah Abdul Rahman, Dkk., "Relevansi Teori Al-Maslahah Menurut Al-Syatibi Dalam Menangani Isu Perobatan Masa Kini", *Al-Risalah*, Vol. 13, No. 1, (Juni, 2013), 55.

| Aspek               | Imam Asy-Syatibi                                                            | Najmuddin At-Tufi                                                                        |
|---------------------|-----------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|
| Pandangan Umum      | Maslahah harus sesuai dengan nash dan maqasid syariah.                      | Maslahah bisa mengungguli nash dalam perkara muamalah.                                   |
| Batasan             | Maslahah hanya berlaku bila tidak bertentangan dengan Al-Qur'an dan Sunnah. | Maslahah boleh digunakan meskipun bertentangan dengan nash, selama dalam ranah muamalah. |
| Kapan Diutamakan    | Bila tidak ada nash atau qiyas dan tidak bertentangan dengan syariah.       | Maslahah bisa menjadi dalil utama bahkan mengalahkan dalil lain.                         |
| Jenis Hukum         | Fokus pada maqasid: agama, jiwa, akal, keturunan, harta.                    | Fokus pada hukum muamalah (sosial), bukan ibadah.                                        |
| Sikap terhadap Nash | Nash prioritas utama, masalah pelengkap.                                    | Maslahah bisa menanggulangi atau menafikan nash dalam konteks tertentu.                  |

## I. Kerangka Berpikir

Penulis mengawali pembahasan penelitian ini dengan menjabarkan persyaratan apa saja yang ditetapkan oleh masing-masing KUA yang merupakan persyaratan tambahan dalam pendaftaran nikah selain yang sudah disebutkan dalam PMA No 20 Tahun 2019 tentang Pencatatan Pernikahan serta alasan penambahan aturan tersebut. Data lapangan tersebut di dapatkan dari narasumber yang berasal dari masing-masing KUA, khususnya para Kepala

KUA. Setelah wawancara pertama selesai, penulis kembali lagi mewawancarai informas dengan maksud pengecekan data.

Kemudian setelah semua data telah dijabarkan dilanjutkan dengan melakukan kajian terhadap data tersebut dengan menggunakan UU No 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan sebagai tolak ukur kebenaran atau ketepatan penambahan aturan yang dilakukan KUA. Hasil yang diharapkan dalam penelitian ini bisa menjabarkan secara jelas tentang perumusan diskresi pada di seluruh KUA yang berada di wilayah Kota Batu.

### BAB III

#### METODELOGI PENELITIAN

Metode penelitian merupakan satuan sistem yang harus ada dan dipenuhi selama proses pelaksanaan penelitian. Dikarenakan hal tersebut sangatlah penting untuk mendapatkan kebenaran data secara ilmiah.

##### A. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah empiris (*field research*), rumusan masalah yang ada memerlukan data-data yang ada dilapangan untuk menjawab semua permasalahannya. Adapun datanya bersifat deskriptif (*deskriptif research*). penelitian ini dimaksudkan untuk eksplorasi dan klarifikasi mengenai suatu fenomena, anomali atau kenyataan sosial. Penelitian empiris atau dapat pula disebut dengan penelitian lapangan yaitu mengkaji ketentuan hukum yang berlaku serta apa yang terjadi dalam kenyataannya di masyarakat.<sup>1</sup>

Berdasarkan isu hukum yang diselidiki dalam penelitian ini, jenis penelitian yang dilakukan termasuk dalam kategori penelitian empiris, hal ini dikarenakan rumusan masalah yang ada memerlukan data-data yang ada dilapangan untuk menjawab semua permasalahannya. Muhaimin menyatakan bahwa penelitian hukum jenis empiris adalah salah satu bentuk penelitian hukum yang mempelajari dan menganalisis implementasi hukum dalam masyarakat. Penelitian ini juga dikenal sebagai penelitian lapangan atau *field*

---

<sup>1</sup> Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum dalam Praktek* (Jakarta: Sinar Grafika, 2002), 15.

*research*, karena peneliti terlibat langsung di lapangan untuk mengumpulkan data yang akurat, obyektif, dan aktual melalui interaksi dengan para informan.

Penelitian jenis ini bertujuan untuk secara mendalam memahami latar belakang situasi saat ini, interaksi individu, kelompok, sosial, lembaga, dan masyarakat. Peneliti akan terlibat langsung dengan para informan untuk mengumpulkan informasi, yang kemudian akan dijadikan data deskriptif melalui wawancara mengenai penambahan persyaratan bagi calon pengantin yang hendak mendaftarkan kehendak nikahnya. yang selanjutnya akan dianalisis dengan menggunakan kajian UU No 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan sebagai tolak ukur benar tidaknya penggunaan diskresi berupa penambahan persyaratan pendaftaran nikah.

## **B. Pendekatan Penelitian**

Jenis pendekatan dalam penelitian ini yaitu pendekatan kasus (*case approach*) dan perundang-undangan (*statue approach*). Kedua pendekatan ini dipilih karena sesuai dengan appa yang akan penulis lakukan dimana menelaah perundang-undangan dan regulasi yang berkaitan dengan sebuah kejadian (isu hukum) yang sedang diteliti disebuah *lokus* yang sudah ditentukan. Kedua jenis pendekatan tersebut masuk dalam katagori pendekatan kualitatif. Pendekatan kualitatif dipilih karena penelitian ini tidak memerlukan analisis angka atau penghitungan, melainkan lebih menitikberatkan pada pemahaman mendalam dan objektif terhadap data subyek penelitian<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Jonas Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, (Bandung: Mandar Maju, 2008), h. 96.

### C. Kehadiran Peneliti

Kehadiran peneliti dalam penelitian ini memiliki peran yang sangat penting, terutama karena penelitian ini merupakan jenis empiris atau lapangan (*field research*). Kehadiran peneliti di lapangan bertujuan untuk menggali dan memperoleh pemahaman langsung dari sumber utama. Data untuk penelitian ini diperoleh melalui observasi dan wawancara langsung antara peneliti dan para informan yang berada di tiga KUA yang tersebar diseluruh wilayah Kota Batu

### D. Lokus Penelitian

Dalam penelitian ini penulis memilih tempat penelitian di semua KUA yang tersebar di wilayah Kota Batu, yang terdiri dari 3 KUA yaitu, KUA Kecamatan Batu, KUA Kecamatan Bumiaji serta KUA Kecamatan Junrejo.

### E. Sumber Data

Dalam penelitian empiris (*field research*), data utama diperoleh dari lapangan bukan literatur.<sup>3</sup> Dalam penelitian ini terdapat dua jenis sumber data yang digunakan oleh penulis, yaitu :

#### 1. Data primer.

Data primer merupakan data yang diperoleh langsung dari tempat penelitian untuk memperoleh informasi. Data tersebut berupa hasil wawancara kepada Kepala KUA ataupun penghulu di semua KUA di Kota Batu. Yang terdiri dari Eko Wahyudi (Kepala KUA Kec. Batu), Supriacddi (Kepala KUA Kec. Bumiaji), Arif Saifudin (Kepala KUA Kec. Junrejo), Masduqi Zakaria (Penghulu KUA Kec. Batu), Ahmad Jamhuri (Penghulu Kec. Bumiaji)

---

<sup>3</sup> Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, (Mataram: Mataram University Press, 2020), h. 55.

Ahmad Yani (Staff KUA Kec. Junrejo) Peneliti memilih Kepala KUA dan penghulu, sebagai informan karena orang tersebut merupakan para pihak yang menjadi pelaku kegiatan.

## 2. Data sekunder

Jika sumber data primer adalah sumber yang diterima langsung dari informan maka sumber data sekunder merupakan data-data penunjang yang diperoleh dari buku atau sumber lain yang berkaitan dengan materi yang diteliti, seperti KHI (kompilasi hukum Islam), UU (undang-undang), PMA (peraturan Menteri Agama) dan penelitian terdahulu.

## F. Metode Pengumpulan Data

Pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan cara interview, observasi, dan dokumentasi. Metode dokumentasi digunakan untuk mengumpulkan bahan hukum dengan cara menganalisis isi dokumen. Menurut Suharsimi Arikunto, metode pengumpulan data adalah cara di mana peneliti memperoleh data yang diperlukan dalam penelitian. Namun, tanpa adanya narasumber atau informan, peneliti tidak akan dapat memperoleh data yang diperlukan. Narasumber atau informan adalah orang yang memiliki informasi utama yang relevan dan diperlukan dalam suatu penelitian.<sup>4</sup>

Teknik yang digunakan oleh peneliti untuk menentukan informan dalam penelitian ini adalah dengan memasuki situasi sosial tertentu,

---

<sup>4</sup> Pascasarjana UIN Maulana Malik Ibrahim Malang, *Pedoman Penulisan Karya Ilmiah* (Malang: UIN Malang, 2020), 43.

melakukan observasi, dan melakukan wawancara kepada para Kepala KUA, penghulu dan staf KUA sebagai pihak yang bertanggungjawab terhadap penambahan beberapa persyaratan baru bagi calon pengantin yang ingin menikah.

Penelitian ini dalam metode pengumpulan datanya akan menggunakan tiga metode, yaitu:

1. Wawancara (*Interview*)

Metode wawancara yang digunakan dalam penelitian ini adalah wawancara terpimpin yang bersifat bebas. Hal ini berarti bahwa wawancara akan dilakukan secara terarah sesuai dengan tujuan penelitian, namun memberikan kebebasan bagi responden untuk menjelaskan dan berbicara sesuai dengan pemahaman dan pengalaman mereka terkait dengan pokok permasalahan yang diteliti. Dalam metode wawancara terpimpin yang digunakan, pewawancara hanya membawa pedoman atau draf pertanyaan yang merupakan garis besar tentang topik yang akan dibahas. Hal ini memungkinkan pertanyaan untuk bercabang dan disesuaikan sesuai dengan kebutuhan data yang diperlukan. Dalam proses ini, kreativitas pewawancara sangatlah penting untuk memastikan bahwa pertanyaan yang diajukan dapat menggali informasi yang relevan dan mendalam. Informan yang akan diwawancarai terdiri dari tiga Kepala KUA yaitu Eko Wahyudi (Kepala KUA Kec. Batu), Supriadi Kepala KUA Kec. Bumiaji), Arif Saifudin Kepala KUA Kec. Junrejo), penghulu KUA Kec. Bumiaji Ahmad Jamhuri serta Fatia Nur



sebagai staff KUA Kecamatan Batu.

| No  | Nama                                                  | Jabatan                   |
|-----|-------------------------------------------------------|---------------------------|
| 1.  | Eko Wahyudi                                           | Ka KUA Kec. Batu          |
| 2.  | Supriadi                                              | Ka KUA Kec. Bumiaji       |
| 3.  | Arif Saifudin                                         | Ka KUA Kec. Junrejo       |
| 4.  | Ahmad Jamhuri                                         | Penghulu KUA Kec. Bumiaji |
| 5.  | Fatia Nur                                             | Staff KUA Kec. Batu       |
| 6.  | Deni Andi Cahyono<br>&<br>Ayu Belkis Fauziyah         | Calon pengantin           |
| 7.  | Agung Setiyo Wibowo<br>&<br>Siti Sundari              | Calon pengantin           |
| 8.  | Deni Widiyansah<br>&<br>Afrilia Dian Kailila          | Calon pengantin           |
| 9.  | Alvaris Mirdza Nova Gagono<br>&<br>Roikhatul Maimunah | Calon pengantin           |
| 10. | Izar Eko Cahyono<br>&<br>Vira Puspita Ningrum         | Calon pengantin           |
| 11. | Dwi Sandy Putra<br>&<br>Tridiana Rahmawati            | Calon pengantin           |
| 12. | Reza Edo Nurcaha<br>&<br>Deva Ananta                  | Calon pengantin           |
| 13. | Mochammad Akshey Nur Faizi<br>&<br>Ria Dani Nofianti  | Calon pengantin           |
| 14. | April Wahyuni                                         | Calon pengantin           |
| 15. | Irwan                                                 | Modin Desa Beji           |
| 16. | Mamek Hariadi                                         | Modin Desa Junrejo        |
| 17. | Kha'mim                                               | Modin Desa Pesanggrahan   |
| 18. | Solikin                                               | Modin Kelurahan Sisir     |
| 19. | Samsul Hadi                                           | Modin Kelurahan Temas     |
| 20. | Ahmad Rofik                                           | Modin Kelurahan Dadaprejo |

Tabel 3.1 Data informan

## 2. Pengamatan (*Observation*)

Dalam konteks penelitian ini, peneliti memposisikan diri sebagai

pengamat luar,. Peneliti bertindak sebagai pihak yang independen dan netral untuk mengumpulkan data dan menganalisis informasi yang diperoleh dari interaksi dengan informan. Berdasarkan judul yang diambil, peneliti melakukan pengamatan (observasi) ke beberapa informan. Peneliti datang langsung ke tiga lokasi guna bertemu dengan para informan yang telah ditentukan oleh peneliti untuk di wawancara terkait penambahan persyaratan dalam hal pendaftaran pernikahan.

### 3. Dokumentasi

Dokumentasi merupakan salah satu teknik pengumpulan data yang tidak melibatkan interaksi langsung dengan subjek penelitian. Jenis dokumen yang dapat diperiksa meliputi bukan hanya dokumen resmi, tetapi juga catatan-catatan, arsip, laporan, atau materi lain yang relevan dengan topik penelitian. Dokumentasi memainkan peran penting sebagai bukti konkret yang mendukung klaim peneliti terkait keterlibatannya dalam penelitian lapangan dan memperkuat validitas hasil penelitian. Dalam penelitian ini peneliti menggunakan beberapa bentuk dokumentasi, seperti dokumen berupa struktur organisasi tiap kecamatan, data bentuk tulisan berupa hasil wawancara dengan para informan, dan foto sebagai buktipenguat telah dilakukannya wawancara.

## **G. Metode Pengolahan Data**

Pada penelitian ini menggunakan metode Miles dan Huberman adalah salah satu pendekatan analisis data yang sering digunakan dalam penelitian kualitatif. Metode ini dikembangkan oleh Matthew B. Miles dan A. Michael

Huberman, yang dikenal luas melalui buku mereka "*Qualitative Data Analysis*." Metode ini menekankan pada proses analisis data yang sistematis dan terstruktur, memungkinkan peneliti untuk menarik kesimpulan yang valid dari data kualitatif yang kompleks. Berikut adalah tiga komponen utama dari metode Miles dan Huberman:<sup>5</sup>

1. Reduksi Data (*Data Reduction*).

Reduksi data adalah proses menyederhanakan dan memilih data untuk fokus pada informasi yang paling relevan. Dalam penelitian ini, reduksi data dilakukan dengan memilih informan dan informasi penting terkait penambahan persyaratan pendaftaran nikah bagi masyarakat yang mendaftar nikah di semua KUA yang berada di wilayah Kota Batu, seperti apa saja komponen persyaratan tambahan yang dibutuhkan untuk mendaftar nikah selain yang sudah disebutkan di dalam PMA No 20 Tahun 2019 tentang Pencatatan Nikah, alasan dibalik penambahan persyaratan tersebut dan pertanyaan-pertanyaan lainnya yang relevan dengan penelitian ini. Wawancara serta observasi langsung membantu mengidentifikasi data-data yang diperlukan sehingga tidak terjadi penumpukan data yang tidak diperlukan.

2. Penyajian Data (*Data Display*).

Setelah data direduksi, data disusun dalam bentuk yang lebih jelas, seperti narasi, tabel, atau diagram, yang menjelaskan tentang apa saja persyaratan tambahan dalam proses pendaftaran nikah dan argumentasi

---

<sup>5</sup> Miles, Matthew B., dan A. Michael Huberman. *Qualitative Data Analysis: An Expanded Sourcebook*. (Inggris: Sage Publications, 1994). h. 245

dibalik penambahan persyaratan tersebut. Penyajian data ini membantu menjelaskan kewenangan Kepala KUA dalam melakukan diskresi berupa penambahan persyaratan nikah.

### 3. Penarikan Kesimpulan dan Verifikasi (*Conclusion Drawing and Verification*).

Tahap terakhir adalah menarik kesimpulan dan memverifikasi hasil penelitian untuk memastikan validitasnya. Verifikasi dilakukan dengan membandingkan data dari berbagai sumber, seperti wawancara dan observasi, serta mendapatkan umpan balik dari informan untuk memastikan kesesuaian temuan

## H. Metode Keabsahan Data

Pengecekan keabsahan data dalam penelitian ini bagian dari serangkaian tahapan validasi yang sangat penting. Penafsiran peneliti terhadap temuan di lapangan dipengaruhi oleh kemampuan intelektualnya dalam mengelaborasi data. Oleh karena itu, peneliti tidak serta-merta menganggap hasil temuan sebagai data yang memiliki tingkat keakuratan yang tinggi. Sebelum disajikan, data harus melewati pengecekan atau pengujian keabsahannya untuk menghasilkan temuan baru yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah dan layak diuji.<sup>6</sup>

Dalam penelitian ini, pengecekan keabsahan data dilakukan menggunakan teknik triangulasi. Triangulasi merupakan teknik pemeriksaan data dengan memanfaatkan sumber atau metode lain di luar data tersebut. Hal

---

<sup>6</sup> Sugiono, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D* (Bandung: Alfabeta, 2015), 293.

ini dilakukan semata untuk keperluan pengecekan dan sebagai pembandingan terhadap data dari sumber lain.<sup>58</sup> Penggunaan teknik triangulasi dapat dilakukan dengan cara berikut:

3. Mengajukan beberapa pertanyaan kepada informan terkait data yang diperoleh.

Melakukan pengecekan ulang hasil penelitian dengan cara membandingkan dengan berbagai referensi, sumber, dan literatur yang ada.

## **BAB IV**

### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

#### **A. Lokasi Penelitian**

Pada bagian ini, akan dipaparkan deskripsi terkait objek penelitian serta data yang diperoleh dari informan melalui wawancara mendalam. Deskripsi objek penelitian mencakup informasi tentang konteks, karakteristik, dan elemen-elemen penting yang relevan dengan topik yang diteliti. Selain itu, data dari informan akan disajikan untuk menggambarkan perspektif, pengalaman, dan pandangan yang diperoleh langsung melalui wawancara. Hasil wawancara ini memberikan gambaran yang lebih kaya dan lebih kontekstual mengenai fenomena yang sedang diteliti, serta membantu dalam menganalisis temuan-temuan yang muncul dalam penelitian ini.

##### **1. KUA Kecamatan Batu**

Kecamatan Batu merupakan salah satu dari 3 (tiga) kecamatan di Kota Batu, posisi wilayah Kecamatan Batu ini berada di ujung barat Kota Batu. Di sebelah utara merupakan wilayah Kabupaten Mojokerto, sebelah selatan Kecamatan Junrejo, sebelah barat Kecamatan Pujon Malang dan sebelah timur Kecamatan Bumiaji. 11

KUA Kecamatan Batu merupakan KUA tertua diantara dua KUA lainnya yang berada di kota Batu, hal ini dibuktikan dengan adanya register (arsip riwayat nikah) bertuliskan tahun 1926, dimana dalam register tersebut penggunaan hurufnya masih menggunakan tulisan pegon Jawa. Sehingga

dengan fakta ini menunjukan KUA Kec. Batu sudah eksis melakukan pelayanan dan pencatatan nikah bahkan sebelum Indonesia merdeka.

Pada mulanya, Kecamatan Batu merupakan sebuah kecamatan yang dipecah pada tahun 1998 menjadi 3 (tiga) kecamatan, yaitu kecamatan Batu, Kecamatan Bumiaji dan Kecamatan Batu. Ketiga kecamatan tersebut menjadi bagian dari wilayah Kota Administratif Batu yang pada tahun 2002 resmi berdiri sendiri dan terpisah dari Kabupaten Malang dengan Status Kota Batu.

Kecamatan Batu yang mempunyai kode nomor urut 1 (satu) untuk kode kecamatan se-Kota Batu ini berada pada posisi  $112^{\circ} 17' 10,90''$ - $122^{\circ} 157' 100,00''$  Bujur Timur dan  $7^{\circ} 44' 55,11''$ - $8^{\circ} 26' 00,00''$  Lintang Selatan dengan ketinggian tempat sebesar 2967 ft atau 890 m di atas permukaan laut. Sebagaimana wilayah yang berada tidak jauh dari khatulistiwa yang beriklim tropis, Kecamatan Batu mengalami 2 (dua) musim, yaitu musim kemarau dan musim penghujan. Suhu udara relatif dingin dengan suhu rata-rata  $23^{\circ}\text{C}$ , baik pada musim kemarau maupun pada musim penghujan. 1111

## 2. KUA Kecamatan Bumiaji

Kecamatan Bumiaji merupakan salah satu dari 3 (tiga) kecamatan di Kota Batu, posisi wilayah Kecamatan Bumiaji ini berada di ujung utara Kota Batu. Di sebelah utara merupakan wilayah Kabupaten Mojokerto, sebelah selatan Kecamatan Batu, sebelah barat Kecamatan Pujon Malang

dan sebelah timur Kecamatan Junrejo. Secara geografis, luas wilayah Kecamatan Bumiaji adalah yang terluas diantara tiga wilayah kecamatan yang ada di Kota Batu. Dalam peta posisi KUA Bumiaji berada pada posisi 7°51'28.7"S 112°32'18.9"E. KUA Bumiaji beralamat di Jl. Kastubi No.35, Bumiaji, Kec. Bumiaji, Kota Batu, Jawa Timur 6533.

KUA Kec. Bumiaji merupakan hasil pecahan dari KUA Kec. Batu. KUA Bumiaji mulai eksis dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat sejak tahun 1998. Sampai hari ini KUA Bumiaji menduduki posisi nomor dua setelah KUA Batu dalam hal jumlah peristiwa nikah yang dicatatkan. Selain itu KUA Bumiaji merupakan KUA yang pertama di Kota Batu yang ditunjuk oleh Kemenag RI sebagai Pilot project dalam program unggulan Kemenag pada tahun 2020 yaitu "Revitalisasi KUA". Kini KUA Kec. Bumiaji dipimpin oleh Supriadi, SHI.

### 3. KUA Junrejo

KUA Kecamatan Junrejo merupakan Unit Pelayanan Agama di tingkat Kecamatan pada Kecamatan Junrejo Kota Batu. Beralamatkan di Jl. Pronoyudo No.18, Dadaprejo, Kec. Junrejo, Kota Batu, Jawa Timur 65233, kini KUA Kecamatan Junrejo dipimpin oleh Arif Saifudin, S.Ag. M.A. Diantara dua KUA lainnya, KUA Junrejo merupakan KUA yang jumlah peristiwa nikahnya paling sedikit. Sama halnya dengan KUA Bumiaji, KUA Junrejo merupakan hasil pecahan dari KUA Kec. Batu, dan mulai eksis dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat sejak tahun



1998.

KUA Kecamatan Junrejo secara geografis terletak pada daerah perbatasan antara Kota Batu dengan Kota dan Kabupaten Malang (berada di paling ujung timur Kota Batu). Disebelah timurnya terdapat tempat rekreasi dan wisata keluarga yaitu TR Sengkaling ( + 1 KM ). Di sebelah utaranya berdekatan dengan Searhanud yang menjadi pusat pendidikan TNI AD( + 1 KM ). Disebelah barat adalah lokasi perkantoran Pemerintah Kota Batu dan Kantor Kepolisian Resort Kota Batu (Polresta) dan Kantor DPRD setempat.

## **B. Penerapan Diskresi di Semua KUA Se Kota Batu**

### **1. KUA Kec. Batu**

Diskresi merupakan tindakan atau keputusan yang diambil oleh pejabat negara untuk mengatasi persoalan konkret ketika ketentuan normatif tidak mengatur secara spesifik<sup>1</sup>, tidak lengkap, atau membutuhkan penyesuaian terhadap kondisi tertentu. Dalam konteks pelayanan di KUA, diskresi menjadi alat yang digunakan untuk memperkuat pelaksanaan administrasi dan menjaga keamanan data.

Wawancara dengan Kepala KUA Batu ini memberikan wawasan tentang proses pendaftaran nikah di wilayahnya. Berikut adalah poin-poin penting dari wawancara:

---

<sup>1</sup> [https://www.hukumonline.com/klinik/a/arti-diskresi--ruang-lingkup--syarat--dan-contohnya-lt54b538f5f35f5/#\\_ftn15](https://www.hukumonline.com/klinik/a/arti-diskresi--ruang-lingkup--syarat--dan-contohnya-lt54b538f5f35f5/#_ftn15), diakses 7 Oktober 2024

a. Dasar Hukum Pelayanan KUA:

KUA Batu menggunakan UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan (diubah dengan UU No. 16 Tahun 2019) serta PMA No. 34 Tahun 2024 tentang Pencatatan Perkawinan. Peraturan ini dijadikan pedoman utama. Namun, aturan teknis akan berubah pada tahun 2025 menjadi PMA No. 22 Tahun 2024.

b. Persyaratan Tambahan:

Ada beberapa dokumen tambahan yang diminta, meskipun tidak tercantum secara eksplisit dalam PMA No. 34 Tahun 2024, sebagaimana yang disebutkan Pak Eko

*“Iya mas bro, kita minta manten untuk membuat surat-surat itu. Tapi tidak semua dokumen itu harus dipenuhi oleh manten. contohnya, surat keterangan wali kita minta kepada calon manten putri yang memiliki wali nasab, entah itu ayahnya saudara atau paman, ini kita lakukan untuk menguatkan administrasi, sebagai penguat bahwa yang bersangkutan adalah wali dari si manten. Lek surat permohonan wali hakim, kita minta kepada calon manten putri untuk membuat itu ketika dia tidak memiliki wali nasab atau karena hal lain yang menyebabkan dia harus menggunakan wali hakim”<sup>2</sup>*

- 1) Surat keterangan wali untuk calon mempelai perempuan dengan wali nasab.
- 2) Surat permohonan wali hakim untuk perempuan tanpa wali nasab.
- 3) Legalisir akta cerai, kecuali akta cerai yang sudah memiliki barcode dari PA Malang.
- 4) Surat kesehatan dan keterangan kehamilan.

---

<sup>2</sup> Wawancara, Eko Wahyudi Kepala KUA Kec. Batu

b. Kasus Khusus Masa Iddah:

Jika seorang janda dalam masa iddah mendaftar untuk menikah dengan pria lain, berkasnya tetap diterima. KUA memberikan penjelasan tentang masa iddah dan menunda pemeriksaan hingga masa iddah selesai.

Sebagaimana penjelasan Pak Eko

*“kita sudah infokan kepada seluruh modin yang ada di kecamatan batu, kalo ada kasus seperti itu, ojo gelem dikon ndaftarno, kon ngenteni masa iddah e entek disek. Tapi karena ada beberapa desa yang gak punya modin, dan ada kasus seperti itu kemudian dia mendaftar ke kua, yo tak tompo bro berkase piye mane moso awak ngonkon muleh, yo gak sesuai aturan mengko. Tapi kita beri penjelasan tentang iddah dan informassi lainnya yang berkaitan dengan status ke jandaaannya, kita juga menjadwalkan pemeriksaan untuk kasusu seperti itu ketika sudah habis masa iddahnya. Jadi kita lakukan tindakan prefentef bro, kalo ada yang kebobolan ya biasa bro, manusia”*

c. Diskresi dalam Kebijakan:

Kepala KUA mengakui bahwa ada tambahan persyaratan dalam pendaftaran nikah, tetapi yang bersangkutan tidak terlalu mengerti bahwa tindakan berupa penambahan aturan ini merupakan bentuk diskresi, karena sebelumnya belum pernah mendengar istilah diskresi sebagaimana penjelasannya *“ istilah hukum-hukum ngono kui yo kurang paham bro, pean seng paham iku”*. Meskipun begitu kebijakan ini dianggap penting untuk menjaga ketertiban, validitas data, dan keabsahan pernikahan.

d. Pertimbangan dalam Menentukan Kebijakan:

Fokus utama dalam mengambil kebijakan ini sebagaimana yang diikatan Pak eko, Kepala KUA Kec. Batu *“arahannya mungkin kita*

*diminta untuk cermat dan lebih hati-hati dan melayani sepenuh hati sesuai moto kemenag, “ikhlas beramal”*<sup>3</sup> adalah kehati-hatian untuk mencegah kasus pernikahan bermasalah di masa depan. Kepala KUA juga mengacu pada moto Kemenag, yaitu "Ikhlas Beramal," untuk melayani masyarakat dengan sepenuh hati.

e. Respon Masyarakat:

Tidak ada keluhan dari masyarakat karena sistem telah disosialisasikan melalui modin dan penyuluh agama. Modin sebagai perantara antara KUA dan masyarakat memahami persyaratan dengan baik sehingga masyarakat tidak merasa kesulitan. Informasi tersebut sebagaimana yang dijelaskan Pak Sholikin salah satu Modin di Kec. Batu.

Dari hasil observasi dan wawancara tersebut dapat diketahui bahwa diskresi dilakukan dalam bentuk penambahan persyaratan administrasi yang tidak diatur secara eksplisit dalam PMA No. 34 Tahun 2024. Misalnya, penetapan kebutuhan surat keterangan wali dan surat permohonan wali hakim, yang bertujuan memastikan keabsahan pernikahan secara hukum negara dan agama. Penambahan ini dilandasi oleh pertimbangan kehati-hatian mengingat kasus-kasus masa lalu yang menunjukkan adanya ketidakakuratan data dan dokumen. Kemudian kebijakan terkait legalisir akta cerai juga mencerminkan diskresi yang dilakukan untuk menjamin keaslian dokumen, meskipun sudah tersedia

---

<sup>3</sup> Wawancara, Eko Wahyudi Kepala KUA Kec. Batu

sistem verifikasi digital. Hal ini menunjukkan adanya kesenjangan antara regulasi formal dengan kebutuhan implementasi di lapangan, sehingga pejabat di tingkat lokal seperti Kepala KUA mengambil keputusan yang dianggap paling sesuai.

Praktik diskresi lainnya terlihat pada pengelolaan kasus masa iddah bagi janda. Meskipun peraturan mengatur larangan pernikahan sebelum masa iddah selesai, Kepala KUA menerapkan kebijakan toleransi dalam pendaftaran tetapi tetap menjadwalkan pemeriksaan ulang setelah masa iddah berakhir. Hal ini menunjukkan penerapan diskresi sebagai bentuk fleksibilitas dalam mengakomodasi kebutuhan masyarakat tanpa melanggar aturan agama dan hukum.

Secara keseluruhan, diskresi yang dilakukan oleh KUA Kec. Batu dapat dipahami sebagai bentuk adaptasi terhadap kebutuhan administrasi yang kompleks dan dinamis, sekaligus sebagai upaya untuk menjaga akurasi dan integritas sistem pencatatan pernikahan. Kebijakan tersebut berupa penambahan persyaratan pendaftaran nikah serta kebijakan dalam hal memutuskan sesuatu, yang kesemuanya akan ditampilkan dalam bentuk tabel.

**No    Bentuk Diskresi**

|          |                                            |
|----------|--------------------------------------------|
| <b>1</b> | Surat Keterangan Wali                      |
| <b>2</b> | Surat Permohonan Wali Hakim                |
| <b>3</b> | Surat kesehatan dan keterangan kehamilan   |
| <b>4</b> | Legalisir akta cerai                       |
| <b>5</b> | Menerima pendaftaran manten yang berstatus |

|                         |
|-------------------------|
| janda duda dimasa iddah |
|-------------------------|

Tabel 4.2 Diskresi di KUA Kec. Batu

## 2. KUA Kec. Bumiaji

Dalam konteks administrasi publik, diskresi sering kali diperlukan untuk menjembatani kekosongan atau ketidakjelasan dalam regulasi yang ada<sup>4</sup>. Diskresi dapat dipahami sebagai keputusan atau tindakan yang dilakukan oleh pejabat untuk mengatasi permasalahan konkret dalam situasi di mana peraturan tidak memberikan arahan yang jelas, lengkap, atau terdapat stagnasi dalam pelaksanaan tugas<sup>5</sup>. Hal ini terlihat dalam praktik yang dilakukan oleh KUA Bumiaji dalam pelayanan administrasi pernikahan.

Meskipun Kepala KUA Bumiaji menyatakan bahwa langkah-langkah tambahan yang diterapkan bukan merupakan diskresi, analisis menunjukkan bahwa praktik tersebut memiliki ciri-ciri diskresi administratif. Misalnya, penambahan dokumen seperti surat keterangan wali, surat permohonan wali hakim, dan legalisir akta cerai merupakan tindakan diskresi karena tidak secara eksplisit diatur dalam PMA No. 34 Tahun 2024. Praktik ini dilakukan untuk menjawab kebutuhan spesifik di lapangan, seperti memastikan keabsahan dokumen dan menghindari masalah hukum di masa depan.

Sebagai contoh, Kepala KUA menyebutkan bahwa surat keterangan wali hanya diminta jika wali nikah bukan ayah kandung. Hal ini dilakukan

<sup>4</sup> Bambang Arwanto, "Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Akibat Tindakan Faktual Pemerintah." *Jurnal Yuridika*, Vol. 31 No. 3, (2016).

<sup>5</sup> Pasal 1 ayat (9) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

untuk menguatkan administrasi tanpa menambah beban calon pengantin, karena surat tersebut dapat dibuat di desa atau kelurahan setempat. Hal ini sejalan dengan tujuan diskresi, yaitu memberikan solusi atas permasalahan konkret yang dihadapi tanpa melanggar norma hukum.<sup>6</sup>

Dalam diskursus pelayanan publik, langkah-langkah diskresi seperti yang dilakukan KUA Bumiaji tidak hanya membantu menjaga integritas administrasi, tetapi juga menciptakan kemaslahatan bagi masyarakat. Seperti yang dikatakan oleh Kepala KUA Bumiaji:

*"Kami ingin semua dokumen calon pengantin benar dan valid sehingga baik KUA maupun manten tidak terkena masalah, baik sebelum akad maupun setelahnya."*<sup>7</sup>

Berdasarkan wawancara dengan Kepala KUA Bumiaji, ditemukan beberapa bentuk praktik administrasi yang menunjukkan adanya indikasi diskresi, meskipun kepala KUA sendiri tidak menganggap langkah tersebut sebagai tindakan diskresi. KUA Bumiaji melakukan penambahan dalam hal persyaratan administratif dengan cara meminta beberapa dokumen tambahan yang tidak secara eksplisit tercantum dalam PMA No. 34 Tahun 2024, seperti surat keterangan wali, iminta jika wali nikah bukan ayah kandung untuk memastikan keabsahan wali sebagaimana yang dikatakan Pak Supriadi

*"kita minta manten untuk membuat surat-surat itu berdasarkan kondisi manten. Jadi tidak semua dokumen itu harus dipenuhi oleh manten."*

---

<sup>6</sup> Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolak Ukur Peradilan Administrasi Negara di Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1997)

<sup>7</sup> Wawancara, Supriadi Kepala KUA Kec. Bumiaji

*Saya jelasin, surat keterangan wali biasanya kita minta kepada calon manten putri ketika wali nikah dari calon manten putri bukan ayah kandungnya, bias kakek, saudara atau paman, ini kita lakukan unuk menguatkan administrasi”,*

Kemudian surat permohonan wali hakim, diminta jika calon pengantin perempuan tidak memiliki wali nasab, legalisir akta cerai, namun ini sebagai langkah terakhir untuk memverifikasi keaslian akta cerai jika sistem aplikasi Simkah gagal memverifikasi dokumen secara otomatis. surat Kesehatan dan Keterangan Kehamilan: Berdasarkan aturan PP terkait aplikasi Elsimil yang mengintegrasikan data kesehatan calon pengantin.

Kepala KUA menyatakan bahwa persyaratan tambahan ini adalah *"turunan dari persyaratan yang sudah ada,"*<sup>8</sup> dan bukan bentuk diskresi. Namun, pada kenyataannya, penambahan ini bersifat kebijakan lokal yang tidak diatur secara eksplisit dalam PMA, sehingga masuk dalam kategori diskresi administratif.

Selain itu, KUA Bumiaji menerima pendaftaran nikah dari seorang janda yang masih dalam masa iddahnya. Kepala KUA menyatakan, *"Ketika ada seorang janda yang belum habis masa iddahnya kemudian dia melakukan pendaftaran nikah...kami tidak punya alasan untuk menolaknya."* Hal ini merupakan sebuah diskresi karena ada sebuah anomaly jika disandingkan antara hukum fiqh dengan hukum positif. Dalam fiqh seorang wanita yang masih dalam masa iddah dilarang untuk dilamar, sementara dalam aturan hukum positif tidak ada larangan bagi

---

<sup>8</sup> Wawancara, Supriadi Kepala KUA Kec. Bumiaji



seorang janda yang masih dalam masa idda untuk mendaftarkan kehendak nikahnya. KUA Kec. Bumiaji “mengakali” pertentangan ini dengan cara menjadwalkan pemeriksaan dan akad setelah masa iddah berakhir. Hal ini dilakukan untuk memastikan kepatuhan terhadap syariat Islam, meskipun tidak diatur secara teknis dalam PMA maupun sistem aplikasi Simkah.

KUA Bumiaji mempraktikkan langkah verifikasi tambahan atas akta cerai melalui Sistem aplikasi Simkahweb, Situs Badilag atau bantuan dari rekan penghulu di pengadilan. Jika semua langkah gagal, barulah diminta legalisir akta cerai. Praktik ini merupakan diskresi untuk mengatasi kasus akta cerai palsu yang pernah dialami KUA. Langkah ini menunjukkan kehati-hatian KUA dalam mengantisipasi potensi masalah hukum, meskipun legalisir akta cerai tidak secara eksplisit diwajibkan dalam PMA.

Kepala KUA menyebutkan bahwa tambahan persyaratan ini didasarkan pada arahan umum dari Kementerian Agama untuk *"lebih hati-hati dalam memeriksa berkas dan memastikan validitas data."* Namun, penerapan teknis dari arahan tersebut, seperti meminta dokumen tambahan di luar PMA, menunjukkan bentuk diskresi dalam pelaksanaan tugas.

Dengan demikian, praktik diskresi di KUA Bumiaji dapat dipandang sebagai bentuk adaptasi administratif yang bertujuan untuk memastikan keabsahan pernikahan sekaligus melindungi pihak-pihak terkait dari potensi masalah hukum.

Dari hasil wawancara diatas, dapat diketahui ada beberapa kebijakan yang dilakukan di KUA Bumiaji, yang kesemuanya akan ditampilkan dalam

bentuk tabel.

**No    Bentuk Diskresi**

|          |                                                                    |
|----------|--------------------------------------------------------------------|
| <b>1</b> | Surat Keterangan Wali                                              |
| <b>2</b> | Surat Permohonan Wali Hakim                                        |
| <b>3</b> | Surat kesehatan dan keterangan kehamilan                           |
| <b>4</b> | Legalisir akta cerai                                               |
| <b>5</b> | Menerima pendaftaran manten yang berstatus janda duda dimasa iddah |

Tabel 4.3 Diskresi di KUA Kec. Bumiaji

### 3. KUA Kec. Junreo

Diskresi adalah keputusan atau tindakan yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan dalam situasi di mana peraturan tidak memberikan arahan yang jelas atau ada stagnasi administrasi menurut pendapat sendiri.<sup>9</sup>. Dalam konteks KUA Junrejo, praktik diskresi dilakukan untuk menjembatani kekosongan atau ketidakjelasan aturan yang ada.

Contoh penerapan diskresi di KUA Junrejo adalah kewajiban foto berjilbab untuk calon pengantin. Kebijakan ini tidak hanya mencerminkan prinsip kehati-hatian dalam administrasi, tetapi juga merupakan bentuk syiar agama yang bertujuan meningkatkan kesadaran masyarakat akan pentingnya nilai-nilai keislaman. Langkah ini dapat dilihat sebagai upaya proaktif KUA dalam membangun masyarakat yang lebih religius.

Hasil wawancara dengan Kepala KUA Junrejo mengungkapkan bahwa terdapat praktik-praktik yang dapat dikategorikan sebagai diskresi administratif. Praktik ini bertujuan untuk menyesuaikan prosedur dengan

---

<sup>9</sup> S. Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994), 82.

kebutuhan lokal, memperkuat syiar agama, serta memastikan validitas data dalam administrasi pencatatan pernikahan.

Beberapa kebijakan di KUA Junrejo yang menunjukkan praktik diskresi adalah adanya penambahan persyaratan administrasi serta beberapa kebijakan diantaranya:

a. Foto Calon Pengantin Menggunakan Jilbab

KUA Junrejo mewajibkan calon pengantin untuk menyertakan foto menggunakan jilbab. Kepala KUA menyebut kebijakan ini sebagai bagian dari syiar agama:

*"Hitung-hitung bagi mereka yang belum memakai jilbab, ada satu foto yang berharga dari mereka yang memakai jilbab, ini kan bagian dari syiar KUA Junrejo untuk memperbaiki masyarakat."*<sup>10</sup>

Penambahan persyaratan ini tidak diatur dalam PMA No. 34 Tahun 2024 maupun peraturan lainnya, namun dianggap sebagai langkah diskresi yang bertujuan untuk mendorong nilai-nilai keagamaan dalam masyarakat.

b. Pemberian Soal-Soal Tentang Pernikahan dan Agama

KUA Junrejo memberikan calon pengantin soal terkait keagamaan dan pengetahuan pernikahan untuk dikerjakan di rumah. Kepala KUA menjelaskan tujuan kebijakan ini:

*"Orang mau nikah itu butuh ilmu, jadi ini salah satu rangsangan kita supaya mereka siap menjalani kehidupan pernikahannya."*<sup>11</sup>

Kebijakan ini merupakan langkah inovatif yang berfungsi

---

<sup>10</sup> Wawancara, Arif Saifudin Kepala KUA Kec. Junrejo

<sup>11</sup> Wawancara, Arif Saifudin Kepala KUA Kec. Junrejo

sebagai stimulus edukasi. Meskipun tidak diatur secara eksplisit dalam PMA, langkah ini dilakukan dengan mempertimbangkan manfaat jangka panjang bagi calon pengantin. Selain itu, pemberian soal kepada calon pengantin sebagai "PR" mencerminkan diskresi yang inovatif dan edukatif. Kebijakan ini menunjukkan perhatian KUA terhadap kesiapan calon pengantin secara mental dan spiritual sebelum memasuki kehidupan pernikahan. Langkah ini selaras dengan pandangan bahwa pernikahan bukan hanya proses administratif, tetapi juga memerlukan persiapan ilmu dan pemahaman yang mendalam.

Berbeda dengan KUA di wilayah lain, KUA Junrejo tidak mensyaratkan dokumen seperti surat keterangan wali atau permohonan wali hakim. Kepala KUA menyatakan bahwa penetapan wali adalah tanggung jawab KUA, sehingga calon pengantin tidak diwajibkan menyediakan dokumen tambahan ini. Jika calon pengantin menyertakannya, dokumen tersebut tetap diterima tetapi tidak dianggap wajib. Pendekatan fleksibel KUA Junrejo terhadap dokumen tambahan seperti surat keterangan wali menunjukkan upaya untuk tidak memberatkan masyarakat, sambil tetap memastikan validitas data. Kebijakan ini didasarkan pada prinsip efisiensi tanpa mengorbankan keabsahan administrasi. Dalam hal verifikasi akta cerai, KUA Junrejo hanya meminta legalisir jika dokumen tidak memiliki barcode atau jika validasi melalui sistem gagal. Hal ini mencerminkan prinsip kehati-hatian dalam menjaga akurasi data tanpa memberatkan masyarakat.

Selain itu, KUA Junrejo menerima pendaftaran nikah dari janda yang masih dalam masa iddah, dengan tetap memberikan edukasi kepada calon pengantin mengenai potensi rujuk. Kepala KUA menjelaskan:

*"Ketika ada manten yang mendaftar ya kita terima, hanya saja kita beri mereka penjelasan... kita skip menunggu selesai masa iddahnya, baru kita lakukan pemeriksaan data."<sup>12</sup>*

Keputusan ini menunjukkan penerapan diskresi dalam menangani situasi yang tidak secara tegas diatur oleh PMA. Langkah ini dilakukan untuk menghormati hak calon pengantin sekaligus menjaga kepatuhan terhadap syariat Islam.

Kepala KUA mengakui bahwa langkah-langkah tersebut merupakan bentuk diskresi setelah diberikan penjelasan tentang konsep diskresi. Beberapa pertimbangan yang mendasari penerapan diskresi meliputi:

- a. Syiar Agama: Kebijakan seperti foto berjilbab bertujuan mendorong perilaku religius di masyarakat.
- b. Edukasi dan Kesiapan Calon Pengantin: Pemberian soal bertujuan meningkatkan pemahaman calon pengantin tentang pernikahan.
- c. Validitas Data: Penambahan syarat atau pemeriksaan dokumen dilakukan untuk menjaga akurasi administrasi dan menghindari masalah hukum.

Dalam diskursus pelayanan publik, praktik diskresi yang

---

<sup>1212</sup> Wawancara, Arif Saifudin Kepala KUA Kec. Junrejo

dilakukan oleh KUA Junrejo menggambarkan bagaimana fleksibilitas administratif dapat digunakan untuk memenuhi kebutuhan lokal dan memperbaiki kualitas pelayanan. Seperti yang diungkapkan oleh Kepala KUA *"Kita ingin calon manten menjalani pernikahan yang bahagia dunia akhirat, jadi kebijakan ini untuk kebaikan mereka."*<sup>13</sup>

Dengan demikian, diskresi yang dilakukan oleh KUA Junrejo dapat dianggap sebagai langkah adaptif yang mendukung kemaslahatan masyarakat, menjaga validitas data, dan mempromosikan nilai-nilai keagamaan. Dari hasil wawancara diatas, dapat diketahui ada beberapa kebijakan yang dilakukan di KUA Junrejo dalam hal pendaftaran nikah. yang kesemuanya akan ditampilkan dalam bentuk tabel.

**No    Bentuk Diskresi**

|   |                                                                    |
|---|--------------------------------------------------------------------|
| 1 | Foto berjilbab                                                     |
| 2 | Soal Pre-test                                                      |
| 3 | Surat kesehatan dan keterangan kehamilan                           |
| 4 | Legalisir akta cerai                                               |
| 5 | Menerima pendaftaran manten yang berstatus janda duda dimasa iddah |

Tabel 4.4 Diskresi di KUA Kec.Junrejo

### **C. Penerapan Diskresi di Semua KUA Se Kota Batu Dalam Tinjauan UU No 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan Konsep Maslaha Najmuddin At Thufi**

Sub bab ini merupakan bagian penting dari keseluruhan pembahasan,

<sup>13</sup> Wawancara, Arif Saifudin Kepala KUA Kec. Junrejo

yang bertujuan untuk menguraikan secara mendalam aspek-aspek utama terkait dengan diskresi yang dilakukan di KUA e Kota Batu dalam konteks pendaftaran nikah dari tinjauan UU No 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan Konsep Maslaha Mursalah Najmuddin At-Tufi.

# **1. Analisis Diskresi yang dilakukan di KUA se Kota Batu dalam tinjauan UU No 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan**

## **a. Analisis Penggunaan Diskresi pada Syarat Surat Keterangan Wali Nikah dalam Pendaftaran Nikah**

Diskresi, menurut Pasal 1 Ayat (9) UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, adalah kewenangan pejabat pemerintah untuk mengambil keputusan/tindakan administratif di luar ketentuan peraturan perundang-undangan guna kepentingan umum. Namun, penggunaan diskresi harus sesuai dengan batasan yang ditetapkan dalam Pasal 22 hingga Pasal 24<sup>14</sup>, yaitu:

1. Dilakukan jika terdapat kekosongan atau ketidakjelasan hukum.
2. Memenuhi asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB).
3. memberikan kepastian hukum
4. Tidak boleh melanggar hukum yang berlaku.
5. Terdapat unsur kebermanfaatan
6. Mengakomodir kepentingan umum

Dalam konteks penambahan syarat Surat Keterangan Wali Nikah sebagai syarat pendaftaran nikah oleh Kepala KUA Batu dan

---

<sup>14</sup> Bambang Arwanto, "Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Akibat Tindakan Faktual Pemerintah." *Jurnal Yuridika*, Vol. 31 No. 3, (2016): 367.

Kepala KUA Bumiaji, berikut adalah analisis apakah penambahan ini merupakan bentuk diskresi yang sesuai atau tidak. Dasar Penggunaan Diskresi oleh Kepala KUA:

1. Alasan Penambahan Syarat Surat Keterangan Wali:

Dokumen Penguat: Dibutuhkan untuk memastikan keabsahan wali nikah dari calon pengantin putri.

Prosedur di Desa: Surat keterangan wali dianggap dapat diintegrasikan dengan surat pengantar nikah yang juga diterbitkan oleh desa.

2. Konteks Peraturan yang Berlaku:

Dalam PMA No. 34 Tahun 2024, pemeriksaan wali nikah adalah kewenangan Kepala KUA melalui mekanisme pemeriksaan administrasi dan wawancara langsung. Tidak disebutkan bahwa desa atau kelurahan memiliki kewenangan untuk menentukan siapa yang berhak menjadi wali.

Berdasarkan Diskresi dalam UU No. 30 Tahun 2014 muncul beberapa pertanyaan,

1. Apakah Ada Kekosongan Hukum?

Ketentuan UU No. 30 Tahun 2014: Diskresi dapat digunakan jika terdapat kekosongan atau ketidakjelasan hukum (Pasal 22 Ayat 2).

Jawaban :

PMA No. 34 Tahun 2024 telah mengatur mekanisme pemeriksaan wali nikah secara jelas, termasuk melalui wawancara untuk



menentukan keabsahan wali.

Tidak ada kekosongan hukum terkait mekanisme ini, sehingga tidak ada ruang untuk penggunaan diskresi.<sup>15</sup>

Penambahan persyaratan surat keterangan wali justru bertentangan dengan PMA No. 34 Tahun 2024, yang tidak mewajibkan dokumen ini.

## 2. Apakah Sesuai dengan Asas Kepastian Hukum?

Ketentuan UU No. 30 Tahun 2014: Diskresi harus menjamin kepastian hukum dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi<sup>16</sup> (Pasal 24).

Jawaban :

PMA No. 34 Tahun 2024 mengatur bahwa pemeriksaan keabsahan wali nikah adalah kewenangan KUA, bukan desa atau kelurahan.

Penambahan syarat surat keterangan wali melanggar asas kepastian hukum karena memberikan kewenangan kepada desa/kelurahan untuk menentukan keabsahan wali, yang bukan merupakan kewenangan mereka.

Hal ini juga bertentangan dengan prinsip kepastian hukum karena menciptakan standar administratif yang tidak seragam.

## 3. Apakah Memberatkan Masyarakat?

Ketentuan UU No. 30 Tahun 2014: Diskresi harus proporsional,

---

<sup>15</sup> Arfan Faiz Muhli, "Reformulasi Diskresi dalam Penataan Hukum Administrasi." *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, Vol. 1. No. 1, (2012): 73.

<sup>16</sup> UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

tidak menambah beban administratif yang tidak perlu, dan melayani kepentingan umum (Pasal 10).

Jawaban :

Penambahan syarat surat keterangan wali memiliki potensi memberatkan calon pengantin, terutama jika wali dan calon pengantin berada di wilayah berbeda.

Proses pembuatan surat di desa atau kelurahan bisa menjadi beban tambahan, baik dari segi waktu, biaya, maupun administratif.

Hal ini tidak sejalan dengan asas proporsionalitas dan efisiensi dalam pelayanan publik.

4. Apakah Sesuai dengan Kepentingan Umum?

Ketentuan UU No. 30 Tahun 2014: Diskresi harus digunakan untuk melindungi kepentingan umum, bukan untuk kepentingan pribadi atau pandangan lokal tertentu (Pasal 22 Ayat 2).

Jawaban :

Alasan penambahan syarat ini lebih mencerminkan kebutuhan administratif lokal, bukan kepentingan umum. Kepentingan umum sebenarnya telah dilindungi melalui mekanisme pemeriksaan wali yang dilakukan oleh KUA sesuai PMA No. 34 Tahun 2024.

5. Apakah Sesuai dengan kebermanfaatan ?

Jawaban :

Prinsip kebermanfaatan dalam AUPB menekankan bahwa setiap tindakan atau kebijakan pemerintah harus memberikan manfaat

nyata bagi masyarakat. Suatu kebijakan dikatakan bermanfaat jika dapat memberikan kemudahan, keadilan, dan kepastian hukum bagi masyarakat

Dari uraian diatas dapat ditarik kesimpulan bahwasanya penggunaan diskresi ini tidak tepat karena:

1. Tidak Ada Kekosongan Hukum: PMA No. 34 Tahun 2024 telah mengatur mekanisme pemeriksaan wali nikah secara jelas, sehingga tidak diperlukan tambahan syarat administrasi berupa surat keterangan wali.
2. Melanggar Prinsip Kepastian Hukum: Penambahan syarat ini melibatkan desa/kelurahan dalam ranah yang tidak menjadi kewenangannya, sehingga bertentangan dengan asas kepastian hukum.
3. Ptnsi Memberatkan Masyarakat: Syarat tambahan ini menambah beban administratif yang tidak proporsional bagi calon pengantin dan wali, terutama yang berada di lokasi berbeda.
4. Tidak Berdasarkan Kepentingan Umum: Kebijakan ini lebih mencerminkan pandangan lokal Kepala KUA daripada kebutuhan untuk melindungi kepentingan umum.
5. Tidak Berdasarkan kebermanfaatan : Masyarakat tidak terlalu dimudahkan denan adanya kebijakan ini, bahkan terkesan menyulitkan masyarakat.

**b. Analisis Penggunaan Diskresi Pada Syarat Surat Permohonan Wali Hakim Dalam Pendaftaran Nikah**

Diskresi, sebagaimana diatur dalam Pasal 1 Ayat (9) UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, adalah kewenangan pejabat untuk mengambil tindakan administratif guna menyelesaikan masalah administratif dalam keadaan tertentu. Diskresi dapat digunakan bila terdapat kekosongan hukum, asalkan sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB), tidak bertentangan dengan peraturan yang berlaku, dan tidak memberatkan masyarakat. Dalam kasus Kepala KUA Batu dan Kepala KUA Bumiaji yang menambahkan surat permohonan wali hakim sebagai syarat pendaftaran nikah, perlu ditinjau apakah kebijakan tersebut memenuhi ketentuan penggunaan diskresi.

Dasar Penggunaan Diskresi oleh Kepala KUA:

1. Dokumen Penguat: Surat permohonan wali hakim dianggap menguatkan bahwa calon pengantin tidak memiliki wali nasab.
2. Prosedur di Desa: Surat permohonan wali hakim diintegrasikan dengan surat pengantar nikah yang diterbitkan desa/kelurahan.

Sementara dalam konteks regulasi yang berlaku yaitu PMA No. 34 Tahun 2024 tentang Pencatatan Perkawinan menyatakan bahwa penentuan penggunaan wali nasab atau wali hakim merupakan wewenang Kepala KUA melalui pemeriksaan. Tidak disebutkan bahwa calon pengantin harus membuat surat permohonan untuk penggunaan

wali hakim. Pemeriksaan wali adalah mekanisme formal oleh KUA untuk menilai kelayakan wali, bukan berdasarkan dokumen tambahan yang diajukan oleh calon pengantin.<sup>17</sup>

Berdasarkan Diskresi dalam UU No. 30 Tahun 2014 timbul pertanyaan:

1. Apakah Ada Kekosongan Hukum?

Ketentuan UU No. 30 Tahun 2014: Diskresi dapat digunakan jika terdapat kekosongan atau ketidakjelasan hukum (Pasal 22 Ayat 2).

Jawaban:

PMA No. 34 Tahun 2024 telah mengatur bahwa penentuan wali (wali nasab atau wali hakim) adalah hasil dari pemeriksaan yang dilakukan oleh KUA, bukan berdasarkan permohonan calon pengantin atau dokumen dari desa.

Tidak ada kekosongan hukum terkait mekanisme penentuan wali, sehingga tidak ada alasan untuk menggunakan diskresi.

2. Apakah Sesuai dengan Asas Kepastian Hukum?

Ketentuan UU No. 30 Tahun 2014: Diskresi harus mematuhi asas kepastian hukum, yaitu tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang berlaku (Pasal 10).

Jawaban:

Penambahan syarat surat permohonan wali hakim melibatkan desa dalam ranah yang bukan kewenangannya, yaitu penentuan status

---

<sup>17</sup> Suwasta, Asep Dedi, *Pengantar Hukum Perdata* (Tohar Media, 2024), 135.

wali.

PMA No. 34 Tahun 2024 menetapkan bahwa penentuan wali hakim atau wali nasab adalah hasil pemeriksaan formal oleh KUA, sehingga dokumen permohonan dari calon pengantin tidak relevan secara hukum.

Penambahan syarat ini bertentangan dengan prinsip kepastian hukum karena tidak sesuai dengan regulasi yang berlaku.

### 3. Apakah Memberatkan Masyarakat?

Ketentuan UU No. 30 Tahun 2014: Diskresi harus proporsional dan tidak menambah beban administratif yang tidak perlu (Pasal 10).

Jawaban:

Membuat surat permohonan wali hakim di desa menambah beban administratif calon pengantin, terutama jika wali nasab dan calon pengantin berada di lokasi berbeda.

Jika hasil pemeriksaan oleh KUA menyatakan wali nasab tetap dapat menjadi wali, maka surat permohonan wali hakim menjadi tidak berguna dan membuang waktu serta biaya calon pengantin.

Hal ini tidak sesuai dengan asas proporsionalitas dan efisiensi.

### 4. Apakah Sesuai dengan Kepentingan Umum?

Ketentuan UU No. 30 Tahun 2014: Diskresi harus digunakan untuk kepentingan umum, bukan kepentingan administratif lokal atau pandangan subjektif (Pasal 22 Ayat 2).

Jawaban:

Kebijakan ini lebih mencerminkan kepentingan administratif lokal untuk menyelaraskan dokumen desa, bukan untuk melindungi kepentingan umum masyarakat.

Kepentingan umum sebenarnya telah diakomodasi melalui pemeriksaan wali yang dilakukan oleh KUA berdasarkan ketentuan PMA No. 34 Tahun 2024.

5. Apakah Sesuai dengan kebermanfaatan ?

Jawaban :

Prinsip kebermanfaatan dalam AUPB menekankan bahwa setiap tindakan atau kebijakan pemerintah harus memberikan manfaat nyata bagi masyarakat. Suatu kebijakan dikatakan bermanfaat jika dapat memberikan kemudahan, keadilan, dan kepastian hukum bagi masyarakat

Dari uraian diatas dapat ditarik kesimpulan bahwasanya penggunaan diskresi ini tidak tepat karena:

1. Tidak Ada Kekosongan Hukum: PMA No. 34 Tahun 2024 telah mengatur mekanisme penentuan wali secara jelas melalui pemeriksaan KUA, sehingga tidak ada ruang untuk diskresi.
2. Melanggar Prinsip Kepastian Hukum: Penambahan syarat ini bertentangan dengan regulasi yang menetapkan bahwa penentuan wali adalah hasil pemeriksaan formal KUA, bukan dokumen permohonan calon pengantin.

3. Memberatkan Masyarakat: Surat permohonan wali hakim menambah beban administratif yang tidak perlu dan dapat menjadi dokumen sia-sia jika hasil pemeriksaan berbeda.
4. Tidak Berdasarkan Kepentingan Umum: Kebijakan ini lebih mencerminkan pandangan administratif lokal, bukan kepentingan masyarakat luas.
5. Tidak Berdasarkan kebermanfaatan : Masyarakat tidak terlalu dimudahkan dengan adanya kebijakan ini, bahkan terkesan menyulitkan masyarakat.

**c. Analisis Penggunaan Diskresi pada Syarat Pendaftaran Nikah Berupa Surat Keterangan Sehat dan Keterangan Hamil**

Diskresi merupakan kewenangan pejabat publik untuk mengambil keputusan administratif guna menyelesaikan permasalahan yang tidak diatur secara eksplisit dalam peraturan, sebagaimana diatur dalam UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Dalam penerapannya, diskresi dapat digunakan apabila terdapat kekosongan hukum atau ketidakjelasan dalam peraturan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 22, serta harus memenuhi asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB), seperti kepentingan umum, kepastian hukum, dan proporsionalitas sebagaimana diatur dalam Pasal 10. Selain itu, tindakan yang dilakukan melalui diskresi tidak boleh bertentangan



dengan hukum yang berlaku.<sup>18</sup> Dalam konteks penambahan syarat surat keterangan kesehatan dan status kehamilan oleh KUA di Kota Batu untuk pendaftaran nikah, analisis diperlukan untuk menilai kesesuaiannya dengan ketentuan penggunaan diskresi berdasarkan UU ini.

Penambahan syarat surat kesehatan dan status kehamilan oleh KUA Kota Batu didasarkan pada beberapa alasan. Pertama, hal ini mendukung program kesehatan publik, termasuk Peraturan Presiden No. 72 Tahun 2021 tentang Percepatan Penurunan Stunting, dengan tujuan meningkatkan kesehatan calon pengantin dan mencegah risiko kesehatan reproduksi. Kedua, kebijakan ini didasarkan pada kepentingan umum, karena pemeriksaan kesehatan diharapkan mampu mengidentifikasi risiko seperti anemia atau penyakit lain yang dapat berdampak pada kesehatan calon ibu dan bayi. Meskipun PMA No. 34 Tahun 2024 tidak secara eksplisit mencantumkan kewajiban tersebut, kebijakan ini dianggap relevan untuk mendukung tujuan nasional yang lebih besar di bidang kesehatan.

Dalam perspektif regulasi, PMA No. 34 Tahun 2024 telah mengatur syarat administrasi nikah secara spesifik namun tidak melarang kebijakan tambahan untuk mendukung regulasi nasional seperti Perpres No. 72 Tahun 2021 tentang penuntasan stunting. Dengan

---

<sup>18</sup> Hadi dan Gusti Ayu Apsari. "Pertanggungjawaban Pejabat Pemerintahan Dalam Tindakan Diskresi Pasca Berlakunya Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan." *Kertha Patrika*, Vol. 39 No. 01, (2017): 40.

demikian, kebijakan ini dapat dianggap sebagai pelaksanaan fungsi pemerintah yang terintegrasi lintas sektor, yaitu antara bidang agama dan kesehatan. Dari sisi hukum, PMA tersebut tidak mencantumkan kewajiban surat kesehatan dan status kehamilan, sehingga terdapat ruang kosong yang memungkinkan penggunaan diskresi. Selain itu, Perpres No. 72 Tahun 2021 yang relevan dengan kebijakan kesehatan masyarakat mendukung penambahan syarat ini untuk memastikan kesehatan pasangan menikah.

Penilaian terhadap asas-asas penggunaan diskresi menunjukkan bahwa kebijakan ini sesuai dengan asas kepentingan umum. Penambahan syarat ini bertujuan mendukung kepentingan nasional dalam meningkatkan kesehatan reproduksi dan mencegah risiko stunting, yang berdampak pada generasi mendatang. Dalam hal proporsionalitas, kebijakan ini juga dinilai tidak membebani masyarakat secara berlebihan. Pemeriksaan kesehatan dapat dilakukan di fasilitas kesehatan terdekat dengan biaya terjangkau atau bahkan gratis melalui layanan pemerintah. Manfaat yang diberikan, seperti memastikan kesehatan pasangan menikah dan menciptakan keluarga yang sehat, jauh lebih besar dibandingkan dengan beban administratif yang ditimbulkan.

Selain itu, kebijakan ini tidak bertentangan dengan hukum yang berlaku. PMA No. 34 Tahun 2024 tidak melarang pemeriksaan kesehatan tambahan sebagai syarat pendaftaran nikah, sehingga

penambahan syarat ini sejalan dengan regulasi lain, termasuk Perpres No. 72 Tahun 2021. Dengan demikian, kebijakan ini tidak menimbulkan konflik hukum atau ketidakpastian hukum.

Berdasarkan analisis tersebut, penggunaan diskresi oleh KUA Kota Batu dalam menambahkan syarat surat kesehatan dan status kehamilan sebagai syarat pendaftaran nikah dapat dianggap tepat. Kebijakan ini memenuhi kriteria diskresi, yaitu adanya kekosongan hukum, mendukung kepentingan umum, proporsional, efisien, dan tidak bertentangan dengan hukum yang berlaku. Oleh karena itu, penambahan syarat ini direkomendasikan untuk diteruskan, karena mendukung kebijakan nasional dan kepentingan masyarakat tanpa melanggar asas-asas administrasi pemerintahan yang baik.

#### **d. Analisis Penggunaan Diskresi pada Syarat Pendaftaran Nikah Berupa fotokopi legalisir akta cerai**

Diskresi sebagaimana diatur dalam UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan adalah kewenangan pejabat untuk mengambil keputusan administratif guna menyelesaikan masalah yang tidak secara jelas diatur dalam peraturan. Diskresi dapat digunakan dengan syarat:<sup>19</sup>

1. Ada kekosongan atau ketidakjelasan dalam peraturan.

---

<sup>19</sup> Sihotang, Githa Angela, Pujiyono Pujiyono, dan Nabitatus Sa'adah. "Diskresi dan tanggung jawab pejabat publik pada pelaksanaan tugas dalam situasi darurat." *Law Reform*, Vol. 13 No. 1, (2017): 67.

2. Penggunaan diskresi tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.
3. Diskresi digunakan untuk kepentingan umum dan memenuhi asas proporsionalitas.

Dalam kasus tambahan syarat fotokopi akta cerai yang dilegalisir, berikut adalah analisis berdasarkan penggunaan diskresi. Dasar penggunaan diskresi oleh KUA Kec. Batu, Junrejo, dan Bumiaji

1. Konteks Regulasi:

PMA No. 34 Tahun 2024 mensyaratkan kutipan akta cerai asli, bukan fotokopi akta cerai yang telah dilegalisir.

Tujuan syarat ini adalah memastikan status hukum calon pengantin yang pernah bercerai sebelum menikah kembali.

2. Alasan Penambahan Syarat:

KUA Batu dan Junrejo: Fotokopi akta cerai yang dilegalisir diwajibkan sebagai upaya mencegah penggunaan akta cerai palsu, karena ditemukan maraknya akta palsu di masyarakat.

KUA Bumiaji: Legalisir hanya diwajibkan jika pengecekan melalui SIMKAH atau Badilag tidak memungkinkan. Jika kutipan akta asli dapat diverifikasi langsung, legalisir tidak diperlukan.

Berdasarkan Diskresi dalam UU No. 30 Tahun 2014 timbul pertanyaan:

1. Apakah Ada Kekosongan atau Ketidakjelasan Hukum?

Ketentuan UU No. 30 Tahun 2014: Diskresi dapat digunakan jika terdapat kekosongan hukum atau ketidakjelasan peraturan (Pasal 22 Ayat 2).

Jawaban :

PMA No. 34 Tahun 2024 telah jelas mensyaratkan kutipan akta cerai asli, sehingga tidak ada kekosongan hukum yang mengharuskan penggunaan diskresi.

Namun, regulasi ini tidak menjelaskan secara rinci mekanisme verifikasi untuk mencegah penyalahgunaan dokumen palsu, sehingga terdapat ruang untuk interpretasi.

## 2. Apakah Sesuai dengan Asas Kepastian Hukum?

Ketentuan UU No. 30 Tahun 2014: Diskresi harus mematuhi asas kepastian hukum, tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi (Pasal 10).

Jawaban :

KUA Batu dan Junrejo:

Wajib legalisir bertentangan dengan PMA No. 34 Tahun 2024 yang tidak mensyaratkan legalisir fotokopi akta cerai. Ketentuan ini menciptakan kewajiban administratif tambahan yang tidak memiliki dasar hukum.

Verifikasi kebenaran akta cerai seharusnya dilakukan langsung oleh KUA melalui sistem yang tersedia (SIMKAH atau Badilag).

KUA Bumiaji:

Legalisir hanya diwajibkan jika metode verifikasi lain tidak memungkinkan, sehingga kebijakan ini lebih fleksibel dan sesuai dengan asas kepastian hukum.

3. Apakah Sesuai dengan Asas Proporsionalitas dan Tidak Memberatkan Masyarakat?

Ketentuan UU No. 30 Tahun 2014: Diskresi harus mempertimbangkan beban administratif yang ditimbulkan bagi masyarakat (Pasal 10).

Jawaban

KUA Batu dan Junrejo:

Wajib legalisir untuk semua akta cerai dapat memberatkan masyarakat, terutama jika calon pengantin harus mengurus legalisir di luar daerah asalnya.

Hal ini tidak proporsional karena ada alternatif yang lebih efisien, yaitu verifikasi melalui sistem SIMKAH atau Badilag.

KUA Bumiaji:

Kebijakan ini lebih proporsional karena legalisir hanya diwajibkan jika metode verifikasi elektronik tidak tersedia atau gagal.

4. Apakah Bertujuan untuk Kepentingan Umum?

Ketentuan UU No. 30 Tahun 2014: Diskresi harus digunakan untuk kepentingan umum, bukan untuk kepentingan administratif lokal (Pasal 22 Ayat 2).

Jawaban :

KUA Batu dan Junrejo:

Meski mencegah penggunaan akta cerai palsu adalah tujuan yang sah, mewajibkan legalisir secara universal lebih mencerminkan kepentingan administratif daripada kepentingan masyarakat.

KUA Bumiaji:

Kebijakan ini lebih selaras dengan kepentingan umum karena bertujuan menjaga efisiensi pelayanan tanpa mengabaikan keamanan dokumen.

Dari uraian diatas dapat ditarik kesimpulan bahwasanya:

1. KUA Batu dan Junrejo: Penggunaan Diskresi Tidak Tepat.

Tidak Ada Kekosongan Hukum: PMA No. 34 Tahun 2024 telah jelas mengatur syarat kutipan akta cerai asli, sehingga tidak ada ruang untuk menambah syarat wajib legalisir.

Melanggar Prinsip Proporsionalitas: Kebijakan ini memberatkan masyarakat tanpa memberikan manfaat tambahan yang signifikan karena akta cerai asli dapat diverifikasi melalui sistem elektronik (SIMKAH atau Badilag).<sup>20</sup>

2. KUA Bumiaji : Penggunaan Diskresi Tepat.

Menyelaraskan Regulasi dan Fleksibilitas: Kebijakan ini tidak bertentangan dengan PMA No. 34 Tahun 2024 karena legalisir hanya menjadi opsi terakhir jika verifikasi elektronik tidak

---

<sup>20</sup> Edmon Makarim, "Keautentikan Dokumen Publik Elektronik Dalam Administrasi Pemerintahan Dan Pelayanan Publik." *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Vol 45 No. 4, (2015): 556.

memungkinkan.

Memenuhi Prinsip Proporsionalitas: Kebijakan ini tidak memberatkan masyarakat secara berlebihan karena tidak mewajibkan legalisir secara universal.

**e. Analisis Penggunaan Diskresi pada Syarat Pendaftaran Nikah Berupa Foto Berjilbab Bagi Calon Manten Wanita**

Pasal 1 Ayat (9) UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan mendefinisikan diskresi sebagai keputusan atau tindakan yang diambil oleh pejabat pemerintah untuk menyelesaikan permasalahan administratif dalam keadaan tertentu guna kepentingan umum. Namun, diskresi memiliki batasan yang ketat, yaitu harus sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB), tidak melanggar hukum, dan digunakan hanya ketika terdapat kekosongan atau ketidakjelasan dalam pengaturan (Pasal 22-24). Dalam konteks penambahan syarat foto berjilbab pada pendaftaran nikah oleh Kepala KUA Junrejo, analisis ini akan menilai apakah keputusan tersebut termasuk dalam diskresi yang tepat berdasarkan ketentuan UU No. 30 Tahun 2014.

Penggunaan Diskresi oleh Kepala KUA Junrejo

**1. Konteks Syarat Foto Berjilbab:**

Kepala KUA Junrejo mewajibkan calon pengantin wanita muslim untuk menggunakan jilbab dalam foto sebagai salah satu syarat



pendaftaran nikah.

Persyaratan ini tidak tercantum dalam PMA No. 34 Tahun 2024 tentang Pencatatan Perkawinan atau regulasi lain terkait pendaftaran nikah.

## 2. Alasan Kepala KUA:

Argumen normatif: Wanita muslim seharusnya mengenakan jilbab sesuai ajaran agama Islam.

Penerapan lokal: Kepala KUA menggunakan kewenangan diskresi untuk menetapkan kebijakan ini karena tidak ada aturan yang melarang syarat tersebut.

Penggunaan Diskresi Berdasarkan UU No. 30 Tahun 2014:

### 1. Kekosongan Hukum

Ketentuan UU No. 30 Tahun 2014: Diskresi hanya dapat digunakan jika terdapat kekosongan hukum atau ketidakjelasan dalam pengaturan (Pasal 22 Ayat 2).

Faktanya, dalam PMA No. 34 Tahun 2024, persyaratan pendaftaran nikah telah dijelaskan, termasuk dokumen administrasi yang diperlukan, tanpa mencantumkan kewajiban foto berjilbab.

Tidak ada kekosongan hukum yang relevan, sehingga penambahan syarat ini tidak memenuhi alasan untuk penggunaan diskresi.

### 2. Asas Kepastian Hukum

Ketentuan UU No. 30 Tahun 2014: Penggunaan diskresi harus mematuhi asas kepastian hukum, yaitu tindakan pejabat harus sesuai

dengan peraturan yang berlaku (Pasal 10).

Faktanya dengan mewajibkan foto berjilbab, Kepala KUA menetapkan persyaratan tambahan yang tidak memiliki dasar hukum dalam peraturan formal.

Hal ini bertentangan dengan asas kepastian hukum, karena menambah persyaratan di luar ketentuan yang diatur secara eksplisit dalam PMA No. 34 Tahun 2024.

### 3. Asas Non-Diskriminasi dan Proporsionalitas

Ketentuan UU No. 30 Tahun 2014: Diskresi harus dijalankan dengan mempertimbangkan asas keadilan dan non-diskriminasi (Pasal 10).

Faktanya, kebijakan mewajibkan foto berjilbab dapat dianggap diskriminatif terhadap calon pengantin yang mungkin belum berjilbab atau memiliki interpretasi keagamaan yang berbeda.

Persyaratan ini juga tidak proporsional, karena syarat pendaftaran nikah seharusnya hanya berkaitan dengan dokumen administratif yang objektif, bukan nilai-nilai subjektif.

### 4. Kepentingan Umum

Ketentuan UU No. 30 Tahun 2014: Diskresi harus digunakan untuk melindungi kepentingan umum, bukan untuk mendukung pandangan pribadi atau lokal (Pasal 22 Ayat 2).

Faktanya kebijakan ini lebih mencerminkan pandangan normatif Kepala KUA Junrejo terkait kewajiban berjilbab dalam Islam, yang bersifat subjektif dan tidak mewakili kepentingan umum masyarakat

secara luas.

Penambahan syarat ini berpotensi merugikan calon pengantin yang merasa terbebani dengan aturan tambahan tersebut.

#### 5. Asas kebermanfaatan

Prinsip kebermanfaatan dalam AUPB menekankan bahwa setiap tindakan atau kebijakan pemerintah harus memberikan manfaat nyata bagi masyarakat. Suatu kebijakan dikatakan bermanfaat jika dapat memberikan kemudahan, keadilan, dan kepastian hukum bagi masyarakat

Dari uraian diatas dapat ditarik kesimpulan bahwasanya:

1. Tidak Ada Kekosongan Hukum: Syarat pendaftaran nikah telah diatur secara lengkap dalam PMA No. 34 Tahun 2024, sehingga tidak ada ruang untuk diskresi.
2. Bertentangan dengan Prinsip Kepastian Hukum: Penambahan syarat ini melanggar asas kepastian hukum karena tidak memiliki dasar legal yang jelas.
3. Melanggar Asas Non-Diskriminasi dan Proporsionalitas: Kebijakan mewajibkan foto berjilbab bersifat diskriminatif dan tidak proporsional terhadap calon pengantin wanita.
4. Tidak Berdasarkan Kepentingan Umum: Kebijakan ini lebih mencerminkan pandangan pribadi atau lokal yang tidak seharusnya menjadi dasar dalam pelayanan publik.

5. Tidak Berdasarkan kebermanfaatan : Masyarakat tidak terlalu dimudahkan dengan adanya kebijakan ini, bahkan terkesan menyulitkan masyarakat
6. Asas Kebermanfaatan, dalam hal ini kebijakan tersebut dirasa kurang bermanfaat karena masyarakat terkesan

**f. Analisis Penggunaan Diskresi pada Syarat Pendaftaran Nikah Berupa Soal Pre-test Bagi Calon Manten**

Penambahan pre-test sebagai syarat tambahan dalam pendaftaran nikah di KUA Junrejo adalah bentuk diskresi yang dilakukan oleh Kepala KUA. Kebijakan ini dilatarbelakangi oleh pandangan bahwa menikah memerlukan ilmu, dan pre-test dianggap sebagai cara untuk meningkatkan pemahaman calon pengantin sebelum menjalani proses pernikahan.

Namun, syarat ini tidak tercantum dalam PMA No. 34 Tahun 2024 tentang Pencatatan Nikah. Oleh karena itu, kebijakan ini perlu dievaluasi berdasarkan prinsip diskresi yang diatur dalam UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Pasal 22 UU No. 30 Tahun 2014 menyebutkan bahwa diskresi hanya dapat dilakukan untuk:

1. Mengatasi permasalahan konkret yang tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan.
2. Memberikan kepastian hukum.

3. Mengatasi stagnasi dalam penyelenggaraan pemerintahan.
4. Melindungi kepentingan umum.
5. Memberikan kebermanfaatan yang lebih.

Kritik terhadap penggunaan diskresi ini adalah:

a. Kesesuaian dengan Tujuan Diskresi

Tujuan pre-test untuk menambah wawasan calon pengantin sebenarnya tidak sepenuhnya terkait dengan fungsi administratif KUA dalam mencatat pernikahan. Fungsi pencatatan nikah bertujuan untuk memastikan legalitas pernikahan secara hukum, bukan untuk memberikan edukasi formal.<sup>21</sup>

Diskresi ini tidak relevan dengan tujuan utama administrasi pendaftaran nikah.

b. Kepatuhan terhadap Peraturan Perundang-Undangan

PMA No. 34 Tahun 2024 tidak mencantumkan soal pre-test sebagai syarat pendaftaran nikah. Penambahan persyaratan tanpa dasar hukum bertentangan dengan asas legalitas dalam administrasi pemerintahan.

Penyelenggara pemerintah tidak boleh menambah syarat administratif di luar yang telah diatur oleh peraturan resmi. Diskresi ini melampaui kewenangan Kepala KUA karena memasukkan syarat yang tidak diatur.

---

<sup>21</sup> Pristiwiyanto, "Fungsi Pencatatan Perkawinan dan Implikasi Hukumnya." *Fikroh: Jurnal Pemikiran dan Pendidikan Islam*, Vol. 11 No. 1, (2018): 38.

c. Objektivitas Kebijakan

Kebijakan ini berpotensi tidak objektif karena tidak mempertimbangkan variasi kemampuan calon pengantin. Bagi calon pengantin yang memiliki keterbatasan pendidikan, waktu, atau akses, soal pre-test bisa menjadi hambatan yang tidak perlu.

Kebijakan ini kurang inklusif dan cenderung memberatkan kelompok masyarakat tertentu, sehingga tidak memenuhi asas proporsionalitas dan keadilan.

d. Akuntabilitas dan Kemanfaatan

Edukasi bagi calon pengantin sebenarnya telah difasilitasi melalui kursus pranikah yang diadakan oleh KUA. Kursus ini memberikan materi secara langsung dan lebih relevan daripada soal pre-test. Oleh karena itu:

Pre-test tidak memberikan manfaat baru yang signifikan bagi masyarakat. Kebijakan ini redundan dengan program yang sudah ada, sehingga tidak memenuhi prinsip efisiensi dan kemanfaatan.

e. Potensi Konflik dan Mafsadah

Penambahan pre-test dapat menciptakan persepsi negatif bahwa KUA memperumit proses administratif pernikahan, bertentangan dengan prinsip pelayanan publik yang sederhana dan transparan.

Ini berpotensi mengurangi kepercayaan masyarakat terhadap institusi KUA.

Dari uraian diatas dapat ditarik kesimpulan bahwasanya Penggunaan diskresi untuk menambah persyaratan soal pre-test dalam pendaftaran nikah di KUA Junrejo tidak tepat karena:

1. Tidak sesuai dengan tujuan diskresi, yaitu memberikan solusi atas masalah administratif atau hukum yang tidak diatur.
2. Melanggar asas legalitas karena menambahkan persyaratan yang tidak tercantum dalam PMA No. 34 Tahun 2024. 1616
3. Tidak proporsional dan berpotensi memberatkan masyarakat.
4. Redundan dengan program kursus pranikah yang lebih efektif dan sesuai konteks.

**g. Analisis Penggunaan Diskresi Berupa Menerima Pendaftaran Nikah Bagi Calon/6Manten Yang Berstatus Janda Duda Yang Masih Berada Dalam Masa Iddah**

Kebijakan untuk/6menerima pendaftaran nikah bagi janda atau duda yang masih/6dalam masa iddah merupakan bentuk/6diskresi yang/6dilakukan oleh Kepala KUA. Kebijakan ini/6muncul karena regulasi administratif, seperti PMA No. 34 Tahun 2024, tidak secara eksplisit/6melarang pendaftaran nikah dalam masa iddah. Di sisi lain, aturan fiqh secara jelas melarang pernikahan dalam masa iddah karena bertentangan dengan prinsip-prinsip syariat Islam.<sup>22</sup> Oleh karena itu, analisis ini bertujuan menilai kebijakan tersebut dari perspektif diskresi

---

<sup>22</sup> Muhammad Heru Hresnawanza, "Pernikahan Melanggar Masa Iddah Ditinjau Dari Persepektif Hukum Islam dan Hukum Positif." *Asa*, Vol. 5 No. 2, (2023): 27.

sebagaimana diatur dalam UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, untuk menentukan apakah kebijakan tersebut sesuai dalam konteks administrasi publik.

Berdasarkan Pasal 22 UU No. 30 Tahun 2014, diskresi digunakan untuk memberikan kepastian hukum dalam situasi yang tidak diatur oleh peraturan, mengatasi permasalahan administratif konkret, dan melindungi kepentingan umum. Selain itu, penggunaan diskresi harus memenuhi prinsip legalitas, akuntabilitas, proporsionalitas, dan kemanfaatan.<sup>23</sup> Dalam konteks kebijakan ini, tidak ada larangan eksplisit dalam hukum positif yang mengatur penolakan pendaftaran nikah bagi janda atau duda dalam masa iddah. PMA No. 34 Tahun 2024 hanya mengatur mekanisme administratif dan tidak memberikan kewenangan kepada KUA untuk menolak pendaftaran berdasarkan ketentuan fiqh. Dengan demikian, kebijakan ini memberikan kepastian hukum dan memastikan pelayanan administrasi publik tetap berjalan tanpa stagnasi.

Dari perspektif asas legalitas, KUA memiliki tugas mencatat dan memproses pernikahan berdasarkan persyaratan administratif sesuai hukum positif. Dalam hal ini, kebijakan menerima pendaftaran nikah tidak bertentangan dengan peraturan seperti UU No. 1 Tahun 1974 atau PMA No. 34 Tahun 2024. Meskipun fiqh melarang pernikahan dalam

---

<sup>23</sup> Zaelani, Muhammad Aziz, I. Gusti Ketut Ayu Rachmi Handayani, dan Isharyanto Isharyanto, "Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Berlandaskan Pancasila Sebagai Dasar Penggunaan Diskresi." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 26 No. 3, (2019): 466.



masa iddah, kewenangan untuk menentukan sah atau tidaknya pernikahan secara syar'i berada di tangan penghulu atau wali nikah, bukan KUA sebagai lembaga administratif. Oleh karena itu, kebijakan ini tetap berada dalam koridor legalitas administratif dan tidak mencampuri aspek syar'i.

Kebijakan ini juga sesuai dengan prinsip proporsionalitas dan kemanfaatan. Kebijakan ini tidak membebani masyarakat secara berlebihan karena hanya memastikan proses administrasi berjalan sesuai aturan hukum positif. Manfaatnya terletak pada penghindaran penolakan pendaftaran nikah tanpa dasar hukum yang jelas, yang dapat merugikan masyarakat. Dengan demikian, kebijakan ini mendukung pelayanan publik yang adil dan inklusif.

Selain itu, kebijakan ini dapat dipertanggungjawabkan secara hukum karena selaras dengan tugas dan fungsi KUA sebagai lembaga administratif. Aspek moral dan etis terkait larangan fiqh berada di luar kewenangan KUA. Penegakan hukum fiqh menjadi tanggung jawab pihak yang menikahkan, seperti wali atau penghulu, bukan KUA.<sup>24</sup> Namun demikian, penting bagi KUA untuk memberikan edukasi kepada calon pengantin terkait implikasi syar'i dari menikah dalam masa iddah, sehingga masyarakat dapat memahami konsekuensi dari tindakan mereka.

Meskipun sah secara hukum positif, kebijakan ini tetap

---

<sup>24</sup> Jamal Jamil, "Subtansi Hukum Materil Perkawinan di Lingkungan Peradilan Agama." *Jurnal Al-Qadau: Peradilan dan Hukum Keluarga Islam*, Vol. 2 No. 1, (2015): 125.

memerlukan transparansi dalam pelaksanaannya. Sebagai institusi administratif, KUA tidak boleh memaksakan aturan syariat, tetapi juga tidak boleh mencederai nilai-nilai agama. Oleh karena itu, kebijakan ini harus diimbangi dengan komunikasi yang jelas kepada masyarakat untuk menghindari kesalahpahaman.

Kesimpulannya, kebijakan menerima pendaftaran nikah bagi janda dan duda yang masih dalam masa iddah adalah bentuk diskresi yang tepat sesuai dengan UU No. 30 Tahun 2014. Tidak adanya larangan dalam hukum positif, kepastian hukum yang diberikan, sifat kebijakan yang proporsional dan bermanfaat, serta akuntabilitasnya menunjukkan bahwa kebijakan ini mendukung tugas dan fungsi KUA sebagai lembaga administratif. Kebijakan ini juga memastikan hak masyarakat untuk mendapatkan layanan administrasi terpenuhi tanpa menyalahi prinsip-prinsip pemerintahan yang baik.

## **2. Analisis Diskresi yang dilakukan di KUA se Kota Batu dalam tinjauan konsep masalah Najmuddin At Thufi.**

### **a. Analisis Penggunaan Diskresi pada Syarat Surat Keterangan Wali Nikah dan permohonan waki hakim**

Kebijakan ini dimaksudkan untuk memperkuat administrasi dalam menentukan siapa wali yang sah bagi calon mempelai wanita. Namun, PMA No. 34 Tahun 2024 tentang Pencatatan Perkawinan tidak mengatur kewajiban kedua surat tersebut. Selain itu, menurut hukum positif dan fiqh, penentuan wali merupakan wewenang KUA, bukan desa atau kelurahan. Dengan demikian, kebijakan ini termasuk bentuk

diskresi administratif.

Menurut Najmuddin At-Tufi, masalah adalah prinsip utama dalam mengambil kebijakan administratif selama:

1. Tidak bertentangan dengan nash qoti (Al-Qur'an dan Hadis).
2. Menghasilkan manfaat nyata (jalb al-manafi') atau mencegah mudarat (dar' al-mafasid).
3. Proporsional. Kebijakan harus seimbang antara manfaat yang dihasilkan dengan potensi kerugian atau beban yang ditimbulkan.
4. Berorientasi pada kemaslahatan umum. Diskresi tidak boleh hanya menguntungkan sebagian pihak atau bersifat subjektif.

Penentuan wali merupakan hak KUA<sup>25</sup>, bukan desa/kelurahan. Dalam fiqh, penentuan wali adalah domain hakim atau pejabat agama, dalam hal ini adalah kepala KUA. Desa atau kelurahan tidak memiliki kewenangan syar'i untuk menentukan siapa wali yang sah. Kebijakan meminta surat keterangan wali dari desa/kelurahan berpotensi menimbulkan ketidakjelasan otoritas, karena melibatkan pihak yang tidak berwenang secara syar'i. Selain itu PMA No. 34 Tahun 2024 sudah mengatur mekanisme penentuan wali, yaitu melalui pemeriksaan administrasi dan kewenangan KUA.<sup>26</sup> Penambahan surat ini justru memperpanjang birokrasi tanpa dasar yang kuat dalam syariat. Surat keterangan wali dan surat permohonan wali hakim hanya menambah tahapan administrasi tanpa memberikan kepastian atau memperbaiki proses penentuan wali. Sementara KUA sudah memiliki mekanisme validasi wali yang jelas melalui pemeriksaan dokumen calon pengantin, sehingga tambahan surat ini tidak diperlukan. Justru dalam hal ini calon pengantin harus mengurus dokumen tambahan yang membutuhkan

---

<sup>25</sup> Rahli Lamatande, "Penetapan Wali Anak Hasil Pernikahan Perempuan Hamil Di Luar Nikah (Studi Kasus Di Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Palasa Kabupaten Parigi Moutong)." *Musawa: Journal for Gender Studies*, Vol. 12 No. 1, (2020): 15.

<sup>26</sup> PMA No 30 Tahun 2024 tentang Pencatatan Pernikahan

waktu, biaya, dan tenaga. Beban ini tidak relevan dengan tujuan mempercepat atau mempermudah proses pencatatan nikah

Selain itu berpotensi menimbulkan mudharat (dar' al-mafasid) diantaranya, 1. Konflik Kewenangan. Melibatkan desa atau kelurahan dalam menentukan wali dapat menimbulkan potensi konflik kewenangan antara KUA dan instansi desa, sehingga merusak tatanan administratif yang telah ditetapkan. Calon wali yang ditolak oleh KUA karena berbeda dengan rekomendasi desa dapat memicu konflik hukum atau sosial. 2. Kemungkinan Penyalahgunaan, keterlibatan pihak desa atau kelurahan dapat membuka peluang penyalahgunaan kewenangan atau manipulasi dokumen, terutama jika pihak yang bersangkutan tidak memiliki pemahaman mendalam tentang hukum wali dalam fiqh.

Penambahan syarat ini menciptakan birokrasi tambahan tanpa memberikan manfaat nyata yang mendukung validitas administrasi pernikahan. Kebijakan ini justru menimbulkan kerugian lebih besar, baik bagi masyarakat yang harus mengurus dokumen tambahan maupun KUA yang berisiko menanggung konflik kewenangan. KUA seharusnya menjalankan fungsi penentuan wali sesuai kewenangan syariat dan regulasi. Kebijakan ini berpotensi mengalihkan fokus dari tugas pokok KUA ke prosedur administratif yang tidak relevan.

Diskresi ini juga berpotensi menciptakan preseden buruk bagi instansi pemerintah, dengan memberikan kewenangan tambahan kepada pihak yang tidak berwenang (desa/kelurahan).

Berdasarkan analisis di atas, kebijakan penambahan syarat surat keterangan wali dan surat permohonan wali hakim tidak sesuai dengan konsep masalah Najmuddin At-Tufi, karena:

1. Bertentangan dengan nash syar'i, yang menetapkan bahwa penentuan wali adalah domain hakim atau pejabat agama, bukan desa atau kelurahan.
2. Tidak memberikan manfaat nyata, karena proses administratif di KUA sudah cukup untuk menentukan wali yang sah tanpa perlu

dokumen tambahan.

3. Berpotensi menimbulkan mudharat, seperti konflik kewenangan, penyalahgunaan dokumen, dan beban tambahan bagi calon pengantin.
4. Tidak proporsional, karena menambah birokrasi tanpa relevansi dengan tujuan pencatatan nikah.
5. Tidak berorientasi pada kemaslahatan umum, karena hanya memperumit prosedur bagi sebagian individu tanpa manfaat signifikan bagi masyarakat.

#### **b. Analisis Penggunaan Diskresi pada Syarat Pendaftaran Nikah Berupa Surat Keterangan Sehat dan Keterangan Hamil**

Penambahan ini didasarkan pada Peraturan Presiden No. 72 Tahun 2021 tentang Percepatan Penanggulangan Stunting, yang bertujuan mencegah stunting pada anak melalui kesiapan kesehatan pasangan calon pengantin. Kebijakan ini merupakan diskresi administratif karena PMA No. 34 Tahun 2024 tidak mengatur kewajiban surat-surat tersebut.

Menurut Najmuddin At-Tufi, masalah menjadi pedoman dalam pengambilan kebijakan<sup>27</sup> jika memenuhi kriteria berikut:

1. Bertujuan untuk mendatangkan manfaat (jalb al-manafi') dan mencegah kerugian (dar' al-mafasid).
2. Proporsional, yaitu kebijakan memberikan manfaat yang lebih besar dibandingkan dengan kerugian atau beban yang ditimbulkan.
3. Berkontribusi pada kemaslahatan umum yang memberikan dampak positif secara luas.

Surat keterangan sehat dan keterangan hamil membantu mencegah risiko kesehatan, terutama pada ibu hamil, yang berkontribusi

---

<sup>27</sup> Yusdani, *Peranan Kepentingan Umum Dalam Reaktualisasi Hukum, Kajian Konsep Hukum Islam Najmuddin At-Thufi* (Yogyakarta: UII Press, 2000), 14.

terhadap penanggulangan stunting pada anak. Dengan mengetahui kondisi kesehatan calon pengantin, mereka dapat diarahkan untuk menjalani perawatan atau edukasi kesehatan sebelum menikah.

Kebijakan ini mendorong calon pengantin untuk memeriksa kesehatannya sebelum menikah, sehingga lebih siap secara fisik dan mental dalam menjalani pernikahan dan mempersiapkan kehamilan.

Beban administratif berupa tambahan surat keterangan ini relatif kecil dibandingkan dengan manfaat jangka panjang yang diberikan, yaitu kesehatan calon pengantin dan keturunan mereka. Surat ini juga memberikan akses kepada calon pengantin terhadap layanan kesehatan yang diperlukan, sehingga kebijakan ini memberikan manfaat langsung bagi individu dan masyarakat. Kebijakan ini tidak hanya berdampak pada pasangan calon pengantin, tetapi juga berkontribusi pada penurunan angka stunting, yang merupakan masalah kesehatan masyarakat di Indonesia. Dengan mengurangi risiko kehamilan bermasalah atau kondisi kesehatan buruk pada calon pengantin, kebijakan ini mendukung pembangunan kualitas sumber daya manusia di masa depan. Selain itu, Kebijakan ini mendukung pelaksanaan Peraturan Presiden No. 72 Tahun 2021, sehingga tidak hanya relevan secara administratif, tetapi juga membantu pemerintah mencapai tujuan strategis dalam sektor kesehatan.

Berdasarkan analisis di atas, kebijakan penambahan surat keterangan sehat dan surat keterangan hamil dalam pendaftaran nikah sesuai dengan konsep masalah Najmuddin At-Tufi, karena:

1. Tidak bertentangan dengan nash syar'i, melainkan mendukung tujuan syariat untuk menjaga kesehatan dan keturunan (hifz al-nafs dan hifz al-nasl).
2. Bertujuan untuk mendatangkan manfaat (jalb al-manafi') dan mencegah kerugian (dar' al-mafasid), khususnya dalam mencegah stunting dan meningkatkan kesehatan pasangan calon pengantin.
3. Proporsional, dengan manfaat yang lebih besar dibandingkan beban

administratif yang diberikan.

4. Memberikan kemaslahatan umum, karena berkontribusi pada kesehatan masyarakat dan mendukung kebijakan nasional dalam percepatan penanggulangan stunting.

**c. Analisis Penggunaan Diskresi pada Syarat Pendaftaran Nikah Berupa fotokopi legalisir akta cerai**

Penambahan syarat legalisir akta cerai dalam pendaftaran nikah di KUA Batu, Junrejo, dan Bumiaji menimbulkan pertanyaan mendasar terkait proporsionalitas dan relevansi kebijakan ini terhadap kebutuhan masyarakat. Secara hukum, PMA No. 34 Tahun 2024 hanya mensyaratkan kutipan akta cerai asli tanpa mewajibkan legalisir. Oleh karena itu, penambahan ini harus dikaji berdasarkan prinsip masalah dalam muamalah.

Menurut Najmuddin at-Tufi, muamalah harus berorientasi pada kemaslahatan masyarakat<sup>28</sup>. Dalam hal ini, legalisir akta cerai adalah ranah muamalah, yaitu hubungan administratif antara individu (masyarakat) dan lembaga (KUA), bukan bagian dari ibadah. Maka, kebijakan ini harus dievaluasi berdasarkan efisiensi, keadilan, dan kemudahan yang ditawarkannya.

**1. Kebijakan di KUA Batu dan Junrejo**

Wajib legalisir akta cerai diberlakukan untuk semua calon pengantin dengan alasan untuk mencegah maraknya akta cerai palsu.

Kebijakan ini sepenuhnya berada dalam wilayah muamalah, di mana aturan diatur berdasarkan pertimbangan rasional dan maslahat manusia, bukan doktrin ibadah yang bersifat tetap. Dalam

---

<sup>28</sup> Chamim Tohari, "Rekonstruksi Hukum Kewarisan Beda Agama Ditinjau Dari Al-Ushūl Al-Khamsah." *Mazahib*, (2017): 8

konteks ini, kebijakan harus memberikan manfaat nyata dan meminimalkan potensi kerugian masyarakat. Tujuan utama kebijakan adalah memastikan keabsahan dokumen akta cerai untuk mencegah penyalahgunaan dokumen palsu dalam pendaftaran nikah.

Tetapi dibalik hal tersebut tersimpan beban administrasi. Wajib legalisir bagi semua calon pengantin menambah langkah administratif yang tidak diperlukan bagi mereka yang dokumennya dapat diverifikasi melalui sistem elektronik seperti SIMKAH atau Badilag<sup>29</sup>. Bagi masyarakat yang domisilinya jauh dari pengadilan agama, kebijakan ini menimbulkan ketidakadilan karena mereka harus menanggung beban waktu, tenaga, dan biaya tambahan untuk mengurus legalisir. Dalam era digital, legalisir tidak lagi relevan jika akta cerai dapat diverifikasi langsung melalui database elektronik yang dapat diakses oleh KUA. Kebijakan ini menjadi langkah redundan yang tidak mendukung efisiensi pelayanan publ. PMA No. 34 Tahun 2024 tidak mensyaratkan legalisir, sehingga kebijakan ini tidak memiliki dasar hukum yang kuat. Penambahan syarat yang tidak diatur berpotensi melanggar prinsip legalitas dalam administrasi pemerintahan.

Dari uraian diatas dapat diambil kesimpulan. Kebijakan ini tidak proporsional dan lebih banyak menimbulkan mafsadah daripada manfaat, karena memberatkan masyarakat tanpa alasan yang benar-benar mendesak. Dengan adanya alternatif teknologi (SIMKAH/Badilag), tujuan mencegah akta palsu dapat dicapai tanpa legalisir.

## 2. Kebijakan di KUA Bumiaji

Legalisir hanya diwajibkan jika metode verifikasi lain,

---

<sup>29</sup> <https://www.pa-tarakan.go.id/index.php/area1?view=category&id=9>, diakses 1 Desember 2024



seperti pengecekan melalui SIMKAH atau Badilag, tidak memungkinkan Kebijakan ini mencerminkan prinsip muamalah yang fleksibel, di mana solusi alternatif diprioritaskan untuk mempermudah masyarakat, dan legalisir hanya digunakan sebagai langkah terakhir. Kebijakan ini memastikan keabsahan dokumen tanpa membebani masyarakat secara berlebihan. Dengan memanfaatkan sistem elektronik terlebih dahulu, legalisir hanya digunakan ketika benar-benar diperlukan.

Karena legalisir hanya diwajibkan dalam situasi tertentu, kebijakan ini tidak menimbulkan beban administratif yang signifikan. Kebijakan ini juga mengurangi risiko kesulitan geografis dan biaya tambahan bagi masyarakat yang dokumennya sudah dapat diverifikasi melalui sistem elektronik.

Kebijakan ini proporsional dan fleksibel, sehingga memenuhi prinsip masalah. Kebijakan ini juga tidak bertentangan dengan regulasi karena tetap memprioritaskan penggunaan kutipan akta cerai asli dan metode verifikasi elektronik.

Menurut at-Tufi, dalam ranah muamalah, kemaslahatan dapat dijadikan dasar hukum selama tidak bertentangan dengan dalil syar'i. Evaluasi terhadap kebijakan ini menunjukkan:

Di KUA Batu dan Junrejo kebijakan wajib legalisir untuk semua calon pengantin menciptakan beban administratif yang tidak seimbang dengan tujuan kebijakan. Ketidaksesuaian dengan regulasi dan tidak adanya eksplorasi alternatif seperti verifikasi elektronik menunjukkan kebijakan ini tidak didasarkan pada prinsip efisiensi dan keadilan.

Sementara di KUA Bumiaji kebijakan ini fleksibel, efisien, dan hanya memberlakukan legalisir dalam situasi mendesak. Hal ini mencerminkan proporsionalitas antara kemaslahatan dan kebutuhan masyarakat. Dalam konteks muamalah, kebijakan administratif harus memberikan kemudahan (taysir) bagi masyarakat. Kebijakan KUA Bumiaji sejalan dengan asas ini, sementara kebijakan KUA Batu dan

Junrejo bertentangan karena menimbulkan kesulitan yang tidak perlu.

Di KUA Batu dan Junrejo penggunaan diskresi tidak tepat karena kebijakan ini menambah langkah administratif yang tidak proporsional dengan manfaat yang dihasilkan. Sementara KUA bumiaji penggunaan diskresi tepat kebijakan ini mencerminkan prinsip masalah dalam muamalah dengan memberikan solusi yang fleksibel dan berorientasi pada efisiensi.

**d. Analisis Penggunaan Diskresi pada Syarat Pendaftaran Nikah Berupa Foto Berjilbab Bagi Calon Manten Wanita**

Kepala KUA Junrejo menetapkan kebijakan tambahan dalam pendaftaran nikah berupa kewajiban wanita muslim mengenakan jilbab dalam foto resmi. Kebijakan ini tidak disebutkan dalam Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 20 Tahun 2019 tentang pencatatan pernikahan, sehingga kebijakan ini merupakan bentuk diskresi. Dasar pemikiran Kepala KUA adalah bahwa wanita muslim seharusnya berjilbab sesuai ajaran agama.

Namun, ketika dianalisis berdasarkan konsep masalah menurut Najmuddin At-Tufi, kebijakan ini tidak dapat dianggap sepenuhnya sesuai, bahkan menimbulkan permasalahan. Menurut At-Tufi, syariat bertujuan untuk mewujudkan kemaslahatan manusia dengan mengutamakan manfaat<sup>30</sup> dan mencegah mudarat. Kebijakan tambahan ini tidak sepenuhnya mewujudkan kemaslahatan karena:

1. Membatasi hak administratif masyarakat: Tidak semua wanita muslim mengenakan jilbab, sehingga kebijakan ini dapat menjadi penghalang administratif bagi mereka untuk menikah. Ini bertentangan dengan kemaslahatan utama syariat, yaitu

---

<sup>30</sup> Qorib, Ahmad, dan Isnaini Harahap. "Penerapan masalah mursalah dalam ekonomi islam." *Journal Analytica Islamica*, Vol. 5 No. 1, (2016): 6.

mempermudah jalan bagi pelaksanaan ibadah dan kepentingan sosial seperti pernikahan.

2. Munculnya potensi diskriminasi: Wanita yang tidak berjilbab bisa merasa didiskriminasi dan terhambat hanya karena tidak memenuhi persyaratan tambahan yang tidak wajib secara hukum.

Dalam konsep At-Tufi, masalah boleh mendahului dalil tekstual dalam hal muamalah, tetapi<sup>31</sup> kebijakan ini tidak sejalan dengan prinsip tersebut karena PMA Nomor 20 Tahun 2019 sudah cukup jelas tidak mensyaratkan jilbab dalam foto. Maka, menambahkan syarat ini tanpa alasan kuat mengabaikan hukum yang telah disepakati. Dalil agama mengenai jilbab bersifat ta'abbudi (kewajiban agama individu), bukan syarat administratif dalam pernikahan. Oleh karena itu, menjadikan jilbab sebagai syarat administratif dianggap memindahkan aspek ibadah ke ranah hukum yang tidak sesuai dengan tujuan syariat. At-Tufi menekankan bahwa masalah harus dijadikan pertimbangan utama hanya jika jelas-jelas membawa manfaat atau menghindari mudarat. Dalam kasus ini, kebijakan jilbab tidak menambah manfaat administratif dalam pendaftaran nikah. Foto berjilbab tidak secara langsung terkait dengan sah atau tidaknya pernikahan. Sebaliknya, kebijakan ini berpotensi membawa mudarat, seperti memperumit prosedur pernikahan dan menciptakan ketegangan sosial bagi calon pengantin yang merasa terpaksa.

At-Tufi juga mengkritik subjektivitas dalam penerapan masalah<sup>32</sup>. Kebijakan ini terlihat lebih mencerminkan pandangan pribadi Kepala KUA tentang kewajiban berjilbab daripada kebutuhan nyata masyarakat. Ini menciptakan potensi penyalahgunaan diskresi, karena tidak ada dasar hukum atau sosial yang kuat untuk mendukung kebijakan ini.

---

<sup>31</sup> Purwanto, Muhammad Roy, "Kritik Terhadap Konsep Masalah Najm al-Din al-Tufi." *Jurnal Madania*, Vol. 19, (2015).

<sup>32</sup> Ahyani, Hisam, "Prinsip-Prinsip Keadilan Berbasis Ramah Gender (Maslahah) Dalam Pembagian Warisan Di Indonesia." *Al-Mawarid Jurnal Syariah Dan Hukum*, Vol 5 No. 1, (2023): 85.

Berdasarkan konsep masalah menurut Najmuddin At-Tufi, kebijakan penambahan syarat foto berjilbab dalam pendaftaran nikah oleh Kepala KUA Junrejo tidak dapat dianggap sesuai dengan tujuan syariat, karena:

1. Tidak jelas manfaatnya dalam konteks administratif pernikahan.
2. Berpotensi membawa mudarat berupa diskriminasi dan hambatan prosedural bagi calon pengantin.
3. Tidak ada kebutuhan mendesak yang dapat membenarkan kebijakan ini.
4. Mengabaikan prinsip keselarasan dengan hukum yang berlaku (PMA No. 34 Tahun 2024).

Kebijakan ini menunjukkan penggunaan diskresi yang kurang tepat dan lebih mencerminkan penilaian subjektif daripada pertimbangan objektif atas kemaslahatan masyarakat. Sebaiknya, Kepala KUA meninjau ulang kebijakan ini agar lebih sesuai dengan prinsip hukum Islam dan peraturan negara yang berlaku.

#### **e. Analisis Penggunaan Diskresi pada Syarat Pendaftaran Nikah Berupa Soal Pre-test Bagi Calon Manten**

Kepala KUA Junrejo menetapkan bahwa foto calon mempelai perempuan harus menggunakan jilbab sebagai bagian dari persyaratan administrasi pendaftaran nikah. Kebijakan ini diberlakukan dengan alasan bahwa wanita muslim wajib berjilbab sesuai ajaran agama. Namun, kebijakan-ini-tidak-diatur-dalam PMA No. 34 Tahun 2024 tentang Pencatatan pernikahan, sehingga merupakan bentuk diskresi.

Masalah dalam Konteks Konsep Masalah. Menurut At-Tufi, syariat bertujuan untuk mewujudkan kemaslahatan manusia dengan mengutamakan manfaat dan mencegah mudarat<sup>33</sup>. Kebijakan tambahan

---

<sup>33</sup> Suansar Khatib, "Konsep Maqashid Al-Syariah: Perbandingan Antara Pemikiran Al-Ghazali Dan Al-Syathibi." *Jurnal Ilmiah Mizani: Wacana Hukum, Ekonomi Dan Keagamaan*, Vol. 5 No. 1 (2018): 57.

ini tidak sepenuhnya mewujudkan kemaslahatan karena, membatasi hak administratif masyarakat, tidak semua wanita muslim mengenakan jilbab, sehingga kebijakan ini dapat menjadi penghalang administratif bagi mereka untuk menikah. Ini bertentangan dengan kemaslahatan utama syariat, yaitu mempermudah jalan bagi pelaksanaan ibadah dan kepentingan sosial seperti pernikahan.

Munculnya potensi diskriminasi, wanita yang tidak berjilbab bisa merasa didiskriminasi dan terhambat hanya karena tidak memenuhi persyaratan tambahan yang tidak wajib secara hukum.

Dalam teori masalah Najmuddin At-Tufi, segala kebijakan harus bertujuan menciptakan manfaat<sup>34</sup> (jalb al-manafi') atau mencegah bahaya/mudarat (dar' al-mafasid). Namun, kebijakan tambahan ini tidak sesuai dengan konsep tersebut karena alasan berikut:

a. Berjilbab adalah Bagian dari Ibadah (Aspek Ta'abbudi)

Jilbab merupakan kewajiban syar'i bagi wanita muslim sebagai bagian dari ibadah individu kepada Allah. Dalam pandangan At-Tufi, aspek ta'abbudi tidak bisa dimodifikasi berdasarkan pertimbangan masalah atau diskresi, karena ibadah murni mengacu pada nash (dalil tekstual).

Oleh karena itu, menjadikan jilbab sebagai syarat administratif dalam pendaftaran nikah adalah langkah yang menggeser aspek ibadah ke ranah administratif. Hal ini tidak relevan, karena tidak ada kaitan langsung antara penggunaan jilbab dan keabsahan pernikahan.

b. Masalah Harus Memiliki Manfaat yang Jelas

Kebijakan jilbab dalam foto pendaftaran nikah tidak memberikan manfaat yang nyata dalam konteks administratif atau legal. Foto adalah dokumen identitas untuk tujuan pencatatan, bukan

---

<sup>34</sup> Nina Agus Hariati, "Disparitas Batas Usia Perkawinan Dalam Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia Dan Hukum Islam Perspektif Teori Mashlahah At Thufi." *JURIH: Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 2 No. 2, (2024): 165.

untuk menilai kepatuhan individu terhadap syariat.

Sebaliknya, kebijakan ini berpotensi menimbulkan mudarat, seperti memperumit prosedur administrasi dan menciptakan beban psikologis bagi calon pengantin perempuan yang tidak berjilbab.

c. Potensi Konflik dengan Prinsip Kemaslahatan Publik

Kebijakan ini dapat dianggap tidak inklusif bagi masyarakat muslim yang beragam dalam tingkat kepatuhan terhadap syariat. Dalam masyarakat majemuk, kebijakan ini berpotensi menciptakan diskriminasi administratif terhadap perempuan muslim yang tidak berjilbab. Dengan demikian, kebijakan ini lebih menciptakan ketegangan sosial daripada mewujudkan kemaslahatan publik.

d. Menyimpang dari Tujuan Utama Syariat

Masalah yang diajukan oleh Kepala KUA lebih bersifat subjektif (berdasarkan pandangan pribadi tentang kewajiban jilbab) daripada objektif (berdasarkan kebutuhan masyarakat luas).

Berdasarkan konsep At-Tufi, kebijakan ini tidak dapat dianggap sebagai bentuk diskresi yang sah karena:

1. Tidak ada kebutuhan mendesak yang mewajibkan kebijakan ini untuk menjaga kemaslahatan publik dalam konteks pendaftaran nikah.
2. Masalah dalam kasus ini tidak memiliki manfaat yang nyata dan malah menciptakan potensi mudarat.
3. Berjilbab adalah kewajiban ibadah individu yang tidak relevan untuk dijadikan syarat administratif dalam pendaftaran nikah. Hal ini melampaui ruang lingkup diskresi yang sah.
4. Kebijakan ini mengabaikan prinsip inklusivitas dan mempersulit proses pernikahan, yang bertentangan dengan tujuan syariat dalam mempermudah pernikahan.

Kesimpulannya adalah kebijakan tambahan yang mewajibkan foto berjilbab dalam pendaftaran nikah tidak sesuai dengan konsep masalah menurut Najmuddin At-Tufi karena, masalah berjilbab adalah

bagian dari ibadah individu (ta'abbudi), yang tidak dapat dijadikan dasar untuk syarat administratif. Kebijakan ini tidak memberikan manfaat nyata dalam konteks administrasi, tetapi justru menciptakan potensi mudarat berupa hambatan prosedural dan diskriminasi. Masalah yang diajukan bersifat subjektif dan tidak mencerminkan kebutuhan nyata masyarakat, sehingga bertentangan dengan prinsip At-Tufi yang menempatkan masalah sebagai dasar syariat hanya jika membawa manfaat nyata dan signifikan.

**f. Analisis Penggunaan Diskresi Berupa Menerima Pendaftaran Nikah Bagi Calon Manten Yang Berstatus Janda Duda Yang Masih Berada Dalam Masa Iddah**

Diskresi yang membolehkan pendaftaran nikah bagi janda dan duda dalam masa iddah berdasarkan regulasi hukum positif, meskipun legal secara administratif, menjadi masalah ketika ditinjau dari konsep masalah Najmuddin At-Tufi. Dalam perspektif At-Tufi, menikah adalah bagian dari ibadah yang terikat dengan aturan syariah (nash qath'i), sehingga diskresi yang bertentangan dengan syariah dianggap tidak sah.

At-Tufi membedakan antara dua ranah, ibadah adalah urusan yang langsung berkaitan dengan hubungan manusia dengan Allah, seperti shalat, puasa, dan menikah (karena memiliki dimensi ibadah)<sup>35</sup>. Dalam hal ini, nash qath'i adalah otoritas tertinggi yang tidak dapat digantikan oleh pertimbangan masalah. Kemudian muamalah, yaitu urusan duniawi yang lebih fleksibel terhadap penggunaan masalah, selama tidak bertentangan dengan tujuan syariah (maqashid al-shariah). Karena menikah memiliki dimensi ibadah (selain muamalah), aturan tentang

---

<sup>35</sup> Bahrul Hamdi, "Konsep Implementasi Mashlahah Menurut Al-Ghazali, Asy-Syatibi dan Najmuddin At-Thufi (Studi Komparatif Analitis Pemikiran Hukum Islam)." *Al Hurriyah: Jurnal Hukum Islam*, Vol. 2 No. 2, (2017): 225.

masa iddah yang bersumber dari nash qath'i (QS. Al-Baqarah: 228, QS. At-Talaq: 4) tidak dapat digantikan oleh diskresi administratif.

Menurut At-Tufi, masalah hanya dapat digunakan jika, tidak bertentangan dengan nash qath'i. ketika berhubungan masalah ibadah. membawa manfaat yang sesuai dengan maqashid al-shariah. Ketika berurusan dengan masalah muamalah. Masa iddah adalah aturan yang jelas dalam syariah dan memiliki fungsi menjaga nasab, kehormatan, dan stabilitas sosial. Kebijakan yang mengabaikan hal ini dianggap bertentangan dengan dalil yang pasti dan tidak dapat dibenarkan meskipun atas nama masalah. Aturan masa iddah bertujuan melindungi keturunan, menjaga kehormatan perempuan, dan memberikan waktu pemulihan emosional setelah perceraian atau ditinggal wafat. Dengan menerima pendaftaran nikah dalam masa iddah, kebijakan ini mengabaikan tujuan-tujuan tersebut dan berpotensi menimbulkan dampak sosial negatif, seperti kerancuan nasab atau konflik keluarga

Karena menikah memiliki dimensi ibadah yang terikat dengan aturan syariah, kebijakan administratif seperti diskresi tidak dapat digunakan untuk mengesampingkan aturan agama. Dalam pandangan At-Tufi:

1. Masalah administratif, seperti mempermudah proses pendaftaran nikah, bukanlah masalah yang sah dalam urusan ibadah.
2. Menggunakan celah hukum positif (PMA dan UU) untuk mengesampingkan nash qath'i menunjukkan kekeliruan dalam memahami hierarki hukum.

Penggunaan diskresi ini kurang tepat karena:

1. Tidak Memperhatikan Dimensi Ibadah

Menikah, meskipun memiliki aspek muamalah, tetap merupakan ibadah yang diatur oleh syariah. At-Tufi menegaskan bahwa aturan ibadah tidak boleh diabaikan demi masalah duniawi.

2. Bertentangan dengan Nash Qath'i

Masa iddah adalah hukum yang pasti dalam Islam, sehingga



tidak ada ruang untuk diskresi yang melanggarnya, meskipun dengan alasan hukum positif.

### 3. Melanggar Tujuan Syariah (Maqashid al-Shariah)

Kebijakan ini tidak melindungi tujuan utama syariah, seperti menjaga keturunan dan kehormatan, yang menjadi esensi dari masa iddah.

Dalam Perspektif Hukum Positif kebijakan ini mungkin dianggap sah karena tidak ada aturan eksplisit dalam PMA No. 34 Tahun 2024 yang melarangnya. Namun, hal ini menunjukkan kekosongan regulasi yang perlu diatasi. Tetapi dalam perspektif syariah kebijakan ini melanggar aturan syariah yang jelas, sehingga tidak dapat diterima meskipun dianggap legal secara administratif. Hal ini dapat merusak legitimasi hukum Islam di masyarakat dan menimbulkan kebingungan tentang pentingnya aturan syariah.

Sehingga dari uraian diatas dapat penulis simpulkan menurut konsep masalah Najmuddin At-Tufi, penggunaan diskresi untuk menerima pendaftaran nikah dalam masa iddah adalah salah karena:

1. Menikah adalah bagian dari ibadah, sehingga nash qath'i tentang masa iddah tidak dapat diabaikan.
2. Diskresi administratif tidak dapat mengesampingkan aturan syariah dalam persoalan ibadah.
3. Masalah administratif tidak sebanding dengan dampak negatif yang ditimbulkan, baik secara spiritual maupun sosial.

Solusi terbaik adalah menyesuaikan regulasi hukum positif agar selaras dengan syariah dan memastikan bahwa diskresi digunakan dengan tetap memperhatikan aturan syar'i dalam urusan ibadah.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan hasil penelitian yang sudah dilakukan, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Ada dua bentuk penerapan diskresi yang dilakukan diseluruh KUA di wilayah Kota Batu berkaitan dengan pendaftaran pernikahan. Bentuk pertama berupa penambahan persyaratan administrasi bagi siapapun yang hendak mendaftar nikah. Penambahan persyaratan tersebut berupa surat keterangan wali, surat permohonan wali hakim, surat kesehatan dan keterangan kehamilan, legalisir akta cerai, untuk KUA Kec. Batu dan KUA Kec. Bumiaji. Sementara Untuk KUA Junrejo persyaratannya berupa soal pre-test, legalisir akta cerai, foto berjilbab, surat kesehatan dan keterangan kehamilan.

Bentuk penerapan diskresi yang kedua yaitu, menerapkan kebijakan yang dalam tanda kutip bisa dikatakan tidak sesuai aturan fiqh dan aturan tertulis lainnya. Kebijakan tersebut berupa menerima pendaftaran calon penganten yang berstatus janda duda dimasa iddah.

2. Dalam tinjauan UU No 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan Konsep masalah Najmudin At-thufi tidak semua diskresi yang dilakukan oleh KUA sepenuhnya dibenarkan, tidak pula semua salah. Ada beberapa penerapan diskresi yang sesuai dengan indikator UU No 30 Tahun

2014 tentang Administrasi Pemerintahan serta konsep masalah milik Najmudin At-Thufi.

## **B. Saran**

Berdasarkan temuan penelitian ini, disarankan agar pejabat pemerintah dalam hal ini Kepala KUA untuk meninjau ulang beberapa kebijakan yang sudah ditetapkan dan berlaku. Mungkin perlu adanya audiensi yang melibatkan banyak pihak seperti Seksi Bimas Islam, tokoh masyarakat, dan unsur-unsur lain yang mungkin akan terlibat dengan kebijakan yang diambil oleh KUA. Hal ini tidak lain dan tidak bukan untuk meminimalisir potensi konflik kepentingan serta menjaga agar kebijakan yang akan diambil nantinya tidak memberatkan atau merugikan salah satu pihak.

## DAFTAR PUSTAKA

### Undang-Undang:

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

PMA No 20 Tahun 2019 tentang Pencatatan Pernikahan

### Buku:

Al-Sya'labi, Muhammad Mustafa. *Ta'lil al-Ahkam*. Beirut: Dar al Nahdhah, 1981.

Asy-Syatibi, *al-Muwafaqat fi Usul al-Ahkam*, (Beirut: Dar al-Ma'rifah)

Al-Wa'i, Taufiq Yusuf, *al-Bid'ahwa al-Maslahah al-Mursalah: Bayanuha, Ta'siluhawaAqwal al Ulamafiha*, (Kuwait: Maktabah Dar at-Turao), 298.

Al-Tuhufi, Najamuddin. *Kitab al-Ta'yin Fi Syarh al-Arba'in*. Beirut Libanon: Mu'assasah al-Rayyan al-Maktabah al-Malikiyyah, 1998.

Atmosudirjo, S. Prajudi. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994.

Basah, Sjachran. *Eksistensi dan Tolak Ukur Peradilan Administrasi Negara di indonesia*. Bandung: Alumni, 1997

Dr. Tgk. Safriadi, S.H.I, M.A. *Maqashid Al Syariah dan Mashlahah*. Lhokseumawe: Sefa Bumi Persada, 2021.

Florence Heffron dan Neil McFeeley. *The administrative Regulatory Process*. New York: Longman, 1983. dalam Ridwan, *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: FH UII Press, 2014.

Galligan, David J. *Discretionary Powers: A Legal Study of Official Discretion*. Oxford: Clarendon Press, 1990.

Garner, Bryan A. *Blacks Law Disctionary*, Eight Edition. USA: Thomson West, 2004. dalam Ridwan, *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah*.

- Cetakan Pertama. Yogyakarta: FH UII Press, 2014.
- Hadjon, Philipus M. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1997.
- Hasballah Thaib, Tajdid. *Reaktualisasi dan Elastisitas Hukum Islam*. Medan: Program Pascasarjana Universitas Sumatera Utara, 2003.
- HR, Ridwan. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2006.
- JCT Simorangkir dkk. *Kamus Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika, 2008.
- Kelsen, Hans. *General Theory of Law and State*. Cambridge: Harvard University Press, 1945.
- Marbun SF, dkk. *Dimensi-dimensi Pemikiran Hukum Administrasi*. UII Press, 2011.
- Miles, Matthew B., dan A. Michael Huberman. *Qualitative Data Analysis: An Expanded Sourcebook*. Inggris: Sage Publications, 1994.
- Muhaimin. *Metode Penelitian Hukum*. Mataram: Mataram University Press, 2020.
- Munawwir, Ahmad Warson. *Kamus al-Munawwir*. Surabaya: Pustaka Progresif, 1997.
- Nasution, Jonas. *Metode Penelitian Ilmu Hukum*. Bandung: Mandar Maju, 2008.
- Pascasarjana UIN Maulana Malik Ibrahim Malang, *Pedoman Penulisan Karya Ilmiah*. Malang: UIN Malang, 2020.
- Sa'adah, Sri Lumatus, *Peta Pemikiran Fiqh Progresif*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2012.
- Sugiono. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D* (Bandung: Alfabeta, 2015).
- Suwasta, Asep Dedi. *Pengantar Hukum Perdata*. Tohar Media, 2024.
- Waluyo, Bambang. *Penelitian Hukum dalam Praktek*. Jakarta: Sinar Grafika, 2002.
- Yusdani. *Peranan Kepentingan Umum Dalam Reaktualisasi Hukum, Kajian*

*Konsep Hukum Islam Najmuddin At-Thufi*. Yogyakarta: UII Press, 2000.

Zaid, Musthafa. *Al-Maslahah fi al-Tasyri' al-Islami wa Najmuddin alThufi*. Mesir: Dar al-Fikr al-Arabi, 1954.

#### **Jurnal:**

Ahyani, Hisam. "Prinsip-Prinsip Keadilan Berbasis Ramah Gender (Maslahah) Dalam Pembagian Warisan Di Indonesia." *Al-Mawarid Jurnal Syariah Dan Hukum*, Vol 5 No. 1, (2023)

Arwanto, Bambang. "Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Akibat Tindakan Faktual Pemerintah." *Jurnal Yuridika*, Vol. 31 No. 3, (2016)

Ashfiya, Dzikry Gaosul. "Diskursus Pergeseran Konsep Diskresi Pasca Undang-Undang Cipta Kerja dan Pengujiannya Pada Peradilan Tata Usaha Negara," *Jurnal Hukum Peratun* Vol. 6 No.1 (Februari 2023). DOI: <https://doi.org/10.25216/peratun.612023.57-88>

Asyikin, Nehru. " *freies ermessen* Sebagai Tindakan Atau Keputusan Pemerintah Ditinjau Dari Pengujiannya," *Diversi Jurnal Hukum*, Volume 5 Nomor 2 (Desember 2019): DOI: 10.32503

Basri, Rusdaya. "Pandangan At-tufi dan Asy-syatibi Tentang Maslahat (Studi Analisis Perbandingan)." *DIKTUM: Jurnal Syariah dan Hukum* 9.2 (2011)

Bakri, Asafri Jaya. *Konsep Maqashid Syariah Menurut asy-Syatibi*, Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, (1996)

Dewi, Dyah Adriantini Sintha. "Pendayagunaan *freies ermessen* Pejabat Pemerintahan Dalam Konsep Negara Kesejahteraan," *Yustisia*, Vol. 5 No. 1 (Januari – April 2016)

Endang, M. Ikbar Andi. "Diskresi dan Tanggung Jawab Pejabat Pemerintahan Menurut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan," *Jurnal Hukum Peratun*, Volume 1 Nomor 2, (Agustus 2018)

- Evi Purnamawati dan Hijawati, “ *freies ermessen* Dalam Pemerintahan Indonesia,” Volume 20 Nomor 1, (Januari 2022)
- Fasyehhudin, Mohamad. “ *freies ermessen* Dalam Tindakan Nyata di Pemerintah Daerah,” *Jurnal Ius Constituendum*, Volume 8 Nomor 1 (2023)
- Fitrianoor, Wahyu. "Hukum Perkawinan Muslim di Brunei Darussalam (Studi Analisis Maslahat At-Thufi)." *Maqashiduna: Jurnal Hukum Keluarga Islam*, Vol. 1 No. 2, (2023)
- Hadi dan Gusti Ayu Apsari. "Pertanggungjawaban Pejabat Pemerintahan Dalam Tindakan Diskresi Pasca Berlakunya Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan." *Kertha Patrika*, Vol. 39 No. 01, (2017)
- Hallaq, Wael B, *A History Legal theories: An Introduction to Sunni Usul al-Fiqh*, Cambridge: Cambridge University Press, (1997)
- Hamdi, Bahrul. "Konsep Implementasi Mashlahah Menurut Al-Ghazali, Asy-Syatibi dan Najmuddin At-Thufi (Studi Komparatif Analitis Pemikiran Hukum Islam)." *Al Hurriyah: Jurnal Hukum Islam*, Vol. 2 No. 2, (2017)
- Hariati, Nina Agus. "Disparitas Batas Usia Perkawinan Dalam Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia Dan Hukum Islam Perspektif Teori Mashlahah At Thufi." *JURIH: Jurnal Ilmu Hukum* Vol. 2 No. 2, (2024)
- Hasanah, Idaul. “Konsep Mashlahah Najamuddin Al-Thufi dan Implementasinya,” Journal Of Islamic Legal Studies, Vol. 7 No. 1 (Januari-Juli 2011): DOI: <https://doi.org/10.22219/ulumuddin.v7i1.1311>
- Hresnawanza, Muhammad Heru. "Pernikahan Melanggar Masa Iddah Ditinjau Dari Persepektif Hukum Islam dan Hukum Positif." *Asa*, Vol. 5 No. 2, (2023)
- Hudiyani, Zulfa. “Kontribusi Maslahah At-Thufi Dalam Pembaharuan Hukum

- Islam di Era Kontemporer,” *Jurnal Syariah dan Hukum*, Vol. 01 No. 02 (September 2019): DOI: 10.35961/teraju.vli02.45
- Jamil, Jamal. "Subtansi Hukum Materil Perkawinan di Lingkungan Peradilan Agama." *Jurnal Al-Qadau: Peradilan dan Hukum Keluarga Islam*, Vol. 2 No. 1, (2015)
- Khatib, Suansar. "Konsep Maqashid Al-Syariah: Perbandingan Antara Pemikiran Al-Ghazali Dan Al-Syathibi." *Jurnal Ilmiah Mizani: Wacana Hukum, Ekonomi Dan Keagamaan*, Vol. 5 No. 1 (2018)
- Khusairi, Halil. “Kompleksitas Kawin Siri: Antara Hukum Islam Dan Undang-Undang Perkawinan Di Indonesia,” *Jurnal Hukum dan Ekonomi Islam*, Vol. 21 No. 1 (2022)
- Lamatande, Rahli. "Penetapan Wali Anak Hasil Pernikahan Perempuan Hamil Di Luar Nikah (Studi Kasus Di Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Palasa Kabupaten Parigi Moutong)." *Musawa: Journal for Gender Studies*, Vol. 12 No. 1, (2020)
- Makarim, Edmon. "Keautentikan Dokumen Publik Elektronik Dalam Administrasi Pemerintahan Dan Pelayanan Publik." *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Vol 45 No. 4, (2015)
- Mufid, Moh. “Al-Thufi: Representasi Kaum Liberalis Terhadap Pembentukan Hukum Islam” *Istinbath: Jurnal Hukum*, Vol. 13 No. 1, (2017)
- Muhlizi, Arfan Faiz. "Reformulasi Diskresi dalam Penataan Hukum Administrasi." *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, Vol. 1. No. 1, (2012)
- Mustamu, Julista. “Diskresi dan Tanggungjawab Administrasi Pemerintahan,” *Jurnal Sasi* Vol. 17 No. 2 (April-Juni 2011)
- Noor Naemah Abdul Rahman, Dkk., “Relevansi Teori Al-Maslahah Menurut Al-Syatibi Dalam Menangani Isu Perobatan Masa Kini”, *Al-Risalah*, Vol. 13, No. 1, Juni, (2013)
- Panjaitan, Saut P. *Makna dan Peranan freies ermessen dalam Hukum Administrasi*



*Negara* dikutip dalam SF Marbun and Dkk, *Hukum Administrasi Dalam Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, Cetak 1 (Yogyakarta: UII PRESS, 2001)

Pradana, Muchammad Andy. "Studi Komparatif Hukum Terhadap *freies ermessen* Dengan Ijtihad Dalam Pengambilan Kebijakan Oleh Pejabat Tata Usaha Negara," *Yurijaya Jurnal Ilmiah Hukum*, (Desember 2022)

Pristiwiyanto. "Fungsi Pencatatan Perkawinan dan Implikasi Hukumnya." *Fikroh: Jurnal Pemikiran dan Pendidikan Islam*, Vol. 11 No. 1, (2018)

Purwanto dan Muhammad Roy, "Kritik Terhadap Konsep Masalahah Najm al-Din al-Tufi." *Jurnal Madania*, Vol. 19, (2015)

Qorib, Ahmad, dan Isnaini Harahap. "Penerapan masalah mursalah dalam ekonomi islam." *Journal Analytica Islamica*, Vol. 5 No. 1, (2016)

Ridwan. "Diskresi ( *freies ermessen*) oleh Pejabat Pemerintah: Rambu Hukum, Alat Ukur Keabsahan, dan Kecermatan dalam Penggunaannya", *Jurnal Media Hukum*, Volume 16 Nomor 3, (Desember 2009)

Risdianto. "Maslahah Mursalah al-Ghazali Sebagai Dasar Hukum Fatwa MUI No. 14 Tahun 2020 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Dalam Situasi Terjadi Wabah Covid 19." *Misykat al-Anwar Jurnal Kajian Islam dan Masyarakat* 4.1 (2021)

Rosyadi, Imron, "Pemikiran Asy-Syatibi Tentang Masalah Mursalah", *Jurnal Studi Islam*, Vol. 14, No. 1, Juni, (2013)

Sanusi, Ahmad. "Teori Maqoshid Syariah dan Penerapannya pada Fatwa Korona (Studi Analisis Kritis)." *Syaksia: Jurnal Hukum Perdata Islam*, Vol. 21 No. 1, (2020)

Sihotang, Githa Angela, Pujiyono Pujiyono, dan Nabitatus Sa'adah. "Diskresi dan tanggung jawab pejabat publik pada pelaksanaan tugas dalam situasi darurat." *Law Reform*, Vol. 13 No. 1, (2017)

- Sri Hartini, Siti Kunarti, Tenang Haryanto, Suyadi, Supriyanto, "Penerapan Asas *freies ermessen* Dalam Pengambilan Kebijakan Oleh Pemerintah Berdasarkan Hukum Administrasi Negara," *Jurnal Soedirman Law Review*, Vol. 5 No. 4 (November 2023): DOI: 10.20884/1.Slr.2023.5.4.16058
- Sutikno, Kurniati, Lomba Sultan. "Konsep Maslahat Dalam Pandangan Imam Malik, Al Ghazali, dan Al Tufiy," *Jurnal Hukum Islam dan Pranata Sosial Islam*, Vol. 11 No. 01 (2023): DOI: <https://doi.org/10.30868/am.v11i01.3908>
- Thahir, A. Halil. "Teori Maslahah Najm al-Din al-Thufi: Telaah Kitab al-Ta'yin fi Sharh al-Arba'in dan Sharh Mukhtasar al-Rawdah" *Tribakti: Jurnal Pemikiran Islam*, Vol. 22 No 2, (2011), DOI: <https://doi.org/10.33367/tribakti.v22i2.98>
- Tohari, Chamim. "Rekonstruksi Hukum Kewarisan Beda Agama Ditinjau Dari Al-Ushūl Al-Khamsah." *Mazahib*, (2017)
- Toriquddin, Moh. "Teori Maqāshid Syarī'ah Perspektif Al-Syatibi." *De Jure: Jurnal Hukum dan Syar'iah*, Vol. 6 No. 1, (2014)
- Wijaya. "Kewenangan Diskresi Mengenai Peluang Sikap Tindak Administrasi Negara Dalam Perberdayaan Hukum Progresif," *Masalah-Masalah Hukum*, Jilid 49 No.2, (April 2020): 148.
- Yulianti, Lulu. "Sejarah Diskresi dan Unsur Menyalahgunakan Wewenang Dalam Ranah Pidana Korupsi di Indonesia," *Jurnal Ilmu Social dan Pendidikan*, Vol. 4 No.4 (November 2020)
- Zaelani, Muhammad Aziz, I. Gusti Ketut Ayu Rachmi Handayani, dan Isharyanto Isharyanto, "Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Berlandaskan Pancasila Sebagai Dasar Penggunaan Diskresi." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 26 No. 3, (2019)

**Website:**

<https://pa-soreang.go.id/berita/berita-terkini/viral-akta-cerai-palsu-dijual-belikan-siaran-pers>, diakses 15 Mei 2024

<https://pta-jambi.go.id/2013-03-20-16-53-43/tatacara-layanan-informasi/cara-memperoleh-informasi/24>, diakses 15 Mei 2014

<https://www.pa-sorong.go.id/2023/07/05/antisipasi-maraknya-pemalsuan-akta-cerai-kpa-sorong>, diakses 15 Mei 2024

<https://regional.kompas.com/read/2018/01/18/11504861/ketika-saya-minta-legalisir>, diakses 15 Mei 2024

<https://islam.nu.or.id/nikah-keluarga/kedudukan-dan-urgensi-pencatatan-nikah-mmylC>, diakses 4 oktober 2024

<https://ombudsman.go.id/artikel/r/artikel--diskresi-dalam-penyelenggaraan-pelayanan-publik>, diakses 7 Oktober 2024

<https://kbbi.web.id/diskresi>, diakses 7 Oktober 2024

[https://www.hukumonline.com/klinik/a/arti-diskresi--ruang-lingkup--syarat--dan-contohnya-lt54b538f5f35f5/#\\_ftn15](https://www.hukumonline.com/klinik/a/arti-diskresi--ruang-lingkup--syarat--dan-contohnya-lt54b538f5f35f5/#_ftn15), diakses 7 Oktober 2024

[https://www.hukumonline.com/klinik/a/arti-diskresi--ruang-lingkup--syarat--dan-contohnya-lt54b538f5f35f5/#\\_ftn15](https://www.hukumonline.com/klinik/a/arti-diskresi--ruang-lingkup--syarat--dan-contohnya-lt54b538f5f35f5/#_ftn15), diakses 7 Oktober 2024

[https://id.wikipedia.org/wiki/Kantor\\_Urusan\\_Agama](https://id.wikipedia.org/wiki/Kantor_Urusan_Agama), diakses 20 November 2024

<https://www.pa-tarakan.go.id/index.php/area1?view=category&id=9>, diakses 1 Desember 2024

**Wawancara:**

Wawancara, Arif Saifudin Kepala KUA Kec. Junrejo

Wawancara, Eko Wahyudi Kepala KUA Kec. Batu

Wawancara, Supriadi Kepala KUA Kec. Bumiaji

## LAMPIRAN

### Lampiran 1

Instrumen Wawancara Informan (Ka KUA, Penghulu, Staf KUA)

1. Apa dasar hukum yang digunakan KUA untuk menentukan syarat-syarat pendaftaran nikah?
2. Apakah ada persyaratan tambahan atau kebijakan tambahan yang diberlakukan oleh KUA di luar persyaratan-persyaratan yang sudah tercantum dalam PMA tersebut?
3. Saya meneumkan beberapa dokumen seperti, surat keterangan wali, surat permohonan wali hakim, legalisir akta cerai, surat kesehatan dan keterangan keahamilan, setahu saya di PMA No 30 tahun 2024 tidak dijelaskan mengenai dokumen-dokumen tersebut pak ?
4. Jika seandainya wali nikahnya berada di desa yang berbeda atau bahkan dari luar kota, bukankah ini bisa jadi sesuatu yang menghambat dan bisa jadi memberatkan bagi si calon manten pak?
5. Kemudian untuk legalisir akta cerai dan surat kesehatan dan keterangan bagaimana statusnya ?
6. Apakah itu tidak memberatkan pak? Sementara di simkah ada fitur untuk memverifikasi keaslian akta cerai ada juga situs badilag punya MA?
7. Bagaimana pendaftaran nikah bagi mereka yang bersatus janda duda khususnya seorang janda yang mendaftar nikah dengan laki-laki lain yang bukan mantan suaminya dimana si janda ini belum habis masa iddahnya, apakah kua menolak atau menerimanya pak?
8. Apakah jenengan mengetahui tentang istilah diskresi pak ?
9. Berkaitan dengan hal-hal yang sudah saya tanyakan diatas, menurut saya bapak sudah melakukan sebuah diskresi pak dengan berbagai tambahan persyaratan dan juga kebijakan yang njenganan lakukan. ?
10. Apakah ada pertimbangan dari njenengan sebelum menetapkan persyaratan tambahan ini pak?
11. Apakah ada kebijakan atau arahan dari kementerian agama sehingga njenengan

mengembangkan persyaratan yang sudah ada di PMA di breakdown lagi sehingga ada persyaratan-persyaratan turunannya. ?

12. Selama ini apakah ada keluhan dari masyarakat pak mengenai kebijakan KUA Batu ?

Instrumen Wawancara Informan (Calon mantan dan Modin)

13. Apakah njenengan mengetahui persyaratan pendaftaran nikah yang sesuai dengan PMA No 30 tahun 2024 ?
14. Apakah njenengan mengetahui bahwa ada beberapa persyaratan tambahan dan kebijakan tambahan dalam persyaratan pendaftaran nikah di KUA ini ?
15. Apa tanggapan njenengan mengenai hal tersebut ?
16. Apakah ada kritikan atau masukan dari njenengan tentang hal tersebut ?

## Lampiran 2

### Surat Permohonan Izin Penelitian



**KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI MAULANA MALIK IBRAHIM MALANG  
PASCASARJANA**

Jalan Ir. Soekarno No.34 Dadaprejo Kota Batu 65323, Telepon (0341) 531133  
Website: <https://pasca.uin-malang.ac.id/>, Email: [pps@uin-malang.ac.id](mailto:pps@uin-malang.ac.id)

Nomor : B-4657/Ps/TL.00/10/2024

05 November 2024

Lampiran : -

Perihal : **Permohonan Izin Penelitian**

**Yth. Kepala Kantor Kementerian Agama Kota Batu**

Jl. Sultan Agung No.10, Sisir, Kec. Batu, Kota Batu, Jawa Timur 65314.

*Assalamu'alaikum Wr. Wb.*

Dalam rangka penyelesaian tugas akhir studi/penulisan tesis, kami mohon dengan hormat kepada Bapak/Ibu berkenan memberikan izin penelitian serta pengumpulan data dan informasi terkait objek penelitian tesis yang dilakukan oleh mahasiswa kami berikut ini:

Nama : Ulil Abror  
NIM : 220201220024  
Program Studi : Magister Al Ahwal Al Syakhshiyah  
Dosen Pembimbing : 1. Prof. Dr. Saifullah, S.H., M.Hum  
2. Dr. Ahmad Izzuddin, M.Hi  
Judul Penelitian : Analisis Yuridis penerapan diskresi dalam persyaratan pernikahan di KUA se Kota Batu dalam tinjauan UU No. 30 Tahun 2024 tentang Administrasi Pemerintahan.

Demikian surat permohonan izin penelitian ini kami sampaikan, atas perhatian dan izin yang diberikan, kami ucapkan terima kasih.

*Wassalamu'alaikum Wr. Wb.*

Direktur,



Wahidmurni



Dokumen ini telah ditanda tangani secara elektronik.

TOKEN : 6DRicM

### Lampiran 3

#### Surat Izin Penelitian



#### KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA

##### KANTOR KEMENTERIAN AGAMA KOTA BATU

Jalan Sultan Agung Nomor 10 Kota Batu  
Telepon (0341) 512123; Call Center (WA) 08113508123  
Website: [batukota.kemenag.go.id](http://batukota.kemenag.go.id) ; E-mail: [kotabatu@kemenag.go.id](mailto:kotabatu@kemenag.go.id)

Nomor : B-605/Kk.13.36.01/TL/11/2024 15 November 2024  
Sifat : Segera  
Lampiran : -  
Hal : Izin Penelitian

Yth. Direktur Pascasarjana  
Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang

Sehubungan dengan surat Saudara nomor B-4657/Ps/TL.00/10/2024 tanggal 5 November 2024 tentang Permohonan Izin Penelitian, dengan ini kami menyampaikan tidak keberatan memberikan izin dalam rangka penyelesaian tugas akhir studi/penulisan tesis, kepada:

Nama : Ulil Abror  
NIM : 220201220024  
Program Studi : Magister Al Ahwal Al Syakhshiyah

Dengan ketentuan :

- Kegiatan dilaksanakan sesuai dengan proposal dan wajib mengikuti ketentuan/ peraturan penelitian;
- Setelah kegiatan penelitian berakhir, mahasiswa yang bersangkutan wajib menyampaikan hasil akhir laporan tertulis kepada Kepala Kantor Kementerian Agama Kota Batu.

Perlu kami tegaskan bahwa seluruh pelayanan di Kantor Kementerian Agama Kota Batu TANPA BIAYA, dan untuk menjaga serta menguatkan integritas, Kantor Kementerian Agama Kota Batu dengan tegas menolak segala jenis GRATIFIKASI, KORUPSI, dan PENYUAPAN

Demikian disampaikan terima kasih

Kepala

{ttd}

Machsun Zain

## Lampiran 4

### Dokumentasi Penelitian



**Gambar 1**  
Wawancara Bapak Ka KUA Batu (Eko W)



**Gambar 2**  
Wawancara Bapak Ka KUA Bumiaji (Supriyadi)



**Gambar 3**  
Wawancara Bapak Penghulu dan Staf KUA Bumiaji  
(Jamhuri & Halimah)





**Gambar 4**  
Wawancara Staf KUABatu (Fatia)



**Gambar 5**  
Wawancara bersama Modin Desa Beji (Irwan)



**Gambar 6**  
Wawancara asisten mudin Desa Tlekung (Aprilia)



**Gambar 7**  
Wawancara bersama Calon manten (Tridiana )



**Gambar 8**  
Wawancara bersama Calon manten  
(Dwi Sandy)



**Gambar 9**  
Wawancara bersama Calon manten ( Reza Edo)

## **APRESIASI PENULIS**

Alhamdulillah pada akhirnya kami bisa menyelesaikan rangkaian perkuliahan serta kewajiban-kewajiban sebagai mahasiswa program pascasarjana UIN Maulana Malik Ibrahim Malang, hal ini ditandai dengan selesainya tugas akhir berupa tesis.

Keberhasilan kami dalam menyelesaikan jenjang pendidikan ini tidak lepas dari banyaknya support yang kami peroleh dari berbagai pihak, khususnya LPDP RI dibawah naungan Kementerian Keuangan RI. Kami ucapkan terimakasih kepada Pemerintah Indonesia yang dalam hal ini telah menyediakan sebuah program beasiswa bagi anak bangsa yang ingin mewujudkan cita-cita dalam mengenyam pendidikan se tinggi-tingginya dengan menghadirkan program LPDP.

Tak lupa pula kami ucapkan terimakasih kepada seluruh kerabat kerja, staff dan semua orang yang berkontribusi didalam LPDP baik pencetus awal program ini sampai hari ini mereka yang terus berinovasi dan berjuang untuk tetep menghadirkan program ini ditengah Masyarakat. Kami Bahagia karena kami diberi kesempatan untuk menjadi bagian dari awardee LPDP dan masuk menjadi bagian dari keluarga besar LPDP, bagi kami ini salah satu hal yang special dan sangat perlu disyukuri karena tidak sedikit dari rekan-rekan kami yang sampai hari ini pun mereka masih berusaha untuk menjadi awardee tetapi belum berhasil.

Kami berharap apa yang telah LPDP berikan kepada kami, bekal yang telah LPDP titipkan kepada kami, semuanya bisa kami gunakan sebaik-baiknya sebagaimana tujuan dibuatnya program LPDP ini. Pada akhirnya rasa syukur, terimakasih yang bisa kami berikan kepada LPDP, serta komitmen dan usaha dalam

mewujudkan cita-cita dan tujuan awal dibuatnya program LPDP sebagai feedback dari kami karena kami telah diberi kesempatan dan kepercayaan menjadi salah satu awardee LPDP.

Batu, 22 Juni 2025

Penulis, Ulil Abror

## DAFTAR RIWAYAT HIDUP

### (Curriculum Vitae)

#### DATA PRIBADI

Nama : Ulil Abror

Tempat, Tanggal Lahir : Situbondo, 7 Oktober 1995

Alamat Sekarang : Jl. Damun No 27, Dadaptulis  
Dalam, Dadaprejo, Junrejo,  
Kota Batu

Alamat KTP : Dsn. Baruklinting, RT/RW  
001/001, Baruharjo, Durenan,  
Trenggalek

No. HP : 0819-3755-6268

Jenis Kelamin : Laki-Laki

Agama : Islam

Kewarganegaraan : Indonesia

Status : Menikah

Email : ulilabror.asb@gmail.com



#### PENDIDIKAN FORMAL

| No | Tahun     | Jenjang | Pendidikan           | Jurusan |
|----|-----------|---------|----------------------|---------|
| 1  | 2000-2002 | TK      | TK Aisyiah Kilensari |         |
| 2  | 2002-2008 | SD      | SDN 1 Kilensari      |         |

|   |           |     |                                                         |                             |
|---|-----------|-----|---------------------------------------------------------|-----------------------------|
| 3 | 2008-2011 | SMP | SMPN 1 Situbondo                                        |                             |
| 4 | 2011-2014 | SMA | SMAN 1 Situbondo                                        | IPA                         |
| 5 | 2014-2018 | S-1 | Fakultas Syariah UIN<br>Maulana Malik Ibrahim<br>Malang | Al-Ahwal Al-<br>Syakhsiyyah |
| 6 | 2023-2025 | S-2 | Pascasarjana UIN Maulana<br>Malik Ibrahim Malang        | Al-Ahwal Al-<br>Syakhsiyyah |