

**INKLUSIF : JURNAL PENGKAJIAN PENELITIAN
EKONOMI DAN HUKUM ISLAM**

Journal homepage : www.syekhnurjati.ac.id/jurnal/index.php/inklusif

**EFEKTIVITAS PERATURAN PEMERINTAH NO.48 TAHUN 2014 DALAM
PENGELOLAAN BIAYA PENCATATAN NIKAH
(STUDI KASUS PADA KUA KEC.TALUN KABUPATEN CIREBON)**

Ali Wahyuddin

Jurusan Hukum Keluarga Islam PASCASARJANA IAIN SYEKH NURJATI CIREBON

Email: aliwahyudin75@gmail.com

Artikel info:

Received: 31 July
2019
Accepted: 31 July
2019
Available online:
12 December
2019

ABSTRACT

The rise of legal events that befell the officers entangled in gratuities and extortion due to the old marriage cost mechanism is no longer in accordance with the tool of Non-Tax State Revenue and has not adopted the development of the times so that new patterns need to be formulated in the hope that the welfare of implementing apparatus will be accompanied by improved public services and image improvement The Office of Religious Affairs in the eyes of the community so that a new mechanism that is more equitable for the city and the implementing apparatus for registering marriages is needed, and that hope is realized by the issuance of PP No. 48 of 2014 concerning Marriage Costs.

Keywords: Regulations; Costs; Marriage; PP No. 48 of 2014

ABSTRAK

Maraknya peristiwa hukum yang menimpa penghulu terjerat gratifikasi dan pungli dikarenakan mekanisme biaya nikah lama sudah tidak lagi sesuai dengan mekanisme Penerimaan Negara Bukan Pajak serta kurang mengadopsi perkembangan zaman sehingga perlu dirumuskan pola baru dengan harapan meningkatnya kesejahteraan aparatur pelaksana dibarengi dengan peningkatan pelayanan terhadap masyarakat dan perbaikan citra Kantor Urusan Agama di mata masyarakat sehingga perlu dirumuskan mekanisme baru yang lebih berkeadilan bagi masyarakat dan aparatur pelaksana pencatatan perkawinan dan harapan itu terwujud dengan terbitnya PP No. 48 Tahun 2014 tentang Biaya Nikah.

Kata Kunci: Peraturan; Biaya; Nikah; PP No 48 Tahun 2014

I. PENDAHULUAN

Kantor Urusan Agama Kecamatan menjadi satu-satunya instansi yang ditunjuk oleh Undang-undang sebagai institusi yang mencatat perkawinan bagi penduduk Indonesia yang beragama Islam sebagaimana amanat Undang-undang Nomor 22 Tahun 1946 dan Undang-undang Nomor 32 Tahun 1954 tentang Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk, sementara bagi yang bukan beragama Islam mencatatkan perkawinannya pada Kantor Catatan Sipil. Kedudukan KUA Kecamatan yang strategis dan menjadi garda terdepan Kementerian Agama di tingkat kecamatan dan menjadi beban tersendiri bagi Kantor Urusan Agama untuk mengemban dan mempertahankan citra baik pelayanan publik Kementerian Agama, namun ternyata tugas berat tersebut tidak dibarengi dengan sejumlah fasilitas yang mendukung perwujudan pelayanan prima yang menjadi kewajiban institusinya. Operasional KUA hanya mengandalkan biaya bedolan yang dipungut dari masyarakat dan dikemudian hari ditemukan bahwa mekanisme tersebut bertentangan dengan mekanisme Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) seperti yang digariskan dalam Undang-undang No. 20 Tahun 1997 yang mengisyaratkan bahwa seluruh penerimaan negara harus disetorkan seluruhnya ke kas negara.

Kementerian Agama mengakui kesalahan pengelolaan biaya nikah tersebut dengan menerbitkan Keputusan Menteri Agama Nomor 104 tahun 2007 yang mencabut Instruksi Menteri Agama Nomor 2 Tahun 2004 tentang Peningkatan Pelayanan Pernikahan pada Kantor Urusan Agama Kecamatan dengan pertimbangan bahwa instruksi tersebut bertentangan dengan UU PNBP. Namun juga tidak segera menerbitkan aturan baru merevisi biaya nikah yang ditetapkan berdasarkan PP No. 47 Tahun 2004 dengan besaran Rp. 30.000 sehingga pungutan bedolan tidak lagi memiliki dasar hukum yang legal.

Muncul berbagai keresahan pada aparatur KUA karena kebiasaan menerima amplop dan bingkisan serta pungutan yang sudah tidak berdasarkan aturan legal dengan biaya nikah yang ditarif resmi sebesar Rp. 30.000 serta ketiadaan anggaran operasional kantor membuat Kantor Urusan Agama bagaikan orang yang berjalan terseok di kegelapan malam tanpa ada cahaya sehingga muncullah banyak protes dan nada sumbang dari masyarakat terhadap praktek-praktek pungli dan gratifikasi baik yang dilakukan oleh penghulu atau Kepala KUA atau petugas pengantar nikah yang ditunjuk oleh desa/kelurahan.

Beberapa berita yang dapat penulis catat antara lain dikemukakan oleh LIRA (Lumbung Informasi Rakyat) Kabupaten Cirebon yang mensinyalir adanya pungutan liar yang dimuat dalam Republika¹ tanggal 22 Maret 2013 mengeluhkan biaya nikah yang semestinya Rp. 30.000 membengkak menjadi Rp. 600.000 terjadi di Kabupaten dan Kota Cirebon. Selain itu persyaratan yang berbelit dan menyulitkan warga sehingga warga memilih nikah di bawah tangan.

¹Republika.co.id, "Warga Cirebon Keluhkan mahalny Biaya nikah," diakses 16 April 2018, <http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/jawa-barat-nasional/13/03/22/mk118p-warga-cirebon-keluhkan-mahalnya-biaya-nikah>.

Kasus lain biaya nikah yang juga sempat diberitakan terjadi di Yogyakarta, seorang warga bernama Ninit yang menuturkan kisahnya dimuat dalam Detiknews.com meminta transparansi mahalannya biaya nikah sampai berkirim surat elektronik kepada Walikota Yogyakarta yang dipungut biaya nikah sebesar Rp. 500.000,00 – Rp. 750.000,00 saat mengurus pernikahannya tahun 2009 dan pernikahan adiknya tahun 2011.²

Berita lainnya terkait dengan pelaksanaan PP tersebut di lapangan masih terjadi bias dan berimbas pada keluhan warga seperti yang terjadi di Kecamatan Sumber Kabupaten Cirebon diberitakan pojokjabar.com pada tanggal 22 Maret 2018 yang mengeluhkan biaya nikah di Kelurahan Kenanga kecamatan Sumber dikenakan biaya antara Rp. 950.000 sampai dengan Rp. 1.000.000.³ Masih banyak kasus terjadi terkait pelaksanaan biaya nikah di KUA baik yang terekspos media maupun yang tidak yang intinya adalah adanya ketidaksesuaian antara tarif yang diterapkan dengan pelaksanaannya sehingga menimbulkan dugaan adanya praktik pungli dan gratifikasi yang dilakukan oleh pegawai KUA. Dari sisi aparaturnya pelaksana pada KUA, banyak pemberitaan terkait dengan perilaku aparaturnya pelaksana/pegawai KUA yang melakukan tindakan tidak sesuai peraturan seperti meminta biaya lebih, meminta gratifikasi, puncaknya terjadi penangkapan seorang Kepala KUA di Kediri oleh Kejaksaan Negeri yang dituduh melakukan pungli biaya nikah sebesar Rp. 225.000,00 pelaksanaan di luar KUA dan Rp. 175.000,00 untuk pelaksanaan di KUA sebagaimana dirilis Tempo.co tanggal 06 Nopember 2013.⁴

Kementerian Agama juga mengakui bahwa masih ada oknum baik dari pegawai maupun pembantu PPN (P3N) yang nakal melakukan praktek pungli dan gratifikasi seperti di Jawa Timur, di Kabupaten Cirebon maupun di Sumatera Selatan. Hal tersebut disampaikan Machasin dalam berbagai kesempatan dan pemberitaan media online.⁵ Berbagai aksi dan reaksi terhadap kondisi tersebut juga dilakukan dengan moratorium atau penghentian melaksanakan nikah bedolan dan mengharuskan seluruh calon pengantin untuk menikah di kantor sehingga meresahkan masyarakat pengguna layanan KUA yang selama ini terlayani dengan menghadirkan petugas ke rumah dalam pelaksanaan akad nikah menjadi terganggu seperti yang dilakukan oleh Kepala KUA di Kabupaten Cirebon. Upaya ini sengaja dilakukan agar isu biaya nikah ini menjadi perhatian utama pemerintah dan sesegera mungkin menerbitkan aturan baru yang lebih berkeadilan bagi aparaturnya pelaksana pencatatan perkawinan.

²Detiknews.com, "Kisah Ninit meminta transparansi Mahalnya biaya nikah di KUA," diakses 16 April 2018, <https://news.detik.com/berita/2128496/kisah-ninit-meminta-transparansi-mahalannya-biaya-nikah-di-kua/1>.

³Pojoksatu Jabar, "Mahalnya biaya nikah di Cirebon," diakses 22 Maret 2018, <http://jabar.pojoksatu.id/cirebon/2018/03/22/mahalannya-nikah-di-cirebon/>.

⁴Tempo.co, "Korupsi biaya nikah kepala KUA di Kediri ditahan," diakses 18 April 2018, <https://nasional.tempo.co/read/527646/korupsi-biaya-nikah-kepala-kua-di-kediri-ditahan>.

⁵Republika.co.id, "Kemenag akui masih ada oknum KUA yang nakal," diakses 16 April 2018, <http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/umum/15/03/16/nlath7-kemenag-akui-masih-ada-oknum-kua-yang-nakal>.

Disamping itu pula rilis rapor merah bagi KUA yang disampaikan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang hanya mendapatkan skor 5,47 dalam survey integritas pada tahun 2013 mengharuskan pemerintah segera mengambil langkah kebijakan untuk merevisi biaya nikah dan pada akhirnya tanggal 27 Juni 2014 diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 48 tahun 2014 tentang revisi PP Nomor 47 Tahun 2004 dengan membebaskan biaya pencatatan nikah akan tetapi dengan kewajiban membayar biaya transportasi dan jasa profesi sebesar Rp. 600.000 bagi pelaksanaan nikah di luar KUA, sedangkan menikah di KUA pada hari dan jam kerja tidak dipungut biaya.

Permasalahan dalam penelitian ini adalah mengapa pemerintah menerbitkan PP No. 48 Tahun 2014 tentang biaya nikah dan bagaimana efektivitas PP 48 Tahun 2014 tentang Biaya Nikah. Adapun tujuan dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui mengapa pemerintah menerbitkan PP No. 48 Tahun 2014 tentang biaya nikah dan bagaimana efektivitas PP 48 Tahun 2014 tentang Biaya Nikah.

II. METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian kualitatif.⁶ Dalam penelitian kualitatif, instrumen pengumpul datanya yang utama adalah peneliti sendiri, karena itu teknik pengumpulan datanya terutama menggunakan observasi partisipan yang ditunjang oleh wawancara dan studi dokumentasi.⁷ Adapun sumber data penelitian ini adalah pihak-pihak yang dijadikan sebagai pemberi informasi, baik sebagai informan dalam wawancara atau responden. Sumber data terdiri dari sumber data primer yakni pihak yang langsung berhubungan dengan masalah penelitian seperti pejabat, masyarakat yang menjadi obyek atau sasaran penelitian. Sedangkan sumber data sekunder yakni pihak yang tidak langsung terkait dengan masalah seperti dokumentasi, buku-buku literatur yang digunakan sebagai rujukan.⁸

Sumber data dalam penelitian ini berasal dari data lapangan dan studi kepustakaan. Data lapangan merupakan data yang berasal dari para responden, sedangkan kajian kepustakaan dilakukan untuk menggali data, dan fakta.

Analisis data yang digunakan adalah teknik berpikir deduktif-induktif, yaitu suatu teknik analisis data yang menggabungkan analisis berpikir antara deduktif dan induktif dalam penelitian. Deduktif yaitu metode berpikir untuk menemukan hal-hal khusus (pengetahuan) yang berpijak dari teori (kaidah yang bersifat umum) kemudian berdasarkan teori itu, data empirik dianalisa secara induktif. Induktif adalah metode berpikir dalam menarik kesimpulan berdasarkan keadaan-keadaan khusus untuk diperlakukan secara umum.⁹

⁶ Lexy J Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, 32 ed. (Bandung: Rosdakarya, 2014). 6

⁷ IAIN Syekh Nurjati Cirebon, *Pedoman Penulisan Tesis 2016* (Cirebon: IAIN Syekh Nurjati, 2016).

⁸ IAIN Syekh Nurjati Cirebon, *Pedoman Penulisan Tesis 2016*.

⁹ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, 3 ed. (Jakarta: Balai Pustaka, 2002).

III. PEMBAHASAN

A. Alasan-Alasan Pemerintah Menerbitkan PP No.48 Tahun 2014

1. Alasan Historis

Dalam sejarah perundangan biaya pencatatan nikah dan rujuk dari sejak awal ditetapkannya UU no. 22 Tahun 1948 sampai dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah No. 48 Tahun 2014 jo Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2015 Penulis melihat bahwa pemerintah dalam hal ini Kementerian Agama belum pernah menetapkan satu peraturan biaya nikah yang sama untuk semua wilayah di seluruh Indonesia, terutama biaya pelaksanaan nikah di luar Kantor Urusan Agama Kecamatan. Selama ini ketentuan besaran biaya pelaksanaan nikah di luar KUA diserahkan kewenangannya kepada Gubernur atau kepada Bupati untuk menetapkan besaran biaya pencatatan nikah sesuai dengan usulan Kepala Kantor Wilayah Provinsi atau Kepala Kementerian Agama Kabupaten /Kota setempat dalam penetapan biaya nikah yang harus dibayarkan oleh masyarakat di wilayahnya, karena hal itu pula beberapa alokasi penggunaannya pun berbeda tergantung pada selera dan berbagai kepentingan yang menyertainya. Biaya nikah yang ditetapkan pemerintah sebelum PP ini adalah biaya pokok yang berlaku untuk pelaksanaan di kantor Urusan Agama dan di luar Kantor Urusan Agama Kecamatan dengan tambahan biaya yang ditetapkan pemerintah daerah. Model baru dalam biaya baru ini hanya menetapkan biaya nikah yang dilaksanakan di luar KUA, karena menikah di KUA tidak dikenakan biaya.

Dalam struktur biaya nikah terdahulu, kita melihat ketidakmampuan Kementerian Agama untuk membiayai lembaga semi pemerintah semisal BKM, BADKI, BP4, P2A dan bahkan di beberapa daerah juga muncul dana untuk kegiatan MUI menjadikan lembaga lembaga ini masuk dalam komponen pembiayaan yang sumber dananya disetor oleh masyarakat lewat biaya nikah dan rujuk, termasuk didalamnya operasional keseharian Kantor Urusan Agama Kecamatan. Kondisi ini telah berlangsung lama dan tidak pernah ada upaya yang sistematis untuk pembenahan. Bahkan setelah terbitnya Undang-undang No. 20 tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) pun Kementerian Agama masih juga belum melakukan perubahan yang berarti dalam pengelolaan biaya pencatatan nikah dan rujuk.

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) pada 2013 pernah merilis survei integritas pelayanan publik yang dilakukan terhadap 40 unit layanan di 20 kementerian/lembaga. Salah satu layanan yang menjadi sorotan adalah pencatatan nikah di Kantor Urusan Agama (KUA). Sorotan tersebut menguat mengingat lembaga KUA yang berada di bawah Kementerian Agama (Kemenag) ini, sebelumnya sudah tiga kali mendapat rapor merah. Dalam konteks ini, KUA selalu mendapat nilai di bawah standar minimal KPK yang mematok angka 6, sedangkan KUA berdasarkan survei integritas tahun 2014 hanya mendapatkan nilai 5,47.

Kondisi inilah yang menguatkan tekad kementerian agama untuk segera melakukan revisi atas peraturan biaya pencatatan nikah dan setelah melewati pembahasan panjang selama kurang lebih enam bulan akhirnya ditandatangani peraturan pemerintah Nomor 48 Tahun 2014 oleh Presiden Soesilo Bambang Yudoyono pada tanggal 27 Juni 2014. Keputusan akhir yang diambil oleh pemerintah sebagaimana dituangkan dalam peraturan ini pada pasal 6 selengkapnya mengatur sebagai berikut :

- a. Setiap warga negara yang melaksanakan nikah atau rujuk di Kantor Urusan Agama Kecamatan atau di luar Kantor Urusan Agama Kecamatan tidak dikenakan biaya pencatatan nikah atau rujuk.
- b. Dalam hal nikah atau rujuk dilaksanakan di luar Kantor Urusan Agama Kecamatan dikenakan biaya transportasi dan jasa profesi sebagai penerimaan dari Kantor Urusan Agama Kecamatan.
- c. Terhadap warga negara yang tidak mampu secara ekonomi dan /atau korban bencana yang melaksanakan nikah atau rujuk di luar Kantor Urusan Agama Kecamatan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat dikenakan tarif Rp. 0 (nol rupiah).
- d. Ketentuan lebih lanjut mengenai syarat dan tata cara untuk dapat dikenakan arif Rp. 0,- (nol rupiah) kepada warga negara yang tidak mampu secara ekonomi dan/atau korban bencana yang melaksanakan nikah atau rujuk diluar Kantor Urusan Agama Kecamatan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dengan Peraturan Menteri Agama setelah berkordinasi dengan Menteri Keuangan.

2. Alasan Filosofis

Fokus pemerintah dalam penyusunan biaya nikah yang baru ini adalah memperbaiki penghasilan penghulu/petugas KUA agar tidak lagi melakukan pungli dan gratifikasi sebagaimana telah terjadi kasus yang menghebohkan sdr Romli di Kota Kediri yang menjadi sorotan media massa pada pertengahan tahun 2013. Maraknya praktek gratifikasi para penghulu dipicu tidak adanya alokasi yang resmi untuk transportasi dan jasa profesi dalam menghadiri pelaksanaan akad nikah yang kita maklumi bersama tidak mengenal hari libur dalam menghadiri akad nikah. Selain itu masih ada anggapan bahwa penghulu menerima biaya nikah dari penganten masih dianggap barang “syubhat”, bahkan sebagian golongan umat Islam menganggap ongkos nikah itu “haram”. Dengan adanya pendapat demikian maka tidak memberikan ketentrman kepada PPN/penghulu yang mendapatkan penghasilan dari ongkos/biaya nikah tersebut.

Biaya nikah yang ditetapkan dalam PP No.47/2004 hanya mengatur biaya pencatatan nikah dengan nilai sebesar Rp. 30.000 untuk nikah kantor maupun di luar kantor, adapun untuk di luar kantor dikenakan biaya bedolan yang ditetapkan oleh Bupati/Walikota dengan persetujuan DPRD. Setelah UU PNPB diterbitkan, tidak boleh ada lagi dua model aturan yang diterbitkan oleh Kementerian yang tidak seluruhnya disetor melalui mekanisme PNPB

ke kas negara karena UU tersebut mengamanatkan seluruh penerimaan negara disetor ke kas negara selanjutnya diatur penggunaannya kembali melalui mekanisme PNBPNBP.

Oleh karena itu pemerintah berusaha mencari solusi agar biaya nikah baru ini seluruhnya dikelola melalui mekanisme PNBPNBP dan penggunaannya kembali dialokasikan untuk perbaikan penghasilan penghulu baik di Jawa maupun di luar Jawa ada pemerataan. Untuk pemerataan ini maka harus dilakukan subsidi silang antara daerah dengan penduduk padat dengan daerah yang berpenduduk jarang. Solusi yang diambil adalah dengan pemetaan Kantor Urusan Agama Kecamatan dalam 5 tipologi. Tipologi A KUA dengan rata-rata jumlah peristiwa nikah 100 peristiwa per bulan; Tipologi B, KUA dengan rata-rata jumlah peristiwa nikah 50 sampai dengan 99 peristiwa per bulan; tipologi C, KUA dengan rata-rata peristiwa nikah 0 sampai dengan 49 peristiwa per bulan dan tipologi D, KUA dengan rata-rata jumlah peristiwa nikah 0 sampai dengan 49 per bulan yang berlokasi pada daerah terpencil kepulauan dan daerah perbatasan.

Penghulu yang melaksanakan akad nikah pada tipologi A akan mendapatkan jasa profesi lebih besar dibandingkan dengan dengan tipologi lainnya, maka untuk menciptakan kesamaan diatur pola subsidi silang dengan pengaturan semakin banyak nikah maka semakin kecil jasa profesinya. Dan semakin kecil tipologinya maka semakin besar jasa profesinya agar terjadi perimbangan pendapatan penghulu pada tiap tipologi KUA.

Konsep subsidi silang ini baru bisa terwujud apabila PNBPNBP dikelola oleh Kementerian Agama pusat atau yang disebut sebagai PNBPNBP yang setorannya terpusat. PNBPNBP terpusat adalah penyetoran, pencatatan, pembukuan dan pelaporannya dilaksanakan oleh Kantor Pusat suatu Kementerian/Lembaga Negara. Penggunaan dana dialokasikan pada kantor-kantor daerah.¹⁰ Akhirnya pada tanggal 18 Oktober 2014 Menteri Keuangan menerbitkan surat nomor S-724/MK.02/2014 perihal Standar Biaya Masukan Lainnya di lingkup Kementerian Agama dalam Penggunaan Biaya Nikah dan Rujuk. Penetapan ini sebagai dasar rujukan besaran honorarium layanan Bimbingan Pelaksanaan Nikah Rujuk di luar Kantor KUA sebagai berikut :

Tabel 1. Besaran Jasa Profesi penghulu berdasarkan tipologi KUA.

Jenis Tipologi KUA	Satuan	Besaran	Keterangan
Tipologi A	OK	Rp. 125.000	Per Peristiwa NR
Tipologi B	OK	Rp. 150.000	Per Peristiwa NR
Tipologi C	OK	Rp. 175.000	Per Peristiwa NR
Tipologi D1	OK	Rp. 400.000	Per Peristiwa NR
Tipologi D2	OK	Rp. 400.000	Per Peristiwa NR

¹⁰ KUA Gunungjati, "Pencairan Dana DIPA yang bersumber dari PNBPNBP," 2013, diakses Mei 11, 2019, <http://kuagunungjati.blogspot.com/2014/12/pencairan-dana-dipa-yang-bersumber-dari.html>.

Biaya ini cukup membesarkan hati para penghulu yang selama ini kurang mendapat perhatian dari pemerintah. Sedikit demi sedikit budaya amplop dari penganten dan pungli bisa diminimalisir, namun beberapa kelemahan dari PNBP setoran terpusat ini untuk pencairan kembali harus menunggu persetujuan Dirjen Perbendaharaan mengeluarkan surat edaran Maksimum Pencairan yang juga membutuhkan waktu lama untuk terbit, apalagi pada awal tahun anggaran seringkali harus menunggu 3 bulan untuk dapat dicairkan.

3. Alasan Sosiologis

Secara sosiologis menikah adalah kebutuhan manusia yang juga perlu adanya keterlibatan pemerintah dalam pelaksanaannya. Menjadi kewajiban pemerintah untuk menyelenggarakan pelayanan publik di bidang pernikahan yang memenuhi standar pelayanan sebagaimana diamanatkan UU pelayanan Publik.

Banyak kasus pada masyarakat yang memilih untuk tidak mencatatkan pernikahannya atau melaksanakan pernikahannya tidak di depan Pegawai Pencatat Nikah atau dengan sebutan lain sebagai nikah siri atau nikah dibawah tangan perlu mendapatkan perhatian serius dari pemerintah. Mereka yang ingin menikah akan tetapi terkendala biaya yang mereka anggap biaya pencatatan nikah mahal dan memberatkan, biasanya mereka menunggu dilaksanakannya “nikah massal” dari sponsor selain dapat menikah gratis juga mendapatkan fasilitas penunjang pernikahannya dan uang mahar.

Bila alasan yang muncul dari masyarakat itu adalah alasan mahalnya biaya nikah, maka pemerintah berkewajiban memfasilitasi keresahan mereka dengan memberikan pelayanan gratis kepada mereka yang tidak mampu secara ekonomi atau korban bencana. Dalam UU no.22 tahun 1946 pasal 1 ayat (4) juga telah disebutkan bahwa nikah gratis dimungkinkan bagi mereka yang secara ekonomi tidak mampu dengan menunjukkan surat keterangan tidak mampu dari kepala desa/lurah dan diketahui oleh camat. Dalam PP 48 tahun 2014 ini nikah gratis diperluas dan diperuntukkan bukan hanya untuk kalangan mereka yang tidak mampu akan tetapi bagi semua kalangan dengan catatan dilaksanakan pada hari dan jam kerja bertempat di Kantor Urusan Agama Kecamatan. Kalangan berduit pun dapat mendapatkan fasilitas ini dengan syarat dan ketentuan yang berlaku tadi. Mengapa hal ini diambil oleh pemerintah. Apakah pemerintah ingin menunjukkan bahwa pemerintah berpihak kepada rakyat dengan menggratiskan nikah di kantor KUA bagi semua kalangan, akan tetapi akibat dari nikah kantor tersebut berpengaruh terhadap pendapatan dan penerimaan negara dari PNBP dan tentunya mengurangi kesejahteraan penghulu.

Pertanyaan selanjutnya apakah dengan menggratiskan nikah di Kantor KUA ini masyarakat akan berbondong-bondongnya meminta untuk menikah di kantor pada hari dan jam kerja sementara pada saat hari libur akan menjadi sepi peristiwa pernikahan, karena budaya masyarakat kita masih menginginkan menikah di rumah pada hari sabtu atau minggu yang notabene di luar jam dan hari kerja pegawai KUA.

4. Alasan Yuridis

Peraturan biaya nikah ini diterbitkan pada pertengahan tahun 2014 waktunya hampir bersamaan dengan pembahasan perubahan Undang-Undang Administrasi Kependudukan (ADMINDUK) Nomor 23 Tahun 2006 jo UU nomor 24 tahun 2013 di DPR yang rampung diselesaikan pada tanggal 24 Desember 2013. Beberapa pertimbangan dalam rapat sinkronisasi peraturan ini muncul juga suasana yang dibahas dalam revisi UU adminduk yaitu pasal 79A bahwa pengurusan dan penerbitan Dokumen Kependudukan tidak dipungut biaya. Semangat Undang-undang adminduk ini terasa sekali karena dalam pembahasan awal dan harmonisasi pada kementerian terkait telah menyepakati bahwa nikah di KUA tetap berbayar dengan kisaran Rp. 50.000, namun dalam penerbitan PP ini biaya pencatatan nikah digratiskan alias tidak dipungut. Calon pengantin hanya diwajibkan membayar biaya transportasi dan jasa profesi penghulunya saja. Pergeseran aturan ini sepiantas tidak sinkron dengan UU No.22 Tahun 1946 tentang pencatatan nikah yang hanya mengenal dua macam, biaya pencatatan nikah berbayar dan penggratisan biaya nikah bila tidak mampu dibuktikan dengan SKTM. Sedangkan dalam aturan baru ini yang membutuhkan SKTM (Surat Keterangan Tidak Mampu) atau tarif 0 (nol rupiah) adalah mereka yang tidak mampu secara ekonomi namun akad nikahnya dilaksanakan di rumah dan petugas diminta untuk menghadiri peristiwa tersebut diluar KUA, namun ini akan dibayar juga oleh PNB. Adapun nikah di KUA pada jam dan hari kerja bagi siapapun tak memandang miskin atau mampu tidak dikenakan biaya alias gratis.

Disamping uraian diatas, bagi penghulu dan aparatur KUA, ditetapkannya biaya nikah ini memberikan kepastian hukum atas jasa profesi dan transport yang akan mereka terima atas jerih payahnya menghadiri dan memimpin pelaksanaan akad nikah yang seringkali di luar jam kerja kantor dan hari libur sehingga terkadang penghulu tidak dapat menikmati hari libur bersama keluarganya. Hal tersebut diungkapkan oleh Yusup selaku penghulu Muda dengan tugas tambahan sebagai Kepala KUA pada KUA Kecamatan Talun Kabupaten Cirebon yang diwawancarai penulis pada tanggal 15 Januari 2019.

B. Efektivitas PP 48 Tahun 2014 tentang Biaya Nikah

1. Keberhasilan pelaksanaan PP 48 Tahun 2014

Keberhasilan dalam pelaksanaan hukum diartikan bahwa hukum yang dibuat tersebut telah mencapai maksudnya dan maksud dari norma hukum adalah mengatur kepentingan manusia. Selanjutnya dapat dilihat apabila norma hukum tersebut ditaati dan dilaksanakan oleh masyarakat maupun penegak hukum, maka pelaksanaan hukum tersebut dikatakan efektif atau berhasil dalam implementasinya.

Untuk mengetahui tanggapan masyarakat khususnya masyarakat pengguna layanan pada Kantor Urusan Agama Kecamatan Talun yang menjadi obyek penelitian penulis, telah dilakukan wawancara terstruktur dengan melibatkan partisipasi 100 orang calon pengantin pengguna layanan KUA Kec. Talun dengan hasil sebagai berikut: Wawancara diawali dengan pertanyaan terkait prosedur pencatatan nikah, jawaban responden 79% mengatakan mudah dan 3 % mengatakan sangat mudah, hanya 16% yang menyatakan tidak mudah. Ini berarti tahapan alur pencatatan nikah sudah banyak dimengerti oleh masyarakat pengguna layanan KUA.

Selanjutnya ditanyakan tentang berapa besaran tarif biaya yang ditentukan pemerintah dalam mengurus pernikahan, maka jawaban responden 56% menjawab sesuai dengan PP biaya nikah yaitu Rp. 600.000, sedangkan 41% lainnya menjawab lebih dari Rp. 600.000,-. Mereka yang menjawab lebih dari Rp. 600.000,- karena biaya yang mereka bayarkan terhadap petugas desa yang mengurus perkawinan memang lebih dari Rp. 600.000,- dengan alasan untuk biaya administrasi dari RT/RW, Dusun dan Desa serta transport mereka mendaftarkan ke KUA sehingga membengkak mencapai angka lebih dari 600.000. Adapun maksud dari pertanyaan ini untuk melihat sejauh mana pemahaman masyarakat terhadap besaran tarif biaya nikah sesuai dengan PP 48/2014 dan sosialisasinya kepada masyarakat.

Untuk itu harus lebih sering lagi disosialisasikan besaran biaya nikah tersebut agar masyarakat memahami pos yang disetor ke Kas Negara dan biaya yang dipungut untuk administrasi di tingkat desa. Agak sulit untuk dihilangkan biaya tambahan tersebut karena petugas yang ditunjuk oleh Kepala Desa/Kuwu tidak merangkap jabatan di struktur pemerintahan desa yang sudah mendapatkan siltap dari APBD atau mendapat tanah bengkok dari kas desa.

Tentang besaran biaya nikah yang mereka bayarkan dibandingkan dengan biaya lain yang mereka keluarkan untuk perhelatan pernikahan, maka 58 % responden menjawab murah, sedangkan 23% lainnya berpendapat tidak murah. Jawaban ini banyak dipengaruhi oleh tingkat pendapatan responden dan pengetahuan mereka terhadap pentingnya dokumen akta perkawinan sebagai dokumen penting. Bila dibandingkan pula dengan biaya perkara perceraian baik talak maupun gugat tentunya biaya perkawinan masih lebih murah. Besaran angka penetapan pemerintah sebesar Rp. 600.000 dianggap ideal menurut 45% responden dan hanya 23% saja yang berpendapat biaya dinaikkan mencapai besaran Rp. 700.000.

Kaitannya dengan kebijakan nikah gratis di KUA pada hari dan jam kerja mendapatkan respon 63% menyatakan setuju dan 25% mengatakan sangat setuju. Hal tersebut sepadan dengan pertanyaan selanjutnya tentang bagaimana perasaan anda ketika menikah di KUA secara gratis maka 66% menjawab senang dah hanya 14% saja yang menjawab malu dan 3% menjawab sangat malu. Memang masyarakat kita sudah terbiasa dan dimanjakan dengan gratisan dalam berbagai hal pelayanan masyarakat, harapan dari jawaban ini sebetulnya

adalah lebih banyak yang menjawab malu akan tetapi ternyata lebih banyak yang mengekspresikan rasa senang daripada malu. Bisa jadi mereka lebih senang dianggap miskin daripada mampu agar mendapatkan berbagai fasilitas kartu sakti yang diprogramkan pemerintah saat ini.

Pendapat dari masyarakat pengguna layanan maupun pelaksana peraturan khususnya pada KUA Kecamatan Talun Kabupaten Cirebon memberikan argumentasi bahwa peraturan pemerintah ini diterima serta dipatuhi oleh masyarakat. Sedangkan untuk menjawab pertanyaan apakah peraturan tersebut telah sampai kepada maksud dari penyusunan peraturan ini, maka terlebih dahulu penulis uraikan beberapa hal yang diharapkan mampu mengubah wajah pelayanan KUA pasca terbitnya PP 48 Tahun 2014 sebagaimana disampaikan Thobib Al-Asyhar bahwa setidaknya ada 3 hal baru dalam pelayanan publik KUA.¹¹

Pertama, meminimalisir penyimpangan keuangan. Dalam mekanisme baru pembayaran biaya NR di luar KUA dilakukan oleh calon pengantin ke Bank persepsi sehingga tidak ada transaksi penerimaan uang pada petugas KUA. Model ini meminimalisir penyimpangan yang dilakukan oleh petugas KUA dan bagi masyarakat dengan diumumkannya biaya bikah secara transparan dan dibayarkan melalui bank setidaknya akan memulihkan kepercayaan publik bahwa KUA tidak main-main lagi dengan biaya nikah dan bila masih ada yang nekat dapat dengan mudah mengajukan komplain atau membawa ke ranah hukum.

Kedua, pencatatan nikah sejatinya gratis. Baik layanan di KUA maupun diluar KUA. Hanya saja dikenakan tarif sebesar Rp. 600.000,- sebagai pengganti transportasi dan jasa profesi. Kebijakan ini sesungguhnya sebagai terobosan penting dimana pemerintah memberikan layanan publik secara cuma-cuma sebagaimana tuntutan masyarakat pada layanan pendidikan, sosial dan lainnya. Melalui terobosan ini maka citra pemerintah akan semakin baik dimata publik.

Ketiga, Modernisasi Layanan berbasis Informasi Teknologi. Seiring dengan tekad Bimas Islam yang ingin meningkatkan pelayanan di KUA melalui SIMBI, khususnya Sistem Informasi Manajemen Nikah (SIMKAH) dengan pola pembayaran melalui setor bank yang terintegrasi dengan SIMPONI, maka KUA telah bermetamorfosis menjadi lembaga pelayanan publik yang modern.

Dari tiga hal yang disampaikan di atas, dalam pengamatan penulis pada obyek penelitian di KUA Kecamatan Talun ketiga hal tersebut telah tergambarkan dengan jelas, papan pemberitahuan biaya nikah dan spanduk tolak gratifikasi dan suap terpajang di depan KUA dan petugas administrasi mengadministrasikan dengan benar dan tidak ada upaya manipulatif mencatatkan peristiwa luar kantor menjadi peristiwa di Kantor, Dalam

¹¹ Thobib Al-Asyhar, "Wajah Baru Layanan KUA Pasca Terbitnya PP 48 Tahun 2014," last modified 2015, diakses November 12, 2018, <https://bimasislam.kemenag.go.id/post/opini/wajah-baru-layanan-kua-pasca-terbitnya-pp-48-tahun-2014>.

pengembangan layanan berbasis IT, aplikasi SIMKAH telah dioperasikan sejak tahun 2012 dan SIMPONI (Sistem Informasi PNB Online) dalam penyetoran biaya nikah melalui pembuatan biling sudah dilaksanakan sejak tahun 2017. Yang terbaru Aplikasi SIMKAHWEB yang menggantikan aplikasi simkah desktop juga telah diaplikasikan sejak tahun 2018.

2. Kelemahan PP 48 Tahun 2014

Sebaik apapun peraturan yang dibuat maka akan tetap ada saja oknum yang melakukan pelanggaran terhadap aturan tersebut. Beberapa penyimpangan tersebut sebagian besar dilandasi bukan karena ketidaktahuan, akan tetapi menurut hemat penulis disebabkan karena kurangnya kesejahteraan petugas/penghulu, sehingga ketika perut lapar, maka segala upaya akan dilakukan untuk mempertahankan kehidupan.

Skema pengembalian dana PNB yang baru ini menggunakan skema PNB terpusat sehingga pencairan kembali dilakukan oleh pejabat Bimas Islam pusat mengusulkan kepada Dirjen Perbendaharaan Kementerian Keuangan untuk menerbitkan Surat Edaran Maksimum Pencairan (MP-PNBPNR). Bila MP ini sudah terbit maka bendaharawan kabupaten/Kota dapat mengajukan pencairan transport dan jasa profesi para penghulu ini melalui rekening masing-masing. Seringkali penerbitan MP ini terkendala ketika diawal tahun anggaran sampai bulan Maret atau April baru muncul MP1, kondisi ini sangat meresahkan bagi penghulu dan perlu dilakukan perbaikan agar ritme terbitnya MP tidak terlalu jauh dari peristiwa nikah yang telah dilaksanakan sebagaimana pepatah mengatakan bayarlah upahnya sebelum kering keringatnya.

Yang dapat penulis kritisi dari peraturan ini, tidak diatur sama sekali bagaimana tatacara pengelolaan perkawinan yang dilaksanakan di KUA pada hari dan jam kerja. Yang diatur dalam berbagai aturan hanya perkawinan yang dilaksanakan di luar KUA atau diluar hari dan jam kerja. Mengapa hal ini perlu juga diatur karena rentang biaya kantor yang Rp.0 dengan perkawinan di luar kantor sebesar Rp. 600.000 cukup fantastis bila terjadi manipulasi perkawinan luar kantor tapi diadministrasikan menjadi kawin di kantor. Hal tersebut juga pernah terjadi pada beberapa KUA, termasuk salah satunya di wilayah Kabupaten Cirebon, pelakunya sudah dijatuhi hukuman disiplin berupa penurunan pangkat selama satu tahun dan menurut penulis hukumannya cukup ringan tidak sebanding dengan korupsi yang mencapai ratusan juta rupiah.

Baru kemudian muncul sedikit pengaturan dalam Keputusan Dirjen Bimas Islam Nomor DJ.III/304 Tahun 2016 pada BAB IV huruf h bahwa nikah yang dilaksanakan di Kantor harus mendokumentasikan berupa foto pelaksanaan akad nikahnya. Segala sesuatu apabila ingin baik maka harus diatur dalam aturan yang baku dan terperinci sehingga tidak ada peluang bagi pelaksana hukum untuk bermain-main dengan aturan tersebut.

IV. KESIMPULAN

Selama kurang lebih 7 tahun telah terjadi kekosongan peraturan dan pembiaran pemerintah terhadap KUA terkait biaya pencatatan nikah sehingga menimbulkan keresahan dan kondisi yang mengakibatkan terpuruknya citra KUA di mata publik. Terjadinya kesenjangan penghasilan penghulu antara daerah yang gemuk dan daerah yang kering serta pemahaman sebagian penghulu bahwa biaya nikah itu subhat perlu segera dibenahi dan dicari penyelesaiannya dengan adanya subsidi silang antar daerah sehingga terciptanya pemerataan. Nikah gratis di KUA pada jam dan hari kerja menghapus stigma bahwa nikah itu mahal sehingga tidak ada alasan bagi masyarakat yang kurang mampu untuk dapat menikah. Namun penggratisan tersebut tidak merubah animo masyarakat untuk berbondong-bondong nikah di kantor gratis dan mengabaikan nikah di rumah berbayar. Peraturan ini dikeluarkan berbarengan dengan pengesahan revisi UU Adminduk yang diantara semangat UU tersebut adalah segala pengurusan administrasi kependudukan tidak dipungut biaya. Maka semangat yang muncul adalah meniadakan biaya pencatatan nikah dan menggantinya dengan beban membayar biaya transportasi dan jasa profesi penghulu yang akan menghadiri peristiwa nikah. Hal ini memberikan kepastian hukum bagi para penghulu dan aparatur pada KUA akan penghasilan yang diterima serta tidak melakukan praktik gratifikasi karena sudah ada alokasi untuk transport dan jasa profesinya. Aturan dianggap efektif bila aturan tersebut ditaati dan dipatuhi oleh masyarakat. Masyarakat menerima aturan tersebut dan melaksanakannya, bagi penghulu dan aparatur KUA menyambut baik skema biaya baru tersebut yang jauh berbeda dari biaya sebelumnya, dengan optimisme tinggi mengangkat citra baik KUA yang selama ini tercoreng karena gratifikasi dan kolusi. Dalam pelaksanaannya, masih banyak hal yang harus dibenahi terutama dalam tata kelola pencairan biaya tersebut menggunakan pola PNPB belum maksimal dan memenuhi keinginan para penghulu, tetapi sebagian besar telah mencapai kepada maksudnya.

V. DAFTAR PUSTAKA

- Bungin, Burhan. *Analisis Data Penelitian Kualitatif*. 9 ed. Jakarta: Rajawali Pers, 2015.
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. 3 ed. Jakarta: Balai Pustaka, 2002.
- Detiknews.com. "Kisah Ninit meminta transparansi Mahalnya biaya nikah di KUA." Diakses 16 April 2018. <https://news.detik.com/berita/2128496/kisah-ninit-meminta-transparansi-mahalnya-biaya-nikah-di-kua/1>.
- IAIN Syekh Nurjati Cirebon. *Pedoman Penulisan Tesis 2016*. Cirebon: IAIN Syekh Nurjati, 2016.
- Kompas.com. "Kepada Ganjar warga curhat soal biaya nikah di KUA." Diakses 16 April 2018. <https://regional.kompas.com/read/2017/03/15/07531421/kepada.ganjar.warga.curhat.soal.biaya.nikah.di.kua>.
- Moleong, Lexy J. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. 32 ed. Bandung: Rosdakarya, 2014.
- Pojoksatu Jabar. "Mahalnya biaya nikah di cirebon." Diakses 22 Maret 2018.

- <http://jabar.pojoksatu.id/cirebon/2018/03/22/mahalnya-nikah-di-cirebon/>.
Republika.co.id. "duh Nikah di Kantor KUA masih dipungut biaya." Diakses 16 April 2018.
<http://khazanah.republika.co.id/berita/dunia-islam/islam-nusantara/14/08/26/nawdgm-duh-nikah-di-kantor-kua-masih-dipungut-biaya>.
- . "Kemenag akui masih ada oknum KUA yang nakal." Diakses 16 April 2018.
<http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/umum/15/03/16/nlath7-kemenag-akui-masih-ada-oknum-kua-yang-nakal>.
- . "Pungli biaya nikah masih terjadi di Lamongan." Diakses 16 April 2018.
<http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/daerah/15/03/15/nl8ycq-pungli-biaya-nikah-masih-terjadi-di-lamongan>.
- . "Warga Cirebon Keluhkan mahal nya Biaya nikah." Diakses 16 April 2018.
<http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/jawa-barat-nasional/13/03/22/mk1l8p-warga-cirebon-keluhkan-mahalnya-biaya-nikah>.
- Tahir, Muh. *Pengantar Metodologi Penelitian Pendidikan*. Makassar: Universitas Muhammadiyah Makassar, 2011.
- Tempo.co. "Korupsi biaya nikah kepala KUA di kediri ditahan." Diakses 18 April 2018.
<https://nasional.tempo.co/read/527646/korupsi-biaya-nikah-kepala-kua-di-kediri-ditahan>.