

Laporan Penelitian Individual

**PRAKTEK GRATIFIKASI DALAM PELAKSANAAN  
PENCATATAN PERNIKAHAN  
(Studi Kasus di Kantor Urusan Agama Kota Semarang)**



**Oleh :**

**Achmad Arief Budiman, M.Ag.  
NIP. 19691031 199503 1 002**

**DIBIYAI DENGAN ANGGARAN DIPA  
IAIN WALISONGO SEMARANG  
TAHUN 2014**

## A. Abstrak

Kantor Urusan Agama (KUA) adalah institusi yang menjadi ujung tombak Kementerian Agama RI yang memiliki tugas pokok dan fungsi di bidang urusan agama Islam dan membantu pembangunan pemerintahan umum di bidang agama pada tingkat Kecamatan. Salah satu tugas penting KUA adalah melakukan pencatatan pernikahan sesuai hukum perkawinan Islam di Indonesia. Dalam pelaksanaan pencatatan pernikahan seringkali terjadi praktek pemberian gratifikasi dari pihak mempelai kepada penghulu KUA. Alasannya, karena pelaksanaan pernikahan banyak yang dilakukan di luar kantor dan di luar waktu efektif kerja. Di samping itu penghulu KUA terkadang melakukan pekerjaan lain yang diminta pihak mempelai di luar tugasnya, seperti bertindak sebagai wakil wali nikah dan memberikan doa serta khutbah nikah.

Jenis penelitian ini adalah *field research* dengan menggali data dari KUA-KUA dan masyarakat di wilayah Kota Semarang. Adapun metode pendekatan yang dipakai adalah pendekatan *doktrinal* yang dilengkapi dengan pendekatan *non doktrinal*, di mana keduanya merupakan pendekatan kombinasi agar dapat berfungsi saling menunjang dan melengkapi (komplementaritas). Metode pengumpulan data dilakukan dengan wawancara mendalam kepada para penghulu KUA di Kota Semarang dan pihak mempelai, dan studi dokumentasi mengenai gratifikasi. Analisis penelitian ini menggunakan metode *deskriptif analitis*.

Temuan hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam pelaksanaan pernikahan di wilayah KUA Kota Semarang masih terjadi praktek gratifikasi, baik sebelum ataupun setelah adanya pelarangan dari KPK. Sebelum ada pelarangan, praktek gratifikasi dianggap sebagai hal yang wajar baik oleh masyarakat maupun penghulu. Praktek gratifikasi fase ini terjadi

dengan frekwensi yang tinggi. Sedangkan setelah ada pelarangan masih terjadi beberapa praktek gratifikasi, meskipun dengan frekwensi yang rendah. Artinya, implementasi peraturan biaya menikah sesuai PP Nomor 48 tahun 2014 yang berisi tarif baru biaya pencatatan pernikahan yang diharapkan dapat menghilangkan praktek gratifikasi, baru berjalan secara parsial dan belum sepenuhnya efektif.

## KATA PENGANTAR

*Alhamdulillah Rabb al-'Alamin.* Hanya dengan ridha dan inayah-Nya penulis dapat menyelesaikan tugas penelitian individual yang berjudul “PRAKTEK GRATIFIKASI DALAM PELAKSANAAN PENCATATAN PERNIKAHAN (Studi Kasus di Kantor Urusan Agama Kota Semarang)

Tema di atas sengaja dipilih untuk diteliti karena didorong oleh beberapa pemikiran; (1) penulis berusaha untuk *concern* melakukan kajian terhadap problematika hukum Islam, terutama yang bersinggungan dengan persoalan Hukum Perdata Islam seperti perwakafan, kewarisan, dan perkawinan (2) kajian-kajian terhadap hukum Islam saat ini mengalami dinamika yang tinggi baik dari sisi yuridis, politis, maupun sosial (3) implementasi peraturan termasuk dalam Hukum Perdata Islam seringkali tidak sesuai dengan yang diharapkan, bahkan menimbulkan masalah-masalah baru.

Dalam *atmosphere* pendidikan tinggi, penelitian merupakan bagian integral kegiatan Tri Dharma Perguruan Tinggi yang tidak saja diorientasikan untuk mengembangkan wawasan ilmiah akademik, melainkan juga sebagai usaha

memberikan penawaran solutif atas problem-problem sosial, yuridis, dan implementasinya di masyarakat.

Dalam perspektif tersebut, hasil penelitian tentang gratifikasi dalam pencatatan pernikahan ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam upaya mendorong terwujudnya sistem pelayanan pencatatan pernikahan yang profesional dan akuntabel. Upaya tersebut bisa dilakukan dengan jalan meningkatkan profesionalitas lembaga KUA, melakukan sosialisasi dan menumbuhkan kesadaran masyarakat, serta meningkatkan pengawasan (*controlling*) terhadap pelaksanaan pencatatan pernikahan.

Penulis memahami bahwa penelitian ini bisa berhasil tidak lain karena andil dari berbagai pihak. Pada kesempatan ini penulis menyampaikan apresiasi setinggi-tingginya kepada pihak-pihak yang berperan dalam penelitian ini, yaitu:

1. Bapak Prof. Dr. H. Muhibbin, M.Ag. Rektor IAIN Walisongo
2. Bapak Dr. H. Muhsin Jamil, M.Ag. Kepala Lembaga Penelitian IAIN Walisongo
3. Para responden penelitian, terutama di lingkungan KUA Kota Semarang, dan para pihak mempelai, serta semua pihak yang membantu pelaksanaan penelitian ini.

Penulis menyadari hasil penelitian ini masih mengandung banyak kekurangan, baik dari aspek metodologi maupun substansinya, karena itu segala upaya perbaikan sangat penulis hargai. Penulis berharap penelitian ini dapat memberi manfaat sebagai salah satu pemecahan problem-problem tingginya perceraian di Indonesia.

*Amin ya Rabbal 'Alamin.*

Semarang, 11 September 2014

Peneliti

Achmad Arief Budiman, M.Ag.  
NIP. 19691031 1995031002

## TRANSLITERASI\*

### A. Huruf

ا -	ز - z	ق - q
ب - b	س - s	ك - k
ت - t	ش - sy	ل - l
ث - ṡ	ص - ṣ	م - m
ج - j	ض - ḍ	ن - n
ح - ḥ	ط - ṭ	و - w
خ - kh	ظ - ḏ	ه - h
د - ḏ	ع - ‘	ة - ah
ذ - dz	غ - g	ء - ‘
ر - r	ف - f	ي - y

### B. Vokal Panjang

آ - ā	او - ū	اي - ī
-------	--------	--------

### C. Diftong

او - aw	اي - ay
---------	---------

### D. Hamzah Was}l

لا - al-	شلا - al-sy	لاو - wa al-
----------	-------------	--------------

---

\* Depag, *Pedoman Transliterasi Arab-Latin*, Jakarta: Balitbang dan Diklat Keagamaan, 2003.

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL .....	i
ABSTRAK .....	ii
PENGESAHAN .....	iv
KATA PENGANTAR.....	v
TRANSLITERASI .....	viii
DAFTAR ISI .....	ix
BAB I PENDAHULUAN .....	1
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Permasalahan .....	6
C. Signifikansi Penelitian .....	7
C. Telaah Pustaka .....	8
D. Kerangka Konseptual.....	11
E. Metode Penelitian.....	14
F. Jadwal Penelitian .....	22
BAB II KONSEP PENCATATAN PERNIKAHAN DAN GRATIFIKASI .....	23
A. Tugas dan Fungsi KUA .....	23
B. Dasar Hukum dan Urgensi Pencatatan	

Perkawinan.....	24
1. Dasar hukum pencatatan perkawinan .....	24
2. Pengaturan pencatatan perkawinan.....	30
3. Pencatatan dalam pandangan ahli hukum.....	37
4. Manfaat pencatatan pernikahan .....	47
5. Akibat hukum tidak dicatatnya perkawinan.....	50
C. Biaya Pernikahan .....	51
D. Konsep Gratifikasi .....	54
1. Ketentuan gratifikasi.....	54
2. Contoh-contoh gratifikasi .....	58
3. Landasan hukum tentang gratifikasi sebagai tindak pidana korupsi.....	58
4. Konflik kepentingan dalam gratifikasi .....	58
5. Pemberian hadiah atau uang sebagai ucapan terima kasih atas jasa yang diberikan .....	66

### BAB III PRAKTEK GRATIFIKASI DALAM PELAKSANAAN PENCATATAN

PERNIKAHAN DI KUA KOTA SEMARANG....	69
A. Praktek Gratifikasi.....	69

1. Praktek gratifikasi sebelum pelarangan.....	73
2. Praktek gratifikasi setelah pelarangan .....	78
a. Pra Penetapan	
PP Nomor 48 Tahun 2014 .....	82
b. Pasca Penetapan	
PP Nomor 48 Tahun 2014 .....	88
B. Faktor-faktor yang Menyebabkan	
Gratifikasi.....	99
1. Rendahnya pemahaman masyarakat .....	99
2. Adanya sikap permisif masyarakat .....	101
3. Rendahnya komitmen	
pelayanan kepada masyarakat .....	104
4. Adanya sikap permisif masyarakat .....	106
 BAB IV PENUTUP.....	 111
A. Kesimpulan .....	111
B. Saran-Saran .....	114

## Daftar Pustaka

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Kantor Urusan Agama (KUA) adalah salah satu institusi di tingkat kecamatan yang melaksanakan kewenangan Kementerian Agama sebagai ujung tombak pelaksanaan tugas umum pemerintahan khususnya di bidang urusan agama Islam. Bidang-bidang yang ditangani KUA antara lain perkawinan, wakaf, pembinaan kerukunan beragama, dan sebagainya. Dalam pelayanan bidang perkawinan, KUA sebagai Pegawai Pencatat Nikah (PPN) bertugas melakukan pencatatan pernikahan. Dengan fungsi tersebut, KUA menjalankan peran yang penting dalam legalisasi hubungan perkawinan sehingga memiliki kekuatan hukum yang kuat.

Menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2000 tentang Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berlaku pada Departemen Agama, masyarakat yang melakukan pencatatan pernikahan hanya membayar biaya administrasi sebesar Rp. 30.000 (tiga puluh

ribu rupiah).<sup>1</sup> Namun dalam prakteknya biaya pencatatan nikah seringkali membengkak dari biaya yang sudah ditentukan. Misalnya di Kebon Jeruk Jakarta biaya pencatatan nikah bisa mencapai Rp. 800.000 (delapan ratus ribu rupiah).<sup>2</sup> Dalih adanya penambahan biaya (*salam tempel*) dalam pencatatan pernikahan ini karena banyak dari calon pengantin atau keluarga yang menghendaki pernikahan dilakukan di luar Kantor KUA. Praktek nikah seperti ini kemudian dikenal oleh masyarakat dengan istilah nikah *bedhol*. Dengan model ini, bukan pasangan pengantin yang datang ke Kantor KUA, melainkan penghulu KUA yang datang ke tempat pernikahan pengantin.

Pada satu sisi praktek nikah *bedhol* ini membantu masyarakat dalam mempermudah pencatatan pernikahan, tetapi dengan adanya penambahan biaya pencatatan dirasakan oleh masyarakat sebagai beban yang memberatkan. Sayangnya penambahan biaya nikah *bedhol* ini seakan sudah melembaga di kalangan KUA. Sehingga tidak mengherankan apabila praktek pembengkakan biaya pencatatan nikah *bedhol* ini sulit

---

<sup>1</sup> Aturan mengenai biaya pencatatan pernikahan di KUA itu tertuang dalam PP Nomor 51 Tahun 2000 tentang Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Kementerian Agama.

<sup>2</sup> Koran *Seputar Indonesia*, Sabtu, 29 Desember 2012.

dihilangkan. Hal ini berakibat maraknya praktek nikah sirri, di mana nikah tersebut tidak didaftarkan atau dicatatkan di KUA karena salah satu faktor penyebabnya karena mahalnya biaya pernikahan dan jauhnya KUA dengan tempat domisili pengantin.

Apabila dilihat dari aspek yuridis penambahan pembayaran melebihi dari biaya yang secara resmi ditetapkan dikategorikan sebagai bentuk gratifikasi. Hal ini sebagaimana ditegaskan oleh Irjen Kementerian Agama M. Jasin yang mengungkapkan bahwa menurut aturannya penghulu hanya boleh menerima Rp. 30.000.<sup>3</sup> Atas kelebihannya pembayaran dari ukuran itu dianggap suap atau gratifikasi menurut Pasal 12 B dalam UU Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.<sup>4</sup>

Kasus gratifikasi di KUA dalam masalah pencatatan nikah *bedhol* pada saat ini telah menjadi isu nasional yang mencuat dalam setiap pemberitaan, dan menambah semakin kelamnya rekam jejak (*track record*) di Kementerian Agama dalam soal *clean governance*. Irjen Kementerian Agama M.

---

<sup>3</sup> *Kompas.com* Sabtu, 9 Februari 2013

<sup>4</sup> *Buku Saku Memahami Gratifikasi*, Jakarta: 2010, KPK RI, hal.

Jasin,<sup>5</sup> mengungkapkan pungli dari pelaksanaan pencatatan pernikahan di Kemenag, terutama di KUA bisa mencapai Rp. 1,2 triliun. Irjen Kementerian Agama menyatakan pungutan liar kebanyakan terjadi ketika penghulu meminta tambahan biaya menikahkan dari pasangan yang telah mendaftar ke KUA.

Namun adanya penambahan biaya pencatatan nikah ini juga bukan tanpa alasan, minimal apabila dilihat dari perspektif pelaksanaan tugas profesi KUA di luar jam kantor. Argumentasinya bahwa biaya yang dibayarkan pengantin bukan hanya biaya pencatatan nikah, namun ada tambahan biaya lain. Biaya itu diantaranya untuk ongkos penghulu, karena faktor transportasi dan letak geografis di suatu tempat yang jauh. Karena itu Kemenag saat ini,<sup>6</sup> sedang merumuskan kebijakan baru agar para penghulu tidak meminta biaya tambahan lain-lain dari yang sudah ditetapkan dalam PP 51 Tahun 2000 tersebut.

Tingginya beban biaya nikah yang harus dibayarkan calon pengantin dapat berimplikasi pada berbagai aspek. *Pertama*, praktek gratifikasi di KUA akan memperlemah akuntabilitas lembaga. Pada tahap selanjutnya akuntabilitas

---

<sup>5</sup> Surat Kabar Harian *Seputar Indonesia*, Sabtu, 29 Desember 2012.

<sup>6</sup> *Ibid.*, Sabtu, 9 Pebruari 2012.

yang rendah akan berpengaruh pada semakin lemahnya kepercayaan (*trust*) publik pada lembaga tersebut, sehingga akan mempengaruhi legitimasi publik pada lembaga KUA.<sup>7</sup> *Kedua*, tidak mustahil tingginya beban biaya pencatatan nikah ikut berpengaruh pada tingginya angka pernikahan bawah tangan (*sirri*). Hal ini sebagaimana disimpulkan dari hasil penelitian yang dilakukan Lembaga Penyuluhan Konsultasi dan Bantuan Hukum Islam (LPKBHI) Fakultas Syari'ah IAIN Walisongo menunjukkan faktor dominan yang memicu praktek nikah *sirri* di Kecamatan Mijen Kota Semarang dikarenakan masyarakat merasa berat membayar biaya pencatatan nikah,<sup>8</sup> sehingga mereka lebih memilih tidak mencatatkan pernikahan yang mereka lakukan.

Adanya praktek gratifikasi di KUA ini dalam konteks kenegaraan, bertentangan dengan spirit penegakan *good and clean governance* yang saat ini menjadi parameter penyelenggaraan kenegaraan. Sebagaimana diketahui *good and*

---

<sup>7</sup> Hubungan antara akuntabilitas lembaga terhadap legitimasi publik dapat dibaca di Hetifah Sj. Sumarto, *Inovasi, Partisipasi, dan Good Governance: Sebuah Prakarsa Inovatif dan Partisipatif di Indonesia*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2009, hal. 2-3.

<sup>8</sup> Tim LPKBHI, *Nikah Bawah Tangan di Kecamatan Mijen Kota Semarang*, Penelitian Tim LPKBHI Fakultas Syari'ah IAIN Walisongo, 2005.

*clean governance* mempersyaratkan akuntabilitas pengelolaan lembaga. Baik buruknya sebuah organisasi bisa dinilai bila ia telah mengimplementasikan prinsip-prinsip dari *good governance* antara lain akuntabilitas.<sup>9</sup> Selama kurang lebih dua dasawarsa terakhir ini pemerintahan Indonesia sedang menggalakkan promosi mengenai *clean governance* terutama dalam penyelenggaraan pelayanan publik. *Clean governance* yang merupakan bagian dari *good governance* menjadi agenda penting dalam pengelolaan pemerintahan di Indonesia.<sup>10</sup>

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasar pada latar belakang permasalahan di atas, maka rumusan permasalahan penelitian ini adalah:

1. Apakah dalam pelaksanaan pencatatan pernikahan di wilayah KUA Kota Semarang terjadi praktek gratifikasi ?
2. Faktor-faktor apa saja yang menyebabkan terjadinya praktek gratifikasi di wilayah KUA Kota Semarang ?

---

<sup>9</sup> Hetifah Sj. Sumarto, *Loc. Cit.*.

<sup>10</sup> Sofian Effendi, *Membangun Good Governance: Tugas Kita Bersama*, 2005.

### **C. Signifikansi Penelitian**

Penelitian ini memiliki signifikansi, terutama terkait dengan kontribusinya baik secara empiris, teoritis dan kebijakan yang diuraikan sebagai berikut:

1. Kontribusi empiris, yaitu analisis terhadap pelaksanaan pencatatan pernikahan yang mengedepankan akuntabilitas. Hasil penelitian diharapkan dapat memberi informasi kepada masyarakat mengenai pencatatan pernikahan yang transparan, sehingga masyarakat termotivasi untuk melakukan pencatatan nikah. Hal ini akan meminimalisir terjadinya pernikahan sirri.
2. Kontribusi teoritis, yaitu dengan meneliti pelaksanaan pencatatan pernikahan. Penelitian ini diharapkan dapat mencari model pencatatan pernikahan yang berbasis pada akuntabilitas.
3. Kontribusi kebijakan. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada otoritas yang berwenang (pemerintah) tentang pelaksanaan pencatatan pernikahan yang profesional, mudah, dan transparan.

Bertitik tolak dari penjabaran di atas, dapat dijelaskan bahwa gagasan fundamental dalam penelitian ini adalah

munculnya kebijakan hukum yang mampu mencapai keadilan bagi warga negara berupa pelaksanaan pencatatan pernikahan yang profesional, mudah, dan transparan dalam melaksanakan pernikahan. Selain itu, upaya penegakkan aturan perundang-undangan berupa pembuatan kebijakan tentang biaya pernikahan yang bebas dari praktek gratifikasi para pejabat KUA sangat diperlukan. Di samping itu, pelaksanaan nikah yang terbebas dari praktek gratifikasi di KUA juga berimplikasi pada semakin berkurangnya eskalasi nikah sirri.

#### **D. Kajian Research Sebelumnya**

Terdapat beberapa literatur maupun hasil penelitian yang mengkaji persoalan pelaksanaan pencatatan pernikahan di Kantor Urusan Agama (KUA), antara lain:

*Pertama*, penelitian yang dilakukan oleh Tim LPKBHI Fakultas Syari'ah IAIN Walisongo berjudul "*Nikah Bawah Tangan di Kecamatan Mijen Kota Semarang*", 2005. Penelitian itu mengungkap bahwa jumlah pasangan yang menikah secara bawah tangan (*sirri*) di Kecamatan Mijen mencapai jumlah terbesar di Kota Semarang. Salah satu faktor penyebabnya

karena pasangan-pasangan pengantin atau keluarga merasa keberatan dengan biaya pencatatan nikah yang tinggi di KUA.<sup>11</sup>

*Kedua*, buku yang ditulis Muhammad Daud Ali dengan judul “*Hukum Islam dan Peradilan Agama*” menegaskan bahwa dalam pelaksanaan pernikahan seharusnya dilakukan secara mudah. Terlebih pemerintah memiliki tanggung-jawab untuk memenuhi kepentingan publik agar masyarakat memperoleh aksesibilitas dalam pelayanan pernikahan. Hal untuk mendapatkan kemudahan pelayanan merupakan hak setiap masyarakat yang akan melakukan pernikahan.<sup>12</sup>

*Ketiga*, buku yang ditulis Sudarsono dengan judul “*Hukum Perkawinan Nasional*”, menjelaskan tentang dasar hukum perkawinan yang dilakukan oleh berbagai warga negara yang berbeda agamanya. Ternyata dengan mempertimbangkan aspek-aspek kemaslahatan yang diperoleh, semua agama

---

<sup>11</sup> Tim LPKBHI, *Nikah Bawah Tangan di Kecamatan Mijen Kota Semarang*, Penelitian Tim LPKBHI Fakultas Syari’ah IAIN Walisongo, 2005.

<sup>12</sup> Mohammad Daud Ali, *Hukum Islam dan Peradilan Agama*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1997.

membenarkan apabila perkawinan harus dicatatkan oleh lembaga negara.<sup>13</sup>

Buku Saku terbitan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) “*Memahami Gratifikasi*”, 2010. Buku ini mengungkap persoalan korupsi yang sangat populer di masyarakat. Meskipun tindakan korupsi begitu merugikan dan menjadi musuh masyarakat, ternyata masih banyak masyarakat yang belum mengetahuinya. Pada umumnya, masyarakat memahami korupsi sebagai sesuatu yang merugikan keuangan negara semata. Buku ini mengungkap 30 jenis tindak pidana korupsi sesuai UU Nomor 31 Tahun 1999 juncto UU Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Ke-30 jenis tindak pidana korupsi tersebut pada dasarnya dapat dikelompokkan menjadi tujuh, yaitu: kerugian keuangan negara, suap-menyuap, penggelapan dalam jabatan, pemerasan, perbuatan curang, benturan kepentingan dalam pengadaan, dan gratifikasi.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Sudarsono, *Hukum Perkawinan Nasional*, Rineka Cipta Jakarta, 2010.

<sup>14</sup> Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), 2010, *Buku Saku Memahami Gratifikasi*, KPK RI, Jakarta.

## **E. Kerangka Teori**

Pernikahan atau perkawinan adalah akad yang menghalalkan pergaulan dan membatasi hak dan kewajiban serta bertolong-tolongan antara seorang laki-laki dan seorang perempuan yang keduanya bukan muhrim (saudara sedarah). Menurut UU Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974 pasal 1 menjelaskan bahwa “perkawinan ialah ikatan lahir batin antara seorang laki-laki dengan seorang perempuan sebagai suami isteri dengan tujuan membentuk keluarga yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”. Jadi perkawinan merupakan ikatan yang kuat dan perjanjian seumur hidup untuk membentuk keluarga dan berketurunan dan melakukannya termasuk ibadah. Oleh karena itu hukum Islam sebagai manifestasi dari ajaran Islam banyak mengatur tentang pernikahan yang luhur dan beradab sehingga anak-anak yang dihasilkan dapat membawa kebaikan bagi masyarakat.

Menurut KHI Inpres Nomor 1 Tahun 1991 pasal 6 menjelaskan bahwa pelaksanaan akad nikah harus dilangsungkan dihadapan dan di bawah pengawasan PPN (Pegawai Pencatat Nikah). PPN adalah pegawai negeri yang diangkat berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 1946 pada tiap-tiap Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan. PPN inilah yang

akan menikahkan dan mencatat pada buku Akta Nikah, sehingga pernikahan tersebut dinilai sah menurut hukum negara dan hukum agama, karena Akta Nikah merupakan bukti otentik telah terjadinya pernikahan.

Setiap orang yang akan menikah harus memberitahukan kehendaknya terlebih dahulu kepada PPN di tempat perkawinan akan dilangsungkan, sekurang-kurangnya 10 (sepuluh) hari sebelum perkawinan dilangsungkan. Selanjutnya PPN akan mencatat dan meneliti apakah syarat-syarat perkawinan sudah terpenuhi dan kedua mempelai tidak terdapat halangan perkawinan menurut Undang Undang. Selanjutnya PPN mengumumkannya di tempat yang mudah dibaca oleh umum tentang pelaksanaan nikah. Hal ini dijelaskan dalam PP Nomor 9 Tahun 1975 tentang pelaksanaan UU Perkawinan.

UU Nomor 22 Tahun 1946 pasal 1 poin (4) menjelaskan bahwa setiap orang yang menikah harus membayar biaya pencatatan yang banyaknya ditetapkan oleh Menteri Agama, dan biaya pencatatan tersebut masuk ke dalam kas negara. Pembiayaan tersebut dimaksudkan sebagai biaya pendaftaran nikah. Menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2000 tentang Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berlaku pada Departemen Agama,

masyarakat yang melakukan pencatatan pernikahan hanya membayar biaya administrasi sebesar Rp. 30.000 (tiga puluh ribu rupiah).<sup>15</sup> Apabila terjadi pembengkakan biaya, hal itu tidak diatur dalam Undang Undang.

Pelaksanaan akad nikah di masyarakat apabila ditinjau dari tempatnya ada dua jenis, yakni pernikahan yang bertempat di KUA dan bertempat di tempat domisili wali perempuan (*nikah bedhol*). Nikah *bedhol* inilah yang sering dirasakan oleh masyarakat sebagai nikah yang berbiaya mahal, karena harus memberikan salam tempel (biaya tambahan) kepada PPN yang besarnya menurut kebiasaan masyarakat, tidak diatur dalam UU sehingga tidak ada ukuran pastinya. Padahal PPN tersebut bertugas atas nama negara, sehingga ketika ia menerima pemberian atas pelayanan yang diberikan pada masyarakat, maka inilah yang disebut gratifikasi. Gratifikasi merupakan suatu hal yang relatif baru dalam penegakan hukum tindak pidana korupsi di Indonesia. Gratifikasi diatur dalam Pasal 12 B UU tersebut di atas. Dalam penjelasan pasal tersebut, gratifikasi didefinisikan sebagai suatu pemberian dalam arti luas, yakni

---

<sup>15</sup> Aturan mengenai biaya pencatatan pernikahan di KUA itu tertuang dalam PP Nomor 51 Tahun 2000 tentang Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Kementerian Agama.

meliputi pemberian uang, barang, rabat, komisi, pinjaman tanpa bunga, tiket perjalanan, fasilitas penginapan, perjalanan wisata, pengobatan cuma-cuma, dan fasilitas lainnya, yang diterima di dalam negeri maupun yang di luar negeri dan yang dilakukan dengan menggunakan sarana elektronika maupun tanpa sarana elektronika.<sup>16</sup>

UU Nomor 31 Tahun 1999 juncto UU Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, memerinci 30 (tigapuluh) jenis tindak pidana korupsi. Tigapuluh jenis tindak pidana korupsi tersebut pada dasarnya dapat dikelompokkan menjadi tujuh, yaitu: kerugian keuangan negara, suap-menyuap, penggelapan dalam jabatan, pemerasan, perbuatan curang, benturan kepentingan dalam pengadaan, dan gratifikasi. Berdasarkan penjelasan tersebut praktek gratifikasi seperti yang terjadi di KUA termasuk tindak pidana korupsi.

Korupsi adalah penyelewengan atau penggelapan (uang negara atau perusahaan) untuk kepentingan pribadi atau orang lain.<sup>17</sup> Akibat dari praktek korupsi adalah menimbulkan kerugian yang besar bagi negara, mengakibatkan kemiskinan

---

<sup>16</sup> Komisi Pemberantasan Korupsi Republik Indonesia, *Loc. Cit.*

<sup>17</sup> Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 2005, hal. 631.

struktural, penumpukan secara tidak sah aset-aset pada segelintir orang, buruknya tata kelola lembaga negara, dan hilangnya legitimasi publik pada lembaga-lembaga pemerintah.

## **F. Metode Penelitian**

Penelitian merupakan salah satu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan, karena dengan penelitian akan mampu mengungkap kebenaran secara sistematis, metodologis dan konsisten. Penelitian akan memperoleh tujuan seperti yang diinginkan apabila dilakukan melalui serangkaian metode ilmiah, sebab metode merupakan alat yang memberikan pedoman bagi para ilmuwan untuk menemukan, mempelajari dan menganalisa serta memahami permasalahan yang dihadapi guna mengungkap kebenaran secara obyektif.

Penelitian ini yang berjudul “Praktek Gratifikasi dalam Pelaksanaan Pencatatan Pernikahan (Studi Kasus di KUA Kota Semarang)” adalah penelitian hukum yakni serangkaian proses pencarian data atau informasi untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. Penelitian hukum mempunyai tujuan untuk mendapatkan pemahaman lebih dalam

mengenai gejala hukum tertentu.<sup>18</sup> Adapun gejala hukum pada penelitian ini terfokus pada praktek gratifikasi yang dilakukan antara pihak keluarga atau pasangan pengantin dengan pejabat KUA di Kota Semarang pada saat pelaksanaan pencatatan pernikahan. Adapun penjelasannya sebagai berikut:

### 1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian lapangan (*field research*) yang mengambil lokasi di beberapa KUA yang ada di wilayah Kota Semarang. KUA merupakan lembaga yang memberikan pelayanan pencatatan pernikahan yang ada di setiap kecamatan. Di Semarang ada 16 kecamatan, yang berarti ada 16 KUA mewakili jumlah seluruh kecamatan. Peneliti perlu juga menggali data ke perpustakaan untuk mencari data sekunder dan data pendukung guna menyusun kerangka teori yang digunakan sebagai dasar pemahaman untuk menganalisa. Misalnya, buku yang berhubungan dengan masalah gratifikasi pencatatan pernikahan, jurnal hukum, artikel hukum, *website* yang berkenaan dengan tema penelitian. Metode

---

<sup>18</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Prenada Media Group, 2005, hal. 35.

penelitian ini termasuk penelitian *kualitatif* dengan cara membaca, menelaah buku-buku dan artikel-artikel yang berkaitan dengan tema penelitian. Penelitian *kualitatif* bertujuan untuk membangun konsep teori yang berdasarkan bahan bacaan.

## 2. Metode Pendekatan Masalah

Berpijak pada ruang lingkup masalah di atas, maka metode penelitian dilakukan dengan pendekatan secara *doktrinal* yang dilengkapi dengan pendekatan *non doktrinal*.<sup>19</sup> Kedua pendekatan tersebut merupakan pendekatan kombinasi agar dapat berfungsi saling menunjang dan melengkapi (komplementaritas).<sup>20</sup> Kedua pendekatan ini digunakan untuk memahami ketentuan normatif tentang gratifikasi dan mengungkap makna dibalik tindakan yang dilakukan oleh responden mengenai; bagaimana mereka memahami ketentuan gratifikasi dan akuntabilitas, dan bagaimana

---

<sup>19</sup> Soedjono, *Metode Penelitian: Suatu Pemikiran dan Penerapan*, Jakarta: Rineka Cipta, 1999, hal. 56.

<sup>20</sup> Pemahaman pendekatan nondoktrinal dan doktrinal dalam metode penelitian hukum identik dengan pendekatan *yuridis sosiologis* dan *yuridis normatif*. Julia Brannen, *Memadu Metode Penelitian*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1997, hal. 20.

implementasinya dalam tindakan. Selain itu, peneliti juga menggunakan pendekatan kasus (*case approach*).<sup>21</sup> Pendekatan kasus dilakukan dengan cara melakukan telaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu hukum yang dihadapi.

### 3. Metode Analisis Penelitian

Analisis penelitian ini menggunakan metode *deskriptif analitis*. Metode *deskriptif analitis* yaitu penulisan penelitian untuk melukiskan, memaparkan dan melaporkan data-data penelitian yang berasal dari data primer dan sekunder dengan dasar standar dan unsur *rasionalitas*, sehingga analisisnya mempunyai nilai *empiris*.<sup>22</sup> Penulisan penelitian ini akan berusaha menemukan dan menampilkan data-data tentang isu hukum yang menjadi tema penelitian kemudian dianalisa dengan menggunakan penggalian informasi.

---

<sup>21</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Op. Cit.*, hal. 119-121.

<sup>22</sup> Surachmad Winarno, *Dasar dan Teknik Research (Pengantar Metodologi Ilmiah)*, CV Tarsito, Bandung, 1970, hal. 135.

#### 4. Metode Pengumpulan Data

Pada pengumpulan data, peneliti berusaha mencari sumber informasi data dari tempat penelitian dan perpustakaan. Adapun data yang dibutuhkan adalah:

##### a. Data primer

Data primer adalah data yang memuat bahan hukum primer yang sangat dibutuhkan dalam penyajian penelitian untuk dianalisa supaya terungkap kebenarannya. Data primer diperoleh dari wawancara yang dilakukan dengan metode wawancara bebas terpimpin berpedoman pada kuesioner terbuka. Adapun yang menjadi responden adalah para PPN KUA di wilayah kota Semarang dan pasangan pengantin. Wawancara dapat dilaksanakan secara langsung maupun tidak langsung. Pada penelitian ini menggunakan jenis wawancara langsung dan mendalam (*probing*), tidak terikat oleh daftar pertanyaan responden tetapi bisa berkembang mengikuti informasi yang muncul.<sup>23</sup> *Probing* merupakan langkah lanjut wawancara terstruktur yang perlu digali dari jawaban pertanyaan. Pada penelitian ini wawancara kepada petugas PPN KUA dilaksanakan berdasarkan sampel dari 16

---

<sup>23</sup> *Ibid.*

KUA di wilayah Kota Semarang. Sedangkan wawancara kepada pasangan pengantin dengan menggunakan teknik *random sampling*, setiap KUA hanya diambil sampel pasangan pengantin yang melakukan *bedhol* nikah.

b. Data sekunder

Data sekunder adalah data yang digunakan untuk melengkapi data primer. Data ini berasal dari bahan hukum yang berkaitan dengan dasar hukum pernikahan yang ditetapkan oleh badan legislatif dan pemerintah, seperti:

- UU Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan
- UU Nomor 3 Tahun 2006 tentang Peradilan Agama
- PP Nomor 9 tahun 1975 Pelaksanaan Undang Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan
- Kompilasi Hukum Islam Buku Pertama Perkawinan

c. Data pelengkap

Data pelengkap adalah data yang digunakan untuk melengkapi analisa hasil penelitian. Data ini berupa bahan-bahan non hukum apabila dipandang perlu. Misalnya buku teks hukum Islam, laporan penelitian non hukum, jurnal non hukum sepanjang mempunyai relevansi dengan topik penelitian.

## 5. Metode Pengolahan Data

Data primer maupun sekunder yang dikumpulkan di lapangan selanjutnya diolah dan dianalisis dengan langkah-langkah; membuat kategori untuk mengklasifikasi jawaban sebagai kerangka analisa data.<sup>24</sup> Data kuantitatif tersebut berfungsi sebagai pendukung data kualitatif. Selain itu dilakukan pula pengolahan data secara kualitatif dengan mendiskripsikannya seutuh mungkin dengan mengupayakan *storying* mendekati realitas sosial yang terjadi.

## 6. Metode Analisis Data

Kegiatan menganalisis data kualitatif dilakukan secara interaktif dan terus-menerus secara tuntas. Sedangkan aktifitas dalam analisa data meliputi; reduksi data, penyajian data, dan kesimpulan atau verifikasi.<sup>25</sup> Adapun metode penelitian yang dipakai adalah *Deskriptif Analitis*, yaitu suatu penelitian yang meliputi proses pengumpulan data, penyusunan, dan penjelasan

---

<sup>24</sup> Soetandyo Wignjosubroto, "Pengolahan dan Analisa Data", dimuat dalam Koentjaraningrat, *Metode-Metode Penelitian Masyarakat*, Jakarta: Gramedia, 1981, hal. 328-356.

<sup>25</sup> Miles dan Huberman, *Qualitative Data Analysis*, Jakarta, Universitas Indonesia Press, 1994, hal. 2.

atas data.<sup>26</sup> Data yang terkumpul kemudian akan dianalisis menggunakan teori-teori grafikasi. Dengan penggunaan metode ini maka permasalahan penelitian ini akan dapat diungkap secara tepat.

### G. Jadwal Pelaksanaan Penelitian

Jadwal kegiatan penelitian dapat dilihat pada tabel dibawah ini:

Kegiatan	Juni	Juli	Agust	Sept
Pencarian data lapangan	█			
Analisa data		█	█	
Penyusunan draft hasil penelitian			█	
Pembuatan laporan akhir dan penjilidan				█

---

<sup>26</sup> Winarno Surakhmad, *Dasar dan Teknik Research*, Bandung: Tarsito, 1978, hal.132.

## **BAB II**

### **KONSEP PENCATATAN PERNIKAHAN DAN GRATIFIKASI**

#### **A. Tugas dan Fungsi KUA**

Tugas dan fungsi Kantor Urusan Agama (KUA) sebagaimana tertuang dalam Keputusan Menteri Agama (KMA) Nomor 517 Tahun 2001 tentang Penataan Organisasi Kantor Urusan Agama Kecamatan, tugas KUA adalah melaksanakan sebagian tugas Kantor Departemen Agama Kabupaten dan Kota di bidang Urusan Agama Islam dalam wilayah Kecamatan.

Dalam melaksanakan tugasnya tersebut, KUA melaksanakan fungsi-fungsi:<sup>27</sup>

1. Menyelenggarakan statistik dan dokumentasi,
2. Menyelenggarakan surat menyurat, kearsipan, pengetikan, dan rumah tangga KUA Kecamatan; dan
3. Melaksanakan pencatatan nikah, rujuk, mengurus dan membina masjid, zakat, wakaf, baitul maal dan ibadah sosial, kependudukan dan pengembangan keluarga sakinah

---

<sup>27</sup> Keputusan Menteri Agama (KMA) Nomor 517 Tahun 2001 tentang Penataan Organisasi Kantor Urusan Agama Kecamatan.

sesuai dengan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Dirjen Bimas Islam berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

## **B. Dasar Hukum dan Urgensi Pencatatan Perkawinan**

### **1. Dasar Hukum Pencatatan Perkawinan**

UU Perkawinan Nomor 1 tahun 1974 pasal 1 menyatakan bahwa: “Perkawinan adalah ikatan lahir batin antara seorang pria dan seorang wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga atau rumah tangga yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”. Dari definisi di atas menunjukkan bahwa pernikahan merupakan lembaga yang memberi legimitasi seorang pria dan wanita untuk bisa hidup bersama dalam sebuah keluarga.

Pada pasal 2 ayat (1) UUP menyatakan bahwa legimitasi pernikahan didasarkan pada parameter agama dari kedua calon mempelai: “Perkawinan adalah sah apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agama dan kepercayaannya itu”. Pernyataan pasal ini secara implisit menegaskan bahwa tidak diperbolehkan pernikahan beda agama. Dengan demikian dalam konteks hukum Islam, keabsahan pernikahan ditentukan oleh terpenuhinya rukun dan syarat pernikahan. Jadi adanya rukun

dan syarat pernikahan bisa dikatakan sebagai Syarat Primer. Karena tanpa ada keduanya pernikahan dianggap tidak pernah ada, alias batal demi hukum.

Namun dalam kenyataannya, pernikahan yang hanya mencukupkan pada terpenuhinya rukun dan syarat saja justru menimbulkan masalah baru karena hal tersebut secara keperdataan tidak memiliki legitimasi yang kuat disebabkan tidak adanya bukti telah terjadinya pernikahan. Karena itu sebuah pernikahan perlu dilakukan pencatatan di depan pejabat yang berwenang, yaitu di Kantor Urusan Agama (KUA) bagi kaum muslim dan di Kantor Catatan Sipil (KCS) bagi umat non muslim (Katholik, Kristen, Budha, dan Hindu). Meskipun pencatatan bukan merupakan bagian dari rukun dan syarat pernikahan, tetapi karena dapat menjamin legalitas sebuah pernikahan maka eksistensinya menjadi perlu dilakukan. Pemikiran tentang pentingnya pencatatan dalam pernikahan tertuang dalam Pasal 2 ayat (2) UUP yang menyatakan: “Tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

Persoalan ini pula yang dahulunya menjadi ajang perdebatan menjelang ditetapkannya UUP 1 Tahun 1974 antara kubu umat Islam dengan kubu pemerintah. Menurut umat Islam

sahnya perkawinan cukup ditentukan oleh dipenuhinya rukun dan syarat perkawinan menurut hukum Islam. Sedangkan demi terwujudnya tertib hukum, pemerintah memandang bahwa pencatatan merupakan bagian yang tak terpisahkan bagi pernikahan yang sah.

Urgensi pencatatan untuk legalitas perkawinan yang ditunjukkan oleh adanya Akta Nikah. Keperluan Akta Nikah antara lain bisa digunakan untuk mengurus akte kelahiran anak, keperluan terkait status perkawinan, dan sebagainya. Pencatatan pernikahan pada prinsipnya merupakan hak dasar dalam sebuah keluarga. Kecuali itu pencatatan juga merupakan bentuk perlindungan terhadap isteri maupun anak dalam memperoleh hak-hak dalam keluarga, seperti nafkah, *hadlanah*, status nasab, waris, dan lain sebagainya. Karena tanpa adanya Akta Nikah, hak-hak seorang isteri atau anak dalam memperoleh hak-haknya dalam keluarga dapat saja diragukan.

Kasus seperti di atas dapat diilustrasikan dalam pernikahan *sirri* di mana isteri ketika menuntut hak perlindungannya ke Pengadilan Agama menjadi kandas. Hal itu disebabkan karena isteri tersebut tidak memiliki bukti formal bahwa dirinya telah menikah dengan suaminya. Adapun

beberapa dasar hukum mengenai pencacatan pernikahan, antara lain:

a. UU Nomor 22 Tahun 1946

“Nikah yang dilakukan menurut agama Islam, selanjutnya disebut nikah, diawasi oleh Pegawai Pencatat Nikah yang diangkat oleh Menteri Agama atau pegawai yang ditunjuk olehnya. Talak dan rujuk yang dilakukan menurut agama Islam selanjutnya disebut talak dan rujuk, diberitahukan kepada Pegawai Pencatat Nikah”.

Pasal di atas memberitahukan legalisasi pernikahan, talak, dan rujuk menurut agama Islam supaya dicatat agar memperoleh kepastian hukum. Dalam negara yang teratur segala hak yang berkaitan dengan kependudukan harus dilakukan pencatatan, seperti kelahiran, pernikahan, kematian, dan sebagainya.

b. UU Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan pada Pasal 2 Ayat 2 menyatakan:

“Tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

c. PP Nomor 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan UU Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan.

Pasal 2 Ayat 1:

“Pencatatan Perkawinan dari mereka yang melangsungkan perkawinannya menurut Agama Islam, dilakukan oleh Pegawai Pencatat sebagaimana dimaksud dalam UU Nomor 32 tahun 1954 tentang Pencatat Nikah, Talak, dan Rujuk”.

Sedangkan pada Pasal 2 Ayat 2:

“Pencatatan Perkawinan dari mereka yang melangsungkan perkawinannya menurut agamanya dan kepercayaannya itu selain agama Islam dilakukan oleh Pegawai Pencatat Perkawinan pada Kantor Catatan Sipil sebagaimana dimaksud dalam berbagai perundang-undangan mengenai pencatatan perkawinan”.

Pada Pasal 2 Ayat 3:

“Dengan tidak mengurangi ketentuan-ketentuan yang khusus berlaku bagi tatacara pencatatan perkawinan berdasarkan berbagai peraturan yang berlaku, tatacara pencatatan perkawinan dilakukan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 3 sampai Pasal 9 Peraturan Pemerintah.”

Pasal 6 Ayat 1:

“Pegawai Pencatat yang menerima pemberitahuan kehendak melangsungkan perkawinan, meneliti apakah syarat-syarat perkawinan telah dipenuhi dan apakah tidak terdapat halangan perkawinan menurut Undang Undang.”

Pasal 6 Ayat 1:

Selain penelitian terhadap hal sebagai dimaksud dalam ayat (1), Pegawai Pencatat meneliti pula:

- a. Kutipan Akta Kelahiran atau surat kenal lahir calon mempelai. Dalam hal tidak ada akta kelahiran atau surat kenal lahir dapat dipergunakan surat keterangan yang menyatakan umur dan asal-usul calon mempelai yang diberikan oleh Kepala Desa atau yang setingkat dengan itu;
- b. Keterangan mengenai nama, agama/kepercayaan, pekerjaan, dan tempat tinggal orang tua calon mempelai;
- c. Izin tertulis/izin Pengadilan sebagai dimaksud dalam pasal 6 ayat (2), (3), (4), dan (5) Undang Undang, apabila salah seorang calon mempelai atau keduanya belum mencapai umur 21 (dua puluh satu) tahun;

- d. Izin Pengadilan sebagai dimaksud pasal 14 Undang Undang; dalam hal calon mempelai adalah seorang suami yang masih mempunyai isteri;
- e. Dispensasi Pengadilan/Pejabat sebagai dimaksud Pasal 7 ayat (2) Undang Undang;
- f. Izin kematian isteri atau suami yang terdahulu atau dalam hal perceraian surat keterangan perceraian, bagi perkawinan untuk kedua kalinya atau lebih;
- g. Izin tertulis dari Pejabat yang ditunjuk oleh Menteri Hankam/Pangab, apabila salah satu calon mempelai atau keduanya anggota Angkatan Bersenjata;
- h. Surat kuasa otentik atau di bawah tangan yang disahkan Pegawai Pencatat, apabila salah seorang calon mempelai atau keduanya tidak dapat hadir sendiri karena sesuatu alasan yang penting, sehingga mewakilkan kepada orang lain.

## **2. Pengaturan Pencatatan Perkawinan**

Pencatatan perkawinan awalnya tidak diatur secara eksplisit oleh hukum Islam. Hal ini berbeda dengan praktek *muamalah* yang dilakukan tidak secara tunai untuk waktu tertentu, diperintahkan oleh al-Quran untuk mencatatnya. Pada

perkembangan berikutnya dengan mempertimbangkan aspek kemaslahatan para pihak yang terkait dengan eksistensi keluarga, maka pencatatan pernikahan dipandang sebagai sesuatu yang penting.

Dalam hukum positif Indonesia ketentuan mengenai pencatatan pernikahan banyak dijumpai dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Pasal 2 ayat (1) UU Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan menyatakan bahwa; “Perkawinan adalah sah apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu”. Dalam penjelasan pasal tersebut dinyatakan bahwa: “Tidak ada perkawinan di luar masing-masing agama dan kepercayaan itu”. Selanjutnya dalam Pasal 2 ayat (2) UU Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan disebutkan bahwa: “Tiap-tiap perkawinan harus dicatat menurut peraturan yang berlaku”. Dalam pasal tersebut yang dimaksud peraturan adalah UU Nomor 22 Tahun 1946 dan UU Nomor 34 Tahun 1954. Sedangkan kewajiban Pegawai Pencatat Nikah (PPN) diatur dalam PP Nomor 1 tahun 1954 dan Nomor 2 tahun 1955. Menurut Pasal 2 PP Nomor 9 Tahun 1975 bahwa: “Pencatatan Perkawinan bagi yang beragama Islam dilakukan oleh Pegawai Pencatat Nikah (PPN)

KUA, sedangkan pencatatan perkawinan bagi selain Islam dilakukan oleh Pencatat Perkawinan pada KCS”.

Mengenai pencatatan perkawinan dalam Buku Pertama Kompilasi Hukum Islam (KHI) Pasal 5 menjelaskan:

- 1) Agar terjamin ketertiban perkawinan bagi masyarakat Islam setiap perkawinan harus dicatat.
- 2) Pencatatan perkawinan tersebut apada ayat (1), dilakukan oleh Pegawai Pencatat Nikah sebagaimana yang diatur dalam Undang Undang Nomor 22 Tahun 1946 juncto Undang Undang Nomor 32 Tahun 1954.

Sedangkan teknis pelaksanaannya dijelaskan dalam Pasal 6 yang berbunyi:

- 1) Untuk memenuhi ketentuan dalam Pasal 5, setiap perkawinan harus dilangsungkan dihadapan dan di bawah pengawasan Pegawai Pencatat Nikah.
- 2) Perkawinan yang dilakukan di luar pengawasan Pegawai Pencatat Nikah tidak mempunyai kekuatan hukum.

Mempelai yang menikah dengan dicatatkan maka masing-masing suami dan isteri akan mendapatkan Akta Nikah, yang dapat digunakan oleh keduanya sebagai bukti untuk

membela hak-haknya apabila ada salah satu pihak apabila terdapat perselisihan atau salah satu pihak tidak menunaikan kewajibannya sebagai suami isteri. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pencatatan pernikahan atau perkawinan memiliki tujuan untuk mewujudkan ketertiban perkawinan menurut ketentuan hukum yang berlaku.

Pemerintah telah lama berupaya untuk menegakkan tertib hukum dalam pencatatan pernikahan ini, terutama sejak ditetapkannya UU Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Pencatatan perkawinan meskipun telah disosialisasikan dan dilembagakan akan tetapi masih ditemui banyak hambatan untuk mengefektifkan ketentuan tersebut. Kendala itu terjadi karena masyarakat muslim masih ada yang memahami bahwa ketentuan perkawinan lebih menekankan perspektif fiqh sentris.<sup>28</sup> Menurut pemahaman ini perkawinan dianggap sah apabila sudah memenuhi rukun dan syarat perkawinan seperti yang ditentukan oleh ketentuan fiqh, meskipun tidak diikuti oleh pencatatan perkawinan. Alasan ini pulalah yang dahulu menjadi salah satu bahan polemik yang tajam antara kelompok umat

---

<sup>28</sup> Ahmad Rofiq, *Hukum Perdata Islam di Indonesia*, Jakarta: Rajawali, 2013, hal. 92.

Islam dengan pemerintah ketika RUU Perkawinan akan diundangkan.

Pencatatan perkawinan dapat dipahami sebagai syarat administratif belaka, artinya perkawinan tetap sah secara hukum, karena parameter yuridis sah tidaknya suatu perkawinan ditentukan oleh ketentuan agama dari mempelai yang melangsungkan perkawinan. Pencatatan perkawinan menjadi penting karena tanpa pencatatan, suatu perkawinan tidak memiliki kekuatan hukum. Implikasi yang ditimbulkan dari tidak adanya pencatatan perkawinan dirasakan apabila ada salah satu mempelai yang melakukan wan prestasi kepada pihak lain, maka pihak lain tidak dapat melakukan upaya hukum dalam membela hak-haknya. Hambatan dalam melakukan upaya hukum disebabkan tidak adanya bukti yang otentik berkaitan dengan perkawinan yang dilakukannya. Dengan adanya akibat negatif dari tidak dilakukannya pencatatan perkawinan, ini berarti bertentangan dengan tujuan dilangsungkannya perkawinan.

Menurut Pasal 3 dan 4 PP Nomor 9 Tahun 1975 proses pencatatan pernikahan diatur sebagai berikut:

- 1) Setiap orang yang akan melangsungkan perkawinan memberitahukan kehendaknya itu kepada Pegawai Pencatat di tempat perkawinan akan dilangsungkan.
- 2) Pemberitahuan tersebut dalam ayat (1) dilakukan sekurang-kurangnya 10 (sepuluh) hari kerja sebelum perkawinan dilangsungkan.
- 3) Pengecualian terhadap waktu tersebut dalam ayat (2) disebabkan sesuatu alasan yang penting, diberikan oleh Camat atas nama Bupati Kepala Daerah.

Selanjutnya pada Pasal 4 PP Nomor 9 Tahun 1975 disebutkan bahwa pemberitahuan rencana perkawinan tersebut dapat dilakukan baik secara lisan maupun tertulis oleh calon mempelai, atau orang tua atau wakilnya.

Menurut Prof. Dr. Ahmad Rofiq pencatatan perkawinan berguna untuk menanggulangi agar tidak terjadi kekurangan atau penyimpangan rukun dan syarat perkawinan.<sup>29</sup> Jika syarat formil perkawinan telah dipenuhi, dan tidak ada larangan atau pencegahan perkawinan menurut hukum agama maupun

---

<sup>29</sup> *Ibid.*

Undang Undang maka calon mempelai dapat melangsungkan perkawinan.

Pasal 8 menyebutkan bahwa setelah dipenuhinya tata cara dan syarat-syarat pemberitahuan serta tiada sesuatu halangan perkawinan, Pegawai Pencatat menyelenggarakan pengumuman tentang pemberitahuan kehendak melangsungkan perkawinan dengan cara menempelkan surat pengumuman menurut formulir yang ditetapkan pada kantor Pencatatan Perkawinan pada suatu tempat yang sudah ditentukan dan mudah dibaca oleh umum.

Pada Pasal 9 PP Nomor 9 Tahun 1975 dinyatakan bahwa pengumuman ditandatangani oleh Pegawai Pencatat yang memuat:

- 1) Nama, umur, agama/kepercayaan, pekerjaan, tempat kediaman dari calon mempelai dan dari orang tua calon mempelai; apabila salah seorang atau keduanya pernah kawin disebutkan nama isteri dan atau suami mereka terdahulu;
- 2) Hari, tanggal, jam dan tempat perkawinan akan dilangsungkan.

Pasal 11 ayat (1) menyatakan sesaat sesudah akad nikah dilangsungkan, kedua belah pihak (suami-isteri) menandatangani akta perkawinan yang telah disiapkan oleh Pegawai Pencatat. Dengan menandatangani akta perkawinan tersebut, maka pernikahan telah tercatat secara resmi dan masing-masing suami isteri mendapatkan kutipan Akta Nikah sebagai bukti autentik tentang terjadinya perkawinan (Pasal 13 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 ayat (2) dan Pasal 7 ayat (1) Kompilasi Hukum Islam).

Dengan diterbitkannya Akta Nikah, maka perkawinan itu telah mendapatkan legalitas dan jaminan kepastian hukum, termasuk memberi perlindungan hukum terhadap akibat yang timbul dari perkawinan itu, seperti hak dan kewajiban suami isteri secara timbal balik, saling mewarisi, harta bersama (gono-gini), status nasab anak, perwalian, dan sebagainya.<sup>30</sup>

### **3. Pencatatan dalam Pandangan Ahli Hukum**

Di lingkungan masyarakat kita masih terdapat perkawinan yang tidak dicatatkan di Kantor Urusan Agama

---

<sup>30</sup> Diadaptasi dari Abd Rasyid As'ad, "Urgensi Pencatatan Perkawinan dalam Perspektif Filsafat Hukum", [www.badilag.net](http://www.badilag.net). Diunduh pada hari Kamis, 04 September 2014.

maupun Kantor Catatan Sipil. Alasan yang dikemukakan mereka karena perkawinan seperti itu sudah sah karena dilakukan sesuai ketentuan Pasal 2 ayat (1) Undang Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, yaitu perkawinan yang dilakukan menurut ketentuan hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya. Sementara menurut mereka pencatatan perkawinan sebatas merupakan tindakan administrasi saja. Artinya, apabila pencatatan tersebut tidak dilakukan maka tidak akan berpengaruh terhadap sah tidaknya perkawinan yang telah dilaksanakan. Di pihak lain ada juga pihak yang menganggap suatu perkawinan yang tidak dicatatkan mengakibatkan perkawinan tersebut tidak sah dan dikategorikan sebagai *nikah fasid* (rusak), sehingga bagi pihak-pihak yang merasa dirugikan oleh perkawinan tersebut dapat mengajukan pembatalan kepada Pengadilan Agama. Argumentasinya karena ketentuan Pasal 2 ayat (2) Undang Undang Nomor 1 Tahun 1975 tentang Perkawinan di atas, merupakan satu kesatuan yang tidak boleh dipisahkan dan harus dilaksanakan secara kumulatif dan bukan alternatif (secara terpisah atau berdiri sendiri).<sup>31</sup> Menurut Soerjono Soekamto dan Purnadi Purbacaraka

---

<sup>31</sup> Abdul Mannan, *Aneka Masalah Hukum Materiel dalam Praktek Pengadilan Agama*, Jakarta: Pustaka Bangsa Press, 2002, hal. 50.

ketentuan tersebut bersifat imperatif, artinya ketentuan tersebut bersifat memaksa.<sup>32</sup>

Akibat adanya perbedaan penafsiran terhadap ketentuan tersebut, maka akan berdampak pada munculnya disparitas putusan hakim dalam memutus perkara pembatalan nikah di pengadilan. Bagi hakim pengadilan yang berpendirian bahwa Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) Undang Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan merupakan satu kesatuan yang saling berhubungan dan tidak dapat dipisahkan, maka perkawinan baru dianggap sah apabila dilaksanakan menurut ketentuan hukum agama dan kepercayaannya serta dicatat sesuai peraturan yang berlaku. Sementara perkawinan yang tidak dilakukan pencatatan dinilai sebagai *nikah fasid* karena belum memenuhi syarat, sehingga belum dianggap sah secara yuridis formal dan permohonan pembatalan perkawinan dapat dikabulkan.<sup>33</sup>

Di pihak lain hakim yang berpendapat Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) Undang Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan merupakan ketentuan yang tidak berhubungan, maka perkawinan sudah dianggap sah apabila dilakukan

---

<sup>32</sup> Soerjono Soekamto dan Purnadi Purbacaraka, *Aneka Cara Pembedaan Hukum*. Bandung: PT. Citra Aditya, 1989, hal. 21.

<sup>33</sup> Abd Rasyid As'ad, *Loc. Cit.*

menurut ketentuan agama dan kepercayaannya saja. Bagi kelompok ini pencatatan pernikahan hanya bersifat administratif, bukan sesuatu yang wajib dilaksanakan. Implikasinya perkawinan tersebut dikategorikan sebagai bukan *nikah fasid*, dan bila ada pihak yang mengajukan permohonan pembatalan kepada pengadilan, perkawinan tersebut tidak dapat dibatalkan, bahkan permohonan pembatalan harus ditolak.<sup>34</sup>

Mahkamah Agung (MA) RI sebagai lembaga peradilan tertinggi (*top judiciary*) lebih condong kepada pendapat yang pertama. Dalam putusan kasasi Nomor 1948/K/PID/1991 tentang perkara poligami liar, kawin di bawah tangan dan tidak dicatat pada instansi yang berwenang, MA mengemukakan bahwa yang dimaksud perkawinan yang sah adalah perkawinan seperti diatur dalam Undang Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dan Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975, yaitu perkawinan yang dilaksanakan menurut hukum agama dan kepercayaannya, serta dicatat menurut ketentuan yang berlaku. Perkawinan yang sah adalah perkawinan yang

---

<sup>34</sup> *Ibid.*

telah terpenuhi ketentuan Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) Undang Undang Nomor 1 Tahun 1974 secara kumulatif.<sup>35</sup>

MA tampaknya hanya mengakui sahnya perkawinan jika telah terpenuhi ketentuan yang telah ditetapkan oleh hukum agama yang dianut mempelai, dilakukan dihadapan Pejabat Pencatat Nikah (PPN) yang berwenang dan dicatat oleh pejabat tersebut sesuai ketentuan yang berlaku.<sup>36</sup>

Dari uraian di atas dapat dipahami bahwa pencatatan perkawinan merupakan syarat yang harus dipenuhi agar pernikahan sah menurut agama dan menurut hukum positif. Di samping diperlukan perspektif tidak perlu mendikotomikan parameter keabsahan perkawinan dari ukuran agama dan negara. Demi terciptanya tertib hukum dan menjamin kemaslahatan bagi eksistensi perkawinan serta hak-hak seluruh anggota keluarga, maka pencatatan perkawinan merupakan tindakan yang harus dilakukan.

Namun satu hal lain apakah pencatatan pernikahan pernikahan itu menjadi syarat keabsahan pernikahan atau tidak, Mahkamah Konstitusi (MK) memutuskan hal yang berbeda. Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi (MK)

---

<sup>35</sup> Abdul Mannan, *Op. Cit.*, hal. 51.

<sup>36</sup> Abd Rasyid As'ad, *Loc. Cit.*

RI Nomor 46/PUU-VIII/2010 tanggal 27 Pebruari 2012 yang ditetapkan karena adanya permohonan *judicial review* yang diajukan oleh Aisyah (Machica) Mokhtar dan anaknya bernama Muhammad Iqbal Ramadhan bin Moerdiono terhadap ketentuan Pasal 2 ayat (2) dan Pasal 43 ayat (1) UU Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, dimana Moerdiono sebagai seorang pria yang telah beristeri menikah kembali dengan Aisyah Mokhtar secara hukum Islam tanpa dicatatkan dalam register Akta Nikah. Dari pernikahan tersebut lahir anak laki-laki yang bernama Muhammad Iqbal Ramadhan Bin Moerdiono.<sup>37</sup>

Atas permohonan tersebut MK berpandangan mengenai ketentuan Pasal 2 ayat (2) UU Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan bahwa sesuai Penjelasan Umum angka 4 huruf b UU Nomor 1 Tahun 1974 MK menyimpulkan (1) pencatatan perkawinan bukan faktor yang menentukan sahnyanya perkawinan (2) pencatatan merupakan kewajiban administrasi

---

<sup>37</sup> Diadaptasi dari Syamsul Anwar dan Isak Munawar (Ketua dan Hakim PA Kelas IA Majalengka), “Nasab Anak Di Luar Perkawinan Paska Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUU-IIIIV/2010 tanggal 27 Pebruari 2012 Menurut Teori Fikih dan Perundang-Undangan”, dalam *www.badilag.net*. Diunduh pada hari Selasa, 09 September 2014.

berdasarkan perundang-undangan. Kewajiban administrasi pencatatan tersebut dapat dilihat dari dua prespektif: *Pertama*, dari perspektif negara pencatatan diwajibkan untuk memenuhi fungsi negara dalam memberikan jaminan perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan hak asasi manusia bersangkutan yang menjadi tanggung-jawab negara yang harus dilakukan sesuai prinsip negara hukum (Pasal 281 ayat 4 dan ayat (5) UUD 1945). Sekiranya pencatatan tersebut dianggap pembatasan, maka pembatasan yang demikian tidak bertentangan dengan ketentuan konstitusi karena pembatasan dimaksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain. *Kedua*, pencatatan secara administratif yang dilakukan negara dimaksudkan agar perkawinan sebagai perbuatan hukum penting berimplikasi pada akibat hukum yang luas, sehingga perkawinan dapat dibuktikan dengan akta autentik. Karena itu MK berpendapat bahwa Pasal 2 ayat (2) UU Nomor 1 Tahun 1974 tidak bertentangan dengan konstitusi.<sup>38</sup>

MK berpendapat mengenai anak yang dilahirkan di luar perkawinan yang dikonklusikan dengan anak yang tidak

---

<sup>38</sup> *Majalah Konstitusi* Nomor 61 Pebruari 2012, Jakarta: MK, hal. 3.

sah. Menurut MK secara alamiah tidak mungkin seorang perempuan hamil tanpa terjadinya pertemuan antara *ovum* dengan *spermatozoa* baik melalui hubungan seksual maupun melalui cara lain berdasarkan perkembangan teknologi yang menyebabkan terjadinya pembuahan. Oleh sebab itu tidak tepat dan tidak adil manakala hukum menetapkan bahwa anak yang lahir dari suatu kehamilan karena hubungan seksual di luar perkawinan hanya memiliki hubungan dengan perempuan tersebut sebagai ibunya. MK juga berpandangan tidak adil jika hukum membebaskan laki-laki yang melakukan hubungan seksual yang menyebabkan terjadi kehamilan dan kelahiran anak tersebut dari tanggung-jawabnya sebagai seorang bapak. Akibat hukum dari peristiwa hukum kelahiran karena kehamilan yang didahului dengan hubungan seksual antara seorang perempuan dengan seorang laki-laki adalah hubungan hukum yang didalamnya terdapat hak dan kewajiban secara bertimbal balik yang subjek hukumnya adalah anak, ibu dan bapak. Dengan demikian hubungan anak dengan seorang laki-laki sebagai bapak tidak semata-mata karena adanya ikatan perkawinan akan tetapi dapat juga didasarkan pada pembuktian

adanya hubungan darah antara anak dengan laki-laki tersebut sebagai bapaknya.<sup>39</sup>

Kemudian MK menyimpulkan bahwa Pasal 43 ayat (1) tersebut bertentangan dengan Undang Undang Dasar 1945. Oleh karena itu MK mengabulkan permohonan pemohon dengan salah satu diktumnya mereview ketentuan Pasal 43 ayat (1) tersebut menjadi “anak yang dilahirkan diluar perkawinan mempunyai hubungan perdata dengan ibunya dan keluarga ibunya serta dengan laki-laki sebagai ayahnya yang dapat dibuktikan berdasarkan ilmu pengetahuan dan teknologi dan/atau alat bukti lain menurut hukum mempunyai hubungan darah, termasuk hubungan perdata dengan keluarga ayahnya”.<sup>40</sup>

Putusan MK tersebut merupakan suatu putusan yang bersifat final dan mengikat (*final and binding*),<sup>41</sup> yang berkaitan dengan uji materil UU yang dalam hal ini Pasal 43 ayat (1) Undang Undang Nomor 1 Tahun 1974. Putusan MK ini berlaku sebagai UU sehingga substansinya general, tidak individual dan tidak kasuistik sesuai ketentuan Pasal 56 ayat (3) juncto Pasal

---

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> *Ibid.*

<sup>41</sup> *Ibid.*, hal. 61.

57 ayat (1) UU MK. Karena itu Putusan MK ini menjadi norma hukum yang berlaku untuk seluruh warga negara Indonesia tentang hubungan hukum antara anak dengan kedua orang tuanya beserta segala konsekwensinya, baik anak itu dilahirkan oleh seorang perempuan yang dihamili seorang laki-laki tanpa ikatan perkawinan (anak zina), dan setelah anak itu lahir kedua orang tua biologisnya tidak pernah mengikatkan diri dalam ikatan perkawinan, maupun setelah anak tersebut lahir kemudian kedua orang perempuan dan laki-laki itu mengikatkan diri dalam ikatan perkawinan yang sah (anak di luar perkawinan), atau anak tersebut lahir dari seorang perempuan yang dihamili seorang laki-laki dalam ikatan perkawinan yang tidak memiliki kepastian dan tidak memiliki kekuatan hukum, karena peristiwa perkawinannya tidak sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku (perkawinan sirri atau perkawinan di bawah tangan).<sup>42</sup>

Putusan MK di atas akhirnya menuai pro dan kontra di masyarakat, bahkan ada yang berpendapat putusan tersebut melegalkan zina. Ketua MK Moh. Mahfud MD menegaskan dalam putusan tersebut tidak ada sama sekali pernyataan MK

---

<sup>42</sup> Syamsul Anwar dan Isak Munawar, *Loc. Cit.*

yang melegalkan zina. Putusan itu hanya menyatakan bahwa anak yang lahir di luar perkawinan resmi tetap mempunyai hubungan perdata dengan ayah biologisnya. Artinya, semangat putusan tersebut untuk memproteksi hak anak. Dengan kata lain, putusan ini adalah untuk melindungi hak konstitusional seluruh anak yang akan dilahirkan.<sup>43</sup>

#### **4. Manfaat Pencatatan Pernikahan**

Pernikahan yang sah menurut Undang Undang adalah pernikahan yang memenuhi rukun dan syarat menurut hukum agama dan dicatat oleh Pegawai Pencatat Nikah (PPN). Pencatatan ini dilakukan jika ketentuan dan peraturan sebagaimana Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 telah dipenuhi.

Adapun beberapa manfaat pernikahan harus dilakukan pencatatan ialah:

a. Pernikahan mendapatkan perlindungan hukum

Pencatatan pernikahan memberi perlindungan hukum terhadap pernikahan terhadap pihak-pihak yang terkait

---

<sup>43</sup> Diadaptasi dari “Majalah Konstitusi” Nomor 61 Pebruari 2012, dalam *www.mahkamahkonstitusi.go.id*. Diunduh pada hari Selasa 09 September 2014.

dalam pernikahan, seperti suami, isteri, dan anak-anak. Perlindungan hukum ini diperlukan terutama ketika hak-hak dari pihak-pihak tertentu merasa dicerai oleh pihak lain. Dalam masalah perceraian misalnya, seorang isteri hanya dapat menggugat hak nafkah, harta bersama, hak *hadhanah* atas anak apabila isteri bisa membuktikan di depan pengadilan antara dirinya dan suaminya terikat perkawinan yang sah. Klaim isteri bisa diterima apabila ia dapat membuktikan dengan Akta Nikah. Begitu pula apabila terjadi kekerasan dalam rumah tangga (KDRT), pengaduan dari isteri atau suami yang menjadi korban KDRT kepada pihak berwajib tidak akan diterima apabila suami atau isteri tidak dapat menunjukkan bukti atas pernikahan mereka yang resmi.

- b. Pernikahan memiliki legalitas formal di hadapan hukum  
Pernikahan yang dianggap memiliki legalitas formal menurut hukum yaitu pernikahan yang dicatatkan oleh Pegawai Pencatat Nikah (PPN). Walaupun secara agama sebuah pernikahan telah dianggap sah, tetapi kalau tidak dicatat oleh PPN, pada dasarnya tidak memiliki legalitas formal.

c. Mendukung urusan perbuatan hukum lainnya

Keberadaan akta nikah dapat membantu keluarga untuk melakukan perbuatan hukum lainnya, seperti akan menunaikan ibadah haji, menikahkan anak perempuan yang sulung, asuransi jiwa/kesehatan, sekolah bagi anak, dan sebagainya.

d. Terjamin keamanannya

Sebuah pernikahan yang dicatatkan secara resmi akan terjamin keamanannya dari kemungkinan terjadinya pemalsuan dan kecurangan lainnya. Misalnya, seorang suami atau istri hendak memalsukan nama mereka yang terdapat dalam Akta Nikah untuk keperluan yang menyimpang. Maka, keaslian Akta Nikah itu dapat dibandingkan dengan salinan Akta Nikah tersebut yang terdapat di KUA tempat yang bersangkutan menikah dahulu.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> Ahmad Nuryani, “Dasar Hukum Pencatatan Pernikahan di Indonesia”, dalam <http://kua-gedebage.blogspot.com>. Diunduh pada hari Rabu, 16 Juli 2014.

## 5. Akibat Hukum Tidak Dicatatnya Perkawinan

Beberapa akibat yang ditimbulkan dari pernikahan yang tidak dicatatkan oleh pejabat yang sah yaitu:

- a. Perkawinan dianggap tidak sah meskipun perkawinan dilakukan menurut agama dan kepercayaan, namun dalam perspektif negara perkawinan dianggap tidak sah jika belum dicatat oleh KUA atau KCS.
- b. Anak hanya memiliki hubungan perdata dengan ibu dan keluarga ibu. Anak-anak yang dilahirkan di luar perkawinan atau perkawinan yang tidak tercatat, selain dianggap anak tidak sah, juga hanya mempunyai hubungan perdata dengan ibu atau keluarga ibu (Pasal 42 dan 43 Undang Undang Perkawinan). Sedang hubungan perdata dengan ayahnya tidak ada. Akibat lebih jauh dari pernikahan yang tidak dicatatkan di depan pejabat yang sah, maka baik isteri maupun anak-anak yang dilahirkan dari perkawinan itu tidak berhak menuntut nafkah atau waris dari bapaknya.<sup>45</sup> Pendapat ini dianulir oleh Putusan MK yang sudah dibahas di depan.

---

<sup>45</sup> Diadaptasi dari “Pentingnya Pencatatan Perkawinan”, dalam <http://www.lbh-apik.or.id/htm>. Diunduh pada hari Rabu, 16 Juli 2014.

### **C. Biaya Pernikahan**

Pernikahan dalam konsep yang formal menurut peraturan perundang-undangan memadukan antara pelaksanaan aturan agama dan hukum positif. Peraturan agama terimplementasi dalam prosesi akad nikah yang harus memenuhi rukun dan syarat, di mana keduanya menjadi parameter keabsahan pernikahan. Hal ini sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 2 ayat (1) UU Nomor 1 tahun 1974 tentang Perkawinan yang berbunyi: “Perkawinan adalah sah apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agama dan kepercayaannya itu”. Namun, sekedar mendasarkan pada ketentuan agama saja tidak cukup karena berarti perkawinan tersebut belum memiliki kekuatan pembuktian secara yuridis, karena itu diperlukan pencatatan perkawinan di depan penghulu KUA atau KCS. Sedangkan dalam pelaksanaan pencatatan pernikahan memerlukan pelayanan administrasi, di mana karena pelayanan tersebut maka masyarakat yang berkepentingan harus membayar biaya administrasi sebagaimana sudah ditentukan.

Aturan mengenai biaya pencatatan pernikahan di Kantor Urusan Agama (KUA) terdapat dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2000 tentang Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku Pada

Departemen Agama (Kementerian Agama). Dalam penjelasan PP tersebut pada poin ke III disebutkan mengenai penerimaan dari KUA kecamatan, biaya pencatatan nikah dan rujuk sebesar Rp. 30 ribu per peristiwa.<sup>46</sup> Irjen Kementerian Agama M. Jasin membenarkan ketentuan tersebut, bahwa biaya pencatatan nikah dan rujuk sebesar Rp. 30 ribu.

Namun kenyataan yang terjadi dalam praktek pencatatan pernikahan, biaya itu melonjak melebihi ketentuan biaya yang seharusnya. Pengantin selain harus membayar biaya pencatatan, juga terbebani biaya-biaya lain, diantaranya untuk ongkos penghulu. Umumnya penghulu meminta ongkos lebih karena faktor jasa tambahan yang sudah diberikan dan letak geografis yang jauh dari lokasi KUA.

Saat ini Kemenag tengah merumuskan kebijakan baru agar para penghulu tidak meminta biaya tambahan lain-lain dari yang sudah diatur dalam PP 51 Tahun 2000 tersebut. Menurut Jasin, saat ini Irjen Kemenag telah membentuk tim untuk terjun ke lapangan memantau hal ini. Itjen Kemenag akan meninjau kembali ketentuan yang sudah diatur PP atau aturan lain

---

<sup>46</sup> Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2000 tentang Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku Pada Departemen Agama.

mengenai biaya pencatatn nikah di KUA. Tim Irjen sudah membahas bersama Dirjen Bimas Islam. Dari kalkulasi pembiayaan, biaya yang bisa ditanggung pemerintah hanya sebesar Rp. 110 ribu. Menurut Jasin, jumlah itu masih belum dapat membendung adanya gratifikasi.<sup>47</sup>

Sebelumnya Jasin mengungkapkan pungli di Kemenag, terutama di KUA bisa mencapai Rp. 1,2 triliun. Ia mengatakan pungutan liar kebanyakan terjadi pada saat penghulu meminta biaya menikahkan dari pasangan mempelai yang telah mendaftar ke KUA. Biaya yang diminta Rp. 500 ribu untuk tiap pernikahan. Padahal, ongkos sebenarnya hanya Rp. 30 ribu. Biaya tersebut harus dikeluarkan pihak mempelai mulai dari biaya administrasi desa, Pembantu Pegawai Pencatat Nikah (PPPN), petugas KUA, termasuk transport penghulu nikah ketika warga harus mengundang mereka.<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> *Ibid.*

<sup>48</sup> “Mahal, Biaya Lain-lain Nikah”, dalam Surat Kabar Harian *Suara Merdeka*, 08 Januari 2013.

## D. Konsep Gratifikasi

### 1. Ketentuan Gratifikasi

Kata gratifikasi menurut Black's Law Dictionary berasal dari kata *gratification* yang penjabarannya adalah "A voluntarily given reward or recompense for a service or benefit, a gratuity"<sup>49</sup> atau sebuah hadiah sukarela sebagai imbalan yang diberikan kepada seseorang untuk layanan atau manfaat yang dilakukan atau diberikannya. Sedangkan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata gratifikasi berarti uang hadiah kepada pegawai di luar gaji yang telah ditentukan.<sup>50</sup>

Dari berbagai jenis korupsi yang diatur dalam Undang-Undang, gratifikasi merupakan suatu hal yang relatif baru dalam penegakan hukum tindak pidana korupsi di Indonesia. Gratifikasi diatur dalam Pasal 12B Undang-Undang tersebut di atas. Dalam penjelasan pasal tersebut, gratifikasi didefinisikan sebagai suatu pemberian dalam arti luas, yakni meliputi pemberian uang, barang, rabat, komisi, pinjaman tanpa bunga, tiket perjalanan, fasilitas penginapan, perjalanan wisata, pengobatan cuma-cuma, dan fasilitas lainnya, yang diterima di

---

<sup>49</sup> Bryan A. Garner, ed., *Black's Law Dictionary*, United States of America: 2004, hal. 284.

<sup>50</sup> Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 2005, hal. 371.

dalam negeri maupun yang di luar negeri dan yang dilakukan dengan menggunakan sarana elektronika maupun tanpa sarana elektronika. Meskipun sudah diterangkan di dalam Undang-Undang, ternyata masih banyak masyarakat Indonesia yang belum memahami definisi gratifikasi, bahkan para pakar pun masih memperdebatkan hal ini.<sup>51</sup>

Pengertian gratifikasi terdapat pada Penjelasan Pasal 12B Ayat (1) UU Nomor 31 Tahun 1999 juncto UU Nomor 20 Tahun 2001 yang menyatakan bahwa:<sup>52</sup>

“Yang dimaksud dengan “gratifikasi” dalam ayat ini adalah pemberian dalam arti luas, yakni meliputi pemberian uang, barang, rabat (*discount*), komisi, pinjaman tanpa bunga, tiket perjalanan, fasilitas penginapan, perjalanan wisata, pengobatan cuma-cuma, dan fasilitas lainnya. Gratifikasi tersebut baik yang diterima di dalam negeri maupun di luar negeri dan yang dilakukan dengan menggunakan sarana elektronik atau tanpa sarana elektronik.”

---

<sup>51</sup> Diadaptasi dari “Buku Saku Gratifikasi Category Informasi Gratifikasi”, dalam <http://kpk.go.id>. Diunduh pada hari Rabu, 03 September 2014.

<sup>52</sup> Komisi Pemberantasan Korupsi Republik Indonesia Direktorat Penelitian dan Pengembangan Direktorat Gratifikasi Kedepuitan Bidang Pencegahan, *Buku Saku Memahami Gratifikasi*, hal. 3.

Apabila dicermati penjelasan pasal 12B ayat (1) di atas, kalimat yang termasuk definisi gratifikasi adalah sebatas kalimat: "...pemberian dalam arti luas." Sedang kalimat setelah itu merupakan penjabaran dari bentuk-bentuk gratifikasi. Dari penjelasan pasal 12B Ayat (1) di atas juga dapat dilihat bahwa pengertian gratifikasi mempunyai makna yang netral, artinya tidak terdapat makna tercela atau negatif. Apabila penjelasan ini dihubungkan dengan rumusan pasal 12B dapat dipahami bahwa tidak semua gratifikasi itu bertentangan dengan hukum, melainkan hanya gratifikasi yang memenuhi kriteria pada unsur 12B saja.

Untuk mengetahui kapan gratifikasi menjadi kejahatan korupsi, perlu dilihat rumusan Pasal 12B ayat (1) UU No. 31 Tahun 1999 juncto UU Nomor 20 Tahun 2001. "Setiap gratifikasi kepada pegawai negeri atau penyelenggara negara dianggap pemberian suap, apabila berhubungan dengan jabatannya dan yang berlawanan dengan kewajiban atau tugasnya".<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> *Ibid.*

Penegasan bahwa gratifikasi dapat dikategorikan sebagai korupsi identik dengan pernyataan Syed Husain Alatas yang mendefinisikan tentang penyuaipan:

“Bahwa seorang pegawai negeri disebut korup apabila menerima pemberian yang disodorkan oleh seorang swasta dengan maksud mempengaruhinya agar memberikan perhatian istimewa pada kepentingan-kepentingan si pemberi. Permintaan pemberian atau hadiah dalam pelaksanaan-pelaksanaan tugas-tugas publik juga bisa dipandang sebagai ‘korupsi’. Istilah ini juga dikenakan pada pejabat-pejabat yang menggunakan dana publik yang mereka urus bagi keuntungan mereka sendiri”.<sup>54</sup>

Jika dilihat dari rumusan di atas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa gratifikasi atau pemberian hadiah berubah menjadi suatu yang perbuatan pidana suap khususnya pada seorang penyelenggara negara atau pegawai negeri, yaitu pada saat penyelenggara negara atau pegawai negeri tersebut melakukan tindakan menerima gratifikasi atau pemberian

---

<sup>54</sup> Andi Hamzah, *Korupsi dalam Pengelolaan Proyek*, Jakarta: Akademika Pressindo, 1991, hal. 7-10.

hadiah dari pihak manapun sepanjang pemberian tersebut diberikan berhubungan dengan jabatan atau pekerjaannya.<sup>55</sup>

Salah satu tradisi yang berlaku di masyarakat adalah pemberian tanda terima kasih atas jasa yang diberikan oleh seseorang kepada aparat negara, baik dalam bentuk barang atau uang. Kebiasaan ini bersifat negatif dan mengarah pada perbuatan yang secara potensial menyebabkan tindakan korupsi di kemudian hari. Potensi korupsi inilah yang secara preventif berusaha dicegah oleh peraturan UU. Karena itu, berapapun nilai gratifikasi yang diterima aparat negara atau pegawai negeri, jika pemberian itu patut diduga berkaitan dengan jabatan/kewenangan yang dimiliki, maka sebaiknya penyelenggara negara/pegawai negeri tersebut melapor ke KPK untuk dianalisa lebih lanjut.<sup>56</sup>

## **2. Contoh-Contoh Gratifikasi**

Beberapa contoh kasus gratifikasi baik yang dilarang berdasarkan ketentuan pasal 12B Undang Undang Nomor 31

---

<sup>55</sup> Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), *Buku Saku Memahami Gratifikasi*, Komisi Pemberantasan Korupsi Republik Indonesia Direktorat Penelitian dan Pengembangan Direktorat Gratifikasi Kedeputan Bidang Pencegahan hal. 4.

<sup>56</sup> *Ibid.*

Tahun 1999 juncto Undang Undang Nomor 20 Tahun 2001 maupun yang tidak. Tentu saja hal ini hanya merupakan sebagian kecil dari situasi-situasi terkait gratifikasi yang seringkali terjadi.

Berdasarkan ketentuan yang dirumuskan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), contoh-contoh pemberian berikut ini yang dapat dikategorikan sebagai gratifikasi adalah:

- a. Pemberian tiket perjalanan kepada pejabat atau keluarganya untuk keperluan pribadi secara cuma-cuma.
- b. Pemberian hadiah atau parcel kepada pejabat pada saat hari raya keagamaan, oleh rekanan atau bawahannya. Hadiah atau sumbangan pada saat perkawinan anak dari pejabat oleh rekanan kantor pejabat tersebut.
- c. Pemberian potongan harga khusus bagi pejabat untuk pembelian barang dari rekanan.
- d. Pemberian biaya atau ongkos naik haji dari rekanan kepada pejabat.
- e. Pemberian hadiah ulang tahun atau pada acara-acara pribadi lainnya dari rekanan.
- f. Pemberian hadiah atau souvenir kepada pejabat pada saat kunjungan kerja

- g. Pemberian hadiah atau uang sebagai ucapan terima kasih karena telah dibantu.<sup>57</sup>

### **3. Landasan Hukum Tentang Gratifikasi Sebagai Tindak Pidana Korupsi**

Pengaturan tentang gratifikasi berdasarkan penjelasan sebelumnya diperlukan untuk mencegah terjadinya tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh penyelenggara negara atau pegawai negeri. Melalui pengaturan ini diharapkan penyelenggara negara atau pegawai negeri dan masyarakat dapat mengambil langkah-langkah yang tepat, yaitu menolak atau segera melaporkan gratifikasi yang diterimanya. Secara khusus gratifikasi ini diatur dalam Undang Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan atas Undang Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.<sup>58</sup>

Dalam Pasal 12B Undang Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2001 dinyatakan:

---

<sup>57</sup> “Pemberian Hadiah atau Uang Sebagai Ucapan Terima Kasih atas Jasa yang Diberikan”, dalam <http://kpk.go.id/>. Diunduh pada hari Kamis, 26 Juni 2014.

<sup>58</sup> Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), *Op. Cit.*, hal. 9-10.

- 1) Setiap gratifikasi kepada pegawai negeri atau penyelenggara negara dianggap pemberian suap, apabila berhubungan dengan jabatannya dan yang berlawanan dengan kewajiban atau tugasnya, dengan ketentuan sebagai berikut:
  - a) yang nilainya Rp. 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah) atau lebih, pembuktian bahwa gratifikasi tersebut bukan merupakan suap dilakukan oleh penerima gratifikasi;
  - b) yang nilainya kurang dari Rp. 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah), pembuktian bahwa gratifikasi tersebut suap dilakukan oleh penuntut umum.
- 2) Pidana bagi pegawai negeri atau penyelenggara negara sebagaimana dimaksud dalam Ayat (1) adalah pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun, dan pidana denda paling sedikit Rp. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).

Adapun ketentuan mengenai gratifikasi dalam Penjelasan Pasal 12B Ayat (1) Undang Undang Nomor 20

Tahun 2001 menyatakan: “Yang dimaksud dengan gratifikasi adalah pemberian dalam arti luas, yakni meliputi pemberian uang, barang, rabat, komisi pinjaman tanpa bunga, tiket perjalanan, fasilitas penginapan, perjalanan wisata, pengobatan cuma-cuma dan fasilitas lainnya. Gratifikasi tersebut baik yang diterima didalam negeri maupun di luar negeri dan yang dilakukan dengan menggunakan sarana elektronika atau tanpa sarana elektronika”.

Selanjutnya pada Pasal 12C dinyatakan bahwa:

- 1) Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12B ayat (1) tidak berlaku jika penerima melaporkan gratifikasi yang diterimanya kepada Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- 2) Penyampaian laporan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) wajib dilakukan oleh penerima gratifikasi paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja terhitung sejak tanggal gratifikasi tersebut diterima.
- 3) Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dalam waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja sejak tanggal menerima laporan, wajib menetapkan gratifikasi dapat menjadi milik penerima atau milik negara.

- 4) Ketentuan mengenai tata cara penyampaian laporan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dan penentuan status gratifikasi sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) diatur dalam Undang Undang tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

#### **4. Konflik Kepentingan dalam Gratifikasi**

Bagaimana korelasi antara gratifikasi dan pengaruhnya terhadap pejabat publik ? Salah satu kajian yang dilakukan oleh Direktorat Penelitian dan Pengembangan KPK (2009) mengungkapkan bahwa pemberian hadiah atau gratifikasi yang diterima penyelenggara negara adalah salah satu sumber penyebab timbulnya konflik kepentingan (*vested interest*). Padahal konflik kepentingan yang tidak ditangani dengan baik dapat berpotensi mendorong terjadinya tindak pidana korupsi.<sup>59</sup>

“Definisi konflik kepentingan adalah situasi dimana seseorang penyelenggara negara yang mendapatkan kekuasaan dan kewenangan berdasarkan peraturan perundang-undangan memiliki atau diduga memiliki kepentingan pribadi atas setiap penggunaan wewenang

---

<sup>59</sup> Komisi Pemberantasan Korupsi Republik Indonesia Direktorat Penelitian dan Pengembangan Direktorat Gratifikasi Kedeputian Bidang Pencegahan, *Buku Saku Memahami Gratifikasi*, hal. 6-7.

yang dimilikinya sehingga dapat mempengaruhi kualitas dan kinerja yang seharusnya”.

Keadaan yang menyebabkan seseorang penyelenggara negara menerima gratifikasi atau pemberian/penerimaan hadiah atas suatu keputusan/jabatan merupakan salah satu kejadian yang sering dihadapi oleh penyelenggara negara yang dapat menimbulkan konflik kepentingan.

Beberapa bentuk konflik kepentingan yang dapat timbul dari pemberian gratifikasi ini antara lain adalah:

- a. Penerimaan gratifikasi dapat membawa *vested interest* dan kewajiban timbal balik atas sebuah pemberian sehingga independensi penyelenggara negara dapat terganggu;
- b. Penerimaan gratifikasi dapat mempengaruhi objektivitas dan penilaian profesional penyelenggara negara;
- c. Penerimaan gratifikasi dapat digunakan sedemikian rupa untuk mengaburkan terjadinya tindak pidana korupsi;
- d. dan lain-lain.

Penerimaan gratifikasi oleh penyelenggara negara atau pegawai negeri dan keluarganya dalam suatu acara pribadi, atau menerima pemberian suatu fasilitas tertentu yang tidak wajar,

semakin lama akan menjadi kebiasaan yang cepat atau lambat akan mempengaruhi penyelenggara negara atau pegawai negeri yang bersangkutan. Banyak yang berpendapat bahwa pemberian tersebut sekedar tanda terima kasih dan sah-sah saja, tetapi pemberian tersebut patut diwaspadai sebagai pemberian yang berpotensi menimbulkan konflik kepentingan karena terkait dengan jabatan yang dipangku oleh penerima serta kemungkinan adanya kepentingan-kepentingan dari pemberi, dan pada saatnya pejabat penerima akan berbuat sesuatu untuk kepentingan pemberi sebagai balas jasa.<sup>60</sup>

Penyelenggara negara atau pegawai negeri yang menerima gratifikasi dari pihak-pihak yang memiliki hubungan afiliasi (misalnya pemberi kerja-penerima kerja, atasan-bawahan dan kedinasan) dapat terpengaruh dengan pemberian tersebut, sehingga yang semula tidak memiliki kepentingan pribadi terhadap kewenangan dan jabatan yang dimilikinya menjadi memiliki kepentingan pribadi dikarenakan adanya gratifikasi. Pemberian tersebut dapat dikatakan berpotensi untuk

---

<sup>60</sup> *Ibid.*

menimbulkan konflik kepentingan pada pejabat yang bersangkutan.<sup>61</sup>

Untuk menghindari terjadinya konflik kepentingan yang timbul karena gratifikasi tersebut, penyelenggara negara atau pegawai negeri harus membuat suatu *declaration of interest* untuk memutus kepentingan pribadi yang timbul dalam hal penerimaan gratifikasi. Oleh sebab itu, penyelenggara negara atau pegawai negeri harus melaporkan gratifikasi yang diterimanya untuk kemudian ditetapkan status kepemilikan gratifikasi tersebut oleh KPK, sesuai dengan pasal 12C Undang Undang Nomor 31 Tahun 1999 juncto Undang- Undang Nomor 20 Tahun 2001.<sup>62</sup>

## **5. Pemberian Hadiah atau Uang Sebagai Ucapan Terima Kasih atas Jasa yang Diberikan**

Dalam situs Tanya Jawab Gratifikasi, seorang penyelenggara negara/pegawai negeri yang bertugas memberikan layanan publik pembuatan KTP, menerima pemberian dari pengguna layanan sebagai tanda terima kasih

---

<sup>61</sup> *Ibid.*

<sup>62</sup> *Ibid.*

atas pelayanan yang dinilai baik. Pengguna layanan memberikan uang kepada petugas tersebut secara sukarela.<sup>63</sup>

Adapun dasar pemikiran bahwa pemberian hadiah/uang sebagai ucapan terima kasih atas jasa yang diberikan oleh instansi pelayanan publik termasuk konsep gratifikasi, meskipun pemberian tersebut diberikan secara sukarela dan tulus hati kepada petugas layanan, tetapi pemberian tersebut dapat dikategorikan sebagai pemberian yang berhubungan dengan jabatan dan berkaitan dengan kewajiban penyelenggara negara/pegawai negeri, karena pelayanan yang baik memang harus diberikan oleh petugas sebagai bentuk pelaksanaan tugasnya. Masyarakat berhak dan pantas untuk mendapatkan layanan yang baik. Sehubungan dengan kondisi di atas, tindakan yang seharusnya petugas lakukan dengan jalan menolak pemberian dan menjelaskan kepada pengguna layanan bahwa apa yang dilakukannya adalah bagian dari tugas dan kewajiban petugas tersebut.<sup>64</sup>

Untuk pengguna layanan sebaiknya tidak memberikan uang/benda apapun sebagai tanda terima kasih atas pelayanan

---

<sup>63</sup> Diadaptasi dari “Pemberian Hadiah atau Uang Sebagai Ucapan Terima Kasih atas Jasa yang Diberikan”, dalam <http://kpk.go.id/>. Diunduh pada hari Kamis, 26 Juni 2014.

<sup>64</sup> *Ibid.*

yang dia dapat, karena pelayanan yang diterima tersebut sudah selayaknya diterima. Kebiasaan memberi hadiah/uang sebagai wujud tanda terima kasih kepada petugas, akan memicu lahirnya budaya “mensyaratkan” adanya pemberian dalam setiap pelayanan publik.<sup>65</sup>

---

<sup>65</sup> *Ibid.*

**BAB III**  
**PRAKTEK GRATIFIKASI**  
**DALAM PENCATATAN PERNIKAHAN**  
**DI KUA KOTA SEMARANG**

**A. Praktek Gratifikasi**

Pasal 12 B Ayat (1) Penjelasan atas Undang Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi mendefinisikan gratifikasi sebagai:<sup>66</sup>

“Yang dimaksud dengan “gratifikasi” dalam ayat ini adalah pemberian dalam arti luas, yakni meliputi pemberian uang, barang, rabat (*discount*), komisi, pinjaman tanpa bunga, tiket perjalanan, fasilitas penginapan, perjalanan wisata, pengobatan cuma-cuma, dan fasilitas lainnya. Gratifikasi tersebut baik yang diterima di dalam negeri maupun di luar negeri dan yang dilakukan dengan menggunakan sarana elektronik atau tanpa sarana elektronik.”

---

<sup>66</sup> Penjelasan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Berdasarkan ketentuan yang dirumuskan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), contoh-contoh pemberian amplop atau uang tanda terima kasih atau uang transport yang dapat dikategorikan sebagai gratifikasi adalah:

- a. Pemberian tiket perjalanan kepada pejabat atau keluarganya untuk keperluan pribadi secara cuma-cuma.
- b. Pemberian hadiah atau parcel kepada pejabat pada saat hari raya keagamaan, oleh rekanan atau bawahannya. Hadiah atau sumbangan pada saat perkawinan anak dari pejabat oleh rekanan kantor pejabat tersebut.
- c. Pemberian potongan harga khusus bagi pejabat untuk pembelian barang dari rekanan.
- d. Pemberian biaya atau ongkos naik haji dari rekanan kepada pejabat.
- e. Pemberian hadiah ulang tahun atau pada acara-acara pribadi lainnya dari rekanan.
- f. Pemberian hadiah atau souvenir kepada pejabat pada saat kunjungan kerja

- g. Pemberian hadiah atau uang sebagai ucapan terima kasih karena telah dibantu.<sup>67</sup>

Terkait dengan permasalahan, apakah sesuatu pemberian yang diterima penghulu KUA ketika melakukan tugasnya mencatat pernikahan termasuk gratifikasi atau tidak, maka perlu dilakukan kajian terhadap ketentuan yang ada.

Dalam situs KPK mengenai Tanya Jawab yang berjudul “Gratifikasi Pemberian Hadiah atau Uang Sebagai Ucapan Terima Kasih atas Jasa yang Diberikan”, dijelaskan bahwa seorang penyelenggara negara/pegawai negeri yang bertugas memberikan layanan publik pembuatan KTP (atau menurut penulis termasuk juga berkaitan dengan pelayanan pencatatan pernikahan), menerima pemberian dari pengguna layanan sebagai tanda terima kasih atas pelayanan yang dinilai baik. Pengguna layanan memberikan uang kepada petugas tersebut secara sukarela dan tulus hati.

Dalam situs KPK mengenai Tanya Jawab diilustrasikan dialog tentang gratifikasi, apakah pemberian hadiah/uang

---

<sup>67</sup> Diadaptasi “Pemberian Hadiah atau Uang Sebagai Ucapan Terima Kasih atas Jasa yang Diberikan”, dalam <http://kpk.go.id/>. Diunduh pada hari Kamis, 26 Juni 2014.

sebagai ucapan terima kasih atas jasa yang diberikan oleh instansi pelayanan publik termasuk konsep gratifikasi yang dilarang ?. Pemberian hadiah/uang sebagai ucapan terima kasih dikategorikan gratifikasi yang dilarang. Walaupun pemberian tersebut diberikan secara sukarela dan tulus hati kepada petugas layanan, tetapi pemberian tersebut dapat dikategorikan sebagai pemberian yang berhubungan dengan jabatan dan berkaitan dengan kewajiban penyelenggara negara/pegawai negeri, karena pelayanan yang baik memang harus diberikan oleh petugas sebagai bentuk pelaksanaan tugasnya. Oleh karena itu, masyarakat berhak dan pantas untuk mendapatkan layanan yang baik.<sup>68</sup>

Dalam hal adanya gratifikasi berkaitan dengan pelayanan publik yang dilakukan penyelenggara negara, seharusnya petugas melakukan tindakan dalam kondisi ini berupa penolakan pemberian dan menjelaskan kepada pengguna layanan bahwa apa yang dilakukannya adalah bagian dari tugas dan kewajiban petugas tersebut.<sup>69</sup>

Untuk pengguna layanan sebaiknya tidak memberikan uang/benda apapun sebagai tanda terima kasih atas pelayanan

---

<sup>68</sup> *Ibid.*

<sup>69</sup> *Ibid.*

yang dia dapat, karena pelayanan yang diterima tersebut sudah selayaknya diterima. Kebiasaan memberi hadiah/uang sebagai wujud tanda terima kasih kepada petugas, akan memicu lahirnya budaya mensyaratkan adanya pemberian dalam setiap pelayanan publik.<sup>70</sup>

### **1. Praktek Gratifikasi Sebelum Pelarangan**

Pelaksanaan pencatatan pernikahan sebelum berlakunya pelarangan penghulu KUA menerima amplop atau uang tanda terima kasih atau uang transport, bisa dikatakan tetap berjalan seperti pada umumnya. Pada masa ini kedua belah pihak baik penghulu maupun masyarakat menganggap pemberian itu sebagai hal yang wajar.

Sebagian besar responden mempelai tidak mengetahui berapa besar biaya pencatatan pernikahan yang sebenarnya sesuai dengan Penjelasan Peraturan Pemerintah (PP) Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2000 tentang PNBP Bagian III mengenai Penerimaan dari Kantor Urusan Agama Kecamatan

---

<sup>70</sup> “Pemberian Hadiah atau Uang Sebagai Ucapan Terima Kasih atas Jasa yang Diberikan”, diadaptasi dari <http://kpk.go.id/>. Diunduh pada hari Kamis, 26 Juni 2014.

Biaya Pencatatan Nikah dan Rujuk hanya Rp. 30.000 (tiga puluh ribu rupiah) per peristiwa.<sup>71</sup>

Ketidaktahuan mempelai mengenai biaya pencatatan pernikahan tersebut sebagaimana diungkapkan oleh AMRL yang menikah pada 2013.<sup>72</sup> Menurut dia yang menikah di rumah mempelai wanita di Kecamatan Gajah Mungkur Kota Semarang, pemberian uang kepada penghulu KUA setelah akad nikah merupakan bagian biaya pernikahan yang memang harus dibayarkan. Pada saat pernikahan AMRL penghulu KUA selain melakukan pencatatan juga dimintai jasanya untuk memberikan khutbah nikah.

Adanya pengetahuan masyarakat bahwa pemberian uang kepada penghulu KUA sebagai bagian dari biaya pernikahan, menunjukkan bahwa masyarakat belum sepenuhnya mengerti mengenai biaya administrasi pencatatan pernikahan yang sebenarnya. Ketidaktahuan ini secara tidak langsung ikut berkontribusi bagi terjadinya praktek penyalahgunaan kewenangan penyelenggara negara atau terjadinya praktek

---

<sup>71</sup> Lampiran Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2000 tanggal 11 Juli 2000 Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) yang berlaku Pada Departemen Agama.

<sup>72</sup> Wawancara dengan AMRL dan IND pada hari Selasa, 29 Juli 2014.

gratifikasi. Sebih jauh ketidaktahuan masyarakat mengenai biaya pencatatan nikah, berapa nominalnya, bagaimana prosedurnya, dan sebagainya selanjutnya mengkondisikan masyarakat secara terpaksa atau sukarela “bersedia” untuk membayarkan berapapun biaya pencatatan nikah di KUA.

Siti Afifah yang menikah pada tahun 2012 tidak mengetahui biaya yang sebenarnya. Ia bersedia membayar biaya pencatatan nikah karena memang biaya itu ditentukan. Hanya perbedaan kasus Siti Afifah dengan kasus lain yang menentukan biaya pencatatan pernikahan adalah modin atau jabatan formalnya sebagai Pembantu Pejabat Pencatat Nikah (PPPN), bukan penghulu KUA. Siti Afifah mengaku membayar biaya pencatatan pernikahan sebesar Rp. 500.000 kepada modin. Pada saat pernikahannya, penghulu KUA kecuali melakukan pencatatan, juga dimintai tolong bertindak sebagai wakil wali nikah, tetapi penghulu tidak memberikan khutbah nikah. Karena yang member khutbah nikah adalah kakak laki-laki Siti Afifah sendiri.<sup>73</sup>

---

<sup>73</sup> Wawancara dengan Siti Afifah 26 tahun, sarjana, warga Kedung Winong 01/04 Kecamatan Tembalang Kota Semarang pada Sabtu, 2 Agustus 2014.

Pada kasus yang lain, ada juga mempelai sebenarnya sudah mengetahui mengenai biaya pencatatan nikah, tetapi yang menarik, biaya pencatatan nikah itu tetap dibayarkan oleh mempelai meskipun sebenarnya ia mengetahui biaya yang sebenarnya. Ini seperti yang dialami oleh Chonifah yang meskipun ia mengetahui tarif pencatatan pernikahan, tetapi ia tetap bersedia membayar biaya pencatatan nikah karena memang biaya itu sudah ditentukan oleh penghulu.<sup>74</sup> Chonifah mengaku membayar biaya pencatatan pernikahan sebesar Rp. 600.000 kepada penghulu KUA. Pada saat pernikahannya, penghulu KUA kecuali melakukan pencatatan, juga dimintai tolong menjadi wakil wali nikah, serta memberikan khutbah nikah.

Pemberian uang dari masyarakat mengenai biaya nikah juga diterima oleh penghulu KUA dengan tanpa beban. Penghulu KUA pun merasa bahwa pemberian amplop atau uang tanda terima kasih atau uang transport sebagai hal yang wajar.

---

<sup>74</sup> Wawancara dengan Chonifah 24 tahun, sarjana, warga Kedung Winong 01/04 Kecamatan Tembalang Kota Semarang pada Sabtu, 2 Agustus 2014.

Apalagi menurut mereka,<sup>75</sup> ketika pencatatan akad pernikahan tersebut dilakukan pada saat mereka libur atau di luar jam atau hari kerja. Di samping itu kadang-kadang penghulu KUA sendiri juga masih dimintai tolong oleh keluarga mempelai untuk mewakili wali nikah dalam mengadakan pernikahan, termasuk juga dimintai untuk memberikan khutbah nikah berupa nasehat-nasehat bagi mempelai yang akan memasuki jenjang kehidupan yang baru. Tambahan-tambahan pekerjaan di luar tugas pokoknya itu dianggap pantas kalau mendapatkan insentif tersendiri dari keluarga mempelai. Kecuali tambahan tugas di atas, dalam kasus-kasus tertentu, rumah yang dijadikan tempat pernikahan berada di lokasi cukup jauh yang harus ditempuh penghulu KUA dalam waktu yang lama.

Tampaknya banyak pihak yang memaklumi adanya penambahan biaya pencatatan pernikahan karena alasan-alasan tugas luar. Beban kerja di luar jam kantor dengan lokasi yang harus disediakan waktu khusus, menurut Prof. Muhibbin patut diapresiasi dengan diberikan sekedar *sangu* kepada penghulu

---

<sup>75</sup> Wawancara dengan Bp. AL Kepala KUA Kecamatan Mijen dan H. S Kepala KUA Kecamatan Tugu Kota Semarang. Wawancara pada hari Jumat, 5 September 2014.

KUA. Dengan demikian simbiosis antara pihak mempelai sangat dinilai sesuatu yang manusiawi sekali.<sup>76</sup>

Berkaitan dengan alasan bahwa munculnya praktek gratifikasi dikarenakan lokasi calon mempelai jauh dari KUA, Koordinator Investigasi dan Advokasi Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (FITRA) Uchok Sky Khadafi mengatakan bahwa sudah menjadi tanggung-jawab penghulu kalau ia diundang untuk melakukan pencatatan pernikahan di tempat pengantin dan harus datang ke lokasi. Dalam hal ini FITRA menduga adanya indikasi penghulu akan menyulitkan proses atau bahkan tidak datang jika tidak ada biaya transportasi.<sup>77</sup>

## **2. Praktek Gratifikasi Setelah Pelarangan**

Penentuan pemberian hadiah atau uang kepada KUA dalam pelaksanaan pencatatan pernikahan sebagai gratifikasi ditentukan oleh sikap Kementerian Agama (Kemenag) yang menyepakati penghulu KUA dilarang menerima amplop atau

---

<sup>76</sup> Muhibbin, *Tegakkan Hukum dan Lawan Korupsi*, Semarang: Pustaka Rizki Putra, 2013, hal. 56.

<sup>77</sup> Diadaptasi dari “FITRA: Banyak Pungli di KUA Memalukan”, dalam *www.tempo.co/read/news*. Diunduh pada hari Rabu, 03 September 2014.

uang tanda terima kasih atau uang transport. Pelarangan tersebut terkait tugas penghulu KUA sebagai Pejabat Pencatat Nikah (PPN). Kesepakatan itu dicapai setelah KPK menggelar rapat dengan unsur Kementerian Koordinator Kesejahteraan Rakyat (Kemenkokesra), Kementerian Agama (Kemenag), dan Kementerian Keuangan (Kemenkeu). Kesepakatan pelarangan tersebut didasari pertimbangan karena penerimaan tersebut termasuk dalam kategori penerimaan janji atau gratifikasi sesuai pasal 12 B Undang Undang (UU) Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Tipikor).<sup>78</sup>

Dalam pernyataannya dalam jumpa pers di kantornya di Jakarta pada Rabu, 17 Desember 2013, Direktur Gratifikasi KPK, Giri Supradiono menyatakan bahwa disepakati paket penerimaan honor, tanda terima kasih, pengganti uang transportasi atau istilah lainnya terkait pencatatan nikah termasuk gratifikasi dalam pasal 12 B UU Tipikor.<sup>79</sup>

Keputusan di atas merupakan bentuk penetapan pejabat yang berwenang dalam mendefitifkan suatu peraturan atas suatu

---

<sup>78</sup> Diadaptasi dari “Amplop ke Penghulu Disepakati Gratifikasi”, dalam <http://www.centroone.com/index.php/news/2013/>. Diunduh pada hari Senin, 23 Juni 2014.

<sup>79</sup> *Ibid.*

kasus atau peristiwa. Dengan adanya penetapan itu kasus atau peristiwa tersebut dianggap sebagai gratifikasi.

Dengan adanya ketentuan di atas maka secara hukum dianggap telah berlaku pelanggaran penerimaan amplop atau uang tanda terima kasih atau uang transport oleh penghulu KUA pada saat melakukan pelayanan pencatatan pernikahan kepada masyarakat. Ini bersesuaian dengan konsep legalitas dalam diskursus ilmu hukum.

Asas legalitas berlaku dalam ranah hukum pidana dan yang berbunyi “*nullum delictum nulla poena sine praevia lege poenali*”. Secara terkenal dengan adagium legendaris von Feuerbach bebas, adagium tersebut dapat diartikan menjadi “tidak ada tindak pidana (delik), tidak ada hukuman tanpa (didasari) peraturan yang mendahuluinya”. Secara umum, von Feuerbach membagi adagium tersebut menjadi tiga bagian, yaitu:

- a. Tidak ada hukuman, kalau tak ada Undang Undang
- b. Tidak ada hukuman, kalau tak ada kejahatan
- c. Tidak ada kejahatan, kalau tidak ada hukuman, yang berdasarkan Undang Undang

Adagium tersebut merupakan dasar dari asas bahwa ketentuan pidana tidak dapat berlaku surut (asas non-retroaktif) karena suatu delik hanya dapat dianggap sebagai kejahatan apabila telah ada aturan sebelumnya yang melarang delik untuk dilakukan, bukan sesudah delik tersebut dilakukan.<sup>80</sup> Penentuan asas legalitas ini juga terdapat dalam hukum Islam yang menyatakan bahwa “*la hukma li af'al al-'uqala hatta wurud al-nash*” bahwa tidak ada hukum bagi tindakan yang dilakukan seseorang hingga terdapat nash yang mengaturnya. Misalnya, dahulu di awal-awal sejarah Islam belum ada ketentuan yang melarang minum *khamr*, sehingga masih dijumpai sahabat-sahabat Nabi SAW yang meminum minuman yang memabukkan itu. Pada perkembangan berikutnya, turun ayat al-Qur'an yang mengharamkan *khamr* dengan menyebut *khamr* merupakan dosa dan merupakan perbuatan syaitan serta kaum muslimin diminta untuk menjauhinya. Dengan pelarangan tersebut, *khamr* menjadi sesuatu yang diharamkan dan meminumnya merupakan perbuatan dosa yang besar.

---

<sup>80</sup> “Asas Legalitas, Kebebasan Hakim Menafsirkan Hukum, dan Kaidah Yurisprudensi”, diadaptasi dari <http://www.hukumonline.com/>. Diunduh pada hari Selasa, 29 Juli 2014.

### **a. Pra Penetapan PP Nomor 48 Tahun 2014**

Dengan adanya keputusan bahwa pemberian amplop atau uang tanda terima kasih atau uang transport sebagai gratifikasi, praktek pelayanan pencatatan pernikahan dilakukan dalam dua bentuk:

- 1) Penghulu KUA hanya mau melayani pencatatan pernikahan pada hari kerja

Pelayanan pencatatan pernikahan yang terjadi pada masa transisi -- yaitu setelah ada keputusan KPK tentang pelarangan gratifikasi, namun belum ada PP Nomor 48 tahun 2014 -- dilakukan oleh penghulu KUA hanya mau melayani pencatatan pernikahan pada hari kerja. Sikap ini diambil oleh KUA sebagai bentuk kehati-hatian agar pada satu sisi tidak melanggar ketentuan yang ada, dan pada sisi yang lain tetap dapat melakukan pelayanan kepada masyarakat walaupun hanya sebatas pada hari kerja saja, yaitu mulai hari Senin hingga Jum'at.

Sikap ini dianggap paling tepat diantara pilihan-pilihan yang sama-sama sulit. Kalau penghulu KUA tetap memberikan pelayanan pencatatan pernikahan pada hari libur di luar waktu kerjanya, padahal dia tidak boleh menerima pemberian uang, maka dia merasakan kesulitan antara menerima

pemberian uang itu atau menolaknya. Maka sebagai alternatif yang paling tepat pelayanan pencatatan pernikahan hanya dilayani sepanjang hari efektif saja.

- 2) Penghulu KUA masih bersedia melayani pencatatan pernikahan pada waktu di luar hari kerja

Sementara itu masih tetap ada penghulu KUA yang memberikan pelayanan pencatatan pernikahan di luar hari kerjanya. Misalnya pencatatan pernikahan yang dilakukan pada pasangan NS dan HSB pada hari Sabtu, 08 Februari 2014 yang akad nikahnya bertempat di Masjid Al-Ikhlas Gayamsari oleh Bapak ISND penghulu KUA Kecamatan Gayamsari Kota Semarang.

Adapun praktek pemberian amplop atau uang tanda terima kasih atau uang transport yang terjadi setelah adanya kesepakatan bersama antara KPK dengan Kemenkokesra, Kemenag, dan Kemenkeu yang menyepakati pemberian tersebut sebagai gratifikasi dapat diilustrasikan sebagai berikut:

- 1) Memberikan uang sebagai ucapan terima kasih kepada penghulu KUA dalam pelaksanaan pernikahan

Alasan pemberian uang oleh mempelai atau keluarga mempelai, menurut mereka dikarenakan penghulu KUA telah melaksanakan tugasnya di luar waktu kerjanya. Pemberian uang tidak dinilai oleh MHYD sebagai gratifikasi. Justeru menurut dia pemberian itu merupakan satu hal yang wajar karena didasari pertimbangan bahwa pelaksanaan pernikahan itu berada di luar kantor KUA, melainkan dilakukan di rumah mempelai atau masjid.<sup>81</sup>

Pada prinsipnya MHYD menganggap tidak ada yang keliru dengan uang yang diberikannya kepada penghulu KUA. Pemberian itu tidak lain sebagai bentuk ucapan terima kasih yang bukan hanya diberikan kepada penghulu KUA, melainkan juga diberikan kepada pihak-pihak lain yang ikut membantunya dalam pelaksanaan pernikahan putrinya, seperti kepada dua orang saksi pernikahan, modin (PPPN), khotib yang diminta memberikan khutbah nikah, *master of ceremony* (MC), dan beberapa petugas lainnya.

---

<sup>81</sup> Wawancara dengan Drs. H. MHYD, M.Ag. orang tua mempelai wanita HSNA yang menikah dengan M. HSBI pada hari Sabtu, Desember 2013 di Masjid Al-Ikhlas Kecamatan Gayamsari Kota Semarang. Wawancara pada tanggal 24 Juli 2014.

Adapun besar uang yang diberikan kepada penghulu KUA tidak ia ungkapkan dengan alasan bukan ia yang memberikan. Pembelaan MHYD pada KUA dan bentuk ketidaksetujuannya terhadap penetapan *pesangon* kepada KUA sebagai gratifikasi, ditunjukkan dengan ungapannya bahwa pada pernikahan putranya yang lain sebelum pelaksanaan pernikahan tahun 2014 itu, ia memberikan uang kepada penghulu KUA sebesar Rp. 250 ribu, tetapi ketika resepsi pernikahan anaknya diadakan, penghulu itu menyumbang dua kali lipat dari besar uang tanda terima kasih yang diterimanya.

Menurut MHYD pelaksanaan pernikahan yang terjadi selama ini dinilai lebih luwes dibanding dengan ketentuan terbaru yang menentukan biaya pencatatan pernikahan sebesar Rp. 600.000 (enam ratus ribu rupiah). Meskipun biaya pencatatan pernikahan itu sudah dilegalkan oleh pemerintah, namun substansinya justru lebih memberatkan masyarakat karena besarnya berlipat-lipat daripada biaya resmi yang ada.

Menurut ketentuan Penjelasan Peraturan Pemerintah (PP) Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2000 juncto PP 47 Tahun 2004 tentang PNBPN Bagian III mengenai

Penerimaan dari Kantor Urusan Agama Kecamatan Biaya Pencatatan Nikah dan Rujuk per peristiwa Rp. 30.000 (tiga puluh ribu rupiah).<sup>82</sup> Dengan demikian menurut MHYD, peraturan yang ada sekarang ini dirasakan justeru tidak realistis dan lebih memberatkan masyarakat dibanding praktek pelayanan pernikahan yang sudah berjalan selama ini.

2) Biaya Pencatatan Pernikahan Sesuai Tarif Resmi

Adanya ketentuan pelarangan pemberian amplop atau uang tanda terima kasih atau uang transport kepada penghulu KUA merupakan *law of enforcement* yang sifatnya preventif untuk menghilangkan praktek pemberian gratifikasi dalam pelayanan pencatatan pernikahan. Itulah tujuan dari penegakan aturan agar biaya yang dikeluarkan oleh masyarakat sesuai dengan tarif resminya.

Dalam prakteknya, pembayaran biaya pencatatan pernikahan yang sesuai dengan tarif resmi juga ada. Pembayaran biaya sesuai tarif ini misalnya dialami oleh

---

<sup>82</sup> Lampiran Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2000 tanggal 11 Juli 2000 Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) yang berlaku Pada Departemen Agama.

Wartono warga Desa Dadapan Kecamatan Tembalang Kota Semarang. Ada beberapa catatan yang menarik diperhatikan terkait dengan biaya, tugas yang dilakukan penghulu KUA, dan prosesi pernikahan yang dilakukan oleh Wartono yang meliputi:

- (a) Pernikahan dilakukan di rumahnya pada hari di luar waktu kerja yakni Sabtu, 24 April 2014. Itu artinya penghulu KUA kecuali harus pergi menuju rumah mempelai juga harus meluangkan waktu di luar waktu kerjanya.
- (b) Pada saat pernikahan, penghulu KUA tidak hanya mencatat pernikahannya, melainkan juga dimintai tolong untuk bertindak sebagai wakil wali nikah mempelai perempuan pada saat akad ijab qabul dan memberikan khutbah nikah.
- (c) Meskipun Wartono tidak mengetahui berapa nominal biaya pencatatan pernikahan yang resmi, ia hanya dikenakan biaya oleh penghulu KUA sebesar Rp. 30.000 saja.<sup>83</sup>

---

<sup>83</sup> Wawancara dengan Wartono 26 tahun warga Desa Dadapan Kecamatan Tembalang Kota Semarang pada Senin, 4 Agustus 2014.

Apabila melihat praktek pembayaran biaya pernikahan oleh pihak mempelai sebagaimana diuraikan di atas, terlihat adanya disparitas antara satu mempelai dengan mempelai yang lain. Hal itu bisa terjadi karena perbedaan penerapan aturan di masing-masing KUA, di mana ketentuan tentang biaya pencatatan pernikahan resmi diimplementasikan oleh KUA berdasarkan pertimbangan KUA sendiri. Meskipun demikian, mestinya perbedaan tersebut tidak boleh terjadi, karena regulasi yang mengatur tentang biaya pencatatan pernikahan sesungguhnya sama yaitu Peraturan Pemerintah (PP) Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2000 juncto PP 47 Tahun 2004 tentang PNPB, yang kemudian diamandemen dengan PP Nomor 48 tahun 2014 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2004 Tentang Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Departemen Agama.

#### **b. Pasca Penetapan PP Nomor 48 Tahun 2014**

Uraian pada sub bab ini mengemukakan data pelaksanaan pencatatan pasca penetapan PP Nomor 48 tahun 2014 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2004 Tentang Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Departemen Agama. Dalam PP

Nomor 48 tahun 2014 ini terdapat perubahan yang signifikan yang mengatur mengenai biaya menikah. Pada peraturan sebelumnya yaitu PP Nomor 47 Tahun 2004 biaya menikah hanya dikenakan sebesar Rp. 30.000 (tiga puluh ribu rupiah). Namun setelah ada kontroversi bahwa dalam pelaksanaan pencatatan pernikahan seringkali terjadi gratifikasi yang diberikan oleh masyarakat kepada penghulu KUA yang bertugas sebagai PPN, maka dilakukan amandemen terhadap PP Nomor 47 Tahun 2004 dan kemudian digantikan dengan PP Nomor 48 Tahun 2014. Dalam PP yang terbaru terdapat perubahan signifikan dalam biaya pencatatan pernikahan menjadi Rp. 600.000 (enam ratus ribu rupiah) setiap peristiwa pernikahan. Di samping itu PP tersebut mengatur pengecualian pembiayaan bagi masyarakat yang tidak mampu. Pengaturan mengenai masalah tersebut terdapat dalam pasal berikut ini:

#### Pasal 6

- 1) 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.

- 2) 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.
- 3) 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. 0,00 (nol rupiah).
- 4) Ketentuan lebih lanjut mengenai syarat dan tata cara untuk dapat dikenakan tarif Rp. 0,00 (nol rupiah) kepada 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 (3) diatur dengan Peraturan Menteri Agama setelah berkoordinasi dengan Menteri Keuangan.

Sedangkan ketentuan mengenai biaya menikah setelah adanya perubahan, dinyatakan dalam Lampiran angka II mengenai Penerimaan dari Kantor Urusan Agama Kecamatan diubah sehingga berbunyi sebagai berikut: “Penerimaan dari

kantor urusan agama kecamatan per peristiwa nikah atau rujuk Rp. 600.000 (enam ratus ribu rupiah)”.<sup>84</sup>

Selanjutnya PP di atas disosialisasikan dan dipertegas substansinya oleh Surat Edaran Sekretaris Jenderal (Sekjen) Kementerian Agama Prof. Dr. Nur Syam, M.Si. yang ditujukan kepada Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi se-Indonesia. Surat Edaran Nomor SJ/DJ.II/HM.01/3327/2014 yang ditandatangani di Jakarta pada tanggal 14 Juli 2014 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2014 pada intinya bahwa sehubungan telah diundangkannya Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2004 tentang Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Departemen Agama, maka Sekjen Kemenag mensosialisasikan dan menginstruksikan hal-hal sebagai berikut.<sup>85</sup>

---

<sup>84</sup> PP Nomor 48 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2004 Tentang Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Departemen Agama.

<sup>85</sup> Surat Edaran Sekretaris Jenderal Kementerian Agama RI Nomor SJ/DJ.II/HM.01/3327/2014 tanggal 14 Juli 2014 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2014.

1. Bahwa berdasarkan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 48 tahun 2014, biaya Nikah Rujuk adalah:
  - a. Nikah atau Rujuk di Kantor Urusan Agama pada hari dan jam kerja dikenakan tarif 0 (nol) rupiah;
  - b. Nikah di luar Kantor Urusan Agama dan atau di luar hari dan jam kerja dikenakan tarif Rp. 600,000 (enam ratus ribu rupiah).
  - c. Bagi warga tidak mampu secara ekonomi dan warga yang terkena bencana alam dikenakan tarif 0 (nol) rupiah dengan melampirkan persyaratan surat keterangan dari Lurah/Kepala Desa.
2. Tarif baru tersebut berlaku efektif terhitung mulai tanggal 10 Juli 2014, dan harus segera disosialisasikan kepada Satuan Kerja terkait dan agar melakukan pemantauan terhadap pelaksanaannya di lapangan guna memastikan tidak terjadi pungutan di luar ketentuan Peraturan Pemerintah ini.

Surat Edaran Sekjen Kemenag di atas berfungsi menyampaikan kepada seluruh jajaran Kemenag terutama di tingkat provinsi ke bawah hingga tingkat kecamatan (KUA) untuk menerapkan peraturan Peraturan Pemerintah Nomor 48

Tahun 2014, dan melakukan pemantauan pelaksanaan peraturan dimaksud.

Paparan pada bagian ini akan dikemukakan praktek pembayaran biaya pencatatan pernikahan oleh beberapa responden penelitian yang terjadi pasca PP Nomor 48 tahun 2014. Dari data penelitian yang diperoleh di lapangan menunjukkan bahwa dalam pembayaran biaya pelaksanaan pencatatan pernikahan belum sepenuhnya mengimplementasikan peraturan yang ada, baik yang tertuang dalam PP Nomor 48 tahun 2014 maupun Instruksi Sekjen Kemenag.

Praktek pembayaran biaya pencatatan pernikahan yang dilakukan sampel responden (mempelai perkawinan) dalam satu wilayah yang sama yaitu di Kecamatan Tembalang Kota Semarang ternyata masih menunjukkan adanya implementasi peraturan yang berbeda. Misalnya perkawinan yang dilakukan oleh Widyastuti warga Kelurahan Mangunharjo RT. 03/01 Kecamatan Tembalang Kota Semarang yang menikah di rumahnya pada hari Rabu, 19 Agustus 2014. Dalam pernikahan yang dilakukan Widyastuti sudah diberlakukan ketentuan yang terbaru di mana mempelai diwajibkan membayar biaya pernikahan sebesar Rp. 600.000 (enam ratus ribu rupiah) yang

uangnya ditransfer melalui bank ke rekening yang ditentukan. Menurut Widyastuti biaya tersebut ditentukan sudah oleh KUA, dan ia sendiri tidak dibebani untuk menambah biaya apapun di luar biaya yang sudah dikeluarkannya, meskipun penghulu KUA masih dimintai tolong untuk bertindak sebagai wakil wali nikah pihak mempelai perempuan dalam mengucapkan akad ijab nikah.<sup>86</sup>

Efektifitas pemberlakuan aturan baru tentang biaya pencatatan nikah juga dikuatkan pula oleh Kepala KUA Kecamatan Tugu Kota Semarang Drs. H. S. Menurut dia setelah adanya PP Nomor 48 tahun 2014 biaya pencatatan pernikahan yang diterapkan di wilayah yurisdiksinya sudah sesuai dengan ketentuan yang ada. Mempelai tidak membayar biaya menikah ke KUA atau memberikan sesuatu kepada penghulu. Mempelai membayar biaya pencatatan pernikahan sebesar Rp. 600.000 melalui bank ke rekening yang ditunjuk.<sup>87</sup>

---

<sup>86</sup> Wawancara dengan Widyastuti (24 tahun) warga Kelurahan Mangunharjo RT. 03/01 Kecamatan Tembalang Kota Semarang. Wawancara pada Rabu, 03 September 2014.

<sup>87</sup> Wawancara dengan Drs. H. S Kepala KUA Kecamatan Tugu Kota Semarang. Wawancara pada hari Jumat, 5 September 2014.

Sementara pada kasus pernikahan yang lain terdapat perbedaan penerapan peraturan, yaitu pernikahan yang dilakukan oleh Riana Yuni Lestari warga Kelurahan Mangunharjo Kecamatan Tembalang Kota Semarang. Riana menikah pada hari Minggu, 24 Agustus 2014 yang dilakukan di rumahnya. Berarti pernikahan tersebut dilakukan di luar hari efektif kantor. Pada pernikahan Riana pihaknya diharuskan penghulu KUA untuk membayar biaya pencatatan pernikahan sebesar Rp. 430.000 (empat ratus tiga puluh ribu rupiah) yang dibayarkan kepada penghulu KUA langsung, bukan ditransfer melalui bank. Dalam pernikahan yang dilakukan Riana, pihak penghulu juga dimintai tolong untuk mewakili wali nikah mempelai perempuan dalam mengucapkan akad ijab pernikahan. Selain itu penghulu KUA juga dimintai tolong untuk menyampaikan khutbah nikah yang dilakukan setelah akad nikah usai.<sup>88</sup>

Melihat pelaksanaan dan penerapan aturan pada dua praktek pencatatan pernikahan di atas cukup mengherankan, mengapa bisa terjadi perbedaan penerapan aturan padahal *nota*

---

<sup>88</sup> Wawancara dengan Riana Yuni Lestari (25 tahun) warga Kelurahan Mangunharjo RT. 02/01 Kecamatan Tembalang Kota Semarang. Wawancara pada Rabu, 03 September 2014.

*bene* kedua pernikahan tersebut dilakukan masih dalam lingkup wilayah yang sama yakni di Kecamatan Tembalang Kota Semarang, yang pejabat KUA nya juga sama (Bapak C). Penyimpangan yang mencolok terutama terlihat pada pernikahan yang dilakukan Riana di mana pihaknya ternyata masih diharuskan membayar biaya Rp. 430.000 kepada penghulu KUA, padahal pada waktu itu sudah ada instruksi untuk mengefektifkan PP Nomor 48 tahun 2014 sebagai panduan pelayanan pencatatan pernikahan bagi masyarakat.

Barangkali terdapat alasan yang dikemukakan sebagai apology mengapa peristiwa itu terjadi, yaitu pernikahan Riana dilaksanakan pada hari Minggu yaitu waktu di luar hari kerja sehingga pihaknya dikenakan biaya sebesar itu.<sup>89</sup> Di samping itu penghulu KUA juga dimintai tolong untuk mewakili wali nikah dan menyampaikan khutbah nikah. Dari nominal yang dibayarkan memang lebih murah daripada nominal yang ditentukan dalam PP Nomor 48 tahun 2014, tetapi pembayaran yang dilakukan langsung kepada penghulu KUA dan tidak ditransfer melalui setoran ke bank, memberikan indikasi yang

---

<sup>89</sup> Untuk ukuran tarif lama yang sebesar Rp. 30.000 biaya yang dibayarkan pihak Riana sebanyak Rp. 430.000 terbilang sangat besar.

kuat masih adanya praktek pemberian gratifikasi dalam pelaksanaan pencatatan pernikahan yang dilakukan oleh KUA.

Adanya deviasi dalam implementasi peraturan biaya pencatatan pernikahan di atas diakui pula oleh KUA bahwa peraturan tersebut belum sepenuhnya bisa diterapkan. Menurut keterangan Kepala KUA Kecamatan Mijen Kota Semarang Bp. AL selain biaya yang dibayarkan oleh pihak mempelai melalui bank, diakui masih ada penambahan-penambahan biaya yang diberikan oleh pihak mempelai kepada penghulu KUA. AL menyampaikan penjelasannya bahwa penambahan biaya tersebut dikarenakan bentuk pelayanan yang diberikan oleh penghulu KUA dalam pelaksanaan pernikahan tidak sama dengan bentuk pelayanan publik yang dilakukan instansi-instansi pemerintah pada umumnya. Dalam pelaksanaan pencatatan pernikahan, penghulu KUA kerap kali bukan hanya melaksanakan tugasnya sebagai Pejabat Pencatat Nikah (PPN) yang melakukan pencatatan pernikahan, melainkan masih mendapat tugas-tugas lain seperti dikemukakan sebelumnya. Semua itu dilakukan oleh karena dalam penilaian AL perkawinan merupakan ikatan suci, bukan sekedar akad kontrak

keperdataan semata, sehingga penghulu mestinya terlibat dalam terwujudnya kondisi yang sakral itu.<sup>90</sup>

Selain itu menurut AL yang kemudian dibenarkan oleh S, ketentuan biaya pencatatan pernikahan selama ini sangat tidak menunjang tugas pelayanan kepada masyarakat. Karena biaya yang dibayarkan kepada negara, baik ketika masih sebesar Rp. 30.000 ataupun sudah terjadi kenaikan menjadi Rp. 600.000 tidak semuanya kembali dalam bentuk dana operasional lembaga KUA. Menurut S dana tersebut dipotong 20% untuk provinsi dan 20% untuk kota/kabupaten, sehingga sisanya baru dipergunakan KUA melalui mekanisme anggaran.<sup>91</sup> Dalam kalimat lain keduanya ingin menyampaikan secara implisit bahwa adanya penambahan biaya pernikahan yang selama ini terjadi di masyarakat menjadi sesuatu yang tak terelakkan dan merupakan kewajaran.

---

<sup>90</sup> Wawancara dengan Bp. AL Kepala KUA Kecamatan Mijen Kota Semarang. Wawancara pada hari Jumat, 5 September 2014.

<sup>91</sup> Wawancara dengan Drs. H. S Kepala KUA Kecamatan Tugu Kota Semarang. Wawancara pada hari Jumat, 5 September 2014.

## **B. Faktor-faktor yang Menyebabkan Gratifikasi**

### **1. Rendahnya pemahaman masyarakat**

Rendahnya pengetahuan dan pemahaman masyarakat Indonesia atas gratifikasi yang dianggap suap sebagai salah satu jenis tindak pidana korupsi, diakui oleh KPK menjadi faktor yang menyebabkan praktek gratifikasi tumbuh subur.<sup>92</sup> Karena itu salah satu langkah efektif yang harus dilakukan oleh semua pihak adalah dengan mengakselerasikan pengetahuan dan pemahaman masyarakat mengenai larangan terhadap praktek gratifikasi. Dengan adanya pemahaman yang memadai dari masyarakat diharapkan dapat menjadi upaya preventif bagi pencegahan adanya tindakan-tindakan gratifikasi.

Meskipun dalam teorinya lemahnya pemahaman masyarakat berkorelasi dengan tingginya praktek gratifikasi, tetapi pada kenyataannya adanya pemahaman tersebut berdampak secara signifikan dalam mencegah atau mengurangi adanya praktek gratifikasi. Contoh pada kasus Siti Afifah, Chonifah, dan MHYD meskipun mereka mengetahui biaya

---

<sup>92</sup> Diadaptasi dari “Buku Saku Gratifikasi Category Informasi Gratifikasi”, dalam <http://kpk.go.id>. Diunduh pada hari Rabu, 03 September 2014.

menikah yang sebenarnya, tetapi tetap membayar biaya yang lebih besar daripada biaya yang resmi.

Salah satu faktornya karena masyarakat menganggapnya sebagai sebuah kewajiban, sehingga ketika pelarangan penerimaan gratifikasi itu belum muncul dianggap sebuah hal yang lumrah. Bahkan dalam hal ini masyarakat termasuk sebagai aktor yang terlibat dalam pemberian gratifikasi. Ini berarti masyarakat telah bertindak permisif terhadap pelanggaran tersebut, hal itu terjadi karena masyarakat memang merasa berkepentingan dalam pelaksanaan pernikahan.

Menurut Koordinator Investigasi dan Advokasi Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (FITRA), harus ada sosialisasi kepada masyarakat mengenai biaya nikah yang resmi berdasarkan peraturan hanya Rp. 30 ribu per peristiwa nikah. Tujuan sosialisasi agar masyarakat mengetahui dan tidak mudah mengeluarkan biaya pernikahan yang bukan seharusnya.<sup>93</sup>

Dari pernyataan FITRA di atas dapat dikongklusikan bahwa dalam hal ini pengetahuan dan pemahaman mengenai peraturan itu penting bagi masyarakat dalam kerangka untuk

---

<sup>93</sup> Diadaptasi dari “FITRA: Banyak Pungli di KUA Memalukan”, [www.tempo.co/read/news](http://www.tempo.co/read/news). Diunduh pada Rabu, 03 September 2014.

mengeliminasi maraknya praktek gratifikasi dalam pencatatan pernikahan yang dilakukan oleh KUA.

## **2. Adanya sikap permisif masyarakat**

Gratifikasi terjadi karena adanya dua pihak atau lebih yang melakukan interaksi, di mana satu pihak berkedudukan sebagai pemberi dan pihak lain sebagai aparat negara yang menerima sesuatu pemberian dari pihak lain, yang dengan pemberian itu diharapkan akan mempengaruhi perlakuan aparat negara dalam menjalankan kewenangan yang terhadap pihak pemberi atau pihak lain.

Gratifikasi dalam pencatatan pernikahan terjadi karena masyarakat terlibat secara aktif dengan jalan memberikan uang kepada penghulu KUA pada saat menjalankan tugasnya. Peran masyarakat tersebut tentu bukan karena kebetulan belaka, melainkan dilakukan secara sadar, atau dalam pernyataan yang lebih serius, masyarakat sudah tidak peduli lagi apakah tindakannya salah atau tidak asalkan kepentingan mereka dapat terpenuhi.

Dengan demikian dari perspektif penegakan hukum fenomena di atas menunjukkan bahwa masyarakat telah membentuk kultur yang menganggap praktek *salam tempel*,

atau pemberian amplop atau uang selama prosesi akad nikah kepada penghulu KUA sebagai sebuah tradisi yang wajar. Dengan kalimat lain, adanya sikap permisif masyarakat yang membiarkan, mendukung, dan apatis terhadap praktek gratifikasi menjadi salah satu penyebab terlembaganya pelanggaran hukum gratifikasi dalam pelaksanaan pencatatan pernikahan.

Berkaitan dengan persoalan di atas, langkah efektif yang harus dilakukan adalah menanamkan pendidikan dan budaya anti korupsi. Langkah ini senafas dengan kebijakan KPK dalam menangkal sedini mungkin adanya praktek korupsi di Indonesia. KPK juga berpandangan bahwa perlu adanya sinergi yang maksimal antara memerlukan iktikad kolaboratif dari pemerintah beserta segenap pemangku kepentingan (*stakeholder*) dalam memerangi praktek-praktek korupsi yang semakin masif. Wujud ikhtiar tersebut dapat berupa penanaman nilai budaya integritas yang dilakukan secara kolektif dan sistematis, melalui berbagai aktivitas seperti pendidikan anti

korupsi dan internalisasi budaya anti korupsi di lingkungan publik maupun swasta.<sup>94</sup>

Dengan kesamaan cara pandang pada setiap individu di seluruh negara ini bahwa korupsi itu merupakan perilaku jahat, pada akhirnya akan membentuk sikap pada individu masyarakat untuk berperilaku aktif dalam mendorong terwujudnya tata-keperintahan yang bersih (*clean govermance*) dari korupsi yang diharapkan mampu menumbuhkan prakarsa-prakarsa positif bagi upaya anti korupsi pada khususnya, serta perbaikan tata keperintahan (*good govermance*) pada umumnya. Tingkat keberhasilan strategi di atas diukur berdasarkan Indeks Perilaku Antikorupsi yang ada dikalangan tata keperintahan maupun individu di seluruh Indonesia. Semakin tinggi angka indeks ini, maka diyakini nilai budaya anti korupsi semakin terinternalisasi dan mewujud dalam perilaku nyata setiap individu untuk memerangi tindak pidana korupsi.<sup>95</sup>

---

<sup>94</sup> Diadaptasi dari “Enam Strategi Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi”, dalam <http://acch.kpk.go.id>. Diunduh pada hari Rabu, 03 September 2014.

<sup>95</sup> *Ibid.*

### **3. Rendahnya komitmen pelayanan kepada masyarakat**

Kantor Urusan Agama (KUA) adalah salah satu institusi di tingkat kecamatan yang melaksanakan kewenangan Kementerian Agama sebagai ujung tombak pelaksanaan tugas umum pemerintahan khususnya di bidang urusan agama Islam. Bidang-bidang yang ditangani KUA antara lain perkawinan, wakaf, pembinaan kerukunan beragama, dan sebagainya. Dalam pelayanan bidang perkawinan, KUA sebagai Pegawai Pencatat Nikah (PPN) bertugas melakukan pencatatan pernikahan. Dengan fungsi tersebut, KUA menjalankan peran yang penting dalam legalisasi hubungan perkawinan sehingga memiliki kekuatan hukum yang kuat.

Uraian di atas menegaskan bahwa penghulu KUA dalam kapasitasnya sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS) pada dasarnya memiliki kewajiban sebagai abdi negara dan abdi masyarakat. PNS dalam menjalankan kewajibannya mendapatkan kompensasi berupa gaji dan tunjangan kerja agar pelaksanaan tugas-tugasnya dapat optimal dan berjalan dengan baik. Pada sisi yang lain, KUA sebagai lembaga publik dituntut dapat memberikan pelayanan yang dibutuhkan oleh masyarakat. Artinya penghulu KUA dapat menjalankan perannya secara profesional, sehingga para pemangku kepentingan atau

*stakeholder* dapat memperoleh kepuasan atas pelayanan yang diberikan.

KUA sebagai lembaga publik seharusnya mengedepankan terpenuhinya ekspektasi masyarakat sebagai *stakeholder* dalam pelayanan pencatatan pernikahan. Pemenuhan kepuasan ini sangat penting, sebab kepuasan atau perhatian kepada *stakeholder* menurut manajemen modern menjadi salah satu tujuan dari pembangunan penataan kelembagaan yang baik (*good governance*).<sup>96</sup> Masyarakat sebagai pihak yang mendapatkan efek atau pengaruh langsung dari keberadaan penghulu KUA dalam bidang pelayanan pernikahan,<sup>97</sup> menurut Lawrence dan Weber sebagaimana dikutip oleh Sony Warsono

---

<sup>96</sup> Secara umum *good governance* meliputi empat hal pokok yaitu *fairness, transparency, accountability, responsibility*. Ditambahkan tiga hal lainnya yang khas yayasan yaitu, *community needs, initiative, dan communication*. A.B.Susanto, “Yayasan yang Nirlaba”, dalam <http://www.jakartaconsulting.com>.

<sup>97</sup> R. Edward Freeman tokoh Teori *Stakeholder*, memberikan definisi yang sangat luas tentang *stakeholder*. Menurut Freeman, *stakeholder* dalam suatu organisasi adalah setiap kelompok atau individu yang dapat mempengaruhi atau dipengaruhi oleh pencapaian tujuan organisasi. Definisi ini diakui secara luas karena posisinya menonjol dalam teori *stakeholder*. Definisi tersebut banyak dikutip, sebagai titik awal dalam memberikan pemahaman tentang *stakeholder*, yang dibedakan antara *stakeholder* yang dapat mempengaruhi dan dipengaruhi oleh perusahaan. R. Edward Freeman, *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, Lexington: Cambridge University Press, 2010, hal. 46.

dapat dikategorikan sebagai *stakeholder* utama (*primary stakeholder*).<sup>98</sup>

Namun, dengan adanya indikasi penerimaan gratifikasi oleh penghulu KUA memperlihatkan masih lemahnya komitmen dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat sebagai *stakeholder* utama (*primary stakeholder*). Namun yang terjadi justru sebaliknya, seolah fungsi pelayanan yang melekat pada KUA tidak berjalan efektif. Terkait dengan hal ini, ada ungkapan dari seseorang yang menyatakan bahwa umum berkembang pemahaman di wilayah desa kalau “*masyarakat yang justru membutuhkan penghulu, bukan penghulu yang seharusnya melayani masyarakat*”.

#### **4. Sistem *controlling* yang tidak efektif**

Putusan lembaga-lembaga yang berkompeten sebagaimana diuraikan di atas tentang pelarangan penerimaan amplop atau uang tanda terima kasih atau uang transport sebagai

---

<sup>98</sup> *Stakeholder* primer adalah pihak-pihak yang terlibat dalam transaksi ekonomik dengan perusahaan yang berkaitan dengan tujuan menyediakan barang dan jasa bagi masyarakat. *Stakeholder* primer meliputi pemegang saham, kreditur, pemasok, pelanggan, karyawan, dan distributor. Hubungan antar *stakeholder* primer yang diilustrasikan. Sony Warsono, et.al., *Corporate Governance Concept and Model: Preserving True Organization Welfare*, Yogyakarta: CGCG UGM, 2009, hal. 28-32.

bentuk gratifikasi dalam pelaksanaan pencatatan pernikahan yang melibatkan penghulu KUA, dapat dimaknai sebagai bentuk peringatan atas kesalahan yang perlu dikoreksi.

Dalam sebuah organisasi *controlling* atau pengawasan merupakan salah satu tahap yang penting. Sebab apabila pengelolaan sebuah lembaga hanya dikelola dengan menggunakan “manajemen kepercayaan” dan sentralisme kepemimpinan yang mengenyampingkan aspek pengawasan, maka dalam pengelolaan lembaga yang modern menerapkan prinsip-prinsip manajemen yang profesional. Dengan penerapan tersebut dapat diketahui ada atau tidaknya penyimpangan. Dalam teori manajemen modern, usaha preventif untuk menghindari potensi penyelewengan dilakukan dengan menerapkan sistem kontrol berupa aturan-aturan.<sup>99</sup>

*Pertama*, prinsip transparansi. Dalam manajemen profesional, transparansi menjadi ciri utama yang harus dikedepankan seorang pemimpin.<sup>100</sup> Transparansi dapat memberi pengawasan pada kepemimpinan, sehingga harus

---

<sup>99</sup> Direktorat Pemberdayaan Wakaf Departemen Agama, *Model Pengembangan Wakaf Produktif*, Jakarta: Direktorat Pemberdayaan Wakaf, 2008a, hal. 117.

<sup>100</sup> *Ibid.*, *Paradigma Baru Wakaf di Indonesia*, Jakarta: Direktorat Pemberdayaan Wakaf, 2008b, hal. 84.

menjadi ciri utama seorang pemimpin. Transparansi dapat menjamin kepemimpinan dapat berjalan dengan baik. Sebaliknya apabila diabaikan maka dapat membuka peluang terjadinya penyelewengan. Transparansi harus dijadikan tradisi supaya tindakan ketidakjujuran, korupsi, dan manipulasi dapat dihilangkan. Dalam agama Islam, transparansi merupakan manifestasi dari sikap amanah atas tanggung-jawab yang diberikan kepada seseorang.

Transparansi dalam pelaksanaan pencatatan pernikahan yang dilakukan oleh KUA harus dilakukan, baik pada lingkup internal maupun eksternal. Dalam lingkup internal berarti harus ada keterbukaan dari dalam lembaga KUA untuk berbenah menjadi lembaga pelayanan masyarakat yang professional dan akuntabel. Dalam lingkup yang luas Kemenag sebagai induk kelembagaan juga harus mampu melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap KUA agar lembaga ini memiliki keseimbangan antara hak dan kewajibannya. Sehingga jangan sampai terjadi, pada satu sisi KUA *dipressure* untuk selalu menunaikan kewajiban-kewajibannya, namun pada sisi lain hak-hak KUA tidak diberikan secara adil.

Transparansi dalam pelaksanaan pencatatan pernikahan juga perlu diterapkan dalam lingkup eksternal, di mana lembaga

KUA dan Kemenag harus terbuka dan menyajikan data apa adanya dalam melakukan pelayanan pencatatan pernikahan kepada publik, termasuk *stakeholder-stakeholder* yang berkaitan secara langsung maupun tidak langsung dalam pernikahan.

*Kedua, public accountability* (pertanggung-jawaban umum). Kewajiban KUA adalah memelopori akuntabilitas publik dalam pelayanan pencatatan pernikahan kepada publik. Dengan adanya *public accountability*, pelaksanaan kepemimpinan bisa berpijak pada sifat amanah dan kejujuran.<sup>101</sup>

Eksistensi lembaga KUA yang mengedepankan prinsip-prinsip manajemen tersebut berkontribusi sangat penting dalam penciptaan tata pemerintahan yang baik (*good governance*), serta dapat memaksimalkan fungsi pelayanan masyarakat terutama dalam pencatatan pernikahan.

Hal yang penting lainnya dalam penciptaan kelembagaan KUA yang optimal, perlu ada *good will* dari pemerintah secara konsisten. Artinya, penegakan aturan tentang larangan gratifikasi pada satu sisi, dan keharusan penghulu KUA untuk tetap melakukan pelayanan pencatatan pernikahan kepada masyarakat pada setiap waktu, termasuk di luar hari kerja, harus

---

<sup>101</sup> *Ibid.*, *Model Pengembangan Wakaf Produktif*, hal. 117.

diimbangi dengan solusi yang memberikan keberpihakan kepada petugas KUA.<sup>102</sup> Menurut Prof. Dr. Muhibbin, segala hal yang menjadi kebutuhan tugas pelayanan pernikahan oleh KUA menjadi tanggung jawab dan dibiayai negara. Secara teknis setiap KUA yang melaksanakan tugas di luar hari kerja dan di luar kantor, harus diperhitungkan *at cost* oleh kantor sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Kalau hal itu diberlakukan maka keputusan larangan menerima *pesangon* yang diidentifikasi sebagai gratifikasi baru akan berjalan secara efektif.<sup>103</sup>

Agar desain di atas efektif maka fungsi pengawasan (*controlling*) terhadap tugas-tugas KUA harus dilaksanakan. Di samping itu perlu ada program sosialisasi kepada masyarakat tentang biaya pernikahan dan Tupoksi (tugas pokok dan fungsi) KUA, sehingga masyarakat juga mengetahui hak dan kewajibannya. Hal yang lebih penting dengan adanya sosialisasi tersebut, masyarakat dapat terlibat secara aktif untuk berpartisipasi dalam penegakan hukum (*law enforcement*).

---

<sup>102</sup> Muhibbin, *Op. Cit.*, hal. 57.

<sup>103</sup> *Ibid.*

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

Pada bab-bab sebelumnya telah dibahas permasalahan gratifikasi dalam pelayanan pencatatan pernikahan yang dilakukan oleh KUA kepada masyarakat di wilayah Kota Semarang. Dari pembahasan tersebut dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

#### **A. Kesimpulan**

1. Praktek gratifikasi masih terjadi pada pelaksanaan pencatatan pernikahan di wilayah KUA Kota Semarang. Implementasi peraturan yang menata soal biaya pencatatan perkawinan belum sepenuhnya efektif. Terbukti masih terdapat penyimpangan-penyimpangan yang terjadi di masyarakat. Terjadinya praktek gratifikasi pencatatan pernikahan dalam dua periode sebelum dan sesudah ada PP Nomor 48 tahun 2014 meliputi:
  - a. Praktek gratifikasi *sebelum* ada pelarangan melalui keputusan bersama antara KPK dengan

Kemenkokesra, Kemenag, dan Kemenkeu terjadi secara massif.

Dalam peristiwa tersebut baik penghulu KUA maupun masyarakat terlibat dalam kedudukan sebagai subyek di mana masyarakat sebagai pemberi gratifikasi, dan penghulu KUA sebagai penerima gratifikasi. Keduanya sama-sama menganggap pemberian amplop, atau uang tanda terima kasih atau uang transport kepada penghulu KUA pada prosesi akad nikah sebagai sesuatu yang wajar.

- b. Praktek gratifikasi *setelah* ada pelarangan belum sepenuhnya efektif.

Implementasi peraturan biaya menikah sesuai PP Nomor 48 tahun 2014 yang berisi tarif baru biaya pencatatan pernikahan yang diharapkan dapat menghilangkan praktek gratifikasi baru berjalan secara parsial di beberapa wilayah KUA Kota Semarang. Bahkan dalam satu wilayah KUA ada penerapan yang berbeda mengenai biaya menikah pada pihak mempelai antara yang sesuai dengan peraturan, dengan yang ditentukan serta dibayarkan kepada penghulu KUA. Dengan demikian, meskipun PP Nomor 48

tahun 2014 sudah diberlakukan dan terdapat sosialisasi dari Sekretaris Jenderal Kementerian Agama, tetapi kenyataannya masih dijumpai praktek gratifikasi dalam pencatatan pernikahan.

7. Faktor-faktor yang menyebabkan adanya gratifikasi dalam pencatatan pernikahan terbentuk melalui kolaborasi antara faktor sosial di masyarakat, dan faktor kelembagaan baik yang terdapat di tingkat Kemenag maupun KUA. Adapun faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya praktek gratifikasi dalam pencatatan pernikahan yang dilakukan KUA meliputi beberapa persoalan yaitu:
  - a. Rendahnya pengetahuan dan pemahaman masyarakat terhadap ketentuan biaya pencatatan pernikahan. Ketidaktahuan ini secara tidak langsung ikut berkontribusi bagi terjadinya praktek penyalahgunaan kewenangan penyelenggara negara atau terjadinya praktek gratifikasi.
  - b. Adanya sikap permisif masyarakat, di mana masyarakat menganggapnya pemberian gratifikasi sebagai sebuah kewajiban, apalagi masyarakat merasa berkepentingan dalam pelaksanaan pernikahan.

- c. Rendahnya komitmen pelayanan KUA kepada masyarakat. Hal ini tentu bertentangan dengan jatidiri yang semestinya melekat pada diri KUA.
- d. Sistem *controlling* dari pemerintah dan masyarakat yang rendah, sehingga ketiadaan pengawasan ini semakin mendorong maraknya praktek-praktek gratifikasi.

### **C. Saran-saran**

- a. Perlu sosialisasi yang optimal mengenai biaya pencatatan pernikahan, prosedur pembayaran kepada masyarakat, sehingga masyarakat mengetahui hak dan kewajibannya.
- b. KUA sebagai lembaga pelayanan publik harus mampu menjadi institusi yang professional, terutama dengan mengedepankan prinsip-prinsip transparansi dan akuntabilitas, dan selalu berkomitmen terhadap pelaksanaan tugas pelayanan kepada masyarakat.
- c. Implementasi sistem pengawasan (*controlling*) atas kinerja lembaga KUA, baik pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah maupun masyarakat sebagai *stakeholder* utama. Dalam hal ini sosialisasi dan instruksi Sekretaris Jenderal Kemenag mengamanatkan pemantauan pelaksanaan PP

Nomor 48 tahun 2014 agar tidak terjadi pungutan liar lagi dalam pelaksanaan pernikahan dengan tarif yang baru. Dengan adanya *controlling*, akan meningkatkan *performance* lembaga menjadi lebih baik.

- d. Perlunya aksi penyadaran secara komprehensif terhadap semua pihak mengenai pentingnya sikap anti korupsi/gratifikasi. Hal ini penting direkomendasikan agar penghulu KUA dan masyarakat memiliki pengetahuan dan sikap yang sama bahwa dalam pelaksanaan pencatatan pernikahan tidak boleh lagi ada praktek gratifikasi, baik yang dilakukan oleh masyarakat sebagai penerima layanan maupun penghulu KUA sebagai lembaga pelayan publik.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

Ali, Mohammad Daud, *Hukum Islam dan Peradilan Agama*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1997.

As'ad, Abd Rasyid, "Urgensi Pencatatan Perkawinan dalam Perspektif Filsafat Hukum", [www.badilag.net](http://www.badilag.net). Diunduh pada hari Kamis, 04 September 2014.

Anwar, Syamsul dan Isak Munawar (Ketua dan Hakim PA Kelas IA Majalengka), "Nasab Anak Di Luar Perkawinan Paska Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUU-IIIIV/2010 tanggal 27 Pebruari 2012 Menurut Teori Fikih dan Perundang-Undangan", dalam [www.badilag.net](http://www.badilag.net). Diunduh pada hari Selasa, 09 September 2014.

Brannen, Julia, *Memadu Metode Penelitian*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1997.

Departemen Agama, Direktorat Pemberdayaan Wakaf, *Model Pengembangan Wakaf Produktif*, Jakarta: Direktorat Pemberdayaan Wakaf, 2008a.

-----, *Paradigma Baru Wakaf di Indonesia*, Jakarta: Direktorat Pemberdayaan Wakaf, 2008b.

- Freeman, R. Edward, *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, Lexington: Cambridge University Press, 2010.
- Effendi, Sofian, *Membangun Good Governance: Tugas Kita Bersama*, 2005.
- Garner, Bryan A., ed., *Black's Law Dictionary*, United States of America: 2004.
- Hamzah, Andi, *Korupsi dalam Pengelolaan Proyek*, Jakarta: Akademika Pressindo, 1991.
- KPK, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), *Buku Saku Memahami Gratifikasi*, Komisi Pemberantasan Korupsi Republik Indonesia Direktorat Penelitian dan Pengembangan Direktorat Gratifikasi Kedeputian Bidang Pencegahan, 2010.
- Komisi Pemberantasan Korupsi Republik Indonesia Direktorat Penelitian dan Pengembangan Direktorat Gratifikasi Kedeputian Bidang Pencegahan, *Buku Saku Memahami Gratifikasi*.
- Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Prenada Media Group, 2005.
- Mannan, Abdul, *Aneka Masalah Hukum Materiel dalam Praktek Pengadilan Agama*, Jakarta: Pustaka Bangsa Press, 2002.

- Miles dan Huberman, *Qualitative Data Analysis*, Jakarta, Universitas Indonesia Press, 1994.
- Nasional, Departemen Pendidikan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 2005.
- Nasional, Pusat Bahasa Departemen Pendidikan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 2005.
- Komisi Pemberantasan Korupsi Republik Indonesia Direktorat Penelitian dan Pengembangan Direktorat Gratifikasi Kedeputan Bidang Pencegahan, *Buku Saku Memahami Gratifikasi*.
- Muhibbin, *Tegakkan Hukum dan Lawan Korupsi*, Semarang: Pustaka Rizki Putra, 2013.
- Rofiq, Ahmad, *Hukum Perdata Islam di Indonesia*, Jakarta: Rajawali, 2013.
- Soedjono, *Metode Penelitian: Suatu Pemikiran dan Penerapan*, Jakarta: Rineka Cipta, 1999.
- Soekamto, Soerjono dan Purnadi Purbacaraka, *Aneka Cara Pembedaan Hukum*. Bandung: PT. Citra Aditya, 1989,
- Sudarsono, *Hukum Perkawinan Nasional*, Rineka Cipta Jakarta, 2010.
- Sumarto, Hetifah Sj., *Inovasi, Partisipasi, dan Good Governance: Sebuah Prakarsa Inovatif dan Partisipatif di Indonesia*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2009.

Surachmad, Winarno, *Dasar dan Teknik Research (Pengantar Metodologi Ilmiah)*, CV Tarsito, Bandung, 1970.

Tim LPKBHI, *Nikah Bawah Tangan di Kecamatan Mijen Kota Semarang*, Penelitian Tim LPKBHI Fakultas Syari'ah IAIN Walisongo, 2005.

Warsono, Sony, et.al., *Corporate Governance Concept and Model: Preserving True Organization Welfare*, Yogyakarta: CGCG UGM, 2009.

Wignjosubroto, Soetandyo, "Pengolahan dan Analisa Data", dimuat dalam Koentjaraningrat, *Metode-Metode Penelitian Masyarakat*, Jakarta: Gramedia, 1981.

## **B. Peraturan Perundang-undangan**

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Peradilan Agama

Undang-Undang 1946 Nomor 22 Tentang Pencatatan Nikah, Nikah, Talak dan Rujuk

Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974 tentang Perkawinan

PP Nomor 9 tahun 1975 Pelaksanaan Undang Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan

PP Nomor 51 Tahun 2000 tentang Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) yang Berlaku pada Kementerian Agama.

PP Nomor 48 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2004 Tentang Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Departemen Agama.

Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam

Penjelasan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Keputusan Menteri Agama (KMA) Nomor 517 Tahun 2001 tentang Penataan Organisasi Kantor Urusan Agama Kecamatan.

Surat Edaran Sekretaris Jenderal Kementerian Agama RI Nomor SJ/DJ.II/HM.01/3327/2014 tanggal 14 Juli 2014 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2014.

### **C. Wawancara**

Wawancara dengan Drs. H. S Kepala KUA Kecamatan Tugu Kota Semarang. Wawancara pada hari Jumat, 5 September 2014.

Wawancara dengan Bp. AL Kepala KUA Kecamatan Mijen Kota Semarang. Wawancara pada hari Jumat, 5 September 2014.

Wawancara dengan Widyastuti (24 tahun) warga Kelurahan Mangunharjo RT. 03/01 Kecamatan Tembalang Kota Semarang. Wawancara pada Rabu, 03 September 2014.

Wawancara dengan Riana Yuni Lestari (25 tahun) warga Kelurahan Mangunharjo RT. 02/01 Kecamatan Tembalang Kota Semarang. Wawancara pada Rabu, 03 September 2014.

Wawancara dengan Drs. H. MHYD, M.Ag. orang tua mempelai wanita HSNA yang menikah dengan M. HSBI pada hari Sabtu, Desember 2013 di Masjid Al-Ikhlas Kecamatan Gayamsari Kota Semarang. Wawancara pada tanggal 24 Juli 2014.

Wawancara dengan AMRL dan IND pada hari Selasa, 29 Juli 2014.

Wawancara dengan Siti Afifah 26 tahun, sarjana, warga Kedung Winong 01/04 Kecamatan Tembalang Kota Semarang pada Sabtu, 2 Agustus 2014.

Wawancara dengan Chonifah 24 tahun, sarjana, warga Kedung Winong 01/04 Kecamatan Tembalang Kota Semarang pada Sabtu, 2 Agustus 2014.

Wawancara dengan Wartono 26 tahun warga Desa Dadapan Kecamatan Tembalang Kota Semarang pada Senin, 4 Agustus 2014.

#### **D. Majalah dan Koran**

*Majalah Konstitusi* Nomor 61 Pebruari 2012, Jakarta: MK.

*Seputar Indonesia*, Sabtu, 29 Desember 2012.

Surat Kabar Harian *Seputar Indonesia*, Sabtu, 29 Desember 2012.

*Suara Merdeka* “Mahal, Biaya Lain-lain Nikah”, 08 Januari 2013.

#### **E. Website**

“Pemberian Hadiah atau Uang Sebagai Ucapan Terima Kasih atas Jasa yang Diberikan”, dalam <http://kpk.go.id/>. Diunduh pada hari Kamis, 26 Juni 2014.

Susanto, A.B., “Yayasan yang Nirlaba”, dalam <http://www.jakartaconsulting.com>.

“Buku Saku Gratifikasi Category Informasi Gratifikasi”, dalam <http://kpk.go.id>. Diunduh pada hari Rabu, 03 September 2014.

“FITRA: Banyak Pungli di KUA Memalukan”, [www.tempo.co/read/news](http://www.tempo.co/read/news). Diunduh pada Rabu, 03 September 2014.

“Enam Strategi Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi”, dalam <http://acch.kpk.go.id>. Diunduh pada hari Rabu, 03 September 2014.

Ahmad Nuryani, “Dasar Hukum Pencatatan Pernikahan di Indonesia”, dalam <http://kua-gedebage.blogspot.com>. Diunduh pada hari Rabu, 16 Juli 2014.

“Pentingnya Pencatatan Perkawinan”, dalam <http://www.lbh-apik.or.id/htm>

“Buku Saku Gratifikasi Category Informasi Gratifikasi”, dalam <http://kpk.go.id>. Diunduh pada hari Rabu, 03 September 2014.

“Pemberian Hadiah atau Uang Sebagai Ucapan Terima Kasih atas Jasa yang Diberikan”, dalam <http://kpk.go.id/>. Diunduh pada hari Kamis, 26 Juni 2014.

Diadaptasi “Pemberian Hadiah atau Uang Sebagai Ucapan Terima Kasih atas Jasa yang Diberikan”, dalam <http://kpk.go.id/>. Diunduh pada hari Kamis, 26 Juni 2014.

“Pemberian Hadiah atau Uang Sebagai Ucapan Terima Kasih atas Jasa yang Diberikan”, diadaptasi dari <http://kpk.go.id/>. Diunduh pada hari Kamis, 26 Juni 2014.

“FITRA: Banyak Pungli di KUA Memalukan”, dalam [www.tempo.co/read/news](http://www.tempo.co/read/news). Diunduh pada hari Rabu, 03 September 2014.

“Amplon ke Penghulu Disepakati Gratifikasi”, dalam <http://www.centroone.com/index.php/news/2013/>. Diunduh pada hari Senin, 23 Juni 2014.

“Asas Legalitas, Kebebasan Hakim Menafsirkan Hukum, dan Kaidah Yurisprudensi”, diadaptasi dari <http://www.hukumonline.com/>. Diunduh pada hari Selasa, 29 Juli 2014.

*Kompas.com* Sabtu, 9 Februari 2013