

Penelitian Individual

**PERSEPSI MASYARAKAT TERHADAP
KINERJA KANTOR URUSAN AGAMA (KUA)
DAN BIAYA PENCATATAN NIKAH
(Studi pada KUA di Kabupaten Kudus)**



Oleh:

TOLKAH, MA.

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

ABSTRAK

Melalui penelitian lapangan dengan menggunakan metode kombinatif antara kuantitatif dan kualitatif ditemukan bahwa persepsi masyarakat terhadap kinerja layanan publik Kantor Urusan Agama (KUA) di Kabupaten Kudus secara umum memuaskan dengan persentase mencapai 69,4%. Demikian pula persepsi masyarakat terhadap kinerja layanan khusus mengenai biaya pencatatan nikah juga memuaskan dengan capaian angka 58,4%.

Dari jumlah pernikahan dalam tahun 2013 sebesar 8.117 pasangan, lebih dari 85% persennya dilaksanakan di luar Kantor Urusan Agama (Agama). Konsekuensinya, pengawasan dan pencatatan pernikahan tersebut dilakukan oleh petugas KUA dengan istilah “*bedolan*”. *Bedolan* berasal dari Bahasa Jawa *bedol*, yang artinya mencabut., sehingga *bedolan* berarti cabutan. Dengan *bedolan* ini petugas KUA dicabut dari kantor KUA dan dibawa ke tempat pelaksanaan akad nikah (biasanya di rumah atau di gedung resepsi) untuk mengawasi pelaksanaan pernikahan sekaligus mencatatnya. Selain itu, petugas KUA juga banyak melakukan peran tambahan yang diminta oleh masyarakat pengguna layanannya untuk mengadakan nikah (sebagai wakil wali pengantin perempuan), untuk menyampaikan khutbah nikah, dan atau memberikan mauidhah khasanah. Konsekuensinya, biaya yang dikeluarkan oleh masyarakat lebih besar dari biaya pencatatan nikah yang ditetapkan oleh pemerintah (sebelum diatur dengan PP No. 24 Tahun 2014).

Ditinjau dari hukum positif, maka pengenaan biaya di luar yang untuk pencatatan maka dapat dikelompokkan menjadi biaya transport dan jasa layanan mengaqadkan, khutbah nikah dan atau mauidhah khasanah yang lazim disebut dengan "*bisyyarah*" (pesangon). Maka, ia tidak serta merta dapat disebut sebagai melanggar hukum (gratifikasi). Sedangkan dengan telah terbitnya PP No. 24 Tahun 2014, maka pemberian *bisyyarah* itu masuk sebagai pelanggaran hukum.

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, atas rahmat dan pertolongan Allah penulis dapat menyelesaikan laporan penelitian berjudul: **PERSEPSI MASYARAKAT TERHADAP KINERJA KANTOR URUSAN AGAMA (KUA) DAN BIAYA PENCATATAN NIKAH (Studi Pada Kantor Urusan Agama Di Kabupaten Kudus).**

Penelitian ini didorong oleh banyaknya sorotan masyarakat terkait dengan layanan Kantor Urusan Agama yang dianggap masih belum maksimal. Selain itu, masyarakat juga masih banyak menyoroti biaya (pencatatan) pernikahan yang juga dianggap masih ada unsur “pungutan liar” di dalamnya. Terbukti, KPK dalam paparan hasil surveinya memasukkan Kementerian Agama sebagai induk instansi KUA pada ranking terendah dalam hal pelayanan publik, dengan nilai 5,37 jauh di bawah standar nilai yaitu 7,07.

Penelitian ini tidak akan berjalan baik tanpa bantuan berbagai pihak. Untuk itu peneliti berterima kasih kepada:

1. Rektor IAIN Walisongo Semarang yang telah memberikan dorongan dan arahan sehingga penelitian ini berjalan lancar.

2. Kepala Lembaga Penelitian dan Pengabdian pada Masyarakat (LP2M) IAIN Walisongo Semarang, atas dorongan, masukan, dan saran perbaikan dalam proses penelitian ini.
3. Rekan-rekan dosen dan sesama peneliti di IAIN Walisongo yang telah memberikan banyak masukan dan kritik yang berarti bagi penelitian ini.

Kami menyadari bahwa beberapa kekurangan akan ditemukan dalam laporan penelitian ini meskipun kami telah berusaha secermat mungkin untuk menghindarinya. Untuk itu saran dan kritik konstruktif senantiasa kami harapkan..

Semarang, September 2014

Peneliti

DAFTAR ISI

Halaman Judul	i
Pengesahan	ii
Abstrak.....	iii
Kata Pengantar	iv
Daftar Isi	vi

Bab-1: Pendahuluan

A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	6
C. Tujuan Penelitian	6
D. Signifikansi Penelitian	7
E. Kerangka Teori	8
F. Metode Penelitian	22
G. Desain Penelitian	26
H. Sistematika Penulisan Laporan	27

Bab-2: Pencatatan Nikah

A. Dasar Hukum Pencatatan Nikah.....	28
B. Persyaratan Dokumen yang diperlukan untuk Pengurusan Pernikahan Dan Pencatatannya di KUA	32

C. Pegawai Pencatat Nikah (PPN) dan Tugas-tugasnya...	39
D. Biaya pencatatan nikah	41

Bab-3: Profil Kantor Urusan Agama (KUA) Kabupaten Kudus yang menjadi sampel penelitian.

A. KUA Kecamatan Dawe.....	50
1. Profil	
2. Organisasi	
3. Data pernikahan 2013-2014.....	
B. KUA Kecamatan Mejobo	55
1. Profil	
2. Organisasi	
3. Data Pernikahan 2013-2014	
C. KUA Kecamatan Jekulo	61
1. Profil	
2. Organisasi	
3. Data Pernikahan 2013-2014	
D. Tugas dan Peran Petugas KUA di KUA Kab. Kudus kaitannya dengan pernikahan	65
E. Biaya pencatatan nikah di KUA Kabupaten Kudus.....	69

Bab-4: Persepsi Masyarakat terhadap Kinerja KUA dan Biaya Pencatatan Nikah di Kabupaten Kudus

- A. Persepsi Masyarakat terhadap kinerja KUA dan Biaya Pencatatan Nikah di KUA Kabupaten Kudus73
- B. Tinjauan Hukum Positif terhadap Biaya Pencatatan Nikah di KUA Kabupaten Kudus ... 80

Bab-5: Penutup

- A. Kesimpulan102
- B. Saran-Saran..... 105
- C. Kata Penutup 106
- Daftar Pustaka108

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Penyelenggaraan pelayanan publik merupakan salah satu fungsi utama dalam penyelenggaraan pemerintah yang menjadi kewajiban aparatur pemerintah. Berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: 63/Kep/M.PAN/7/2003 tertanggal 10 Juli 2003 pada paragraph 1 butir c, pelayanan umum adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah sebagai upaya pemenuhan kebutuhan orang, masyarakat, instansi pemerintah dan badan hukum maupun sebagai pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pelayanan publik menjadi persoalan yang senantiasa mewarnai keseharian masyarakat. Dalam berbagai media massa seperti radio, televisi, koran, dan sebagainya, selalu ada informasi tentang citra negatif tentang birokrasi publik maupun rendahnya kualitas pelayanan publik yang tercermin pada maraknya tanggapan dan keluhan atas pelayanan publik. Keluhan masyarakat

atas kualitas pelayanan, korupsi, pungli (tarikan dana di luar ketentuan yang ditetapkan), lambannya kinerja petugas, ketidakpastian dan lamanya tempo penyelesaian urusan dan sebagainya. Berdasarkan penelitian pelayanan publik dari *Good Development Service* (GDS) tahun 2004-2008, ada beberapa hal permasalahan yang dihadapi yakni *pertama*, ketidakpastian pelayanan publik, waktu pelayanan dan prosedur pelayanan. *Kedua*, diskriminasi pelayanan publik menurut pertemanan, instansi, etnis, agama. *Ketiga*, panjangnya rentetan birokrasi, suap dan pungli menjadi dianggap wajar dan biasa diterima. *Keempat*, orientasi pelayanan tidak pada pengguna tetapi untuk kepentingan pejabat.

Pada tahun 2011 Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) melakukan jajak-pendapat yang bertema Survei Integritas Publik, terhadap sejumlah lembaga pemerintahan. Sebanyak 89 instansi pusat/vertikal/daerah dilakukan survei, dengan jumlah responden sebanyak 15.540 orang. Sedangkan layanan yang ditelusuri berjumlah 507 unit, dengan *margin error* ditetapkan sebesar 5 persen. Hasilnya survei menunjukkan bahwa Kementerian Agama berada pada ranking terendah dalam

hal pelayanan publik, dengan nilai 5,37 jauh di bawah standar nilai yaitu 7,07. Hal ini menunjukkan bahwa kinerja pelayanan publik yang diselenggarakan Kementerian Agama tidak baik atau tidak memuaskan masyarakat.

Terpuruknya pelayanan publik pada Kementerian Agama mengindikasikan bahwa masih terjadi praktik suap dan gratifikasi dalam pelayanan publik terutama pelayanan pada Kantor Urusan Agama (KUA), yakni pada pelayanan pencatatan pernikahan. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor: 47 Tahun 2004 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) pada Kemenag, tarif administrasi pelayanan pencatatan pernikahan di Kantor Urusan Agama (KUA) adalah Rp 30 ribu. Tetapi disinyalir dalam prakteknya terjadi pungutan yang melebihi tarif. Beberapa alasan yang mengemuka terkait dengan fenomena kelebihan tariff tersebut antara lain: (1) belum ada dana operasional KUA yang cukup dari anggaran negara dan (2) secara sosial, masyarakat kebanyakan tidak mau menikahkannya di KUA, tetapi lebih suka melaksanakannya di rumah atau di hotel yang membutuhkan kehadiran pegawai KUA di luar

kantor dan di luar hari dan atau jam kerja yang berkonsekuensi pada pembiayaan yang melebihi tarif.

Setelah melakukan audiensi dengan KPK, Menteri Agama mengaku puas dengan hasil penelitian yang dilakukan KPK dan berjanji akan segera melakukan pembenahan termasuk pelayanan publik lainnya di lingkungan Kementerian Agama. Sehubungan dengan masalah di Kantor Urusan Agama (KUA), Menteri Agama mengungkapkan adanya beberapa kesulitan mengingat jumlah kantor KUA yang tersebar di seluruh Indonesia mencapai 6 ribuan kantor, sebagian masih menyewa tempat dan bahkan terdapat beberapa KUA yang tidak memiliki kantor. Untuk volume pekerjaan dibandingkan dengan jumlah pegawai KUA yang tersedia masih terbatas, yaitu: rata-rata terdapat 3 sampai 4 orang pada setiap KUA. Jumlah tersebut masih jauh dari jumlah ideal yang seharusnya ada yaitu 6 sampai 7 orang. Dalam keterbatasan tersebut, pegawai masih harus melayani fungsi-fungsi KUA yang banyak dan hampir dalam waktu yang bersamaan. Permasalahan lain yaitu selama ini biaya operasional untuk KUA belum ada, baru pada tahun anggaran 2007-2011 mulai muncul biaya operasional KUA

yaitu Rp 3 juta/ bulan, dan itupun belum mencukupi untuk kegiatan operasional KUA. Selain itu diungkapkan juga masalah biaya transportasi yang membebani para penghulu, padahal beberapa pasangan yang mengadakan perkawinan dengan menghabiskan biaya ratusan juta rupiah namun hanya memberi uang ke penghulu ratusan ribu.

Namun demikian bukan berarti melegalkan yang selama ini dilakukan oleh KUA, tapi bagaimana cara mengatasi gratifikasi dan suap, karena memang biaya operasional kantor KUA sangat terbatas. Atas berbagai masalah tersebut Menteri Agama berjanji akan melakukan pembenahan pelayanan publik selambat-lambatnya tahun 2013.

Berdasarkan latar belakang masalah, maka Penelitian ini perlu dilakukan untuk mengetahui persepsi masyarakat terhadap kinerja KUA serta untuk mencari solusi yang tepat tentang fenomena pemungutan biaya pencatatan pernikahan di KUA yang melebihi tarif yang telah ditentukan.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan kondisi-kondisi yang telah diuraikan, dapat diperoleh gambaran latar belakang situasional serta atas permasalahan terkait layanan KUA dan pengenaan biaya pencatatan nikah di KUA. Permasalahan yang menjadi fokus penelitian ini untuk dicari jawabannya adalah:

1. Bagaimana persepsi masyarakat terhadap kinerja Kantor Urusan Agama (KUA) dan biaya pencatatan pernikahan yang berlaku.
2. Bagaimana tinjauan hukum positif terhadap pengenaan biaya pencatatan pernikahan yang berlaku di masyarakat.
3. Bagaimana solusi untuk menjembatani dilema tentang pengenaan biaya pencatatan pernikahan yang berlaku di masyarakat.

Adapun ruang lingkup penelitian ini meliputi KUA di wilayah Kabupaten Kudus. Pemilihan lokus penelitian ini didasarkan pada peringkat KUA Teladan Se-Jawa Tengah tahun 2012. Untuk mengetahui kinerja pelayanan publik KUA digunakan Keputusan MENPAN NO: 63/KEP/M.PAN/7/2003 Tentang Pelayanan Publik. Selama

ini yang digunakan untuk mengukur kinerja KUA menggunakan standar pelayanan KUA teladan yang terdiri dari 6 indikator (visi dan misi; sistem dan prosedur pelayanan; sumber daya manusia pelayanan; sarana dan prasarana; kemampuan membaca kitab dan kemampuan membaca Al-Qur'an) terbukti kurang relevan dalam menilai kinerja pelayanan KUA terbukti hasil survei KPK menunjukkan bahwa KUA memiliki nilai integritas paling rendah dalam hal pelayanan publik.

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui persepsi masyarakat terhadap kinerja Kantor Urusan Agama (KUA) dan biaya pencatatan pernikahan yang berlaku.
2. Untuk mengetahui tinjauan hukum positif terhadap pengenaan biaya pencatatan pernikahan yang berlaku di masyarakat.
3. Untuk mendapatkan alternatif-alternatif solusi untuk menjembatani dilemma tentang pengenaan biaya pencatatan pernikahan yang berlaku di masyarakat.

D. Signifikansi Penelitian

Penelitian ini memiliki manfaat teoretis dan manfaat praktis. Manfaat teoretis berkaitan dengan pengembangan studi tentang implementasi pelayanan publik yang dewasa ini menjadi paradigma pemerintahan di Indonesia, ditinjau dari aspek administrasi kebijakan, hukum, politik dan sosial. Sedangkan manfaat praktis berkaitan dengan kegunaan hasil penelitian dapat dijadikan bahan kajian dan referensi dalam mengawal proses pelayanan publik utamanya yang terkait dengan tarif layanan di Kantor Urusan Agama (KUA) dalam rangka pencegahan tindak korupsi.

E. Kerangka Teori

1. Persepsi

Menurut Rangkuti, persepsi yaitu suatu proses psikologis dimana individu melakukan tindakan memilih, mengorganisasikan serta mengartikan stimulus yang diterimanya dari melalui inderanya menjadi suatu makna. Dalam melakukan proses ini, ada beberapa faktor yang dapat dikelompokkan menjadi dua, yakni faktor personal

dan faktor struktural. Termasuk dalam faktor personal antara lain yaitu proses belajar, motif, dan kebutuhan. Sedemikian yang termasuk dalam faktor struktural yaitu lingkungan dan nilai sosial dalam masyarakat.¹

Selain itu, persepsi juga sangat erat kaitannya dengan dengan bagaimana cara mendapatkan pengetahuan khusus tentang kejadian pada waktu tertentu. Maka persepsi dapat dapat terjadi kapan saja ketika rangsangan atau stimulus dari luar dirinya menggerakkan indra. Singkatnya, persepsi adalah hasil olahan atas informasi atau stimulus yang diperoleh melalui indra individu dari keadaan di sekitarnya yang dipengaruhi faktor internal individu sendiri dan menjadi pandangan tau gambaran individu tersebut terhadap sesuatu.²

Maka, persepsi masyarakat terhadap kinerja berarti pandangan atau gambaran masyarakat (dalam hal ini masyarakat Kabupataen Kudus) yang dihasilkan dari penangkapan indera mereka atau pengalaman mereka secara langsung terkait kinerja pelayanan yang diberikan

¹ Rangkuti, Fredy, *Measuring Customer Satisfaction : Gaining Customer Relationship Strategy*, Jakarta : PT. Gramedia Pustaka Utama, 2002.

² *Ibid.*

oleh KUA atau petugasnya dalam pencatatan nikah serta biaya yang dibayarkan untuk pencatatan pengurusan (pencatatan) nikah tersebut, yang kemudian diproses dalam diri mereka dengan dipengaruhi oleh faktor internal dalam diri mereka.

2. Kinerja dan Layanan Publik

Kinerja adalah penentuan secara periodik efektivitas operasional organisasi, bagian organisasi dan karyawannya berdasarkan sasaran, standar dan kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya (Srimindarti, 2006). Dalam konteks penelitian ini, kinerja Kantor Urusan Agama (KUA) itu sesungguhnya tercermin pada pelayanan publik yang diberikannya kepada masyarakat.

Pelayanan publik (*publik services*) oleh birokrasi publik merupakan salah satu perwujudan dari fungsi aparatur negara sebagai abdi masyarakat di samping sebagai abdi negara. Pelayanan publik dimaksudkan untuk mensejahterakan masyarakat (warga negara) dari suatu negara kesejahteraan (*welfare state*). Pelayanan umum oleh Lembaga Administrasi Negara (1998) diartikan sebagai segala bentuk kegiatan pelayanan umum yang

dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di Pusat, di Daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara/Daerah dalam bentuk barang atau jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam Keputusan Menpan No. KEP/25/M.PAN/2009 yang dimaksud pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan publik yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan, maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan perundang-undangan. Menurut Pedoman Sistem Pelayanan Terpadu Mahkamah Agung (2004) pelayanan KUA adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh KUA sebagai upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat pencari keadilan, maupun sebagai pelaksana ketentuan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan Keputusan MEN. PAN NO: 63/KEP/M.PAN/7/2003 terdapat 14 unsur yang relevan, valid antara lain: Prosedur pelayanan, yaitu kemudahan tahapan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dilihat dari sisi kesederhanaan alur pelayanan; (1) Persyaratan pelayanan, (2) Kejelasan petugas

pelayanan, (3) Kedisiplinan petugas pelayanan, (4) Tanggung jawab petugas pelayanan, (5)Kemampuan petugas pelayanan, (6) Kecepatan pelayanan, (7) Keadilan mendapatkan pelayanan, (8) Kesopanan dan keramahan petugas, (9) Kewajaran biaya pelayanan, (10) Kepastian biaya pelayanan, (11) Kepastian jadwal pelayanan, (12) Tanggung jawab petugas pelayanan, (13) Kenyamanan lingkungan dan (14) Keamanan pelayanan, yaitu terjaminnya tingkat keamanan lingkungan unit penyelenggara pelayanan ataupun sarana yang digunakan, sehingga masyarakat merasa tenang untuk mendapatkan pelayanan terhadap resiko-resiko yang diakibatkan dan pelaksanaan pelayanan. Ke empat belas unsur pelayanan diatas, dijadikan dasar untuk mengukur tingkat kinerja pelayanan publik melalui indek kepuasan masyarakat. Pengukuran indek kepuasan masyarakat diperlukan untuk mengetahui perkembangan kinerja pelayanan publik. Dengan harapan dapat terjadi hubungan timbal balik antara masyarakat dengan lembaga penyelenggara pelayanan dalam hal ini KUA.

3. Pencatatan Perkawinan

Pencacatan perkawinan merupakan suatu proses administrasi yang diatur sedemikian rupa menurut ketentuan perundang-undangan dalam rangka member kepastian hukum atas peristiwa perkawinan yang telah dilaksanakan pasangan suami istri. Terhadap perkawinan yang tidak dicatatkan, maka perempuan yang sebenarnya telah menikah dengan seorang laki-laki tidak memiliki kekuatan hukum dalam hak status pengasuhan anak, hak waris, dan hak-hak lainnya sebagai istri yang sah.

Undang-undang No I tahun 1974 Tentang Perkawinan Pasal 2 Ayat 2 menyatakan: *"Tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku."* Pelaksanaan dari pencatatan ini diatur menurut PP Nomor 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan UU Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan, yaitu pada Bab II 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."

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."

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."

Selanjutnya, PP Nomor 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan UU Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan dalam Pasal 6; Ayat 1 dan ayat 2 menjelaskan:

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."

Ayat 2:

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

1. *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;*
2. *Keterangan mengenai nama, agama/kepercayaan, pekerjaan, dan tempat tinggal orang tua calon mempelai;*
3. *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;*
4. *Izin Pengadilan sebagai dimaksud pasal 14 Undang-undang; dalam hal calon mempelai adalah seorang suami yang masih mempunyai isteri;*
5. *Dispensasi Pengadilan/Pejabat sebagai dimaksud Pasal 7 ayat (2) Undang-undang;*
6. *Izin kematian isteri atau suami yang terdahulu atau dalam hal perceraian surat keterangan perceraian, bagi perkawinan untuk kedua kalinya atau lebih;*
7. *Izin tertulis dari Pejabat yang ditunjuk oleh Menteri HANKAM/PANGAB, apabila salah satu calon mempelai atau keduanya anggota Angkatan Bersenjata;*
8. *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.

Nikah yang sah menurut undang-undang adalah nikah yang telah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dan dicatat oleh Pegawai Pencatat Nikah (PPN). Adapun pencatatan ini dilakukan jika semua ketentuan yang diatur dalam Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 telah dipenuhi oleh para pihak terkait.

Pencatatan pernikahan memiliki beberapa manfaat, yakni: (1) untuk memperoleh keabsahan status perkawinan di mata hukum positif; (2) untuk menjamin hak-hak yang timbul sebagai akibat dari perkawinan yang sah baik untuk suami, istri maupun anak; (3) untuk memudahkan urusan perbuatan hukum lain yang membutuhkan dokumen akta nikah; (4) 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.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Objek penelitian adalah pelayanan dan biaya pencatatan nikah di Kantor Urusan Agama (KUA). Sedangkan masyarakat yang menggunakan layanan KUA merupakan subyek yang dianalisis.

Penelitian ini merupakan penelitian lapangan yang menggunakan pendekatan kualitatif dan kuantitatif. Pendekatan kualitatif dipergunakan untuk menjawab pertanyaan penelitian yang bermaksud mencari gambaran persepsi masyarakat terhadap biaya pencatatan nikah di KUA. Sedangkan pendekatan kuantitatif dipergunakan untuk menjelaskan kinerja pelayanan KUA. Jadi paradigma yang menyertai pendekatan ini adalah paradigma mix (gabungan) konstruktivis yang terstruktur (berpola). Pendekatan ini dinilai mampu mengungkap proses, motivasi dan tipologi pelayanan publik yang tengah berlangsung dan tidak dapat diungkap hanya dengan penelitian kuantitatif yang mencari hubungan antara variabel-variabel penelitian.

Indikator yang dijadikan ukuran kinerja pelayanan publik adalah sejauhmana persepsi masyarakat terhadap

pelaksanaan pelayanan publik KUA yang terdiri dari 14 indikator, yaitu:

- 1) Prosedur pelayanan, yaitu kemudahan tahapan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dilihat dari sisi kesederhanaan alur pelayanan;
- 2) Persyaratan pelayanan, yaitu persyaratan teknis dan administratif yang diperlukan untuk mendapatkan pelayanan sesuai dengan jenis pelayanannya;
- 3) Kejelasan petugas pelayanan, yaitu keberadaan dan kepastian petugas yang memberikan pelayanan;
- 4) Kedisiplinan petugas pelayanan, yaitu kesungguhan petugas dalam memberikan pelayanan terutama terhadap konsistensi waktu kerja sesuai ketentuan yang berlaku;
- 5) Tanggung jawab petugas pelayanan, yaitu kejelasan wewenang dan tanggung jawab petugas dalam penyelenggaraan dan penyelesaian pelayanan;
- 6) Kemampuan petugas pelayanan, yaitu tingkat keahlian dan keterampilan yang dimiliki petugas dalam memberikan penyelesaian pelayanan kepada masyarakat;

- 7) Kecepatan pelayanan, yaitu target waktu pelayanan dapat diselesaikan dalam waktu yang telah ditentukan oleh unit penyelenggara pelayanan;
- 8) Keadaan mendapatkan pelayanan, yaitu pelaksanaan pelayanan dengan tidak membedakan golongan atau status masyarakat yang dilayani;
- 9) Kesopanan dan keramahan petugas, yaitu sikap dan perilaku petugas dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat sopan dan ramah serta saling menghargai dan menghormati;
- 10) Kewajaran biaya pelayanan, yaitu keterjangkauan masyarakat terhadap besarnya biaya yang ditetapkan oleh unit pelayanan;
- 11) Kepastian biaya pelayanan, yaitu kesesuaian antara biaya yang dibayarkan dengan biaya yang telah ditetapkan;
- 12) Kepastian jadwal pelayanan, yaitu pelaksanaan waktu pelayanan sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan;
- 13) Kenyamanan lingkungan, yaitu kondisi sarana dan prasarana pelayanan yang bersih, rapi, dan teratur

sehingga dapat memberikan rasa nyaman kepada pemberi dan penerima pelayanan;

- 14) Keamanan pelayanan, yaitu terjaminnya tingkat keamanan lingkungan unit penyelenggara pelayanan ataupun sarana yang digunakan, sehingga masyarakat merasa tenang untuk mendapatkan pelayanan terhadap resiko-resiko yang diakibatkan dan pelaksanaan pelayanan.

2. Lokus, Populasi, dan sampel Penelitian

Lokasi penelitian ini yaitu KUA di wilayah Kabupaten Kudus yang juga sekaligus menjadi populasi penelitian. Populasi merupakan kumpulan individu atau objek penelitian yang memiliki kualitas-kualitas atau ciri-ciri yang telah ditetapkan. Populasi dapat dipahami sebagai kelompok individu atau objek pengamatan yang minimal memiliki persamaan karakteristik (Cooper and Emory, 1995) Populasi dalam penelitian adalah seluruh pengguna pelayanan di KUA di Kabupaten Kudus.

Sampel merupakan bagian dari populasi yang memiliki karakteristik yang relatif sama dan

dianggap bisa mewakili populasi. Sampel penelitian dalam penelitian ini yaitu masyarakat pengguna layanan di KUA Kecamatan Kudus (Kota), KUA Kecamatan Jekulo, dan KUA Kecamatan Dawe. Adapun teknik pengambilan sampelnya menggunakan teknik *purposive sampling* dan *quota sampling* dimana setiap KUA diambil masing-masing 20 responden, jadi total untuk masyarakat pengguna layanan KUA sebanyak 60 orang.

3. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan oleh peneliti secara langsung atau sebagai instrumen pertama dalam mengumpulkan dan menginterpretasikan data. Data yang diperoleh meliputi data primer dan data sekunder. Data primer adalah data informasi berasal dari informan, sedangkan data sekunder adalah data yang berupa dokumen baik dari instansi yang bersangkutan maupun kepustakaan, menghimpun dan mencatat dokumen resmi khususnya yang berkaitan perencanaan kebijakan KUA.

Untuk lebih jelasnya, teknik yang digunakan antara lain ; (1) wawancara mendalam (*indepth interview*) yang diharapkan mampu menjelaskan pendapat, keyakinan, serta sikap para informan terhadap kondisi atau keadaan yang dialami, (2) observasi sebagai upaya untuk menunjang pemahaman penelitian mengenai kondisi lapangan serta mengungkapkan keadaan atau kejadian-kejadian yang dijelaskan atau terletak dari hasil wawancara dengan informan, (3) metode kuesioner, dan (4) studi dokumentasi dengan melakukan penelusuran dan identifikasi untuk melengkapi dan mempertajam data dari wawancara dan observasi. Studi dokumen dimaksudkan untuk memperoleh informasi yang berkaitan dengan kebijakan pelayanan KUA, dengan demikian dari studi dokumen akan diperoleh gambaran jelas mengenai isi dan substansi kebijakan pelayanan publik. Dokumentasi tersebut berasal dari literatur catatan-catatan, dokumen dokumen atau bentuk tulisan lainnya yang memiliki hubungan serta

maupun meminjam data yang dibutuhkan dalam penelitian.

4. Teknik Analisis Data

Analisis data dilakukan untuk menjawab permasalahan penelitian digunakan analisis *deskriptif* terhadap data-data yang berasal dari hasil wawancara, penyebaran kuesioner serta hasil pengamatan (observasi). Kemudian demi keabsahan data yang telah didapatkan tersebut maka dilakukan pemeriksaan keabsahan atau verifikasi, dengan kriteria yang digunakan untuk kriteria verifikasi adalah kriteria kredibilitas dengan teknik yang benar.

Sedangkan proses pengolahan data dilakukan dengan cara :

1. Melakukan observasi seluruh data yang tersedia dari berbagai sumber, yaitu dari hasil penelitian, dan studi-studi pustaka yang berkenaan dengan masalah pelayanan publik.
2. Mengidentifikasi masalah, kompleksitas pelayanan publik dan implikasi yang berkembang kemudian mencocokkannya dengan kebenaran materiil.

Menjabarkan temuan-temuan penelitian dalam bentuk analisis konsepsional dan teoretis

3. Menginterpretasikan gejala dan temuan penelitian berdasarkan temuan, pengetahuan dan pengalaman. Kemudian, dalam melakukan analisa, terdapat 3 (tiga) alur kegiatan yang dilakukan secara bersamaan dan menjadi suatu siklus disertai interaksi antara alur yang satu dengan alur yang lainnya, antara lain :
 - a) Reduksi data, yaitu proses pemilihan, perumusan atau perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakkan dan transformasi data kasar yang muncul dari catatan-catatan tertulis di lapangan, di mana proses ini berlangsung secara terus menerus selama penelitian berlangsung.
 - b) Penyajian data, merupakan sekumpulan informasi yang telah tersusun secara terpadu dan mudah dipahami yang memberi kemungkinan dilakukannya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Penyajian data ini menuntut seorang penelitian untuk mampu

mentransformasikan data kasar menjadi bentuk tulisan.

- c) Verifikasi atau penarikan kesimpulan merupakan sebagian dari seluruh konfigurasi kegiatan penelitian yang utuh dan dapat dilakukan selama penelitian berlangsung verifikasi ini mungkin sesingkatnya. Pemikiran kembali yang melintas dalam pikiran peneliti selama ini menulis dan meninjau ulang catatan-catatan lapangan, atau mungkin lebih seksama dan memakan waktu serta tenaga yang lebih besar (Miles dan Huberman, 1992: 16- 20).

G. Design Penelitian

Guna mendapat gambaran utuh tentang pelaksanaan penelitian, maka disusunlah desain penelitian sebagai berikut:

- 1) Menyusun rencana dan kerangka sementara mengenai pokok-pokok permasalahan penelitian yang diteliti.
- 2) Mengumpulkan bahan-bahan mengenai berbagai tulisan, literatur, dokumen dan sumber-sumber

yang berkaitan dengan tema permasalahan penelitian tersebut.

- 3) Memetakan situasi problematik dan kondisi yang terjadi di lapangan.
- 4) Menyusun instrumen penelitian
- 5) Memilih informan yang ada untuk dijadikan sebagai unit analisis atau subjek penelitian lalu melakukan wawancara yang mendalam dan menyebarkan kuesioner penelitian
- 6) Menganalisa data lapangan dan dari dokumen resmi, literatur, laporan, surat keputusan
- 7) Melakukan tabulasi dan analisis data
- 8) Melakukan interpretasi data
- 9) Menyusun laporan penelitian

H. Sistematika Penulisan Laporan

Penulisan laporan penelitian ini dibagi ke dalam lima bab, dan tiap babnya dibagi pula ke dalam beberapa sub-bab, yaitu: *Bab-1*; merupakan bab pendahuluan yang berisi tentang latar belakang penelitian, rumusan masalah penelitian, tujuan dan signifikansi penelitian, kerangka teori, tinjauan pustaka, metode penelitian dan sistematika

penulisan; *Bab-2*; menguraikan tentang pencatatan nikah dengan sub bab meliputi dasar hukum pencatatan nikah, persyaratan dokumen yang diperlukan untuk pengurusan pernikahan dan pencatatannya di KUA, Pegawai Pencatat Nikah (PPN) dan tugas-tugasnya, dan biaya pencatatan nikah; *Bab-3*; menguraikan profile KUA yang menjadi sample dan subyek ari penelitian ini serta peran PPN dan biaya pencatatan nikah di KUA Kabupaten Kudus; *Bab-4*, menguraikan persepsi masyarakat terhadap kinerja KUA Kabupaten Kudus dan biaya pencatatan nikah serta tinjauan hukum positif terhadap pengenaan biaya (pencatatan) nikah di KUA Kabupaten Kudus; dan *Bab-5*; berisi kesimpulan dari keseluruhan hasil penelitian dan rekomendasi.

---oo0oo--

BAB II

PENCATATAN NIKAH

A. Dasar hukum pencatatan nikah

Setiap peristiwa pernikahan yang dilaksanakan oleh warga negara Indonesia, maka harus dicatat oleh lembaga dan petugas yang diberi otoritas oleh negara melalui aturan perundang-undangan yang ada.

Bahkan kalau ditelusuri secara historis, jauh sebelum Indonesia ada, yakni semasa pemerintahan Hindia Belanda, pencatatan nikah sesungguhnya sudah dilakukan. Hal ini didasarkan dan diatur oleh Huwelijksordonnantie S. 1929 No. 348 jo. S 1931 No. 467 dan Vorstenlandsche Huwelijksordonnantie S. 1933 No. 98. Maka pada masa itu sudah dikenal adanya buku register nikah di KUA.¹

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1946 tentang Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk menyebutkan:

“Nikah yang dilakukan menurut agama Islam, selanjutnya disebut nikah, diawasi oleh Pegawai Pencatat

¹ Ternyata dari bukti-bukti yang ditemukan saat ini, buku register nikah yang ada di KUA Jawa Tengah dan Jawa Timur memakai tulisan dengan huruf Jawa, sedangkan untuk KUA di wilayah Sumatra menggunakan huruf Arab Melayu.

*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”.*²

Selain itu, UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan pasal 2 ayat 2 menyatakan bahwa: *”Tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.”*³ Pelaksanaan dari pencatatan ini diatur menurut PP Nomor 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan UU Nomor 1 Tahun 1974, yaitu pada bab II 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.”*⁴

Ayat 2:

”Pencatatan Perkawinan dari mereka yang melangsungkan perkawinannya menurut agamanya dan kepercayaan itu selain agama Islam

² Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1946 Tentang Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk.

³ Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan.

⁴ Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan UU No. 1 Tahun 1974.

dilakukan oleh Pegawai Pencatat Perkawinan pada Kantor Catatan Sipil sebagaimana dimaksud dalam berbagai perundang-undangan mengenai pencatatan perkawinan."

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."

Selanjutnya, PP Nomor 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan UU Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan dalam Pasal 6; Ayat 1 dan ayat 2 menjelaskan:

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."

Ayat 2:

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

1. *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;*
2. *Keterangan mengenai nama, agama/kepercayaan, pekerjaan, dan tempat tinggal orang tua calon mempelai;*
3. *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;*
4. *Izin Pengadilan sebagai dimaksud pasal 14 Undang-undang; dalam hal calon mempelai adalah seorang suami yang masih mempunyai isteri;*
5. *Dispensasi Pengadilan/Pejabat sebagai dimaksud Pasal 7 ayat (2) Undang-undang;*
6. *Izin kematian isteri atau suami yang terdahulu atau dalam hal perceraian surat keterangan perceraian, bagi perkawinan untuk kedua kalinya atau lebih;*
7. *Izin tertulis dari Pejabat yang ditunjuk oleh Menteri HANKAM/PANGAB, apabila salah satu calon mempelai atau keduanya anggota Angkatan Bersenjata;*
8. *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”.*⁵

Tata cara pencatatan nikah selanjutnya diatur oleh Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 tentang Pencatatan Nikah. Pasal 26 ayat 1 Peraturan Menteri Agama ini menyebutkan: “PPN mencatat peristiwa nikah dalam akta nikah”. Dan menurut pasal 2 ayat 1 dari Peraturan Menteri Agama ini, yang dimaksud dengan PPN yaitu Pegawai Pencatat Nikah yang merupakan pejabat yang melakukan pemeriksaan persyaratan, pengawasan dan pencatatan peristiwa nikah/rujuk, pendaftaran cerai talak, cerai gugat, dan melakukan bimbingan perkawinan.

B. Persyaratan dokumen yang diperlukan untuk pengurusan pernikahan dan pencatatannya di KUA

Sebagaimana diuraikan sebelumnya, bahwa ada berbagai persyaratan dokumen yang harus dilengkapi oleh calon pasangan yang hendak melangsungkan pernikahan

⁵ Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan UU Nomor 1 Tahun 1974.

dan mencatatkannya di KUA sebagaimana diatur dalam pasal 6 ayat 1 dan 2 Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan UU Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan serta Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 Tentang Pencatatan Nikah. Secara rinci, dokumen-dokumen tersebut meliputi:

1. Fotokopi Kartu Tanda Penduduk (KTP) calon pengantin (@ minimal 4 lembar).
2. Fotokopi Kartu Keluarga (KK) calon pengantin (@ minimal 3 lembar).
3. Pas photo berwarna calon pengantin dengan ukuran 2×3 (@ 5 lembar) & ukuran 3×4 (@ 8 lembar).
4. Surat pengantar dari RT setempat.
5. Surat Pernyataan Belum Pernah Menikah atau Surat Pernyataan masih Perjaka/Perawan, bermaterai Rp. 6.000,- (biasanya RT setempat menyediakan, jika tidak ada bisa dibuat sendiri).
6. N1, N2 dan N4 dari desa/kelurahan.
7. Surat izin orangtua (N5).
8. N6 dari desa/kelurahan (bagi janda/duda cerai mati).
9. Akta Cerai dari Pengadilan Agama (bagi janda/duda cerai hidup).

10. Fotokopi akte kelahiran atau ijazah terakhir (sebagai dasar verifikasi data pribadi, yang akan dimasukkan dalam daftar pemeriksaan atau yang biasa disebut NB dan akan digunakan sebagai dasar dalam penulisan dalam buku nikah).⁶

Adapun prosesnya, berdasarkan wawancara dengan beberapa pihak KUA⁷, dapat diterangkan sebagai berikut:

Untuk Calon Pengantin Laki-laki (CPL)

1. CPL yang hendak menikah dalam kurun waktu kurang dari 10 (sepuluh) hari kerja datang ke Ketua RT setempat guna meminta surat pengantar hendak menikah untuk ke kantor desa/kelurahan, sekaligus minta blangko formulir pernyataan masih Perjaka/Perawan (jika tidak ada, surat pernyataan ini bisa dibuat sendiri), dengan membawa :
 - a) Fotokopi Kartu Keluarga (KK).

⁶ Keputusan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 477 Tahun 2004 Tentang Pencatatan Nikah; Wawancara dengan M. Zaenuri, S.HI., Jekulo, Senin tanggal 25 Agustus 2014.

⁷ H.M. Mahalli, S.HI, *Wawancara*, Dawe, Selasa tanggal 19 Agustus 2014; Muhtashor, S.HI., *Wawancara*, Mejobo, Rabu tanggal 20 Agustus 2014; M. Zaenuri, S.HI., *Wawancara*, Jekulo, Senin tanggal 25 Agustus 2014.

- b) Fotocopy KTP (2 lembar)
 - c) Materai 6.000 (1 lembar)
2. Pemeriksaan kesehatan ke Puskesmas dan imunisasi (TT1, TT2, dll).
 3. Ke kantor desa/kelurahan untuk membuat surat-surat yang diperlukan - N1, N2, N4, N6 (untuk duda cerai mati) & surat pengantar untuk KUA, dengan membawa :
 - a) Fotocopy Kartu Keluarga (CPP 2 lembar & CPW 1 lembar).
 - b) Fotocopy KTP (CPP 2 lembar & CPW 1 lembar)Semua surat-surat yang sudah diperoleh dari kelurahan tersebut hendaknya di fotokopi rangkap dua.
 4. Berkas-berkas surat pengantar dari desa/kelurahan dibawa ke KUA setempat.
 5. Bila pernikahan dilakukan di luar wilayah kerja KUA dimana CPL tinggal, maka CPL harus membawa seluruh berkas yang sudah disahkan di desa/kelurahan tersebut di atas ke KUA setempat untuk membuat/meminta Surat Keterangan Rekomendasi Nikah ke keluar daerah, atau yang biasa disebut Surat Keterangan Numpang Nikah.

Untuk Calon Pengantin Perempuan (CPP)

1. CPP yang hendak menikah dalam kurun waktu kurang dari 10 (sepuluh) hari kerja datang ke Ketua RT setempat guna meminta surat pengantar hendak menikah untuk dibawa ke kantor desa/kelurahan, sekaligus minta blangko formulir pernyataan masih Perjaka/Perawan (jika tidak ada surat pernyataan ini bisa dibuat sendiri), dengan membawa :
 - a) Fotokopi Kartu Keluarga (KK)
 - b) Fotokopi KTP (2 lembar)
 - c) Materai 6.000
2. Pemeriksaan kesehatan ke Puskesmas dan imunisasi (TT1, TT2, dll).
3. Ke kantor desa/kelurahan untuk membuat surat-surat yang diperlukan - N1, N2, N4, N6 (untuk duda cerai mati) & surat pengantar untuk KUA + N5 (Surat Persetujuan Orang Tua), dengan membawa:
 - a) Fotocopy Kartu Keluarga (CPW 2 lembar & CPP 1 lembar).
 - b) Fotocopy KTP (CPW 2 lembar & CPP 1 lembar)

Semua surat yang diperoleh dari desa/kelurahan agar difotokopi rangkap dua.

4. Berkas-berkas surat pengantar dari desa/kelurahan selanjutnya dibawa ke KUA setempat.
5. Kedua calon pengantin mendaftarkan di Kantor Urusan Agama (KUA) pada tempat pendaftaran:
 - a) Tempat Pendaftaran dijabat oleh seorang pegawai yang merangkap sebagai Bendahara dengan tugas menerima pendaftaran dan menerima persyaratan pernikahan untuk diverifikasi oleh Penghulu.
 - b) Penghulu memverifikasi seluruh administrasi persyaratan nikah.
 - c) Penghulu mengadakan penataran Pola 5 Jam terhadap Calon memanfaatkan waktu 10 (sepuluh) hari kerja).
 - d) Kepala KUA melakukan penjadwalan dan menunjuk penghulu sebagai pelaksana.
 - e) Persyaratan yang telah dilengkapi model NB dimasukkan pada Buku Kendali.
 - f) Pelaksanaan nikah oleh penghulu.
 - g) Penulisan Register oleh Staf atau Penghulu.
 - h) Penulisan Kutipan Akta Nikah oleh penghulu.

i) Ekspedisi Surat Nikah oleh staf.

j.) Arsip oleh staf.⁸

Adapun prosedur standar pelayanan untuk dapat pencatatan pernikahan dapat digambarkan seperti dalam gambar alur SOP berikut:

Gambar 1: SOP Proses Pengurusan Pencatatan Nikah



Sumber: SOP Nikah oleh Kementerian Agama RI

⁸ Keputusan Menteri Agama RI Nomor 477 tahun 2004 Tentang Pencatatan Nikah.

C. Pegawai Pencatat Nikah (PPN) dan tugas-tugasnya

Menurut Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 tentang Pencatatan Nikah, ada beberapa petugas atau pejabat yang memiliki tugas dan wewenang terkait dengan pencatatan nikah. Mereka adalah Petugas Pencatat Nikah (PPN), Penghulu, dan Pembantu PPN.

Pasal 2 ayat 1 Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 di atas, menyatakan:

“Pegawai Pencatat Nikah yang selanjutnya disebut PPN adalah pejabat yang melakukan pemeriksaan persyaratan, pengawasan dan pencatatan peristiwa nikah/rujuk, pendaftaran cerai talak, cerai gugat, dan melakukan bimbingan perkawinan”.

Sedangkan ayat 2 menyebutkan: “ PPN dijabat oleh Kepala KUA.”

Adapun tugas dari kepala KUA adalah sebagaimana diatur dalam ayat 3 yang menyebutkan:

“Kepala KUA sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menandatangani akta nikah, akta rujuk, buku nikah (kutipan akta nikah) dan/atau kutipan akta rujuk.”

PPN dapat mewakilkan tugasnya kepada Penghulu atau Pembantu PPN. Pasal 3 menyebutkan :

“PPN sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat (1) dalam melaksanakan tugasnya dapat diwakili oleh Penghulu atau Pembantu PPN”.

Sedangkan pasal 4 menyebutkan:

“Pelaksanaan tugas Penghulu dan Pembantu PPN sebagaimana diatur dalam Pasal 3 ayat (1) dilaksanakan atas mandat yang diberikan oleh PPN.”

Selain itu pasal 18 ayat 3, Peraturan Menteri Agama No. 12 Tahun 2007 menyebutkan: *“Untuk melaksanakan pernikahan wali nasab dapat mewakilkan kepada PPN, Penghulu, Pembantu PPN atau orang lain yang memenuhi syarat.”*

Tugas lainnya menurut Pasal 19 ayat 3, *“PPN, Penghulu, dan/atau Pembantu PPN dapat diterima sebagai saksi.”*

Pasal 26: *“PPN mencatat peristiwa nikah dalam akta nikah.”*

D. Biaya Pencatatan Nikah

Pencatatan nikah yang dimohonkan oleh pasangan pengantin ke KUA dikenakan biaya yang diatur oleh negara. Besaran biaya tersebut dalam sejarahnya mengalami berbagai perubahan.

Pada masa Hindia Belanda, pencatatan nikah dan juga biayanya telah diatur melalui *Huwelijksordonnantie* S. 1929 No. 348 Jo. S. 1931 No. 467, *Vorstenlandsche Huwelijksordonnantie* S. 1933 No. 98 dan *Huwelijksordonnantie Buitengewesten* S. 1932 No. 482.

Bahkan pegawai pencatat nikah di KUA pada masa itu memperoleh gajinya dari bayaran atau biaya yang dikeluarkan masyarakat yang mencatatkan pernikahannya melalui pegawai kantor itu. Dengan demikian, biaya pencatatan nikah (dan termasuk juga pencatatan talak dan rujuk) menjadi milik dari pegawai KUA. Artinya Semakin banyak yang mencatatkan nikah, talak atau rujuk di sebuah KUA, maka semakin besar pula pendapatan pegawai pencatat nikah di KUA tersebut.

Dengan berdirinya Indonesia melalui Proklamasi kemerdekaan pada tanggal 17 Agustus 1945 yang diikuti

dengan peralihan dalam berbagai hal termasuk peraturan perundang-undangan. Dalam konteks ini, maka lahirlah Undang-Undang Nomor 22 tahun 1946 tentang Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk menggantikan aturan lama, yakni *Huwelijksordonnantie S. 1929 No. 348 Jo. S. 1931 No. 467, Vorstenlandsche Huwelijksordonnantie S. 1933 No. 98*. Di dalam konsiderannya (pada poin 1) Undang-Undang Nomor 22 tahun 1946 ini disebutkan:

*“bahwa peraturan pencatatan nikah, talak dan rujuk seperti yang diatur di dalam Huwelijksordonnantie S.1929 No. 348 jo. S. 1931 No. 467. Vorstenlandsche Huwelijksordonnantie S. 1933 No. 98 dan Huwelijksordonnantie Buitengewesten S. 1932 No. 482 tidak sesuai lagi dengan keadaan masa sekarang, sehingga perlu diadakan peraturan baru yang sempurna dan memenuhi syarat keadilan sosial”.*⁹

Undang-undang ini juga menyebutkan bahwa dengan persetujuan Badan Pekerja Komite Nasional memutuskan mencabut (berlakunya) *Huwelijksordonnantie S. 1929 No. 348 jo. S 1931 No. 467 dan Vorstenlandsche Huwelijksordonnantie S. 1933 No. 98*. Maka secara *de*

⁹ Undang-Undang Nomor 22 tahun 1946 tentang Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk.

jure tamatlah aturan pembayaran biaya nikah kepada pegawai atau petugas KUA yang sekaligus menjadi miliknya dan digantikan dengan pengaturan pembayaran biaya nikah ke negara, dimana pegawai KUA kemudian digaji oleh negara.¹⁰

Pasal 1, ayat 4 undang-undang ini menyebutkan bahwa:

“Seorang yang nikah, menjatuhkan talak atau merujuk, diwajibkan membayar biaya pencatatan yang banyaknya ditetapkan oleh Menteri Agama.

Dari mereka yang dapat menunjukkan surat keterangan tidak mampu dari kepala desanya (kelurahannya) tidak dipungut biaya.

Surat keterangan ini diberikan dengan percuma.

¹⁰ Dalam sejarahnya, implementasi undang-undang ini baru efektif pada tahun 1951 karena sempat terhambat selama masa revolusi fisik yaitu adanya perjuangan melawan Belanda yang hendak kembali menjajah Indonesia dengan cara membonceng tentara sekutu masuk ke Nusantara pasca kekalahan Jepang melawan tentara sekutu dalam perang Asia Timur Raya.

*Biaya pencatatan nikah, talak dan rujuk dimasukkan di dalam Kas Negeri menurut aturan yang ditetapkan oleh Menteri Agama”.*¹¹

Meskipun demikian, dengan tetap adanya kebolehan bagi petugas KUA untuk memberikan pelayanan pencatatan nikah di luar kantor KUA, biaya transport untuk petugas dibebankan kepada masyarakat. Ketentuan ini bahkan juga tetap berlaku ketika Undang-Undang Nomor 22 tahun 1946 tentang Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk digantikan oleh Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974 tentang Perkawinan.

Pada masa setelah itu, pernikahan di luar KUA tetap dibolehkan peraturan perundang-undangan yang ada. Buktinya, Peraturan Menteri Agama No. 11 Tahun 2007 dalam pasal 21 ayat 1 menyebutkan: “akad nikah dilakukan di Kantor Urusan Agama”. Sedangkan ayat 2 menyebutkan bahwa: “Atas permintaan kedua mempelai dan persetujuan petugas akad nikah boleh dilakukan di luar

¹¹ Undang-Undang Nomor 22 tahun 1946 tentang Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk.

KUA.”¹² Terhadap pencatatan nikahnya, Peraturan Menteri Agama mengatur besaran biaya yang dikenakan, yakni sebesar 30.000 (tiga puluh ribu rupiah). Sedangkan besarnya biaya transport untuk petugas KUA ditetapkan Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Propinsi dengan persetujuan gubernur.¹³ Di Jawa, masyarakat menyebut ongkos atau biaya transport petugas yang mencatat nikah di luar kantor KUA ini dengan istilah biaya *bedolan*.¹⁴ Maka, bisa saja besarnya biaya transport tersebut berbeda antara satu propinsi dengan propinsi lainnya.

Sejalan dengan semangat reformasi yang menyuarakan pemberantasan korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN), lahir lah UU No. 20 tahun 2011 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Dengan mengacu

¹² Peraturan Menteri Agama No. 11 Tahun 2007 tentang Pencatatan Nikah.

¹³ Keputusan Menteri Agama RI Nomor 477 Tahun 2004 Tentang Pencatatan Nikah.

¹⁴ “*Bedolan*” merupakan Bahasa Jawa dari akar kata “*bedol*” yang berarti “mencabut” seperti “bedol ketela” (mencabut ketela). Dalam konteks pencatatan nikah, *bedolan* berarti mencabut atau membawa pergi petugas pencatat nikah keluar dari kantornya untuk dibawa ke tempat pelaksanaan akad nikah di luar kantor KUA.

pada Pasal 23 ayat (4) UUD 1945 yang menyebutkan : "Hal keuangan negara selanjutnya diatur dalam undang-undang" dan juga amademen pasal 23A UUD 1945 yang menyebutkan: "Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa diatur dengan undang-undang", maka biaya *bedolan* ini banyak dipersoalan dan menjadi sorotan tajam, utamanya oleh Inspektoral Jendral Kementerian Agama sendiri sebab ia hanya berdasarkan SK gubernur dan peraturan menteri dan justru ditengarai banyak terjadi pungutan liar yang dikategorikan sebagai gratifikasi.

Selain itu, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) juga telah memiliki Peraturan Pemerintah (PP) yang memperjelasnya, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 1999 yang antara lain mengatur bahwa seluruh penerimaan negara bukan pajak (PNBP) harus disetor langsung secepatnya ke kas negara (pasal 2), dan seluruh penerimaan negara bukan pajak (PNBP) dikelola dalam sistem APBN (pasal 3). Selain itu juga telah lahir Peraturan Pemerintah Nomor 51 Tahun 2001 (yang kemudian direvisi dengan Peraturan Pemerintah Nomor 47

Tahun 2004) dimana didalamnya juga diatur tentang PNBP dari KUA yakni dari biaya pencatatan nikah.

Peraturan yang paling baru terkait dengan biaya pencatatan nikah adalah Peraturan Pemerintah Republik Indonesia 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 ini, pencatatan nikah di luar kantor KUA masih tetap dibolehkan. Tetapi masalah pembiayaannya diatur secara tegas. Memang untuk pencatatan nikahnya, baik pelaksanaan nikahnya di KUA maupun di luar KUA, sama-sama tidak dipungut biaya pencatatan nikah. Tetapi khusus untuk pelaksanaan nikah yang di luar KUA dikenakan biaya transportasi dan jasa profesi sebesar Rp. 600.000,- (enam ratus ribu rupiah) yang disebut sebagai penerimaan dari KUA kecamatan yang disetor ke kas negara dan dikelompokkan sebagai Pendapatan Negara Bukan Pajak (PNBP). Pengecualian terhadap pengenaan biaya tersebut

berlaku hanya untuk warga yang tidak mampu atau yang sedang terkena bencana.

Secara lengkap pasal 6 , ayat 1 sampai 4 Peraturan Pemerintah ini menyebutkan:

- “(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.”¹⁵*

¹⁵ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun

Sebagai tindak lanjut dari Peraturan Pemerintah ini, Sekretaris Jendral Kementerian Agama kemudian mengeluarkan Surat Edaran Nomor: SJ/DJ.II/HM.01/3327/2014 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 48/2014. Surat yang tertanggal 14 Juli 2014 ini berisi informasi biaya nikah atau rujuk di Kantor Urusan Agama pada hari dan jam kerja dikenakan tarif 0 (nol) rupiah. Sedangkan nikah diluar Kantor Urusan Agama dan atau diluar hari dan jam kerja dikenakan tarif Rp. 600.000 (enam ratus ribu rupiah). Bagi warga miskin atau yang sedang terkena bencana dikenakan tariff 0(nol) rupiah dengan melampirkan surat keterangan dari kepala desa. Pemberlakuan ketentuan tarif ini secara efektif untuk diseluruh KUA di Indonesia mulai tanggal 10 Juli 2014. Adapun petunjuk teknis pelaksanaan pengelolaan penerimaan KUA dari nikah dan rujuk yang disebut PNBPN ini belum ada dan masih akan diinformasikan kemudian.¹⁶

---oo0oo--

2004 Tentang Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Departemen Agama.

¹⁶ *Ibid.*

BAB III
PROFIL KUA DI KABUPATEN KUDUS
YANG MENJADI SAMPEL PENELITIAN
DAN

Wilayah Kabupaten Kudus terdiri dari 9 (sembilan) kecamatan yang masing-masing memiliki Kantor Urusan Agama (KUA) sendiri. Menurut data dari Kantor Wilayah Kementerian Agama Jawa Tengah¹, kesembilan KUA tersebut yaitu:

1. KUA Kecamatan Kota
2. KUA Kecamatan Jati
3. KUA Kecamatan Bae
4. KUA Kecamatan Dawe
5. KUA Kecamatan Kaliwungu
6. KUA Kecamatan Mejobo
7. KUA Kecamatan Jekulo
8. KUA Kecamatan Undaan
9. Kua Kecamatan Gebog.

¹ <http://kemenag.go.id/file/dokumen/KUAJatengok.pdf> diunduh pada tanggal 4 September 2014.

Dari 9 (sembilan) KUA tersebut, maka akan diuraikan profil 3 (tiga) KUA saja yang menjadi sampel dari penelitian, yakni KUA Kecamatan Dawe, KUA Kecamatan Mejobo dan KUA Kecamatan Jekulo.

A. KUA Kecamatan Dawe

1. Profile

Kantor Urusan Agama Kecamatan adalah unit kerja yang melaksanakan sebagian tugas pokok Kementerian Agama Kabupaten Kudus di bidang urusan agama Islam. Sebagai salah satu unit kerja di lingkungan Kantor Kementerian Agama unit kerja Kantor Wilayah Kementerian Agama Propinsi, KUA merupakan salah satu unit kerja Kantor Kementerian Agama Kabupaten Kudus berkedudukan di Kecamatan Dawe.

KUA Kecamatan Dawe terletak di wilayah Desa Cendon Kecamatan Dawe Kabupaten Kudus. Tepatnya di Jl. Lapangan Dawe. KUA Dawe resmi didirikan kira-kira pada tahun 1950 dengan menempati bangunan dengan panjang 12m, lebar 14m dan luas 168m². Kantor ini juga memiliki sebuah bangunan mushalla

dengan ukuran panjang 7m, lebar 5m, luas 35 m². Sehingga luas ukuran bangunn secara keseluruhan, panjang 28 m, lebar 25 m dan luas 600 m².²

Adapun batas wilayah KUA Kecamatan Dawe sebelah Utara dibatasi dengan Kecamatan Jepara, sebelah Timur dengan Kecamatan Gembong Pati, sebelah Selatan dengan Kecamatan Bae dan sebelah Barat Kabupaten Jepara dibatasi dengan Kecamatan Gebog. Jumlah Desa di wilayah Kecamatan Dawe ada 18 desa. Sedangkan jumlah penduduknya ada 103.071 jiwa yang terdiri dari 50.888 penduduk laki-laki dan 52.183 penduduk perempuan.³

Visi KUA Dawe yaitu “Terwujudnya masyarakat Dawe yang taat beragama, maju, sejahtera dan cerdas serta saling menghormati antar sesama pemeluk agama dalam kehidupan bermasyarakat”.

Sedangkan misinya yaitu: (1) Meningkatkan kualitas pelayanan kepenghuluan dan keluarga sakinah; (2) Meningkatkan tertib administrasi KUA; (3)

² *Buku Profil Kantor Urusan Agama Kecamatan Dawe*, tanpa tahun, h. 3.

³ *Ibid.*, h. 4.

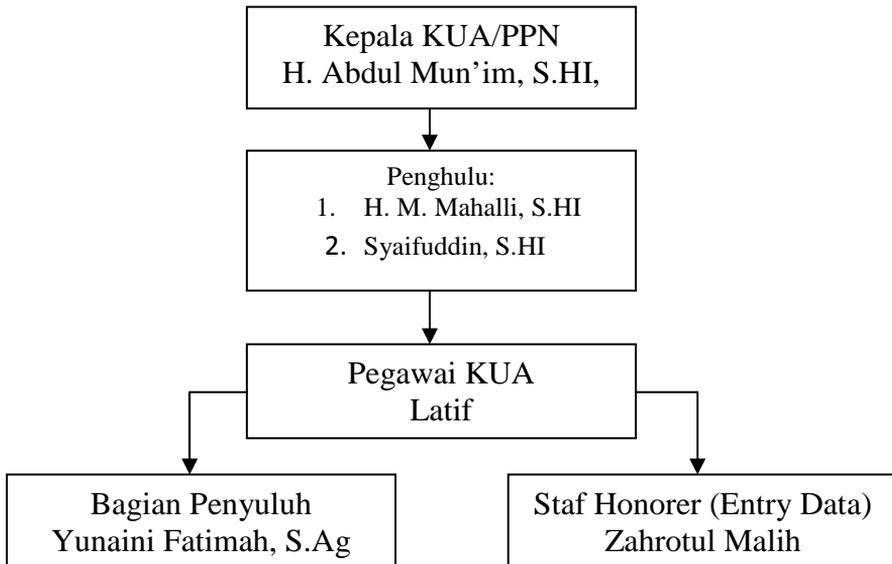
Meningkatkan sarana dan prasarana KUA; (4)
Meningkatkan pelayanan keagamaan; dan (5)
Meningkatkan kordinasi lintas sektoral.⁴

2. Organisasi

KUA Kecamatan Dawe dipimpin oleh seorang Kepala KUA yang juga sekaligus sebagai Petugas Pencatat Nikah (PPN). Posisi ini diduduki oleh H. Abdul Mun'im, S.HI. Dalam menjalankan tugasnya, Kepala KUA dibantu oleh penghulu, dimana KUA Kecamatan Dawe memiliki dua orang penghulu, masing-masing yaitu H.M. Mahalli, S.HI dan Syaifuddin, S.HI. Di bawah penghulu terdapat pegawai yaitu Latif, dan seorang penyuluh, yaitu Yunaini Fatimah, S.Ag. serta seorang staf honorer yang bertugas untuk mengentry data, yaitu Zahrotul Malih.⁵

⁴ *Ibid.*, h. 4.

⁵ *Ibid.*, h. 5-6.

Gambar 1: Struktur Organisasi KUA Kec. Dawe⁶

3. Data pernikahan tahun 2013 dan 2014

Selama tahun 2013 terdapat 1.052 pasangan yang menikah dan dicatat di KUA Dawe Kabupaten Kudus. Sedangkan pada tahun 2014, setidaknya sampai akhir bulan Juli 2014, terdapat 426 pasangan yang menikah

⁶ *Ibid.*,h.7.

dan dicatat melalui KUA ini. Adapun rincian lengkapnya sebagaimana tergambar pada tabel berikut:

Tabel 1:
Jumlah pasangan yang menikah tahun 2013 dan 2014
Di KUA Kecamatan Dawe

Tahun 2013	Tahun 2014	
1.052 Pasangan	Januari	19 Pasangan
	Februari	70 Pasangan
	Maret	54 Pasangan
	April	57 Pasangan
	Mei	111 Pasangan
	Juni	111 Pasangan
	Juli	4 Pasangan
	Jumlah	426 Pasangan

Sumber: Data dari penghulu KUA Kecamatan Dawe, (H. M. Mahalli, S.HI)⁷.

⁷ Wawancara dengan H.M. Mahalli, S.HI. tanggal 19 Agustus 2014.

Dari jumlah tersebut, perbandingan antara pernikahan yang dilaksanakan di KUA dan yang dilaksanakan di luar KUA (*bedolan*) yaitu 30% : 70%.

Gambar 2:



B. KUA Kecamatan Mejobo.

1. Profil

Kantor Urusan Agama merupakan salah satu unit terkecil dan paling bawah dalam struktur organisasi lembaga Kementerian Agama yang mempunyai wilayah kerja tingkat Kecamatan yang langsung memberikan layanan kepada masyarakat di wilayah kerjanya secara langsung. Oleh karenanya KUA menjadi ujung tombak

Kementerian Agama yang mempunyai peran utama dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat. Terkait dengan peran utama tersebut, KUA Mejobo mempunyai peran dan tanggung jawab yang tidak ringan, dalam arti memberikan pelayanan di bidang nikah (N) / rujuk (R), memberikan bimbingan pengawasan dan membina kehidupan beragama, berkeluarga, bermasyarakat, berbangsa serta bernegara di Wilayah Kecamatan Mejobo.

KUA Kecamatan Mejobo terletak pada ketinggian rata-rata 13,6 di atas permukaan laut, beriklim tropis dan memiliki temperatur sedang, dengan luas tanah 600 m dan luas bangunan 180 m. Adapun batas wilayah KUA sebelah Utara dibatasi dengan Kecamatan Jati, Bae dan Jekulo. Sebelah Timur dibatasi Kecamatan Jekulo, sebelah Selatan dibatasi Kecamatan Undaan dan sebelah Barat dibatasi Kecamatan Jati.⁸

Visi KUA Kecamatan Mejobo yaitu “Unggul dalam pelayanan dan bimbingan umat berdasarkan iman, taqwa dan akhlaqul karimah”. Sedangkan misinya yaitu: (1) Menciptakan pelayanan prima bidang nikah dan

⁸ *Buku profil KUA Kecamatan Mejobo*, tanpa tahun, h. 2.

rujuk; (2) Membina desa binaan keluarga sakinah; (3) Meningkatkan pelayanan teknis kemasjidan dan perwakafan; (4) Memasyarakatkan dan mengintensifkan ZIS dan IBASOS; (5) Mengefektifkan bimbingan ibadah haji; (6) Meningkatkan kegiatan lintas sektoral; (7) Mensukseskan program kemitraan Ummat dan produk Halal; (8) Menginventarisir data madrasah, pondok pesantren, ulama dan organisasi keagamaan; dan (9) Merealisasikan kegiatan hisab dan rukyah serta penentuan arah kiblat.⁹

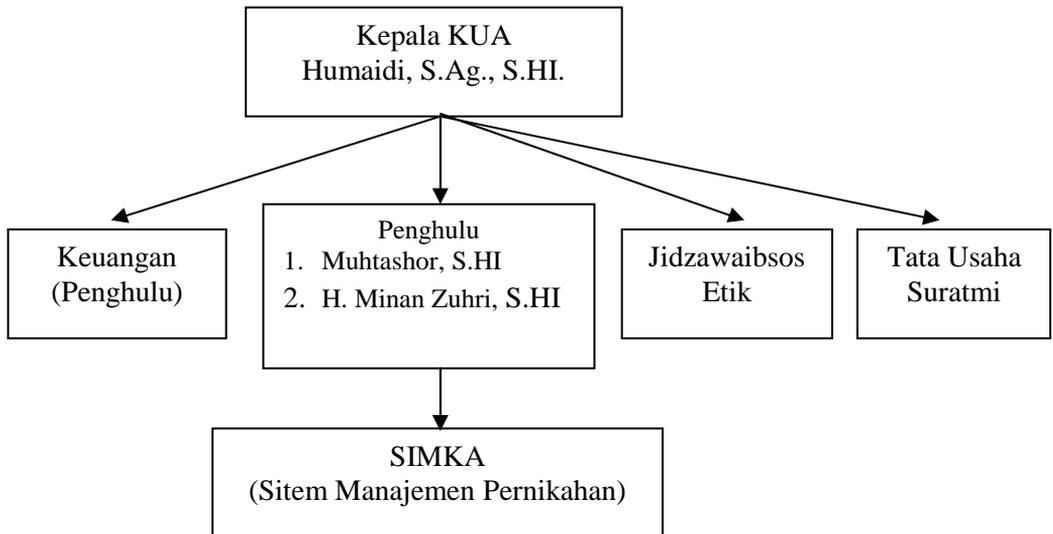
2. Organisasi

KUA Kecamatan Mejobo dipimpin oleh seorang Kepala KUA yang dijabat oleh Humaidi, S.Ag., SH. yang dibantu oleh dua orang penghulu, yaitu Muhtashor, M.HI. dan H. Minan Zuhri, S.HI. Selain itu, KUA Mejobo juga memiliki bagian yang bertanggung jawab keuangan yang dipegang oleh salah satu penghulu. Bagian lain yang juga penting adalah bagian Jidzawaibsos (Kemasjidan, zakat, wakaf, ibadah haji dan sosial) yang diduduki oleh Etik. Sedangkan urusan tata administrasi perkantoran KUA berada di bawah tanggung jawab bagian Tata Usaha yang

⁹ *Ibid*, h. 3-4.

dipimpin oleh Suratmi. Terkait dengan urusan pernikahan, KUA ini telah memiliki satu sistem yang disebut Simka (Sistem Manajemen Pernikahan). Struktur organisasi KUA Kecamatan Mejobo secara lengkap adalah seperti dalam gambar berikut.¹⁰

Gambar 3: Struktur Organisasi KUA Kec. Mejobo¹¹



3. Data pernikahan tahun 2013 dan 2014

Selama tahun 2013 terdapat 687 pasangan yang menikah dan dicatat di KUA Kecamatan Mejobo

¹⁰ *Ibid.*, h. 5-6.

¹¹ *Ibid.*, h. 7

Kabupaten Kudus. Sedangkan pada tahun 2014, setidaknya sampai akhir bulan Juli 2014, terdapat 342 pasangan yang menikah dan dicatat melalui KUA ini. Adapun rincian lengkapnya sebagaimana tergambar pada tabel berikut:

Tabel 2:
Jumlah pasangan yang menikah tahun 2013 dan 2014
Di KUA Kecamatan Mejobo

Tahun 2013	Tahun 2014	
687 Pasangan	Januari	30 Pasangan
	Februari	37 Pasangan
	Maret	29 Pasangan
	April	66 Pasangan
	Mei	93 Pasangan
	Juni	84 Pasangan
	Juli	3 Pasangan
	Jumlah	342 Pasangan

Sumber: Data didaptasi dari penghulu KUA Kecamatan Mejobo, (Muhtashor, S.HI).¹²

¹² Wawancara dengan Muhtashor, S.HI. tanggal 20 Agustus 2014.

Dari jumlah tersebut, perbandingan antara pernikahan yang dilaksanakan di KUA dan yang dilaksanakan di luar KUA (*bedolan*) yaitu 95% : 5%.

Gambar 4:



C. KUA Kecamatan Jekulo.

1. Profil

Sebelum Indonesia merdeka urusan tata pernikahan di Kecamatan Jekulo sudah rapi dan telah di bukukan dalam sebuah arsip. KUA Kecamatan Jekulo mulai berdiri pada tahun 1917 yang dikenal dengan istilah “KETIB” (pencatatan nikah sebelum Indonesia merdeka) dengan ketua Ketib yang pertama

yaitu H.M Thoyib, pada saat itu Ketib Jekulo mengemban 3 wilayah kawedanan yaitu Kecamatan Jekulo, Kecamatan Mejobo dan Kecamatan Dawe., pertama kali Ketib berubah status menjadi KUA pada tahun 1948. Karena belum punya tempat resmi maka setiap akad nikah pelaksanaannya ditempatkan di Masjid Al-Munawaroh dengan kepala KUA pertamanya yaitu KH.Umar. Karena seringnya Masjid Al-Munawaroh dijadikan untuk tempat akad pernikahan maka masjid tersebut dijuluki oleh masyarakat Jekulo dengan istilah “Masjid Manten” hingga sekarang.¹³

Pada tanggal 22 Oktober 1984 kantor KUA Kecamatan Jekulo dipindahkan ke lokasi baru yaitu di Jalan Kudus – Pati Km. 10, tepat di depan pangkalan truk Desa Klaling Kecamatan Jekulo. Lokasi baru ini terletak kurang lebih 1 kilometer sebelah timur dari Masjid Al-Munawaroh. Kedua lokasi tersebut sama-sama berada di pinggir jalan raya Kudus-Pati. Di lokasi yang baru tersebut, kantor KUA Kecamatan Jekulo

¹³ Wawancara dengan H. Nur Kholis, S.HI. pada tanggal 25 Agustus 2014.

bertahan hingga sekarang dan telah berkembang menjadi lebih besar.¹⁴

Secara geografis wilayah KUA Kecamatan Jekulo sebelah Timur dibatasi wilayah Kabupaten Pati, sebelah Barat berbatasan dengan wilayah Kecamatan Bae Kabupaten Kudus, sebelah Selatan berbatasan dengan wilayah Kecamatan Mejobo. Sedangkan di sebelah Utara berbatasan dengan wilayah Kecamatan Dawe.

Wilayah kerja KUA Kecamatan Jekulo meliputi 12 desa yaitu Desa Jekulo, Desa Pladen, Desa Klaling, Desa Terban, Desa Gondoharum, Desa Sadang, Desa Sidomulyo, Desa Hadipolo, Desa Tanjungrejo, dan Desa Honggosoco.¹⁵

KUA Kecamatan Jekulo memiliki satu visi yaitu “Terwujudnya masyarakat muslim yang bertaqwa kepada Allah SWT.”. Sedangkan misinya yaitu: (1) Meningkatkan kualitas Nikah dan Rujuk; (2) Meningkatkan kualitas pembinaan kemasjidan; (3)

¹⁴ Wawancara dengan H. Nur Kholis, S.HI., pada tanggal 25 Agustus 2014.

¹⁵ Wawancara dengan Sriyatun, S.Pd.I selaku Penyuluh Muda di KUA Jekulo pada tanggal 25 Agustus 2014 pukul 10.20 WIB.

Meningkatkan kualitas pemberdayaan Zakat, Infaq dan Ibadah Sosial; (4) Meningkatkan koordinasi tingkat sektoral; dan (5) Meningkatkan pembinaan keluarga Sakinah.¹⁶

2. Organisasi

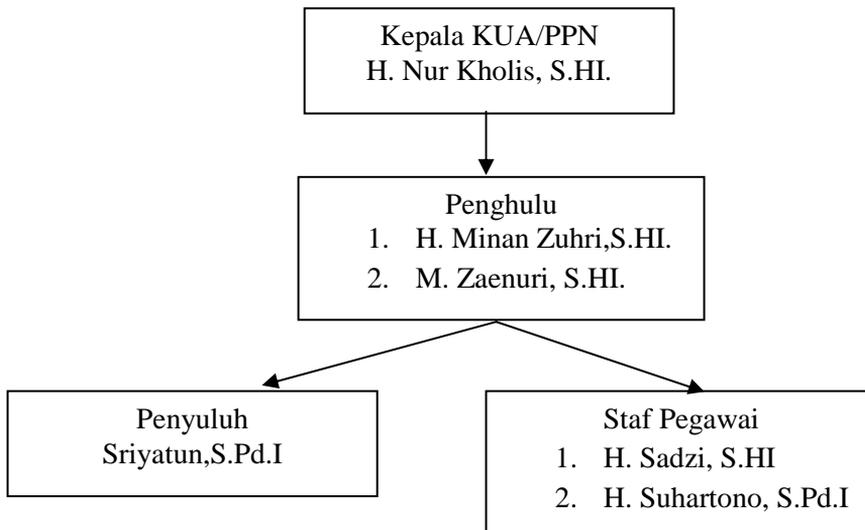
KUA Kecamatan Jekulo dikepalai seorang kepala sekaligus sebagai Petugas Pencatat Nikah (PPN) yang dijabat oleh H. Nur Kholis, S.HI. dan dibantu oleh dua orang penghulu yaitu H. Minan Zuhri, S.HI. dan M. Zaenuri, S.Pd.I. KUA Jekulo juga memiliki seorang penyuluh, yaitu Sriyatun, S.Pd.I dan dua orang staf pegawai yaitu H. Sadzi, S.HI. dan H. Suhartono, S.Pd.I.¹⁷

Adapun struktur organisasi KUA Kecamatan Jekulo secara lengkap seperti dalam gambar berikut:

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*

Gambar 5: Struktur Organisasi KUA Kec. Jekulo



3. Data pernikahan tahun 2013 dan 2014

Selama tahun 2013 terdapat 1.034 pasangan yang menikah dan dicatat di KUA Kecamatan Mejobo Kabupaten Kudus. Sedangkan pada tahun 2014, setidaknya sampai akhir bulan Juli 2014, terdapat 342 pasangan yang menikah dan dicatat melalui KUA ini. Adapun rincian lengkapnya sebagaimana tergambar pada tabel berikut:

Tabel 2:
Jumlah pasangan yang menikah tahun 2013 dan 2014
Di KUA Kecamatan Jekulo

Tahun 2013	Tahun 2014	
1.034 Pasangan	Januari	33 Pasangan
	Februari	67 Pasangan
	Maret	62 Pasangan
	April	62 Pasangan
	Mei	108 Pasangan
	Juni	128 Pasangan
	Juli	8 Pasangan
	Jumlah	468 Pasangan

Sumber: Data dari penghulu KUA Kecamatan Jekulo, (M. Zaenuri, S.HI).¹⁸

Dari jumlah tersebut, perbandingan antara pernikahan yang dilaksanakan di KUA dan yang

¹⁸ Wawancara dengan M. Zaenuri, S.HI. pada tanggal 25 Agustus 2014.

dilaksanakan di luar KUA (*bedolan*) di Kecamatan Jekulo yaitu 90% : 10%.

Gambar 6:



Jumlah pencatatan nikah yang dilaksanakan di seluruh KUA Kabupaten Kudus selama tahun 2013 saja yang dicatat oleh Kantor Kementerian Agama Kabupaten Kudus mencapai 8.117 pasangan.¹⁹ Dari jumlah tersebut, jika dihitung dengan mendasarkan pada data-data

¹⁹ <http://www.radiosuarakudus.com/2014/02/kemenag-segera-sosialisasikan-biaya-nikah.html> diunduh pada tanggal 14 Agustus 2014.

pencatatan nikah di tiga KUA di atas, maka dapat dihitung bahwa perbandingan jumlah rata-rata pernikahan yang dilakukan di KUA dan di luar KUA di wilayah Kabupaten Kudus dalam satu tahun adalah 85% : 15%.

D. Tugas dan Peran Petugas KUA di KUA Kabupaten Kudus kaitannya dengan pernikahan

Sebagaimana telah diterangkan pada bab II, petugas KUA kecamatan yang menangani pencatatan nikah terdiri dari Petugas Pencatat Nikah (PPN) dan Penghulu dan Pembantu Petugas Pencatat Nikah (P3N). Pegawai Pencatat Nikah (PPN) memiliki tugas melakukan pemeriksaan persyaratan, pengawasan dan pencatatan peristiwa nikah/rujuk, pendaftaran cerai talak, cerai gugat, dan melakukan bimbingan perkawinan. Sedangkan Penghulu dan P3N memiliki dapat membantu tugas PPN tersebut sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Selain dari tugas-tugas tersebut PPN, Penghulu, dan Pembantu PPN dapat mewakili wali nasab, jika memang diminta oleh wali nasab, untuk melaksanakan pernikahan. Lebih jauh lagi, PPN, Penghulu, dan/atau Pembantu PPN

dapat juga diterima sebagai saksi nikah jika memang diminta oleh para pihak dalam akad nikah.²⁰

Meskipun demikian, dalam prakteknya di masyarakat, khususnya di Kabupaten Kudus, PPN atau Penghulu juga sangat dibutuhkan dan bahkan dituntut oleh masyarakat untuk menjalankan berbagai peran dalam ritual atau upacara pelaksanaan nikah, terlebih lagi di daerah-daerah yang bukan berbasis santri atau kauman..

Untuk daerah yang berbasis santri, dimana ritual atau upacara pernikahan berlangsung, peran ulama atau kyai sangat dominan. Kyai biasanya diposisikan secara terhormat menjadi wakil wali nasab yang mengijabkan nikah pengantin laki-laki dengan pengantin perempuan (anak dari wali nasab yang diwakili perwaliannya oleh sang kyai). Peran terhormat lainnya adalah membaca khutbah nikah, membaca do'a nikah, serta memberi *taushiyah* atau ceramah. Bahkan tidak jarang, kyai juga diminta untuk memberi *hadhrah*²¹ pada saat pembukaan

²⁰ Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2007 tentang Pencatatan Nikah.

²¹ *Hadrah* adalah pemberian doa (berupa bacaan Surat al-Fatihah) untuk dihaturkan kepada Nabi Muhammad SAW., para

acara akad nikah (*'aqdun nikah*). Sedangkan untuk bacaan al-Qur'an²² sebagai bagian dari upacara akad nikah, biasanya masyarakat yang daerah basis santri atau kauman meminta kepada pemuda santri untuk membacanya.²³

Sedangkan untuk daerah-daerah yang kondisi keagamaann Islamnya kurang (tidak berbasis santri), tugas-tugas atau peran-peran yang dijalankan kyai atau santri tersebut dimintakan kepada PPN atau Penghulu dari KUA. Maka dalam kenyataannya, selain tugas-tugas resmi sebagaimana diterangkan sebelumnya, PPN atau Penghulu seringkali juga merangkap berbagai peran tidak resmi yang biasanya dijalankan oleh para kyai atau santri tersebut. Padahal, peran-peran tersebut bukan merupakan tugas seorang penghulu.²⁴

sahabat, keluarga nabi Muhammad SAW., para nabi, para wali (baik umum, maupun wali / kekasih Allah setempat) khususnya Syek Abdul Qadir al-Jilani, para *qurra'*, syuhada', orang-orang soleh, bahkan para malaikat. Praktek ini merupakan tradisi yang berlaku untuk memulai suatu acara (termasuk akad nikah) dengan harapan Allah memberi keberkahan terhadap acara tersebut.

²² Bacaan al-Qur'an ini biasanya dikumandangkan dengan lagu dan irama yang indah serta pilihan ayat-ayat al-Qur'an yang bertema pernikahan. Maka biasanya yang dipilih adah santri yang *qari'*.

²³ Hasil observasi peneliti secara langsung pada beberapa acara 'aqdun nikah di Desa Jekulo, Kecamatan Jekulo pada tahun 2014.

²⁴ Wawancara dengan H. Abdul Mun'im, S.HI, MH., Dawe, Senin tanggal 18 Agustus 2014 pukul 10.00 WIB; Wawancara dengan

Dari data yang diperoleh melalui kuesioner penelitian ini, ditemukan bahwa perkiraan jumlah antara PPN atau Penghulu yang hanya melaksanakan tugas pencatatan nikah saja tanpa melakukan pekerjaan atau peran lainnya dengan PPN atau Penghulu yang menjalankan keduanya adalah 27,3% : 72,7%. Jadi, ternyata kebanyakan dari para PPN atau Penghulu tidak hanya bertugas mencatat nikah saja sebagaimana tugas resmi dalam peraturan perundang-undangan yang ada, tetapi banyak diminta dan dibutuhkan oleh masyarakat untuk melakukan pelayanan dan bantuan yang terkait dengan ritual pernikahan (antara lain akad, khutbah, do'a, dan ceramah).²⁵

E. Biaya pencatatan nikah di KUA Kabupaten Kudus

H.M. Mahalli, S.HI, Dawe, Selasa tanggal 19 Agustus 2014; Wawancara dengan Muhtashor, S.HI., Mejobo, Rabu tanggal 20 Agustus 2014; Wawancara dengan M. Zaenuri, S.HI., Jekulo, Senin tanggal 25 Agustus 2014; dan Wawancara dengan H. Nur Kholis, S.HI., Jekulo, tanggal 25 Agustus 2014.

²⁵ Kuesioner penelitian yang diisi oleh para responden pada sampel penelitian dan dikembalikan kepada peneliti. Kuesioner disebarkan pada Bulan Agustus 2014.

Sebagaimana telah diterangkan dalam bab II, perihal biaya pencatatan nikah dalam sejarahnya di Indonesia mengalami perubahan dari waktu ke waktu. Sebelum keluarnya Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2014, biaya pencatatan nikah diatur oleh Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2004. Menurut aturan lama tersebut, besaran biaya pencatatan nikah adalah Rp 30.000,00 (tiga ratus ribu rupiah) per peristiwa, jika pencatatan nikah tersebut dilaksanakan di KUA.²⁶ Biaya tersebut dikategorikan sebagai Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) dari KUA Kecamatan dan harus disetor seluruhnya ke kas negara. Atas izin Menteri Keuangan, setoran tersebut dapat digunakan kembali oleh Kementerian Agama maksimal 80%.

Tetapi jika pencatatan pernikahan dilangsungkan di luar KUA (atau sering disebut dengan *bedolan*), meskipun biaya pencatatannya tetap Rp. 30.000, masyarakat dikenakan biaya tambahan untuk transportasi. Berdasarkan Keputusan Menteri Agama Nomor 298 Tahun 2003 Tentang Pencatatan Nikah, besaran biaya transportasi

²⁶ Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2004.

diatur oleh Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Propinsi dengan persetujuan gubernur wilayah masing-masing propinsi. Ketentuan biaya nikah di KUA sebesar Rp. 30.000,- ini ditindaklanjuti dengan surat dari Kantor Wilayah Kemenag Provinsi Jateng bernomor Kw.11.6/1/PW.01/6.394/2013²⁷.

Dalam prakteknya di KUA di Kabupaten Kudus sebelum efektifnya UU No. 48 Tahun 2014, masyarakat mengeluarkan biaya untuk pengurusan nikah yang lebih besar dari 30.00. Secara umum besaran biaya yang dibayarkan kepada petugas KUA sangat variatif antara lain Rp. 125.00, Rp. 150.000, Rp. 200.000, Rp. 250.000, Rp. 275.00, Rp. 300.000, Rp. 350.000, Rp. 400, Rp. 450.00, Rp. 500.000, Rp. 600.000, Rp. 700.000, Rp. 900.000. Dari variasi besaran ongkos tersebut, besaran ongkos rata-rata yang paling sering dikeluarkan oleh masyarakat dalam mengurus (pencatatan) nikah adalah Rp. 350.000,-.²⁸

²⁷ Surat Kementerian Agama Wilayah Jawa Tengah Nomor: Kw.11.6/1/PW.01/6.394/2013

²⁸ Variasi dan rata-rata besaran ongkos tersebut diperoleh berdasarkan hasil angket penelitian yang peneliti sebarakan di 3 sampel KUA di Kabupaten Kudus pada Bulan Agustus 2014.

Perlu dijelaskan disini bahwa biaya atau ongkos tersebut umumnya adalah ongkos satu paket pengurusan nikah secara *bedolan*. Dalam hal ini, ongkos tersebut mengcover tidak hanya pencatatan nikahnya, tetapi juga bisyarah untuk petugas KUA (PPN atau Penghulu) yang berperan juga sebagai wakil wali nasab, pembaca khutbah, do'a setelah akad nikah, *taushiyah* atau *mauidhah hasanah* (ceramah) dan atau peran-peran tidak resmi lainnya seperti yang telah disebutkan pada sub bab sebelumnya.²⁹ Kadang-kadang masyarakat juga tahu dan memahami bahwa peran-peran tidak resmi bukan merupakan tugas PPN atau Penghulu dan sifatnya adalah bantuan. Maka umumnya masyarakat masih memberikan *bisyarah* (honor) kepada penghulu KUA tersebut sebagai tanda terima kasih.

Setelah UU No 48 Tahun 2014 mulai efektif diberlakukan sesuai Surat Edaran Sekretaris Jendral Kementerian Agama No. SJ/DJ.II/HM pada tanggal 14 Juli 2014 yang mana berlaku per tanggal 10 Juli 2014, maka ada yang berpendapat bahwa UU tersebut dirasa cukup berat bagi lembaga maupun masyarakat. Berat bagi

²⁹ *Ibid.*

lembaga KUA karena belum ada petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknisnya (yakni mengenai honor dan transportasi diluar jam kerja). Dan apabila pelaksanaan suatu nikah bertempat diluar KUA, maka Penghulu harus datang ke rumah mempelai diluar jam kerja, dan transportnya saat ini harus ditanggung secara pribadi oleh Penghulu. Berat juga bagi masyarakat karena sebelum Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2014 biaya nikah hanya sebesar Rp. 30.000, tetapi setelah berlakunya undang-undang tersebut biayanya naik menjadi Rp. 600.000 dan tidak ada rinciannya. Tetapi secara umum tidak ada atau belum ada pengaduan atau komplain yang berlebih dari masyarakat.

Dalam prakteknya di KUA Kabupaten Kudus, setelah adanya ketentuan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2014, PPN atau Penghulu masih bersedia menjalankan tugas lain diluar tugas resminya (menikahkan, khutbah, *qari'*, membaca doa nikah, dan lain-lain), tetapi dengan tegas menolak ketika ada uang *bisarahnya* dengan alasan sudah ditanggung oleh pemerintah. Selain itu masyarakat berasumsi bahwa itu sudah tugas penghulu.³⁰

³⁰ Wawancara dengan H. Abdul Mun'im, S.HI, MH selaku Kepala KUA kecamatan Dawe pada hari Senin 18 Agustus 2014 pukul

Tetapi, dalam prakteknya juga, walaupun Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2014 sudah berlaku, tetapi seperti diketahui di masyarakat bahwa calon pengantin atau pendaftar tidak mau *repot* dengan urusan administrasi surat menyurat pengurusan nikah. Akibatnya, banyak calon pendaftar nikah menyerahkan (*pasrah*) semua urusan administrasi pengurusan nikah kepada perangkat desa, yakni kepada *modin* (Kepala Urusan Kesejahteraan Rakyat –Kaur Kesra) selaku P3N/ pembantu PPN. Sebagai imbalannya, masyarakat juga memberikan ongkos transport untuk petugas P3N di desa. Tetapi ini tentu saja di luar lingkup KUA.

---oo0oo---

10.00 WIB; Wawancara dengan *Humaidi, S.Ag, SH.* selaku kepala KUA Kecamatan Mejobo, pada hari Rabu 13 Agustus 2014 pukul 13.50 WIB; dan Wawancara dengan *H. Nur Kholis, S.HI* selaku kepala KUA kecamatan Jekulo pada hari Senin 25 Agustus 2014 pukul 13.15

BAB IV

PERSEPSI MASYARAKAT TERHADAP KINERJA KANTOR URUSAN AGAMA (KUA) DAN BIAYA PENCATATAN NIKAH DI KUA KABUPATEN KUDUS

A. Persepsi masyarakat terhadap kinerja Kantor Urusan Agama (KUA) dan biaya pencatatan nikah.

Dari pengolahan dan analisis terhadap data yang terkumpul melalui kuisisioner yang telah diisi oleh responden dan dikembalikan kepada peneliti dimana terdapat 14 (empat belas) aspek yang *dibreakdown* ke dalam tiga puluh tiga indikator yang digunakan untuk mengukur kinerja KUA di Kabupaten Kudus yang diukur dari layanan publik yang diberikannya dapat diperoleh gambaran mengenai persepsi masyarakat terhadap kinerja KUA dan biaya pencatatan nikah di KUA Kabupaten Kudus sebagai berikut:

1. Pada aspek prosedur pelayanan, 29,7% responden menjawab cukup memuaskan, sementara 70,3% menjawab memuaskan, dan tidak satupun

responden yang menjawab sangat tidak memuaskan, tidak memuaskan atau sangat memuaskan.

2. Pada aspek persyaratan pelayanan, sejumlah 32,8% dari responden menjawab cukup memuaskan dan sejumlah 67,2 persen menjawab memuaskan. Sedangkan jawaban sangat tidak memuaskan, tidak memuaskan dan sangat memuaskan tidak ada satu pun responden yang menjawabnya, yakni 0,0%.
3. Pada aspek kejelasan petugas pelayanan, sejumlah 0,8% responden menjawab tidak memuaskan, 28,8% menjawab cukup memuaskan, dan 70,5 menjawab cukup memuaskan. Sementara yang menjawab sangat tidak memuaskan atau sangat memuaskan tidak ada satupun dari responden (0,0%).
4. Pada aspek kedisiplinan petugas pelayanan, sebanyak 4,5% menjawab tidak memuaskan, 28,0% menjawab cukup memuaskan, dan 67,4% menjawab cukup memuaskan.

5. Pada aspek tanggung jawab petugas pelayanan, sebanyak 1,5% menjawab tidak memuaskan, 27,3% menjawab cukup memuaskan, dan sebanyak 71,2% menjawab memuaskan. Dan hanya tidak ada satu respondenpun, yakni 0,0% , yang menjawab sangat tidak memuaskan atau sangat memuaskan.
6. Pada aspek kemampuan petugas pelayanan, sebanyak 25,3% menjawab cukup memuaskan dan sebanyak 74,7% menjawab memuaskan. Sementara tidak ada satupun responden yang menjawab sangat tidak memuaskan, tidak memuaskan atau sangat memuaskan, atau jumlahnya 0,0%.
7. Pada aspek kecepatan pelayanan, sebanyak 1,5% dari responden menjawab tidak memuaskan, 28,8% menjawab cukup memuaskan, dan 69,7% menjawab memuaskan. Sementara yang menjawab sangat tidak memuaskan atau sangat memuaskan tidak ada satu orangpun, yakni 0,0%.
8. Pada aspek keadilan mendapatkan pelayanan, sebanyak 1,5% dari responden menjawab tidak memuaskan, 40,9% menjawab cukup memuaskan,

dan 57,6% menjawab memuaskan. Sementara yang menjawab sangat tidak memuaskan atau sangat memuaskan tidak ada satu orangpun, yakni 0,0%.

9. Pada aspek kesopanan dan keramahan, sebanyak 23,5% menjawab cukup memuaskan, dan 76,5% menjawab memuaskan. Sementara yang menjawab sangat tidak memuaskan, tidak memuaskan atau sangat memuaskan tidak ada satu orangpun, yakni 0,0%.
10. Pada aspek kewajaran biaya pelayanan, sebanyak 4,5% dari responden menjawab tidak memuaskan, 28,8% menjawab cukup memuaskan, dan 66,7% menjawab memuaskan. Sementara yang menjawab sangat tidak memuaskan atau sangat memuaskan tidak ada satu orangpun, yakni 0,0%.
11. Pada aspek kepastian biaya pelayanan, sebanyak 6,1% dari responden menjawab tidak memuaskan, 43,9% menjawab cukup memuaskan, dan 50,0% menjawab memuaskan. Sementara yang menjawab sangat tidak memuaskan atau sangat memuaskan tidak ada satu orangpun, yakni 0,0%.

12. Pada aspek kepastian jadwal pelayanan, sebanyak 27,3% dari responden menjawab cukup memuaskan, dan 72,7% menjawab memuaskan. Sementara yang menjawab sangat tidak memuaskan, tidak memuaskan atau sangat memuaskan tidak ada satu orangpun, yakni 0,0%..
13. Pada aspek kenyamanan lingkungan pelayanan, sebanyak 24,7% dari responden menjawab cukup memuaskan, dan 75,3% menjawab memuaskan. Sementara yang menjawab sangat tidak memuaskan, tidak memuaskan atau sangat memuaskan tidak ada satu orangpun, yakni 0,0%..
14. Pada aspek kewanitaan pelayanan, sebanyak 24,2% dari responden menjawab cukup memuaskan, dan 75,8% yang menjawab sangat tidak memuaskan, tidak memuaskan atau sangat memuaskan tidak ada satu orangpun, yakni 0,0%..

Dengan demikian, secara keseluruhan berdasarkan analisis dan penggabungan terhadap keseluruhan pengukuran di atas, maka kinerja KUA Kabupaten Kudus yang diteliti melalui 3 KUA yang menjadi

sampelnya, sebanyak 1,3 % dari responden mempersepsikannya sebagai tidak memuaskan, sebanyak 29,3% mempersepsikannya sebagai cukup memuaskan, dan sebanyak 69,4% mempersepsikannya sebagai memuaskan. Dan tidak satupun yang mempersepsikan kinerja KUA di Kabupaten Kudus sebagai sangat tidak memuaskan, sama halnya juga dengan tidak ada yang mepersepsikannya sebagai sangat memuaskan, yakni keduanya sama-sama persentasinya, yaitu 0,0%.

Gambar 7:



Adapun persepsi secara khusus terhadap pengenaan biaya pencatatan nikah, sebagaimana sudah dituliskan sebelumnya, tepatnya dilihat dari aspek kewajaran biaya pelayanannya, maka sebanyak 4,5% dari responden menjawab tidak memuaskan, 28,8% menjawab cukup memuaskan, dan 66,7% menjawab memuaskan. Sementara yang menjawab sangat tidak memuaskan atau sangat memuaskan tidak ada satu orangpun, yakni 0,0%.

Sedangkan terkait aspek kepastian biaya pelayanan tersebut, sebanyak 6,1% dari responden menjawab tidak memuaskan, 43,9% menjawab cukup memuaskan, dan 50,0% menjawab memuaskan. Sementara yang menjawab sangat tidak memuaskan atau sangat memuaskan tidak ada satu orangpun, yakni 0,0%.

Gabungan jawaban mengenai persepsi dua aspek di atas (yakni aspek kewajaran biaya pelayanan dan aspek kepastian biaya pelayanan), maka muncullah gambaran persepsi masyarakat terhadap biaya (pencatatan) nikah di KUA kabupaten Kudus sebagai berikut: sebanyak 5,3% menjawab tidak memuaskan,

36,3% menjawab cukup memuaskan, dan 58,4% menjawab memuaskan. Sementara yang menjawab sangat tidak memuaskan atau sangat memuaskan tidak ada satu orangpun, yakni sebesar 0,0%.

Gambar 8:



Jika jumlah persentase tersebut dibandingkan dengan persentase pada aspek lainnya dari kinerja KUA yang dipersepsi masyarakat di Kabupaten Kudus, maka terlihat bahwa persentase persepsi masyarakat yang masuk kategori tidak memuaskan dan cukup memuaskan (dalam strata 1-5, yakni 1=

sangat tidak memuaskan, 2= tidak memuaskan, 3= cukup memuaskan, 4= memuaskan, dan 5= sangat memuaskan) jumlahnya lebih tinggi daripada persentase persepsi masyarakat terhadap kinerja KUA pada aspek lainnya. Sedangkan persentase yang masuk kategori atau tingkat memuaskan jumlahnya lebih kecil daripada jumlah persentase persepsi masyarakat terhadap kinerja KUA pada aspek lainnya seperti keamanan pelayanan, kenyamanan pelayanan, persyaratan pelayanan, keahlian petugas pelayanan, dan aspek lainnya dari aspek-aspek yang diukur sebagaimana penjelasan sebelumnya. Ini artinya, persepsi masyarakat terhadap kinerja KUA di Kabupaten Kudus, meskipun secara umum memuaskan dengan angka rata-rata hampir 70%, atau tepatnya adalah 69,4%, tetapi secara khusus untuk kinerja yang terkait dengan layanan yang menyangkut biaya pencatatan nikah tetap merupakan aspek yang paling rendah tingkat memuaskannya (meskipun persentase memuaskan tetap lebih tinggi daripada persentase cukup memuaskannya).

Perlu dicatat disini bahwa yang dimaksud biaya pencatatan nikah yang dipersepsi oleh masyarakat ternyata tidak hanya biaya pencatatan nikah saja, tetapi juga termasuk di dalamnya transport dan *bisyarah* (uang saku) untuk Petugas Pencatat Nikah atau petugas dari KUA ketika petugas tersebut dimintai layanan jasa selain dari jasa resminya (mencatat, mengawasi, atau menjadi saksi, atau menjadi wali hakim dalam pernikahan) yang diatur dalam aturan yang ada (yakni berupa mengadakan nikah (sebagai wakil dari wali pengantin perempuan), atau sebagai pembaca khutbah nikah, atau sebagai pembaca ayat-ayat al-Qur'an (*qari'*) sebagai bagian dalam ritual akad nikah, atau sebagai pemberi *mauidhah khasanah* (*ular-ular*), atau berperan untuk semua itu sebagai satu kesatuan paket biaya pernikahan. Singkatnya, biaya pencatatan nikah dalam prakteknya bertumpang tindih dengan biaya-biaya lainnya sesuai dengan peran yang diminta oleh masyarakat pengguna jasa kepada petugas dari KUA (PPN atau Penghulu).

Daftar lengkap mengenai gambaran persepsi masyarakat terhadap kinerja KUA di Kabupaten

Kudus dan biaya pencatatan nikah tercermin pada table berikut:

Tabel 4: Persentase persepsi responden terhadap kinerja layanan KUA berdasarkan jawaban kuisisioner (dalam %)

No	Pernyataan	Hasil olahan dari jumlah pilihan jawaban responden (dalam %)				
		1	2	3	4	5
A	Prosedur Pelayanan	0,0	0,0	29,7	70,3	0,0
1.	Tingkat keterbukaan informasi mengenai prosedur pelayanan.	0,0	0,0	28,8	71,2	0,0
2.	Tingkat kejelasan alur dalam prosedur pelayanan.	0,0	0,0	27,3	72,7	0,0
3.	Tingkat kesederhanaan prosedur pelayanan.	0,0	0,0	31,8	68,2	0,0
B	Persyaratan Pelayanan	0,0	0,0	32,8	67,2	0,0
4.	Tingkat keterbukaan mengenai persyaratan pelayanan.	0,0	0,0	33,3	66,7	0,0
5.	Tingkat kemudahan dalam mengurus dan memenuhi persyaratan pelayanan.	0,0	0,0	33,3	66,7	0,0
6.	Tingkat kejelasan mengenai persyaratan pelayanan.	0,0	0,0	31,8	68,2	0,0
C	Kejelasan Petugas Pelayanan	0,0	0,8	28,8	70,5	0,0
7.	Tingkat kepastian mengenai identitas dan tanggung jawab petugas pelayanan.	0,0	0,0	28,8	71,2	0,0
8.	Tingkat kemudahan petugas pelayanan ditemui dan dihubungi.	0,0	1,5	28,8	69,7	0,0

D	Kedisiplinan Petugas Pelayanan					
9.	Tingkat kredibilitas petugas pelayanan.	0,0	6,1	27,3	66,7	0,0
10.	Tingkat ketepatan waktu petugas dalam menyelesaikan suatu pelayanan.	0,0	3,0	28,8	68,2	0,0
E	Tanggung jawab Petugas Pelayanan					
11.	Tingkat kejelasan tanggung jawab petugas pelayanan.	0,0	4,5	24,2	71,2	0,0
12.	Tingkat kepastian tanggung jawab petugas pelayanan.	0,0	0,0	28,8	71,2	0,0
13.	Tingkat keterbukaan tanggung jawab petugas pelayanan.	0,0	0,0	28,8	71,2	0,0
F	Kemampuan Petugas Pelayanan					
14.	Profesionalisme petugas pelayanan	0,0	0,0	27,3	72,7	0,0
15.	Kemampuan intelektual petugas.	0,0	0,0	24,2	75,8	0,0
16.	Kemampuan administrasi petugas	0,0	0,0	24,2	75,8	0,0
G	Kecepatan Pelayanan					
17.	Tingkat ketepatan waktu proses pelayanan.	0,0	3,0	27,3	69,7	0,0
18.	Tingkat keterbukaan waktu penyelesaian pelayanan.	0,0	0,0	30,3	69,7	0,0
H	Keadilan Mendapatkan Pelayanan					
19.	Tingkat kesamaan perlakuan dalam mendapatkan pelayanan.	0,0	1,5	40,9	57,6	0,0
20.	Tingkat pemerataan jangkauan atau cakupan dalam pelaksanaan pelayanan	0,0	1,5	40,9	57,6	0,0
I	Kesopanan dan Keramahan Pelayanan					
21.	Tingkat kesopanan dan keramahan petugas pelayanan.	0,0	0,0	24,2	75,8	0,0
22.	Tingkat penghormatan dan	0,0	0,0	22,7	77,3	0,0

	penghargaan antara petugas dengan masyarakat.					
J	Kewajaran Biaya Pelayanan					
23.	Tingkat keterjangkauan biaya pelayanan oleh kemampuan masyarakat.	0,0	4,5	22,7	72,7	0,0
24.	Tingkat kewajaran biaya pelayanan dengan hasil.	0,0	4,5	34,8	60,6	0,0
K	Kepastian Biaya Pelayanan					
25.	Tingkat kejelasan rincian biaya pelayanan.	0,0	6,1	43,9	50,0	0,0
26.	Tingkat keterbukaan mengenai rincian biaya pelayanan.	0,0	6,1	43,9	50,0	0,0
L	Kepastian Jadwal Pelayanan					
27.	Tingkat kejelasan jadwal Pelayanan.	0,0	0,0	27,3	72,7	0,0
28.	Tingkat keandalan Jadwal Pelayanan.	0,0	0,0	27,3	72,7	0,0
M	Kenyamanan Lingkungan Pelayanan					
29.	Tingkat kebersihan dan kerapian lingkungan tempat pelayanan.	0,0	0,0	24,2	75,8	0,0
30.	Tingkat ketersediaan fasilitas pendukung pelayanan	0,0	0,0	24,2	75,8	0,0
31.	Tingkat kelengkapan dan kemutahiran sarana dan prasarana pelayanan	0,0	0,0	25,8	74,2	0,0
N	Keamanan Pelayanan					
32.	Tingkat keamanan lingkungan tempat pelayanan.	0,0	0,0	24,2	75,8	0,0
33.	Tingkat keamanan dalam penggunaan sarana dan prasarana.	0,0	0,0	24,2	75,8	0,0
	Jumlah	0,0	42,4	966,7	2290,9	0,0
	Total persentase (%) rata-rata	0,0	1,3	29,3	69,4	0,0

Keterangan:

- 1 = Sangat tidak memuaskan
- 2 = Tidak memuaskan
- 3 = Cukup memuaskan
- 4 = Memuaskan
- 5 = Sangat memuaskan

B. Tinjauan hukum positif terhadap biaya pencatatan nikah di KUA Kabupaten Kudus.

Dalam rangka memperjelas dan memfokuskan analisis terkait tinjauan hukum positif terhadap biaya (pencatatan) nikah dalam penelitian ini maka pembahasannya disini akan dibagi menjadi dua sub bagian, yakni biaya yang dikenakan untuk pencatatan nikah sebelum keluarnya Peraturan Pemerintah Nomor 48 tahun 2014 dan biaya pencatatan pasca keluarnya undang-undang tersebut.

1. Biaya yang dikenakan untuk pencatatan nikah sebelum keluarnya Peraturan Pemerintah Nomor 48 tahun 2014.

Perlu digarisbawahi bahwa yang dimaksud biaya pencatatan nikah disini dalam prakteknya di KUA Kabupaten Kudus tidak hanya dipahami oleh

masyarakat sebagai biaya pencatatannya saja, tetapi juga biaya nikah secara umum yang melibatkan petugas dari KUA baik sebelum akad nikah (yakni ketika mengurus pemberitahuan nikah dan persyaratannya) maupun pada saat pelaksanaan acara akad nikah.

Sebagaimana telah diterangkan dalam bab II, bahwa tugas dari petugas KUA yakni PPN dan Penghulu yang diatur oleh peraturan perundang-undangan yang ada itu hanya meliputi pemeriksaan persyaratan nikah, pengawasan dan pencatatan peristiwa nikah/rujuk, pendaftaran cerai talak, cerai gugat, dan melakukan bimbingan perkawinan. Sedangkan Penghulu dan P3N dapat membantu tugas PPN tersebut sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Selain dari tugas-tugas tersebut PPN, Penghulu, dan Pembantu PPN dapat mewakili wali nasab, jika memang diminta oleh wali nasab, untuk melaksanakan pernikahan. Lebih jauh lagi, PPN, Penghulu, dan/atau Pembantu PPN dapat juga

diterima sebagai saksi nikah jika memang diminta oleh para pihak dalam akad nikah.¹

Tetapi dalam prakteknya, PPN atau Penghulu juga seringkali diminta oleh masyarakat untuk melakukan peran:

1. Pencatat nikah (sebagaimana diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan).
2. Saksi nikah.
3. Pelaksana aqad, yakni mewakili wali pengantin perempuan menjalankan ijab pernikahan. Peranan ini sejajar dengan peran tokoh agama, dimana wali lebih memilih mewakilkan aqad (ijab) kepada mereka.
4. Pembaca khutbah nikah.
5. Pembaca do'a nikah.
6. Pembaca al-Qur'an (*qari'*) dalam upacara akad nikah.
7. Pemberi *mauidhah hasanah* / ceramah / *ular-ular*. Peran ini juga banyak dilakukan PPN bersamaan dengan perannya sebagai pencatat

¹ Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2007 tentang Pencatatan Nikah.

nikah. Ini juga sejajar dengan peran tokoh agama.

Ditinjau dari hukum positif, yakni peraturan yang ada sebelum keluarnya Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2014, maka aturan yang berlaku adalah Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2004. Menurut aturan lama tersebut, besaran biaya pencatan nikah adalah Rp 30.000,00 (tiga ratus ribu rupiah) per peristiwa, jika pencatatan nikah tersebut dilaksanakan di KUA. Jika ada pungutan lain diluar Rp. 30.000, maka melanggar hukum yang berlaku (hukum positif).

Sedangkan untuk pernikahan dan pencatatannya yang justru banyak dilakukan masyarakat di Kabupaten Kudus adalah pencatatan nikah di luar kantor KUA. Maka harus dilihat secara cermat. Pengamatan secara kasar dan tanpa memilah dengan teliti akan menghasilkan kesimpulan yang mengeneralisir bahwa pengeluaran biaya diluar Rp.30.000

dikategorikan sebagai melanggar ketentuan hukum positif.

Besaran besarnya biaya di kantor KUA memang sebesar Rp.30.000,- (tiga puluh ribu rupiah). Di luar itu, besaran uang yang disebut harus dilihat apakah ia merupakan pungutan atau bukan pungutan. Pungutan adalah sesuatu yang wajib dan harus dibayarkan. Dalam konteks ini, sebagaimana praktek yang ada di Kabupaten Kudus, masyarakat memberikan istilah pemberian *bisjarah (pesangon)* untuk uang yang diberikan kepada orang (baik kyai maupun Penghulu / PPN) yang menjalankan peran sebagai wakil wali nasab (mengaquadkan), memberi khutbah nikah atau do'a aqad nikah. Dan dalam prakteknya, pekerjaan itu adalah permintaan dari pihak yang berhajat. Apah dia meminta kepada tokoh agama/kyai atau kepada Penghulu, itu terserah sepenuhnya kepada pihak yang punya hajat. Demikian pula berapa bisjarah yang diberikan, juga sepenuhnya terserah kepada calon pengantin atau pemilik

hajat. Sesuai dengan tugas atau peran tidak resmi atau tambahan PPN atau Penghulu sebagaimana disebutkan sebelumnya, bisyarahnya atau imbalannya tidak jelas dan tidak bertarif. Sepanjang ini tidak dijadikan alat pungutan yang memberatkan, tetapi diserahkan sepenuhnya kepada keikhlasan pemberi (pengantin atau pihak yang punya hajat pernikahan) sebagai *bisyarah* maka tidak dapat dikategorikan sebagai melanggar hukum positif. Jika peran atau tugas tidak resmi seperti menjadi wakil wali nasab (mengaqadkan), memberi khutbah, dan lain-lain itu diperankan dan dijalankan oleh orang lain, yakni bukan PPN atau Penghulu (misalnya oleh seorang tokoh agama / kyai), maka pihak pengantin atau yang punya hajat nyatanya juga memberi *bisyarah* sesuai dengan kemampuan mereka. Jadi, siapapun yang menjalankan peran tersebut, memperoleh bisyarah sesuai keikhlasan pemberinya. Jadi, bisyarah dalam konteks ini diberikan kepada seseorang itu bukan karena dia sebagai PPN/ Penghulu atau tidak, tetapi karena

pekerjaan yang dilakukan oleh orang itu. Sehingga, hal ini tidak dapat dikategorikan sebagai gratifikasi. Seandainya seorang yang kebetulan menjadi PPN/Penghulu itu tidak dalam jabatan tersebut, tetapi dia punya kemampuan mengaqadkan, memberi khutbah nikah atau membaca do'a nikah dan diminta oleh yang punya hajat, tentu juga akan memperoleh *bisjarah* yang sama. Dengan demikian hukumnya menjadi sama (tidak melanggar hukum). Dalam konteks ini, sepanjang tidak ada konflik kepentingan bagi PPN/Penghulu dalam dirinya, yakni ada atau tidaknya pemberian *bisjarah* dari pihak yang punya hajat pernikahan kepada PPN atau Penghulu tidak berpengaruh terhadap ada atau tidaknya pencatatan nikah, maka hal tersebut tidak melanggar hukum.

Tetapi jika penghulu selain datang *menghadiri*, *menyaksikan*, dan *mencatat pernikahan*, juga melakukan peran lainnya (menikahkan, khutbah nikah, dll.) dan meminta

atau mentarifkan biaya untuk tugas-tugas tersebut, maka dipandang sebagai pelanggaran hukum positif karena mengandung konflik kepentingan. Dalam hal ini terkandung adanya unsur pemaksaan dari pihak pemegang kekuasaan mencatat nikah dengan pihak yang membutuhkan pencatatan nikah. Seolah-olah, jika permintaan dari pihak pencatat nikah tidak dipenuhi, maka pencatatan nikah dipastikan tidak akan terlaksana.

2. Biaya yang dikenakan untuk pencatatan nikah pasca keluarnya Peraturan Pemerintah Nomor 48 tahun 2014.

Peraturan Pemerintah Nomor 48 memang telah diberlakukan, dimana ditetapkan di dalamnya bahwa ketika pelaksanaan pencatatan nikah dilaksanakan di kantor KUA pada jam dan hari kerja maka biayanya yaitu Rp.0, dan untuk yang dilaksanakan di luar kantor dan luar jam kerja maka biayanya sebesar Rp. 600.000.

Dengan ketentuan ini sebenarnya sudah jelas, bahwa sudah tidak dibenarkan adanya pungutan lain di luar jumlah tersebut. Tetapi problemnya adalah bahwa petunjuk teknis dan petunjuk pelaksanaan penggunaan dana PNBK dari penerimaan KUA yang dibayarkan oleh masyarakat sebesar Rp. 600.000,- (enam ratus ribu rupiah) per layanan pencatatan nikah di luar kantor KUA dan atau diluar hari/ jam kerja itu sampai sekarang belum ada. Surat Edaran Dirjen Kementerian Agama Nomor Surat Edaran Sekretaris Jendral Kementerian Agama RI Nomor: SJ/DJ.II/HM.01/3327/2014 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 48/2014 hanya menyebut bahwa petunjuk pelaksanaan dan teknisnya akan diinformasikan kemudian.

Maka KUA sebagai lembaga yang langsung bersinggungan dengan publik pun masih kesulitan ketika ada publik bertanya tentang hal tersebut karena bentuknya gelondongan Rp. 600.000 disetor di Bank yang ditunjuk oleh Kementerian Agama

lalu menyerahkan slip setoran tersebut kepada KUA sebagai syarat administrasi.

Problem ini semakin jelas ketika, di satu sisi pencatatan nikah di luar KUA tetap dibolehkan dan tugas PPN atau penghulu juga masih tetap seperti aturan sebelumnya yakni hanya mencatat dan mengawasi peristiwa pernikahan serta menjadi saksi (jika diminta), dan tidak mencakup tugas-tugas lainnya seperti menjadi wakil wali nasab, memberi khutbah nikah dan lain-lain, sementara di sisi lain rincian honorer dan transport untuk tugas-tugas tersebut tidak diatur atau belum ada aturannya.

Dalam konteks ini, hukum pemberian *bisjarah* terhadap PPN atau penghulu masih bisa dikategorikan sebagai tidak melanggar hukum sebagai mana sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2014. Alasannya, sama dengan penjelasan sebelumnya, bahwa *bisjarah* disini tidak terkait dengan tugas PPN atau penghulu. Ini sama sekali di luar tugas mereka. Siapapun yang melakukan pekerjaan ini, terserah

peminta jasa tersebut apakah akan memberi *bisyyarah* atau tidak. Jika peminta jasa memberi bisyyarah, maka itu sepenuhnya atas kemauan dan keikhlasan dia. Dan jika dia tidak memberikan bisyyarah, itu juga atas kemauan dia sendiri tanpa paksaan dari siapapun. Kedua-duanya tidak mempengaruhi ada atau tidaknya pencatatan nikah oleh PPN atau penghulu.

Tetapi jika tugas-tugas lain (menikahkan, khutbah, do'a) tersebut diatur dan dimasukkan sebagai tugas tambahan resmi PPN atau penghulu (yang sifatnya opsional bagi masyarakat, yakni masyarakat boleh menggunakan jasa layanan itu atau tidak, dan bagi PPN atau penghulu tidak boleh menolak jika diminta oleh masyarakat), dan apalagi juga diberikan honor oleh negara yang juga diatur dalam petunjuk teknis dan petunjuk pelaksanaan dari penggunaan uang PNBK (Rp. 600.000) itu, maka pemberian uang *bisyyarah* dapat dikategorikan sebagai gratifikasi dan melanggar aturan yang ada (hukum positif).

---oo0oo---

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Dari hasil penelitian terhadap persepsi masyarakat terhadap kinerja Kkantor Urusan Agama (KUA) dan biaya pencatatan nikah (stdudi pada Kantor Urusan Agama di Kabupaten Kudus, maka dapatlah ditarik kesimpulan bahwa:

1. Kinerja KUA Kabupaten Kudus yang diteliti melalui 3 KUA yang menjadi sampelnya, sebanyak 1,3 % dari responden mempersepsikannya sebagai tidak memuaskan, sebanyak 29,3% mempersepsikannya sebagai cukup memuaskan, dan sebanyak 69,4% mempersepsikannya sebagai memuaskan. Dan tidak satupun yang mempersepsikan kinerja KUA di Kabupaten Kudus sebagai sangat tidak memuaskan, sama halnya juga dengan tidak ada yang mepersepsikannya sebagai sangat memuaskan, yakni keduanya sama-sama persentasinya, yaitu 0,0%.

2. Persepsi secara khusus terhadap pengenaan biaya pencatatan nikah, tepatnya dilihat dari aspek kewajaran biaya pelayanannya dan kepastian biaya pelayanan KUA di Kabupaten Kudus yaitu: sebanyak 5,3% menjawab tidak memuaskan, 36,3% menjawab cukup memuaskan, dan 58,4% menjawab memuaskan. Sementara yang menjawab sangat tidak memuaskan atau sangat memuaskan tidak ada satu orangpun, yakni sebesar 0,0%.
3. Besaran besarnya biaya yang dikeluarkan oleh masyarakat dalam pencatatan nikah di dalam kantor KUA yang lebih dari Rp.30.000,- (tiga puluh ribu rupiah) jelas berlawanan dengan hukum.

Sedangkan untuk pencatatan nikah yang di luar KUA, maka harus dilihat apakah ia merupakan pungutan atau bukan pungutan. Jika ia merupakan *bisarah (pesangon)* untuk uang yang diberikan kepada orang (baik kyai maupun Penghulu / PPN) yang menjalankan peran sebagai wakil wali nasab (mengaqadkan), memberi khutbah nikah atau do'a aqad nikah, dan pekerjaan itu adalah permintaan dari pihak yang berhajat dan berupa bisarah yang diberikan, juga

sepenuhnya terserah kepada calon pengantin atau pemilik hajatan sesuai keihlasan mereka. Jadi, bisyarah dalam konteks ini diberikan kepada seseorang itu bukan karena dia sebagai PPN/ Penghulu atau tidak, tetapi karena pekerjaan yang dilakukan oleh orang itu. Sehingga, hal ini tidak dapat dikategorikan sebagai gratifikasi.

Tetapi jika besaran uang itu adalah pungutan, dimana penghulu selain datang *menghadiri*, *menyaksikan*, dan *mencatat pernikahan*, juga melakukan peran lainnya (menikahkan, khutbah nikah, dll.) dan meminta atau mentarifkan biaya untuk tugas-tugas tersebut, maka dipandang sebagai pelanggaran hukum positif karena mengandung konflik kepentingan.

Adapun setelah keluarnya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2014, ketika tugas-tugas lain (menikahkan, khutbah, do'a) tersebut diatur dan dimasukkan sebagai tugas tambahan resmi PPN atau penghulu (yang sifatnya opsional bagi masyarakat, yakni masyarakat boleh menggunakan jasa layanan itu atau tidak, dan bagi PPN atau penghulu tidak boleh menolak jika diminta oleh masyarakat), dan apalagi juga

diberikan honor oleh negara yang juga diatur dalam petunjuk teknis dan petunjuk pelaksanaan dari penggunaan uang PNBP (Rp. 600.000) itu, maka pemberian uang *bisyrarah* dapat dikategorikan sebagai gratifikasi dan melanggar aturan yang ada (hukum positif).

B. Saran-saran

1. Pemerintah hendaknya segera menindaklanjuti Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2014 dengan mengeluarkan petunjuk teknis dan petunjuk pelaksanaannya, utamanya tentang penggunaan uang penerimaan dari KUA yang masuk dalam PNBP sehingga masyarakat mengetahui rincian penggunaan uang yang mereka bayarkan ke kas negara tersebut.
2. Pemerintah hendaknya juga menetapkan dan mengatur pemberian honor dan atau transort yang jelas melalui mekanisme penganggaran yang sah sesuai dengan petunjuk teknis dan petunjuk pelaksanaan penggunaan uang dari sumber PNBP yang dibayarkan masyarakat

sebesar Rp. 600.000 tersebut untuk biaya (pencatatan) nikah.

3. Pemerintah juga hendaknya melakukan tindakan tegas terhadap aparat PPN atau penghulu yang menerima gratifikasi atau pembayaran atau apapun namanya yang di luar ketentuan biaya yang sudah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2014 dan peraturan-peraturan lain di bawahnya yang berisi petunjuk teknis dan petunjuk pelaksanaan undang-undang tersebut.
4. Pemerintah hendaknya juga melaksanakan sosialisasi secara terus menerus kepada masyarakat tentang aturan biaya pencatatan nikah sehingga tidak dimanfaatkan oleh oknum yang tidak bertanggung jawab untuk ikut serta atau berkontribusi terhadap pelanggaran terhadap hukum positif mengenai biaya pencatatan nikah.

C. Kata Penutup

Semoga penelitian ini bermanfaat bagi upaya pencapaian layanan Kantor Urusan Agama yang maksimal dan sekaligus layanan yang bersih dari unsur pungutan liar yang berlawanan dengan semangat pemberantasan korupsi

yang menjadi spirit dari reformasi sekaligus berujung pada terciptanya masyarakat yang sejahtera dan berkeadilan.

---oo0oo---