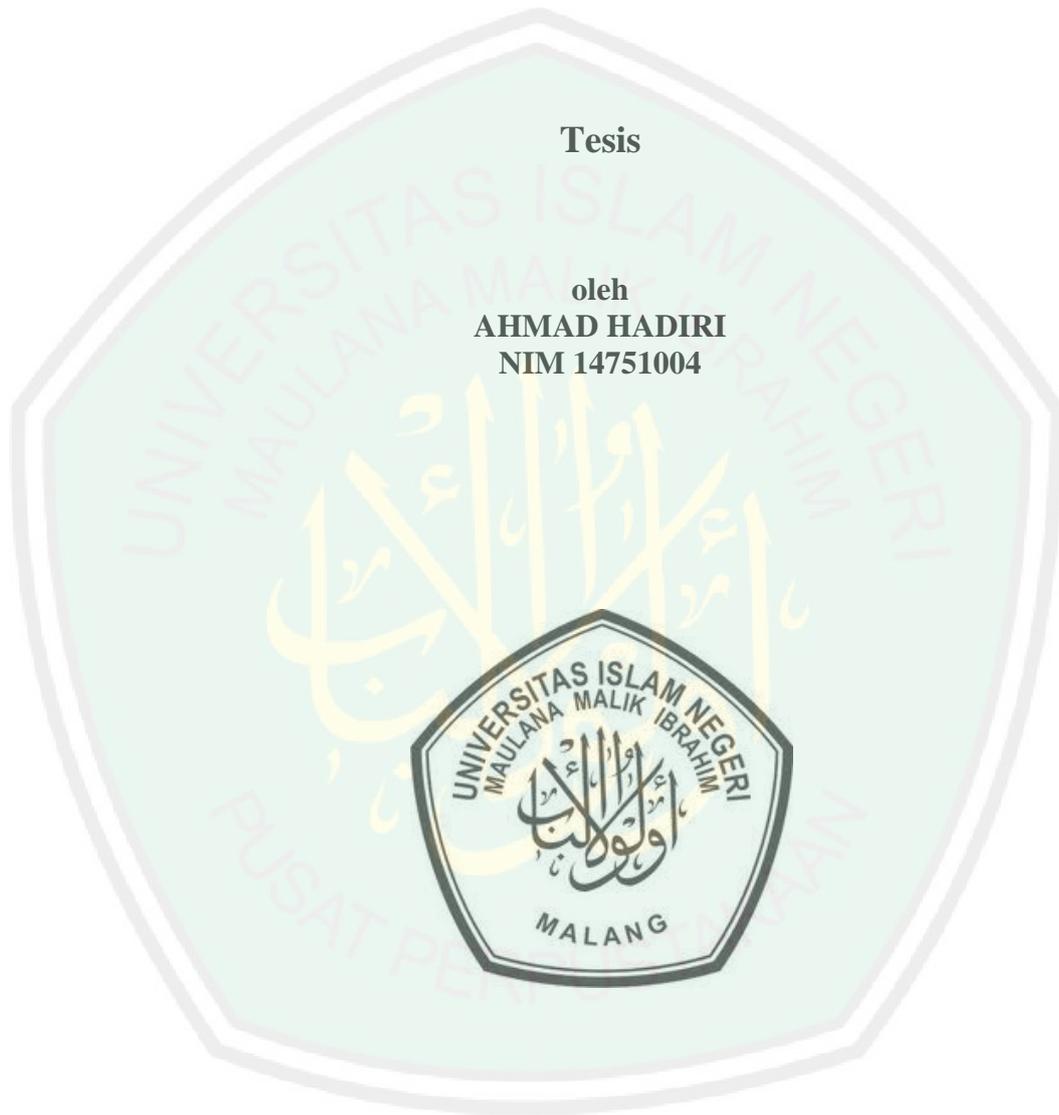


**IMPLEMENTASI PERNIKAHAN DI KUA SETELAH  
BERLAKUNYA PP NO 19 TAHUN 2015 TENTANG  
PENERIMAAN NEGARA BUKAN PAJAK NIKAH RUJUK  
DALAM PRESPEKTIF EFEKTIFITAS HUKUM  
(Studi di KUA Kecamatan Klojen Kota Malang)**

**Tesis**

oleh  
**AHMAD HADIRI**  
**NIM 14751004**



**PROGRAM MAGISTER STUDI ILMU AGAMA ISLAM  
PASCASARJANA  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI MAULANA MALIK IBRAHIM  
MALANG  
2018**



**IMPLEMENTASI PERNIKAHAN DI KUA SETELAH  
BERLAKUNYA PP NO 19 TAHUN 2015 TENTANG  
PENERIMAAN NEGARA BUKAN PAJAK NIKAH RUJUK  
DALAM PRESPEKTIF EFEKTIFITAS HUKUM  
(Studi di KUA Kecamatan Klojen Kota Malang)**

Tesis  
Diajukan kepada  
Pascasarjana Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang  
untuk memenuhi salah satu persyaratan dalam menyelesaikan  
Program Magister Studi Ilmu Agama Islam

oleh  
Ahmad Hadiri  
NIM 14751004

**PROGRAM MAGISTER STUDI ILMU AGAMA ISLAM  
PASCASARJANA  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI MAULANA MALIK IBRAHIM  
MALANG  
April 2018**

## LEMBAR PERSETUJUAN

Nama : Ahmad Hadiri  
NIM : 14751004  
Program Studi : Studi Ilmu Agama Islam  
Judul Proposal : IMPLEMENTASI AKAD NIKAH DI KANTOR URUSAN  
AGAMA SETELAH BERLAKUNYA PP NO 19 TAHUN 2015  
TENTANG PNBPNR DALAM PRESPEKTIF EFEKTIFITAS  
HUKUM (Studi di KUA Kecamatan Klojen Kota Malang)

Setelah di periksa dan dilakukan perbaikan seperlunya, Tesis dengan judul sebagaimana diatas disetujui untuk di ajukan ke Sidang Ujian Tesis.

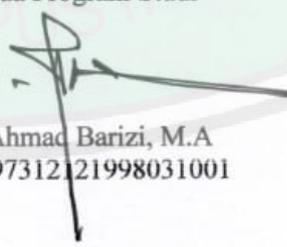
Pembimbing I

  
Dr. H. Saifulloh, SH, M.Hum  
NIP.19651205200031001

Pembimbing II

  
Dr. Zaenul Mahmudi, M.A  
NIP.197306031999031001

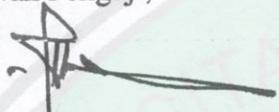
Mengetahui,  
Ketua Program Studi

  
Dr. Ahmad Barizi, M.A  
NIP.197312121998031001

## LEMBAR PENGESAHAN

Tesis dengan judul IMPLEMENTASI AKAD NIKAH DI KANTOR URUSAN AGAMA SETELAH BERLAKUNYA PP NO 19 TAHUN 2015 TENTANG PENERIMAAN NEGARA BUKAN PAJAK NIKAH RUJUK PRESPEKTIF EFEKTIFITAS HUKUM. (studi di KUA Kecamatan Klojen Kota Malang) ini telah di uji dan dipertahankan di depan sidang dewan dewan penguji pada tanggal 05 Juli 2018,

Dewan Penguji,

  
(Dr. Ahmad Barizi, M.A)  
NIP. 197312121998031008

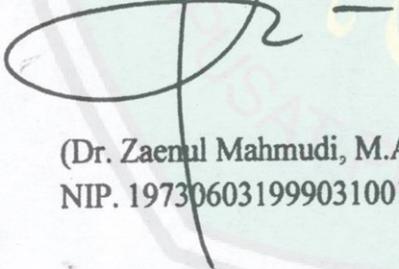
Ketua

  
(Dr. Hj. Tutik Hamidah, M.Ag)  
NIP. 195904231986032003

Penguji Utama

  
(Dr. H. Saifulah, SH., M.Hum)  
NIP. 19651205100031001

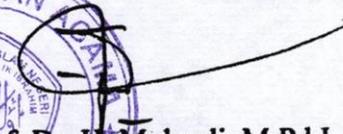
Anggota

  
(Dr. Zaenul Mahmudi, M.A)  
NIP. 197306031999031001

Anggota

Mengetahui,  
Direktur Pascasarjana



  
Prof. Dr. H. Mulyadi, M.Pd.I  
NIP. 195507171982031005

## SURAT PERNYATAAN ORISINALITAS PENELITIAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Ahmad Hadiri

NIM : 14751004

Program Studi : Magister Studi Ilmu Agama Islam

Judul tesis : IMPLEMENTASI AKAD NIKAH DI KATOR URUSAN AGAMA SETELAH BERLAKUNYA PP NO 19 TAHUN 2015 TENTANG PENERIMAAN NEGARA BUKAN PAJAK DALAM PERSPEKTIF EFEKTIFITAS HUKUM. (studi di KUA Kecamatan Klojen Kota Malang)

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa dalam hasil penelitian saya ini tidak terdapat unsur-unsur penjiplakan karya penelitian atau karya ilmiah yang pernah dilakukan atau dibuat oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari ternyata hasil penelitian ini terbukti terdapat unsur-unsur penjiplakan dan ada klaim dari pihak-pihak lain, maka saya bersedia untuk diproses sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya dan tanpa paksaan dari siapapun.

Malang, 10 April 2018



di saya

Ahmad Hadiri

## KATA PENGANTAR

Puji syukur alhamdulillah penulis ucapkan atas limpahan rahmat Allah SWT. Serta atas karuniaNya, tesis dengan judul Implementasi Akad Nikah di Kanto Urusan Agama Setelah Berlakunya PP NO. 19 Tahun 2015 Tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak Nikah Rujuk Dalam Perspektif Efektifitas Hukum”(studi di KUA Kecamatan Klojen Kota Malang).dapat terselesaikan dengan baik, semoga bisa membawa manfaat. Shalawat salam semoga senantiasa tercurah kepada junjungan kita Nabi Muhammad SAW. yang telah menyempurnakan kehidupan kita dengan ahlak yang terpuji.

Dengan tersusunnya tesis ini penulis menyampaikan banyak doa *jazaakumullah ahsanal jazaa'* dan terima kasih yang tak terhingga kepada semua pihak yang telah membantu, terutama kepada :

1. Rektor UIN Maulana Malik Ibrahim Malang Bapak Prof. Dr. Abd. Haris, M.Ag dan para Pembantu Rektor,.
2. Direktur Pascasarjana Prof. Dr. H. Mulyadi, M.Pd atas segala layanan yang telah diberikan selama penulis menyelesaikan studi.
3. Ketua Program Studi Magister Studi Ilmu Agama Islam Dr. Ahmad Barizi, MA. yang selalu memberi motivasi kepada penulis untuk tiada henti-hentinya menuntut ilmu.
4. Bapak H. Aunur Rofiq, Lc, M.Ag, Ph.D yang selalu mendorong penulis untuk segera menyelesaikan studi.
5. Dosen pembimbing I, Bapak Dr. H. Saifullah, SH. M.Hum atas bimbingan, saran, kritik dan koreksinya dalam penulisan tesis.
6. Dosen pembimbing II, Dr. Zaenul Mahmudi, MA yang telah meluangkan waktu serta memberikan arahan dari awal hingga akhir penulisan tesis.
7. Seluruh Dosen dan staff TU Pascasarjana UIN Maulana Malik Ibrahim Malang yang tidak bisa disebutkan satu persatu, atas segala curahan waktu dan wawasan keilmuan serta kemudahan selama proses studi.

8. Kepala Seksi Bimas Islam Kementerian Agama Kota Malang, bapak H. Amsiono, M.Sy beserta seluruh staff yang telah memberi izin kepada penulis untuk melakukan penelitian di KUA Klojen Kota Malang.
9. Kepala KUA Kecamatan Klojen bapak Ahmad Syaifudin, SH beserta seluruh staff, serta seluruh responden yang tidak dapat di sebutkan satu persatu yang telah meluangkan waktu dan sudi memberikan informasi yang dibutuhkan selama penulis melakukan penelitian.
10. Kedua orang tua, bapak Buhari (Alm) dan ibu Sa'ona (Almh) yang tiada henti memberi kasih sayang hingga ahir hayatnya.
11. Istri terkasih Yeti Wahidiyah, dan anak tersayang Faris Sahar Kayzan, yang selalu memberikan dorongan moril, perhatian dan pengertian selama menyelesaikan studi.
12. Kepada Mas Maufiqurrahman, Mbak Ummi Mahmudah dan Dedek Aflah Safira yang selalu direpotkan waktu dan tenaganya.

Malang, 25 Mei 2018

Penulis

**Ahmad Hadiri**

## DAFTAR ISI

Halaman Sampul.....	i
Halaman Judul.....	ii
Lembar Persetujuan.....	iv
Lembar Pengesahan.....	v
Lembar Pernyataan.....	vi
Kata Pengantar.....	vii
Daftar Isi.....	viii
Daftar Tabel.....	x
Daftar lampiran.....	xi
Daftar Gambar.....	xii
Motto.....	xiii
Abstrak.....	xiv
 <b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Konteks Penelitian.....	1
B. Fokus Penelitian .....	15
C. Tujuan Penelitian .....	16
D. Manfaat Penelitian .....	16
E. Orisinilitas Penelitian .....	17
F. Definisi Istilah.....	24
 <b>BAB II KAJIAN PUSTAKA</b>	
A. Landasan Teori.....	26
1. Implementasi akad nikah.....	26
2. Kantor Urusan Agama (KUA).....	30
3. Peraturan Pemerintah No 19 Tahun 2015.....	35
B. Teori Efektivitas Hukum.....	37
1. Masalah Efektivitas Hukum.....	37
2. Teori Soerjono Soekanto.....	38
3. Pandangan Clerence J Dias.....	41
C. Kerangka Berpikir.....	43

**BAB III METODE PENELITIAN**

A. Metode Penelitian	
a. Pendekatan dan Jenis Penelitian .....	45
b. Kehadiran Peneliti.....	47
c. Latar Penelitian .....	48
d. Data dan Sumber Data.....	52
e. Teknik Pengumpulan Data.....	52
f. Teknis Analisis Data .....	54
g. Pengecekan Keabsahan Data .....	55

**BAB IV PAPARAN DAN TEMUAN PENELITIAN**

A. Deskripsi tentang KUA Klojen .....	53
1. Tugas dan Fungsi KUA.....	53
2. Letak Geografis.....	58
3. Kondisi Sosiokultural.....	58
4. Luas Wilayah.....	59
5. Jumlah Penduduk.....	60
6. Visi dan Misi.....	66
B. Pandangan KUA Klojen Tentang PP No 19 Tahun 2015 Dalam Pelaksanaan Akad Nikah Prespektif Efektifitas Hukum.....	72
1. Pandangan KUA Klojen Tentang PP No 19 Tahun 2015.....	72
2. Pandangan Masyarakat tentang PP No 19 Tahun 2015.....	76

**BAB V. DISKUSI HASIL PENELITIAN**

A. Pandangan KUA Klojen tentang PP No 19 Tahun 2015.....	80
1. Temuan Pertama .....	83
2. Temuan Kedua .....	84
3. Temuan Ketiga .....	86
B. Pandangan Masyarakat terhadap Implementasi PP No 19 Tahun 2015.....	88
1. Temuan Faktor Hukum .....	88

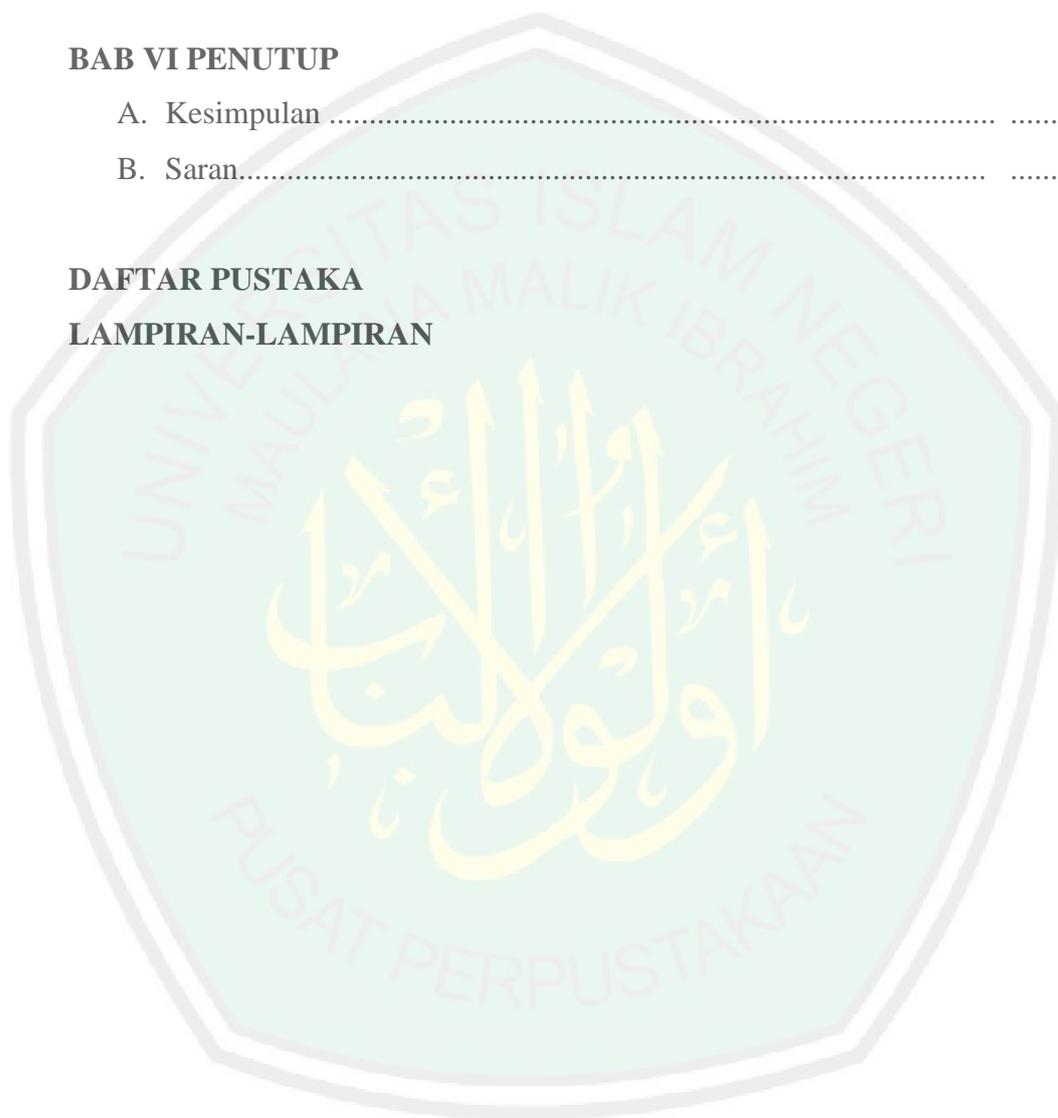
2. Temuan Tentang Penegak Hukum.....	84
3. Temuan Fasilitas dan Sarana .....	89
4. Temuan Kondisi Masyarakat.....	90
5. Temuan Faktor Budaya.....	91

## **BAB VI PENUTUP**

A. Kesimpulan .....	92
B. Saran.....	95

## **DAFTAR PUSTAKA**

## **LAMPIRAN-LAMPIRAN**



## DAFTAR TABEL

### Halaman

A. Tabel 1. Perbedaan Penelitian.....	21
B. Tabel 2. Luas Wilayah Kecamatan Klojen.....	59
C. Tabel 3. Jumlah Penduduk Kec. Klojen.....	60
D. Tabel 4. Jumlah Penduduk Menurut Pemeluk Agama.....	60
E. Tabel 5. Jumlah tempat Ibadah 2017.....	62
F. Tabel 6. Jumlah NR.....	62
G. Tabel 7. Jumlah N tahun 2018.....	63
H. Tabel 8. Daftar Pegawai KUA Klojen.....	65
I. Tabel 9. Proses Pelayanan masyarakat.....	70
J. Tabel 10. Pemetaan.....	78

## DAFTAR SKEMA

Halaman

A. Skema 1. Kerangka Berpikir Teoritis.....	43
B. Skema 2. Struktur KUA Klojen.....	64



## ABSTRAK

HADIRI, AHMAD 2018. “Implementasi Akad Nikah Di Kantor Urusan Agama Setelah Berlakunya PP No 19 Tahun 2015 Tentang PNBPNR Prespektif Efektifitas Hukum” (Studi di KUA Klojen Kota Malang). Tesis Program Studi Ilmu Agama Islam Pascasarjana Universitas Islam Negeri Malang, Pembimbing : (1) Dr. H. Saifullah, SH. M. Hum (2) Dr. Zaenul Mahmudi, M.A.

*Kata kunci : Implementasi, Akad Nikah, KUA, Efektivitas Hukum.*

PP No 19 Tahun 2015 pasal 5 ayat 1 menyatakan bahwa, Setiap warga negara yang melaksanakan nikah atau rujuk di Kantor Urusan Agama Kecamatan atau di luar Kantor Urusan Agama Kecamatan sebagaimana di maksud dalam pasal 1 ayat (1) huruf b tidak di kenakan biaya pencatatan nikah atau rujuk. Peraturan ini menjadi alasan utama untuk melihat fenomena pelaksanaan akad nikah di KUA dan di luar KUA yang dilihat dari pendekatan efektifitas hukum.

Penelitian ini bertujuan untuk mengungkap Implementasi Akad Nikah Di Kantor Urusan Agama Setelah Berlakunya PP No 19 Tahun 2015 Tentang PNBPNR Prespektif Efektifitas Hukum. Dengan pendekatan kualitatif dengan rancangan studi kasus di KUA Klojen Kota Malang. Pengumpulan data dilakukan dengan teknik wawancara mendalam, observasi partisipatif, dan dokumentasi. Teknis analisis data meliputi reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan, pengecekan keabsahan temuan dilakukan perpanjangan keikutsertaan peneliti; teknik triangulasi dengan menggunakan berbagai sumber yaitu Petugas KUA, Mudin dan Masyarakat.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa (1). adanya distingsi pada ayat 1 dalam peraturan dengan budaya setempat. yaitu Setiap warga Negara yang melaksanakan nikah atau rujuk di Kantor Urusan Agama Kecamatan atau di luar Kantor Urusan Agama Kecamatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (1) huruf b tidak dikenakan biaya pencatatan nikah atau rujuk. Masih terjadi pemberian secara sukarela berupa uang transport kepada petugas KUA, hal ini menurut KUA setempat. tidak akan terjadi kalau masyarakat tidak melakukan hal-hal berikut (a). Tidak memberikan surat kuasa kepada Mudin setempat atau petugas KUA dalam mengurus keperluan administrasinya. (b). Selain itu masyarakat juga melakukan pemberian kuasa dalam mengurus kebutuhannya, dikarenakan tidak mampu mengurusnya alias sibuk bekerja dan alasan lainnya, seperti alasan karena sudah biasa, atau budaya dan tradisi turun temurun. (2), Ketidaktahuan masyarakat tentang PP NO 19 tahun 2015 ini mengindikasikan kurang masifnya system informasi yang dimiliki oleh KUA. Ketidaktahuan masyarakat tentang PP ini juga, jika dikaji dari aspek efektifitas hukum juga akan mengganggu dan tidak memenuhi aspek hukum, bagaimana sebuah hukum harus diketahui oleh masyarakat. Sehingga hak masyarakat untuk mendapatkan pelayanan yang baik juga akan terpenuhi dengan baik. Dalam perpektif efektifitas hukum. (3), Alasan masyarakat menikah di KAU Klojen yang paling dominan adalah karena *emergency* atau hamil duluan, sehingga menikah di KUA menjadi alternatif. (4) Faktor budaya masyarakat yang menghambat efektifitas hukum

dalam PP No19 tahun 2015 dengan indikasi pemberian uang diluar yang ditetapkan masih ada.



## مستخلص البحث

حاضري، أحمد 2018. تنفيذ عقد الزواج في مكتب الشؤون الدينية بعد تنفيذ القانون رقم 19 سنة 2015 بشأن الدخل الوطني دون الضريبة للزواج أو الرجوع (PNBP NR) في منظور فعالية القانون (دراسة حالة في مكتب الشؤون الدينية كلوجين مالانج). رسالة الماجستير. قسم الدراسات الإسلامية، كلية الدراسات العليا بجامعة مولانا مالك إبراهيم الإسلامية الحكومية مالانج. المشرف الأول: د. الحاج سيف الله، الماجستير. المشرف الثاني: د. زين الحمودي، الماجستير.

**الكلمات الرئيسية:** التنفيذ، عقد الزواج، مكتب الشؤون الدينية، وفعالية القانون.

ينص القانون رقم 19 سنة 2015 المادة 5 الفقرة 1 على أن كل مواطن الذي يجري الزواج أو الرجوع في مكتب الشؤون الدينية للمقاطعة الفرعية أو خارجه على النحو المنصوص عليه في الفقرة 1 من المادة (1) ب: أنه لا يُفرض على أي شخص رسوم تسجيل الزواج أو الرجوع. وهذا القانون هو السبب الرئيسي للنظر إلى ظاهرة تنفيذ عقد الزواج في مكتب الشؤون الدينية وخارجه من منظور فعالية القانون.

يهدف هذا البحث إلى الكشف عن تنفيذ عقد الزواج في مكتب الشؤون الدينية بعد تنفيذ القانون رقم 19 سنة 2015 بشأن الدخل الوطني دون الضريبة للزواج أو الرجوع (PNBP NR) في منظور فعالية القانون. واستخدم منهج البحث الكيفي بنوع دراسة الحالة في مكتب الشؤون الدينية كلوجين - مالانج. تم جمع البيانات من خلال المقابلة المتعمقة، والملاحظة على المشاركين والوثائق. ويشمل تحليل البيانات تحديدها، عرضها والاستنتاج منها. وتم التحقق من صحة النتائج المحسولة من خلال مشاركة الباحث الطويلة؛ تقنيات التثليث باستخدام مصادر مختلفة: موظف مكتب الشؤون الدينية، موظف الزواج والمجتمع.

وأظهرت النتائج أن (1) هناك الفرق في المفهوم بين الفقرة 1 من القانون والثقافة المحلية. أي كل مواطن يقوم بالزواج أو الرجوع في مكتب الشؤون الديني للمقاطعة الفرعية أو خارجه على النحو المنصوص في الفقرة 1 من المادة (1) ب أنه لا يُفرض على أي شخص رسوم تسجيل الزواج أو الرجوع. ولكن، لا تزال هناك منحة طوعية في شكل تكلفة السفر لموظف المكتب. ولن تحدث هذا الأمر إذا كان المجتمع لا يقوم ب (أ) إعطاء خطاب تفويض إلى موظف الزواج لإجراء المتطلبات

الإدارية في الزواج. (ب) بالإضافة إلى ذلك، أن المجتمع يعمل بذلك لأنهم مشغولون بعملهم أو سبب آخر مثل العادات أو الثقافة والتقاليد الوراثية. وهذا ما أشار إليه مكتب الشؤون الدينية. (2) تجاهل المجتمع عن القانون رقم 19 سنة 2015 أشار إلى عدم تفعيل نظام المعلومات التي يملكها مكتب الشؤون الدينية. وأيضا، إذا درست مسألة تجاهل المجتمع عنه من جانب حساسية القانون سوف يتعرض ولا يلي الجانب القانوني، إذ ينبغي أن يكون القانون معروفا لدى المجتمع حتى أن يكون حقهم في الحصول على خدمة جيدة ستتحقق أيضا بشكل جيد. في منظور فعالية القانون. (3) السبب في الزواج في مكتب الشؤون الدينية لدى المجتمع أكثره هو سبب الطوارئ أو الزانية، بحيث أصبح الزواج في مكتب الشؤون الدينية طريقا بديلا. (4) العوامل الثقافية التي تمنع فعالية القانون رقم 19 سنة 2015 بالإشارة إلى وجود إعطاء المال خارج مما نص عليه.

## ABSTRACT

HADIRI, AHMAD 2018. "Implementation of Marriage Covenant in Office of Religious Affairs (KUA) After the Enactment of Government Regulation No. 19 of 2015 Concerning PNPB NR Perspective of Legal Effectiveness" (Study in KUA Klojen Kota Malang). Thesis. Master of Islamic Study. Postgraduate Program of Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang. Advisors: (1) Dr. H. Saifullah, SH. M. Hum (2) Dr. ZaenulMahmudi, M.A.

**Keywords:** *Implementation, Marriage Covenant, KUA, Legal Effectiveness.*

Government Regulation (PP) No 19 of 2015 article 5 paragraph 1 states that, every citizen who carries out marriage or reconciliation a marriage to the Office of Religious Affairs (KUA) or outside the Office of Religious Affairs as intended in article 1 paragraph (1) letter b is free of charge for the registration of marriage or reconciliation a marriage. This PP becomes the main reason to review the phenomenon of the implementation of the marriage covenant in KUA and outside of KUA as seen from the legal effectiveness approach.

This research aims to reveal the implementation of marriage covenant in the Office of Religious Affairs (KUA) after the enactment of Government Regulation No 19 of 2015 Concerning PNPB NR Prespective on Legal Effectiveness. It used a qualitative approach with a case study design in KUA Klojen Malang. Data was obtained by using in-depth interview techniques, participatory observation, and documentation. Data analysis techniques included data reduction, data presentation, and making conclusion, checking the validity of the findings by extending the participation of researcher; triangulation techniques by using various sources of KUA, Mudin and Community Officers.

This research shows that (1) there is a distinction in paragraph 1 of PP with local culture, namely every citizen who carries out a marriage or reconciliation a marriage in KUA or outside KUA as referred in Article 1 paragraph (1) letter b does not need to pay the registration fee for a marriage or reconciliation a marriage. There is a transportation money for KUA officers. According to the local KUA, it will not happen if the society does not do the following things (a) the society does not provide a power of attorney to the local Mudin or KUA officers in taking care of administrative needs, (b) Beside that the society also gives authority to take care of their needs, because they are unable to take care of it. Other reasons are busy of working, becoming habit or culture in this society, and also tradition for generations. (2) Public ignorance about PP No19 of 2015 indicates the lack of information systems owned by KUA. Public ignorance of this PP if it viewed from the aspect of legal affective will also interfere and will not meet the legal aspect. It is about how a law must be known by the public. So that the society's right to get good services will also be fulfilled well in the perspective of legal effectiveness. (3) The most dominant reason to get married in KUA Klojen is because of pregnant before married. For them marriage in KUA becomes an alternative.(4) The society cultural factor that hamper the

effectiveness of law in PP No. 19 of 2015 with indications of giving money illegally is still found.



## BAB I PENDAHULUAN

### A. Konteks Penelitian

Secara sederhana Kecamatan Klojen Kota Malang memiliki luas 8.83 Km<sup>2</sup>. dan memiliki batas wilayahnya sebelah utara adalah Kec Lowokwaru dan Kec Blimbing, sebelah timur Kecamatan Kedungkandang, sebelah barat Kecamatan Sukun dan Lowokwaru dan sebelah selatan adalah Kecamatan Sukun.

Kecamatan Klojen terbagi dalam 11 kelurahan yaitu, kelurahan Klojen, kelurahan Rampal celaket, kelurahan Oro oro dowo, kelurahan Samaan, kelurahan Bareng, kelurahan Gadingkasri, kelurahan Kasin, kelurahan Kidul Dalem, kelurahan Sukoharjo, kelurahan Kauman dan kelurahan Penanggung. Kondisi masyarakat yang memiliki *background* yang berbeda-beda tetapi tetap saling menghargai satu sama lain. Kecamatan Klojen juga merupakan salah satu wilayah percontohan kota Malang dalam pembinaan *‘ibadurrahman* yang berada di bawah bimbingan MUI kota Malang.

Kondisi Kecamatan Klojen yang berada di tengah kota Malang tetapi nuansa yang dihadirkan adalah nuansa kota pendidikan, karena berbagai pendidikan formal mengelilingi wilayah ini, hanya saja konstruksi bangunan yang memiliki corak yang berbeda, kegiatan-kegiatan keagamaan selalu diadakan di sekitar masyarakat Klojen, mulai dari pengajian umum, tahlil, diba’an serta istighosah dan riyadu al-jannah, apalagi dengan adanya PP Miftahul Huda di Kelurahan

Gadingkasri yang di asuh oleh KH.Baidlowi Muslich, yang menjabat sebagai ketua MUI Kota Malang yang mewarnai corak religious bernuansa NU.

Masyarakat ini terdiri dari tiga (3) pelapisan masyarakat,<sup>1</sup> yaitu masyarakat kaya, masyarakat menengah dan masyarakat mengah kebawah. Hal ini dapat dilihat dari aktifitas kerja masyarakat, ada yang bekerja sebagai guru, mahasiswa, dokter, pedagang, pengusaha, tokoh agama, buruh dan petani. Secara intelektual terbagi menjadi tiga (3) tipologi<sup>2</sup> yaitu, terpelajar (berpendidikan), masyarakat awam, masyarakat religius. Sebagian besar masyarakat pribumi bercampur baur dengan masyarakat pendatang yang berasal dari berbagai daerah. Sikap warga yang ramah menjadikan para pendatang merasa nyaman tinggal di wilayah Kecamatan Klojen kota Malang. Masyarakat Kec Klojen Kota Malang merupakan percampuran antara masyarakat modern dan desa, kebanyakan masyarakat pendatang bertempat tinggal di Klojen tersebut baik dari Jawa maupun luar Jawa seperti Madura dan bahkan etnik Arab.

Dari pemaparan di atas dapat dicermati bahwa keberagaman corak baik dari aspek tipologi dan pelapisan masyarakatnya, membuat sejatinya menjadi tantangan tersendiri bagi KUA Klojen dalam rangka menjalankan tugas dan

---

<sup>1</sup> Pelapisan masyarakat bisa dilihat dari kedudukan prosesi, kedudukan ini dinilai oleh masyarakat umum berkenaan dengan sesuatu skala tinggi rendahnya masyarakat, sehingga ada yang berkedudukan yang dianggap tinggi, ada yang dianggap rendah. Piritim A.Sorokin, pernah mengatakan bahwa system berlapis-lapis itu merupakan ciri yang tetap dan umum dalam setiap masyarakat yang hidup teratur. Selanjutnya ia mengatakan bahwa pelapisan sosial adalah perbedaan penduduk atau masyarakat kedalam kelas-kelas secara bertingkat, ada yang kelas tinggi, sedang, rendah. Pada bagian lain ia juga mengatakan bahwa lapisan-lapisan dalam pembagian hak-hak dan kewajiban-kewajiban. Lihat Josep Riwu Kaho. *Ilmu sosial dasar*. (Surabaya : Usaha Nasional, 1986), 110. Baca juga. Wahyu Ms. *Wawasan ilmu sosial dasar*. (Surabaya : Usaha Nasional, 1986), 87

<sup>2</sup>Tipologi (*typology*) adalah satu skema klasifikatori, yang merupakan hasil dari proses mentipekan (*typication*) yang mengacu pada ciri-ciri tipikal(model) kualitas individu atau orang, benda-benda, atau peristiwa, oleh karenanya tipologi merupakan satu kategori niskal (tidak berwujud) yang memiliki acuan empirikal (sifat pengalaman).

fungsinya sebagai pelayan masyarakat khususnya dalam melaksanakan pernikahan (akad nikah), apalagi hadirnya diberlakukannya sebuah peraturan yang tertuang dalam PP No 19 tahun 2015 tentang PNBPNR. Bahwa pada pasal 1 ayat (1) huruf b tidak dikenakan biaya pencatatan nikah atau rujuk.<sup>3</sup>

Kantor Urusan Agama (KUA) merupakan salah satu instansi yang mengawasi dan mencatat serta memberikah keabsahan atau *legal formal proses* berlangsungnya pernikahan bagi warga Negara Indonesia yang beragama Islam.

Kewenangan ini diberikan oleh pemerintah untuk mempermudah pelaksanaan nikah bagi warga Negara Indonesia serta menertibkan administrasi kependudukan yang pada intinya bertujuan untuk menciptakan kondisi yang tertib dan teratur. Tugas KUA bukan saja sebagai pencatat akta nikah, tetapi memiliki tanggungjawab dalam menerima pemberitahuan tentang talak dan rujuk. Sebagaimana yang telah dijelaskan dalam UU No 22 Tahun 1946 Tentang Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk. Dalam ketentuan ini juga dijelaskan perihal yang berhak mengawasi semua proses nikah adalah pegawai yang ditunjuk oleh Menteri Agama.<sup>4</sup>

Lebih luas lagi disebutkan dalam Bab I ketentuan umum Pasal 1 ayat 1 PMA No 11 Tahun 2007 bahwa Kantor Urusan Agama Kecamatan yang selanjutnya disebut KUA adalah instansi Departemen Agama yang bertugas melaksanakan sebagian tugas kantor Departemen Agama kabupaten/kota di bidang urusan agama Islam dalam wilayah kecamatan.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> PP No 19 tahun 2015

<sup>4</sup> Undang Undang No 22 tahun 1946 Tentang Pencatatan Nikah, Nikah, Talak dan Rujuk

<sup>5</sup> Peraturan Menteri Agama No 11 tahun 2007 Tentang Pencatatan Nikah

Dalam hukum Islam tidak menegenal pencatatan nikah. Karena melihat kemaslahatan yang begitu besar maka, pencatatan nikah dirasakan penting demi melindungi hak-hak istri dan anak.

Beberapa Negara-negara Islam seperti Yordania,<sup>6</sup> Mesir<sup>7</sup> dan Negara Islam lainnya memberlakukan sistem pencatatan nikah dengan mengadopsi beberapa sistem hukum di Eropa.<sup>8</sup>

Melihat urgensitasnya apabila tidak adanya pencatatan nikah. Maka, akan mempersulit pemerintah dan masyarakat baik dari segi tertib administrasi kependudukan dan perlindungan hukum bagi warga Negara khususnya yang menjadi objek dari pernikahan tersebut. Untuk mempermudah proses pencatatan nikah diperlukan suatu instansi yang bertanggungjawab terhadap proses pencatatan nikah tersebut serta mengawasi pelaksanaan nikah. Instansi tersebut bertugas berdasarkan instruksi Menteri Agama dan berada di bawah pengawasan Kantor Kementerian Agama.

<sup>6</sup> Undang-undang di Yordania Pasal 17 ayat (a dan b) UU No. 61 Tahun 1976 mengharuskan adanya pencatatan perkawinan, dan bagi yang melanggar, baik bagi mempelai maupun pegawai pencatat nikah, akan mendapatkan hukuman. Pasal 17 ayat (a) menyatakan : "Mempelai laki-laki harus memohon kepada hakim atau wakilnya untuk mengadakan akad nikah, (b) Akad nikah harus dilakukan Pegawai Nikah yang bertanggung jawab kepada hakim sesuai dengan catatan (dokumen) resmi. Hakim mungkin mengambil alih tugas ini untuk kasuskasus tertentu dan dengan izin ketua Pengadilan. Lihat Tahir Mahmood, *Personal Law in Islamic Countries*, (New Delhi: Academy of Law and Religion, 1987), hlm. 79-80.

<sup>7</sup> Undang-undang di Mesir *Egyptian Code of Organization and Procedure for Syari'a Courts of 1897* adalah UU Mesir tentang Organisasi dan Prosedur Berperkara di Pengadilan tahun 1897, dimana ketentuan tentang pencatatan perkawinan pertama kali diatur dalam sebuah perundang-gundangan. Ditegaskan dalam UU ini, bahwa pemberitahuan satu perkawinan atau perceraian harus dibuktikan dengan catatan (akta). Hanya saja, pembuktian ini boleh (cukup) dengan oral yang diketahui secara umum oleh para pihak yang berperkara. Ketentuan ini kemudian diperluas dalam perundang-undangan tahun 1909-1910, dan diubah tahun 1913, dimana pada pasal 101 disebutkan, perdebatan seputar perkawinan dan perceraian yang diadakan salah satu pasangan atau orang ketiga tidak akan ditanggapi kecuali ada bukti yang meyakinkan kebenarannya. Menurut peraturan tahun 1911, pembuktian harus dengan catatan resmi pemerintah (official document) atau tulisan tangan dan tanda tangan dari seorang yang sudah meninggal. Dalam peraturan tahun 1931 lebih dipertegas lagi dengan kata-kata harus ada bukti resmi (akta) dari pemerintah (official certificate)

<sup>8</sup> N. J. Coulson, *History Of Islamic Law*, (Edinburgh : Edinburgh University Press,1964), hlm. 150

Kantor Urusan Agama (KUA) adalah instansi yang berwenang mencatat pernikahan bagi warga Negara yang beragama Islam, yang di pimpin oleh seorang kepala KUA yang juga sebagai PPN (Pegawai Pencatat Nikah) yang dibantu oleh penghulu dan pembantu PPN atau pembantu Penghulu bagi pelaksanaan pernikahan diluar Jawa dan Madura. Istilah yang berkembang di masyarakat yaitu pak penghulu<sup>9</sup> dan pak mudin.<sup>10</sup> Namun, perlu digaris bawahi bahwa tugas PPN di sini yaitu hanya sebagai pencatat nikah bukan sebagai orang yang menikahkan atau mengadakan nikah. Namun pada pelaksanaannya banyak masyarakat bahkan bisa sampai jumlah 80% mewakilkan akad nikahnya kepada penghulu atau PPN.

Seiring dengan berkembang kehidupan sosial masyarakat, pada mulanya tidak mengenal istilah pencatatan nikah, hingga hadirnya instansi yang bertugas mencatat nikah. Kondisi ini tidak terlepas dari problem-problem yang terjadi, sehingga dirasakan bahwa semakin lama proses pernikahan semakin banyak prosedur yang harus dilakukan oleh masyarakat yang ingin menikah. Sebagaimana yang diutarakan oleh Abu Rokhmad dosen Hukum Islam IAIN Walisongo Semarang bahwa harus dilakukan perombakan sistem administrasi dalam proses pernikahan dan penghulu tidak perlu menghadiri acara nikah tersebut, cukup para mempelai mendaftarkan diri di KUA setelah menikah,

---

<sup>9</sup> Penghulu merupakan sebutan bagi seorang pemimpin di kawasan Melayu. Penghulu dalam Bahasa Minang, sama dengan *panghulu*, dimana secara maknanya orang yang disebut dengan penghulu berkedudukan setara dengan raja atau sama juga dengan datuk. Setelah masuknya pengaruh Islam, sebutan penghulu juga digunakan untuk seseorang yang bertugas atau berwenang dalam legalitas suatu pernikahan dalam agama Islam atau *Penghulu Nikah* sebutan lainnya *Tuan Kadhi*.

<sup>10</sup> Mudin merupakan orang yang paham agama yang berasal dari kata *al-din*.

sehingga tidak terjadi kerumitan dalam proses pernikahan.<sup>11</sup> Padahal akad nikah adalah salah satu sarana untuk menghalalkan hubungan suami dan istri. Nikah<sup>12</sup> adalah salah satu asas pokok hidup yang paling utama dalam pergaulan atau masyarakat yang sempurna. Pernikahan itu bukan saja merupakan satu jalan yang amat mulia untuk mengatur kehidupan rumah tangga dan keturunan, tetapi juga dapat dipandang sebagai satu jalan menuju pintu perkenalan antara suatu kaum dengan kaum lain, dan perkenalan itu akan menjadi jalan untuk menyampaikan pertolongan antara satu dengan yang lainnya.

Perkawinan merupakan instrumen kehidupan di mana laki-laki dan wanita bergabung dalam sebuah kemandirian legal dan sosial dengan tujuan untuk mendirikan dan memelihara sebuah keluarga. Pernikahan merupakan sunnatullah yang umum dan berlaku pada semua makhluk-Nya, baik pada manusia, hewan maupun tumbuh-tumbuhan. Perkawinan adalah suatu cara yang dipilih oleh Allah SWT sebagai jalan bagi makhluk-nya untuk berkembang biak dan melestarikan hidupnya. Pernikahan akan berperan setelah masing-masing pasangan siap melakukan peranannya yang positif dalam mewujudkan tujuan dan pernikahannya itu sendiri. Allah SWT tidak menjadikan manusia seperti makhluk lainnya yang

---

<sup>11</sup> Abu Rokhmad, "Administrasi dan proses nikah", <http://suaramerdeka.com/2017/23/01/>. Diakses tanggal 23-01-2017

<sup>12</sup> Istilah perkawinan menurut Islam disebut *nikaha* atau *zawaj*. Kedu istilah ini dilihat dari arti katanya dalam bahasa Indonesia ada perbedaan, sebab nikah berarti seks antar suami istri, sedangkan *zawaj* berarti kesepakatan antara seorang laki-laki dan perempuan yang mengikatkan diri dalam hubungan suami istri untuk mencapai tujuan hidup dalam melaksanakan ibadah kepada Allah SWT. Perkawinan yang dalam istilah agama disebut nikah ialah melakukan suatu akad atau perjanjian untuk mengikatkan diri antara seorang laki-laki dan wanita untuk menghalalkan hubungan kelamin antara kedua belah pihak, dengan dasar sukarela dan keridloan kedua belah pihak untuk mewujudkan suatu kebahagiaan hidup berkeluarga yang diliputi rasa kasih sayang dan ketentraman dengan cara-cara yang diridloi Allah SWT. Baca, Amir Syarifuddin, *Hukum Perkawinan Islam di Indonesia*, ( Jakarta : Kencana, 2007), 35-37 dan Soemiyanti, *Hukum Perkawinan Islam dan Undang-Undang Perkawinan*, (Yogyakarta: Liberty, 1974), hlm. 8

hidup bebas mengikuti nalurinya dan berhubungan antara jantan dan betina secara bebas tidak beraturan. Oleh karena itulah, Allah SWT mengadakan hukum yang sesuai dengan kodrat manusia dalam ikatan pernikahan.<sup>13</sup>

Sebagaimana firman Allah dalam QS. Ar-Ruum [ 30 : 21 ] :

وَمِنْ آيَاتِهِ أَنْ خَلَقَ لَكُمْ مِنْ أَنْفُسِكُمْ أَزْوَاجًا لِتَسْكُنُوا إِلَيْهَا وَجَعَلَ بَيْنَكُمْ مَوَدَّةً وَرَحْمَةً إِنَّ فِي ذَلِكَ لَآيَاتٍ لِقَوْمٍ  
يَتَفَكَّرُونَ

Artinya :

*Dan di antara tanda-tanda kekuasaanNya ialah Dia menciptakan untukmu isteri-isteri dari jenismu sendiri, supaya kamu cenderung dan merasa tenteram kepadanya, dan dijadikanNya di antaramu rasa kasih dan sayang. Sesungguhnya pada yang demikian itu benar-benar terdapat tanda-tanda bagi kaum yang berpikir.”*

Corak masyarakat Islam telah membuktikan bahwa dengan terbentuknya masyarakat Islam dapat membentuk institusi-institusi yang mendiskripsikan keIslaman,<sup>14</sup>dengan melihat mayoritas umat Islam di Indonesia. Maka, untuk menciptakan ketertiban pelaksanaan nikah, dibentuklah instansi yang dapat mewadahi prosedur pernikahan yang berlandaskan hukum Islam. Sehingga harapannya dapat menertibkan sistem administrasi Negara dan dapat menertibkan mekanisme pernikahan bagi masyarakat Indonesia.

Untuk mewujudkan penertiban mekanisme pernikahan tersebut, oleh pemerintah melalui Kementerian Agama dibentuklah suatu instansi yang disebut dengan KUA, yang berfungsi untuk melaksanakan sebagian tugas Kantor

<sup>13</sup>Hilman Hadikusuma, *Hukum Perkawinan di Indonesia*, (Bandung: Mandar Maju, 2003), hlm. 20

<sup>14</sup>Abdurrahman Wahid, *et. Al. Hukum Islam di Indonesia*, (Bandung : PT Remaja Rosdakarya, 1994), hlm. 1-15

Departemen Agama kabupaten/kota di bidang urusan agama Islam dalam wilayah kecamatan<sup>15</sup>. Dalam UU No 22 Tahun 1946 Tentang Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk, tugas PPN hanya mencakup pencatatan nikah, talak dan rujuk saja. Setelah keluarnya PMA tugas PPN mencakup juga pencatatan cerai talak, cerai gugat dan melakukan bimbingan perkawinan, sebagaimana yang tertera dalam Pasal 2 Ayat (1) dan (3) Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 Tentang Pencatatan Nikah yang berbunyi :

Ayat (1) 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

Ayat (3) Kepala KUA sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menandatangani akta nikah, akta rujuk, buku nikah (kutipan akta nikah) dan/atau kutipan akta rujuk.

Dari ketentuan pasal tersebut. Maka, tugas PPN mencakup juga sebagai pengawas terhadap peristiwa rujuk, talak, cerai gugat dan pembimbingan perkawinan (kuscatin). Dalam pandangan masyarakat PPN juga dikenal dengan nama penghulu (pak penghulu) memiliki tugas yang lebih luas lagi tidak hanya sebagai pencatat atau pelaksana akad nikah saja melainkan sebagai imam mesjid dan khatib.<sup>16</sup>

Bagi masyarakat Indonesia yang beragama Islam pencatatan perkawinannya dilakukan oleh pejabat KUA (PPN) atas dasar PMA Nomor 11

<sup>15</sup>Baca Ketentuan Umum Pasal 1 Ayat (1) Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2007 Tentang Pencatatan Nikah

<sup>16</sup> Jaenudin, *at.al.. Peradilan Agama di Indonesia*, (Bandung : Bani Quraisy, 2004), hlm. 34-35

Tahun 2007 Tentang Pencatatan Nikah (LN, Tahun 2007 No 5) yang dinyatakan berlaku diseluruh Indonesia. Sehingga jika pencatatan dilakukan oleh selain Pejabat KUA tidak memiliki kekuatan hukum dan dimata Negara dianggap tidak sah. Namun, dalam perspektif hukum Islam pernikahan dianggap sah jika memenuhi syarat dan rukunnya. Pernikahan yang dilakukan oleh orang yang beragama Islam diawasi oleh PPN yang diangkat oleh Menteri Agama atau pegawai yang ditunjuk olehnya.<sup>17</sup>

Dalam Undang Undang No 1 Tahun 1974 tidak banyak dijumpai pasal-pasal yang berkenaan dengan pencatatan perkawinan yang mungkin dapat digunakan dalam pelaksanaan proses pencatatan nikah oleh PPN, karena Undang undang ini hanya memuat garis besar dari pencatatan pernikahan dan itupun berlaku umum bagi semua rakyat Indonesia tanpa melihat agama. Sehingga dibutuhkan instrument lain untuk menjalankan mekanisme proses pernikahan yang secara umum telah dijelaskan dalam UU Perkawinan seperti PP, PMA, Perdirjen dan sebagainya. Hadirnya PPN merupakan pelengkap pelaksanaan dari misi dan visi UU No 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan.

Adapun pegawai dan pembantu pencatatan peristiwa pernikahan tersebut adalah sebagai berikut :

1. Kepala KUA<sup>18</sup>
2. Orang yang menerima pendeliganian dari Kepala KUA yaitu

---

<sup>17</sup> Jaenudin, *at.al.. Peradilan Agama di Indonesia*, hlm. 38

<sup>18</sup> PMA Pasal 2 ayat (2) yang berbunyi : PPN dijabat oleh Kepala KUA.

Penghulu atau Pembantu PPN<sup>19</sup>

Dari persoalan tempat, dimanakah pencatatan pernikahan itu bisa dilakukan?. Setiap orang yang ingin menikah boleh dilakukan di KUA atau diluar KUA atas persetujuan Kepala KUA. Ketentuan ini sesuai dengan apa yang telah ditentukan dalam Pasal 21 Ayat (1) dan (2) PMA Nomor 11 Tahun 2007 Tentang Pencatatan Nikah bahwa :

1. Akad nikah dilaksanakan di KUA
2. Atas permintaan calon pengantin dan atas persetujuan PPN, akad nikah dapat dilaksanakan di luar KUA.

Menurut ketentuan yang berlaku bahwa akad nikah dilaksanakan di KUA. Namun, Tradisi yang berkembang pada sebagian masyarakat jika menikah di KUA merupakan hal yang kurang baik, konotasi seperti ini sering terjadi. Bahkan telah menjadi pandangan umum di kalangan masyarakat bahwa pasangan yang melaksanakan akad nikahnya di KUA atau Balai Nikah identik dengan nikah yang terpaksa, nikah yang bermasalah, atau mereka yang menikah adalah keluarga miskin. Sehingga sangat jarang sekali masyarakat yang mau melaksanakan pernikahannya di Balai Nikah KUA Kecamatan.

Pada tahun 2014 Pemerintah mengeluarkan peraturan yang berhubungan dengan biaya pernikahan yang dilaksanakan di luar Balai Nikah Kantor Urusan Agama, yaitu PP NO 48 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah NO 47 Tahun 2004 Tentang Tarif Atas Penerimaan Negara Bukan

---

<sup>19</sup> PMA Pasal 3 ayat (1) yang berbunyi : PPN sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat (1) dalam melaksanakan tugasnya dapat diwakili oleh Penghulu atau Pembantu PPN.

Pajak Yang Berlaku Pada Departemen Agama. PP No 48 Tahun 2014 pasal 6 ayat 2 menyebutkan “(2) Dalam hal nikah atau rujuk dilaksanakan di luar Kantor Urusan Agama dikenakan biaya transportasi dan biasa jasa profesi sebagai penerimaan dari Kantor Urusan Agama.<sup>20</sup> Biaya yang semula p.30.000,- kemudian berubah menjadi Rp.600.000,-.

Peraturan Pemerintah No 48 Tahun 2014 ini kemudian di ganti dengan Peraturan Pemerintah (PP) No 19 Tahun 2015 yang intinya sama, tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak Kementerian Agama.

Pada PP No 19 Tahun 2015 pasal 5 ayat 1 menyatakan bahwa, Setiap warga negara yang melaksanakan nikah atau rujuk di Kantor Urusan Agama Kecamatan atau di luar Kantor Urusan Agama Kecamatan sebagaimana di maksud dalam pasal 1 ayat (1) huruf b tidak di kenakan biaya pencatatan nikah atau rujuk.<sup>21</sup>

Disini tertulis dengan jelas bahwa apabila pelaksanaan akad nikah atau rujuk itu di laksanakan di Balai Nikah Kantor Urusan Agama Kecamatan maka tidak di pungut biaya atau gratis atau 0 nol rupiah.

Setelah berlakunya PP No 19 Tahun 2015 tentang biaya pelaksanaan pernikahan tersebut terjadi fenomena yang berbeda dari sebelumnya. Jumlah pasangan pengantin yang mendaftarkan pernikahannya di Balai Nikah KUA Kecamatan mulai banyak bahkan bisa dibilang signifikan, misalnya yang terjadi di KUA Kecamatan Klojen Kota Malang pada tahun 2015 dari jumlah peristiwa

---

<sup>20</sup> Lihat PP No 48 Tahun 2014

<sup>21</sup> Lihat PP No 19 Tahun 2015

nikah 627 pasang yang menikah diluar kantor 397 pasang dan yang menikah di kantor 233 pasang atau sekitar 37%.<sup>22</sup>

Meningkatnya jumlah pernikahan yang di laksanakan masyarakat di Balai Nikah KUA Kecamatan Klojen Kota Malang pada tahun 2015 dari jumlah peristiwa nikah 627 pasang yang menikah diluar kantor 397 pasang dan yang menikah di kantor 233 pasang atau sekitar 37%.<sup>23</sup>

Sebenarnya kembali kepada fungsi KUA yang bertugas sebagai pencatat nikah, konsep pencatatan nikah jika dilihat dari hukum Islam secara teks (*nash*) sangat bertolak belakang dengan konsep tersebut. Dalam Islam sendiri yang dikenal hanya kompilasi sahnya pelaksanaan nikah baik dari segi syarat dan rukun nikah. Kehadiran peraturan tentang pencatatan nikah merupakan tugas PPN telah menghadirkan konsep-konsep baru yang secara tekstualis berbenturan dengan hukum Islam. Namun, pada kajian aspek kemaslahatan pencatatan nikah manghadirkan dampak yang sangat krusial dan dirasakan sangat urgen untuk diterapkan.

Kehadiran instansi-instansi keislaman membawa dampak yang besar dalam mereformasi konsep hukum Islam dalam sistem hukum di Indonesia, dampak yang signifikan sangat berpengaruh terhadap tatanan budaya Islam yang berkembang di Indonesia, sehingga peraturan yang dibentuk seringkali bertentangan dengan konsep yang telah lama berkembang dan dijalankan oleh masyarakat, akhir dari perbenturan hukum dan budaya mengakibatkan hukum

---

<sup>22</sup> Data laporan tahunan KUA Kecamatan Klojen Kota Malang

<sup>23</sup> Data laporan tahunan KUA Kecamatan Klojen Kota Malang

tidak berjalan sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan.<sup>24</sup>

Soerjono Soekanto menyatakan bahwa faktor budaya yang berlaku dapat mengakibatkan hukum tidak dapat di jalankan dengan baik. Menurutnya kebudayaan, yakni hasil karya, rasa dan cipta yang didasarkan pada karsa manusia dalam pergaulan hidup. Kebudayaan yang telah menjadi kebiasaan bagi seseorang sulit untuk dilepas jika tidak ada unsur pengubah kebudayaan tersebut.<sup>25</sup> Konteks ini berbeda dengan ketentuan Pasal 21 Ayat (1) dan (2) PMA Nomor 11 Tahun 2007 Tentang Pencatatan Nikah yang mengharuskan akad nikah di KUA.

Kecendrungan melaksanakan akad nikah di luar Kantor Urusan Agama ini mulai berkurang seiring berlakunya Peraturan Pemerintah PP No 19 Tahun 2015. Menurut bapak Syaifullah, selaku Mudin wilayah Gading Kasri Kec Klojen Kota Malang bahwa, bukan semata mata karena biaya Rp 600.000,- tersebut, akan tetapi ada masyarakat yang memang karena pernikahan kedua kalinya, rumahnya sempit, dan tempat akad nikah di KUA juga bagus.<sup>26</sup>

Menurut Moh Zaini, Mudin Kelurahan Kasin Kota Malang, bahwa banyak masyarakat daerahnya yang memilih melangsungkan akad nikah di Kantor Urusan Agama dikarenakan biaya Rp.600.000,- dirasa mahal dan dapat digunakan untuk biaya yang lainnya.<sup>27</sup> Lain lagi dengan pengakuan bapak Rusman seorang wali nikah yang akan melaksanakan akad nikah anaknya di KUA Klojen, beliau menyatakan akad nikah ini sengaja dilakukan di Balai Nikah karena disamping

---

<sup>24</sup> Amiur Nuruddin, *Hukum Perdata Islam di Indonesia*, Cet ke-3(Jakarta : kencana, 2006), hlm. 8-22

<sup>25</sup> Ishaq, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*, (Jakarta : Sinar Grafika,2008), hlm. 224-227

<sup>26</sup> Syaifullah, wawancara (Malang, 26 Desember 2016).

<sup>27</sup> Moh. Zaini, wawancara (Malang, 04 Januari 2017)

tidak ribet tempat pelaksanaan akad nikah di KUA juga bagus dan terlihat mewah bahkan tidak kalah dengan persewaan.<sup>28</sup>

Perkembangan problematika yang terjadi tidak hanya terkait tentang keabsahan nikah saja, akan tetapi jika akad nikah bisa 100% dilakukan di balai nikah, maka bisa di pastikan tugas PPN hanya sekedar sebagai pencatatan nikah dan pengawas pernikahan bagi masyarakat muslim dan di KUA saja, mengapa tidak dijadikan dalam satu instansi catatan sipil ?. Permasalahan kedua yaitu apakah ada pengaruhnya pencatatan nikah terhadap keabsahan nikah ?. Problem ketiga terkait tentang mengapa masyarakat mulai ada kecenderungan akad nikah dilakukan di KUA, meskipun diperbolehkan dilakukan di luar KUA ?. Problem selanjutnya berhubungan dengan biaya serta tempat pelaksanaan akad nikah jika dilakukan di KUA dengan ketentuan Rp.0,- pada kenyataannya masyarakat masih banyak yang pengurusan persyaratan nikahnya melalui pihak ketiga sehingga tetap harus mengeluarkan biaya.

Alur permasalahan tersebut saling berkaitan dalam pelaksanaan tugas PPN sebagai pejabat pencatat nikah dan pembantu PPN yang membantunya. Namun, hal yang paling urgen dan menarik sekali menurut peneliti yaitu tentang meningkatnya kecenderungan masyarakat untuk melaksanakan akad nikah di KUA sebagaimana yang telah diatur secara normatif dalam PMA Nomor 11 Tahun 2007 Tentang Pencatatan Nikah, walaupun kebanyakan masyarakat kita lebih memilih melaksanakan akad nikah di rumah atau di mesjid. Permasalahan ini juga mengarah kepada kebutuhan masyarakat dan kualitas kinerja KUA untuk

---

<sup>28</sup> Rusman, wawancara (Malang, 04 Januari 2017)

memberikan layanan prima .

Berdasarkan pemilihan masalah yang dilakukan oleh peneliti maka, untuk menjawab masalah tersebut peneliti mencoba mengangkat sebuah penelitian yang berjudul **“IMPLEMENTASI AKAD NIKAH DI KANTOR URUSAN AGAMA SETELAH BERLAKUNYA PP NO 19 TAHUN 2015 TENTANG PNBP NR DALAM PRESPEKTIF EFEKTIFITAS HUKUM”** (Studi di **KUA Klojen Kota Malang**) untuk mendapatkan hasil penelitian yang memadai, maka peneliti juga melakukan wawancara serta observasi langsung kepada pejabat atau petugas KUA dan Masyarakat Kecamatan Klojen Kota Malang.

#### **B. Fokus Penelitian**

Berdasarkan pada konteks penelitian diatas dan untuk memperjelas arah agar kajian dalam penelitian ini tidak melebar dan fokus pada suatu permasalahan serta dapat dipahami secara baik dan benar sebagaimana yang diharapkan. Maka dalam hal ini, peneliti membatasi penelitian ini pada implementasi pernikahan yang dilaksanakan oleh masyarakat di Balai Nikah KUA Kecamatan Klojen Kota Malang setelah berlakunya PP No 19 Tahun 2015 dalam prespektif efektifitas hukum. maka peneliti membuat suatu rumusan penelitian sebagai berikut :

1. Bagaimana implementasi PP No 19 Tahun 2015 terhadap pelaksanaan akad nikah di Kantor Urusan Agama Kecamatan Klojen dalam prespektif efektifitas hukum ?

2. Bagaimana pandangan KUA dan Masyarakat terhadap pelaksanaan akad nikah di Kantor Urusan Agama Kecamatan Klojen dalam prespektif efektifitas hukum ?

### **C. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk menjawab rumusan masalah yang telah dipaparkan. Hal ini dilakukan dengan mendeskripsikan, menganalisa problem yang terjadi secara jelas bagaimana praktek akad nikah di Balai Nikah KUA dan bagaimana budaya masyarakat kita terkait dengan prosesi pelaksanaan akad nikah yang menyebabkan terjadinya tambahan pembiayaan yang dianggap gratifikasi karena tidak sesuai dengan amanah PP 19 Tahun 2015. Tidak hanya ini saja, dalam penelitian ini peneliti juga bertujuan untuk mengetahui pandangan masyarakat terhadap pelaksanaan akad nikah di Kantor Urusan Agama Kecamatan Klojen dalam prespektif efektifitas hukum kemudian memecahkan problem yang terjadi dengan beberapa solusi yang didasari dari hasil penelitian ini. Sehingga dengan penelitian ini dapat diketahui problem yang terjadi serta dapat memberikan solusi bagi pemerintah dalam melihat kasus yang terjadi di KUA.

### **D. Manfaat Penelitian**

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menambah khazanah keilmuan dalam kajian sosiologi hukum Islam, khususnya di dalam pelaksanaan akad nikah yang dilakukan di balai nikah KUA dan di luar KUA.

Dengan penelitian ini juga dapat menghasilkan tulisan yang membahas tentang KUA.

## 2. Manfaat Praktis

Secara praktis, hasil penelitian ini dapat menjadi sumbangan pemikiran bagi para peneliti yang akan meneliti tentang pelaksanaan akad nikah di masyarakat dalam kajian aspek hukum dan budaya serta dapat memberi wawasan kepada orang yang berhubungan langsung dengan pelaksanaan akad nikah. Penelitian ini juga dapat memperkaya khazanah dan wawasan ilmu pengetahuan dunia Islam yang bersinggungan langsung KUA serta prosedur pelaksanaan akad nikah. Mamfaat praktis lainnya yaitu dapat menjadi bahan pertimbangan bagi KUA dalam meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat.

### **E. Orisinilitas Penelitian**

Penelitian yang berhubungan dengan pelaksanaan akad nikah, peran KUA, peran PPN yang selalu bersinggungan dengan masyarakat telah banyak di lakukan oleh para peneliti terdahulu.

Pertama, dilakukan oleh Hanif Hanani Mahasiswa Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang dengan judul “Peranan Pegawai Pencatat Nikah (PPN) Dalam Penyelesaian Sengketa Pernikahan Wali Adlal (Study Kasus Penyelesaian Pernikahan Wali Adlal Di Kua Kecamatan Muntilan). Jenis penelitian yaitu penelitian normatif dengan pendekatan yuridis normatif. Permasalahan yang ingin diteliti yaitu mengenai kasus-kasus pernikahan wali

adlal di KUA Kecamatan Muntilan Kabupaten Magelang hal ini berkaitan dengan realisasi penyelesaian sengketa pernikahan karena wali adlal dan peneliti mencoba ingin menggali juga dari aspek peranan Pegawai Pencatat Nikah (PPN) dalam penyelesaian sengketa pernikahan wali adlal di KUA Kecamatan Muntilan Kabupaten Magelang.<sup>29</sup>

Hasil Temuan dari penelitian ini ada tiga (3) hal yaitu. *Pertama*, bahwa dari lima kasus sengketa pernikahan wali adlal, disebabkan karena masing-masing pihak tidak memahami tentang peran dan tugas serta kewajibannya sehingga kurang ada komunikasi. Serta masih dominannya peran wali sehingga wali sering menganggap bahwa pernikahan tidak akan dapat dilaksanakan tanpa persetujuannya. Dari lima kasus yang ada, empat kasus dapat diselesaikan dengan jalan mediasi dan musyawarah dari masing-masing pihak dengan mediator Pegawai Pencatat Nikah, sedangkan satu kasus diselesaikan melalui Pengadilan Agama.

*Kedua*, Realisasi Penyelesaian Sengketa Pernikahan Wali adlal di Kantor Urusan Agama Kecamatan Muntilan antara lain. Para pihak yang mendaftarkan pencatatan nikahnya di KUA Kecamatan Muntilan dihadirkan dalam pemeriksaan nikah, apabila wali nikah tidak dapat hadir, maka Pegawai Pencatat Nikah akan melakukan tabayun, kunjungan ke tempat kediaman wali untuk melakukan klarifikasi sekaligus meminta kesediaan wali untuk menjadi wali dan menikahkan putrinya, apabila dalam tabayun tidak ditemukan adanya

---

<sup>29</sup> Hanif Hanani, Tesis, *Peranan Pegawai Pencatat Nikah (PPN) Dalam Penyelesaian Sengketa Pernikahan Wali Adlal (Study Kasus Penyelesaian Pernikahan Wali Adlal Di Kua Kecamatan Muntilan)*. (Semarang : Dipongoro, 2009).

kesepakatan, maka PPN akan memanggil calon mempelai untuk memberitahukan bahwa pernikahan yang dimaksud terdapat kekurangan syarat yaitu kesediaan wali nikah, kemudian PPN menerbitkan Surat Keterangan kekurangan Persyaratan Nikah (N.8) dan juga menerbitkan Surat Penolakan Nikah (N.9) yang dikirimkan kepada Pengadilan Agama Kota Muntilan, Pengadilan Agama memanggil pihak-pihak (pemohon dan termohon) untuk dimintai keterangan, apabila tidak dapat dihasilkan kesepakatan maka Pengadilan Agama menerbitkan penetapan wali adlal dan memerintahkan kepada Kepala KUA selaku PPN untuk menikahkan calon mempelai dengan wali hakim, karena walinya adlal atau enggan menjadi wali.

*Ketiga*, Peran Pegawai Pencatat Nikah (PPN) Kantor Urusan Agama Kecamatan Muntilan Dalam Penyelesaian Pernikahan Wali Adlal adalah. *Pertama*, PPN bertindak sebagai mediator dalam penyelesaian konflik antara calon mempelai dengan walinya. *Kedua*, PPN berperan sebagai Pegawai Pencatat Nikah dan juga bertindak mewakili menikahkan calon mempelai atas kehendak dan persetujuan wali nikah. *Ketiga*, setelah ada penetapan wali adlal dari Pengadilan Agama, PPN berperan sebagai Pegawai Pencatat Nikah sekaligus sebagai wali, yakni wali hakim, karena wali nikah tidak mau bertindak sebagai wali, enggan atau membangkang (adlal).

Penelitian kedua dilakukan oleh Ahmad Syaifudin Dengan Judul “ Pelaksanaan Tugas Pegawai Pencatat Nikah dan Pembantu Pegawai Pencatat Nikah Menurut Keputusan Menteri Agama Nomor 477 Tahun 2004 Tentang Pencatatan Nikah (studi di KUA kecamatan dau kabupaten Malang )”. Jenis

penelitiannya yaitu yuridis empiris. Yang menjadi rumusan masalahnya yaitu berkaitan dengan kesesuaian dan efektifitas pelaksanaan tugas PPN dengan KMA Nomor 477 Tahun 2004 Tentang Pencatatan Nikah.<sup>30</sup>

Hasil temuan dari penelitian ini adalah bahwa pelaksanaa tugas PPN dan pembantu PPN tidaklah tanpa ada kendala demikian pula dengan pelaksanaan Tugas PPN dan P3N yang telah diatur dalam KMA 477 Tahun 2004 tersebut dalam pelaksanaannya juga tidak mulus dan lancar. Hal itu dipengaruhi oleh berbagai faktor yang menjadi kendala, dalam pelaksanaan peraturan tersebut. Kendala-kendala tersebut antara lain ; Kedudukan PPN yang merangkap Jabatan , minimnya Pegawai secara umum disetiap KUA Kecamatan , sosial budaya masyarakat. P3N yang tidak berstatus sebagai PNS dan juga adanya pasal-pasal dalam KMA 477 Tahun 2004 tersebut yang membingungkan untuk difahami . Penelitian pelaksanaan tugas PPN dan P3N yang telah diatur dalam KMA 477 Tahun 2004 tersebut dibuktikan mengambil lokasi di KUA Kecamatan Dau .Dengan tidak efektifnya pelaksanaan KMA 477 Tahun 2004 tersebut maka perlu diadakan penyempurnaan-penyempurnaan terhadap KMA 477 Tahun 2004 dengan harapan nantinya bisa terlaksanan dengan baik.

Penelitian ketiga dilakukan oleh Muhazir yang mengambil judul “Pelaksanaan Akad Nikah di Luar Kantor Urusan Agama (Studi Pandangan, PPN dan Masyarakat Karang besuki Kec Sukun Kota Malang )<sup>31</sup> fokus penelitian ini

---

<sup>30</sup>Ahmad Syaifudin, Tesis, *Pelaksanaan Tugas Pegawai pencatat nikah dan Pembantu Pegawai pencatat Nikah Menurut keputusan Menteri Agama Nomor 477 Tahun 2004 Tentang Pencatatan Nikah (studi di kua kecamatan dau kabupaten malang )*, (Malang : Universitas Muhammadiyah Malang, 2008).

<sup>31</sup> Muhazir, Tesis, *Peaksanaan Akad Nikah di Luar Kantor Urusan Agama (Studi Pandangan, PPN dan Masyarakat Karangbesuki Kec Sukun Kota Malang*, 2014)

adalah bagaimana pelaksanaan pernikahan yang dilakukan oleh masyarakat Kelurahan Karangbesuki Kota Malang setelah berlakunya PP No 48 Tahun 2014 terkait dengan isu isu gratifikasi yang terjadi pada petugas KUA di berbagai media selama ini.

Temuan dari penelitian ini adalah masyarakat masih lebih cenderung memilih melaksanakan akad nikahnya di luar balai nikah yaitu di rumah atau di masjid, dan tidak jarang dari mereka yang memberi ucapan terimakasih kepada petugas dan memaksa untuk menerimanya, bahkan *berkat*<sup>32</sup> terkadang menjadi media untuk menyalurkan pemberian yang ikhlas dari masyarakat yang berupa uang atau barang yang lain seperti souvenir, walaupun tetap ditolak oleh petugas KUA. Ini adalah budaya, kebiasaan yang dilakukan oleh masyarakat setelah melaksanakan akad nikah.

Tabel 1. Perbedaan Penelitian dengan Penelitian Sebelumnya

No	Nama Peneliti, Judul dan Tahun	Persamaan	Perbedaan	Orisinilitas Penelitian
1	Hanif Hanani, Peranan Pegawai Pencatat Nikah (PPN) Dalam Penyelesaian Sengketa Pernikahan Wali Adlal (Study Kasus Penyelesaian Pernikahan Wali Adlal Di Kua Kecamatan Muntilan).2009	Penelitian yang dilakukan mengarah kepada fungsi dari KUA tersebut serta terfokus kepada efektifitas kinerja KUA, atau PPN dalam menyelesaikan masalah	Penelitian lebih mengarah kepada efektifitas dari peraturan yang mengatur tentang tugas PPN dalam keputusan Menteri Agama Nomor 477 Tahun 2004 Tentang Pencatatan	Orisinilitas penelitian yang peneliti lakukan adalah pada fenomena meningkatnya akad nikah yang dilakukan di KUA oleh masyarakat setelah berlakunya PP No 19

<sup>32</sup> Oleh oleh yang berupa kue kue dan nasi yang di bungkus dan disediakan oleh tuan rumah untuk di berikan kepada seluruh undangan.

		Wali Adhal.	Nikah. Lokasi penelitian di KUA muntilan.	Tahun 2015, serta pengurusan berkas pernikahan yang masih melalui pihak ketiga, sehingga ada indikasi pembengkakan biaya yang tidak sesuai dengan amanah PP tersebut diatas dan mengarah pada tidak efektifnya PP No 19 Tahun 2015 dalam hal biaya nikah d. Fokus penelitian pada KUA Kecamatan Klojen Kota Malang.
2	Ahmad Syaifudin, Pelaksanaan Tugas Pegawai pencatat nikah dan Pembantu Pegawai pencatat Nikah Menurut keputusan Menteri Agama Nomor 477 Tahun 2004 Tentang Pencatatan Nikah (studi di kua kecamatan dau kabupaten malang), 2008.	Penelitian yang dilakukan focus pada kinerja PPN sebagai kepala KUA yang ahirnya juga pada pola bagaimana KUA melayani masyarakat.	Hasil penelitian ini menemukan bahwa kinerja PPN mengalami kendala karena kurangnya pegawai. Penelitian di KUA Dau Kab Malang	Orisinilitas penelitian yang peneliti lakukan adalah pada fenomena meningkatnya akad nikah yang dilakukan di KUA oleh masyarakat setelah berlakunya PP No 19

				Tahun 2015, serta pengurusan berkas pernikahan yang masih melalui pihak ketiga, sehingga ada indikasi pembengkakan biaya yang tidak sesuai dengan amanah PP tersebut diatas dan mengarah pada tidak efektifnya PP No 19 Tahun 2015 dalam hal biaya nikah d. Fokus penelitian pada KUA Kecamatan Klojen Kota Malang.
3	Muhazir yang mengambil judul “Pelaksanaan Akad Nikah di Luar Kantor Urusan Agama (Studi Pandangan, PPN dan Masyarakat Karang Besuki Kec Sukun Kota Malang. Tahun 20014	Penelitian Fokus pada pelaksanaan akad nikah di luar KUA, yang tentunya melibatkan KUA dan PPN sebagai obyek dan pelaku pelaksanaan akad nikah. Bagaimana kinerja dan	Hasil penelitian ditemukan bahwa masyarakat masih cenderung memilih untuk melaksanakan akad nikah di rumah atau di masjid dengan biayaRp. 600.000,- dan sbagai	Orisinilitas penelitian yang peneliti lakukan adalah pada fenomena meningkatnya akad nikah yang dilakukan di KUA oleh masyarakat setelah berlakunya PP No 19

		integritas KUA dalam pelaksanaan akad nikah ini.	konsekwensi budaya masih adanya masyarakat yang memberikan ucapan terimakasih berupa uang atau barang, walaupun tidak oleh petugas. Lokasi penelitian Kelurahan Karang Besuki Kota Malang	Tahun 2015, serta pengurusan berkas pernikahan yang masih melalui pihak ketiga, sehingga ada indikasi pembengkakan biaya yang tidak sesuai dengan amanah PP tersebut diatas dan mengarah pada tidak efektifnya PP No 19 Tahun 2015 dalam hal biaya nikah d. Fokus penelitian pada KUA Kecamatan Klojen Kota Malang.
--	--	--	---	---

#### F. Definisi Istilah

**Akad Nikah** : Akad nikah yang di maksud adalah sebuah prosesi pernikahan bagi masyarakat wilayah Kecamatan Klojen kota Malang atau yang lain yang memenuhi syarat rukun menurut syariat Islam dan dilaksanakan di Balai Nikah Kantor Urusan Agama Kecamatan (KUA).

**KUA** : Kantor Urusan Agama Kecamatan yang selanjutnya disebut KUA adalah instansi Departemen Agama yang bertugas melaksanakan sebagian tugas Kantor Departemen Agama kabupaten/kota di bidang urusan agama Islam dalam wilayah kecamatan.<sup>33</sup>

**PPN** : 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.<sup>34</sup>

**PP** : Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2015 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Kementerian Agama.<sup>35</sup>

**PNBP** : Penerimaan Negara Bukan Pajak sesuai dengan UU No 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara bukan pajak, yaitu adalah seluruh penerimaan pemerintah pusat yang tidak berasal dari penerimaan perpajakan.

**NR** : Nikah Rujuk

---

<sup>33</sup> Lihat Peraturan Menteri Agama No 11 Tahun 2007 Tentang Pencatat Nikah Pasal 1 Ayat (1)

<sup>34</sup> Lihat Peraturan Menteri Agama No 11 Tahun 2007 Tentang Pencatat Nikah Pasal 2 Ayat (1)

<sup>35</sup> Lihat Peraturan Pemerintah No 48 Tahun 2014

## BAB II

### KAJIAN PUSTAKA

#### A. Landasan Teori

##### 1. Implementasi Akad Nikah

Implementasi dalam teori Edward dikatakan adalah sebuah upaya atau aktivitas setelah adanya peraturan atau kebijakan meliputi upaya mengelola input, dan menjadikan output yang baik melalui sebuah proses.<sup>36</sup> Menurut Purwanto dan Sulistyastuti, “implementasi intinya adalah kegiatan untuk mendistribusikan keluaran kebijakan (*to deliver policy output*) yang dilakukan oleh para implementor kepada kelompok sasaran (*target group*) sebagai upaya untuk mewujudkan kebijakan.<sup>37</sup> Dari kedua teori tersebut setidaknya dapatlah diambil sebuah distingtif dalam penelitian ini adalah Implementasi merupakan bentuk kegiatan atau aktivitas dalam mendistribusikan sebuah tahapan kegiatan seperti mengorganisasi input, dan menjadikan sebuah proses yang sistematis sehingga menghasilkan output yang baik.

Dalam kontek penelitian ini adalah bagaimana mengelola PP no 19 tahun 2015 tentang PNBPNR dalam prespektif efektifitas hukum.

---

<sup>36</sup> Edward III, George C (edited), *Public Policy Implementing*, Jai Press Inc, London-England. Goggin, Malcolm L et al. 1990, hlm 1

<sup>37</sup> Purwanto dan Sulistyastuti, *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan*, Bumi Aksara Jakarta, 1991, hlm 21.

Kemudian, akad secara umum berasal dari bahasa Arab (العقد) jama'nya (العقود) yang berarti ikatan, mengikat. Dan dapat juga diartikan sebagai العقدة (sambungan), العهد (janji).<sup>38</sup> Namun secara garis besarnya adalah:

وهو جمع طرفي حبلين ويشد احدهما بالآخر حتى يتصل فيصباحا كقطعة واحدة

Artinya : “Yaitu menghimpun atau mengumpulkan dua ujung tali dan mengikatnya salah satu dari pada yang lainnya hingga keduanya bersambung dan menjadi seperti seutas tali yang satu”.

Pengertian lafdiyah ini sebagai mana yang tertlis dalam kitab suci al-Qur'an yang berbunyi:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَوْفُوا بِالْعُقُودِ ۖ أُحِلَّتْ لَكُمْ بَهِيمَةُ الْأَنْعَامِ إِلَّا مَا يُنْتَلَىٰ عَلَيْكُمْ غَيْرَ مُحِلِّي الصَّيْدِ وَأَنْتُمْ حُرْمٌ ۗ إِنَّ اللَّهَ يَحْكُمُ مَا يُرِيدُ

Artinya: ”Hai orang-orang yang beriman, penuhilah aqad-aqad itu”. (Q.S al-Maidah: 01)

Dalam terminologi hukum Islam akad didefinisikan sebagai berikut:

ارتباط ايجاب بقبول على وجه مشروع بثبت أثره في محله

Artinya : “Akad adalah pertalian antara ijab dan qabul<sup>39</sup> yang dibenarkan oleh syara' yang menimbulkan akibat hukum terhadap obyeknya”.

<sup>38</sup> Rachmat Syafei, *Fiqh Muamalah*, (Bandung, Pustaka setia, 2000), hlm. 43

<sup>39</sup> Definisi *Ijab* menurut Ulama' Hanafiyah adalah penetapan perbuatan tertentu yang menunjukkan keridaan yang diucapkan oleh orang pertama, baik yang menyerahkan ataupun yang menerima, sedangkan *qabul* adalah orang yang berkata setelah orang yang mengucapkan *ijab*, yang menunjukkan keridaan atas ucapan orang pertama. Namun dikalangan Ulama' selain Hanafiyah berpendapat *Ijab* adalah pernyataan yang keluar dari orang yang menyerahkan benda, baik dikatakan oleh orang pertama atau kedua sedangkan *qabul* adalah pernyataan dari orang yang menerima barang.

Yang dimaksud dengan ايجاب dalam definisi akad adalah ungkapan atau pernyataan kehendak melakukan perikatan (akad) oleh suatu pihak, biasanya disebut sebagai pihak pertama. Sedangkan aqad nikah adalah rangkaian ijab yang diucapkan oleh wali dan kabul yang diucapkan oleh mempelai pria atau wakilnya disaksikan oleh dua orang saksi. Dari definisi aqad nikah tersebut dapat dipahami bahwa rukun nikah mencakup dari definisi aqad nikah itu sendiri yaitu : *Pertama*, Adanya mempelai laki-laki dan wanita. *Kedua*, Adanya wali. *Ketiga*, Dua orang saksi dan *keempat* adalah shighat nikah.<sup>40</sup>

Dalam konsep yang berhak mengakadkan nikah yaitu wali dari pihak perempuan ke atas yaitu ayah, kakek, kemudian saudara laki-laki seayah seibu, kemudian saudara laki-laki seayah, anak laki-laki dari saudara laki-laki seayah seibu, anak laki-laki dari saudara laki-laki seayah, kemudian paman dan terakhir anak laki-laki dari paman, ketentuan urutan ini harus terjaga tidak bisa saling melewati.<sup>41</sup> mengenai tempat islam tidak mengatur secara spesifik, hanya saja seyogyanya jika ingin melangsungkan aqad nikah dilakukan di tempat-tempat yang baik baik itu di masjid, gedung dan rumah.

Mengenai waktu dan tempat pelaksanaan akad nikah dalam kitab- kitab fiqh munakahat ulama' berpendapat bahwa, ternyata ada bulan dan waktu tertentu yang paling baik untuk melaksanakan akad nikah yang dianjurkan rasulullah SAW. yang dijelaskan dalam kitab *I'aanah at-Tholibiin* :

<sup>40</sup>Zainuddin bin 'Abdul 'Aziz Al-Malibary, *Fathu Al-Mu'in*, (Mesir : Dar Al-Kutub Al-Islamiyah, 2010), hlm. 202

<sup>41</sup> Ibnu Rushdi, *Bidayah Al-Mujtahid Wa Nihayatu Al-Muqtashid*, ( Beirut : Maktabah Al-Syuruq Al-Dauliyah, 2004), hlm. 382-384. Baca juga Zainuddin bin 'Abdul 'Aziz Al-Malibary, *Fathu Al-Mu'in*, hlm. 202.

وأن يكون العقد في المسجد ويوم الجمعة وأول النهار وفي شوال وأن يدخل فيه أيضا قوله ويوم الجمعة ) أي وأن يكون في يوم الجمعة لأنه أشرف الأيام وسيدها وقوله أول النهار أي وأن يكون في أول النهار لخبر اللهم بارك لأمتي في بكورها حسنه الترمذي ( قوله وفي شوال ) أي ويسن أن يكون العقد في شوال وقوله وأن يدخل فيه أي ويسن أن يدخل على زوجته في شوال أيضا والدليل عليه وعلى ما قبله خبر عائشة رضي الله عنها قالت تزوجني رسول الله ﷺ في شوال ودخل فيه وأي نسائه كان أحظى عنده مني وفيه رد على من كره ذلك

Hendaknya akad nikah dilaksanakan di masjid, di hari jumat, di permulaan hari (pagi hari), di bulan syawal dan menjalani dukhul (bersenggama) juga di pagi itu. (Keterangan di hari jumat) artinya hendaknya akad nikah diselenggarakan di hari jumat karena jumat adalah lebih utama dan pimpinan semua hari. (Keterangan di permulaan hari) artinya hendaknya akad nikah diselenggarakan di awal hari berdasarkan hadits “Ya Allah berkahilah umatku dipagi harinya” (Dihaskan oleh at-Tirmidzi). (Keterangan di bulan syawal) artinya disunahkan akad nikah diselenggarakan pada bulan syawal. (Keterangan menjalani dukhul) artinya di sunahkan mendukhul (bersenggama) terhadap istrinya juga di bulan syawal, dasar adalah hadits riwayat ‘Aisyah ra. “Rasulullah shallallaahu ‘alaihi wa sallam menikahi dan mendukhul diriku dibulan syawal, dan mana antara istri-istri beliau yang lebih utama ketimbang diriku ?”

Hal ini sekaligus menepis pendapat orang yang membenci pelaksanaan akad nikah pada masa-masa tersebut.<sup>42</sup> Selain bulan Syawal, bulan Shafar juga baik untuk akad nikah. Hal ini sebagaimana keterangan yang terdapat dalam kitab *Nihayah az-Zain* karya Syaikh Nawawi al-Bantani.

<sup>42</sup>Sayyid Abubakar Muhammad Syata Ad Dimiyati, *I'aa nah at-Thoolibiin*, (Bandung: Syirkah Maarif, tt),Juz IV hlm 273, Lihat Juga , Abdullah Bin Ahmad Basaudan, *Zaitunatul Ilqah*, (Bairut: Darul Manhaj, 2002), hlm 98

وَيُسْنُ أَنْ يَنْزَوَّجَ فِي شَوَّالٍ وَفِي صَفَرٍ لِأَنَّ رَسُولَ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ تَزَوَّجَ عَائِشَةَ رَضِيَ اللَّهُ عَنْهَا فِي شَوَّالٍ وَزَوَّجَ ابْنَتَهُ فَاطِمَةَ عَلِيًّا فِي شَهْرِ صَفَرٍ

“Dan sunnah pelaksanaan pernikahan pada bulan Syawal dan Shafar karena Rasulullah saw menikah dengan sayyidah Aisyah ra pada bulan Syawal, dan menikahkan putrinya sayyidah Fathimah ra pada bulan Shafar”<sup>43</sup>

## 2. Kantor Urusan Agama (KUA) di Indonesia

Sebelum kemerdekaan, terdapat tiga sistem hukum yang hidup di Indonesia. (1) Sistem Hukum Islam; (2) Sistem Hukum Kolonial; (3) Sistem Hukum Adat. Persinggungan antara salah satu sistem hukum di atas dengan sistem hukum yang lain terkadang menimbulkan suatu konflik. Konflik inipun bisa dianggap tidak wajar dikarenakan konflik ini adalah rekayasa Belanda dalam memecah persatuan rakyat Indonesia. Berdasarkan fenomena ini, Indonesia berusaha menjembatani agar konflik ini terkikis dengan perkembangan zaman.<sup>44</sup> Dan pembangunan hukum Islam menjadi sebuah produk legislasi kemudian bergantung pada kebijakan nasional yang dikeluarkan oleh pemuka-pemuka bangsa (*The State Founders*).

Catatan khusus pada masa ini adalah banyaknya teori yang bermunculan sebagai counter theory terhadap teori Receptie<sup>45</sup>. Salah satunya adalah teori Receptie Exit yang dikemukakan oleh Hazairin. Menurutnya, teori Receptie harus

<sup>43</sup> Nawawi al-Bantani, *Nihayah az-Zain*, (Bairut-Dar al-Fikr, tt.), hlm. 200

<sup>44</sup> Busthanul Arifin. *Pelebagaan Hukum Islam di Indonesia Akar Sejarah, Hambatan, dan Prospeknya*, (Jakarta:Gema Insani Press,1996), hlm. 34

<sup>45</sup> Teori yang menyatakan bahwa hukum yang berlaku bagi orang pribumi adalah hukum mereka masing-masing. Hukum Islam dapat berlaku apabila telah diresepsi (diterima dan dilaksanakan) oleh hukum adat. Sehingga, hukum adatlah yang menjadi penentu kekuatan hukum Islam. Lihat Mahsun Fuad, *Hukum Islam di Indonesia.dari Nalar Parsipatoris Hingga Emansipatoris*,(Yogyakarta: LKIS, 2005), hlm 52

keluar dari teori hukum Indonesia karena bertentangan dengan UUD 1945, Al-Qur'an dan Hadits.

Legislasi hukum Islam sudah menampakkan perkembangan, salah satunya dengan munculnya Undnag-Undang No. 22 Tahun 1946 yang disahkan dengan Undang-undang No. 32 Tahun 1954 yang mengatur tentang Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk. Undang-undang ini kemudian berpengaruh pada terpisahnya tugas penghulu kepala dengan ketua pengadilan yang sebelumnya menjadi satu tugas. Kemudian muncul Undang-Undang No. 19 Tahun 1948 tentang Susunan dan Kekuasaan Badan Kehakiman dan Kejaksaan yang menyebutkan Pengadilan Agama adalah salah satu Pengadilan Khusus di Indonesia. Meskipun demikian, eksistensi dari PA belum menunjukkan perubahan yang tajam. Kewenangannya masih bercampur dengan kewenangan Pengadilan Negeri. Selain itu belum banyak peraturan yang khusus untuk umat Islam yang dijadikan rujukan dalam melakukan putusan. Tidak banyaknya proses tranformasi fiqh ke dalam sebuah undang-undang disebabkan kondisi politik dari Indonesia yang belum stabil pada masa itu, aturan-aturan yang diberlakukan pun masih aturan yang bersifat sementara. Selain serangan dari pasukan Sekutu, Indonesia juga mengalami pemberontakan-pemberontakan yang mengancam stabilitas bangsa, seperti pemberontakan PKI.

Setelah cukup lama, tidak mengeluarkan produk undang-undang yang terkait dengan transformasi produk fiqh ke dalam suatu rumusan undang-undang. Akhirnya, muncullah gagasan untuk merumuskan produk fiqh munakahat kedalam undang-undang. Proses legalisasi ini berjalan sangat alot, pluralisme masyarakat yang ada akan mengakibatkan kecemburuan sosial, jika hanya

kepentingan orang-orang Islam saja yang diakomodir ke dalam undang-undang. Pada mulanya Rancangan Undang-Undang Peradilan Agama juga mendapat tantangan dari fraksi terbesar di DPR, yaitu Fraksi Karya Pembangunan.

Setelah perubahan-perubahan terhadap Rancangan Undang-Undang dilakukan, akhirnya pada tanggal 02 Januari 1974 disahkan Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.<sup>46</sup>

Kantor Urusan Agama Kecamatan kemudian menjadi salah satu instansi pengawal Undang undang Nomor 1 Tahun 1974 dalam hal pencatatan perkawinan bagi warga Negara yang beragama Islam. Kantor Urusan Agama adalah melaksanakan tugas umum pemerintahan dalam bidang pembangunan keagamaan (Islam) dalam wilayah Kecamatan. Melaksanakan tugas – tugas pokok Kantor Urusan Agama dalam pelayanan Munakahat, Perwakafan, Zakat, Ibadah Sosial, Kepenyuluhan dan lain-lain, membina Badan / Lembaga Semi Resmi seperti MUI, BAZ, BP4, LPTQ dan tugas Lintas Sektoral di wilayah Kecamatan. Adapun tugas-tugasnya meliputi:

1. Melaksanakan sebagian tugas Kantor Kementerian Agama Kabupaten di bidang urusan Agama Islam dalam wilayah Kecamatan.
2. Membantu Pelaksanaan tugas Pemerintah di tingkat Kecamatan dalam bidang keagamaan.
3. Bertanggungjawab atas pelaksanaan tugas Kantor Urusan Agama Kecamatan.

---

<sup>46</sup> Ervaniah Zuhriah, *Peradilan Islam di Inonesia Dalam Rentang Sejarah dan Pasang Surut*(Malang:UIN-Malang Pres,2008), hlm. 129

4. Melaksanakan tugas koordinasi Penilik Agama Islam, Penyuluh Agama Islam dan koordinasi/kerjasama dengan Instansi lain yang erat hubungannya dengan pelaksanaan tugas KUA Kecamatan. Selaku PPAIW (Pegawai Pencatat Akta Ikrar Wakaf).

Dalam perkembangan selanjutnya guna menjaga eksistensi KUA Kecamatan, maka diterbitkan Keputusan Menteri Agama (KMA) Nomor 517 Tahun 2001 tentang Penataan Organisasi Kantor Urusan Agama Kecamatan, dimana Kantor Urusan Agama (KUA) berkedudukan di wilayah Kecamatan dan bertanggung jawab kepada Kepala Kantor Kementerian agama Kabupaten/Kabupaten yang dikoordinasi oleh Kepala Seksi Urusan Agama Islam/Bimas Islam/Bimas dan Kelembagaan Agama Islam dan dipimpin oleh seorang Kepala, yang tugas pokoknya melaksanakan sebagian tugas Kantor Kementerian agama Kota/Kabupaten di bidang Urusan Agama Islam dalam wilayah Kecamatan.

Dengan demikian, eksistensi KUA Kecamatan sebagai institusi pemerintah dapat diakui keberadaannya, karena memiliki landasan hukum yang kuat dan merupakan bagian dari struktur pemerintahan di tingkat Kecamatan.

Di era reformasi dan transparansi seperti sekarang ini muncul sebuah paradigma dan tuntutan baru dari masyarakat tentang pelaksanaan tugas KUA sebagai pelayan publik yang mengarah pada perbaikan dan penyempurnaan pelayanan yang lazim dikenal dengan istilah pelayanan prima. Dalam hal perbaikan dan penyempurnaan pelayanan ini telah disikapi dan disambut baik

pemerintah dan didukung oleh seluruh pimpinan dan segenap jajaran dilingkungan Kementerian Agama dengan senantiasa meningkatkan kualitas dan kuantitas layanan dalam melaksanakan tugas.

Untuk itu, KUA mempunyai fungsi melaksanakan pencatatan pernikahan, mengurus dan membina masjid, zakat, wakaf, baitul maal dan ibadah sosial, kependudukan dan pengembangan keluarga sakinah.

Adapun implementasi pelaksanaan tugas tersebut diantaranya:

1. Penataan Internal Organisasi.
2. Bidang Dokumentasi dan Statistik (Doktik).
3. Bimbingan Keluarga Sakinah dan Pelayanan Pernikahan.
4. Pembinaan Kemasjidan, Zakat dan Wakaf.
5. Pelayanan Hewan Kurban.
6. Pelayanan Hisab dan Rukyat.
7. Pelayanan Sosial, Pendidikan, Dakwah dan Ibadah Haji.

Sedangkan kepala KUA Kecamatan mempunyai tugas :

1. Memimpin dan mengkoordinasikan kegiatan semua unsur dilingkungan KUA Kecamatan dan memberikan bimbingan serta petunjuk pelaksanaan tugas masing-masing staf (pegawai) KUA Kecamatan sesuai dengan job masing-masing.
2. Dalam melaksanakan tugasnya, Kepala KUA Kecamatan wajib mengikuti dan mematuhi petunjuk serta peraturan yang berlaku.
3. Setiap unsur di lingkungan KUA Kecamatan, wajib mengikuti dan mematuhi bimbingan serta petunjuk kepala KUA Kecamatan dan bertanggung jawab kepada Kepala KUA Kecamatan.

4. Dalam melaksanakan tugasnya, Kepala KUA Kecamatan bertanggungjawab kepada Kepala Kementerian Agama Kabupaten/Kota Madya.<sup>47</sup>

### 3. Peraturan Pemerintah No 19 Tahun 2015<sup>48</sup>

Peraturan Pemerintah Nomor. 19 tahun 2015, merupakan perubahan dari Peraturan Pemerintah Nomor 48 tahun 2014, yang juga merupakan perubahan dari ketentuan pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 47 tahun 2004 yang berbunyi : ayat 1 “ kepada warga negara yang tidak mampu dapat dibebaskan dari kewajiban pembayaran tarif biaya pencatatan nikah dan rujuk “. Adapun perubahan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 48 tahun 2014 ketentuan 1 pasal 6 tersebut, yaitu ;

1. Setiap warga negara yang melaksanakan nikah atau rujuk di Kantor Urusan Agama Kecamatan atau diluar Kantor Urusan Agama tidak dikenakan biaya pencatatan nikah atau rujuk.
2. Dalam hal nikah atau rujuk dilaksanakan diluar 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 diluar Kantor Urusan Agama Kecamatan sebagaimana dimaksud ayat (3) diatur dengan Peraturan Menteri Agama setelah berkoordinasi dengan Menteri Keuangan.

Ketentuan dalam Lampiran II mengenai Penerimaan dari Kantor Urusan Agama Kecamatan diubah sehingga berbunyi sebagai berikut : JENIS PENERIMAAN NEGARA BUKAN PAJAK SATUAN TARIF (Rp.) II. PENERIMAAN DARI KANTOR URUSAN AGAMA KECAMATAN per

---

<sup>47</sup> Lihat Keputusan Menteri Agama No 517 tahun 2001

<sup>48</sup> Lihat PP No 19 Tahun 2015

peristiwa nikah atau rujuk 600.000,00 Sedangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 19 tahun 2015 terhitung 30 hari setelah diundangkan pada tanggal 06 April 2015, maka Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2004 tentang Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Departemen Agama (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 149, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4455), sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2004 tentang Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Departemen Agama (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 139, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5545), dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Hal ini tercantum pada pasal 7. Perubahan tentang tarif biaya nikah dirubah dengan ketentuan pasal 5 ayat 1, 2, 3, dan 4 sebagai berikut :

1. Setiap warga Negara yang melaksanakan nikah atau rujuk di Kantor Urusan Agama Kecamatan atau di luar Kantor Urusan Agama Kecamatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (1) huruf b 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 sebagaimana ditetapkan dalam Lampiran Peraturan Pemerintah ini.
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) dikenakan tarif Rp 0,00 (nol rupiah).
4. Ketentuan 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 mendapat persetujuan Menteri Keuangan.

## **B. Teori Efektifitas Hukum**

## 1. Masalah Efektivitas Hukum

Bronislaw Malinowski (1884-1942) menyebutkan teori efektivitas pengendalian sosial atau hukum. Bronislaw menganalisis tiga masalah efektivitas hukum yaitu: Dalam masyarakat modern, tata tertib kemasyarakatan dijaga antara lain oleh suatu sistem pengendalian sosial yang bersifat memaksa, yaitu hukum, untuk melaksanakannya hukum didukung oleh suatu sistem alat-alat kekuasaan (kepolisian, pengadilan dan sebagainya) yang diorganisasi oleh suatu negara. Kemudian dalam masyarakat primitif alat-alat kekuasaan serupa itu kadang-kadang tidak ada. Dengan demikian apakah dalam masyarakat primitif tidak ada hukum.<sup>49</sup>

Kemudian Bronislaw Malinowski menganalisis efektivitas hukum dalam masyarakat. Masyarakat dapat dibedakan menjadi 2 yaitu masyarakat modern dan masyarakat primitif. Masyarakat modern merupakan masyarakat yang perekonomiannya berdasarkan pasar secara luas, spesialisasi di bidang industri dan pemakaian teknologi canggih. Dalam masyarakat modern, hukum yang dibuat dan ditetapkan oleh pejabat yang berwenang itu ditegakkan oleh kepolisian, pengadilan dan sebagainya, sedang masyarakat primitif merupakan masyarakat yang mempunyai sistem ekonomi yang sederhana dan dalam masyarakat primitif tidak mengenal alat-alat kekuasaan.

## 2. Teori Soerjono Soekanto

---

<sup>49</sup> H. Halim HS, Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014, hal. 305

Soerjono Soekanto mengatakan bahwa efektif adalah taraf sejauh mana suatu kelompok dapat mencapai tujuannya. Hukum dapat dikatakan efektif jika terdapat dampak hukum yang positif, pada saat itu hukum mencapai sasarannya dalam membimbing ataupun merubah perilaku manusia sehingga menjadi perilaku hukum. Sehubungan dengan persoalan efektivitas hukum, pengidentikkan hukum tidak hanya dengan unsur paksaan eksternal namun juga dengan proses pengadilan. Ancaman paksaan pun merupakan unsur yang mutlak ada agar suatu kaidah dapat dikategorikan sebagai hukum, maka tentu saja unsur paksaan inipun erat kaitannya dengan efektif atau tidaknya suatu ketentuan atau aturan hukum.<sup>50</sup>

Efektifitas adalah suatu keadaan yang mengandung pengertian mengenai terjadinya suatu efek atau akibat yang di kehendaki, kalau seseorang melakukan perbuatan dengan maksud tertentu yang memang dikehendaki. Maka orang tersebut akan di katakana efektif kalau menimbulkan maksud sebagaimana di kehendaki.

Dalam bidang hukum misalnya, jika kita ingin mengetahui sejauh mana efektifitas dari berlakunya suatu aturan maka kita harus dapat mengukur sejauh mana aturan tersebut ditaati dan dilaksanakan atau tidak di taati oleh masyarakat dan aparat penegak hukum.

Teori efektivitas hukum menurut Soerjono Soekanto<sup>51</sup> adalah bahwa efektif atau tidaknya suatu hukum ditentukan oleh lima faktor, yaitu :

---

<sup>50</sup> Soerjono Soekanto, *Efektivitas Hukum dan Penerapan Sanksi*, (Bandung : CV. Ramadja Karya, 1988), hal 80.

<sup>51</sup> Soerjono Soekanto, *Faktor faktor yang mempengaruhi penegakan hukum*(Jakarta:PT. Raja Grafindo Persada, 2008), hlm. 8

1. Faktor hukum itu sendiri (Undang undang)
2. Faktor penegak hukum, yaitu pihak pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.
5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia didalam pergaulan hidup.

Kelima faktor diatas adalah harus saling berkaitan erat, karena esensi dari penegakan hukum juga merupakan toloukur dari efektifitas penegakan hukum.

Selanjutnya Soerjono Soekanto<sup>52</sup> menjelaskan bahwa ukuran efektifitas pada elemen pertama , yang dapat menentukan dapat berfungsinya hukum tertulis tersebut dengan baik atau tidak tergantung dari aturan hukum itu sendiri. Ukuran efektifitas pada elemen pertama itu adalah :

1. Peraturan yang ada mengenai bidang bidang kehidupan tertentu sudah cukup sistematis.
2. Peraturan yang ada mengenai bidang bidang kehidupan tertentu sudah cukup sinkron, secara hirarki dan horizontal tidak ada pertentangan.
3. Secara kwalitatif dan kuantitatif peraturan yang mengatur bidang bidang kehidupan tertentu sudah mencukupi.
4. Penerbitan peraturan tertentu sudah sesuai dengan persyaratan yuridis yang ada.

Pada elemen kedua yang menentukan efektif atau tidaknya kinerja ukum tertulis adalah aparat penegak hukum, dalam hubungan ini di kehendaki adanya

<sup>52</sup> Soerjono Soekanto, Penegakan Hukum (Bandung: Bina Cipta, 1983), hlm. 80

aparatur yang handal sehingga aparat tersebut dapat melakukan tugasnya dengan baik.

Pada elemen ketiga, tersedianya fasilitas yang berwujud sarana dan prasarana bagi aparat pelaksana dalam melakukan tugasnya. Sarana dan prasarana yang dimaksud adalah prasarana atau fasilitas yang digunakan sebagai alat untuk mencapai efektivitas hukum. Sehubungan dengan sarana dan prasarana ini Soerjono Soekanto<sup>53</sup> memprediksi patokan efektivitas elemen elemen tertentu dari prasarana, dimana prasarana tersebut secara jelas memang menjadi bagian yang memberikan kontribusi untuk kelancaran tugas tugas aparat di lokasi kerjanya. Elemen elemen tersebut adalah:

1. Prasarana yang ada apakah telah terpelihara dengan baik
2. Prasarana yang belum ada perlu diadakan dengan memperhitungkan angka waktu pengadaan.
3. Prasarana yang kurang perlu segera dilengkapi
4. Prasarana yang rusak segera diperbaiki
5. Prasarana yang macet perlu segera dilancarkan
6. Prasarana yang mengalami kemunduran fungsi perlu ditingkatkan kembali fungsinya

Kemudian ada beberapa elemen pengukur efektifitas yang bergantung pada kondisi masyarakat, yaitu:

- 1) Faktor penyebab masyarakat tidak mematuhi aturan walaupun peraturan yang baik.
- 2) Faktor penyebab masyarakat tidak mematuhi peraturan walaupun peraturan sangat baik dan aparat sudah berwibawa.

---

<sup>53</sup> Soerjono Soekanto, *Faktor faktor yang mempengaruhi penegakan hukum* (Jakarta:PT. Raja Grafindo Persada, 2008), hlm. 9

- 3) Faktor penyebab masyarakat tidak mematuhi peraturan baik, petugas atau aparat berwajib serta fasilitas mencukupi.

Elemen elemen diatas memberikan pemahaman bahwa disiplin dan kepatuhan masyarakat tergantung dari motivasi yang secara internal muncul. Internalisasi faktor ini ada pada tiap individu yang menjadi elemen terkecil dari komunitas sosial.

### 3. Pandangan Clarence J Dias

Pandangan lain terkait dengan efektivitas hukum oleh Clarence J Dias menjelaskan bahwa :

*An effective legal system may be describe as one in which there exists a high degree of congruence between legal rule and human conduct. Thus, effective Kegel system will be characterized by minimal disparity between the formal legal system and the operative legal system is secured by 1. The intelligibility of it legal system. 2. High level public knowledge of the content of the legal rules 3. Efficient and effective mobilization of legal rules: committed administration and. Citizen involvement and participation in the mobilization process 4. Dispute settlement mechanisms that are both easily accessible to the 5. A widely sheer perception by individuals of the effectiveness of the legal rules and institutions.<sup>54</sup>*

Bahwa terdapat 5 (lima) syarat bagi efektif tidaknya satu system hukum meliputi:

- a. Mudah atau tidaknya makna isi aturan-aturan itu ditangkap.
- b. Luas tidaknya kalangan didalam masyarakat yang mengetahui isi aturanaturan yang bersangkutan.

<sup>54</sup> Salim,H.S dan Erlis Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Tesis dan Disertasi*, Edsis Pertama, ctk Kesatu, (Jakarta, Rajawali Press,, 2013),308

- c. Efisien dan efektif tidaknya mobilisasi aturan-aturan hukum dicapaidengan bantuan aparat administrasi yang menyadari melibatkan dirinya kedalam usaha mobilisasi yang demikian, dan para warga masyarakat yang terlibat dan merasa harus berpartisipasi dalam proses mobilisasi hukum.
- d. Adanya mekanisme penyelesaian sengketa yang tidak hanya harus mudah dihubungi dan dimasukan oleh setiap warga masyarakat, akan tetapi harus cukup efektif menyelesaikan sengketa.
- e. Adanya anggapan dan pengakuan yang cukup merata di kalangan warga masyarakat yang beranggapan bahwa aturan-atauran dan pranata-pranata hukum itu memang sesungguhnya berdaya mampu efektif.<sup>55</sup>
- f.

### C. Kerangka Berpikir

Setelah berlakunya PP No 19 Tahun 2015 tentang PNBPNR terjadi perubahan signifikan pada masyarakat yang mendaftarkan pernikahan di KUA Kecamatan Klojen Kota Malang, yaitu pernikahan yang dilaksanakan di KUA. Pernikahan di KUA semakin meningkat dari segi jumlahnya di banding dengan tahun tahun sebelumnya.

Yang menarik perhatian peneliti adalah bahwa, pendaftaran pernikahan masih tetap menggunakan pihak ketiga terutama bapak Mudin yang memang sejak awal sudah terbiasa mengurus pernikahan. Dalam hal pendaftaran yang

<sup>55</sup> Clarence J.Dias. *Research on Legal Service And Poverty: its Relevance to the Design of Legal Service Program in Developing Countries*, (Wash. U.L. Q 147, 1975). 150

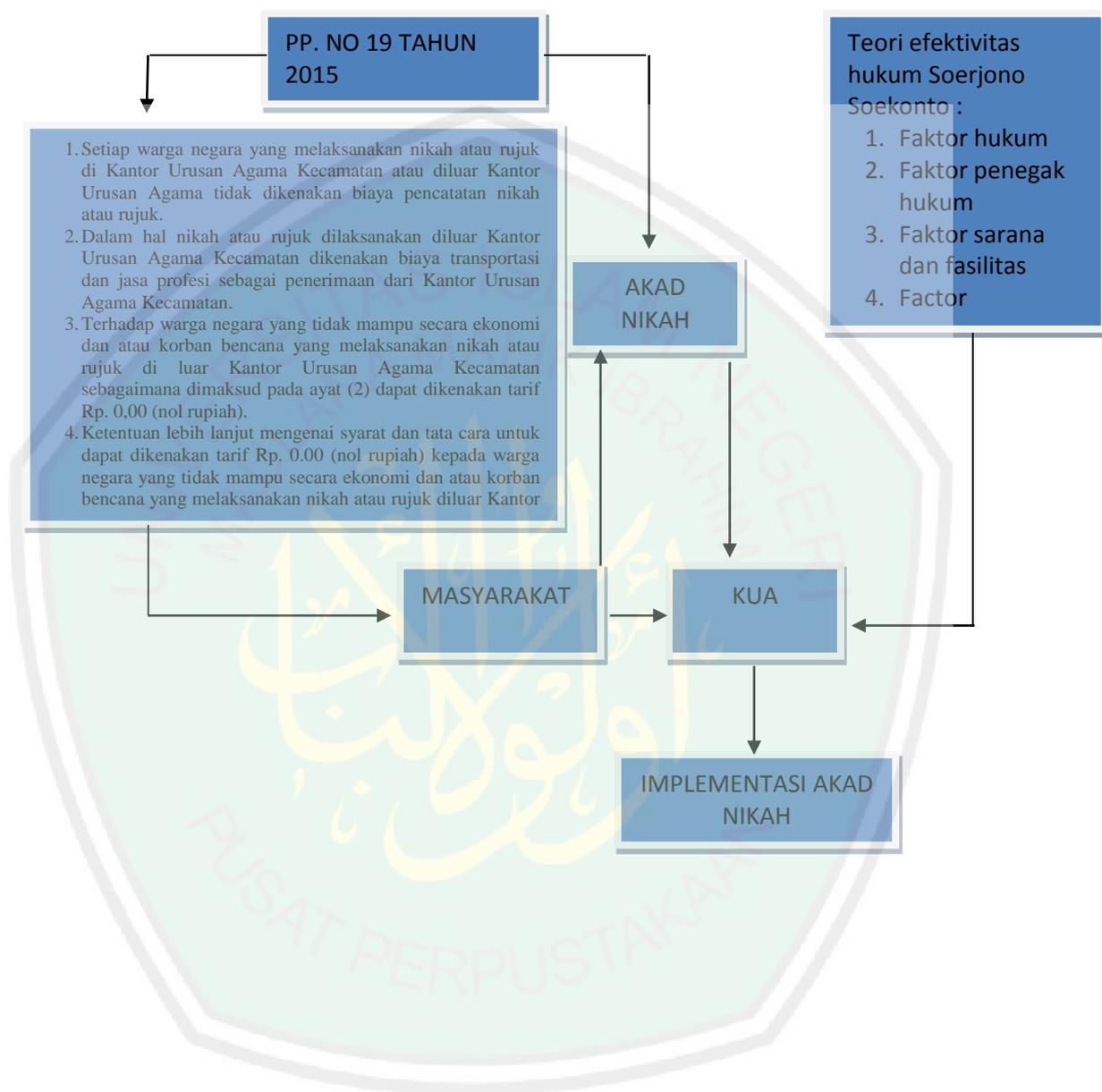
melalui pihak ketiga ini dapat menimbulkan penambahan biaya dari yang ditentukan PP No 19 Tahun 2015, karena bapak Mudin bukan bagian dari KUA dan tidak mendapat gaji atau insentif dari pemerintah.

Bapak Syaifullah, Modin Kelurahan Gading Kasri menyatakan bahwa dirinya tidak pernah menentukan besaran biaya transportasi atau biaya jasa jika ada masyarakat di wilayahnya yang minta bantuan pengurusan pernikahan, tapi biasanya masyarakat memberi tambahan biaya sekitar Rp.150.000,- sampai dengan Rp. 250.000,- dari biaya semestinya.

Tidak semua masyarakat tahu tentang penambahan biaya oleh pak Mudin atau pihak ketiga yang lain, sehingga bisa terjadi ada keluhan bahwa biaya nikah di KUA yang gratis itu ternyata berbayar. Namun sebaliknya banyak masyarakat yang sudah tahu dan paham tentang biaya nikah yang sesuai PP No 19 Tahun 2015, tetapi tetap minta bantuan bapak Modin untuk menguruskan dan ikhlas memberi tambahan biaya dengan berbagai alasannya.

Inilah kerangka teoritis berpikir peneliti untuk melangkah mmeneliti lebih jauh persoalan pernikahan di KUA setelah berlakunya PP No 19 tahun 2015 dalam prespektif efektifitas hukum.

**Skema. 1. Kerangka Berpikir Teoritis**



## BAB III

### METODE PENELITIAN

Metode penelitian pada dasarnya merupakan cara ilmiah untuk mendapatkan data dengan tujuan dan kegunaan tertentu. Berdasarkan hal tersebut terdapat empat kata kunci yang perlu diperhatikan yaitu, cara ilmiah, data, tujuan, dan kegunaan. Cara ilmiah berarti kegiatan penelitian itu didasarkan pada ciri-ciri keilmuan yaitu rasional, empiris, dan sistematis.

Setiap penelitian mempunyai fungsi dan kegunaan tertentu, secara umum tujuan penelitian ada tiga macam. *Pertama*, bersifat penemuan. *Kedua*, bersifat pembuktian dan yang *Ketiga*, bersifat pengembangan.<sup>56</sup> Untuk mengarahkan analisis data maka dibutuhkan sebuah metode yang memadai agar penelitian yang dihasilkan lebih akurat dan dapat di pertanggung jawabkan oleh peneliti. Dalam hal ini peneliti menggunakan beberapa perangkat penelitian yang sesuai dengan penelitian yang akan dilakukan guna untuk memperoleh hasil yang maksimal, antara lain sebagai berikut.

#### A. Pendekatan dan Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan sosiologis (*empiris dekriptif*),<sup>57</sup> maksud dari pendekatan sosiologis yaitu penelitian yang memfokuskan kepada realitas empiris yang dipandang sebagai suatu bentuk gejala sosial. Fokus

---

<sup>56</sup>Sugiono. *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*. (Bandung : Alfabeta, 2008),3

<sup>57</sup> Cik Hasan Bisri, *Pilar-Pilar Penelitian Hukum Islam Dan Pranata Sosial*, (Jakarta : PT. Raja wali Press, 2004),304

penelitian ini bersifat konkrit dan actual. Permasalahan yang terjadi di KUA diidentifikasi sebagai salah satu bentuk permasalahan yang aktual dan konkrit.

Data yang secara langsung ditemukan di lapangan akan dijadikan sebagai bahan utama dalam mengungkapkan permasalahan yang akan diteliti. Tujuan yang ingin dicapai dari pendekatan sosial ini adalah berusaha memahami dan menganalisis gejala sosial dari produk hukum dan praktek sosial keagamaan yang telah berkembang di masyarakat.

Pendekatan kualitatif deskriptif pada penelitian ini berusaha menjabarkan tentang bagaimana praktek pelaksanaan akad nikah secara normatif dan bagaimana fakta di lapangannya.

Dalam suatu penelitian, jenis penelitian dapat dilihat dari tujuan, sifat, bentuk dan sudut penerapannya. Dalam penelitian ini jenis penelitian yang digunakan lebih mengacu pada jenis penelitian lapangan (*field reseach*).<sup>58</sup> Hal ini dikarenakan bahwa penelitian ini lebih menekankan pada data lapangan sebagai objek yang diteliti, sesuai dengan penelitian yang akan diteliti yaitu terkait tentang praktek akad nikah yang dilakukan di Balai Nikah KUA mulai dari pengurusan berkas sampai selesai pelaksanaan akad.

Selain itu penelitian ini disebut juga dengan penelitian *deskriptif kualitatif*.<sup>59</sup> Hal ini berdasarkan sifatnya yang berupaya memberikan data yang seteliti mungkin tentang kondisisosial, manusia, keadaan dan gejala-gejala lainnya. Maksudnya adalah terutama untuk mempertegas hipotesa-hipotesa agar dapat

---

<sup>58</sup>Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian : Suatu Pendekatan Praktik*, (Jakarta : PT Reneka Cipta : 2006), 10.

<sup>59</sup> Michael Quinn Patton, *Metode Evaluasi Kualitatif*, diterjemahkan oleh Budi Puspo Priyadi, ( Yogyakarta : Pustaka Perlaajar, 2006),255

membantu di dalam memperkuat teori-teori lama, atau di dalam kerangka menyusun teori-teori baru.<sup>60</sup> Oleh karenanya dari hasil pengumpulan data tersebut akan dideskripsikan dan dianalisis terkait dengan pandangan PPN dan Masyarakat Kec Klojen Kota Malang.

## **B. Kehadiran Peneliti**

Dalam penelitian kualitatif, kehadiran peneliti bertindak sebagai instrumen sekaligus pengumpul data. Kehadiran peneliti mutlak diperlukan, karena disamping itu kehadiran peneliti juga sebagai pengumpul data. Sebagaimana salah satu ciri penelitian kualitatif dalam pengumpulan data dilakukan sendiri oleh peneliti. Sedangkan kehadiran peneliti dalam penelitian ini sebagai pengamat partisipan/berperanserta, artinya dalam proses pengumpulan data peneliti mengadakan pengamatan dan mendengarkan secermat mungkin sampai pada yang sekecil-kecilnya sekalipun.<sup>61</sup>

Menurut Moelong kehadiran peneliti merupakan instrumen kunci yang menjadi salah satu ciri penelitian kualitatif. Dalam penelitian kualitatif, peneliti merupakan alat pengumpul data utama.<sup>62</sup> Instrumen utama dalam penelitian ini adalah manusia. Kehadiran peneliti sendiri (human instrument), sebagai pengamat partisipan (participant observation) dimana kehadirannya diketahui statusnya sebagai peneliti. Proses pengumpulan, pemilihan, dan interpretasi data dilakukan sendiri oleh peneliti. Peneliti harus terlibat langsung dalam setiap tahap

---

<sup>60</sup> Moh. Kasiram, *Metodologi Penelitian Kalitatif-Kuantitatif*, (Malang : UIN Press, 2010), hlm, 53

<sup>61</sup> Lexy J. Moleong. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. ( Bandung: PT. Remaja Rosda Karya, 2002), hlm. 117

<sup>62</sup> *Ibid*, hal. 9

kegiatan penelitian dan harus berada langsung dalam setting penelitian yang dipilih.

Oleh sebab itu dalam hal ini peneliti akan hadir langsung dan melakukan penggalian data secara langsung di lapangan kepada masyarakat yang terlibat dalam penelitian ini, baik calon pengantin, wali nikah pihak ketiga dalam hal ini pak Mudin dan orang-orang terkait serta petugas KUA.

### C. Latar Penelitian

#### 1. Sosial budaya Masyarakat Kec Klojen Kota Malang

Kecamatan Klojen Kota Malang yang luasnya adalah 8.83 Km<sup>2</sup>. Yang memiliki batas wilayahnya sebelah utara adalah Kec Lowokwaru dan Kec Blimbing, sebelah timur Kecamatan Kedungkandang, sebelah barat Kecamatan Sukun dan Lowokwaru dan sebelah selatan adalah Kecamatan Sukun.<sup>63</sup>

Kecamatan Klojen terbagi dalam 11 kelurahan yaitu, kelurahan Klojen, kelurahan Rampal celaket, kelurahan Oro oro dowo, kelurahan Samaan, kelurahan Bareng, kelurahan Gadingkasri, kelurahan Kasin, kelurahan Kidul Dalem, kelurahan Sukoharjo, kelurahan Kauman dan kelurahan Penanggungan. Kondisi masyarakat yang memiliki *background* yang berbeda-beda tetapi tetap saling menghargai satu sama lain. Kecamatan Klojen juga merupakan salah satu wilayah percontohan kota Malang dalam pembinaan '*ibadurrahma* yang berada di bawah bimbingan MUI kota Malang.

Kondisi Kecamatan Klojen yang berada di tengah kota Malang tetapi nuansa yang dihadirkan adalah nuansa kota pendidikan, karena berbagai

---

<sup>63</sup> Data Monografi Kec Klojen Tahun 2014

pendidikan formal mengelilingi wilayah ini, hanya saja konstruksi bangunan yang memiliki corak yang berbeda, kegiatan-kegiatan keagamaan selalu diadakan di sekitar masyarakat Klojen, mulai dari pengajian umum, tahlil, diba'an serta istighosah dan riyadu al-jannah, apalagi dengan adanya PP Miftahul Huda di Kelurahan Gadingkasri yang di asuh oleh KH.Baidlowi Muslich, yang menjabat sebagai ketua MUI Kota Malang yang mewarnai corak religious bernuansa NU.

Masyarakat ini terdiri dari tiga (3) pelapisan masyarakat,<sup>64</sup> yaitu masyarakat kaya, masyarakat menengah dan masyarakat mengah kebawah. Hal ini dapat dilihat dari aktifitas kerja masyarakat, ada yang bekerja sebagai guru, mahasiswa, dokter, pedagang, pengusaha, tokoh agama, buruh dan petani. Secara intelektual terbagi menjadi tiga (3) tipologi<sup>65</sup> yaitu, terpelajar (berpendidikan), masyarakat awam, masyarakat religius. Sebagian besar masyarakat pribumi bercampur baur dengan masyarakat pendatang yang berasal dari berbagai daerah. Sikap warga yang ramah menjadikan para pendatang merasa nyaman tinggal di wilayah Kecamatan Klojen kota Malang. Masyarakat Kec Klojen Kota Malang merupakan percampuran antara masyarakat modern dan desa, kebanyakan masyarakat pendatang bertempat tinggal di Klojen tersebut baik dari Jawa maupun

<sup>64</sup> Pelapisan masyarakat bisa dilihat dari kedudukan prosesi, kedudukan ini dinilai oleh masyarakat umum berkenaan dengan sesuatu skala tinggi rendahnya masyarakat, sehingga ada yang berkedudukan yang dianggap tinggi, ada yang dianggap rendah. Piritim A.Sorokin, pernah mengatakan bahwa system berlapis-lapis itu merupakan ciri yang tetap dan umum dalam setiap masyarakat yang hidup teratur. Selanjutnya ia mengatakan bahwa pelapisan sosial adalah perbedaan penduduk atau masyarakat kedalam kelas-kelas secara bertingkat, ada yang kelas tinggi, sedang, rendah. Pada bagian lain ia juga mengatakan bahwa lapisan-lapisan dalam pembagian hak-hak dan kewajiban-kewajiban. Lihat Josep Riwu Kaho. *Ilmu sosial dasar*. (Surabaya : Usaha Nasional, 1986), 110. Baca juga. Wahyu Ms. *Wawasan ilmu sosial dasar*. (Surabaya : Usaha Nasional, 1986), hlm. 87

<sup>65</sup> Tipologi (*typology*) adalah satu skema klasifikatori, yang merupakan hasil dari proses mentipekan (*typication*) yang mengacu pada ciri-ciri tipikal (model) kualitas individu atau orang, benda-benda, atau peristiwa, oleh karenanya tipologi merupakan satu kategori niskal (tidak berwujud) yang memiliki acuan empirikal (sifat pengalaman).

luar jawa seperti Madura dan bahkan etnik Arab.

Dari pemaparan di atas dapat dicermati bahwa keberagaman corak baik dari aspek tipologi dan pelapisan masyarakatnya, menunjukkan bahwa keberagaman dari masyarakat ini sangat kental dengan nilai-nilai keagamaan dan rasa fanatisme terhadap NU sangat kuat sekali. Tidak hanya itu saja, masyarakat ini penuh dengan syarat nilai-nilai adat Jawa yang masih kuat di pegang teguh, misalnya adat pernikahan, salah satu adatnya yaitu pernikahan cucu dengan cucu yang dikenal dengan istilah *metelu*.<sup>66</sup> Terkait dengan pelaksanaan akad nikah, menurut bpk. Moh Zaini, bahwa kecenderungan warga menikah di Balai Nikah meningkat, walaupun banyak yang memilih melaksanakannya di rumah masing-masing meskipun ada yang melaksanakannya di masjid.<sup>67</sup>

Berdasarkan atas keragaman tipologi masyarakat ini, penulis memilih Kecamatan Klojen sebagai lokus untuk dilakukan penelitian, sehingga menghasilkan penelitian yang beragam berdasarkan perbedaan tipologi masyarakat Kecamatan Klojen . Penelitian ini memungkinkan untuk meneliti wilayah sekitar Kecamatan Klojen, Sehingga adanya informasi yang lengkap baik dari petugas pelaksana pencatatan nikah dan masyarakat sebagai *needer*.

## 2. Kondisi KUA Kota Malang

Jumlah KUA di Kota Malang sebanyak lima (5) KUA yang terletak di lima

(5) Kecamatan antara lain :

### 1. KUA Kec. Klojen

<sup>66</sup> Merupakan pernikahan antara cucu dengan cucu. Tradisi ini diyakinkan jika dilanggar maka salah satunya akan meninggal.

<sup>67</sup> Beliau adalah mudin Kel Kasin malang. Wawancara dilakukan di Rumah Jl.Kol Sugiono Gg III No 23 pada jam 17.00 wib tanggal 22/01/2017

2. KUA Kec. Lowokwaru
3. KUA Kec. Blimbing
4. KUA Kec. Sukun
5. KUA Kec. Kedungkandang

Berdirinya KUA di Kota Malang tidak terlepas dari hadirnya Departemen Agama di Indonesia, dalam rangka melaksanakan tanggungjawabnya dalam urusan pernikahan. Maka dibentuklah KUA yang diberi wewenang dalam urusan pelaksanaan administrasi pernikahan.

Dalam perkembangan selanjutnya dengan terbitnya Keputusan Menteri Agama (KMA) Nomor 517 Tahun 2001 tentang Penataan Organisasi Kantor Urusan Agama Kecamatan, maka Kantor Urusan Agama (KUA) berkedudukan di wilayah Kecamatan dan bertanggung jawab kepada Kepala Kantor Departemen Agama Kabupaten/Kota yang dikoordinasi oleh Kepala Seksi Urusan Agama Islam/Bimas Islam/Bimas dan Kelembagaan Agama Islam dan dipimpin oleh seorang Kepala, yang tugas pokoknya melaksanakan sebagian tugas Kantor Departemen Agama Kabupaten/Kota di bidang Urusan Agama Islam dalam wilayah Kecamatan. Dengan demikian, eksistensi KUA Kecamatan sebagai institusi pemerintah dapat diakui keberadaannya, karena memiliki landasan hukum yang kuat dan merupakan bagian dari struktur pemerintahan di tingkat Kecamatan.<sup>68</sup>

#### **D. Data Dan Sumber Data**

---

<sup>68</sup> Lihat PMA Nomor 517 Tahun 2001

Adapun sumber data dalam penelitian ini dibagi menjadi dua yaitu, sumber data primer dan sekunder.

#### 1. Data Primer

Data primer merupakan data dasar yang diperoleh langsung dari sumber pertama atau data yang diperoleh langsung dari sumbernya, diamati dan dicatat untuk pertama kalinya,<sup>69</sup> seperti hasil wawancara yang berupa keterangan-keterangan dari pihak-pihak yang terkait. Dalam konteks ini yaitu data dari hasil wawancara kepada PPN serta masyarakat Kec Klojen Kota Malang.

#### 2. Data Sekunder

Data Sekunder adalah sumber data utama penelitian kualitatif, data tersebut bisa berupa kata-kata, tindakan, sumber data tertulis, foto dan statistik.<sup>70</sup> Dalam penelitian ini penulis mendapatkan data sekunder berupa dokumen-dokumen dan literatur (kepuustakaan) yang terkait dengan permasalahan yang akan diteliti. Data sekunder yang akan digunakan adalah literatur berupa buku-buku, jurnal, koran, majalah serta literatur yang membahas mengenai KUA.

#### E. Teknik Pengumpulan Data

Untuk mempermudah penelitian ini peneliti menggunakan beberapa metode pengumpulan data, di antaranya adalah:

##### 1. Wawancara

---

<sup>69</sup>Marzuki, *Metodologi Riset* (Yogyakarta: PT. PrasetiaWidyaPratama, 2002), 56.

<sup>70</sup>Lexy J Moleong, *Metodelogi penelitian*, 112.

Wawancara merupakan suatu percakapan yang dilakukan dengan maksud tertentu, dan percakapan ini biasanya dilakukan oleh dua pihak yaitu pewawancara *interviewer* yang mengajukan pertanyaan dan terwawancara yang memberikan jawaban atas pertanyaan itu.<sup>71</sup> Dalam metode wawancara ini peneliti melakukan wawancara kepada pihak-pihak yang langsung berkaitan dengan masalah pelaksana aqad nikah yaitu dari unsur KUA seperti Pegawai Pencatat Nikah, Mudin dan masyarakat Klojen. Untuk menemukan hasil yang berbeda. Maka, dalam penelitian ini peneliti menggunakan wawancara tak terstruktur.<sup>72</sup> Dalam melakukan wawancara terhadap para *interviewee*. Peneliti memilih respondent yang dianggap berkompeten dalam memberikan informasi sesuai dengan penelitian. Hal ini untuk menjaga keakuratan data yang diperoleh dari hasil wawancara.<sup>73</sup>

#### b. Dokumentasi

Salah satu cara pengumpulan data yang digunakan peneliti untuk menginfentarisir catatan, transkrip buku, atau lain-lain yang berhubungan dengan penelitian ini. Dokumen dapat digunakan karena merupakan sumber yang stabil, kaya dan mendorong.<sup>74</sup>

Dengan menggunakan teknik pengumpulan data yang menggunakan dokumentasi ,maka di harapkan agar penelitian ini lebih terperinci karena sumber

---

<sup>71</sup> Burhan Bugin, *Penelitian Kualitatif*, Cet ke-4 (Jakarta : kencana, 2010), hlm, 108

<sup>72</sup> Basrowi. Suwandi, *Memahami Penelitian Kualitatif*, (Jakarta : PT. Rineka Cipta, 2008), hlm, 130

<sup>73</sup> Earl Babbie, *The Practice Of Sosial Research*, (California : Wadsworth Publishing, 1986), hlm, 128

<sup>74</sup> Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian*. Hlm, 135

yang akan dicari dalam suatu dokumentasi merupakan sumber penting yang menyangkut

## F. Teknik Analisis Data

Data-data kualitatif yang telah dikumpulkan oleh peneleliti dalam merupakan data yang dapat dianalisis dengan berbagai bentuk, karena memang dalam menganalisis data kualitatif sangatlah banyak. Salah satu bentuk analisis data yang digunakan yaitu *Conten Analysis*.<sup>75</sup> Dalam *Conten Analysis* menggunakan tiga (3) cara antara lain :<sup>76</sup>

### 1. Reduksi Data (*Reduction*)

Reduksi data merupakan penyajian data yang dihasilkan dari lapangan yaitu berupa hasil wawancara terhadap PPN Kota Malang serta masyarakat dikumpulkan dan diskripsikan dalam bentuk tulisan secara jelas dan terperinci. Setelah data hasil wawancara tersebut terkumpul. Maka, dianalisis dari awal dimulainya penelitian. Semua ini bertujuan agar data-data yang telah direduksi dapat memberikan gambaran yang lebih tajam tentang hasil pengamatan dan mempermudah peneliti untuk mencarinya jika sewaktu-waktu dibutuhkan.

### 2. Display data (*Display*)

---

<sup>75</sup> *Conten Analysis* sering digunakan dalam analisis- analisis verifikasi, cara kerjanya sama dengan metode analisis lainnya, *Conten Analysis* juga terkadang sering digunakan dalam penelitian kuantitatif. Penelitian ini memulai analisisnya dengan menggunakan lambang-lambang tertentu serta mengklasifikasikan data-data tersebut dengan kriteria tertentu. Baca Burhan Bugin, *Analisis Data Kualitatif*, ( Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2006),85. Baca juga Burhan Bugin (Ed.) *Metodologi Pnelitian Kualitatif*, ( Jakarta : PT. Raja Wali Persada, 2007), 230.

<sup>76</sup> Husaini Usman. Purnomo Setiady Akbar, *Metodologi Penelitian Sosial*, Cet ke-6 ( Jakarta : PT. Bumi Aksara, 2006), 86-87

Display data adalah upaya menyajikan data dalam bentuk matrik, grafik atau sebagainya. Hal ini dilakukan agar data yang dihasilkan dari wawancara terhadap PPN dan Masyarakat tersebut tidak bertumpuk yang dapat mempersulit peneliti untuk menganalisisnya, dengan adanya display data dapat mempermudah peneliti dalam menganalisis dan dapat menguasai serta memahami dari data yang telah dihasilkan.

### 3. Konklusi dan Verifikasi (*Conclusion And Verification*)

Tahap akhir dari pengolahan data di sini adalah tahap penyimpulan dari bahan-bahan penelitian yang diperoleh, dengan maksud agar mempermudah dalam menjabarkannya dalam bentuk penelitian. Hal ini juga bertujuan untuk menjawab apa yang menjadi latar belakang penelitian sekaligus menjawab rumusan masalah.

### G. Pengecekan Keabsahan Data

Untuk melakukan pengecekan keabsahan data, peneliti menggunakan dua (2) cara antara lain yaitu :<sup>77</sup>

#### a. Melalui Diskusi

Diskusi dengan berbagai kalangan yang ahli dibidang perkawinan, hukum serta Kepala KUA dan para praktisi lapangan yang terjun langsung dalam melaksanakan aqad nikah. Cara ini penulis lakukan untuk mengekspos dan menghasilkan wacana awal dan kesimpulan akhir. Diskusi ini juga bertujuan untuk menyingkapi kebenaran hasil dari penelitian serta mencari titik-titik kekeliruan dalam menginterpretasi masalah tersebut.

---

<sup>77</sup> Burhan Bugin. *Penelitian Kualitatif*, hlm .256

b. Ketekunan Pengamatan

Untuk memperoleh drajat hasil penelitian yang baik, ketekunan pengamatan peneliti sangat penting dalam menjamin keabsahan dari penelitiannya. Pengamatan yang dilakukan oleh peneliti dalam penelitian ini yaitu berupa mengamati permasalahan yang berkembang terkait dengan pernikahan di Balai Nikah KUA yang akhir-akhir ini mulai meningkat kapasitasnya, hal ini juga tidak terlepas dari pengamatan terhadap kebijakan pemerintah dalam mengatasi masalah tersebut.



## **BAB IV**

### **PAPARAN DATA**

#### **A. Deskripsi Tentang Kantor Urusan Agama Kecamatan Klojen**

##### **1. Tugas dan Fungsi Kantor Urusan Agama**

Tugas dan Fungsi Kantor Urusan Agama Kecamatan sangat strategis, karena langsung melakukan pelayanan kepada masyarakat seperti pencatatan perkawinan, keluarga sakinah, penyelenggaraan hari-hari besar keagamaan, sosialisasi hisab rukyat dan pembinaan hubungan baik dengan para ulama pemuka agama. Lebih lebih dalam menghadapi berbagai perubahan yang terjadi akibat reformasi, otonomi daerah dan globalisasi, maka Kantor Urusan Agama Kecamatan mengemban tugas yang lebih berat.

Untuk menjalankan tugas berat tersebut, Kantor Urusan Agama Kecamatan membutuhkan kinerja yang optimal yang didukung oleh sumber daya manusia yang mumpuni dari karyawan dan karyawan. Setiap karyawan-karyawan Kantor Urusan Agama harus melek teknologi tidak gagap dalam menghadapi kemajuan zaman. Era Global saat ini menuntut segala sesuatunya diselesaikan dengan cepat dan rapi. Komputerisasi arsip, data dan penulisan akta nikah merupakan tuntutan zaman yang tidak bisa dihindari lagi. Disamping itu, dukungan perencanaan yang baik dan strategis merupakan langkah awal dalam melakukan pengkokohan kinerja yang bertanggungjawab bagi terwujudnya visi dan misi Departemen Agama secara umum dan Kantor Urusan Agama Kecamatan secara khusus.

Pada dasarnya setiap kebijaksanaan operasional dalam menentukan keberhasilan program dan kegiatan satuan organisasi, dalam hal ini Kantor Urusan Agama Kecamatan, terlebih dahulu dibuat suatu landasan kebijakan yang akan ditempuh untuk menentukan tujuan apa yang akan dicapai, sasaran apa yang harus dilakukan, serta bagaimana merealisasikannya.

Untuk mencapai tujuan tersebut Kantor Urusan Agama Kecamatan Klojen Kota Malang membuat program kerja sebagai landasan kebijakan, dalam rangka merealisasikan tujuan yang tertuang dalam visi dan misi KUA Kecamatan Klojen. Dengan memperhatikan visi dan misi dan pelaksanaan program kerja yang telah ditetapkan untuk mencapai visi dan misi bisa dilihat tentang kegagalan atau keberhasilan satuan organisasi dalam hal ini Kantor Urusan Agama dimaksud.

## **2. Letak Geografis.**

KUA Kecamatan Klojen beralamat di jalan Pandeglang no. 14 Telpon (0341) 551 853. Kecamatan Klojen merupakan satu dari lima kecamatan yang ada di Wilayah Kota Malang, yang berbatasan dengan Kecamatan Lowokwaru di sebelah barat, Kecamatan Blimbing sebelah timur, dan Kecamatan Sukun sebelah Utara dan Timur. Kantor KUA Klojen berada pada titik kordinat  $-7^{\circ}57'32.73''$  LS dan  $112^{\circ}37'22.98''$  BT dengan ketinggian 467,19 m dari permukaan air laut .

## **3. Kondisi Sosiokultural**

Kecamatan Klojen berada pada titik sentral Kota Malang dihuni beragam etnis, dengan mata pencaharian yang beragam pula. Sedang KUA Klojen sendiri menempati area yang berada pada lingkungan pusat pendidikan. Oleh karena itu

wilayah kerja KUA Klojen memiliki penduduk musiman terbanyak yang belajar di universitas atau sekolah lanjutan yang berada di lingkungan kecamatan Klojen. Konsekwensi logis dari kondisi tersebut adalah terjadinya percampuran budaya di tengah-tengah masyarakat yang mungkin tidak terjadi di kecamatan lain di wilayah Kota Malang. Mau tidak mau setiap aparat pemerintahan terutama KUA harus pandai-pandai bersikap dalam melayani masyarakat dengan mengutamakan pelayanan prima.

#### 4. Luas Wilayah

luas wilayah dan perbandingan dengan kecamatan lain sebagaimana tabel berikut :

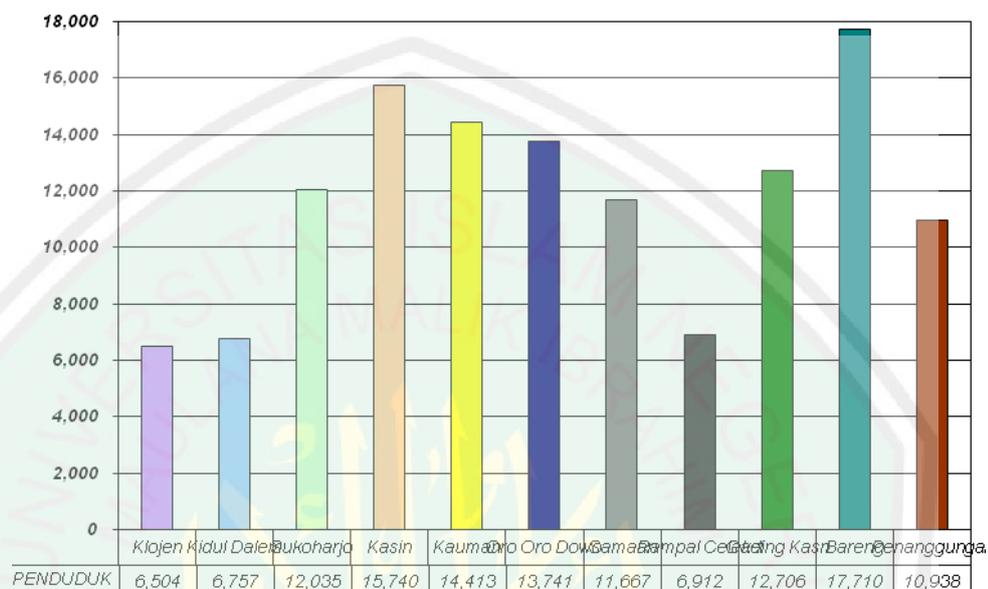
**Tabel. 2. Luas Wilayah Kecamatan Klojen Tahun 2016 dan perbandingannya dengan wilayah lain**

No.	Nama Kecamatan	Luas / Ha
1.	Kecamatan Klojen	909.783
2.	Kecamatan Blimbing	1.800.538
3.	Kecamatan Kedung Kandang	4.206. 957
4.	Kecamatan Lowokwaru	2.270. 546
5.	Kecamatan Sukun	2. 517. 809
	Jumlah	11. 705. 633

#### 5. Jumlah Penduduk Tahun 2017 :

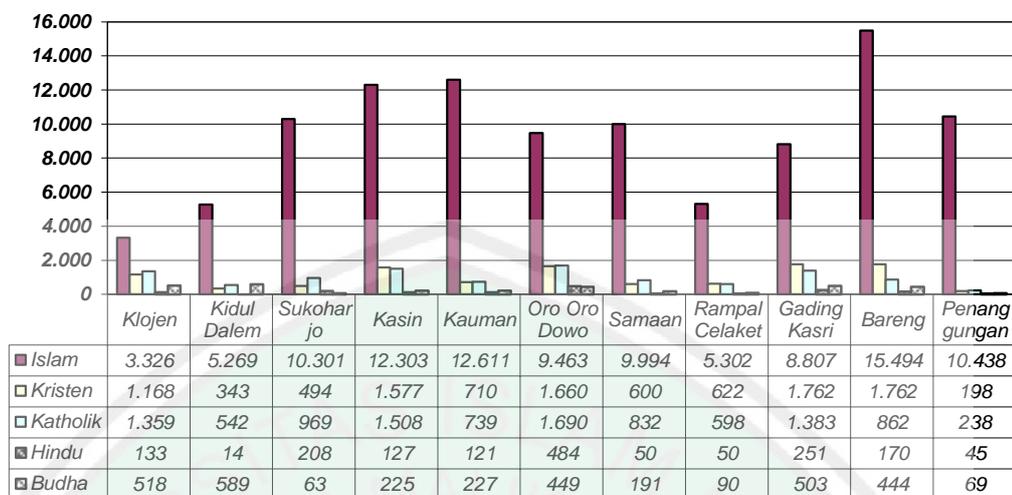
Jumlah penduduk per tahun 2017 : 129.178 orang dengan perincian berikut.

Tabel 3. Jumlah penduduk tahun 2017.



Tabel 4. Jumlah Penduduk menurut Pemeluk Agama tahun 2017 :

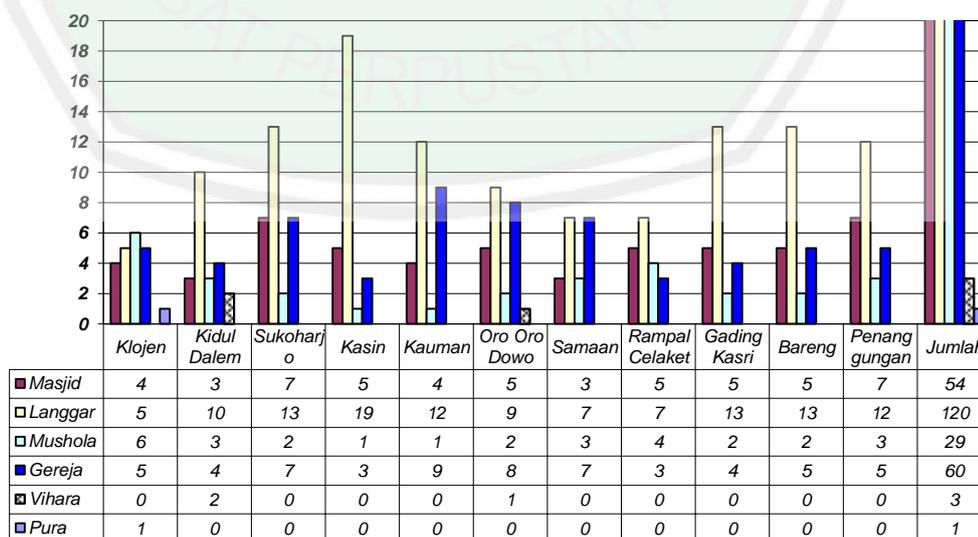
Jumlah Penduduk	Islam	Kristen	Katholik	Hindu	Budha
129.178	103.313	9.924	11.020	1.553	3.368



### 6. Jumlah Tempat Ibadah tahun 2017 :

Tabel 5. Jumlah Tempat Ibadah tahun 2017

Masjid	Langgar	Mushola	Gereja	Vihara	Pura
54	120	29	60	3	1



**7. Jumlah NR / tahun (Tahun 2011 s/d 2017) :**

**Tabel 6. Jumlah NR**

No	Kelurahan	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1.	Klojen	53	53	45	34	138	153	221
2.	Rampal Celaket	41	50	42	58	23	18	21
3.	Samaan	70	84	62	47	54	44	54
4.	Kidul Dalem	104	46	43	63	26	31	25
5.	Sukoharjo	81	88	56	89	45	26	46
6.	Kasin	57	83	98	53	61	74	60
7.	Kauman	99	74	71	55	44	43	43
8.	Oro Oro Dowo	34	55	61	90	54	42	42
9.	Bareng	69	108	109	49	80	65	76
10.	Gading Kasri	110	60	51	75	45	49	34
11.	Penanggungan	63	70	77	67	57	54	53
	Jumlah	781	771	715	680	627	599	675

**8. Jumlah N pada tahun 2018**

**Tabel 7. Jumlah N tahun 2018**

No.	Kelurahan	Januari	Pebruari	Maret
1.	Klojen	5	4	20

2.	Rampal Celaket	7	2	2
3.	Samaan	9	4	10
4.	Kidul Dalem	5	5	2
5.	Sukoharjo	7	3	3
6.	Kasin	8	6	12
7.	Kauman	5	4	8
8.	Oro Oro Dowo	7	5	5
9.	Bareng	10	4	14
10.	Gading Kasri	6	3	2
11.	Penanggungan	8	5	4
	Jumlah	76	45	82

### 9. Kondisi KUA Kecamatan Klojen

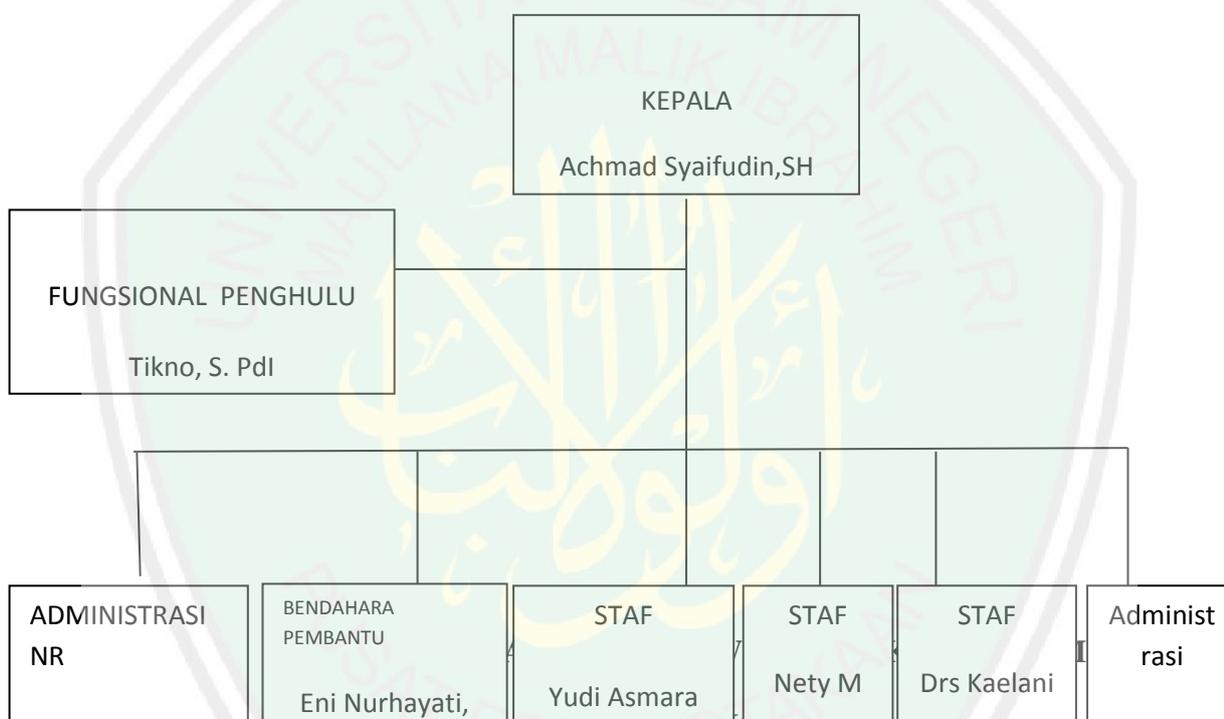
Gedung KUA Kecamatan Klojen terletak dijalan Pandeglang No. 14 Malang, berada di Kelurahan Penanggungan yang berdekatan dengan kampus UNIBRAW, UM, Madrasah Terpadu (MIN Malang I, MTs Negeri Malang I, MAN Malang 3, Hypermarket MATOS, Makam Pahlawan Untung Suropati.

Gedung KUA Klojen dibangun diatas tanah milik BKM Kota Malang seluas 300 m<sup>2</sup> dengan luas bangunan 90 m<sup>2</sup>. Dana pembangunan gedung dari proyek Balai Nikah Departemen Agama RI tahun anggaran 1972 / 1973 dengan anggaran Rp. 3.565.825,- diresmikan pemakaiannya pada tanggal 1 Januari 1973. Pada tahun 1976 diadakan perluasan dengan menambah ruang kepala dan ruang arsip dengan biaya swadaya senilai Rp. 815. 825,- dan pemakaiannya diresmikan tanggal 3 Januari 1977

dan pada tahun 2006 diadakan rehab karena banyak kerusakan-kerusakan dengan dana perawatan kantor senilai Rp. 10.000.000 dan selesai pada bulan Desember 2006.

Dalam tahap rencana, KUA Klojen berusaha menambah bangunan untuk arsip dan data demi perbaikan pelayanan kepada masyarakat dan menjaga validitas data negara yang dibebankan pada KUA Kec. Klojen.

**Skema 2. Struktur KUA Kecamatan Klojen Kota Malang**



N A M A	TEMPAT TANGGAL. LAHIR	N I P	PANGKAT/ JABATAN
<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>10</b>

Ahmad Sayifudin	Malang,30-07-1964	196407301992031002	Penata TK I III/d
Tikno, S.Sy	Malang, 17-03-1967	196703172006041001	Penata Muda III/a
Eni Nurhayati, A. Ma	Malang,08-01-1965	196501081989031002	Penata Muda Tk.I III/b
Yudi Asmara, SH	Lmgan,,01-11-1968	196811011989031001	Penata TK I III/d
Amhariyah TH, S.PdI	Malang, 05-12-1960	196012051992032001	Penata TK I III/d
Drs. Choirul Anwar	Kediri, 02-07-1964	196407022014111001	Penata Muda III/a
Drs. Kaelani	Bnyw,15-07-1961	196100715201411001	Penata Muda III/a
Neti Murniastuti	Prgsw,08-08-1972	197208082014112002	Pengatur Muda

			II/a
--	--	--	------

## 6. Visi dan Misi

Adapun Visi KUA Klojen adalah terwujudnya masyarakat kecamatan Klojen yang agamis, sadar hukum, beretika dan berbudaya yang dilandasi dengan Akhlaqul Karimah, baik dalam hubungan intern dan antar umat beragama. Sedangkan misinya adalah meningkatkan upaya pemahaman dan pengamalan norma-norma agama dan norma-norma hukum masyarakat secara benar melalui kegiatan dakwah, penyuluhan dan pengembangan keluarga sakinah dengan melibatkan lembaga-lembaga sosial keagamaan dalam rangka memperkokoh kerukunan intern dan antar umat beragama.

Adapun tujuan KUA Klojen Adalah :

- 1) Meningkatkan hubungan koordinatif secara harmonis antara pegawai KUA Kecamatan Klojen
- 2) Meningkatkan skil individu dalam pelayanan NR, Zawa Ibsos, dan administrasi perkantoran.
- 3) Meningkatkan hubungan yang harmonis secara dinamis dengan instansi terkait, ormas-ormas dan lembaga-lembaga keagamaan yang ada di kecamatan Klojen.
- 4) Meningkatkan perbaikan dan pengadaan sarana-prasarana menuju pelayanan prima.
- 5) Memperbaiki pelayanan kehidupan umat beragama serta memantapkan kualitas pemahaman, penghayatan dan pengamalan ajaran agama.
- 6) Terwujudnya masyarakat kec. Klojen yang agamis dinamis maju dan toleran bersama-sam dalam membangun.

Dan Sasarannya adalah a. Terciptanya produktifitas kerja, kedisiplinan dan profesionalisme pegawai sebagai pelaksanaan pelayanan publik. b. Terwujudnya spesialisasi skill individu pegawai pada tugasnya. c. Terjalinnnya hubungan dan kerjasama yang sinergis secara baik dengan instansi terkait, ormas-ormas dan lembaga-lembaga keagamaan sehingga terjadi sinkronisasi program. d. Terpenuhinya sarana-prasarana yang memadai dengan manajemen yang baik guna memberi pelayanan prima yang berbasis teknologi bagi masyarakat. e. Terciptanya pelayanan prima pada umat beragama sehingga bisa meningkatkan kualitas pemahaman, penghayatan dan pengamalan ajaran agama.

Usaha-Usaha dalam Mencapai Tujuan Dan Sasaran : Untuk merealisasikan tujuan yang diinginkan dan sasaran yang ingin dicapai Kantor Urusan Agama Kecamatan Klojen, membuat program dan kegiatan dengan melakukan Program Kerja Kua Kecamatan Klojen ; 1. Pembinaan Staf 2. Pembinaan Pembantu Penghulu. 3. Pembinaan P2A (Pembinaan Pengamalan Agama) 4. Pembinaan BP.4 (Badan Penasehatan, Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan). Selain itu adalah Pelayanan; Pelayanan Nikah / Rujuk, Pendaftaran Nikah / Rujuk, Pemeriksaan Catin dan Wali Nikah, Penasihatan Catin (SUSCATIN) secara periodik : secara massal 4 x dalam 1 tahun insidentil harian. Pelaksanaan Akad Nikah, Pencatatan Register Nikah, Pencatatan Talak dan Cerai Gugat, pelayanan dan Pembinaan Zakat Wakaf, Hisab Rukyat, Dokumentasi dan Statistik, Dokumentasi, Statistik. Kemudian melakukan Koordinasi Lintas Sektoral dan Vertikal.

Dalam setiap kinerja di KUA Klojen berbasiskan pembinaan dan pelayanan yang tidak menyimpang dari aturan yang berlaku. Masing-masing pihak baik yang dilayani atau pihak yang melayani mendapatkan kepuasan. Pelayanan masyarakat, tidak akan prima bila setiap pegawai KUA dan yang terkait didalamnya tidak mendapatkan pembinaan. Oleh karena itu dengan semangat kerja yang berorientasikan pelayanan masyarakat, KUA Klojen secara berkesinambungan melaksanakan pembinaan pada staf KUA, Pembantu Penghulu, atau masyarakat agar setiap orang yang memiliki urusan dengan KUA merasa terpuaskan. Disamping itu setiap pembinaan di KUA, diorientasikan pada :

1. Staf KUA, Pembantu Penghulu bisa atau dapat mengikuti arahan yang telah disampaikan oleh pimpinan sesuai dengan aturan yang berlaku.
2. Staf, Pembantu Penghulu yang mengikuti pelatihan atau orientasi dapat melaksanakan hasilnya dengan baik dan bisa mengembangkan dan menularkan pada yang lain.
3. Masyarakat memiliki kesadaran tinggi untuk berbuat kebaikan dan mencegah kemungkaran di wilayahnya masing-masing.
4. Calon pengantin (Catin) dan pasutri diharapkan hidup aman, tenteram tidak terjadi percekocokan, pertengkaran dalam rumah tangga, punya penghasilan yang mencukupi, taat pada perintah agama, keluarganya bahagia dan lain-lain.

5. Meminimalisir angka kejahatan dan perceraian di wilayah kerja KUA Klojen.

Dalam pelayanan pada masyarakat KUA Klojen berusaha menjalankan kebijakan yang seirama dengan keinginan dan kepuasan masyarakat yang dilayani terutama hal pelayanan nikah dan rujuk dengan selalu berpijak pada dengan aturan perundangan yang berlaku dan asas pelayanan prima. KUA Klojen berusaha memberikan pelayanan prima (*Excellent service*) dengan menggunakan Standar waktu seminimal mungkin dalam setiap proses pelayanan kepada masyarakat sebagaimana tabel berikut :

Tabel 9. Proses pelayanan Masyarakat

NO	JENIS KEGIATAN	SATUAN UKURAN	STANDAR T / TARGET	KONDISI SEKARAN	KONDISI YANG DIINGINKAN
1	proses pernikahan				
	a. Pendaftaran nikah	Menit	5	5	5
	b. Pemeriksaan Catin dan Wali nikah	Menit	15	15	15

	c. penulisan Buku nikah	Menit	15	15	15
	d. akad nikah	Menit	30 / 1	30 / 1	30 / 1
2	Legalisir buku nikah	Menit	31 / 1	15 / 1	31 / 1
3	rekomendasi nikah	Menit	15	15	15
4	Keterangan Belum nikah	Menit	30	15 / 1	30
5	Duplikat Akta nikah	Jam	1	30	1
6	Suscatin	Menit	30	30	30
7	Konsultasi Rumah tangga	Jam	1 / 1	45	45
8	Pembuatan AIW	Bulan / th	1 / 1	sesuai kondisi	sesuai kondisi
9	Informasi				
	a. Biaya Nikah	Menit	5	1- 2 menit	1 - 2 menit

	b. percerian	Menit	5	5	5
	c. InfoWakaf	Menit	10	10	10

Demikian juga pembinaan zawa dan pelaksanaan hisab ruyat kepada masyarakat. Di bidang Dokumentasi dan Statistik KUA Klojen berusaha mewujudkan bangunan kantor yang representatif dengan mengoptimalkan bidang tanah yang tersisa. Mewujudkan ruangan khusus untuk pengarsipan data yang ada, ruangan BP.4 yang bersih dan bagus, balai nikah yang bersih, rapi dan indah. Secara berkala KUA Klojen berusaha selalu mengupdate data yang diperlukan masyarakat luas, sehingga info KUA yang diperlukan masyarakat tidak ketinggalan zaman. Dengan perbaikan ruangan-ruangan, rekonstruksi peruntukan ruang akan menciptakan calon pengantin, wali nikah, saksi-saksi serta pendamping pengantin yang menikah di balai nikah merasa nyaman. Ruangan staf juga bersih, bagus dengan meja kursi dan mebeler alat perkantoran yang lengkap. Ada musholla dengan tempat wudhu, toilet yang bersih dan nyaman serta asri akan menciptakan suasana kerja yang lebih kondusif.

## **B. Pandangan KUA Kecamatan Klojen tentang PP No 19 Tahun 2015**

### **dalam pelaksanaan akad nikah dalam prespektif efektifitas hukum.**

#### **1. Pandangan tentang PP No 19 Tahun 2015 dalam pelaksanaan akad nikah di Kantor KUA Klojen.**

Penulis melakukan wawancara dengan beberapa informan kunci tentang pandangan KUA Kecamatan Klojen tentang PP No 19 Tahun 2015 dalam

pelaksanaan akad nikah di balai kantor KUA Klojen dalam prespektif efektifitas hukum. Misnadi selaku mudin kelurahan klojen kec klojen mengatakan bahwa dalam pelaksanaan akad nikah yang dilaksanakan di Balai KUA Klojen, masyarakat (yang melakukan akad nikah) tidak dikenakan biaya sama sekali. Namun jika akad dilaksanakan di luar kantor KUA, maka masyarakat (yang melakukan akad nikah) dikenakan biaya Rp. 600.000,- (enam ratus ribu rupiah). Teknik pembayaran pernikahan di luar kantor KUA dilakukan dengan pembayaran melalui Bank, Namun menurut Misnadi ada sebagian masyarakat masih meminta pertolongan Mudin untuk proses mulai dari pembayaran hingga administrasi lainnya. Ini yang menurut Misnadi masih terjadi tambahan biaya transport untuk mengurus administrasi akad nikah di dalam dan di luar KUA tersebut. Menyuruh Mudin untuk mengurus segala administrasi akad nikah di luar kantor KUA dilakukan masyarakat karena beberapa sebab; *pertama*, karena *emergency* (hamil), menggunakan wali hakim, pernikahan kedua, dan kebanyakan dari mereka yang tidak mampu jika harus membayar 600.000,- biaya admnistrasi akad nikah di luar KUA. Berikut ini hasil wawancara penulis dengan saudara Misnadi :

...Tidak dikenakan biaya dalam pernikahan di KUA. Kalau di luar KUA dikenakan 600.000 pembayaran melalui Bank, ada juga yang dibayarkan ke penghulu. sudah dilakukan sosialisasi tentang biaya nikah. Pelaksanakan pernikahan, masyarakat memberi kuasa kepada pak Mudin, tidak ada biaya tambahan untuk itu, kadang masyarakat memberi ongkos transport, baik yang akan menikah di kantor KUA dan di luar Kantor KAU. Bagus pelaksanaan peraturan ini, tidak perlu ditambah dan dikurangi. Nikah di kantor mestinya masih perlu bayar minimal 200, cukup handal aknum KUA, sudah cukup orangnnya, fasilitas cukup, komputer cukup, masyarakat mematuhi, budaya masyarakat masih memberi ke mudin, tidak ada pungutan liar, yang menikah di kua

mayoritas orang miskin, ada kecelakaan (hamil), wali hakim, sepuh-sepuh, fasilitas kua bagus.<sup>78</sup>

Senada dengan yang diungkap Misnadi, Informan lainnya Mudin Kelurahan Samaan saudara Nursalin. Bahwa aturan pemerintah yang tercantum dalam No 19 Tahun 2015 tentang pelaksanaan akad nikah telah sesuai dengan kenyataan di lapangan. Namun menurut Nursalin, Masih terjadi pembayaran tambahan dari Masyarakat, namun, ditegaskan oleh Nursalin, bahwa ini hanya bentuk terimakasih dalam bentuk ganti uang transport yang diberikan masyarakat, umumnya yang ingin melaksanakan akad nikah di luar kantor KUA masih memberikan uang tambahan berupa transport kepada petugas. Ini dilakukan karena masyarakat merasa iba kepada petugas.

...Masih ada masyarakat yang memberi tambahan ke Mudin saat pelaksanaan. Nikah di KUA 0 rupiah kalau ngurus sendiri, klo menyuruh mudin administrasinya mudin diberi transport. Ini yang tidak kami hindarkan. Masyarakat "memaksa" untuk menerima pemberian uangnya karena telah kami bantu mengurus administrasinya. Fasilitas KUA komputer sering error, SDM kurang dua, susah menghapus tradisi masyarakat memberi Mudin karena sudah dilayani dgn baik. Nikah di KUA karena tdk mampu, mereka ngurus sendiri, emergency, gengsi punya kebanggaan sendiri nikah di KUA. Sarana nikah cukup bagus.<sup>79</sup>

Masalah pemberian uang pengganti transport yang sulit dihindari oleh petugas KUA, Karena masyarakat ingin berterimakasih, karena sudah dibantu dibantu administrasinya. Dalam hal ini penulis mengkonfirmasi informan dari Masyarakat. H. Arifin, RT 10 sukoharjo. Arifin mengaku baru mengetahui jika nikah di KUA itu gratis. Sebab menurut Arifin, dalam hal administrasi masyarakat lebih banyak menyuruh Mudin. Bahkan Arifin mengaku baru mengetahui PP No 19 Tahun 2015 dalam pelaksanaan akad nikah di balai KUA

<sup>78</sup> Misnadi, Wawancara (Malang, 5 Maret 2018).

<sup>79</sup> Nursalin, Wawancara (Malang, 5 Maret 2018).

itu tidak dipungut biaya apapun. Namun Masyarakat masih memberikan tips/ganti transport. Menurutnya ini adalah budaya atau tradisi yang sudah turun temurun. Berikut adalah hasil wawancara dengan Arifin :

Baru tahu klo nikah di KUA gratis, masyarakat lebih banyak menyuruh Mudin, karena iba dan menghormati pak Mudin, kita ikhlas, pak mudin hanya minta 600 plus 50 untuk beli bensin, KUA menyuruh msyaraat mengurus sendiri sehingga tidak ada pungli. Nikah di luar 600 itu agak mahal.<sup>80</sup>

Masalah Uang yang diberikan kepada petugas KUA dalam pernikahan di Balai KUA atau di luar KUA, Jailani selaku Mudin kelurahan Sukoharjo memberikan penegasan pembenaran dalam kasus ini. Jailani mengatakan bahwa uang yang diberikan kepada petugas KUA tidak bertentangan dengan hukum. Sebab itu di luar pembayaran. Masyarakat di Klojen banyak yang sibuk sehingga memberikan kuasa kepada Mudin untuk mengurus segala keperluan administrasi dan memberikan upah secara sukarela/tidak diminta dan atas kemauan sendiri masyarakat. Maka pemberian uang lelah ini menurutnya tidak bertentangan dengan hukum. Berikut hasil wawancara dengan Jailani :

...nikah di KUA tidak dikenai, diluar KUA di kenai Rp. 600.000 Tidak ada biaya transport dalam KUA, di luar juga tidak ada. Miskin dapat nikah di luar kantor KUA asal ada surat dari kelurahan, itu juga ada keringanan. pendaftaran ada yang datang ke saya ada yang langsung. Surat kuasa bermatrai 6000. Ada yang ngasik sukarela, saya mentaati. PP No 19 Tahun 2015 dalam pelaksanaan akad nikah sudah bagus aturan ini, dan petugas cukup handal di KUA, kinerja bagus, sarana sudah menunjang, masyarakat patuh peraturan ini, masyarakat sibuk, gk mau ribet maka nyuruh saya, nikah di KUA karena tidk mampu, karena banyak yang hamil duluan, tidak bertentangan budaya ini, matursuwun

<sup>80</sup> Arifin, wawancara (Malang, 5 Maret 2018).

Semua informan di atas bersikap afirmatif dan setuju dengan PP No 19 Tahun 2015 dalam pelaksanaan akad nikah dengan biaya 0 rupiah jika dilaksanakan di dalam kantor KUA. Namun informan lainnya seperti Saifuddin, KUA klojen. Menurut Saifuddin tentang biaya nikah seharusnya pemerintah memberikan porsi yang berimbang antara biaya nikah di luar dan di dalam. Semestinya Rp. 600.000 dikurangi sehingga tidak memberatkan masyarakat. Dan sebaliknya pernikahan di dalam kantor KUA juga dikenakan biaya ala kadarnya. Dan menurutnya pemberian berkat tidak bertentangan dengan hukum. Ini adalah budaya timur. Berikut ini adalah wawancara dengan Saifuddin :

Saya mengetahui PP No 19 Tahun 2015 dalam pelaksanaan akad nikah, sama dengan yang di atas. Pernikahan di lingkungan Klojen lebih banyak di luar 65% di luar. PP No 19 Tahun 2015 dalam pelaksanaan akad nikah kurang sistematis, biaya itu di KUA juga ada, di luar dikurangi. Seperti di luar 400 di dalam 200. Pelayanan capil mestinya gratis. Petugas cukup handal. Penghulu sudah bagus, pegawainya sudah cukup, sarana kurang transportasi kendaraan, masyarakat mematuhi, UU tidak bertentangan, kalau ngasik berkat itu bukan bertentangan budaya timur kearifan lokal.<sup>81</sup>

**2. Pandangan Masyarakat tentang PP No 19 Tahun 2015 dalam pelaksanaan akad nikah di KUA Kecamatan Klojen tentang PP No 19 Tahun 2015 dalam prespektif efektifitas hukum.**

Pengakuan Feriyanto dan ibu Maria Ulfa, tentang informasi 0 rupiah jika menikah di KUA bahwa mereka baru mengetahuinya ketika saat akan mendaftar di KUA Klojen Berikut ini respon Febrianto dan ibu Maria Ulfa saat penulis tanyakan tentang informasi tersebut :

<sup>81</sup> Saifuddin, wawancara (7 Maret 2018).

Saya tidak tahu tentang biaya 0 rupiah di KUA, saya sibuk saya minta tolong pak Mudin saya ngasi 200.000. saya tidak mendapatkan sosialisasi. Tapi saya mengakui bahwa teknis pendaftaran sudah bagus, tinggal datang ke Pak Mudin. Hanya memberikan surat kuasa ke Pak Mudin. Saya mentaati aturan ini. Penghulu cukup bagus, fasilitas memadai, sebagai ucapan terimakasih saya ngasih berkat.<sup>82</sup>

Pernyataan Febrianto dan Maria Ulfa perihal pelayanan KUA Klojen diakuinya bagus dan mereka mentaati peraturan ini. Mereka memberikan uang sebesar 200.000 sebagai pengganti transport karena telah membantunya menyelesaikan administrasi pernikahan mereka. Mereka juga mengakui jika fasilitas KUA masih dalam keadaan baik dan pemberian berkat hanya sebagai ucapan terimakasih kepada Pak Mudin.

Tentang ketidak tahuan masyarakat perihal 0 rupiah jika melakukan akad nikah di kantor KUA juga diakui oleh Hartini, Dia mengaku baru mengetahuinya saat datang ke KUA. Berikut ini adalah hasil wawancara penulis :

Saya tidak tahu tentang tentang biaya nikah 0 rupiah di KUA. Tapi saya membayar di KUA ke Mudin sebesar 300.000. Uang itu saya berikan karena mungkin akan digunakan untuk keperluan administrasi saya. Saya menikah di KUA karena tidak mau rame-rame. Saya taat aturan. Sementara layanan petugasnya bagus. Uang itu saya berikan karena sudah menjadi bagian dari budaya ucapan terimakasih.<sup>83</sup>

Hartini mengakui bahwa pemberian tambahan uang itu diberikannya kepada Mudin dengan suka rela. Tidak ada paksaan dari Mudin atau aknum KUA lainnya. Menurutnya ini merupakan ucapan terimakasih atas kerja dan pelayanan yang baik dari KUA. Hal serupa juga diakui oleh Siti Munawwarah, Ia memberikan uang 200.000 untuk biaya wira-wiri Pak Mudin.

<sup>82</sup> Febrianto dan Maria Ulfa, wawancara (8 Maret 2018).

<sup>83</sup> Hartini, wawancara (8 Maret 2018)

Saya sudah tahu tentang biaya. 600.000 jika menikah di luar KUA. Namun saya masih memberikan Mudin 200.000, saya berikan untuk biaya wira wiri pak Mudin. Karena Pelayanannya tidak mengecewakan, fasilitas cukup. Menurut saya itu tidak melanggar hukum karena ya itu hanya uang capek saja. Apalagi saya ikhlas memberi Mudin.<sup>84</sup>

Masalah ketidak tahuan masyarakat tentang informasi nikah di KUA tidak kenai biaya juga dialami oleh Anisa, dia mengakui tidak mengetahui informasi tentang biaya 0 rupiah jika menikah di KUA. Walaupun begitu Anisa juga tidak menyesal jika dirinya telah memberikan uang tambahan kepada Mudin untuk sebagai ganti wiri-wiri :

Baru tahu klo nikah di KUA gratis, Saya menyuruh Mudin, karena iba dan menghormati pak Mudin, kita ikhlas, pak mudin hanya minta 600 plus 50 untuk beli bensin, KUA menyuruh msyaraat mengurus sendiri sehingga tidak ada pungli. Nikah di luar 600 itu agak mahal.<sup>85</sup>

Dari pengakuan beberapa informan dapatlah diketahui bahwa PP No 19 Tahun 2015 dalam pelaksanaan akad nikah di KUA Kecamatan Klojen tentang PP No 19 Tahun 2015 dalam prespektif efektifitas hukum masih mengalami kendala. Masyarakat masih memberikan uang tambahan/tips kepada iknum KUA yang telah membantu masyarakat dalam hal pengurusan administrasi dan keperluan lainnya. Ini diakui mayoritas informan jika mereka tidak dapat melakukan atau mengurus administrasasi sendiri karena sibuk bekerja dan bebera lainnya beralasan lebih enak memberikan surat kuasa kepada Pak Mudin dan memintanya mengurus segala administrasi pelaksanaan akad nikah di KUA.

<sup>84</sup> Siti Munawwaroh, Wawancara (8 Maret 2018).

<sup>85</sup> Anisa, wawancara (Malang, 5 Maret 2018).

Tabel 10. Pemetaan

Pandangan KUA dan Masyarakat tentang PP No 19 Tahun 2015 dalam pelaksanaan akad nikah di KUA Kecamatan Klojen dalam prespektif efektifitas hukum.

No	EFEKTIFITAS HUKUM	HASIL PENELITIAN
1	Faktor Hukum	Bahwa PP No 19 Tahun 2015 dalam pelaksanaan akad nikah di KUA dan juga mereka sepakat dengan peraturan menikah di luar KUA dalam faktor hukum adalah baik.
2	Faktor penegak hukum, yaitu pihak pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.	Bahwa petugas KUA/Mudin telah melakukan pelayanan dengan baik.dan telah menjalankan peraturan dengan baik.
3	Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.	Bahwa sarana atau fasilitas telah mendukung penegakan hokum. Hanya beberapa yang masih mengeluh dengan lambannya fasilitas komputer KUA.
4	Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.	Masyrakat telah patuh terhadap aturan yang ada.
5	Faktor kebudayaan, yakni sebagai	Faktor budaya yang menjadi

	<p>hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia didalam pergaulan hidup.</p>	<p>masalah di dalam implementasi peraturan ini sehingga menikah di KUA masih terjadi pembayaran. Dan itu dianggap wajar oleh Masyarakat.</p>
--	--	--



## BAB V

### HASIL PENELITIAN

- A. Implementasi PP No 19 Tahun 2015 terhadap pelaksanaan akad nikah di Kantor Urusan Agama Kecamatan Klojen dalam prespektif efektifitas hukum.

Sebagaimana yang telah ditekankan penulis dalam teori Implementasi dalam penelitian ini akan mengarah kepada teori Edward dikatakan adalah sebuah upaya atau aktivitas setelah adanya peraturan atau kebijakan meliputi upaya mengelola input, dan menjadikan output yang baik melalui sebuah proses.<sup>86</sup>

Kemudian juga dengan mengutip pendapat Purwanto dan Sulistyastuti, yang mengatakan bahwa “implementasi intinya adalah kegiatan untuk mendistribusikan keluaran kebijakan (*to deliver policy output*) yang dilakukan oleh para implementor kepada kelompok sasaran (*target group*) sebagai upaya untuk mewujudkan kebijakan.<sup>87</sup>

Dari kedua teori tersebut penulis akan memulai kajian hasil penelitian ini dengan bersandar kepada teori implementasi tersebut. Yang pertama adalah input, dalam hal ini adalah masyarakat yang akan melakukan akad pernikahan, yang kedua adalah proses, bagaimana sebuah akad nikah berlangsung dan yang ketiga adalah out put bagaimana kemudian masyarakat dapat mendapatkan perlakuan yang baik dalam penerapan PP No 19 Tahun 2015 di KUA Kecamatan Klojen.

---

<sup>86</sup> Edward III, George C (edited), *Public Policy Implementing*, Jai Press Inc, London-England. Goggin, Malcolm L et al. 1990, hlm 1

<sup>87</sup> Purwanto dan Sulistyastuti, *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan*, Bumi Aksara Jakarta, 1991, hlm 21.

Input adalah masyarakat sebagai subjek yang melakukan akad nikah di KUA sebagai bentuk sasaran dari PP No 19 tahun 2015. Bentuk akad nikah adalah proses pelaksanaan PP tersebut, dan outputnya adalah hasil penilaian Implementor (petugas KUA) dan masyarakat mengenai PP tersebut di atas. Masyarakat yang melakukan akad nikah akan menilainya dari segi efektifitas hukum yang dalam penelitian ini menggunakan Teori efektivitas hukum menurut Soerjono Soekanto<sup>88</sup> yaitu bahwa efektif atau tidaknya suatu hukum ditentukan oleh lima faktor, yaitu :

1. Faktor hukum itu sendiri (Undang undang)
2. Faktor penegak hukum, yaitu pihak pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.
5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia didalam pergaulan hidup.

Kelima Faktor tersebut di atas akan mendialogkan dan mempersepsikan pendapat atau pandangan KUA dan Masyarakat tentang PP No 19 tahun 2015, bahwa peraturan ini akan disebut efektif jika kelima factor tersebut di atas dipenuhi. Dalam penelitian ini, setelah penulis mengumpulkan data dan telah dipaparkan, penulis menemukan temuan penelitian yang akan penulis bahas dalam analisis data.

Peraturan Pemerintah Nomor. 19 tahun 2015, merupakan perubahan dari Peraturan Pemerintah Nomor 48 tahun 2014, yang juga merupakan perubahan dari ketentuan pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 47 tahun 2004 yang berbunyi : ayat 1 “ kepada warga negara yang tidak mampu dapat dibebaskan dari kewajiban

---

<sup>88</sup> Soerjono Soekanto, Faktor faktor yang mempengaruhi penegakan hukum(Jakarta:PT. Raja Grafindo Persada, 2008), hlm. 8

pembayaran tarif biaya pencatatan nikah dan rujuk “. Adapun perubahan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 48 tahun 2014 ketentuan 1 pasal 6 tersebut, yaitu ;

1. Setiap warga negara yang melaksanakan nikah atau rujuk di Kantor Urusan Agama Kecamatan atau diluar Kantor Urusan Agama tidak dikenakan biaya pencatatan nikah atau rujuk.
2. Dalam hal nikah atau rujuk dilaksanakan diluar 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 diluar Kantor Urusan Agama Kecamatan sebagaimana dimaksud ayat (3) diatur dengan Peraturan Menteri Agama setelah berkoordinasi dengan Menteri Keuangan.

Ketentuan dalam Lampiran II mengenai Penerimaan dari Kantor Urusan Agama Kecamatan diubah sehingga berbunyi sebagai berikut : JENIS PENERIMAAN NEGARA BUKAN PAJAK SATUAN TARIF (Rp.) II. PENERIMAAN DARI KANTOR URUSAN AGAMA KECAMATAN per peristiwa nikah atau rujuk 600.000,00 Sedangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 19 tahun 2015 terhitung 30 hari setelah diundangkan pada tanggal 06 April 2015, maka Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2004 tentang Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Departemen Agama (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 149, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4455), sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2004 tentang Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Departemen Agama (Lembaran Negara

Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 139, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5545), dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Hal ini tercantum pada pasal 7. Perubahan tentang tarif biaya nikah dirubah dengan ketentuan pasal 5 ayat 1, 2, 3,dan 4 sebagai berikut :

1. Setiap warga Negara yang melaksanakan nikah atau rujuk di Kantor Urusan Agama Kecamatan atau di luar Kantor Urusan Agama Kecamatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (1) huruf b 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 sebagaimana ditetapkan dalam Lampiran Peraturan Pemerintah ini.
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) dikenakan tarif Rp 0,00 (nol rupiah).
4. Ketentuan 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 mendapat persetujuan Menteri Keuangan.

Beberapa temuan yang penulis temukan diantaranya adalah, *temuan pertama*, Hasil penelitian menunjukkan adanya distingsi pada ayat 1 dalam peraturan dengan budaya setempat. yaitu Setiap warga Negara yang melaksanakan nikah atau rujuk di Kantor Urusan Agama Kecamatan atau di luar Kantor Urusan Agama Kecamatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (1) huruf b tidak dikenakan biaya pencatatan nikah atau rujuk. Aturan ini dalam kajian wawancara dan observasi penulis masih terjadi pemberian secara sukarela berupa uang transport kepada petugas KUA, hal ini menurut KUA tidak akan terjadi kalau masyarakat tidak memberikan surat kuasa kepada Mudin setempat

atau petugas KUA dalam mengurus keperluan administrasinya dan lain-lain. Karena sebab itulah masyarakat merasa tidak etis jika tidak memberikan ongkos atau uang transport kepada petugas tersebut. Selain itu masyarakat juga melakukan pemerian kuasa dalam mengurus kebutuhannya, dikarenakan tidak mampu mengurusnya alias sibuk bekerja dan alasan lainnya, seperti alasan karena sudah biasa, atau budaya dan tradisi turun temurun.

Tradisi menurut Muhaimin merupakan sebuah persoalan yang lebih penting lagi adalah bagaimana tradisi tersebut terbentuk. Menurut Funk dan Wagnalls seperti yang dikutip oleh muhaimin tentang istilah tradisi dimaknai sebagai pengetahuan, doktrin, kebiasaan, praktek dan lain-lain yang dipahami sebagai pengetahuan yang telah diwariskan secara turun-temurun termasuk cara penyampaian doktrin dan praktek tersebut.<sup>89</sup> Maka tradisi pemberian uang kepada petugas KUA ini sudah merupakan doktrin yang relatif sulit mengubahnya. Menurut penulis hanya kesadaran masyarakatlah yang dapat mengubah tradisi ini. Artinya masyarakat harus meninggalkan segala kesibukannya dan mau mengurus keperluan administrasinya sendiri. Dengan begini menurut penulis tidak akan lagi mandat atau pemberian surat kuasa kepada Mudin atau Petugas KUA dan akan menghapus budaya pemberian uang ini dengan alasan budaya.

*Temuan kedua,* Ketidaktahuan masyarakat tentang PP NO 19 tahun 2015 ini mengindikasikan kurang masifnya sistem informasi yang dimiliki oleh KUA. Setidaknya informasi atau isi dari PP no 19 tahun 2015 ayat 3 yang berbunyi “Terhadap warga Negara yang tidak mampu secara ekonomi dan/atau korban

---

<sup>89</sup> Muhaimin AG, *Islam Dalam Bingkai Budaya Lokal: Potret Dari Cirebon*, Terj. Suganda (Ciputat: PT. Logos wacanailmu, 2001), 11.

bencana yang melaksanakan nikah atau rujuk di luar Kantor Urusan Agama Kecamatan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dikenakan tarif Rp 0,00 (nol rupiah).” Dan ayat 5 yang berbunyi “Ketentuan 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 mendapat persetujuan Menteri Keuangan.” Ini sampai kepada Masyarakat. Sehingga masyarakat yang benar-benar tidak mampu dapat memanfaatkan peraturan ini.

Ketidak tahuan masyarakat tentang PP ini juga, jika dikaji dari aspek afektifitas hukum juga akan mengganggu dan tidak memenuhi aspek hukum, bagaimana sebuah hukum harus diketahui oleh masyarakat. Sehingga hak masyarakat untuk mendapatkan pelayanan yang baik juga akan terpenuhi dengan baik. Dalam perpektif efektifitas hukum, temuan yang kedua ini memberikan kajian yang perlu ditingkatkan menjadi sebuah saran dan rekomendasi kepada KUA dan pemerintah sehingga hukum ini benar-benar efektif.

Masalah ketidak tahuan masyarakat tentang peraturan ini, Haryono Sukanto (dalam Nurul huda) pernah melakukan sebuah penelitian tentang faktor-faktor yang berpengaruh terhadap terjadinya kecelakaan lalu lintas dapat dikategorikan sebagai faktor manusia (pengemudi), faktor kendaraan, faktor jalan dan faktor lingkungan. Hasil penelitian memperlihatkan bahwa faktor pengemudi merupakan faktor penyebab kecelakaan yang paling besar pengaruhnya, yang

antara lain disebabkan kurangnya pemahaman para pengemudi terhadap ketentuan dan persyaratan mengemudi.<sup>90</sup>

Haryono memang memontret pelanggaran hukum pengemudi, namun Haryono memberikan catatan akhir bahwa penyebab terjadinya kecelakaan di jalan, karena factor pengemudi sendiri, faktor sarana (jalan), faktor lingkungan. Namun juga Faktor pemahaman dan pengetahuan pengemudi terhadap syarat-syarat yang harus dipenuhi seorang pengemudi. Maka dalam kontek Peraturan pernikahan yang tertuang dalam PP no 19 tahun 2015 ini juga mengindikasikan betapa sosialisasi itu sangat penting untuk memberikan pengetahuan dan pemahaman kepada masyarakat tentang bagaimana aturan harus dijalankan dan dipatuhi oleh masyarakat dan juga oleh petugas KUA sendiri.

*Temuan ketiga*, dalam teori implementasi masyarakat menjadi subjek atau input dari sebuah proses yang kemudian menghasilkan output. Penelitian ini menemukan sebuah fenomena dan alasan kenapa masyarakat memilih untuk menikah di KUA. Alasan yang paling dominan adalah karena *emergency* atau hamil duluan, sehingga menikah di KUA menjadi alternatif. Ketika KUA menjadi alternatif, berarti sebenarnya masyarakat sebenarnya menginginkan pernikahannya juga disaksikan oleh khalayak, kemudian dilakukan di Gedung atau di rumah yang disaksikan oleh orang banyak. Ini membuat paradok bahwa menikah di KUA sebenarnya merupakan sebuah pelarian. Meski juga banyak yang melakukannya karena tidak mampu untuk membayar uang administrasi. Meski demikian Menurut data yang didapatkan, jumlah yang menikah di luar

---

<sup>90</sup> Nurul Huda dan Loso, *Factors That Influence Of Motorcycle Drivers Noncompliance Lights Main Duties In Daylight* (UNIKAL, Fakultas hukum), 3.

KUA masih lebih banyak disbanding yang menikah di dalam KUA. Kasus nikah karena hamil duluan terjadi di daerah lain. Sebuah hasil penelitian Dedeh Nursholihah (2016) adalah pandangan hukum PPN KUA Kecamatan Banguntapan terhadap nikah hamil adalah boleh dilaksanakan, yaitu dengan laki-laki yang menghamilinya. Landasan yang dipakai adalah KHI pasal 53 dan surat An-Nūr (24) ayat 3. Alasan yang dipakai ketika melihat pelaku nikah hamil adalah kemalahatan anak dan status nasab bagi anak yang ada dalam kandungan. Perkawinan dianggap menjadi solusi yang akan menyelamatkan aib keluarga juga nasab anak yang dikandung. Penyusun berpendapan bahwa pandangan PPN KUA Kecamatan Banguntapan terhadap nikah hamil sudah sesuai dengan hukum Islam dan aturan undang-undang yang berlaku.<sup>91</sup>

Penulis ingin memberikan persepsi bagaimana kemudian menikah di KUA tidak menjadi sebuah alternatif di dalam proses akad nikah masyarakat karena ingin menyembunyikan rasa malu sebab hamil duluan (*emergency*) dalam penelitian Wiwiyanti (2016) menegaskan beberapa factor kenapa terjadi hamil di luar nikah salah satunya adalah rendahnya pemahaman terhadap agama dan pergaulan bebas. Ini yang dewasa ini mewabah di tengah masyarakat kita khususnya para pelajar dan mahasiswa. Maka Pendidikan dan pemahaman agama sejatinya diajarkan kepada pemuda-pemudi kita sehingga tidak jatuh di jurang kemaksiatan dan menambah degradasi moral bangsa.

#### B. Pandanagan Masyarakat terhadap Implementasi PP No 19 Tahun 2015 prespektif efektifitas hukum ?

<sup>91</sup> Dedeh Nursholihah, *problematika nikah hamil di kantor urusan agama kecamatan banguntapan analisis terhadap pertimbangan hukum petugas pencatat nikah (ppn) kantor urusan agama kecamatan banguntapan*, (Skripsi, UINSUKA, 2016), 1

Teori efektivitas hukum yang akan menjadi pisau analisis dalam penelitian ini adalah teori Soerjono Soekanto<sup>92</sup> menurutnya bahwa efektif atau tidaknya suatu hukum ditentukan oleh lima faktor, yaitu : Faktor hukum itu sendiri (Undang undang), Faktor penegak hukum, yaitu pihak pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia didalam pergaulan hidup. Kelima faktor ini harus saling berkaitan erat, karena esensi dari penegakan hukum juga merupakan toloukur dari efektifitas penegakan hukum.

#### 1. Temuan Faktor Hukum

Pada kategori pertama ini penulis akan melihat sejauh mana PP No 19 tahun 2015 ini memiliki efektifitas hukum. Sarjoeno menjelaskan bahwa ukuran efektifitas pada elemen pertama dapat menentukan berfungsinya hukum tertulis tersebut dengan baik atau tidak tergantung dari aturan hukum itu sendiri. Ukuran efektifitas pada elemen pertama itu adalah :

Peraturan yang ada mengenai bidang bidang kehidupan tertentu sudah cukup sistematis. Pada varian ini menunjukkan sistemaka hukum yang efektif dimana masyarakat dapat melakukan amar daripada perturan ini dengan baik. Sistematika hukum dapat juga dilihat dari tehnik dan tata cara pendaftaran nikah

---

<sup>92</sup> Soerjono Soekanto, Faktor faktor yang mempengaruhi penegakan hukum(Jakarta:PT. Raja Grafindo Persada, 2008), hlm. 8

yang sudah sistematis. Artinya masyarakat sudah setuju dengan system administrasi pernikahan yang ditetapkan dalam PP no 19 tahun 2015 itu.

Peraturan yang ada mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu sudah cukup sinkron, secara hirarki dan horizontal tidak ada pertentangan. Dalam konteks ini penulis akan mengambil sebuah simpulan bahwa peraturan ini masih terbentur dengan system kehidupan masyarakat, system itu penulis sebut dengan budaya dan tradisi masyarakat. Penelitian menunjukkan masih terjadi pembayaran di luar ketentuan yang termaktub dalam PP No 19 tahun 2015, baik pernikahan yang dilakukan di dalam kantor kUA maupun di luar KUA. Kemudian PP No 19 tahun 2015 ini Secara kualitatif dan kuantitatif peraturan yang mengatur bidang-bidang kehidupan tertentu sudah mencukupi. Dan penerbitan peraturan tertentu sudah sesuai dengan persyaratan yuridis yang ada.

## 2. Temuan tentang Penegak hukum (KUA)

Pada elemen kedua yang menentukan efektif atau tidaknya kinerja hukum tertulis adalah aparat penegak hukum, dalam hubungan ini di kehendaki adanya aparatur yang handal sehingga aparat tersebut dapat melakukan tugasnya dengan baik. Petugas KUA dalam pandangan Masyarakat Klojen relatif baik. Dalam konteks ini Masyarakat merasa puas dengan layanan yang diberikan oleh Mudin/penghulu dan petugas KUA lainnya. Pengakuan ini telah mengafirmasi profesionalitas KUA Klojen terutama dalam layanan yang baik kepada masyarakat.

## 3. Temuan pada Fasilitas dan Sarana prasarana

Pada elemen ketiga, tersedianya fasilitas yang berwujud sarana dan prasarana bagi aparat pelaksana dalam melakukan tugasnya. Sarana dan prasarana yang dimaksud adalah prasarana atau fasilitas yang digunakan sebagai alat untuk mencapai efektivitas hukum. Sehubungan dengan sarana dan prasarana ini Soerjono Soekanto<sup>93</sup> memprediksi patokan efektivitas elemen elemen tertentu dari prasarana, dimana prasarana tersebut secara jelas memang menjadi bagian yang memberikan kontribusi untuk kelancaran tugas tugas aparat di lokasi kerjanya. Elemen elemen tersebut akan dijelaskan oleh penulis sebagaimana berikut; Prasarana yang ada di lingkungan KUA telah terpelihara dengan baik, Prasarana yang belum ada perlu diadakan dengan memperhitungkan angka waktu pengadaan; ini terkait dengan pengadaan alat-alat kantor seperti computer/laptop dan lain yang menunjang layanan masyarakat yang perlu disempurnakan oleh KUA Klojen.

#### 4. Temuan tentang Kondisi Masyarakat

Kemudian ada beberapa elemen pengukur efektifitas yang bergantung pada kondisi masyarakat, yaitu: Faktor penyebab masyarakat tidak mematuhi aturan walaupun peraturan yang baik. Faktor ini lebih kepada pengaruh kurangnya sosialisasi KUA terhadap PP No 19 tahun 2015. Temuan ini perlu ditindak lanjuti sebagai bentuk rekomendasi penelitian ini.

Elemen elemen diatas memberikan pemahaman bahwa disiplin dan kepatuhan masyarakat tergantung dari motivasi yang secara internal muncul.

---

<sup>93</sup> Soerjono Soekanto, *Faktor faktor yang mempengaruhi penegakan hukum* (Jakarta:PT. Raja Grafindo Persada, 2008), hlm. 9

Internalisasi faktor ini ada pada tiap individu yang menjadi elemen terkecil dari komunitas sosial. Penyerapan masyarakat terhadap peraturan yang terdapat dalam peraturan ini harus juga didukung oleh sosialisasi yang massif dan dukungan sarana yang memadai. Yang tidak kalah pentingnya lagi dalam kajian ini adalah solusi dalam adanya tambahan bayaran kepada petugas KUA harus dihindari dengan upaya menyadarkan masyarakat untuk mengurus semua kebutuhan mereka sendiri baik dalam bentuk keperluan administrasi maupun yang lain.

#### 5. Temuan Faktor Budaya

Dalam temuan budaya di Masyarakat terhadap efektifitas hukum yang terdapat dalam PP No 19 tahun 2015 adalah budaya telah memberikan ruang tersendiri, karena budaya adalah produk komunal masyarakat yang telah disepakati. Jika pemberian tambahan tips itu disebut dengan budaya yang dilakukan masyarakat dengan sukarela setiap melakukan akad nikah mereka memberikan berkat (berupa makanan yang telah dibungkus) untuk dibawa pulang oleh Mudin/penghulu. Ini adalah budaya yang tidak bertentangan dengan hukum. Jadi Budaya ini merupakan bentuk kearifan lokal.

## **BAB VI**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

##### **1. Implementasi PP No 19 Tahun 2015 terhadap pelaksanaan akad nikah di Kantor Urusan Agama Kecamatan Klojen dalam efektifitas hukum.**

Dari beberapa temuan yang penulis temukan dan setelah melakukan analisis data maka penulis menyimpulkan diantaranya adalah, *pertama*, Hasil penelitian menunjukkan adanya distingsi pada ayat 1 dalam peraturan dengan budaya setempat. yaitu Setiap warga Negara yang melaksanakan nikah atau rujuk di Kantor Urusan Agama Kecamatan atau di luar Kantor Urusan Agama Kecamatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (1) huruf b tidak dikenakan biaya pencatatan nikah atau rujuk. Masih terjadi pemberian secara sukarela berupa uang transport kepada petugas KUA, hal ini menurut KUA tidak akan terjadi kalau masyarakat tidak melakukan hal-hal berikut :

1. Tidak memberikan surat kuasa kepada Mudin setempat atau petugas KUA dalam mengurus keperluan administrasinya. Karena sebab itulah masyarakat merasa tidak etis jika tidak memberikan ongkos atau uang transport kepada petugas tersebut.
2. Selain itu masyarakat juga melakukan pemberian kuasa dalam mengurus kebutuhannya, dikarenakan tidak mampu mengurusnya alias sibuk bekerja dan alasan lainnya, seperti alasan karena sudah biasa, atau budaya dan tradisi turun temurun.

*Kedua*, Ketidak tahuan masyarakat tentang PP NO 19 tahun 2015 ini mengindikasikan kurang masifnya system informasi yang dimiliki oleh KUA.

Ketidak tahuan masyarakat tentang PP ini juga, jika dikaji dari aspek efektifitas hukum juga akan mengganggu dan tidak memenuhi aspek hukum, bagaimana sebuah hukum harus diketahui oleh masyarakat. Sehingga hak masyarakat untuk mendapatkan pelayanan yang baik juga akan terpenuhi dengan baik. Dalam perpektif efektifitas hukum. Maka dalam kontek Peraturan pernikahan yang tertuang dalam PP no 19 tahun 2015 ini juga mengindikasikan betapa sosialisasi itu sangat penting untuk memberikan pengetahuan dan pemahaman kepada masyarakat tentang bagaimana aturan harus dijalankan dan dipatuhi oleh masyarakat dan juga oleh petugas KUA sendiri.

*Ketiga*, dalam teori implementasi masyarakat menjadi subjek atau input dari sebuah proses yang kemudian menghasilkan output. Penelitian ini menemukan sebuah fenomena dan alasan kenapa masyarakat memilih untuk menikah di KUA. Alasan yang paling dominan adalah karena *emergency* atau hamil duluan, sehingga menikah di KUA menjadi alternatif. Ketika KUA menjadi alternatif, berarti sebenarnya masyarakat sebenarnya menginginkan pernikahannya juga disaksikan oleh khalayak, kemudian dilakukan di Gedung atau di rumah yang disaksikan oleh orang banyak. Ini membuat paradok bahwa menikah di KUA sebenarnya merupakan sebuah pelarian. Meski juga banyak yang melakukannya karena tidak mampu untuk membayar uang administrasi.

## **2. Pandangan Masyarakat terhadap Implementasi PP No 19 Tahun 2015 prespektif efektifitas hukum?**

**Pertama** Peraturan yang ada mengenai bidang kehidupan tertentu sudah cukup sistematis. Pada varian ini menunjukkan sistemaka hukum yang

efektif dimana masyarakat dapat melakukan amar daripada perturan ini dengan baik. Sistematika hukum dapat juga dilihat dari tehnik dan tata cara pendaftaran nikah yang sudah sistematis. Artinya masyarakat sudah setuju dengan system administrasi pernikahan yang ditetapkan dalam PP no 19 tahun 2015 itu.

**Kedua** Penegak hukum (KUA) Pada elemen kedua yang menentukan efektif atau tidaknya kinerja hukum tertulis adalah aparat penegak hukum, dalam hubungan ini di kehendaki adanya aparatur yang handal sehingga aparat tersebut dapat melakukan tugasnya dengan baik. Petugas KUA dalam pandangan Masyarakat Klojen relatif baik. Dalam konteks ini Masyarakat merasa puas dengan layanan yang diberikan oleh Mudin/penghulu dan petugas KUA lainnya. Pengakuan ini telah mengafirmasi profesionalitas KUA Klojen terutama dalam layanan yang baik kepada masyarakat.

**Ketiga**, tersedianya fasilitas yang berwujud sarana dan prasarana bagi aparat pelaksana dalam melakukan tugasnya. Sarana dan prasarana yang dimaksud adalah prasarana atau fasilitas yang digunakan sebagai alat untuk mencapai efektivitas hukum. Prasarana yang ada di lingkungan KUA telah terpelihara dengan baik, Prasarana yang belum ada perlu diadakan dengan memperhitungkan angka waktu pengadaan; ini terkait dengan pengadaan alat-alat kantor seperti computer/laptop dan lain yang menunjang layanan masyarakat yang perlu disempurnakan oleh KUA Klojen.

**Keempat**, kondisi masyarakat: faktor penyebab masyarakat tidak mematuhi aturan walaupun peraturan yang baik. Faktor ini lebih kepada pengaruh kurangnya

sosialisasi KUA terhadap PP No 19 tahun 2015. Temuan ini perlu ditindak lanjuti sebagai bentuk rekomendasi penelitian ini.

**Kelima** budaya di Masyarakat telah memberikan ruang tersendiri, karena budaya adalah produk komunal masyarakat yang telah disepakati. Jika pemberian tambahan tips itu disebut dengan budaya yang dilakukan masyarakat dengan sukarela setiap melakukan akad nikah mereka memberikan berkat (berupa makanan yang telah dibungkus) untuk dibawa pulang oleh Mudin/penghulu. Ini adalah budaya yang tidak bertentangan dengan hukum. Jadi Budaya ini merupakan bentuk kearifan lokal.

### **B. Implikasi Teoritik**

Temuan penelitian ini menguatkan teori yang dikembangkan oleh Soerjono Soekanto yang menyebutkan lima faktor efektifitas hukum yaitu Faktor hukum itu sendiri (Undang undang), Faktor penegak hukum, yaitu pihak pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia didalam pergaulan hidup.

Namun dalam penelitian ini ketika faktor hukum dan faktor budaya dijadikan sebuah alat dalam menhanalisis sebuah implementasi PP No 19 Tahun 2015 ditemukan sebuah gejala distingtif dalam teori yang kemukakan Soerjono. Dimana temuan penelitian menunjukkan adanya deefektifitas hukum dalam konteks budaya masyarakat bagaimana masyarakat tidak dapat mematuhi aturan 0

rupiah biaya administrasi akad nikah di KUA. Faktor budaya memberi sesuatu (berupa tips atau pengganti transport/berkat) menjadi kebiasaan naturalistik yang terjadi secara turun temurun bahkan menjadi kearifan lokal.

Maka teori Soerjono dengan lima faktor sebuah hukum akan menjadi efektif menjadi kuat dengan temuan penelitian ini, dan mengindikasikan bahwa implementasi PP No 19 tahun 2015 tentang pelaksanaan akad nikah di KUA perlu mendapat perhatian. Namun kita harus melihat kasus ini secara bijak. Karena dalam temuan penelitian ini juga terdapat keterangan bahwa pemberian tambahan dana administrasi diberikan atas permintaan masyarakat, karena mereka tidak mampu mengurus keperluan administrasi tersebut dengan alasan sibuk dst.