



BAB I
PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kantor Urusan Agama (KUA) merupakan ujung tombak Kementerian Agama di bidang keagamaan di Daerah. Ia menempati posisi yang sangat strategis, karena letaknya di tingkat kecamatan yang langsung berhadapan dengan masyarakat dan juga memiliki tugas dan fungsi dalam upaya pengembangan dan pembinaan kehidupan keagamaan di masyarakat.¹KUA sebagai ujung tombak Kementerian Agama memiliki tugas menangani Urusan dibidang keagamaan, salah satunya dibidang perkawinan yaitu melaksanakan pengawasan nikah dan rujuk. Maka Pemerintah melalui Kementerian Agama

¹Imam syaukani ,*Optimalisasi Peran Kua melalui jabatan fungsional Penghulu*,(Jakarta: KDT, 2007), h. 3.

menunjuk Penghulu untuk melakukan pengawasan nikah atau rujuk menurut agama Islam dengan cara mencatat setiap peristiwa nikah yang telah terjadi.²

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 pasal 2 ayat 2 tentang perkawinan menjelaskan bahwa tiap-tiap perkawinan harus dicatatkan menurut peraturan Perundang-undangan yang berlaku. Perkawinan yang tidak dicatatkan berarti belum mempunyai kekuatan hukum. Hal tersebut mengakibatkan suami istri tidak mendapatkan akta nikah sebagai bukti autentik sahnya perkawinan serta tidak memperoleh perlindungan hukum dalam hal gugat menggugat di Pengadilan seperti gugatan perceraian, pembagian harta bersama, nafkah, waris mewarisi atau kepentingan lainnya.³ Sedangkan anak hanya mempunyai hubungan perdata dengan ibu dan keluarga ibu. Hal itu diatur dalam pasal 43 Undang-Undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974.

Menurut Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 Tentang Pencatatan nikah dalam pasal 21 menyebutkan bahwa pelaksanaan akad nikah dilakukan di KUA, dan dapat dilaksanakan di luar KUA atas persetujuan PPN. Namun tidak ada ketentuan biaya yang pasti terkait pelaksanaan akad nikah diluar KUA, sementara itu tradisi masyarakat lebih menghendaki akad nikah dilakukan di luar KUA dengan menghadirkan Penghulu.⁴ Bahkan terdapat banyak kasus dimana petugas KUA di atur masyarakat baik tempat akad nikah

²Asep Sihabul Millah, <https://id.scribd.com/doc/218786741/Peran-Penghulu-Dalam-Implementasi-Uu-Nomor-1974-Tentang-Perkawinan-Pdf>. Diakses tanggal 1 Desember 2015

³Neng Djubaidah, *Pencatatan perkawinan dan perkawinan tidak dicatat menurut hukum tertulis di Indonesia dan Hukum Islam* (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), h. 241.

⁴Sopian Hadi, "Penghulu citra wawasan etika, Penghulu yang membaca dan menulis," Edisi III Tahun III, Penghulu, Desember 2013, h. 34.

maupun jam pelaksanaannya.⁵ Hal itu disebabkan karena ada beberapa masyarakat yang masih mempercayai hari baik untuk menikah. Sehingga, keluarga pengantin menuntut untuk dinikahkan pada jam dan waktu yang sudah ditentukan, meskipun itu diluar jam kerja Penghulu dengan sulitnya transportasi, ketiadaan dukungan dana dan sarana. Sehingga petugas mendapatkan uang transport dari keluarga yang mempunyai hajat.⁶

Hal itu juga terjadi di KUA Deket Lamongan. Dimana KUA Deket terdiri dari 17 Desa yang rata-rata masyarakatnya lebih memilih melangsungkan akad nikah di luar KUA, sehingga mereka harus mendatangkan penghulu ke tempat di mana mereka melangsungkan akad nikah. Selain itu, kepercayaan hari baik untuk melaksanakan akad nikah masih ada. Dan dalam hal urusan pendaftaran nikah, mereka menginginkan proses yang cepat dan tidak rumit dengan menggunakan jasa P3N untuk mengurus surat-surat pendaftaran nikah, sehingga biaya yang dikeluarkanpun bertambah.

Biaya yang diterima Penghulu dari masyarakat yang melaksanakan akad nikah di luar KUA dianggap gratifikasi oleh sebagian penegak hukum. Sehingga sempat membuat beberapa penghulu tidak mau melayani pencatatan nikah diluar KUA dan di luar jam kerja.⁷ Selain itu munculnya kasus *gratifikasi* yang dilakukan oleh Penghulu yaitu Romli Kepala KUA Kediri yang ditahan oleh Kejaksaan Negeri Kediri, karena diduga terlibat kasus

⁵Sopian Hadi , “*Penghulu citra wawasan etika, Penghulu yang membaca dan menulis,*” Edisi III Tahun III, Penghulu, Desember 2013, h. 34

⁶ Kantor Urusan Agama Kabupaten Lamongan, *Kliping Tentang Kepenghuluan Kantor Urusan Agama Kecamatan*

⁷ Tidak bisa menikah Sabtu dan Minggu”, Jawa Pos, Kamis, 24 Oktober 2013.

pungutan liar atas biaya pencatatan nikah di luar ketentuan yang berlaku, selama kurun waktu setahun pada tahun 2012. Dimana dari setiap pernikahan di luar KUA, Romli menarik biaya sebesar Rp50.000 rupiah Serta Rp10.000 rupiah tambahan karena jabatannya sebagai Kepala KUA.⁸ *Gratifikasi* adalah pemberian dalam arti luas, yakni meliputi pemberian uang, barang, rabat (discount), komisi, pinjaman tanpa bunga, tiket perjalanan, fasilitas penginapan, perjalanan wisata, pengobatan cuma-cuma, dan fasilitas lainnya.⁹ Dimana *gratifikasi* tersebut termasuk dalam tindak Pidana Korupsi, sebagaimana dalam pasal 12 (b) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2001 tentang Tindak Pidana Korupsi.

Menanggapi hal tersebut Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2014 yang berlaku sejak tanggal 10 Juli tahun 2014. Dimana dalam PP tersebut mengatur tentang biaya pencatatan nikah, biaya nikah dan Rujuk, serta biaya nikah dan rujuk di luar KUA bagi warga negara yang tidak mampu secara ekonomi dan atau korban bencana alam dengan syarat dan tata cara yang diatur dalam Peraturan Menteri Agama.

Berdasarkan latar belakang di atas membuat peneliti tertarik untuk mengambil judul penelitian “Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2014 Tentang Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Kementerian Agama (studi di KUA Deket Kabupaten Lamongan)”.

⁸Triwasono,Hari. <http://www.tempo.co/read/news/2013/11/06/058527646/korupsi-Biaya-Nikah-Kepala-KUA-di-Kediri-ditahan>. Diakses tanggal 2 Februari 2015.

⁹ KPK, *Buku Saku Memahami Gratifikasi*,(Jakarta: KPK RI, 2010), h. 3.

B. Batasan Masalah

Batasan masalah ini bertujuan Agar penelitian ini tidak melebar dan fokus pada permasalahan serta dapat dipahami secara baik dan benar sebagaimana yang diharapkan. Maka, peneliti membatasi penelitian ini pada pelaksanaan Peraturan PP 48 tahun 2014 di KUA Deket, serta tentang pelaksanaan akad nikah di KUA Deket setelah berlakunya Peraturan tersebut.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2014 di KUA Deket?
2. Adakah Pengaruh Peraturan Pemerintah Nomor 48 terhadap pelaksanaan akad nikah di KUA Deket?

D. Tujuan Penelitian

Penelitian ini mempunyai beberapa tujuan yang jelas tidak terlepas dari pokok masalah yang menjadi pembahasan utama yaitu :

1. Untuk mengetahui pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2014 di KUA Deket.
2. Untuk mengetahui ada dan tidaknya pengaruh Peraturan Pemerintah Nomor 48 terhadap Pelaksanaan akad nikah di KUA Deket.

E. Manfaat Penelitian

1. Teoritis
 - a. Dilihat secara teoritis penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan atau pengetahuan bagi siapa saja yang membutuhkan sehingga dapat memberikan manfaat dalam perkembangan ilmu pengetahuan terutama pada bidang hukum.
 - b. Dari hasil penelitian yang diperoleh diharapkan dapat memberikan kontribusi keilmuan dan sumbangan pemikiran untuk peneliti berikutnya sehingga dapat dijadikan bahan penelitian terdahulu serta dapat dijadikan sebagai bahan bacaan dan kepustakaan.
2. Praktis
 - a. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat dijadikan bahan acuan atau rujukan bagi Kantor Urusan Agama untuk melaksanakan peraturan pemerintah khususnya peraturan yang terkait dengan biaya nikah.
 - b. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan distribusi pengetahuan bagi pembuat peraturan.

F. Definisi Operasional

Agar judul penelitian tersebut mudah difahami maka peneliti memberikan definisi operasional sebagai berikut :

1. Pelaksanaan :proses, cara, perbuatan melaksanakan (rancangan, keputusan)¹⁰

¹⁰Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *KBBI*, (Balai Pustaka), h. 488.

2. Peraturan Pemerintah :suatu peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah UU. Peraturan pemerintah dibuat oleh pemerintah tanpa kerjasama dengan DPR.¹¹
3. PP Nomor 48 Tahun 2014: Peraturan Pemerintah Tentang Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Kementerian Agama yang berisi tentang biaya nikah dan rujuk.

G. Sistematika Penulisan

Sistematika pembahasan merupakan susunan kronologi mengenai pembahasan skripsi. Hal ini dimaksudkan untuk mempermudah pembuatan skripsi ini.

Agar penyusunan skripsi ini terarah, sistematis dan saling berhubungan satu bab dengan bab yang lain, maka penelitian secara umum dapat menggambarkan susunanya sebagai berikut :

BAB I merupakan bab pendahuluan yang mencakup latar belakang masalah yang menggambarkan tentang apa yang melatar belakangi diambilnya judul tersebut sebagai penelitian. batasan masalah yang berfungsi agar peneliti fokus pada suatu masalah sehingga pembahasannya tidak melebar. Rumusan masalah, yang diambil dari latar belakang penelitian yang akan dijadikan fokus penelitian. tujuan penelitian, yang menjabarkan tentang tujuan peneliti terhadap hasil penelitian yang dirumuskan dalam rumusan masalah. manfaat penelitian, yaitu manfaat yang akan diberikan dalam penelitian yang dilakukan peneliti tersebut. definisi oprasional yang menjelaskan kata-kata yang sukar untuk dicerna, agar

¹¹Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1989) , h. 9.

mudah dalam memahami judulnya. serta sistematika penulisan, dimana sistematika penulisan ini memudahkan peneliti dalam menyusun penelitian.

BAB II berisikan penelitian terdahulu, yang berkaitan dengan judul penelitian yang digunakan peneliti, untuk membandingkan penelitian peneliti dengan peneliti lainnya, serta digunakan untuk membuktikan bahwa penelitian yang dilakukan belum pernah ada sebelumnya. Selanjutnya, kerangka teori yang digunakan sebagai alat untuk menganalisis dari jawaban rumusan masalah yang telah peneliti dapatkan. Yang berisi tentang Kantor Urusan Agama serta fungsi dan tugasnya, Petugas Pencatatan Nikah yang terdiri dari PPN dan Pembantu PPN. Kemudian, tentang akad nikah, pelaksanaan akad nikah menurut *pitungan* Jawa, Penerimaan Negara bukan pajak di Kementerian Agama, serta kesadaran hukum, berlakunya hukum di masyarakat, dan penegakan hukum.

BAB III menjelaskan tentang metode penelitian yang terdiri dari, jenis penelitian, pendekatan penelitian, lokasi penelitian yang dijadikan peneliti sebagai tempat untuk melaksanakan penelitian, sumber data yang digunakan untuk memperoleh data penelitian, metode pengumpulan data yang digunakan peneliti untuk mengumpulkan data yang peneliti butuhkan selama proses penelitian, dan metode analisis data yang digunakan untuk menganalisis data penelitian.

BAB IV membahas hasil penelitian dan pembahasan yang berisi tentang data yang diperoleh peneliti dari lapangan selama proses penelitian yang dilakukan, yang terdiri dari profil Kantor Urusan Agama Deket Lamongan, struktur kepengurusan KUA Deket serta tugas masing-masing pegawai KUA Deket, dan jawaban dari rumusan masalah penelitian peneliti tentang pelaksanaan Peraturan

Pemerintah Nomor 48 Tahun 2014 di KUA Deket serta Pelaksanaan akad nikah setelah berlakunya PP 48 tersebut yang kemudian data yang diperoleh dari lapangan tersebut di analisis sesuai dengan sumber data dari kepustakaan.

BAB V yang selanjutnya akan ditarik sebuah kesimpulan yang yang merupakan temuan penelitian ini dan saran-saran tindak lanjut yang dapat dilakukan, baik dari aspek akademis maupun kebijakan.

