

Implementasi PP. No. 48 Tahun 2014 antara Regulasi dan Praktik (Studi Kasus di Kabupaten Konawe dan Kota Semarang)

Muh. Dahlan

Balai Litbang Agama Makassar
Jl. A.P. Peta Rani No. 72 Makassar
Email : muhdaclan1970@gmail.com

Mustolehudin

Balai Litbang Agama Semarang
Jl. Untung Suropati Kav 69 – 70 Bampakerep, Ngaliyan, Semarang
Telepon 024-7601327 Faks. 024-7611386
Email : tole_dilla@yahoo.co.id

Diterima redaksi tanggal 14 Maret 2016, diseleksi tanggal 27 Mei 2016 dan direvisi 5 Juni 2016

Abstract

The new regulations on marriage cost as mandated by Government Regulation No. 48 of 2014 explains that the service charge of marriage at the KUA is zero rupiah, and 600,000 rupiahs if the marriage is conducted outside the office. However, the practice is different in different regions. This study was conducted to determine the implementation of the regulation. Beside that, this study was held to find out the response of the Muslim leaders and people, as well as the constraints faced by the officers and the public. By using qualitative methods, this research builds three main findings. Firstly, the regulation has largely been done by the Ministry of Religious Affairs of the Konawe and the city of Semarang and the Ministry of Religious in Regency or City. Secondly, KUA officials with this PP should feel duties and functions, as has been set out clearly the cost of marriage at KUA and outside the office of Rp600,000. And thirdly, the factors that limit the implementation of this regulation is the community itself. They put more trust to the Imam in their hometown in Konawe and modin in Semarang in administering their marriage cost. As a result, the service charge of marriage becomes more expensive because there have to pay additional charges beyond a predetermined fee.

Keywords: Cost of Marriage, PP No 48 of 2014, Imam Kampung, Modin.

Abstrak

Peraturan baru tentang biaya nikah sebagaimana amanat PP No 48 Tahun 2014 dijelaskan bahwa biaya layanan nikah di KUA adalah nol rupiah dan diluar kantor Rp600.000. Namun demikian praktik di masyarakat biaya nikah di berbagai daerah terjadi variasi yang berbeda-beda. Penelitian ini dilakukan untuk mengetahui implementasi PP tersebut. Selain itu, untuk mengetahui respon penghulu dan masyarakat, serta kendala-kendala seperti apa yang terjadi pada petugas dan masyarakat. Dengan menggunakan metode kualitatif, dalam penelitian ini diperoleh tiga temuan utama. Pertama, PP tersebut secara umum sudah dilaksanakan oleh Kementerian Agama di Kabupaten Konawe dan Kota Semarang, dan Kementerian Agama Kabupaten/Kota lainnya di Indonesia dengan kendala yang berbeda-beda. Kedua, petugas KUA dengan adanya PP ini justru merasa tugas pokok dan fungsinya semakin jelas, karena telah diatur biaya nikah di KUA nol rupiah, dan diluar kantor Rp600.000. Ketiga, kendala penerapan PP ini adalah masyarakat itu sendiri yang lebih mempercayakan kepada imam kampung istilah di Kabupaten Konawe dan modin di Kota Semarang untuk mengurus keperluan administrasi biaya nikah, sehingga biaya layanan nikah menjadi lebih banyak karena ada pungutan diluar biaya yang telah ditentukan.

Kata kunci : Biaya Nikah, PP No 48 tahun 2014, Imam Kampung, Modin.

Pendahuluan

Perkawinan adalah lembaga yang mulia dan mempunyai kedudukan yang terhormat dalam hukum Islam dan Hukum Nasional Indonesia. Hal ini dibuktikan dengan adanya peraturan khusus terkait dengan perkawinan yaitu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan (Rahman, 2006 : 1). Perkawinan berdasarkan UU perkawinan No 1 Tahun 1974 Bab 1 pasal 1 dijelaskan bahwa tujuan perkawinan adalah untuk membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan ketuhanan Yang Maha Esa.

KUA sebagai ujung tombak Kementerian Agama memiliki peran strategis dalam pelayanan pernikahan bagi masyarakat. Layanan nikah di KUA pasca ditetapkannya Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 48 tahun 2014, belum optimal dalam pelaksanaannya. Dalam rilis berita harian *Republika* disebutkan bahwa pasca diberlakukannya PP tersebut, di KUA Kota Tasikmalaya terjadi praktik pungutan liar. Hal ini menimpa pasangan X (30 tahun) dan Y (25 tahun) yang melangsungkan akad nikah di kantor KUA dipungut biaya Rp 500.000. Padahal menurut PP tersebut jika melangsungkan akad nikah di kantor adalah gratis (*Republika*, 26 Agustus 2014).

Biaya nikah seperti diatur dalam PP Nomor 48 tahun 2014 pasal 6 ayat (1) tidak dikenakan biaya pencatatan nikah atau rujuk. Kemudian dalam ayat (2) disebutkan dalam hal nikah atau rujuk dilaksanakan diluar KUA Kecamatan dikenakan biaya transportasi dan jasa profesi sebagai penerimaan dari KUA Kecamatan. Selanjutnya pada ayat (3) disebutkan bahwa biaya nikah atau rujuk bagi warga negara yang tidak mampu secara ekonomi dan atau korban bencana yang melaksanakan di luar KUA Kecamatan tidak dikenakan biaya atau tarif Rp 0,00 (nol rupiah). (PP 48 Tahun 2014).

Peraturan ini lahir pasca terjadinya kasus dugaan gratifikasi yang dilakukan oknum penghulu KUA di Kediri. Sebagaimana diberitakan dalam *Liputan 6* yang ditulis (Panggabean, 2013), kasus pemberian gratifikasi pernikahan berawal dari dari kasus pidana yang dialami Kepala Kantor KUA Kota Kediri, Romli, karena diduga melakukan pungutan liar atau menerima gratifikasi senilai Rp 195 ribu di luar ketentuan sebesar Rp 30 ribu. Pemberian berupa apapun oleh masyarakat kepada Pegawai Pemerintah dinilai sebagai gratifikasi. Hal ini sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 12B ayat (1) UU No.31/1999 jo UU No. 20/2001, yang berbunyi setiap gratifikasi kepada pegawai negeri atau penyelenggara negara dianggap pemberian suap, apabila berhubungan dengan jabatannya dan berlawanan dengan kewajiban atau tugasnya.

Berbagai kasus tentang layanan nikah sempat mencuat ke permukaan seperti kasus KUA di Kediri yang akhirnya Romli sebagai penghulu di KUA tersebut ditetapkan sebagai tersangka (Segara dan Fakhruddin, 2014). Penelitian ini secara khusus mengungkap layanan nikah di Kabupaten Konawe Sulawesi Tenggara dan Kota Semarang, Jawa Tengah.

Berdasarkan latar belakang di atas, penelitian ini menjadi penting dilakukan untuk mengetahui implementasi PP Nomor 48 Tahun 2014 yang telah diberlakukan sejak bulan Juli 2014. Fokus masalah yang dirumuskan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut: 1) Bagaimana implementasi PP Nomor 48 Tahun 2014; 2) Bagaimana respon penghulu dan masyarakat dengan penerapan PP tersebut; dan 3) faktor-faktor apa saja yang menjadi kendala dalam penerapan PP Nomor 48 Tahun 2014.

Kerangka Konseptual

Studi tentang layanan nikah, telah dilakukan peneliti terdahulu. Salah satunya adalah penelitian yang dilakukan Kustini dan Wahidah. Penelitian yang dilakukan di daerah perbatasan tepatnya di Kabupaten Nunukan terdapat beberapa problem. Beberapa problem yang muncul diantaranya adalah prosedur administrasi kependudukan, keterbatasan infrastruktur dan supra struktur pelayanan, hingga tuntutan menjaga pelaksanaan nilai-nilai agama (syariat Islam). (Kustini dan Wahidah, 2015 : 85).

Sementara itu, penelitian yang dilakukan (Mujahidah, 2015 : i) di Kecamatan Pinang menjelaskan bahwa P3N merupakan mitra kerja dari KUA. Namun setelah PMA Nomor 24 Tahun 2014, sebagian P3N ada yang merespon positif dan sebagian yang lain merespon negatif.

Pemberlakuan PP 48 Tahun 2014 oleh masyarakat Ngawi yang diteliti (Yulistyowati, 2015) diperoleh temuan bahwa masyarakat menilai melaksanakan akad nikah di KUA sangatlah simple, dan apabila akad nikah dilaksanakan di rumah cukup mahal, 3) masyarakat juga mendapatkan kepastian soal tarif nikah sehingga tidak ada yang dirugikan karena terbuka dan transparan.

Selaras dengan problematika layanan nikah oleh KUA pasca diberlakukannya PP tersebut, Kementerian Agama RI sebagai salah satu pelayan bagi masyarakat, perlu meningkatkan layanan nikah yang dilakukan oleh KUA kepada publik. Pelayanan kepada publik sebagaimana diatur oleh Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 tahun 2003 disebutkan bahwa pelayanan publik adalah :

Segala bentuk pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah, dan di lingkungan

Badan Usaha Milik Daerah, dalam bentuk barang atau jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pengertian di atas tentu saja terkait dengan fungsi pemerintah dalam pelayanan publik yaitu *environmental service* (pelayanan lingkungan), *development service* (pelayanan pengembangan), dan *protective service* (perlindungan). Betapa luasnya bentuk pelayanan publik ini, maka pemerintah tidak hanya melayani umat dalam kegiatan atau aktivitas keagamaan saja, melainkan juga mencakup hal-hal lingkungan, pengembangan, hingga perlindungan.

Dalam UU No. 25 tahun 2009 pasal 4 dijelaskan bahwa asas pelayanan publik adalah kepentingan umum, kepastian hukum, kesamaan hak, keseimbangan hak dan kewajiban, profesional, partisipatif, persamaan perlakuan/tidak diskriminatif, keterbukaan, akuntabilitas, fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan, ketepatan waktu, dan kecepatan, kemudahan dan keterjangkauan.

Peraturan Pemerintah No. 48 Tahun 2014 yang mengatur tentang biaya nikah sesungguhnya untuk memudahkan administrasi bagi masyarakat secara luas. Dalam pandangan teori pelayanan Fittsimmons, setidaknya terdapat lima indikator pelayanan yaitu: a) *Realibility*; yakni pemberian pelayanan tepat sasaran; b) *Tangibles*; adalah kualitas sumber daya manusia dan sumber daya lainnya yang memadai; c) *Responsivness*; yakni pelayanan secara cepat; d) *Assurance*; yakni perhatian terhadap etika dan moral dalam memberikan pelayanan, dan e) *Empathy*; adalah kemauan untuk memahami dan mengerti keinginan dan kebutuhan konsumen.

Kemudian dalam perspektif teori implementasi kebijakan, sebagaimana

dikemukakan Weimer dan Vining (1999:396; Subarsono, 2005:103-104) ada tiga hal yang memengaruhi keberhasilan implementasi suatu program, yaitu: 1) logika kebijakan; 2) lingkungan tempat kebijakan dioperasikan, dan 3). kemampuan implementator kebijakan.

Keluarnya PP No. 48 tahun 2014 ini menjadi kontekstual karena calon pengantin dapat melakukan pernikahan tanpa biaya (nol rupiah) jika dilakukan di KUA dan boleh dilakukan di rumah atau di luar kantor KUA dengan syarat membayar Rp. 600.000. Sementara keluarga yang tidak mampu secara ekonomi (dengan pembuktian dari Kantor Kelurahan dan Kantor Kecamatan) itu boleh melakukan pernikahan dimana saja tanpa biaya (pasal 19 ayat 1 PMA No. 24 tahun 2014). Ruang yang disediakan peraturan ini cukup lentur dan bisa menampung aspek kultural dari peristiwa pernikahan.

Berdasarkan beberapa penelitian yang dilakukan peneliti terdahulu dan teori di atas, penelitian ini ingin mengetahui implementasi PP No. 48 Tahun 2014 di wilayah luar Jawa tepatnya di Kabupaten Konawe Provinsi Sulawesi Tenggara dan Kota Semarang Provinsi Jawa Tengah.

Metode Penelitian

Penelitian ini tergolong dalam penelitian kualitatif. Data dikumpulkan melalui wawancara, observasi, dan kajian pustaka. Observasi dilakukan terhadap kondisi KUA lokus penelitian dan aktivitas praktik pencatatan perkawinan. Wawancara dilakukan dengan sejumlah *key informan* yaitu para petugas KUA, penghulu, P3N/modin/imam kampung, tokoh agama, dan tokoh masyarakat. Sedangkan kajian pustaka dilakukan untuk penggalan informasi yang dilakukan terhadap beberapa peraturan pemerintah, peraturan menteri Agama (PMA), sejumlah buku, laporan hasil

penelitian, dan dokumen yang relevan dan terkait dengan tema penelitian.

Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Konawe dengan mengambil 4 sampel KUA Kecamatan, dan Kota Semarang dengan 3 sampel KUA Kecamatan.

Hasil dan Pembahasan

Setting Sosial Keagamaan Kabupaten Konawe dan Kota Semarang

Kabupaten Konawe merupakan kabupaten terbesar di Provinsi Sulawesi Tenggara dengan jumlah kecamatan sebanyak 24. Sebelum menjadi kabupaten, kabupaten ini awalnya merupakan pusat kerajaan Konawe yang luasnya meliputi sebagian besar daerah Sulawesi Tenggara saat ini. Kabupaten Konawe sejak tahun 2000 sudah mengalami pemekaran selama dua kali. Satunya melahirkan Kabupaten Konawe Selatan dengan ibu kota bernama Andoloo. Penduduk Konawe mayoritas beragama Islam. Suku Tolaki yang menjadi suku asli orang Konawe biasanya identik sebagai orang Islam. Suku asli lain yang identik dengan Islam adalah Buton dan Mekongga. Sedangkan suku yang identik dengan Kristen adalah suku Mornene yang ada di Kabupaten Bombana.

Kondisi sosial keagamaan Kabupaten Konawe tentu berbeda dengan masyarakat Kota Semarang. Secara sosiologis Kota Semarang merupakan kota industri. Keberadaan industri tersebut secara geografis mempengaruhi pola pikir kehidupan masyarakat dalam kehidupan sosial, ekonomi, politik, budaya, dan masyarakat. Kawasan industri di Kota Semarang berada di daerah kawasan industri Terboyo, kawasan industri Pedurungan, kawasan industri Candi Gatot Subroto Krapyak, kawasan industri Tambakaji, kawasan industri Wijayakusuma Tugu, kawasan

industri Bukit Semarang Baru, lingkungan industry kecil Bugangan Baru, dan kawasan industri Sinar Centra Cipta. (Disperindag Kota Semarang, 2014).

Sebagian besar penduduk Kota Semarang adalah pemeluk agama Islam. Jumlah penduduk yang memeluk agama Islam adalah 1312.564 jiwa. Secara administratif, Kota Semarang terdiri dari 16 Kecamatan. (BPS Kota Semarang 2014).

Terkait dengan sumber daya manusia yang dimiliki Kementerian Agama Kota Semarang terutama di KUA yang memiliki tugas pokok dan fungsi melayani masyarakat dalam bidang perkawinan berjumlah 33 orang. Dari jumlah 33 orang pegawai tersebut, 16 orang merupakan kepala KUA dan 17 orang adalah pegawai dengan jabatan fungsional penghulu yang bertugas melayani masyarakat dalam melaksanakan pernikahan.

Implementasi PP Nomor 48 Tahun 2014

Suatu peraturan tidak akan dapat terlaksana dengan baik tanpa adanya sosialisasi. Demikian pula dengan keluarnya PP No 48 Tahun 2014 yang mengatur tentang biaya nikah. Di Kabupaten Konawe dan Kota Semarang, sosialisasi dilakukan dari tingkat pusat Kementerian Agama RI sampai tingkat bawah KUA yang bekerjasama dengan dinas lain seperti Pemerintah Kabupaten/ Kota di seluruh Indonesia.

Di Kabupaten Konawe, sosialisasi dapat berjalan dengan baik. Hal ini sebagaimana penjelasan Kepala KUA Pondidaha berikut ini:

Saya ingat puasa atau setelah puasa kayaknya waktu itu, ada pertemuan pak kandep di Jakarta. Dia menelpon untuk menunda dulu biaya nikah karena ada perubahan peraturan biaya nikah. Setelah itu, ada pertemuan di kemenag.

Saya setelah itu membuat surat ke kepala desa melanjutkan peraturan itu kepada mereka. Biasanya juga, kalau ada pertemuan, termasuk di pesta nikah saya biasa sosialisasikan lagi kepada masyarakat. Jadi, menurut saya informasi ini sudah tersebar luas kepada masyarakat dan masyarakat sudah paham adanya perubahan peraturan biaya nikah.

Selain oleh KUA sendiri, di Kabupaten Konawe sosialisasi juga dilakukan dengan bantuan imam-imam kampung di kabupaten tersebut. Untuk Kota Semarang, sosialisasi dilakukan oleh Kementerian Agama Kota bekerja sama dengan Walikota Semarang yang selanjutnya PP tersebut disosialisasikan sampai tingkat RT RW. Hal ini sebagaimana keterangan Sugiyono ketua RT 09 RW 1 Tambakaji Ngaliyan Semarang pada rapat RT bulan Juni 2014 berikut ini:

Bapak-bapak warga RT 09 pada tanggal 3 Juni 2014 yang lalu, dalam rapat RW di rumah bapak Sarno ada sosialisasi tentang biaya nikah gratis jika dilakukan di KUA dan membayar 600.000 jika nikah diluar kantor. Monggo bagi warga yang akan berencana menikahkan anaknya dapat membaca PP No 48 2014 yang sudah ditempel dimading RT. (wawancara, 2014)

Selanjutnya terkait dengan penerapan PP tersebut, secara umum di Kabupaten Konawe sudah berjalan dengan baik meskipun belum optimal dalam pelaksanaannya. Penerapan PP tentang biaya nikah di Kementerian Agama Kabupaten Konawe dan Kota Semarang berdasarkan UU No. 25 tahun 2009, pelayanan publik sesungguhnya ditujukan untuk melakukan pelayanan kepada semua lapisan masyarakat. Masyarakat terkait dengan layanan nikah berhak mendapat layanan administrasi, kepastian hukum dan layanan-layanan lainnya yang mempermudah masyarakat dan aparat pemerintah dalam hal ini KUA.

Berikut ini adalah data peristiwa nikah dari Pembimas Kementerian Agama Kabupaten Konawe bulan Januari 2015:

menikah. Setidaknya terdapat beberapa faktor belum optimalnya pelaksanaan PP ini ditingkat masyarakat paling bawah (*grassroot*).

Tabel 1

Nikah di KUA dan Nikah diluar kantor

No	KUA	Nikah di Kantor	Nikah di Luar Kantor	Tidak Mampu	
1	Unaha	2	9		11
2	Abuki	4	1		5
3	Lambuya	2	13	1	16
4	Wawotobi	13	11		24
5	Pondidaha	5	2		7
6	Sampara	2	9		11
7	Soropia	3	7		10
8	Wawoni Barat	-	3		3
9	Waworete	-	8		8
10	Anggaberri	1	5		6
11	Bondoala	6	5		11
12	Latoma				
13	Tongauna	12	4		16
14	Wonggeduku	7	7		14
15	Uepai	5	6		11
16	Wawoni Tengah	1	1		2
17	Wawoni Utara		4		4
18	Wawoni Selatan	1	1		2
19	Puriala		3		3
20	Besulutu	2	1		3
21	Meluhu	3			3
22	Amonggedo		2		2
23	Routa				0
	Jumlah	69	102	1	172

Sumber : Database Kemenag Konawe 2015.

Berdasarkan data di atas, dapat diketahui bahwa secara umum pelaksanaan PP No 48 Tahun 2014 di Kabupaten Konawe telah dilakukan. Namun demikian pelaksanaan tersebut belum sepenuhnya optimal. Meskipun telah diatur oleh pemerintah tentang besaran biaya nikah, pungutan di luar biaya tersebut masih terjadi. Hal ini disebabkan kuatnya peran imam kampung dalam pengurusan calon pengantin yang akan

Menurut Fitsimmons praktik pungutan diluar biaya nikah terjadi karena belum adanya kemauan untuk memahami dan mengerti keinginan dan kebutuhan konsumen. Konsumen atau masyarakat belum sepenuhnya dapat melepaskan diri dari kepentingan peran imam kampung atau modin ketika mempunyai rencana untuk menikahkan anggota keluarganya.

Pertama: persepsi masyarakat tentang pelaksanaan belum sepenuhnya berubah. *Kedua,* peran para imam desa ini tidak terlepas dari adanya peraturan desa (Perdes) yang mewajibkan catin membayar sejumlah dana tertentu. Besarannya antara Rp. 500.000- 600.000. Jumlah uang ini 'disatukan' dengan biaya nikah yang diatur dalam PP No. 48 Tahun 2014. Sehingga untuk lebih efektif, masyarakat lebih cenderung membayar semuanya ke para imam desa, atau orang yang dipercayakan pihak desa untuk mengurus administrasi pernikahan. *Ketiga,* secara psikologis, orang yang akan menikah biasanya lebih ingin praktis dan tidak ingin dipersulit untuk urusan bank. Mereka tidak ingin repot-repot antri di bank. Oleh karena itu, mereka lebih senang mengikuti jalur-jalur seperti imam desa dan oknum pegawai di KUA.

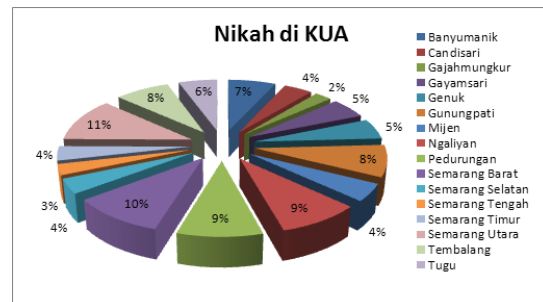
Adanya peraturan desa tersebut, menimbulkan tafsir tersendiri bagi masyarakat, sehingga memunculkan dualisme pembayaran biaya nikah, dengan jumlah yang hampir sama. Hal ini seperti keterangan warga bernama Endang (nama samaran) yang melakukan pernikahan pada bulan November tahun 2014 di Kelurahan Palarahi, Wawotobi (Konawe) lalu:

Saya menikah hari jumat. Menurut informasi, kalau menikah di kantor biayanya lima ratus ribu sedangkan kalau menikah di rumah biayanya 1,1 juta. Biaya itu diserahkan sepenuhnya kepada pak imam. Dia yang menguruskan semuanya. (Wawancara Nopember 2014)

Implementasi PP ini, di Kota Semarang relatif dapat dilaksanakan dengan baik, meskipun juga masih terdapat kendala-kendala di masyarakat. Berdasarkan data Kementerian Agama Kota Semarang,

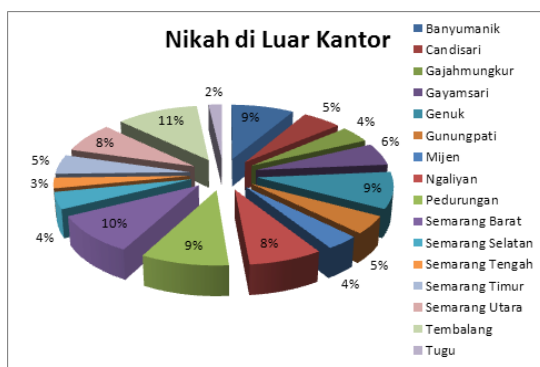
jumlah peristiwa nikah di KUA di Kota Semarang sejak bulan Juli sampai dengan bulan Nopember 2014 terdapat 4087 peristiwa nikah, dengan rincian 1541 nikah di dalam kantor KUA tanpa biaya (gratis) dan 2546 nikah di luar kantor dengan biaya Rp600.000. Berikut ini prosentase peristiwa nikah di KUA dan diluar kantor pada 16 Kecamatan di Kota Semarang.

Diagram Pie Nikah di KUA



Berdasar data peristiwa nikah di KUA ini menunjukkan bahwa regulasi PP ini oleh masyarakat Semarang direspon cukup baik. Hal ini dapat diketahui dari jumlah peristiwa nikah yang cukup signifikan. Angka 1541 peristiwa nikah di KUA adalah bukti nyata, bahwa masyarakat telah mengetahui peraturan tersebut, dan KUA sebagai pelaksana teknis telah melaksanakan tugas sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Dari prosentase di atas menunjukkan bahwa dalam lima bulan terakhir di lima kecamatan menunjukkan angka yang cukup tinggi yaitu di atas 100 peristiwa nikah di kantor (KUA). Lima kecamatan tersebut adalah Kecamatan Semarang Utara 176, Kecamatan Semarang Barat 156 peristiwa, Kecamatan Pedurungan 139 peristiwa, Kecamatan Ngaliyan 137 peristiwa, Kecamatan Gunungpati 126 peristiwa, dan Kecamatan Tembalang 121 peristiwa.

Diagram Pie Nikah diluar Kantor



Berdasarkan diagram pie di atas, dapat diketahui bahwa peristiwa nikah di luar kantor ternyata lebih banyak dilakukan masyarakat Kota Semarang jika dibandingkan dengan nikah di KUA (dalam kantor).

Pelaksanaan PP No. 48 Tahun 2014 di KUA di wilayah Kementerian Agama Kabupaten Konawe dan Kota Semarang secara umum dapat dikatakan sudah sesuai dengan peraturan yang ada, meskipun perlu diakui masih terdapat berbagai kendala. Berdasarkan indikator yang dikemukakan Fitsimmons, layanan nikah di dua wilayah tersebut belum tepat sasaran, karena masih ada pihak ketiga yaitu imam kampung dan modin yang menjadi perantara administrasi biaya nikah. Padahal calon pengantin dapat mengurus sendiri keperluan untuk melaksanakan nikah baik untuk menikah dikantor maupun nikah di luar kantor. Namun di kedua wilayah tersebut, belum semua anggota masyarakat mengurus sendiri keperluan untuk melaksanakan nikah.

Terkait dengan kendala yang terjadi dalam praktik di masyarakat, meskipun secara resmi nikah di luar kantor mempelai atau calon pengantin telah membayar Rp600.000 melalui rekening bank, praktik pungutan diluar biaya resmi tersebut masih terjadi dalam masyarakat. Hal ini karena sebagian masyarakat masih mempercayakan kepada modin/imam

kampung kelurahan untuk mengurus administrasi biaya nikah. Praktik semacam ini dalam perspektif pelayanan publik terjadi akibat pergeseran moral yang terjadi dalam masyarakat. Sikap moral praktik gratifikasi terjadi akibat budaya masa lalu yang sudah mengakar kuat di masyarakat. Anggota masyarakat dan aparat pemerintah mengani tindakan balas jasa dianggap merupakan hal lumrah. Praktik semacam ini, antara satu kelurahan dengan kelurahan lain bervariasi jumlah yang diberikan kepada modin. Mengenai hal ini, seorang kepala KUA menjelaskan bahwa masyarakat pada dasarnya sudah paham akan biaya nikah yang dikeluarkan. Namun demikian terkadang masyarakat tidak mau mengurus sendiri proses administrasi pencatatan nikah, sehingga karena diurus oleh orang lain secara otomatis biaya menjadi membekak.

PP No 48 Tahun 2014 sesungguhnya menjadi solusi untuk mencegah praktik gratifikasi yang terjadi di masyarakat dengan oknum KUA terkait pembiayaan nikah. Namun pada kenyataannya, praktik semacam ini masih saja terjadi. Pemerintah dalam hal ini Kementerian Agama sesungguhnya tengah berupaya untuk melakukan pelayanan berbasis pada clean government. Namun dalam praktiknya di masyarakat tidak semudah seperti yang dibayangkan.

Selain itu, sikap masyarakat yang terkadang merasa tidak enak jika tidak memberi tips masih melekat pada sebagian masyarakat luas. Dalam istilah Jawa terjadi *ewuh pekewuh* (malu) jika tidak memberi. Hal ini seperti diceritakan warga bernama J, ketika menikahkan putrinya di KUA memberi pesan;

“mengko nek bar ijab ojo lali naibe dikei seikhlase nggo tuku rokok”. Nanti jika ijab sudah selesai, jangan lupa sekedar memberi uang rokok seikhlasnya. (wawancara, 16-12-2014).

Terkait dengan praktik-praktik semacam ini, perlu adanya edukasi kepada masyarakat, kepada petugas agar pelaksanaan PP No 48 tahun 2014 dapat dilakukan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Respon Penghulu dan Masyarakat

Penerapan PP Nomor 48 tahun 2014 mendapat respon yang cukup beragam baik dari penghulu sebagai pelaksana teknis KUA maupun dari masyarakat. Seorang petugas KUA Wonggeduku, menjelaskan sejak terbitnya PP ini administrasi pernikahan lebih tertib dan rapi. Semua data harus tersimpan rapi karena ini terkait dengan sistem pembayaran yang berbasis pada administrasi itu. Terutama data berkaitan dengan pemanfaatan kantor KUA sebagai tempat menikah dan para petugas yang menikahkan. Semua harus jelas karena kalau tidak jelas itu berdampak tidak baik untuk sistem pembayaran. Berikut ini wawancara dengan KUA Wonggeduku:

Saya rasakan pak lebih rapi *mi* sekarang. Kalau dulu kita bisa lapor satu tahun atau paling cepat setengah tahun. Kan, sedikit uangnya yang disetor Cuma 30 ribu dulu. Kalau sekarang, setiap bulan harus disetor ke kemenag kabupaten. Kalau salah-salah rugi sendiri. Bisa-bisa tidak dapat kita uang. Kalau dulu langsung dapat. Jadi ada semua bagusnya pak, terserah kita bagaimana saja. (Wawancara)

Penerapan PP tersebut seperti dikatakan oleh seorang penghulu di Semarang sebenarnya justru menguntungkan bagi petugas karena biaya nikah yang ditetapkan pemerintah sangat jelas yaitu bagi masyarakat yang melaksanakan nikah di kantor biayanya nol rupiah dan di luar kantor Rp600.000. (wawancara, 15-12-2014).

Dalam pandangan masyarakat, seperti yang terjadi Kabupaten Konawe bahwa sosialisasi ke pelosok desa belum sepenuhnya optimal. Masih terdapat informasi yang berbeda antara warga satu dengan warga lainnya. Hal ini sebagaimana pernyataan ibu Nina, salah seorang guru di Wawotobi:

Saya tahu biaya nikah katanya sudah berubah sekarang. tetapi saya tidak tahu berapa jumlahnya. Dulu waktu saya menikah tahun 2002, jumlahnya sekitar 300 ribu tetapi sekarang katanya sudah naik. Cuma kita tidak tahu berapa naiknya. Katanya juga sudah harus ke bank.

Melalui pernyataan informan tersebut diketahui bahwa sosialisasi belum sepenuhnya sampai kepada masyarakat secara luas, sehingga masyarakat lebih percaya kepada imam kampung untuk mengurus biaya nikah ketika akan mengawinkan anaknya.

Hal ini cukup berbeda yang terjadi Kota Semarang, bahwa Kementerian Agama melalui KUA bekerjasama dengan pihak pemerintah kecamatan membuat surat kepada Camat yang selanjutnya disampaikan kepada masing-masing lurah dan disosialisasikan melalui rapat RT RW dan ditempel melalui mading.

Terkait dengan ditetapkannya PP 48 Nomor 2014 mendapat respon yang beragam dari anggota masyarakat. Menurut J bahwa biaya nikah masih enakan yang dulu. Dengan biaya Rp200.000 melalui bantuan modin semua urusan administrasi sudah beres (wawancara, 16-12-2014). Mengenai hal ini, seorang informan dengan inisial M mengatakan bahwa biaya nikah Rp600.000 nikah di rumah cukup memberatkan bagi kalangan masyarakat menengah ke bawah. Meskipun ada pilihan nikah di KUA dengan biaya nol rupiah, pada kenyataannya masyarakat lebih senang menikahkan di rumah. (wawancara, 18-12-2014).

Lebih lanjut M menjelaskan bahwa nikah tidak hanya menyangkut masalah pencatatan saja, akan tetapi menikah termasuk masalah syiar agama. Maka masyarakat lebih senang menikahkan di rumah. Menurutnya nikah termasuk ibadah, nikah merupakan bagian dari sosialisasi kepada tetangga. Alasan anggota masyarakat lebih memilih menikah di luar kantor atau di rumah adalah untuk menjaga muru'ah (keperwiraan), untuk keberkahan, karena masalah tempat (di rumah bisa disaksikan sanak saudara dengan tempat yang luas), karena gengsi, dihadiri banyak tokoh agama atau masyarakat, dan lain-lain.

Kendala Implementasi PP 48 2014

Penerapan PP Nomor 48 tahun 2014 secara umum di Kabupaten Konawe dan Kota Semarang sudah berjalan dengan baik. Namun demikian penerapan aturan ini bukannya tanpa kendala.

Menurut seorang Kepala KUA di Semarang, bahwa regulasi tentang biaya nikah tidak jadi kendala bagi kami, justru kendala tersebut ada di masyarakat yang masih memasrahkan secara total kepada modin dalam pengurusan administrasi biaya nikah.

Di KUA berusaha untuk bersih, tetapi jika masyarakat mau meminta bantuan kepada modin silahkan, namun mohon dipisahkan antara kepentingan modin dengan kelembagaan KUA. (wawancara, 18-12-2014).

Menurutnya perlu ada kerja sama yang intensif antara pemerintah kabupaten/kota dengan Kementerian Agama untuk mencari titik temu, agar semuanya berjalan sesuai dengan peraturan yang berlaku contohnya dalam hal biaya nikah. Oleh karena itu pungutan yang dilakukan modin untuk mengurus administrasi catin agar tidak disenderkan kepada KUA (wawancara, 15-12-2014).

Mengenai hal ini, penghulu lain membenarkan bahwa kami sebenarnya lebih enak bekerja tanpa modin. Dengan ditetapkannya peraturan ini, kami bekerja lebih tenang. (wawancara, 17-12-2014).

Demikian pula P seorang kepala KUA di Kecamatan lain menyatakan bahwa: "masih banyak modin yang ikut bermain dengan mengatasnamakan atau mencatat nama Kepala KUA, padahal menurutnya sama sekali tidak benar. Mengapa mereka begitu percaya kepada modin, karena masyarakat tidak mau disibukkan dan diberatkan dengan urusan pernikahan, sehingga menyerahkan sepenuhnya kepada modin. Kondisi ini juga berlaku bagi orang tua yang berpikiran maju. Masyarakat rela membayar lebih dari ketentuan yang ditetapkan" (Fakhrudin dan Segara).

Sementara itu, seorang pejabat di Kementerian Agama Kota Semarang menjelaskan: "Masih terdapat anggapan bahwa biaya nikah sama saja seperti dulu. Masyarakat masih belum memahami regulasi secara lengkap dan menyerahkan segala urusan pernikahan kepada modin yang tetap membuka peluang modin untuk "bermain" dalam biaya nikah".

Kendala-kendala di atas juga dibenarkan oleh Q seorang Kepala KUA di Kecamatan XB: "Mengingat PP tersebut berlaku mulai Juli 2014, terjadi sedikit perubahan terutama soal biaya atas pelaksanaan pernikahan yang sudah jauh-jauh hari didaftarkan. Atas hal tersebut, sampai bulan September pernikahan lebih banyak dilangsungkan di kantor KUA, dan kini mulai Oktober kembali lebih banyak dilakukan di rumah. Secara umum, regulasi sudah dijalankan meskipun tidak bisa dihindari apalagi di tingkat bawah masih terjadi penyimpangan terutama soal biaya tambahan yang dikenakan oleh modin.

Kebijakan penerapan tarif biaya nikah, dalam kasus PP 48 tahun 2014

diketahui bahwa alasan logis dibalik penerbitan PP ini adalah pencegahan tindak gratifikasi. Sudah menjadi rahasia publik kalau sebelum PP ini keluar, biaya pernikahan sangat jauh dari ketentuan. Di Konawe dan Semarang, sebelum PP ini keluar biaya pernikahan yang harus dibayar oleh catin untuk mendapatkan pelayanan pencatatan dan buku nikah sebesar antara Rp. 500.000-700.000 bahkan ada kasus tertentu mencapai jutaan (tergantung kemampuan ekonominya).

Model ini memang bisa dikategorikan sebagai pungli atau pungutan liar, apapun alasannya. Hal ini karena jumlah yang ditetapkan oleh penyedia layanan berbeda dengan yang diatur oleh undang-undang dan jumlahnya pun berfluktuasi tergantung dari kesepakatan para pemberi layanan.

Karena alasan itulah, PP No 48 dikeluarkan sebagai revisi dari PP No. 47 tahun 2004 tentang penerimaan negara bukan pajak dalam hal biaya pernikahan. Jumlahnya meningkat pesat dari Rp. 30.000 menjadi Rp. 600.000. Untuk menggantikan 'pemasukan' para KUA/Penghulu yang selama ini diperoleh melalui cara lama, PP ini melalui PMA no 46 tahun 2014 dan Juknis Bimas Islam 487 tahun 2014 mengatur bahwa 80% dari jumlah setoran nikah bisa digunakan kembali untuk para penyelenggara pernikahan mendapatkan 'honorarium'. Mulai dari supervisor, pengelola administrasi pernikahan, pengajar di suscatin, dan penghulu.

Berdasarkan hal itu berarti PP 48 tahun 2014 dengan mekanisme pembayaran melalui bank telah berhasil menghentikan praktik pungli dari sisi kepala KUA atau penghulu. Akan tetapi, ada satu hal yang tidak diperhitungkan oleh PP 48 tahun 2014, dan turunannya PMA 46 tahun 2014 dan Juknis Bimas Islam no 487 tahun 2014. Selama ini,

sistem pembayaran sebelum PP 48 dikeluarkan melibatkan tiga komponen, pihak KUA, imam kampung, dan pihak kelurahan. Pihak KUA bekerja untuk pencatatan administrasi pernikahan dan pengeluaran buku nikah, imam kampung plus saksi bekerja untuk pelaksanaan akad nikah, dan pihak desa bekerja untuk administrasi kependudukan atau pengantar kepala desa (N1). Uang nikah di luar Rp. 30.000 itulah yang menjadi pendapatan tambahan para Kepala KUA, modin/imam kampung dan oknum di pemerintah desa.

Kedua, Lingkungan Kebijakan Diimplementasikan. Latar belakang sosial PP 48 tahun 2014 adalah masyarakat kota. Temuan inspektorat jenderal tentang gratifikasi yang diterima oleh para Kepala KUA dalam hal pernikahan lebih banyak merujuk pada kasus yang terjadi di Kota besar seperti Jakarta, Bandung, Surabaya dan Makassar. Transaksi dalam hal biaya nikah apalagi jika melibatkan orang berada memang sangat menggiurkan. Selain biaya administrasi seringkali pihak KUA mendapatkan hadiah tambahan dari sang pembuat hajat. Lalu bagaimana jika PP yang berbasis pada masyarakat kota itu diterapkan kepada masyarakat yang sebagian besar masih bisa disebut sebagai masyarakat desa, meski faktanya tempat mereka disebut kelurahan? Soal biaya ganda adalah salah satu efeknya.

Desa memiliki struktur sendiri yang mengelola agama yang disebut imam desa. Desa juga memiliki kewenangan dalam pelayanan pernikahan yang disebut pengantar desa. Dua ruang ini menjadi wilayah permainan untuk mengeluarkan kebijakan desa yang berorientasi kepada kepentingan desa dan orang-orang yang tidak mendapatkan bagian dari Rp. 600.000 itu.

Hal lain soal penyeteroran uang di bank. Ada dua hal disini, pertama soal

kebiasaan masyarakat desa yang tidak terbiasa dengan penyeteroran di bank. Mereka lebih nyaman untuk memberikan kepada imam saja. Kedua, soal jarak. Layanan bank di kecamatan tidak bisa menjangkau semua desa. Sementara aturan menyebutkan bahwa PPS (Panitia Penerima Setoran) hanya berlaku untuk kecamatan yang tidak memiliki bank atau KUA tipe D. Artinya, KUA yang di dalam wilayahnya terdapat bank tidak boleh membentuk PPS sebagai alat bantu masyarakat.

Persoalan lain yang tak kalah serius adalah masyarakat itu sendiri. Jika kita membaca masyarakat sebagai lingkungan sosial tempat kebijakan ini diimplementasikan. Masyarakat Konawe adalah korban. Kebijakan ini sama sekali tidak berpihak kepada masyarakat. Perubahan kebijakan tidak mempengaruhi masyarakat malah semakin berat bebannya akibat dari tidak adanya koordinasi antara kementerian agama dan pemerintah setempat. Masyarakat harus membayar dua kali lipat dari ketentuan yang seharusnya. Dua pihak institusi negara yang punya kepentingan, masyarakat yang menjadi korbannya. Padahal, kebutuhan masyarakat terhadap negara dalam hal pernikahan sangat sederhana yaitu pencatatan administrasi saja.

Jika dikaitkan dengan UU no 25 tahun 2009 tentang pelayanan publik. Pembayaran biaya administrasi pernikahan yang sedemikian tinggi sangat tidak peka terhadap kepentingan publik. Negara seharusnya membebaskan seluruh biaya administrasi pencatatan pernikahan, sebagaimana negara membebaskan pembayaran pencatatan akta kelahiran, kematian, dan kartu tanda penduduk.

Kesimpulan

Berdasarkan penjelasan-penjelasan di atas dapat disimpulkan sebagai berikut: **Pertama**, secara umum bahwa PP Nomor 48 tahun 2014 tentang biaya nikah sudah dilaksanakan oleh KUA di Kabupaten Konawe dan KUA di Kota Semarang. Hal ini dapat diketahui dari jumlah peristiwa nikah sejak PP ini diterapkan sampai dengan Nopember 2014 sampai dengan sekarang dapat berjalan dengan baik. Namun demikian dalam pelaksanaannya belum seperti yang diharapkan, yaitu masih terdapat pungutan di luar biaya resmi Rp600.000 bagi masyarakat yang menikahkan anaknya di luar kantor maupun bagi mereka yang melakukan akad nikah dikantor KUA sekalipun. **Kedua**, Kepala KUA atau penghulu dengan diberlakukan PP tersebut, merasa lebih tenang dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsi sebagai penghulu. Hal ini disebabkan biaya nikah sudah diatur dengan jelas bagi anggota masyarakat (catin) yang menikah di luar kantor biayanya Rp600.000 dan bagi mereka (catin) menikah di kantor KUA biayanya nol rupiah. **Ketiga**, kendala-kendala yang terjadi terkait dengan penerapan PP No 48 tahun 2014 adalah dari masyarakat sendiri yang masih mempercayakan segala urusan kepada modin/imam kampung, sehingga dampak dari pengurusan administrasi oleh modin/imam kampung berimplikasi pada pengeluaran lain untuk modin kelurahan atau imam kampung desa. Selain itu kendala lagi bagi petugas KUA yang menjalankan tugas menikahkan calon pengantin di luar kantor adalah belum cairnya anggaran transport seperti yang diatur dalam PMA 46 tahun 2014.

Daftar Pustaka

- Badrun ,Pat dkk, 2008, *Pelayanan Departemen Agama di Kawasan Timur Indonesia*, Balai Litbang Agama Makassar.
- BPS 2014, Kabupaten Konawe dalam Angka Dalam Angka Tahun 2014
- Data Base Administrasi Pernikahan Kab. Konawe Tahun 2014-2015
- Data Base Keagamaan Kementerian Agama Kabupaten Konawe 2014
- Fakhrudin, Segara, I Nyoman Yoga. 2014. Laporan Hasil Penelitian Biaya Perkawinan di KUA Kecamatan Semarang Barat dan KUA Kecamatan Mijen Pasca Ditetapkannya PP Nomor 48 Tahun 2014.
- KepMENPAN No. 63/Kep/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik.
- Kustini dan Bulan, Wahidah R. 2015. Pelayanan Pernikahan di Kabupaten Nunukan : antara mengatasi keterbatasan dan menjaga Kemaslahatan. *Jurnal Harmoni* Vol. 14 No.3 September – Desember 2015, hlm. 85
- Lembar Akademik PMA No 24 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Penerimaan Negara Bukan Pajak Atas Biaya Nikah dan Rujuk di Luar Kantor Urusan Agama Kecamatan.
- Lembar Akademik PP No 48 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah No 47 tahun 2004 Tentang Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku pada Departemen Agama.
- Mujahidah. 2015. Implementasi Pengenaan Tarif Akad Nikah (studi kasus Penyelenggaraan Pernikahan di KUA Kecamatan Mantingan Kabupaten Ngawi dalam Perspektif Peraturan Pemerintah No. 48 Tahun 2014). Jakarta : UIN Syarif Hidayatullah.
- Munandar ,Utami ,2008,*Pengembangan Kreatifitas Anak Berbakat*, Pustaka Pelajar, Jogjakarta.
- Murtadho, Ali. 2009. *Konseling Perkawinan Perspektif Agama-Agama*. Semarang : Walisongo Press.
- Panggabean, Edward. 2013. Kasus Gratifikasi Kepala KUA Kediri Jadi Momok Penghulu. *Liputan6* 19 Desember 2013.
- Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 14 tahun 2011 tentang Rencana tata Kelola Wilayah tahun 2011 – 2031.
- Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Penerimaan Negara Bukan Pajak atas Biaya Nikah dan Rujuk di Luar Kantor Urusan Agama Kecamatan.
- Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 46 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Penerimaan Negara Bukan Pajak Atas Biaya Nikah dan Rujuk di Luar Kantor Kecamatan Urusan Agama Kecamatan.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 47 Tahun 2004 tentang Tarif Atas Jenis Penerimaan Negera Bukan Pajak yang Berlaku Pada Departemen Agama.

- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2004 tentang Tarif Atas Jenis Penerimaan Negera Bukan Pajak yang Berlaku Pada Departemen Agama
- Rahman, Abdur. 1992. *Perkawinan Dalam Syariat Islam*. Jakarta : Rnika Cipta.
- Ramulyo, Mohd Idris. 2004. *Hukum Perkawinan Islam Satau Analisis Undang-Undang No 1 Tahun 1974 dan Kompilasi Hukum Islam*. Jakarta : PT Bumi Aksara.
- Sabiq, Sayyid. 2005. *Fiqh Sunnah Jilid 2*. Jakarta : Pena Pundi Aksara.
- Subarsono, A.G, 2005, *Analisis Kebijakan Publik; Konsep, Teori, dan Aplikasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Syaukani, Imam (ed). 2007. *Optimalisasi Peran KUA Melalui Jabatan Fungsional Penghulu*. Jakarta : Puslitbang Kehidupan Keagamaan Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama.
- Tim Peneliti Puslitbang I, 2008, *Laporan Penelitian tentang KUA*, Puslitbang I badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama RI.
- Tim Peneliti Puslitbang I, 2013, *Laporan Penelitian Tentang Indeks Biaya Pernikahan di KUA*, Puslitbang I, Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama RI.
- Tim Peneliti Puslitbang I, 2006, *Laporan Penelitian Tentang KUA*, Puslitbang I Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama RI.
- Tri Haryanto, Joko. 2010. *Pelayanan Kantor Urusan Agama (KUA) terhadap Masyarakat di Kabupaten Belu Nusa Tenggara Timur*. Semarang : BLA Semarang
- Ulfatmi. 2011. *Keluarga Sakinah Dalam Perspektif Islam (Studi terhadap Pasangan yang Berhasil Mempertahankan Keutuhan Perkawinan di Kota Padang*. Jakarta : Kementerian Agama RI.
- Weimer, David L dan Vining, Aidan R, 1999, *Policy Analysis, Concept and Practice*, third edition, Prentice Hal, New Jersey.