

**EFEKTIVITAS PELAKSANAAN PERATURAN PEMERINTAH
NOMOR 19 TAHUN 2015 TENTANG PENERIMAAN NEGARA
BUKAN PAJAK BERKAITAN NIKAH GRATIS PADA
MASYARAKAT DI KANTOR URUSAN AGAMA
KECAMATAN PALU TIMUR KOTA PALU**



TESIS

*Diajukan Untuk Memenuhi Salah Satu Syarat Memperoleh Gelar
Magister Hukum Islam (M.H.) Pada Program Studi Ahwal Syakhsiyyah
Pascasarjana Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Palu*

Oleh

ISMAIL

NIM: 02.21.01.15.007

**PASCASARJANA
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI (IAIN) PALU
2017**



**KEMENTERIAN AGAMA RI
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI (IAIN) PALU
PASCASARJANA**

Kampus bumi bahari Jl. Diponegoro No. 23 Telp. 0451-460798
fax.0451460165 Palu. sulawesi tengah 94221
e-mail pascaiaain palu@gmail.com-website <http://pps.iainpalu.ac.id>

PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Dengan penuh kesadaran, penyusun yang bertanda tangan di bawah ini menyatakan bahwa tesis ini benar adalah hasil karya penyusun sendiri. Jika, dikemudian hari terbukti bahwa ia merupakan duplikat, tiruan, plagiat, atau di buat oleh orang lain, sebagian atau seluruhnya, maka tesis dan gelar yang diperoleh karenanya batal demi hukum.

Palu, 22 September 2017 M
2 Muharram 1438 H
Penyusun,

Ismail.
NIM. 02.21.01.15.007



**KEMENTRIAN AGAMA RI
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI (IAIN) PALU
PASCASARJANA**

Kampus bumi bahari Jl. Diponegoro No. 23 Telp. 0451-460798
fax.0451460165 Palu. sulawesi tengah 94221
e-mail pascaiaain palu@gmail.com-website <http://pps.iainpalu.ac.id>

PENGESAHAN PEMBIMBING

Tesis yang berjudul “Efektivitas Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2015 Tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak Di Kantor Urusan Agama Kecamatan Palu Timur Kota Palu” oleh Ismail NIM: 02.21.01.15.007, Mahasiswa Pascasarjana, Program Studi Ahwal Syakhsiyah. IAIN Palu, setelah dengan seksama meneliti dan mengoreksi tesis yang bersangkutan, maka masing-masing pembimbing memandang bahwa tesis tersebut telah memenuhi syarat ilmiah untuk diajukan ke seminar ujian **tutup**.

Palu, 22 September 2017 M
2 Muharram 1438 H

Pembimbing I,

Pembimbing II,

Dr. Dr. H. Saifullah Bombang, MM, MH, M.Pd.i

Dr. Malkan, M.Ag



**KEMENTERIAN AGAMA RI
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI (IAIN) PALU
PASCASARJANA**

Kampus bumi bahari Jl. Diponegoro No. 23 Telp. 0451-460798
fax.0451460165 Palu. sulawesi tengah 94221
e-mail pascaiaain palu@gmail.com-website <http://pps.iainpalu.ac.id>

PENGESAHAN DEWAN PENGUJI TESIS

Dewan penguji ujian hasil tesis Saudara Ismail, NIM 02.21.01.15.007 dengan judul **“Efektivitas Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2015 Tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak Di Kantor Urusan Agama Kecamatan Palu Timur Kota Palu”** yang telah diujikan di depan dewan penguji Pascasarjana Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Palu, pada hari senin, 18 september 2017 M. Di pandang bahwa tesis tersebut telah memenuhi kriteria penulisan karya ilmiah dan dapat diterima sebagai persyaratan guna memperoleh gelar Magister Hukum (M.H) Program Studi *Ahwal Syakhsiiyyah*

Palu, 22 September 2017 M
2 Muharram 1438 H

DEWAN PENGUJI TESIS

NO	NAMA	JABATAN	TANDA TANGAN
1.	Dr. H. Sidik,.M.Ag	Ketua	
2.	Dr. Dr. H. Saifullah Bombang, MM, MH,M.Pd.i	Pembimbing I	
3.	Dr. Malkan, M.Ag	Pembimbing II	
4.	Dr. H. Muhtadin Dg. Mustafa, MHI	Penguji Utama	
5.	Dr. H. Hilal Mallarangan, M.HI	Penguji Utama II	

Mengetahui:

Rektor IAIN Palu

Direktur Pascasarjana

Prof. Dr. H. Zainal Abidin,.M. Ag
NIP. 196301011991031007

Dr. H. Sidik,.M. Ag
NIP. 19640616 199703 1 002



**KEMENTRIAN AGAMA RI
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI (IAIN) PALU
PASCASARJANA**

Kampus bumi bahari Jl. Diponegoro No. 23 Telp. 0451-460798
fax.0451460165 Palu. sulawesi tengah 94221
e-mail [pascaiaain palu@gmail.com](mailto:pascaiaainpalu@gmail.com)-website <http://pps.iainpalu.ac.id>

KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

الْحَمْدُ لِلَّهِ رَبِّ الْعَالَمِينَ وَبِهِ نَسْتَعِينُ وَعَلَى أُمُورِ الدُّنْيَا وَالْآخِرَةِ وَالصَّلَاةِ وَالسَّلَامِ
عَلَى أَشْرَفِ الْأَنْبِيَاءِ وَالْمُرْسَلِينَ وَعَلَى آلِهِ وَصَحْبِهِ أَجْمَعِينَ أَمَّا بَعْدُ

Puji dan syukur kehadiran Allah swt, yang telah memberikan kekuatan dan kesehatan kepada Penulis, sehingga dapat menyelesaikan Tesis ini. Salawat dan salam, Penulis sampaikan kepada Nabi Muhammad saw, keluarga, dan sahabatnya yang telah berjuang dalam mendakwahkan dan mengenalkan Islam serta memberikan keteladanan yang baik sebagai pedoman dan tuntunan hidup.

Tesis ini ditulis dalam rangka memenuhi salah satu tugas akhir dalam menyelesaikan kuliah Strata Dua (S2) pada Pascasarjana Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Palu. Dalam penulisan tesis ini, penulis memperoleh bantuan dari berbagai pihak, baik bantuan yang berbentuk saran, materi dan moril. Oleh karena itu, penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada semua pihak. Penulis mengucapkan terima kasih sebanyak-banyaknya kepada:

1. Kedua orang tua penulis Ayahanda Syarifuddin dan ibunda Nur Baya, yang telah mendidik, mengasuh, dan memberikan motivasi, sekaligus bantuan yang tak terhingga kepada penulis, sejak proposal penelitian ini dimulai sampai pada tahap akhir penyelesaian Tesis tersebut.

2. Bapak Prof. Dr. H. Zainal Abidin, M.Ag., Rektor Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Palu, yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk mengikuti perkuliahan Pascasarjana di Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Palu.
3. Bapak Dr.H. Sidiq, M.Ag, Direktur Pascasarjana Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Palu, yang telah membantu penulis dalam proses administrasi, dan seluruh staf Pascasarjana Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Palu yang telah memberikan arahan sejak awal proses penulisan proposal tesis ini hingga selesai.
4. Bapak pembimbing I Dr. Dr. H. Saifullah Bombang, MM, MH,M.Pd.i., dan Bapak Dr. Malkan, M.Ag selaku pembimbing II yang telah membimbing dan mengarahkan penulis dalam menyusun tesis tersebut.
5. Bapak Penguji Utama Dr. H. Muhtadin Dg. Mustafa, MHI, dan Penguji kedua yaitu Bapak Dr. H. Hilal Mallarangan, M.HI, yang telah menguji dan membimbing penulis dalam menghasilkan karya ilmiah yang berkualitas.
6. Dosen Pascasarjana Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Palu yang telah memberikan wawasan, pengetahuan, dan mendidik penulis dengan berbagai disiplin ilmu yang dimilikinya.
7. Kepala SMK Muhammadiyah 1 Palu beserta dewan guru yang memberi kesempatan dan dorongan kepada penulis untuk melanjutkan studi pada Pascasarjana Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Palu.

8. Tasdir Rasyada, S.Ag selaku Kepala Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Palu Timur Kota Palu, yang telah menyetujui, memberi informasi, arahan dan motifasi kepada penulis untuk selalu semangat dalam berbagai keadaan termasuk dalam menyelesaikan tesis tersebut, begitu pula seluruh pegawai dan staf yang telah membantu penyelesaian tesis tersebut.
9. Rekan-rekan mahasiswa Pascasarjana Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Palu, yang telah memberikan motivasi dan selalu mengingatkan penulis dalam menyelesaikan penulisan tesis ini.
10. Pengurus Masjid AL-HAQ Palu yaitu, Bapak Sudarwin, Bapak Dr. Danang, serta adik-adik pengurus Risma (Remaja Masjid) yakni Abdul Wahid, Raslam, Naldy, Rahmat, Moh Anis, Alif Fadli yang telah memberikan keyakinan kepada penulis untuk senantiasa menjadikan rangkaian kehidupan sebagai ibadah termasuk dalam menuntut ilmu hingga akhir hayat.

Akhirnya, kepada semua pihak penulis mendoakan semoga bantuan yang telah diberikan kepada penulis mendapat balasan yang tak terhingga dari Allah swt dan dapat berguna bagi agama, nusa, dan bangsa. Amin.

Palu, 7 September 2017 M
16 Dzulkaidah 1438 H

Penulis

ISMAIL
NIM: **02.21.01.15.007**

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL	i
HALAMAN PERNYATAAN KEASLIAN TESIS	ii
HALAMAN PENGESAHAN TESIS	iii
KATA PENGANTAR	iv
DAFTAR ISI	v
PEDOMAN TRANSLITERASI	vii
DAFTAR SINGKATAN	ix
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	13
C. Tujuan Dan Kegunaan Penelitian.....	13
D. Penegasan Istilah	14
E. Kerangka Pemikiran	16
BAB II KAJIAN PUSTAKA	
A. Penelitian Terdahulu.....	17
B. Kerangka Teori.....	24
1. Konsep Efektivitas	24
2. Ukuran Efektivitas.....	25
3. Pelayanan Publik di Bidang Perkawinan	27
4. Macam-Macam pelayanan Publik	29
C. Konsep Perkawinan Dalam Islam	33
D. Latar Belakang Ditetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2015 Tentang Biaya Nikah	52
E. Pelayanan Nikah di KUA Kecamatan Palu Timur.....	51
BAB III METODE PENELITIAN	
A. Pendekatan Dan Desain Penelitian.....	57

	B. Fokus Penelitian	59
	C. Lokasi Penelitian	60
	D. Kehadiran Peneliti	61
	E. Data Dan Sumber Data.....	63
	F. Teknik Pengumpulan Data	65
	G. Verifikasi Data dan Penarikan Kesimpulan	75
	H. Pengecekan Keabsahan.....	76
	I. Analisis Data	72
BAB IV	HASIL DAN PEMBAHASAN	
	A. Hasil Penelitian	78
	1. Deskripsi Umum KUA Kecamatan Palu Timur Kota Palu..	78
	2. Dasar Hukum	79
	3. Tujuan.....	79
	4. Sejarah Singkat Berdirinya Kecamatan Palu Timur.....	80
	5. Profil Kantor Urusan Agama Kecamatan Palu Timur	81
	6. Visi Misi kantor urusan Agama kecamatan palu Timur Kota Palu	82
	B. Deskripsi Data Hasil Penelitian.....	84
	C. Kajian Penerapan Teori Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2015.....	96
	D. Efektivitas dan Kepuasan Publik.....	107
	E. Pelayanan Nikah Gratis Pada Masyarakat.....	122
	F. Analisis Efektifitas Berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2015 di KUA Kecamatan Palu Timur Kota Palu	123
BAB V	: PENUTUP	
	A. Kesimpulan.....	130
	B. Saran	131
DAFTAR PUSTAKA	132

LAMPIRAN-LAMPIRAN
DAFTAR RIWAYAT HIDUP.....

PEDOMAN TRANSLITERASI

Pedoman transliterasi yang digunakan dalam tesis ini adalah model *Library Congress(LC)*, salah satu model transliterasi Arab-latin yang digunakan secara internasional.

1. Konsonan

Daftar huruf bahasa Arab dan transliterasinya ke dalam huruf Latin dapat dilihat pada halaman berikut:

Arab	Latin	Arab	Latin	Arab	Latin
ب	B	ز	Z	ق	q
ت	T	س	S	ك	k
ث	Th	ش	Sh	ل	l
ج	J	ص	sy	م	m
ح	ḥ	ض	ḍ	ن	n
خ	Kh	ط	ṭ	و	w
د	D	ظ	ẓ	هـ	h
ذ	Dh	ع	‘	ء	’
ر	R	غ	Gh	ي	y
		ف	F		

Hamzah (ء) yang terletak di awal kata mengikuti vokalnya tanpa diberi tanda apa pun. Jika ia terletak di tengah atau di akhir, maka ditulis dengan tanda (’).

2. Vokal

Vokal bahasa Arab, seperti vokal bahasa Indonesia, terdiri atas vokal tunggal atau monoftong dan vokal rangkap atau diftong.

Vokal tunggal bahasa Arab yang lambangnya berupa tanda atau harakat, transliterasinya sebagai berikut:

Tanda	Nama	Huruf Latin	Nama
أَ	<i>fathah</i>	a	A
إِ	<i>Kasrah</i>	i	I
أُ	<i>dammah</i>	u	U

Vokal rangkap bahasa Arab yang lambangnya berupa gabungan antara harakat dan huruf, transliterasinya berupa gabungan huruf, yaitu:

Tanda	Nama	Huruf Latin	Nama
أَيَّ	<i>fathah dan ya</i>	Ay	a dan y
أَوَّ	<i>fathah dan wau</i>	aw	a dan w

Contoh:

كَيْفَ : *kayfa*

هَوَّلَ : *hawl*

3. Maddah

Maddah atau vokal panjang yang lambangnya berupa harakat dan huruf, transliterasinya berupa huruf dan tanda, yaitu:

Harakat dan Huruf	Nama	Huruf dan Tanda	Nama
أَ... ا...	<i>fathah dan alif atau ya</i>	\bar{a}	a dan garis di atas
إِ	<i>kasrah dan ya</i>	\bar{i}	i dan garis di atas
أُ	<i>dammah dan wau</i>	\bar{u}	u dan garis di atas

DAFTAR SINGKATAN

Beberapa singkatan yang di bakukan adalah:

Swt	:	Subhanahu wa ta'ala
Saw	:	Sallallahu alaihi wasallam
a.s	:	Alaihi Al-salam
H.	:	Hijrah
M.	:	Masehi
SM	:	Sebelum Masehi
W	:	Wafat Tahun
Q.S.....(.....):	:	Qur'an, Surah.....Ayat

ABSTRAK

Nama : Ismail
Nim : 02.21.01.15.007
Judul : Efektivitas Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2015 Tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak Di Kantor Urusan Agama Kecamatan Palu Timur Kota Palu

Fokus permasalahan dalam penelitian ini ialah Efektivitas pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2015 tentang tarif atas jenis penerimaan negara bukan pajak yang berlaku pada kementerian agama dan diberlakukan disetiap wilayah Kantor urusan agama pada setiap kecamatan termasuk di Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Palu Timur Kota Palu.

Peraturan ini berisi tentang biaya pernikahan di Kantor Urusan Agama sebesar Rp 0,00 dan ketika melaksanakan pernikahan di luar KUA atau di luar jam kerja dikenakan tarif sebesar Rp 600.000,00.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui: (1) Bagaimana pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2015 tentang tarif atas jenis penerimaan negara bukan pajak yang berlaku pada Kementerian Agama di KUA Kecamatan Palu Timur Kota Palu (2) Bagaimana efektifitas pelayanan nikah gratis pada masyarakat di Kecamatan Palu Timur Kota Palu.

Dalam penelitian ini menggunakan deskriptif kualitatif dengan metode pengumpulan data berupa observasi, wawancara, dan dokumentasi. Analisis data dilakukan menggunakan tehnik analisis reduksi data, penyajian data dan perifikasi data.

Diberlakukannya peraturan pemerintah Nomor 19 Tahun 2015 mendapat respon positif dari penghulu di kecamatan Palu timur kota Palu karena memperjelas kedudukan hukum dan tarif dalam pelaksanaan pernikahan yang di doing of wedding oleh pengantin di Kantor Urusan Agama atau di luar kantor urusan agama.

Berdasarkan data-data yang dihimpun penulis dengan beberapa pihak di Kantor Urusan Agama dan catin/pengantin bahwa memang benar ketika melaksanakan pernikahan di Kantor Urusan Agama tidak dikenakan tarif atau Rp 0,00. dan ketika melaksanakan pernikahan di luar Kantor Urusan Agama atau di luar jam kerja dikenakan tarif Rp 600.000,00 yang dibayarkan di Bank BTN, Mandiri, BNI, dan BRI.

Namun, secara *confherensif* pada pelaksanaan peraturan pemerintah Nomor 19 Tahun 2015 tetang penerimaan negara bukan pajak yang berlaku di kantor urusan agama kecamatan palu timur belum efektif karena masih terdapat beberapa unsur yang belum terpenuhi yaitu sarana dan prasarana yang belum memadai dalam memberikan layanan terbaik kepada masyarakat jika melangsungkan pernikahanya di kantor urusan agama kecamatan Palu timur kota Palu.

ABSTRACT

Name : Ismail
Nim : 02.21.01.15.007
Title : The Effectiveness of the Implementation of Government Regulation Number 19 of 2015 concerning Non-Tax State Revenues in the Office of Religious Affairs in the Palu Timur District of Palu City

Problem focus in this research is the effectiveness of the implementation of the Government Regulation number 19 of 2015 about that applicable on the Ministry of religion and enforced in every area of the Religious Affairs Office on each sub includes Religious Affairs Office (KUA) Sub East of Palu.

This regulation is about the cost of the wedding at the Religious Affairs Office of Rp 0.00 and when carrying out a wedding outside KUA or after hours are imposed to a tariff of 600.000.00. Rupiah

This research aims to know the: (1) How the implementation of Government revenue that applicad Regulation No. 19 years 2015 tarif on KUA non tax about rates over not applicable to the Ministry of religion in the eastern city of Palu Subdistrict KUA (2) How the effectiveness of the service of free marriage on society in the eastern town of city Palu. city

In this research used qualitative descriptive method of data collection succs as observation, interviews, and documentation. Data analysis used analysis of the data reduction techniques, presentation and data perification.

The of Government Regulation number 19 in 2015 got positive response from contending in the East of Palu due to clarify the legal position and in the implementation of the marriage tarif that conducted by the bride at the Office of religious affairs or outside the Office of religious affairs.

Based on data collected by the authors of several parties in the Religious Affairs Office and the bride that is certainly true when implementing the marriage at the Office of religious affairs are not charged to tariffs or Rp 0.00. and when carrying out weddings outside the Religious Affairs Office or outside working hours charged Rp. 600,000.00 paid in Bank BTN, MANDIRI, BNI, and BRI.

However, confherensifly on the implementation of the Government Regulation number 19 no 2015 about tarrif non tax gaferment revenue that applicable the Office of religious affairs of the subdistrict of East Palu has not been effective because there are still some elements that have not been fulfilled i.e.for example facilities and infrastructure that in adequate in providing the best service to the community if were cointinuing the wedding in the office of religion subdistriat of East Palu.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Keabadian manusia dan pemeliharaan populasinya tidak akan tercapai kecuali dengan berkumpul atau bergabungnya antara laki-laki dengan perempuan (yang kemudian dinamakan pernikahan) itulah *fitrah* yang ditetapkan kepada manusia sebagai sarana untuk memakmurkan dunia¹

Perkawinan merupakan suatu peristiwa yang sangat penting dan sakral dalam kehidupan manusia. Dasar-dasar perkawinan dibentuk oleh unsur-unsur alami dari kehidupan manusia itu sendiri yang meliputi kebutuhan dan fungsi biologis, melahirkan keturunan, kebutuhan akan kasih sayang dan persaudaraan, memelihara anak-anak serta menjadi anggota-anggota masyarakat yang sempurna (*volwaardig*).²

Perkawinan pada hakekatnya adalah merupakan ikatan lahir dan batin antara seorang laki-laki dan perempuan untuk membentuk suatu keluarga yang kekal dan bahagia. Berdasarkan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan (Selanjutnya ditulis Undang-Undang Perkawinan) diketahui bahwa tujuan perkawinan sebagai suami isteri adalah untuk membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa dan untuk itu suami isteri perlu saling membantu dan melengkapi agar masing-masing dapat mengembangkan kepribadiannya

¹ Abu Abdurrahman Bin Abdurrahman Ash-Shohibi, *Petunjuk Praktis Dan Fatwa Pernikahan Ad-Darr As-Salafiyah*, (Jakarta : Selatan, 2003), 24

² Titik Triwulan dan Trianto, *Hukum Perkawinan*, (Prestasi Pustaka, Jakarta, 2007), 2.

membantu dan mencapai kesejahteraan spiritual dan material³.

Saat ini upaya penyelenggaraan nikah telah ditunjang dengan adanya Penerapan regulasi yang relatif baru dari PP. Nomor 48 tahun 2014 kemudian diperbaharui menjadi PP. Nomor 19 Tahun 2015 membawa banyak manfaat dan fungsi bagi masyarakat dalam melangsungkan pernikahannya secara gratis di Kantor Urusan Agama (KUA) kecamatan pada suatu daerah.

Keberadaan Kantor Urusan Agama (KUA) merupakan bagian dari instansi pemerintah daerah yang bertugas memberikan pelayanan kepada masyarakat. Sebagai ujung tombak pelaksanaan tugas umum pemerintahan, khususnya dibidang urusan agama, Kantor Urusan Agama (KUA) berusaha seoptimal mungkin dengan kemampuan dan fasilitas yang ada untuk memberikan pelayanan yang terbaik (*public serving*).

Fakta sejarah juga menunjukkan kelahiran Kantor Urusan Agama (KUA) hanya berselang sepuluh bulan dari kelahiran Departemen Agama, tepatnya tanggal 21 Nopember 1946. Ini sekali lagi menunjukkan peran Kantor Urusan Agama sangat strategis bila dilihat dari keberadaannya yang bersentuhan langsung dengan masyarakat, terutama yang memerlukan pelayanan di bidang urusan Agama Islam misalnya dalam menerapkan peraturan pemerintah nomor 19 tahun 2015 tentang layanan nikah gratis⁴.

Konsekuensi dari peran itu, secara otomatis ialah Kantor Urusan Agama (KUA) harus mampu mengurus rumah tangga sendiri dengan menyelenggarakan

³ Hilman Hadikusuma, *Hukum Perkawinan Indonesia Menurut Perundangan, Hukum Adat, Hukum Agama*, (CV Mandar Maju, Bandung, 2007), 21.

⁴ Direktorat Jendral Bimbingan Masyarakat Islam Dan Penyelenggaraan Haji, *Pedoman Konselor Keluarga Sakinah*, (Jakarta: Departemen Agama RI, 2001) 21-25

pelayanan kepada masyarakat, termasuk di dalamnya manajemen kearsipan, administrasi surat menyurat dan statistik serta dokumentasi yang mandiri, dalam merespon program pemerintah untuk memajukan sebuah masyarakat

Selain itu, Kantor Urusan Agama (KUA) juga dituntut benar-benar mampu menjalankan tugas secara baik salah satunya di bidang Nikah Gratis layanan ini merupakan tugas pokok Kantor Urusan Agama (KUA) karena pelayanan itu sangat besar pengaruhnya dalam membina kehidupan beragama, disitulah cikal bakal terbentuknya keluarga *sakinah, mawadah dan warahmah*.

Namun, Dalam melaksanakan tugas di bidang urusan Agama Islam ini, Kantor Urusan Agama (KUA) tidak sekedar melakukan Nikah Gratis saja, tetapi juga pada unsur-unsur pendukung misalnya melaksanakan tugas-tugas lainnya seperti tatacara perkawinan secara *confherensif* (menyeluruh) sebagaimana yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan bab III Pasal 10 dan 11 peraturan pemerintah (PP) Nomor 9 Tahun 1975⁵.

Dengan demikian, secara substansi bahwa pihak KUA sama halnya seperti instansi yang lain, Kantor Urusan Agama sebagai pemberi layanan juga dituntut untuk memberikan pelayanan yang memuaskan kepada masyarakat.

Pelayanan publik merupakan fungsi utama pemerintah untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat dalam hal pernikahan. Salah satu aspek pelayanan yang menjadi perhatian saat ini adalah pelayanan nikah gratis pada masyarakat yang diberikan oleh Kantor Urusan Agama seluruh Indonesia.

⁵ Himpunan peraturan perundang-undangan perkawinan, (Jakarta:agustus2015)7

Dengan lahirnya peraturan pemerintah tentang layanan nikah gratis sesuai dengan panduan agama agar menunaikan risalah perkawinan, secara umum dalam ajaran agama Islam yaitu diturunkan untuk meninggikan derajat kehidupan manusia, membimbing dan memelihara sifat-sifat humanistiknya serta menjaga dari kedurjanaan dan dari sifat hewani agar tidak mengalahkan sifat kemanusiaannya⁶. Islam juga bertujuan memelihara kemuliaan manusia dalam semua hukum yang dibawanya sejak manusia itu lahir sampai mati⁷ Perkawinan menurut yang disyariatkan agama Islam (makna *Ushuli* (syar'i), mempunyai aspek makna, di antaranya aspek ibadah, hukum dan sosial.

Begitu pula dari aspek ibadah, melaksanakan perkawinan berarti melaksanakan sebagian dari ibadah yang berarti pula telah menyempurnakan sebagian dari agama. Dari aspek hukum, perkawinan yang sesuai dengan syariat Islam merupakan suatu perjanjian yang kuat, yang di dalamnya mengandung suatu komitmen bersama dan menuntut adanya penunaian hak dan kewajiban bagi keduanya.

Sementara itu dari aspek sosial, perkawinan bertujuan membentuk keluarga yang diliputi rasa saling cinta mencintai dan rasa kasih sayang antara sesama anggota keluarga, yang pada gilirannya nanti keluarga yang seperti ini akan menjadi sebuah bangunan umat yang dicita-citakan oleh agama Islam. Karena Rasulullah SAW melarang kerahiban, yang hidup

⁶ Rahman A. I Doi, *Karakteristik Hukum Islam Dan Perkawinan*, Terj. Zainuddin Dan Rusydi Sulaiman, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1996),15.

⁷. Yusuf M Qardhawi, *Bagaimana Memahami Syari'at Islam*, Terj. Nabhani Idris, (Jakarta: Islamuna Press, 1996),176.

menyendiri dengan tidak kawin yang bisa menyebabkan hilangnya keturunan, keluarga dan melenyapkan kesinambungan regenerasi umat manusia⁸

Dengan demikian, dilandasi betapa urjennya risalah pernikahan maka Pemerintah Indonesia sejak berdirinya tahun 1945 sangat serius memikirkan dan mengatur tentang pernikahan masyarakat Indonesia, hal itu ditandai dengan lahirnya regulasi yang berkaitan dengan pernikahan, misalnya Peraturan perundangan itu antara lain melalui penetapan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 01 Tahun 1974 mengenai pernikahan kemudian berkembang menjadi pelayanan pernikahan dengan Gratis,

Instruksi tersebut di samping berisi perintah melaksanakan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1946 tersebut, juga berisi anjuran agar PPN berusaha mencegah perkawinan anak-anak yang belum cukup umur, menerangkan kewajiban-kewajiban suami yang berpoligami, mengusahakan perdamaian bagi pasangan- pasangan yang bermasalah, menjelaskan kewajiban bekas suami terhadap bekas istri dan anak-anaknya apabila terpaksa bercerai, selama masa *iddah* agar petugas PPN mengusahakan pasangan yang bercerai untuk *rujuk* kembali⁹ Selain itu, dikeluarkan juga Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan yang disusul dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 9 tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1974

⁸ Sanusi Nur Tufiq, *Fikih Rumah Tangga*, (Depok: Elsas 2010), 7

⁹ Zahid, “*Dua Puluh Lima Tahun Pelaksanaan Undang-Undang Perkawinan*”, Departemen Agama Republik Indonesia, (Jakarta: 2003) 14

tentang perkawinan¹⁰ serta masih banyak lagi aturan-aturan yang dikeluarkan pemerintah untuk mengatur tentang perkawinan untuk masyarakat¹¹

Pada bulan Oktober 2004 diberlakukan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 47 Tahun 2004 tentang tarif atas jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) yang berlaku pada Departemen Agama.

Dalam peraturan pemerintah itu diatur tentang tarif atas jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) pada perguruan tinggi yang meliputi biaya ujian masuk, SPP serta pada KUA Kecamatan tentang tarif Biaya Nikah Gratis dan Rujuk.

Dalam lampiran Peraturan Pemerintah ini dinyatakan bahwa Penerimaan Dari Kantor Urusan Agama pada biaya Nikah Gratis dan *rujuk* ditetapkan sebesar Rp 30.000,00 (tiga puluh ribu) per peristiwa nikah¹² Sejak saat itu maka masyarakat Indonesia khususnya yang beragama Islam yang akan melakukan pernikahan dikenai biaya pencatatan sebesar Rp 30.000,00. Bila dilihat besarnya biaya pencatatan pernikahan yang ditetapkan oleh pemerintah itu relatif terjangkau sehingga masyarakat dapat menerima ketentuan itu dengan sukarela.

Selanjutnya dalam penerepan pelayanan nikah gratis pada masyarakat merupakan hal yang sangat positif karena dapat membantu meringankan beban dalam penyelenggaraan pernikahan

¹⁰ Moh Zahid, "Dua Puluh Lima Tahun Pelaksanaan Undang-Undang Perkawinan", *Departemen Agama Republik Indonesia*, (Jakarta: 2003) 44

¹¹ Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 221, *Tentang Pencatatan Perkawinan Dan Perceraian Pada Kantor Catatan Sipil*, (Jakarta: 1975) 76

¹² Lampiran, *Peraturan Pemerintah RI. Nomor.47.Tahun 2004*

Maka berkaitan dengan beberapa kebijakan sebagaimana diatur dalam PP dimaksudkan untuk menutup adanya praktek gratifikasi oleh petugas KUA (penghulu) dan dengan ketentuan biaya langsung maka dengan menutup “pungli” yang dilakukan petugas tersebut¹³ Berkaitan dengan hal tersebut, maka di sinilah peran strategis Kantor Urusan Agama (KUA) karena ia merupakan sebuah lembaga resmi negara yang ditugaskan untuk melaksanakan sebagian tugas kantor Kementerian Agama Indonesia di Kabupaten dan Kotamadya di bidang urusan agama Islam dalam wilayah Kecamatan. Salah satu dari tugas pokok yang dimiliki oleh Kantor Urusan Agama adalah menerapkan aturan berdasarkan hukum perdata yang berlaku di Indonesia, peraturan pernikahan secara formal tertulis pada Pasal 12 UU Nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan dan direalisasikan dalam Pasal 3 sampai dengan Pasal 13 PP Nomor 9 Tahun 1975.

Pasal-Pasal tersebut berisikan mengenai hal mulai dari pendaftaran perkawinan yang harus dilakukan minimal 10 hari sebelum pernikahan dilangsungkan, syarat-syarat perkawinan itu sendiri sampai pada proses penandatanganan akta perkawinan dan penyerahannya. Pada PP Nomor 9 Tahun 1975, seseorang boleh melakukan pernikahan apabila calon suami minimal telah berumur 19 tahun, sedangkan calon istri minimal berusia 16 tahun¹⁴

Sehubungan dengan data tersebut, pihak Kantor Urusan Agama menerapkan prosedur dan menjalankan semua syarat-syarat pernikahan tersebut

¹³ Ahmad Rosidi, *kasus-kasus aktual pelayanan keagamaan di Indonesia* (Jakarta: kementerian agama, 2015) 4.

¹⁴ Martiman Projohamidjojo, *Hukum Perkawinan Indonesia* (cet II; Indonesia legal center publishing), 105.

dengan baik. Mulai dari pengecekan syarat- syarat pokok seperti umur, surat-surat keterangan nikah (model N1, N2, N4) dari kepala desa/kelurahan, pemberitahuan kehendak nikah secara tertulis (N7) dan surat persetujuan mempelai (N3), bagi calon pasangan nikah yang masih berumur di bawah 21 tahun juga wajib menyertakan ijin tertulis orang tua atau wali dalam model (N5)¹⁵.

Kemudian pemeriksaan syarat pelengkap, proses pemeriksaan Nikah (*Rafak*) di KUA yang dihadiri oleh kedua calon mempelai beserta wali nikahnya. Setelah melewati proses pemeriksaan syarat pokok, syarat pelengkap dan Rafak maka kedua mempelai tinggal mengikuti penataran calon pengantin. Di luar dari pada masalah tersebut sesuai dengan Peraturan Menteri Agama (PMA) No. 11 Tahun 2007 tentang Nikah Gratis telah diatur bahwa pernikahan bisa dilakukan dalam dua pilihan, yaitu di Kantor Urusan Agama (KUA) atau di luar kantor. Untuk memfasilitasi masyarakat yang ingin melaksanakan pernikahannya di dalam Kantor Urusan Agama, KUA menyediakan ruangan khusus yang disebut sebagai Balai Nikah¹⁶.

Namun, Pada kenyataannya balai nikah yang disediakan oleh KUA kurang diminati oleh masyarakat, di samping akan berkaitan tentang kapasitas dan juga menganggap bahwa pernikahan lebih afdhal jika disaksikan oleh orang banyak, karenanya sebagian besar masyarakat lebih memilih melaksanakan pernikahannya di luar Kantor Urusan Agama.

¹⁵ Tihami dan Sohari Sahrani, *Fikih Munakahat (kajian Fikih Nikah Lengkap)*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2009). 357

¹⁶ *Ibid*, 356

Salah satu kajian realitas ilmiah ini Berdasarkan Data Ditjen Bimas Islam menunjukkan bahwa 6% masyarakat Indonesia melangsungkan pernikahan di Kantor Urusan Agama (KUA), sehingga dapat diartikan bahwa 94% masyarakat Indonesia melangsungkan akad nikah di luar KUA. Padahal apabila berkeinginan untuk melaksanakan pernikahan di luar KUA, maka calon pengantin harus menyiapkan segala sesuatu yang dibutuhkan dalam pernikahan dan harus mengeluarkan biaya tambahan kepada Pegawai Pencatat Nikah (PPN/Penghulu) sesuai dengan peraturan pasal 22 ayat (4) Peraturan Menteri Agama No. 2 Tahun 1990 bahwa yang harus dibayar adalah (a) Honorarium pembantu PPN, (b) Biaya transport PPN/Pembantu PPN apabila pelaksanaan pernikahan dilakukan di luar balai nikah¹⁷.

Peraturan Pemerintah No.48 Tahun 2014 tersebut secara khusus berisikan tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2004 tentang Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) yang berlaku pada Departemen Agama. Dalam PP tersebut dijelaskan perubahan-perubahan apa saja yang menyangkut Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) pada Departemen Agama di antaranya adalah biaya pencatatan perkawinan di Kantor Urusan Agama (KUA) yang semula dikenakan biaya sebesar Rp. 30.000,00 per peristiwa menjadi dibebaskan apabila melakukan Proses Nikah Gratis di Kantor Urusan Agama. Namun apabila proses Nikah Gratis tersebut ingin dilakukan di luar Kantor Urusan Agama (bedolan) maka dikenakan biaya sebesar Rp. 600.000,00 per peristiwa.

¹⁷ *Ibid*, 358

Biaya tersebut difungsikan untuk biaya transportasi penghulu dan hal-hal yang bersifat administratif lainnya sebagai bentuk penerimaan Kantor Urusan Agama Kecamatan ini sesuai dengan PP No. 19 Tahun 2015

Selanjutnya, banyak hal didapatkan salah satunya mengenai bentuk-bentuk keringanan yang diberikan pemerintah terhadap warga negara yang tidak mampu secara ekonomi/korban bencana yang bermaksud melaksanakan pencatatan pernikahannya di luar Kantor Urusan Agama. Keringanan tersebut berupa pembebasan tarif yang seharusnya dikenakan biaya sebesar Rp.600.000,00 menjadi Rp.0,00.

Untuk penawaran lainnya adalah pembebasan biaya akad nikah untuk masyarakat miskin dengan syarat menunjukkan Kartu Perlindungan Sosial (KPS) atau surat keterangan miskin. Biaya pemasukan yang didapatkan akan langsung disetorkan kepada kas Negara sebesar 80% dan akan digunakan oleh Kementerian Agama (KEMENAG) untuk membiayai tunjangan profesi kepada petugas KUA.¹⁸ Berdasarkan data tahun 2013 sebelum adanya perubahan PP tersebut di atas, KUA Kecamatan Palu Timur merupakan salah satu KUA yang banyak melakukan Nikah Gratis di luar Kantor Urusan Agama (bedolan).

Menjadi pandangan umum jika kita mengobserfasi fakta di lapangan di temukan masih banyak proses yang harus dilewati dalam mengurus pernikahan, diantaranya bahwa masyarakat yang akan melangsungkan pernikahan melengkapi surat-surat cukup berlapis mulai dari desa, kecamatan hingga KUA kecamatan, selain itu banyak juga dalam pengurusan surat-suratnya itu

¹⁸ Sanusi Nur Tufiq, *Fikih Rumah Tangga*, (Depok: Elsas 2010), 9

menggunakan jasa orang ke tiga sehingga akan berakibat adanya biaya pernikahan .

Berdasarkan hasil observasi awal peneliti berkaitan dengan pelayanan nikah gratis pada masyarakat di KUA kecamatan Palu Timur kota Palu, bahwa secara umum efektivitas pelayanan nikah gratis belum maksimal ditandai dengan masih banyaknya masyarakat yang belum memanfaatkan layanan nikah gratis, kemudian peraturan pemerintah ini terkesan dipaksakan karena tidak ditunjang dengan fasilitas yang cukup yaitu terbatasnya ruangan prosesi sakral akad nikah sehingga tidak mampu menampung keluarga kedua mempelai.

Selanjutnya, dalam pernikahan di masyarakat masih banyak melibatkan P3N sehingga lebih membengkak dan indikasi pungutan biaya nikah. Ini sejalan dengan peristiwa pada tahun 2012 ada sorotan dari KPK pada kementerian Agama yaitu keluarnya pernyataan dari Irjend Kementerian Agama Republik Indonesia M. Yasin yang menyatakan tentang indikasi adanya praktik pungutan liar (*pungli*) atau *gratifikasi* biaya nikah yang dilakukan penghulu di Kantor Urusan Agama (KUA).¹⁹ Pernyataan itu dikarenakan biaya resmi Nikah Gratis hanya tiga puluh ribu akan tetapi pada praktiknya dipungut hingga tiga ratus sampai mencapai lima ratus ribu rupiah bahkan mungkin ada yang lebih. Jika dikumulatikan, menurut Yasin ada triliunan dana yang dipungli penghulu di Kantor Urusan Agama jika diasumsikan ada dua juta peristiwa nikah yang dicatat di Kantor Urusan Agama (KUA)²⁰ yang dilaksanakan di luar KUA

¹⁹ Ahmad Rosidi, *kasus-kasus aktual pelayanan keagamaan di Indonesia*, cet I (Jakarta;2015) 3

²⁰ Sopian Hadi , “Solusi Hindari Gratifikasi Biaya Nikah”, *Artikel, Penamas Dan Pekapontren Kemenag*, (Rokan Hulu: 2013), Alenia.2

Kecamatan dikenakan biaya transportasi dan jasa profesi sebagai penerimaan dari KUA Kecamatan sebesar Rp.600 000,00. Sedangkan bagi warga negara yang tidak mampu secara ekonomi dan/atau korban bencana yang melaksanakan nikah atau rujuk di luar KUA Kecamatan dikenakan tarif Rp.0,00 (nol rupiah)²¹

Dengan demikian, setelah dipaparkan berbagai macam sisi positif dan negatifnya maka peneliti akan menganalisis secara mendalam peristiwa pernikahan secara gratis dalam hal ini salah satunya yaitu di KUA Kecamatan Palu Timur Kota Palu yang juga merupakan kepanjangan tangan dari Kementerian Agama di wilayahnya dan tidak ketinggalan dalam melaksanakan kebijakan pemerintah tersebut. Hal ini merupakan konsekwensi dari lembaga yang melaksanakan ketentuan- ketentuan yang telah diatur oleh negara.

Dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya khususnya pencatatan pernikahan, KUA Kecamatan Palu Timur berpegang teguh pada peraturan perundang-undangan yang berlaku serta SOP yang sangat jelas, termasuk mengimplementasikan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2015 setelah dipertegas dengan diterimanya Surat Edaran Sekretaris Jenderal Kementerian Agama Republik Indonesia Nomor: SJ/Wt.II/M.1.0113327/2015 Tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 tahun 2015²².

²¹ Peraturan Pemerintah . RI. Nomor. 48. Tahun 2014, “Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2004”, *Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 139*.

²² *Ibid*; 137

B. Rumusan Masalah

Dalam rumusan masalah, penulis menguraikannya dalam bentuk tesis yang berjudul **“Efektivitas Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2015 Tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak Di Kantor Urusan Agama Kecamatan Palu Timur Kota Palu ”**.

Untuk memperjelas masalah dalam pembahasan ini maka rumusan tesis ini adalah sebagai berikut:

1. Apa pertimbangan di Keluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2015 Tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak Pada Masyarakat?
2. Bagaimana efektivitas Pelayanan Nikah gratis Di KUA Kecamatan Palu Timur Pasca Berlakunya Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2015?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Dalam setiap penyusunan proposal tesis sangat diperlukan tujuan dan manfaat penelitian, agar pembahasan lebih terarah dan terfokus terhadap pokok permasalahan yang dikaji sesuai dengan apa yang dihadapi

1. Tujuan Penelitian

Penelitian ini memiliki tujuan sebagai berikut:

- a. Untuk mengetahui Apa pertimbangan di Keluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2015 Tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak Pada Masyarakat.

- b. Untuk mengetahui Efektivitas Pelayanan Nikah Di KUA Kecamatan Palu Timur Pasca Berlakunya Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2015?

2. Manfaat Penelitian

- a. Hasil penelitian ini diharapkan menjadi masukan bagi pengembangan ilmu pengetahuan yang berhubungan dengan mengefektivkan penerapan PP Nomor 19 Tahun 2015 sekaligus bagaimana layanan nikah gratis di kantor urusan agama Palu Timur Kota Palu.
- b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi para peneliti yang akan mengadakan penelitian pada masa yang akan datang
- c. Hasil penelitian dapat menjadi karya ilmiah yang berkualitas sekaligus menjadi bahan referensi kajian ilmu dalam pernikahan.

D. Penegasan Istilah

Tesis ini berjudul (Efektivitas Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2015 Tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak Di Kantor Urusan Agama Kecamatan Palu Timur Kota Palu”) agar tidak terjadi penafsiran berbeda-beda atau kesalah pahaman (*miss understanding*) terhadap substansi proposal tesis tersebut, maka penulis sekaligus peneliti memberikan pengertian kata-kata yang terdapat pada judul tersebut sebagai berikut:

Efektivitas merupakan unsur pokok untuk mencapai tujuan atau sasaran yang telah ditentukan di dalam setiap organisasi kegiatan atau program efektivitas berkenaan dengan pencapaian tujuan.²³

²³ Wibowo, *menejmen kerja*, edisi 4 (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2014), 94.

Penerimaan negara bukan pajak (PNBP) ialah sebagai salah satu sumber penerimaan negara, perlu dikelola dan dimanfaatkan untuk peningkatan pelayanan kepada masyarakat. Sebagaimana yang tercantum dalam pasal 5 bahwa poin 4 bahwa ketentuan tata cara dapat untuk dapat dikenakan tarif Rp0.00 (nol rupiah) kepada warga negara yang tidak mampu secara ekonomi dan atau korban bencana yang melaksanakan nikah atau rujuk di kantor urusan agama²⁴

Pelayanan publik adalah sebagai setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik.

Nikah gratis pada masyarakat diakomodir dalam PP. No. 19 tahun 2015 yaitu kewajiban biaya dan kepastian biaya pelayanan. Menikah di KUA atau pada jam kerja biayanya adalah Rp.0,-. Sedangkan menikah di luar jam kerja kantor atau di luar KUA biayanya adalah Rp. 600.000,-

Dalam layanan Kementerian Agama kecamatan Kabupaten/Kota, dengan demikian diharapkan tidak ada lagi biaya tambahan. Dan bahkan untuk mengantisipasi pelanggaran terhadap pelaksanaan aturan tersebut baik oleh penghulu maupun petugas, diadakan supervisi pada setiap bulannya serta Kementerian Agama membentuk TIM untuk Mencegah Gratifikasi.

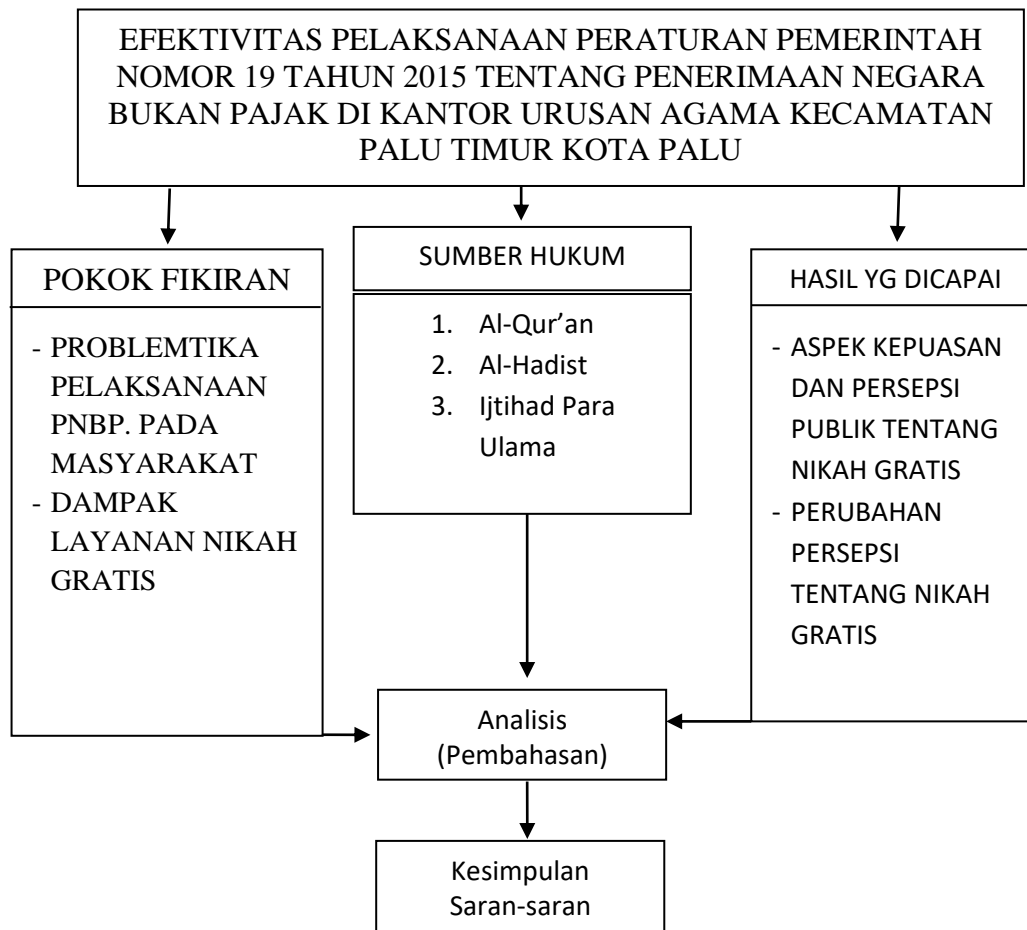
Oleh karena itu, harapan masyarakat kepada para Kepala KUA, Penghulu dan Petugas untuk mensosialisasikan Peraturan Pemerintah tersebut lewat

²⁴*Himpunan peraturan perundang-undangan perkawinan*, Tahun 2015, 222

pembekalan Nikah kepada Calon Pengantin, lewat mimbar Jumat, lewat panflet-panflet, dan lewat rekan-rekan media.

E. Kerangka Pemikiran

Dalam penulisan dan pembahasan karya tulis ini, penulis telah menetapkan kerangka berfikir sebagai acuan untuk mengkaji secara ilmiah. Kerangka berfikir ditetapkan melalui alur sebagai berikut:



BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Penelitian Terdahulu

Untuk mendukung penelaahan yang *compherensif*, seperti yang telah dikemukakan dalam latar belakang masalah, maka perlu dilakukan telaah terhadap pustaka atau karya-karya yang mempunyai relevansi terhadap topik yang akan dikaji serta menghindari duplikasi pada karya-karya terdahulu tentang layanan nikah gratis pada masyarakat, sesuai dengan peraturan pemerintah Nomor 19 Tahun 2015, merupakan hal yang sangat penting dalam membantu dalam pelaksanaan pernikahan.

Dengan demikian, agar tidak terjadi penelitian dan penkajian yang sama sekaligus dijadikan sebagai bahan perbandingan dengan peneliti lainnya maka penulis akan menampilkan karya-karya ilmiah para peneliti, Karya-karya ilmiah itu diantaranya adalah :

1. Endah Iwandari dalam tesis yang berjudul *Efektivitas Berlakunya PP Nomor 48 Tahun 2014 Tentang Tarif Atas Jenis penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku Pada Kementerian Agama* Fakultas Syari'ah Universitas Islam Negeri Walisongo Semarang 2015. Dalam tesis ini digambarkan tentang pelaksanaan PP Nomor 48 tahun 2014 yang telah berjalan efektif di KUA Kecamatan Toroh Kabupaten Grobogan Jawa Tengah, selain itu digambarkan bahwa KUA Kecamatan Toroh

dan masyarakat merespon secara positif dengan diberlakukannya PP tersebut¹

2. Imam Zakiyudin dalam tesis yang berjudul *Faktor Penyebab Biaya Administrasi Pencatatan Pernikahan Menjadi Tinggi (Studi pada Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Bumijawa Kabupaten Tegal Tahun 2009-2013)* Fakultas Syariah Dan Hukum Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta 2014. Dalam tesis ini digambarkan bahwa Biaya administrasi pencatatan pernikahan sebagaimana yang terjadi di wilayah Kantor Urusan Agama Kecamatan Bumijawa itu sangat tinggi karena mayoritas penduduknya kurang mampu, selain itu digambarkan pula bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi tingginya biaya administrasi Nikah Gratis karena KUA Kecamatan Bumijawa kurang mensosialisasikan biaya tersebut secara efektif pada masyarakat, adanya tambahan uang kerahiman serta kebiasaan pengurusan administrasi Nikah Gratis dilakukan oleh orang ke tiga²
3. Karya Tulis Ilmiah yang ditulis oleh Sodikin, Kepala KUA Kecamatan *Blado* Kabupaten Batang untuk Lomba Penulisan Karya Tulis Ilmiah Penghulu Tingkat Nasional tahun 2015 yang berjudul Dalam karya tulis ini digambarkan bahwa di KUA Kecamatan Blado telah dilaksanakan

¹ Endah Iwandari, "Efektivitas Berlakunya PP Nomor 48 Tahun 2014 Tentang Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Kementerian Agama (Studi di KUA Kecamatan Toroh Kabupaten Grobogan)" *tesis Fakultas Syari'ah Universitas Islam Negeri Walisongo*'' tesis tidak diterbitkan (Semarang : 2015)

² Imam Zakiyudin, "Faktor Penyebab Biaya Administrasi Pencatatan Pernikahan Menjadi Tinggi (Studi pada Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Bumijawa Kabupaten Tegal Tahun 2009-2013)", *Skripsi, Fakultas Syariah Dan Hukum Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah* (Jakarta: 2014)

dengan baik dan benar melalui berbagai bentuk, yaitu : Sosialisasi, implementasi penerapan biaya pelayanan nikah dengan ketat, membangun integritas dan supervisi kepada eks P3N, Pegawai KUA dan penghulu baik secara internal maupun eksternal, juga PP Nomor 48 tahun 2014 di KUA Kecamatan Blado Kabupaten Batang telah memunculkan beberapa manfaat positif atau fungsi, yang diantaranya adalah : Fungsi perlindungan hukum, Fungsi pembangun citra positif KUA, Fungsi keadilan dan Fungsi sinkronisasi. Selain itu efektifitas pemberlakuan PP tersebut terbagi dalam dua aspek. Pertama, dalam aspek penciptaan *clean government* melalui penegakan aturan biaya pelayanan nikah, telah berjalan efektif. Sedangkan Kedua, dalam aspek *image building* (pembangunan image positif) belum sepenuhnya berjalan efektif dan masih menyisakan peluang terbentuknya *image* buruk bagi KUA. Hal demikian terjadi karena belum komprehensifnya peraturan, belum sempurnanya kebijakan dalam tata kelola keuangan PNPB dan masih terlibatnya eks P3N dalam pelayanan nikah di KUA³

4. Karya ilmiah, karya Bapak Achmad Arief Budiman, Dosen Fakultas Syari'ah UIN Walisongo Semarang, dalam karya ilmiah yang berjudul "Praktek Gratifikasi Dalam Pelaksanaan Pencatatan Pernikahan" (Studi Kasus di Kantor Urusan Agama Kota Semarang). Dalam karya ilmiah tersebut, dapat diambil kesimpulan bahwa dalam pelaksanaan pencatatan

³ Sodikin, "Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2014 di KUA Kecamatan Blado", *Karya Tulis Ilmiah Penghulu* (KUA Kecamatan Blado Kabupaten Batang:2015)

pernikahan sering terjadi pernikahan raktek pemberian gratifikasi dari pihak mempelai kepada penghulu KUA. Alasannya, karena pelaksanaan pernikahan banyak yang dilakukan di luar kantor dan di luar waktu efektif kerja. Disamping itu penghulu KUA terkadang melakukan pekerjaan lain yang diminta pihak mempelai diluar tugasnya, seperti bertindak sebagai wakil wali nikah dan memberikan serta khutbah nikah. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam pelaksanaan pernikahan di wilayah KUA Kota Semarang masih terjadi praktek gratifikasi, baik sebelum maupun setelah adanya pelarangan dari KPK. Sebelum ada pelarangan, praktek gratifikasi dianggap sebagai hal yang wajar baik oleh masyarakat maupun oleh penghulu. Praktek gratifikasi ini terjadi dengan frekwensi yang tinggi. Sedangkan setelah ada pelarangan masih terjadi beberapa praktek gratifikasi, meskipun dengan frekwensi yang rendah. Artinya, implementasi PP Nomor 48 Tahun 2014 yang diharapkan dapat menghilangkan praktek gratifikasi, baru berjalan secara parsial dan belum sepenuhnya efektif⁴

5. Karya ilmiah yang diuraikan oleh I Nyoman Yoga Segara & Fahrudin tentang Implementasi PP No. 48 Tahun 2014 dan PMA NO. 24 tahun 2014 mengenai biaya perkawinan di Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Semarang Barat dan kecamatan Mijen Jawa Tengah.⁵

⁴ Achmad Arief Budiman, "Praktek Gratifikasi Dalam Pelaksanaan Pencatatan Pernikahan (Studi Kasus di Kantor Urusan Agama Kota Semarang)", *Karya ilmiah, Fakultas Syari'ah UIN Walisongo* (Semarang: 2015)

⁵ Ahmad Rosyidi *kasus-kasus aktual pelayanan keagamaan diindonesia*, kementerian Agama RI, 2015, 14

Penelitian ini dilakukan di dua KUA Kota Semarang, yakni KUA Kecamatan Semarang barat dan KUA Kecamatan Mijen, disoroti dalam permasalahan yang masif karena pada saat itu permasalahan di KUA kembali mengemuka di public ketika di penghujung tahun 2012 diekspos secara massif oleh berbagai media.

Dari beberapa penelitian terdahulu yang sudah dilakukan oleh para akademisi atau para peneliti tentu secara substansi akan sangat berbeda dengan penelitian yang saya lakukan diantaranya sebagai berikut :

1. Dalam penulisan tesis tersebut, penulis telah meneliti peraturan pemerintah yang terbaru yaitu PP nomor 19 tahun 2015, sedangkan peneliti sebelumnya masih meneliti PP Nomor 47 dan 48 tahun 2014.
2. Secara substansi penulis lebih menekankan pada Layanan Nikah Gratis Di Kantor Urusan Agama pada masyarakat Kecamatan Palu Timur kota palu Pasca Berlakunya Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2015.
3. Lokasi penelitian yang berbeda dengan para peneliti terdahulu, ini merupakan alasan subjektifitas penulis dengan peneliti sebelumnya.

Dari paparan perbedaan fokus penelitian yang disajikan para peneliti jika dibandingkan dengan penelitian penulis saat ini dapat dipastikan bahwa ini sifatnya *original* yang belum tersentuh oleh peneliti sebelumnya.

Dalam kajian awal penulis mendasarkan bahwa Peraturan Pemerintah Nomor 19 tahun 2015 yang di jabarkan oleh Peraturan pemerintah RI lewat regulasi-regulasi terbaru, dianggap telah melengkapi aturan sebelumnya dan telah

memberikan kepastian dan payung hukum yang jelas bagi penghulu dan petugas yang melaksanakan pernikahan di tengah-tengah masyarakat, dengan lahirnya aturan ini diharapkan kepada penghulu dan petugas dapat memberikan pelayanan yang terbaik, dengan kata lain bahwa tidak ada lagi penerimaan, pemberian atau meminta biaya tambahan yang memberatkan masyarakat di luar dari biaya nikah yang telah ditetapkan, karena pada setiap peristiwa pernikahan baik Penghulu maupun Petugas yang melaksanakan tugas telah mendapatkan insentif dari biaya nikah yang telah di setorkan oleh Calon Pengantin (CATIN) ke rekening Negara.

Peraturan ini juga sekaligus meniadakan keberadaan Pembantu Pegawai Pencatat Nikah singkatan dari P3N dan menggantinya dengan Penghulu PNS dan Petugas, hal ini dilakukan dengan semangat perubahan agar dapat memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat, dengan adanya petugas yang di tugaskan oleh Kepala KUA, dapat membantu keberadaan Penghulu PNS yang jumlahnya terbatas dalam melaksanakan tugas mengawasi dan memimpin pelaksanaan Akad Nikah, sebab terkadang tidak dapat di elakkan adanya adat istiadat sebagai kearifan lokal yang masih sangat kental dalam penentuan Hari dan jam pernikahan yang baik, sehingga tidak jarang dalam satu hari terjadi peristiwa Pernikahan sampai 7 pasang lebih di jam yang sama pada satu wilayah KUA Kecamatan yang kebetulan pada hari dan jam yang sama

Melalui Kementerian Agama Kabupaten/Kota, dengan demikian diharapkan tidak ada lagi biaya tambahan. Dan bahkan untuk mengantisipasi pelanggaran terhadap pelaksanaan aturan tersebut baik oleh penghulu maupun petugas, diadakan supervisi pada setiap bulannya serta Kementerian Agama

membentuk TIM untuk Mencegah Gratifikasi yang bermarkas di Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sulawesi Tengah dan Kantor Kementerian Agama Kabupaten/Kota.

Oleh karena itu, di harapkan kepada para Kepala KUA, Penghulu dan Petugas untuk mensosialisasikan Peraturan Pemerintah tersebut lewat pembekalan Nikah kepada Calon Pengantin, lewat mimbar Jumat, lewat panflet-panflet, dan lewat rekan-rekan media.

Keterlibatan Kantor Urusan Agama pada Proses pernikahan dimulai dari Proses pendaftaran, pemeriksaan berkas calon pengantin, pembekalan sekaligus penentuan hari pelaksanaan nikah, dan proses akad nikah serta penyerahan buku nikah, adapun proses pelamaran, penentuan mahar dan prosesi penyelenggaraan adat sebagai bentuk kearifan lokal, maka hal tersebut sepenuhnya menjadi kewenangan keluarga yang menyelenggarakan pernikahan, olehnya di harapkan kepada masyarakat yang akan melaksanakan pernikahan agar pada saat menentukan hari pelaksanaan nikah melibatkan petugas Kantor Urusan Agama.

Agar memudahkan Kantor Urusan Agama dalam penjadwalan pelaksanaan nikah tersebut di Balai Nikah Maupun di Luar Balai Nikah, selanjutnya diharapkan juga pada seluruh masyarakat untuk mendaftarkan peristiwa nikahnya 10 hari sebelum pelaksanaan akad nikah, langsung ke Kantor Urusan Agama tanpa melalui perantara atau menggunakan Jasa orang lain, disamping hal tersebut dapat mencegah adanya biaya-biaya tambahan diluar dari biaya yang telah di tetapkan, juga agar memudahkan petugas Kantor Urusan Agama untuk melakukan

pemeriksaan, Penjadwalan untuk pelaksanaan, Pembelakan kepada calon pengantin dan melakukan pengumuman kehendak nikah.

Dari gambaran tersebut peneliti akan mengukur keefektivan kemudian akan kesimpulan melalui pengkajian secara mendalam tentang layanan nikah gratis pada masyarakat yang merupakan peraturan pemerintah sekaligus program pemerintah yang dapat membantu masyarakat dengan baik, dalam melangsungkan pernikahannya.

B. Kerangka Teori

Dalam pembahasan kajian teori tersebut agar lebih sistematis maka penulis menguraikan sesuai dengan pokok pembahasan yang tertera dalam judul tesis yang penulis angkat, dimulai dari pengertian efektivitas, pelayanan, nikah gratis, pada masyarakat dalam hal ini dikecamatan Palu Timur.

1. Konsep Efektivitas

Efektivitas merupakan unsur pokok untuk mencapai tujuan atau sasaran yang telah ditentukan didalam setiap organisasi kegiatan atau program efektivitas berkenaan dengan pencapaian tujuan.⁶ Sebuah pekerjaan disebut efektif apabila sasaran ataupun tujuan telah tercapai sesuai dengan yang telah ditentukan. Argris mengungkapkan bahwa “efektivitas adalah keseimbangan atau pendekatan optimal dalam pencapaian tujuan kemampuan, dan pemamfaatan tenaga manusia”⁷

Sejalan dengan hal terebut, oleh Emerson yang dikutip Soewarno Handayaniingrat S. Mengatakan bahwa “ Efektivitas adalah pengukuran dalam arti

⁶ Wibowo, *menejmen kerja*, edisi 4 (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2014), 94.

⁷ Husen Ismail. *Tangkilisan Menejmen Publik*, (Jakarta Grasindo 2005), 139

pencapaian tujuan yang telah ditentukan sebelumnya,” Hal senada juga dikemukakan oleh Chaster I Bennerd, bahwa efektifitas adalah tercapainya sasaran yang telah disepakati bersama ⁸

Menurut streers, dkk Eefektivitas merupakan tolak ukur keberhasilan dari tujuan akhir yang hendak dicapai.⁹ efektifitas menunjukkan keberhasilan dari segi tercapai tidaknya sasaran yang telah ditetadpkan, jika hasil kegiatan semakin mendekati sasaran, berarti semakin tinggi efektifitasnya, lebih lanjut menurut Agung kurniawan dalam bukunya *Transparansi Pelayanan publik* mendefenisikan efektifitas sebagai berikut” efektifitas adalah kemampuan melaksanakan tugas, fungsi (operasi kegiatan program atau misi) daripada suatu organisasi atau sejenisnya yang tidak adanya ketegangan diantara pelaksanaanya”¹⁰

Dengan demikian, dari berbagai pandangan teori berbagai macam ahli maka dalam penelitian tesis tentang Efektivitas layanan nikah gratis sangat menarik untuk dikaji secara compherensif pada wilayah penelitian di KUA kecamatan Palu timur Kota Palu, Sulawesi Tengah.

2. Ukuran Efektivitas

Dengan berbagai macam pendapat mengenai efektifitas maupun sifat dari efektifitas itu sendiri, maka tidak heran jika terdapat berbagai cara pandang yang berbeda diantar tokoh mengenai cara pengaturan dan pengukurannya serta kriteria yang dianggap efektif terhadap suatu pekerjaan,

⁸ Charter I, Benner, Terj. *Organisasi dan menejmen struktural, prilaku dan proses* (Jakarta:Gramedia, 1992) , 207

⁹ Richard M. Strets, terj. *Efektivitas Organisasi* (Jakarta Erlangga, 1985),55

¹⁰ Agung kurniawan, *Transpormasi pelayanan publik* (yogy karta pembaharuan, 2005) 45

namun yang perlu ditekankan ialah bahwa kriteria efektivitas ini bersifat dinamis atau bukan sesuatu yang tetap.

Berkaitan dengan pembahasan tersebut agar dalam pengakjian teori ini lebih mendasar maka penulis mencantumkan salah satu pandangan keilmuan J.P Chambel secara umum memberikan kriteria terhadap pengukuran efektif atau tidaknya suatu program dengan kriteria sebagai berikut:

1. Keberhasilan program
2. Keberhasilan sasaran
3. Kepuasan terhadap program
4. Tingkat input dan output
5. Pencapaian tujuan menyeluruh¹¹

Kemudian, untuk mengukur efektivitas suatu kegiatan bukanlah hal yang sederhana, karena efektivitas dapat dikaji dari berbagai sudut pandang dan tergantung pada siapa yang menilai serta menginterpretasikannya, dan bila dipandang dari sudut produktifitas, maka seorang menejer produksi memberikan pemahaman bahwa efektivitas berarti kualitas dan kuantitas barang dan jasa .

Kriteria atau ukuran efektivitas juga dapat diketahui melalui perumusan yang dikemukakan oleh S.P Siagian,¹²

- a. Kejelasan tujuan yang hendak dicapai, hal ini dimaksudkan supaya karyawan dalam pelaksanaan tugas mencapai sasaran yang terarah dan tujuan organisasi tercapai

¹¹ J.P Chambel, *Riset dalam Efektifitas Organisasi*, Jakarta Erlangga, 1989,121

¹² Sondang P.Siagian, *Menejmen Moderen*, Jakarta Gunung Agung 1987. 77

- b. Kejelasan strategi pencapaian tujuan, telah diketahuinya bahwa strategi ialah “pada jalan” yang diikuti dalam melakukan berbagai upaya dalam mencapai sasaran yang ditentukan agar implementasi tidak tersekat dalam pencapaian tujuan organisasi
- c. Proses analisis dan perumusan kebijakan yang mantap, berkaitan dengan tujuan yang hendak dicapai dan strategi yang telah ditetapkan artinya kebijakan harus mampu menjembatani tujuan-tujuan dengan usaha-usaha pelaksanaan kegiatan oprasional.
- d. Perencanaan yang matang, pada hakekatnya berarti memutuskan sekarang apa yang dikerjakan oleh organisasi dimasa depan.
- e. Penyusunan program yang tepat suatu rencana yang baik masih perlu dijabarkan dalam program-program pelaksanaan yang tepat sebab apabila tidak, para pelaksana akan kurang memiliki pedoman bertindak dan bekerja¹³.

3. Pelayanan Publik di Bidang Perkawinan

Pelayanan Publik (*publik serving*) merupakan bagian dari administrasi publik (*publik administration*). Ada beberapa istilah yang sering yang digunakan untuk menyebut pelayanan publik, seperti pelayanan masyarakat atau pelayanan umum. Secara bahasa pelayanan berarti suatu cara melayani, membantu menyiapkan menyelesaikan keperluan kebutuhan seseorang atau kelompok orang. Sedangkan

¹³ Anis Maruf, *Pelayanan prima*, (Jogjakarta)2001, 17

istilah *publik* adalah serapan dari bahasa inggris, *publik* yang berarti masyarakat umum¹⁴.

Pada dasarnya, setiap manusia membutuhkan pelayanan, bahkan secara ekstrim dapat dikatakan bahwa pelayanan tidak dapat dipisahkan dengan kehidupan manusia, karena masyarakat setiap saat akan selalu membutuhkan pelayanan *publik* yang berkualitas dari birokrat, meskipun tuntutan itu tidak sesuai dengan yang diharapkan karena secara empiris pelayanan *publik* yang terjadi masih menampilkan ciri-ciri berbelit-belit, lambat, bahkan melelahkan.

Kecendrungan seperti itu terjadi karena masyarakat masih diposisikan sebagai pihak yang melayani bukan dilayani¹⁵. Oleh karena itu, dibutuhkan suatu perubahan dalam pelayanan publik, sebagai langkah awal maka yang pertama adalah memahami dengan baik makna pelayanan *publik* dari beberapa ahli yaitu sebagai berikut:

Menurut Sinambela pelayanan publik adalah sebagai setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik.

Kurniawan mengatakan bahwa pelayanan publik adalah pemberian pelayanan (melayani) keperluan orang lain atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.

¹⁴ *Implementasi peraturan pemerintah nomor 19 tahun 2015 tentang PNPB.*

¹⁵ Mediya Lukman, *Badan layanan umum dari birokrasi menuju korporasi*, 13

Menurut Lay; pelayanan publik merupakan istilah yang menggambarkan bentuk dan jenis pelayanan pemerintah kepada rakyat atas dasar kepentingan umum¹⁶.

Menurut Moenir; pelayanan umum adalah kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan landasan fakta material melalui sistem, prosedur, dan metode tertentu dalam rangka usaha memenuhi kepentingan oranglain sesuai dengan haknya.

Ibrahim menyatakan pelayanan umum adalah segala bentuk kegiatan pelayanan kepada umum yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, daerah, dan di kalangan Badan usaha Milik Negara/Daerah (BUMN/BUMD) dalam bentuk barang atau jasa baik dalam upaya pemenuhan kebutuhan dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan¹⁷.

4. Macam-macam Pelayanan Publik

Bentuk pelayanan umum tidak terlepas dari (tiga) 3 macam pelayanan yakni:

1. Layanan melalui lisan

Layanan dengan lisan dilakukan oleh petugas-petugas di bidang Hubungan Masyarakat (Humas), bidang layanan informasi dan bidang-bidang lain yang tugasnya memberikan penjelasan atau keterangan kepada siapapun yang memerlukannya.

¹⁶ Ibid; 14

¹⁷ A.S.Moenir. *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*. (Jakarta: Pembaruan Aksara 2010), 21

2. Layanan melalui tulisan

Layanan melalui tulisan merupakan bentuk layanan yang paling menonjol dalam pelaksanaan tugasnya.

3. Layanan melalui perbuatan

Pada umumnya layanan dalam bentuk perbuatan 70 – 80% dilakukan oleh petugas-petugas tingkat menengah dan bawah.

Timbulnya pelayanan umum atau publik dikarenakan adanya kepentingan, dan kepentingan tersebut bermacam-macam bentuknya sehingga pelayanan publik yang dilakukan juga ada beberapa macam¹⁸.

Berdasarkan Keputusan Menpan No. 63/KEP/M.PAN/7/2003 kegiatan pelayanan umum atau publik antara lain:

a. Pelayanan administratif

Pelayanan administratif yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik, misalnya status kewarganegaraan, sertifikat kompetensi, kepemilikan atau penguasaan terhadap suatu barang. Dokumen-dokumen ini antara lain Kartu Tanda Pendudukan (KTP), akta Kelahiran, akta Kematian, Buku Pemilik Kendaraan Bermotor (BPKB), Surat Izin Mengemudi (SIM), Surat Tanda Kendaraan Bermotor (STNK), Ijin Mendirikan Bangunan (IMB), Paspor, sertifikat kepemilikan atau penguasaan tanah.

b. Pelayanan barang

¹⁸ Ibid, 22

Pelayanan barang yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk atau jenis barang yang digunakan oleh publik, misalnya jaringan telepon, penyediaan tenaga listrik, air bersih, dan lain-lain.

c. Pelayanan jasa

Pelayanan jasa yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan oleh publik, misalnya pendidikan, pemeliharaan kesehatan, penyelenggaraan transportasi, pos, dan sebagainya.

5. Asas-asas Pelayanan Publik

Menurut Sinambela asas-asas pelayanan publik tercermin dari :

- a) Transparansi
- b) Akuntabilitas
- c) Kondisional
- d) Partisipatif
- e) Kesamaan Hak
- f) Keseimbangan Hak dan Kewajiban¹⁹

6. Standar Pelayanan Publik

Menurut Lukman, standar pelayanan publik adalah sebagai berikut

1. Jenis pelayanan
2. Persyaratan
3. Sistem dan prosedur
4. Biaya yang diperlukan
5. Waktu penyelesaian

¹⁹ Ibid, 23-25

6. Instansi terkait

7. Penanggung gugat

8. Dasar hukum

Berdasarkan layanan pemerintah dalam memudahkan masyarakat telah ditempuh berbagai cara dalam memberikan layanan nikah gratis pada masyarakat yaitu sebagai berikut:

Sebelum dikeluarkan PP No 19 Tahun 2015, pemerintah sudah mulai menerapkan aturan melalui 4 (empat) peraturan terkait pencatatan perkawinan yaitu:

- a) KMA No. 477 tahun 2004 pasal 20 (2) atas permintaan calon pengantin yang bersangkutan akad nikah dapat dilaksanakan diluar KUA Kecamatan dengan persetujuan penghulu.
- b) PP No. 51 tahun 2000 Jo PP. 47 Tahun 2004 biaya pencatatan nikah sebesar 30.000,-
- c) PMA No. 11 Tahun 2007 pasal 21 yaitu: 1) akad Nikah dilaksanakan di kantor, 2) atas permintaan calon pengantin dan atas persetujuan PPN, akad nikah dapat dilaksanakan di luar kantor.²⁰
- d) PP Nomor 48 tahun 2014 dan PMA Nomor 24 tahun 2014 tentang tarif atas jenis penerimaan negara bukan pajak

²⁰ Ahmad Rosyidi, *Kasus Kasus Aktual Pelayanan Pernikahan Di Indonesia*, (Jakarta;badan litbang 2015), 6

C. Konsep Perkawinan Dalam Islam

1. Pengertian Perkawinan

Kata nikah berasal dari bahasa Arab *nikaahun* yang merupakan *masdar* atau kata asal dari kata نكاح *nikāḥ* sinonimnya تزوج *tażūj* kemudian diterjemahkan dalam bahasa Indonesia sebagaimana yang disebut perkawinan. Sedangkan secara bahasa kata nikah berarti *adh-dhammu wattadakhul* (bertindih dan memasukkan) oleh karena itu menurut kebiasaan Arab, pergesekan rumpun pohon seperti pohon bambu akibat tiupan angin diistilahkan dengan *tanakahatil asyjar* (rumpun pohon itu sedang kawin), karena tiupan angin itu terjadi pergesekan dan masuknya rumpun yang satu keruang yang lain²¹

Perkawinan menurut istilah sama dengan kata "nikah" dan kata "zawaj"²² ulama golongan Syafi'iyah memberikan definisi nikah melihat kepada hakikat dari akad itu bila dihubungkan dengan kehidupan suami istri yang berlaku sesudahnya, yaitu boleh bergaul sedang sebelum akad berlangsung diantara keduanya tidak boleh bergaul. Sebagaimana dikalangan ulama Syafi'i merumuskan pengertian nikah adalah :

Artinya : "Akad/perjanjian yang mengandung maksud membolehkan hubungan kelamin dengan menggunakan lafadz na-ka-ha atau za-wa-ja atau yang semakna dengan keduanya"²³ Definisi-definisi yang diberikan beberapa pendapat imam mazhab, para mujtahid sepakat bahwa nikah

²¹ Rahmad Hakim *Hukum Perkawinan Islam* (Bandung : Pustaka Setia, 2000), 11.

²² Abd Shomat, "*Hukum Islam Penoraman Prinsip Syariah dalam Hukum Indonesia*, (Jakarta Prenada Media Group, 2010), 272.

²³ Amir Syarifuddin, *Hukum Perkawinan Islam di Indonesia (Antara Fiqh Munakahat dan Undang-undang Perkawinan)*, 37.

adalah suatu ikatan yang dianjurkan syariat.

Orang yang sudah berkeinginan untuk menikah dan khawatir terjerumus ke dalam perbuatan zina, sangat dianjurkan untuk melaksanakan nikah. Yang demikian itu adalah lebih utama dari pada haji, sholat, jihat, dan puasa sunnah²⁴ Selain itu nikah dalam arti hukum ialah akad (perjanjian) yang menjadikan halal hubungan seksual sebagai suami istri antara seorang pria dan seorang wanita²⁵

Pengertian perkawinan menurut Undang-undang Perkawinan adalah : Ikatan lahir batin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.²⁶

Dalam Kompilasi Hukum Islam (KHI) di Indonesia disebutkan bahwa :Perkawinan menurut hukum Islam adalah “akad yang sangat kuat atau *miitsaqon gholiidhon* untuk mentaati perintah Allah dan melaksanakannya merupakan ibadah.²⁷

Ungkapan “akad yang sangat kuat atau *miitsaqon gholiidhon*” merupakan penjelasan dari Ungkapan “ikatan lahir batin” yang terdapat dalam rumusan UU No 1/1974 tentang Perkawinan yang mengandung arti bahwa akad perkawinan bukanlah semata perjanjian yang bersifat

²⁴ Syaikh Al-Allamah Muhammad bin Abdurrahman ad-Dimasyqi, *Al-munakhat Islami* (Bandung; Al-Haromain), 318

²⁵ Mohd Idris Ramulyo, *Hukum Perkawinan Islam Suatu Analisis dari Undang-Undang No 1 tahun 1994 dan Kompilasi Hukum Islam*, (Jakarta; Bumi Aksara), 1

²⁶ *Undang-undang Perkawinan dan kompilasi hukum Islam*, (Yogyakarta; Pustaka Yustisia), 7.

²⁷ Departemen Agama RI, *Kompilasi Hukum Islam di Indonesia*, (Jakarta; Direktorat Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam, 1997), 14.

keperdataan. Sedangkan ungkapan “untuk mentaati perintah Allah dan melaksanakannya merupakan ibadah” merupakan penjelasan dari ungkapan “Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa” dalam rumusan UU No 1/1974 tentang Perkawinan. Hal ini menjelaskan bahwa perkawinan bagi umat Islam adalah merupakan peristiwa agama dan oleh karena itu orang yang melaksanakannya telah melakukan perbuatan ibadah.

Oleh karena perkawinan merupakan perbuatan ibadah maka perempuan yang telah menjadi istri merupakan amanah Allah yang harus di jaga dan diperlakukan dengan baik, karena ia di ambil melalui prosesi keagamaan dalam akad nikah.

Perkawinan adalah sunnatullah, hukum alam di dunia. Perkawinan dilakukan oleh manusia, hewan bahkan oleh tumbuh-tumbuhan

Allah berfirman dalam Q.S. yasin (36): 36.

سُبْحَانَ الَّذِي خَلَقَ الْأَزْوَاجَ كُلَّهَا مِمَّا تُنْبِتُ الْأَرْضُ وَمِنْ أَنْفُسِهِمْ وَمِمَّا لَا
يَعْلَمُونَ

Terjemahannya :

“ Maha suci Allah yang telah menjadikan pasangan-pasangan semuanya, baik dari apa yang ditumbuhkan dibumi dan dari diri mereka maupun dari apa yang tidak mereka ketahui.²⁸

Para mufassirin menjelaskan ayat ini ialah Maha suci Allah yang menciptakan pasangan-pasangan. Artinya setiap sesuatu itu ada pasangannya. Allah menjadikan makhluk satu itu akan menjadi jodoh dari makhluk yang satu lainnya. Allah menjadikan langit yang menjadi jodoh/pasangannya bumi.

²⁸ Departemen Agama RI, *Al-Quran dan terjemahannya*, (cv.karya utama, Surabaya, 2013)

Matahari dan Rembulan. Dunia dan Akhirat, Ilmu dan Amal. Manusia Laki-laki dan perempuan. Musim hujan dan musim kemarau. Alam nyata (bumi) ini dan alam ghaib dsb. Dan DZat yang Menjadikan segala sesuatu yang berpasangan, Dia sendiri Maha Suci dari yang demikian. Ia Maha Tunggal dan Dia tidak menyerupai apapun yang ada di bumi maupun langit. Dialah Allah Yang Maha Esa. Dia Maha Suci dari yang dituduhkan orang-orang musyrik²⁹.

Al-qur'an Q.S Az-zariyat (51): 49

وَمِنْ كُلِّ شَيْءٍ خَلَقْنَا زَوْجَيْنِ لَعَلَّكُمْ تَذَكَّرُونَ

Terjemahannya :

“Dan Dari segala sesuatu kami ciptakan berpasang-pasangan supaya kamu mengingat akan kebesaran Allah³⁰

Mufassirin yakni dalam tafsir Ibnu Katsir menjelaskan bahwa maksud dari ayat ini ialah: yakni segala sesuatu kami ciptakan berpasang-pasangan yaitu seluruh makhluk itu berpasang-pasangan, langit dan bumi, siang dan malam, matahari dan bulan, daratan dan lautan, terang dan gelap, iman dan kufur, kematian dan kehidupan, kesengsaraan dan kebahagiaan, surga dan neraka, bahkan sampai pada hewan dan tumbuh-tumbuhan, kemudian ayat ini diakhiri *laallakum tazakkarun*, supaya mengingat kebesaran Allah, maksudnya, supaya kalian mengingat akan kebesaran Allah³¹

2. Dasar Hukum Perkawinan

Dalam pandangan Islam, perkawinan di samping sebagai perbuatan

²⁹ *Lubabut Tafsir Min ibni katsir*, terj. Abdullah bin Muhammad Alu Syaikh, *Tafsir Ibnu Katsir*, (Pustaka Imam Syafii), 21

³⁰ Departemen Agama RI, *Al-Quran dan terjemahannya*, cv.karya utama, Surabaya, 543

³¹ *Ibid*, 192

ibadah, ia juga merupakan sunnah Allah dan sunnah Rasul-Nya. Sebagai sunnah Allah, perkawinan merupakan *qudrat* dan *irodat* Allah dalam penciptaan alam semesta. Hal ini dapat kita lihat dari rangkaian ayat-ayat berikut :

Allah berfirman dalam Q.S. An-Nisaa (4) :1.

يَا أَيُّهَا النَّاسُ اتَّقُوا رَبَّكُمُ الَّذِي خَلَقَكُمْ مِنْ نَفْسٍ وَاحِدَةٍ وَخَلَقَ مِنْهَا زَوْجَهَا وَبَثَّ مِنْهُمَا رِجَالًا كَثِيرًا وَنِسَاءً ۗ وَاتَّقُوا اللَّهَ الَّذِي تَسَاءَلُونَ بِهِ وَالْأَرْحَامَ ۗ إِنَّ اللَّهَ كَانَ عَلِيمًا رَقِيبًا

Terjemahannya :

Hai sekalian manusia, bertakwalah kepada Tuhan-mu yang telah menciptakan kamu dari seorang diri, dan dari padanya Allah menciptakan isterinya; dan dari pada keduanya Allah memperkembang biakkan laki-laki dan perempuan yang banyak. dan bertakwalah kepada Allah yang dengan (mempergunakan) nama-Nya kamu saling meminta satu sama lain, dan (peliharalah) hubungan silaturrahim. Sesungguhnya Allah selalu menjaga dan mengawasi kamu.³²

Tafsir dari ayat ini ialah, Allah berfirman untuk memerintahkan mahluknya untuk bertakwa kepadanya. Yaitu beribadah kepada allah tidak ada sekutu baginya serta menydarkan mereka tentang kekuasaannya yang telah menciptakan mereka dari satu jiwa yaitu nabi adam

Firman Allah (وخلق منها زوجها), yaitu hawa yang menciptakan dari tulang rusuk adam bagian kiri dari belakang. Disaat adam tidur, lalu ia sadar dari tidurnya maka ia melihat hawa yang cukup menabjukkan hingga muncul rasa kasih sayang diantara keduanya

Firman Allah وبث منهما رجالا كثيرا ونساء artinya allah lahirkan dari keduanya

³² Departemen Agama RI, *Al-Quran dan terjemahanya*, cv.karya utama,Surabaya, 543

yaitu adam dan hawa laki-laki dan wanita yang banyak sekali serta ditebarkan diberbagai pelosok dunia dengan perbedaan golongan, sifat, warna dan bahasa mereka kemudian hanya kepadanya kembali dan tempat berkumpul.

Kemudian Allah berfirman *وتقوا الله الذي تساءلون به ولا ارحام* dan bertakwalah kepada Allah yang dengan menggunakan nama-NYA kamu saling meminta satu sama lain dan peliharlah hubungan silaturrahim artinya, bertakwalahkalian kepada Allah dengan menaati-NYA, dengan kalian saling mengingat janji dan persetujuan serta takutlah kalian memutus tali silatturrahim, namun berupayalah untuk berbuat baik dan menyambungkannya.

Firmannya *ان الله كان عليكم رقيبا* Sesungguhnya Allah selalu menjaga dan mengawasimu artinya Allah maha mengawasi seluruh kondisi dan amalmu.³³

Dalam Q.S. An-Nuur (24): 32.

وَأَنْكِحُوا الْأَيَامَىٰ مِنْكُمْ وَالصَّالِحِينَ مِنْ عِبَادِكُمْ وَإِمَائِكُمْ ۚ إِنَّ يَكُونُوا
فُقَرَاءَ يُغْنِيهِمُ اللَّهُ مِنْ فَضْلِهِ ۗ وَاللَّهُ وَاسِعٌ عَلِيمٌ

Terjemahannya :

”Dan kawinkanlah orang-orang yang sendirian diantara kamu, dan orang-orang yang layak (berkawin) dari hamba-hamba sahayamu yang lelaki dan hamba-hamba sahayamu yang perempuan. jika mereka miskin Allah akan memampukan mereka dengan kurnia-Nya. dan Allah Maha Luas (pemberian-Nya) lagi Maha mengetahui”³⁴ .

Dalam *Tafsir Al-Ahkam* dijelaskan bahwa maksud dari ayat ini bahwa kata *الأيامى* adalah jamak dari *ام* yaitu perempuan atau laki-laki yang masih bujang atau lajang (*single*) belum berumah tangga dan mereka itulah yang dianjurkan

³³ Abdullah bin Muhammad Alu Syaikh, *Lubabut Tafsir Min ibni katsir, Tafsir Ibnu Katsir*, (Pustaka Imam Syafii), 290

³⁴ Departemen Agama RI, *Al-Quran dan terjemahannya*, cv.karya utama,Surabaya, 432

untuk kawin. Atau dalam pengertian lain bahwa bantulah laki-laki dan wanita-wanita diantara kalian yang belum kawin untuk menjauhi perbuatan zina dan segala yang mengarah kepadanya dengan cara mengawinkan mereka. Begitu pula bantulah budak-budak kalian yang saleh untuk kawin. Jangan sampai perbudakan menghaangi perkawinan sesungguhnya Allah akan menyediakan segala fasilitas hidup terhormat bagi yang menghendaki kesucian dirinya, karunia Allah amatlah luas seberapa pun keperluan manusia dia maha mengetahui segala niat dan segala yang terjadi dialam raya ini³⁵.

Dalam Q.S. Ar-Ruum (30) : 21.

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

Terjemahannya :

Dan di antara tanda-tanda kekuasaan-Nya ialah Dia menciptakan untukmu isteri-isteri dari jenismu sendiri, supaya kamu cenderung dan merasa tenteram kepadanya, dan dijadikan-Nya diantaramu rasa kasih dan sayang. Sesungguhnya pada yang demikian itu benar-benar terdapat tanda-tanda bagi kaum yang berfikir”.³⁶

Tafsir ayat *ومن آياته* dan diantara tanda-tanda kekuasaannya yang menunjukkan keagungannya yang menunjukkan keagungannya dan kesempurnaan kekuasaan ialah, dia menciptakan bapak kalian dari tanah

Selanjutnya, ayat *ثم اذ انتم بشر تنتشرون* kemudian tiba-tiba kamu menjadi manusia yang berkembang biak asal kalian dari tanah, kemudian dari air yang hina , lalu dibentuk menjadi segumpal darah, kemudian segumpal daging, lalu menjadi tulang-tulang yang berbentuk manusia kemudian allah membalut tulang-

³⁵ Abdul Halim Hasan Binjai, *Tafsir AL-Ahkam*, Prenada Media Jakarta; 543

³⁶ Departemen Agama RI, *Al-Quran dan terjemahanya*, cv.karya utama, Surabaya, 125

tulang itu dengan daging dan meniupkan roh kedalam tubuhnya, lalu dia dapat mendengar dan melihat kemudian dia keluar dari perut ibunya sebagai anak kecil yang lemah kekuatan dan daya geraknya kemudian semakin panjang umurnya maka semakin sempurna pula kekuatan dan daya geraknya, hingga menjadi kondisi seperti sekarang ini, mampu membangun kota-kota dan benteng-benteng pertahanan melakukan perjalanan ke pelosok bumi, mengarungi samudra mengelilingi berbagai benua dan menghimpun berbagai harta. Iapun memiliki pemikiran, pendalaman, kejelian pendapat, ilmu dan wawasan tentang perkara dunia dan akhirat sesuai dengan kemampuannya masing-masing, maha suci rabb yang memberikan kekuasaan kepada mereka, memperjalankan dan mengatur mendistribusikan mereka dalam berbagai kehidupan dan usaha serta terjadinya berbagai tingkatan dikalangan mereka dalam bidang ilmu, pemikiran, kekayaan serta kemiskinan, kebahagiaan dan kecelakaan³⁷.

Ayat-ayat Al-qur'an inilah yang dijadikan sebagai dasar di dalam melaksanakan perkawinan. Dari dasar-dasar di atas, golongan *ulama jumhur* (mayoritas ulama) berpendapat bahwa kawin itu hukumnya sunnat. Para *ulama Malikiyah Muta'akhirin* berpendapat bahwa kawin itu wajib untuk sebagian orang, sunnat untuk sebagian lainnya dan mubah untuk segolongan yang lainnya.³⁸

Dalam literatur fikih, istilah nikah disamakan dengan kawin. Nikah menurut bahasa berarti menghimpun atau mengumpulkan.⁴ Sedangkan menurut *syara'*, nikah adalah akad yang telah masyhur yang mengandung rukun-rukun

³⁷ *Ibid*, 208

³⁸ Abd. Rahman Ghozaly, , *Fiqh Munakahat*, (Jakarta; Prenada Media, 2003), 16

dan syarat-syarat.⁵ Dalam pengertian lain, nikah adalah akad yang mengandung kebolehan melakukan hubungan suami isteri dengan lafal nikah/kawin atau yang semakna dengan itu.

Abu Yahya Zakaria Al-Anshariy mendefenisikan ³⁹

النكاح شرعاً هو عقد يتضمن إباحة وطئ بلفظ انكاح أو نحوه

Nikah menurut istilah syara' ialah akad yang mengandung ketentuan hukum kebolehan hubungan seksual dengan lafaz nikah atau dengan kata-kata yang semakna dengannya .

Sejalan dengan itu, Dalam Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 dan Kompilasi Hukum Islam, nikah disamakan dengan perkawinan sehingga istilah yang digunakan di dalamnya adalah perkawinan. Adapun perkawinan menurut hukum Islam adalah pernikahan, yaitu akad yang sangat kuat atau *mîtsâqan ghalîdzan* untuk mentaati perintah Allah dan melaksanakannya merupakan ibadah.

Perkawinan adalah suatu akad atau perikatan untuk menghalalkan hubungan kelamin antara laki-laki dan perempuan dalam rangka mewujudkan kebahagiaan hidup keluarga, yang diliputi rasa ketentraman serta kasih sayang dengan cara yang diridhoi oleh Allah swt.⁸ Menurut al-Qur'an, perkawinan adalah menciptakan kehidupan keluarga antara suami isteri dan anak-anak serta orang tua agar tercapai suatu kehidupan yang aman dan tentram (*sakinah*, pergaulan yang saling mencintai (*mawaddah*) dan saling menyantuni (*rahmah*).

³⁹ Abu Yahya Al-Anshary, *fath al-Wahhab*, (Singapura: Sulaiman Mar'iy,tt) Juz 2 30

Sebagaimana yang telah diuraikan dalam Q.S. An Nisaa (4):1. Sebelumnya bahwa Pandangan mufassirin pada ayat ini yaitu, Abdullah Yusuf Ali menyatakan bahwa *Nafs* mengandung makna (1) nyawa); (2) diri (3) person (4) kemauan sendiri atau senang hati dalam suatu kesatuan sehingga tidak ada perbedaan diantaranya⁴⁰.

Begitupula, Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan Bab I pasal 1 disebutkan, perkawinan adalah ikatan lahir batin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami isteri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan ketuhanan yang Maha Esa. Selanjutnya pada pasal 2 ayat 1 disebutkan bahwa perkawinan adalah sah apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu. Pasal 2 ayat 2 menyatakan bahwa tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundangan yang berlaku⁴¹.

Secara *syar'i*, artinya sah atau terpenuhinya rukun dan syaratnya. Menurut hukum Islam, ada lima rukun nikah, yaitu: calon mempelai laki-laki dan perempuan, wali dari calon mempelai perempuan, dua orang saksi laki-laki, ijab dari wali calon mempelai perempuan atau wakilnya, dan kabul dari calon mempelai laki-laki atau wakilnya.¹⁰

3. Tujuan Perkawinan

Manusia sebagai makhluk sosial tidak mungkin dapat hidup sendiri. Ia pasti membutuhkan orang lain untuk berkomunikasi, melaksanakan tugas dan memenuhi segala kebutuhannya. Selain itu manusia juga dikaruniai nafsu berupa

⁴⁰ Abdullah Yusuf Ali; *Alqur'an, Terjemahan dan tafsirnya* Jus 1 s/d XI Pustaka Firdaus, Jakarta 1992, 178

⁴¹ Republik Indonesia, *Undang-Undang Tentang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974*

kecenderungan tabiat kepada sesuatu yang dirasa cocok. Kecenderungan ini merupakan satu bentuk ciptaan yang ada pada diri manusia, sebagai urgensi kelangsungan hidupnya. Seperti makan, minum dan menikah.

Dengan demikian, tujuan perkawinan menurut agama Islam ialah untuk memenuhi petunjuk agama dalam rangka mendirikan keluarga yang harmonis, sejahtera dan bahagia. Harmonis dalam menggunakan hak dan kewajiban anggota keluarga sejahtera artinya terciptanya keajahteraan lahir dan bathin disebabkan terpenuhinya keperluan lahir dan bathin sehingga timbul kebahagiaan yakni kasih sayang anatar anggota keluarga⁴²

Tujuan-tujuan pernikahan sebagaimana yang telah dijelaskan dalam al-Qur'an dan as-Sunnah menunjukkan bahwa perlunya kematangan dan kesiapan mental bagi yang ingin melaksanakan pernikahan. Kematangan dan persiapan menunjukkan bahwa pernikahan yang dilakukan berada pada tataran yang sangat serius yang tidak hanya memperhatikan aspek biologis akan tetapi sesuatu yang tidak kalah penting adalah memperhatikan aspek psikologi dan dengan berdasarkan inilah diduga kuat bahwa pernikahan dimasukkan ke dalam kategori ibadah.

Berkenaan dengan syarat masing-masingnya secara syari'at dapat dilihat dalam buku-buku fikih *munakahat* dan syarat secara peraturan perundang-undangan dapat pada UU No. 1 tahun 1974 tentang perkawinan.

Dalam kompilasi hukum Islam, pengertian perkawinan dan tujuannya dinyatakan dalam pasal 2 dan 3 sebagai berikut:

⁴²Abdurrahman Ghozali, *Fiqh Munakahat: (Cet. VII Prenamedia Group, 2015)*22

Pasal 2

Perkawinan menurut hukum islam adalah pernikahan yaitu akad sangat kuat atau “*mitsaqan ghalidan*” untuk menaati perintah Allah dan melaksanakannya merupakan ibadah.

Pasal 3

Perkawinan bertujuan untuk mewujudkan kehidupan rumah tangga yang *sakinah, mawaddah, dan rahmah*.⁴³

Dari uraian tersebut, tujuan dari perkawinan harus pula memenuhi unsur-unsur dan asas-asas di dalam undang-undang No.1 tahun 1974 adalah sejalan dan sesuai dengan prinsip perkawinan dalam islam, antara lain :

1. Harus ada persetujuan secara sukarela dari pihak-pihak yang mengadakan perkawinan. Caranya adalah dengan diadakan peminangan terlebih dahulu untuk mengetahui apakah kedua belah pihak setuju untuk melaksanakan perkawinan atau tidak.
2. Tidak semua wanita dapat dikawini oleh seorang pria, sebab ada ketentuan larangan-larangan perkawinan antara pria dan wanita yang harus diindahkan.
3. Perkawinan harus dilaksanakan dengan memenuhi persyaratan-persyaratan tertentu, baik yang menyangkut kedua belah pihak maupun yang berhubungan dengan pelaksanaan perkawinan itu sendiri.
4. Perkawinan pada dasarnya adalah untuk membentuk satu keluarga atau rumah tangga tentram, damai, dan kekal untuk selam-lamanya.

⁴³ Abdurrahman, *Kompilasi Hukum Islam*, (Jakarta : CV. Akademika Persindo 1995), Cet. Ke 2 , 114

5. Hak dan kewajiban suami istri adalah seimbang dalam rumah tangga, dimana tanggung jawab pimpinan keluarga ada pada suami.

6. Hak dan kewajiban suami istri adalah seimbang dalam rumah tangga⁴⁴

a. Kantor Urusan Agama (KUA)

Kantor Urusan Agama (KUA) merupakan unit pelaksana teknis Direktorat Bimbingan Masyarakat Islam yang bertugas melaksanakan sebagian tugas Kantor Kementerian Agama Kabupaten/Kota di bidang urusan agama Islam dalam wilayah kecamatan. Tugas pokok KUA sebagaimana tertuang dalam Keputusan Menteri Agama No. 517 Tahun 2001 tentang Penataan Organisasi KUA adalah melaksanakan sebagian tugas Kantor Kementerian Agama Kabupaten/Kota di bidang urusan agama Islam dalam wilayah kecamatan⁴⁵.

Dalam melaksanakan tugasnya, KUA menjalankan fungsi:

- i. Menyelenggarakan statistik dan dokumentasi.
- ii. Menyelenggarakan surat menyurat, pengurusan surat, kearsipan, pengetikan dan rumah tangga Kantor Urusan agama Kecamatan.
- iii. Melaksanakan Nikah Gratis dan rujuk, mengurus dan membina masjid, zakat, wakaf, *baitul mal* dan ibadah sosial, kependudukan dan pengembangan keluarga sakinah sesuai dengan kebijakan yang ditetapkan oleh Dirjen Bimbingan Masyarakat Islam dan Penyelenggara haji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

⁴⁴ Soemiyati, Hukum perkawinan Islam dan UUP (UU No.1/1974), 5

⁴⁵ Surat Edaran Kementrian Agama No. 517, 4 juli 2015 No. 517

Berdasarkan Peraturan Menteri Agama (PMA) No. 11 Tahun 2007 tentang Nikah Gratis pasal 21 dinyatakan bahwa: 1) akad nikah dilaksanakan di Kantor Urusan Agama; 2) atas permintaan calon pengantin dan atas persetujuan PPN (Pegawai Pencatat Nikah), akad nikah dapat dilaksanakan di luar Kantor Urusan Agama⁴⁶.

Dari penjelasan diatas dapat dipahami bahwa, pada dasarnya akad nikah dilaksanakan di Kantor Urusan Agama Kecamatan. Akad nikah dapat juga dilakukan di luar KUA baik di masjid, di mushalla, di gedung atau di rumah dengan syarat persetujuan PPN (Pegawai Pencatat Nikah) dan pihak calon pengantin.

Berkaitan dengan regulasi yang mengatur tentang biaya pernikahan, terdapat perubahan yang mendasar. Sebelumnya, biaya Nikah Gratis dan rujuk diatur dalam PP. No. 47 Tahun 2004 yaitu sebesar Rp. 30.000,-, dan kemudian diubah dengan PP. No. 48 Tahun 2004 menjadi multi tarif tentang biaya nikah dan rujuk di KUA tidak dikenakan biaya. Sementara untuk pernikahan yang dilaksanakan di luar KUA dikenakan biaya transportasi dan jasa profesi sebesar Rp. 600.000,-. Bagi warga negara yang tidak mampu secara ekonomi dan korban bencana maka pernikahannya dapat dilakukan di luar KUA dengan biaya Rp.0,-.

Semenjak keluarnya PP. No. 19 Tahun 2015 ini, secara umum diIndonesia pernikahan yang dilaksanakan di KUA meningkat tajam dibanding pernikahan yang dilangsungkan di luar KUA. Dengan kondisi KUA seperti saat

⁴⁶ Peraturan Menteri Agama (PMA) No. 11 Tahun 2007

ini, jelas hal ini menimbulkan sejumlah masalah, karena keterbatasan infrastruktur sehingga sulit memberikan pelayanan yang memuaskan. Padahal seyogyanya KUA bisa memberikan pelayanan prima kepada masyarakat sesuai dengan tugas dan fungsinya.

b. Pelayanan publik dibidang perkawinan

Sebagai wujud pelayanan pemerintah dalam menjamin keberlangsungan ikatan perkaawinan, pemerintah melakukan pelayanan perkawinan melalui kantor urusan agama bagi pasangan muslim dan catatan sipil bagi non muslim⁴⁷

Kantor Urusan Agama sebagai unit terdepan yang memberikan pelayanan kepada masyarakat dituntut untuk senantiasa terus meningkatkan kualitas pelayanannya. KUA harus maju sesuai dengan tuntutan dan perkembangan zaman.

Oleh sebab itu, dilakukan pembenahan dan pembaharuan, baik menyangkut regulasi, sarana dan prasarana sehingga memiliki standar kualitas yang jelas. Karena pelayanan yang diberikan oleh KUA berkaitan dengan kepentingan masyarakat luas, maka terdapat beberapa peraturan yang perlu dipedomani dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan kepada publik, antara lain UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Kepmenpan No. 25 Tahun 2004 tentang pedoman umum penyusunan indeks kepuasan masyarakat unit pelaksana instansi pemerintah, dan PMA No. 118 Tahun 2010 tentang program percepatan melalui penyelenggaraan layanan unggulan di lingkungan

⁴⁷ Achmad Rosidi; *Kasus-Kasus Aktual Pelayanan Keagamaan Di Indonesia*, (Pustitbang Keagamaan Kementrian Agama RI, Jakarta, 2015), xvii

Kemeterian Agama.

Dalam UU No. 25 Tahun 2009 ditegaskan bahwa penyelenggaraan pelayanan publik berkewajiban menyusun dan menerapkan standar pelayanan, informasi pelayanan harus bisa diketahui oleh masyarakat, biaya/tarif pelayanan publik merupakan tanggung jawab negara dan/atau masyarakat, biaya/tarif tersebut diatur oleh peraturan perundang-undangan. Biaya nikah dan rujuk, sebagaimana tersebut di atas, termasuk yang diatur oleh peraturan Pemerintah⁴⁸.

Sementara itu pada Kepmenpan No. 25 Tahun 2004, agar pelayanan bisa memuaskan masyarakat, maka terdapat 14 unsur yang “relevan, valid dan reliebel” sebagai unsur minimal yang harus ada, yaitu;

- 1) prosedur pelayanan,
- 2) persyaratan pelayanan,
- 3) kejelasan petugas pelayanan,
- 4) kedisiplin petugas pelayanan,
- 5) tanggung jawab petugas pelayanan,
- 6) kemampuan petugas pelayanan,
- 7) kecepatan pelayanan,
- 8) keadilan mendapatkan pelayanan,
- 9) kesopanan dan keramahan petugas,
- 10) kewajaran biaya pelayanan,

⁴⁸ A.S. Moenir. *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*. (Jakarta: Pembaruan Aksara 2010), 32

- 11) kepastian biaya pelayanan,
- 12) kepastian jadwal pelayanan,
- 13) kenyamanan lingkungan, dan
- 14) keamanan pelayanan⁴⁹.

Keempat belas standar pelayanan di atas apabila dapat terpenuhi, maka tingkat kepuasan masyarakat akan semakin baik. Di antara unsur yang diakomodir dalam PP. No. 48 tahun 2014 adalah point 10 dan 11, yaitu kewajaran biaya dan kepastian biaya pelayanan. Menikah di KUA atau pada jam kerja biayanya adalah Rp.0,-. Sedangkan menikah di luar jam kerja kantor atau di luar KUA biayanya adalah Rp. 600.000,-.

Terkait dengan peningkatan pelayanan publik dan untuk memberikan kepuasan kepada masyarakat, Kementerian Agama telah merumuskan bidang-bidang yang perlu direformasi dengan menjadikannya layanan unggulan. Melalui PMA No. 118 Tahun 2010, dinyatakan bahwa pelaksanaan program percepatan layanan unggulan ini dimaksudkan untuk mewujudkan

pelayanan yang berkualitas dan memenuhi hak-hak dasar masyarakat yang memerlukannya dengan cara lebih baik, cepat, mudah, baru dan murah (*beter, faster, easier, newer, and cheaper*).⁵⁰

Program ini bertujuan untuk membangun kepercayaan masyarakat dalam waktu singkat kepada Kementerian Agama. Fokus layanan unggulan ini meliputi: pendaftaran haji, penerimaan calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS), Nikah Gratis, sertifikasi guru dan dosen, serta pemberian beasiswa.

⁴⁹ Ibid: 77

⁵⁰ Ibid, 43

Agar terjamin ketertiban perkawinan bagi masyarakat Islam perkawinan harus dicatat, yang dilakukan oleh Pegawai Pencatat Nikah sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia No.22 tahun 1946 jo Undang-undang Republik Indonesia No.32 tahun 1945. Perkawinan harus dilangsungkan dihadapan dan dibawah pengawasan Pegawai Pencatat Nikah. Perkawinan yang dilakukan di luar pengawasan Pegawai Pencatat Nikah tidak mempunyai kekuatan hukum⁵¹

Biaya Nikah Gratis dan Rujuk untuk selanjutnya masuk dalam Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) yang berasal dari biaya yang dipungut dari masyarakat atas pencatatan peristiwa nikah dan rujuk. Calon pengantin yang selanjutnya disebut Catin adalah pria atau wanita yang melakukan pernikahan dan/rujuk⁵² Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2014 merupakan peraturan yang didalamnya berisi tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) khususnya mengatur biaya Nikah Gratis dan rujuk, yang merupakan kelanjutan dari Undang Undang RI Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP).

Pemberlakuan Peraturan Pemerintah itu karena untuk peningkatan pelayanan Nikah Gratis atau rujuk serta untuk melakukan penyesuaian jenis dan tarif atas jenis Penerimaan Negara Bukan pajak (PNBP) sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 47 Tahun 2004 tentang Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) yang

⁵¹ Instruksi Presiden RI No.1 Tahun 1991 “*Tentang Kompilasi Hukum Islam*”, (Jakarta: 1991) psl. 4-6 .

⁵² Peraturan Menteri Agama RI No.71 Tahun 2009,” *Pengelolaan Biaya Pencatatan Nikah dan Rujuk*; (Jakarta: 2009) psl 1 ayat 1-2

Berlaku pada Departemen Agama, perlu dilakukan penyesuaian jenis dan tarif atas jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) yang berlaku pada Kementerian Agama. Hal ini sejalan dengan upaya mengoptimalkan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) guna menunjang pembangunan nasional, sebagai salah satu sumber penerimaan negara yang perlu dikelola dan dimanfaatkan untuk peningkatan pelayanan kepada masyarakat.

Sehubungan dengan hal tersebut dan untuk memenuhi ketentuan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP), perlu menetapkan jenis dan tarif atas jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berlaku pada Kementerian Agama dengan Peraturan Pemerintah ini⁵³

Kantor Urusan Agama yang selanjutnya disingkat KUA adalah Unit Pelaksana Teknis Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam yang bertugas melaksanakan sebagian tugas Kantor Kementerian Agama Kabupaten/Kota di bidang urusan agama Islam. Untuk melaksanakannya KUA menyelenggarakan fungsi pelayanan, pengawasan, pencatatan, dan pelaporan nikah dan rujuk, penyusunan statistik, dokumentasi dan pengelolaan informasi manajemen, pelaksanaan tata usaha dan rumah tangga KUA, pelayanan bimbingan keluarga sakinah, pelayanan bimbingan pembinaan syariah, serta

⁵³ Peraturan Pemerintah . RI. Nomor. 48. Tahun 2014, “Perubahan Atas Peraturan pemerintah Nomor 47 Tahun 2004”, *Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 139*.

penyelenggaraan fungsi lain dibidang agama Islam yang ditugaskan oleh Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten/kota⁵⁴

Dalam perkembangannya selanjutnya dengan terbitnya Keputusan Menteri Agama (KMA) Nomor 527 Tahun 2001 tentang Penataan Organisasi Kantor Urusan Agama Kecamatan, maka Kantor Urusan Agama (KUA) berkedudukan di wilayah Kecamatan dan bertanggungjawab kepada Kepala Kantor Departemen Agama Kabupaten/Kota yang dikoordinasi oleh Kepala Seksi Urusan Agama Islam/Bimas dan Kelembagaan Agama Islam.

D. Latar belakang ditetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2015 tentang Biaya Nikah

Sebelum adanya Peraturan Pemerintah No. 48 Tahun 2014, biaya didalam pernikahan diatur didalam Peraturan Pemerintah No. 47 Tahun 2004. Biaya pernikahan masuk kedalam jenis dan tarif atas jenis penerimaan negara bukan pajak yang berlaku pada Kementerian Agama. Namun didalam PP No. 47 Tahun 2004 jumlah biaya pernikahan tidak diatur secara pasti, sehingga terjadi perbedaan penetapan jumlah biaya nikah antara KUA dengan KUA yang lain. Akibat dari perbedaan penetapan jumlah biaya nikah tersebut tidak sedikit dari pegawai KUA yang mendapat sorotan dari berbagai pihak karena dianggap terlalu berlebihan ketika menetapkan biaya nikah. Dan pada akhirnya mengalami tuduhan gratifikasi.

Dari uraian tersebut, maka nyata bahwa dasar pertimbangan pemerintah dalam menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2015 tentang biaya

⁵⁴ Peraturan Menteri Agama RI, Nomor 39 Tahun 2012, "Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Kantor Urusan Agama", Kementerian Agama RI, (Jakarta:2012), psl 1-2.

nikah ialah agar terjadi kejelasan prosedur dalam pelayanan masyarakat sekaligus agar pelaksana peraturan pemerintah tidak dianggap sebagai gratifikasi⁵⁵

E. Pelayanan Nikah Gratis di Kantor Urusan Agama Kecamatan Palu Timur

Pelayanan Nikah Gratis ini merupakan salah satu bentuk pelayanan yang diberikan oleh Kantor Urusan Agama (KUA) kepada masyarakat yang akan melakukan pernikahan khususnya untuk masyarakat muslim pada masing-masing Kecamatan. Kualitas pelayanan Nikah Gratis yang diberikan oleh Kantor Urusan Agama (KUA) dalam hal ini adalah KUA yang berada di Kecamatan Palu Timur nantinya dapat dilihat melalui 6 indikator pelayanan dari Keputusan Menpan No.63 Tahun 2003 mengenai pedoman umum penyelenggaraan pelayanan publik yang meliputi:

1. Prosedur Pelayanan

Prosedur pelayanan merupakan tahapan-tahapan atau proses dalam penyelenggaraan pelayanan. Dalam hal ini prosedur pelayanan Nikah Gratis melibatkan 2 pihak utama yaitu pemohon dan pihak KUA Kecamatan itu sendiri. Mengenai prosedur yang wajib dipenuhi oleh pemohon sudah terdapat sejak lama pada Peraturan Meteri Agama No. 11 Tahun 2007 tentang Nikah Gratis. Dalam PMA tersebut sudah dijelaskan secara rinci mengenai prosedur pendaftaran sampai pelaksanaan akad dan penyerahan produk pelayanan⁵⁶.

2. Waktu Penyelesaian

Waktu penyelesaian adalah waktu yang telah ditetapkan dalam

⁵⁵ Direktorat Jendral Bimbingan Masyarakat Islam kementerian agama republik Indonesia, *Peraturan peraturan perundang-undangan tahun 2015*

⁵⁶ Himpunan peraturan perundang-undangan perkawinan: (Juakarta:agustus ;2015)158

pemberian pelayanan dari awal sampai dengan proses akhir pelayanan. Dimana dalam pelayanan yang diberikan oleh KUA ini setiap harinya dimulai pada pukul 07.00 pagi sampai dengan pukul 16.00 sore. Hal tersebut harus sesuai dengan temuan yang ada di lapangan yaitu masyarakat sudah mengetahui tentang hal tersebut khususnya masyarakat yang akan melangsungkan semua proses Nikah Gratisnya di balai nikah KUA Kecamatan.

Kemudian untuk waktu penyelesaian secara khusus mengenai Nikah Gratis sendiri harus sesuai dengan PP Nomor 9 Tahun 1975 pasal 3 ayat 2, yaitu: “Pemberitahuan tersebut dalam ayat (1) dilakukan sekurang-kurangnya 10 (sepuluh) hari kerja sebelum perkawinan dilangsungkan” dimulai dari proses pengajuan kehendak nikah yang secara prosedur wajib dilaksanakan minimal 10 (sepuluh) hari kerja sebelum dilaksanakannya proses akad nikah sampai diterbitkannya produk dari pelayanan Nikah Gratis tersebut dalam bentuk buku nikah. Hal tersebut dikarenakan agar pihak KUA dapat melihat kelengkapan dan kecocokan berkas-berkas yang diajukan sehingga tidak terjadi kesalahan cetak dan penulisan yang akan dicantumkan pada produk pelayanan⁵⁷.

3. Pelaksanaan Akad Nikah.

Dalam melaksanakan akad nikah sebagai penentu sah atau tidaknya suatu pekerjaan (*ibadah*) yaitu dianggap sah dan benar jika terpenuhi syarat dan rukun yang telah di syari’atkan agama Islam. Dan adanya syarat dan rukun keduanya harus dibedakan. Walaupun syarat-syarat-syarat perkawinan, terlebih dahulu

⁵⁷ *Ibid* : 159

harus memenuhi syarat pernikahan baik yang ditentukan oleh hukum Islam maupun pemerintah dalam bentuk undang-undangan.

Kalaupun pelaksanaan pernikahan itu merupakan pelaksanaan hukum agama, maka perlu diingat bahwa dalam pelaksanaan pernikahan oleh agama ditentukan unsur-unsurnya yang menurut istilah hukumnya disebut rukun-rukun dan masing-masing rukun memerlukan syarat-syarat⁵⁸.

Untuk di peroleh gambaran yang jelas, maka akan dijelaskan sebagai berikut, syarat-syarat pernikahan mengikuti rukun-rukunnya seperti di kemukakan Khalil Rahman sebagai berikut :

1. Calon mempelai pria

Syaria't Islam menentukan beberapa syarat yang harus dipenuhi oleh suami berdasarkan ijtihad para ulama', ialah :

a. Calon suami beragama Islam

Ketentuan ini ditetapkan, karena dalam hukum Islam, laki-laki dalam rumah tangga merupakan pengayom, maka pokok hukum itu dikembalikan pada hukum pengayom. Karena perkawinan itu didasarkan pada hukum Islam, maka laki-laki calon suami yanggg menjadi dasar utama ancar-ancar hukumnya, hukum istri mengikuti hukum suami, sebagaimana anak mengikuti hukum ayahnya.

b. Terang bahwa calon suami itu betul laki-laki.

Hukum islam ditetapkan untuk kemaslahatan manusia. Salah satu hambatan dalam aqad pernikahan adalah kurang jelasnya calon pengantin, oleh

⁵⁸Wahbah az-Zuhaili, *Al-fiqh al-Islam wa Adillatuhu* (Damaskus: Daar alfiqr al-a'rabi, 2006), 6521

karena itu perlu penegasan calon pengantin laki-laki, yakni benar-benar laki-laki.

c. Jelas orangnya atau orangnya diketahui.

Calon suami *ridho* (tidak dipaksa) dalam melakukan pernikahan itu. Syarat pada prinsip perikatan harus didasarkan pada kerelaan, sehingga tidak sah apabila perbuatan yang dilakukan karena paksaan.

Demikian pula pernikahan merupakan perbuatan hukum, maka harus dijalankan dengan kerelaan pelakunya, dalam hal ini calon suami.

d. Tidak terdapat halangan pernikahan atau calon suami jelas halal kawin dengan calon istri.⁵⁹

Demikian dapat disimpulkan bahwa dalam pelayanan kepada masyarakat terkait dengan program pemerintah yang telah diatur dalam peraturan pemerintah nomor 19 tahun 2015 yaitu tentang nikah gratis atau nol (Rp0.00,.) telah memiliki standar pelayanan.

⁵⁹ *Ibid*, 6535

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Pendekatan dan Disain Penelitian

1. Pendekatan Penelitian

Dalam penulisan karya tulis ini menggunakan metode deskriptif kualitatif.

Adapun pertimbangan yang penulis gunakan sebagai berikut:

- a) Penyesuaian pendekatan kualitatif lebih mudah apabila berhadapan dengan kenyataan *research*.
- b) Bersifat langsung antara penelitian dengan responden.
- c) Lebih peka dan lebih dapat menyesuaikan diri dengan banyak penajaman pengaruh bersama terhadap pola-pola nilai yang dihadapi.¹

Berdasarkan pertimbangan diatas, dapat dinyatakan bahwa penelitian ini sangat tepat menggunakan jenis penelitian kualitatif yang fokus prosedurnya ingin mengungkapkan dan menghasilkan data yang sifatnya deskriptif. Dengan metode ini, diupayakan untuk mendeskripsikan dan menganalisis fenomena, peristiwa, aktifitas sosial, sikap, persepsi seorang maupun kelompok.

Salah satu pendapat Bogdan dan Taylor seperti yang dikutip oleh Lexy J. Moleong mendefinisikan metode kualitatif adalah sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis maupun lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati.²

¹*Ibid*, 6

² Lexy J. Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif* (Cet. XII; Bandung: Remaja Rosdakarya, 2000) 23.

Penelitian kualitatif pada prinsipnya merupakan salah satu upaya untuk menemukan teori yang dapat menunjang hasil penelitian dan hal itu dilakukan melalui analisis induktif. Dengan pendekatan tersebut data dikumpulkan kemudian dianalisis, diabstraksikan, sehingga muncul teori-teori sebagai penemuan penelitian kualitatif.³

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif dengan bentuk observasi, interview dan dokumentasi. Alasan penggunaan metode kualitatif adalah untuk menemukan pemahaman terhadap hal-hal yang tersembunyi dibalik fenomena yang relatif sulit untuk diketahui atau dipahami.⁴

Pendekatan kualitatif yang dimaksud dalam kegiatan penelitian menggunakan angka-angka, baik dalam pengumpulan data maupun dalam melakukan penafsiran-penafsiran terhadap data yang diperoleh. Dalam pengumpulan data dan penafsirannya menggunakan rumus-rumus statistik.⁵

Dalam hal-hal tertentu, misalnya untuk menggambarkan jumlah pegawai, jumlah pelaku nikah gratis dilokasi penelitian, visualisasi data dan angka juga dipergunakan.

2. Desain Penelitian

Dalam proposal tesis ini, peneliti menggunakan desain studi lapangan. Menurut Sugiyono, sebagai berikut:

⁴Anselm Strauss & Juliet Corbin, "Dasar-dasar Penelitian Kualitatif: Prosedur, Teknik, dan Teori Grounded," dalam *Basics of Qualitative Research: Grounded Theory Procedures and Techniques*, ed. M. Djunaidi Ghony, Surabaya: Bina Ilmu, 1997, 13.

⁵Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktik*, Jakarta: PT. Rineka Cipta, Cet. XIII, 10.

“penelitian deskriptif adalah penelitian yang dilakukan untuk mengetahui nilai variabel mandiri, baik satu variabel atau lebih (independen) tanpa membuat perbandingan, atau menghubungkan dengan variabel yang lain.”⁶

Dengan demikian penelitian ini merupakan penelitian yang akan mendiskripsikan atau menguraikan permasalahan yang berkaitan dengan pertanyaan terhadap variabel mandiri. Yakni untuk mengevaluasi layanan nikah gratis di setiap kecamatan, dalam hal ini di Kecamatan Palu Timur Kota Palu

B. Fokus Penelitian

Dalam penelitian tersebut, peneliti akan menfokuskan pada objek penelitian sebagai berikut :

a. Implementasi pelayanan Pencatatan pernikahan di Kantor Urusan Agama

Kecamatan Palu Timur Kota Palu yang meliputi :

- 1) Prosedur Pelayanan
- 2) Waktu Penyelesaian
- 3) Biaya/Tarif Pelayanan
- 4) Sarana dan Prasarana Pelayanan

b. Faktor penghambat dalam implementasi pelayanan nikah gratis di

Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Palu Timur Kota Palu.

C. Lokasi Penelitian

Penelitian studi kasus ini dilaksanakan di Kecamatan Palu Timur Kota Palu. Lokasi ini dipilih dengan alasan bahwa di Kecamatan Palu Timur Kota Palu memiliki karakteristik yang sedikit berbeda dibandingkan kecamatan lain yang

⁶ Sugiyono, *Metode Penelitian Bisnis*, Bandung: Alfabeta, 2008, 5.

ada di Kota Palu, dimana ditempat tersebut terdapat beberapa masyarakat yang melakukan nikah gratis, mulai dari pasangan muda mudi yang secara kasat mata masih sangat muda, kemudian juga kadang ada pula yang sudah berumur, memilih menikah di KUA Palu Timur Kota Palu.

Adanya nikah gratis melalui peraturan pemerintah ini, tentu akan menjadi tantangan tersendiri bagi pegawai di KUA Kecamatan karena harus melayani masyarakat dalam membantu pernikahannya, memberikan layanan yang baik, tempat yang memadai, serta pelayanan lainnya.

Dengan demikian penulis menduga bahwa peraturan ini layak untuk diuji, diteliti apakah akan efektif atau masih perlu disarankan agar lebih baik lagi atau jika perlu ditiadakan saja jika memang tidak mempunyai manfaat positif pada masyarakat.

Selain itu, peneliti juga mempunyai alasan subjektif yang berkaitan dengan letak wilayahnya, di Kecamatan Palu Timur Kota Palu adalah sebuah wilayah yang sangat strategis untuk dijangkau, yakni posisinya berada di salah satu Kecamatan di Kota Palu, arealnya lintas Kota. Peneliti memilih lokasi ini karena letak wilayahnya yang strategis mudah dijangkau serta menghemat biaya, tenaga dan waktu.

D. Kehadiran Peneliti

Demi keabsahan dan keakuratan data yang akan diperoleh, maka sebagai peneliti yang menggunakan proses penelitian kualitatif ini haruslah berada di lokasi penelitian secara langsung, dengan mengadakan penelitian sesuai dengan sumber-sumber yang akan digunakan dalam pembahasan proposal tesis ini. Dalam

sebuah penelitian kedudukan peneliti merupakan perencana, instrumen utama, pengumpul data, penganalisis data sampai pada akhirnya peneliti adalah sebagai orang yang melaporkan hasil penelitian. Dalam hal ini peneliti sebagai instrumen utama dimaksudkan sebagai pengumpul data.

S. Margono mengemukakan kehadiran peneliti di lokasi penelitian, sebagai berikut:

Manusia sebagai alat (*Instrument*) utama pengumpul data. Penelitian kualitatif menghendaki penelitian dengan bantuan orang lain sebagai alat utama pengumpul data. Hal ini dimaksudkan agar lebih mudah mengadakan penyesuaian terhadap kenyataan-kenyataan yang ada di lapangan.⁷

Berdasarkan pernyataan tersebut, kehadiran peneliti di lapangan sangat penting, karena dalam penelitian studi kasus kualitatif, data-data penelitian didapatkan dari orang lain (*informan*). Oleh karena itu, peneliti harus hadir di lokasi penelitian untuk memperoleh data tersebut. Sebelum penelitian ini akan dilakukan terlebih dahulu peneliti meminta izin kepada Kepala KUA Kecamatan Palu Timur yang merupakan lembaga yang menangani persoalan nikah gratis.

Dengan memperlihatkan surat izin dari direktur pascasarjana IAIN Palu yang ditujukan kepada Kepala KUA Kecamatan Palu Timur. Surat tersebut berisikan permohonan izin bagi peneliti untuk mengadakan penelitian di Kecamatan tersebut. Dengan demikian kehadiran peneliti di lokasi penelitian dapat diketahui oleh Kepala KUA, sehingga memudahkan peneliti dalam mengumpulkan data-data yang terkait dengan permasalahan dalam penelitian ini.

Peneliti bertindak sebagai pengamat penuh yang mengamati secara teliti dan intens terhadap segala sesuatu yang terjadi pada pelaku nikah gratis. Para informan

⁷ S. Margono, *Metode Penelitian Pendidikan*, (Cet. II; Jakarta: Rineka Cipta, 2000), h. 36.

yang akan diwawancarai (*interview*) oleh Penulis akan diupayakan mengetahui keberadaan Penulis sebagai peneliti, sehingga dapat memberikan informasi yang akurat dan valid.

Keberadaan peneliti di lokasi penelitian juga merupakan bentuk dari keseriusan peneliti dalam mencari data-data yang diperlukan dalam penyusunan suatu karya ilmiah. Hal tersebut dimaksudkan agar peneliti dapat bekerjasama dengan para responden dalam mengambil data-data yang akurat sesuai dengan apa yang diteliti, sehingga hambatan-hambatan yang ditemui di lokasi dapat teratasi. Selain itu juga peneliti dapat menggunakan instrumen lain sebagai pendukung dalam penelitian proposal tesis ini.

Pada populasi pelaku nikah gratis, peneliti menggunakan teknik *nonprobability sampling*,⁸ yaitu *purposive sampling*: “menentukan seseorang menjadi sampel didasarkan pada pertimbangan tertentu”⁹. Dengan demikian, sampel tersebut harus memiliki ciri-ciri yang esensial dari populasi, sehingga dapat dianggap representatif. Ciri-ciri apa yang esensial, “bergantung pada penilaian atau pertimbangan peneliti”¹⁰.

E. Data dan Sumber Data

Data merupakan suatu hal yang mutlak diperlukan demi kelengkapan dalam penyusunan prosal tesis, karena data penelitian adalah sumber utama memperoleh gambaran dari permasalahan yang diteliti. Data penelitian dapat dibedakan menjadi

⁸Non Probability Sampling adalah teknik sampling yang memberi peluang atau kesempatan tidak sama bagi setiap unsur atau anggota populasi untuk dipilih menjadi sampel. Muhammad Subuh, *Pengertian Probability Sampling dan Non Probability Sampling* (<http://infomanajemenkomunikasi.blogspot.com>), diakses pada tanggal 17 April 2017.

⁹Sukardi, *Metodologi Penelitian*, 64.

¹⁰S. Nasution, *Metode Research (Penelitian Ilmiah)*, Cet.IV (Jakarta: PT.Bumi Aksara, 2001), 98.

tiga yaitu data primer, data sekunder dan data kepustakaan, sebagaimana uraian dibawah ini:

a. Data primer

Data primer merupakan sumber data yang diperoleh peneliti secara langsung dengan melakukan observasi terhadap kejadian-kejadian yang ada. Sumber data dalam penelitian kualitatif disebut informan, yaitu orang yang memberikan informasi pada saat wawancara (*interview*).

Menurut Burhan Bungin, “data primer adalah data yang diambil dari sumber data primer atau sumber pertama di lapangan”¹¹. Sedangkan menurut Husein Umar “data primer merupakan data yang terdapat dari sumber pertama, baik individu atau perorangan seperti hasil wawancara atau hasil pengisian kuisisioner yang biasa dilakukan oleh peneliti”¹².

Maka dapat disimpulkan bahwa Data primer yaitu data yang diperoleh melalui *key informan* dan *informan*, dalam penelitian ini yang menjadi *key informannya* adalah kepala Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Palu Timur Kota Palu dan yang menjadi *informan* adalah calon pengantin atau masyarakat yang pernah mendapatkan pelayanan pencatatan pernikahan. Penelitian sumber data primer dilakukan dengan teknik *urposive* sampling.

2. Data sekunder adalah data yang diperoleh melalui dokumentasi dan catatan-catatan melalui objek penelitian. Husein Umar mengemukakan “data sekunder merupakan data primer yang diolah lebih lanjut dan disajikan baik oleh pihak

¹¹Winarno Surakhmad, *Dasar dan Teknik Research. Pengantar Metodologi Ilmiah*, (Bandung: Torsito, 1978), 155.

¹²Husein Umar, *Metode Penelitian untuk Skripsi dan Tasir Bisnis*, Cet. IV, (Jakarta: PT. Raja Grafindo, 2000), 42.

pengumpul data primer atau pihak lain misalnya dalam bentuk tabel atau diagram”¹³. Dengan demikian, data sekunder merupakan data pendukung kelengkapan data atau informasi hasil penelitian yang berupa catatan atau *print out* rancangan dan hasil kegiatan yang dilaksanakan oleh informan. yaitu data yang diperoleh melalui beberapa sumber informasi antara lain :

- a) Profil Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Palu Timur
- b) Dokumen-dokumen Kantor Urusan Agama (KUA) terkait pelayanan pencatatan pernikahan.

4. Data kepustakaan

Data kepustakaan yaitu data yang Penulis kumpulkan dari sejumlah buku-buku dan referensi lain yang berkaitan dengan masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini. Adapun isi studi kepustakaan dapat berbentuk “kajian teoritis yang pembahasannya difokuskan pada informasi sekitar permasalahan penelitian yang hendak dipecahkan melalui penelitian.”¹⁴ Dengan demikian data kepustakaan merupakan data yang digunakan sebagai kerangka teori yang menjadi pijakan dalam penelitian ini.

Adapun sumber data menurut Lofland yang dikutip oleh Lexy J. Moleong “sumber data utama dalam penelitian kualitatif ialah kata-kata dan tindakan selebihnya data tambahan seperti dokumen dan lain-lain”¹⁵. Berdasarkan hal tersebut, sumber data utama melalui kata-kata dan tindakan ini sangat sesuai dengan sasaran penelitian. Mencari data terkait dengan masalah yang akan diteliti tentunya

¹³Ibid, 46.

¹⁴Sukardi, *Metodologi Penelitian*, 8.

¹⁵Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian*, 112.

membutuhkan uraian-uraian lisan para informan atau argumentasi pihak yang berwenang dan tanpa mengesampingkan sumber data yang lain.

E. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan dengan metode observasi, wawancara (*interview*) dan riset dokumen (*documentative research*). Pada bagian lain, khususnya mengenai tingkat kepuasan dan persepsi publik, digunakan pendekatan metode kualitatif melalui data polling atau survey.

1. Observasi

Observasi adalah pengamatan terhadap suatu obyek yang diteliti baik secara langsung maupun tidak langsung untuk memperoleh data yang harus dikumpulkan dengan terjun ke lapangan melibatkan seluruh panca indra¹⁶ Terhadap Pelaksanaan Biaya Nikah Gratis Pasca Berlakunya Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2015

Observasi adalah “pengamatan dan pencatatan secara langsung terhadap gejala yang tampak pada objek penelitian,”¹⁷ “dengan menggunakan panca indera.”¹⁸ Teknik observasi merupakan metode pengumpulan data dengan melakukan pengamatan terhadap penelitian yang diteliti. Pengamatan dan pencatatan yang dilakukan terhadap objek ditempat terjadi atau berlangsungnya peristiwa, sehingga observasi berada bersama objek yang diselidiki, dalam hal ini untuk memperoleh data yang akurat, valid dan memadai. Pentingnya teknik observasi, sebagaimana dijelaskan oleh Robert K. Yin bahwa:

¹⁶ Djam’an Satori dan Aan Komariah, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Bandung :Altabeta, 2013), 105

¹⁷ Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian*, 125.

¹⁸ Burhan Bungin, *Peneiltan Kualitatif, Komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik, dan Ilmu Sosial lainnya*, Edisi. I; Cet. I, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2007, 115.

Bukti observasi seringkali bermanfaat untuk memberikan tambahan tentang topik yang akan diteliti. Jika studi kasus berkenaan dengan suatu teknologi baru, misalnya observasi teknologi pada pekerjaan merupakan peralatan yang berharga untuk pemahaman lebih lanjut tentang batas-batas atau persoalan-persoalan teknologi yang dimaksud. Sehingga peneliti bisa mengambil foto-foto ini akan membantu memuat karakteristik-karakteristik kasus penting bagi para pengamat luar¹⁹.

Berdasarkan uraian tersebut dapat dipahami bahwa, observasi memiliki kedudukan penting terhadap hasil penelitian. Karena hasil observasi merupakan tambahan data yang sangat berharga untuk menggali informasi mengenai permasalahan yang diteliti. Informasi tersebut berguna bagi peneliti sebagai informasi pembanding dari hasil wawancara, sehingga memiliki fungsi saling menguatkan antara informasi observasi dan informasi wawancara.

Posisi peneliti dalam kegiatan observasi yang akan dilaksanakan adalah sebagai observasi non partisipan, artinya posisi peneliti adalah sebagai pengamat independen dan tidak terlibat langsung dengan apa yang diobservasi. Adapun teknik observasi yang akan dilakukan Penulis sebagai berikut: *pertama*, peneliti terjun langsung ke lokasi penelitian untuk melakukan pengamatan dan *kedua*, peneliti mencatat objek pengamatan yang sedang terjadi di lokasi penelitian.

¹⁹ Robert K. Yin, *Case Study*, 113.

2. Wawancara atau Interview

Wawancara adalah suatu teknik pengumpulan data untuk mendapatkan informasi yang digali dari sumber data langsung melalui percakapan atau tanya jawab²⁰ pada Kepala KUA Kec Palu Timur beserta Penghulu, Penyuluh dan Penyelenggara KUA, juga masyarakat yang telah melaksanakan pernikahan antara bulan November-Desember 2014 di Kecamatan Palu Timur.

Penggunaan metode yang tepat dalam suatu penelitian sangat diperlukan dalam menentukan teknik dan alat pengumpul data yang akurat dan relevan. Lexy J. Moleong mengemukakan “penggunaan teknik dan alat pengumpul data yang relevan memungkinkan diperolehnya data yang objektif.”²¹ Dalam penelitian studi kasus, terdapat “enam bukti yang dapat dijadikan fokus bagi pengumpulan data, yaitu dokumen, rekaman arsip, wawancara, observasi langsung, observasi pemeran serta dan perangkat fisik.”²² Selanjutnya untuk memperoleh data yang objektif maka dalam penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data sebagai berikut:

Wawancara (*interview*) merupakan metode pengumpulan data dengan mengajukan pertanyaan secara langsung oleh pewawancara (pengumpul data) kepada informan, jawaban-jawaban atau informasi dicatat atau direkam dengan memakai alat perekam. Menurut Lexy J. Moleong “wawancara yaitu cara mengumpulkan data melalui kontak atau hubungan pribadi antara pengumpul data

²⁰ Djam'an Satori dan Aan Komariah, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Bandung : Alfabeta, 2013), 130

²¹ Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian*, 158.

²² Robert K. Yin, *Case Study Design and Methods*, terj oleh M. Djauzi Mudzakir dengan judul: *Studi Kasus Desain dan Metode*, Cet.I, Jakarta: PT.Raja Grafindo Persada, 2002, 103.

dan sumber data.”²³ Pentingnya penggunaan teknik wawancara dalam penelitian studi kasus, sebagaimana diungkapkan oleh Robert K. Yin berikut:

Keseluruhan data wawancara merupakan sumber bukti yang esensial bagi studi kasus, karena studi kasus umumnya berkenaan dengan urusan kemanusiaan. Urusan-urusan (tersebut) harus dilaporkan dan diinterpretasikan melalui penglihatan pihak yang diwawancarai dan para responden yang mempunyai informasi dapat memberikan keterangan-keterangan penting dengan baik kedalam situasi yang berkaitan dapat memberi bagian-bagian bukti dari sejarah situasi yang bersangkutan.²⁴

Penulis memilih wawancara sebagai teknik pengumpulan data dengan metode wawancara yang akan digunakan adalah metode wawancara bertahap. Burhan Bungin memberikan definisi dari teknik wawancara ini yakni “wawancara terarah yang dilakukan secara bebas dan mendalam (*in-depth*), tetapi kebebasan ini tetap tidak terlepas dari pokok permasalahan yang akan ditanyakan kepada responden dan telah dipersiapkan sebelumnya oleh pewawancara.”²⁵

Berdasarkan definisi tersebut dapat dipahami bahwa teknik wawancara bertahap merupakan teknik wawancara dimana pewawancara bertatap muka dengan yang diwawancarai dan menanyakan informasi yang diperlukan secara bertahap melalui pertanyaan-pertanyaan yang sebelumnya telah dipersiapkan. Dengan demikian, peneliti dapat kembali melakukan wawancara dengan informan, apabila data yang diperlukan belum lengkap dengan menggunakan teknik yang sama. Karakter utama teknik wawancara ini adalah “pewawancara tidak harus terlibat dalam kehidupan sosial informan.”²⁶ Dari uraian tersebut dapat dipahami, posisi peneliti dalam mengumpulkan data penelitian bersifat non partisipan.

²³ Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian*, 165.

²⁴ Robert K. Yin, *Case Stud*, 111.

²⁵ Burhan Bungin, *Peneiltan Kualitatif*, 110.

²⁶ *Ibid.* 110.

Berdasarkan uraian tersebut, pelaksanaan proses pengumpulan data dengan teknik wawancara bertahap yang akan Penulis laksanakan sebagai berikut: *pertama*, peneliti harus memahami materi atau informasi dari permasalahan yang akan diteliti. *Kedua*, peneliti menyiapkan pertanyaan-pertanyaan yang dianggap perlu ditanyakan atau diajukan sesuai permasalahan kepada informan. *Ketiga*, peneliti mengadakan pertemuan dengan informan untuk menentukan waktu dilaksanakannya wawancara tersebut. *Keempat*, menyiapkan alat atau instrumen yang akan digunakan untuk merekam hasil wawancara, dalam hal ini alat tulis menulis dan alat perekam, dan *kelima*, melaksanakan wawancara sesuai waktu yang telah ditentukan. Sebagai langkah akhir, peneliti harus menganalisis hasil wawancara untuk melihat data-data yang akan diobservasi pada proses penelitian yang diperoleh berdasarkan pendapat atau tanggapan bagi mereka yang dianggap berkompeten terhadap masalah-masalah yang diteliti yang terdiri dari tokoh-tokoh pemerintah, agama, adat istiadat serta orang-orang yang memang mengalami masalah perceraian akibat perkawinan usia dini. Menurut Kartini Kartono, interview adalah:

Interview atau wawancara adalah suatu percakapan atau tanya jawab yang dilakukan seseorang secara lisan diantara dua orang atau lebih yang berlangsung secara berhadapan dan secara fisik serta diarahkan kepada suatu masalah tertentu.²⁷

Berdasarkan teknik interview di atas, maka dalam pelaksanaan pengumpulan data, penulis mengarahkan satu masalah dan memberikan beberapa pertanyaan langsung kepada para responden yang sesuai dengan judul tesis ini.

²⁷ Kartini Kartono, *Pengantar Metode Riset Sosial*, Cet. II; Bandung: Mandar Mas, 1990, 187.

3. Teknik Dokumentasi

Dokumentasi merupakan metode pengumpulan data dengan menelaah dokumen penting yang menunjang kelengkapan data atau melalui peninggalan tertulis, serta arsip-arsip, buku-buku dan lain-lain yang berhubungan dengan masalah yang akan diteliti. Dokumentasi juga adalah teknik pengumpulan data secara tidak langsung kepada objek penelitian. Menurut Irawan Suhartono, dokumentasi dapat dibedakan menjadi dua, yaitu:

- a. Dokumentasi primer yaitu jika dokumen ditulis langsung oleh orang yang mengalami peristiwa.
- b. Dokumen sekunder, jika peristiwa dilaporkan kepada orang lain yang selanjutnya ditulis oleh orang tersebut.²⁸

Dokumentasi adalah teknik pengumpulan data yang diperoleh dari catatan kejadian yang sudah lampau yang dinyatakan dalam bentuk lisan, tulisan dan karya²⁹ yang terdiri dari administrasi yang berkaitan dengan peristiwa nikah yang dilaksanakan oleh KUA Kecamatan Palu Timur pasca pemberlakuan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 15 tahun 2015 .

Berdasarkan uraian tersebut, dokumentasi yang ditulis oleh orang yang mengalami peristiwa dan orang yang tidak mengalami peristiwa secara langsung dapat membantu peneliti dalam meneliti masalah yang diangkat dalam penelitian ini. Robert K Yin mengemukakan bahwa penggunaan dokumen pada penelitian

²⁸Irawan Suhartono, *Metode Penelitian Sosial*, Cet. V, Bandung: Remaja Rosdakarya, 2002, 65.

²⁹Mukti Fajar ND dkk, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*,(Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2010) 148

adalah “mendukung dan menambah bukti dari sumber-sumber lain.”³⁰ Dengan demikian penggunaan dokumen memainkan peran yang penting dalam pengumpulan data studi kasus, karena data dari dokumen berisi kebenaran atas kegiatan yang dilaksanakan informan.

Selain menggunakan teknik pengumpulan data di atas, teknik lain yang sangat membantu peneliti dalam proses pengumpulan data lapangan adalah menggunakan catatan lapangan. Teknik ini merupakan alat yang sangat penting dalam penelitian kualitatif, sebagaimana diuraikan oleh Lexy J. Moleong berikut:

Peneliti kualitatif mengandalkan pengamatan atau wawancara dalam pengumpulan data lapangan. Pada waktu berada di lapangan peneliti membuat catatan (yang akan disusun) setelah pulang kerumah catatan itu berupa coretan seperlunya yang sangat dipersingkat berisi kata-kata inti, frase, pokok-pokok isi pembicaraan atau pengamatan, gambar, sketsa, diagram dan lain-lain.³¹

Berdasarkan uraian tersebut dapat dipahami bahwa catatan lapangan berguna sebagai perantara antara apa yang dilihat, didengar dan dirasakan ketika peneliti berada di lapangan untuk melakukan observasi atau wawancara. Sehingga dengan adanya catatan tersebut dapat memudahkan peneliti dalam menyusun hasil observasi atau wawancara yang telah dilaksanakan. Dokumentasi tersebut meliputi, Rencana Kerja Mingguan (RKM), dan Rencana Kerja Harian (RKH).

Jika itu tersusun secara sistematis maka akan memudahkan peneliti dalam menguraikan hasil penelitian, sekaligus nantinya akan memudahkan para pengkaji atau peneliti, pembaca yang akan datang dalam memahami yang penulis telah teliti sebelumnya.

³⁰Robert K. Yin, *Case Study*, 104.

³¹Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian*, (Jakarta 2014) 153.

F. Analisis Data

Analisis data merupakan kegiatan dalam penelitian yang berupa melakukan kajian atau telaah terhadap hasil pengolahan data yang dibantu dengan teori-teori yang telah didapat sebelumnya³²

Analisis data adalah proses mencari, dan menyusun secara sistematis data yang diperoleh dari hasil wawancara, catatan lapangan dan dokumentasi, dengan cara mengorganisasikan data kedalam kategori, menjabarkan ke dalam unit-unit, melakukan sintesa, menyusun ke dalam pola, memilih mana yang penting dan yang akan dipelajari, dan membuat kesimpulan sehingga mudah dipahami oleh diri sendiri maupun orang lain³³

Data tersebut dirangkum, dipilih hal-hal yang pokok difokuskan kepada hal-hal yang penting dan berkaitan dengan masalah yang akan diteliti, sehingga memberi gambaran yang lebih lanjut tentang hasil pengamatan dan wawancara guna memperoleh gambaran tentang Pelaksanaan Biaya Nikah Gratis Pasca Berlakunya Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2015 Di KUA Kecamatan Palu Timur Kecamatan Palu Timur.

Peneliti telah mengumpulkan atau mendapatkan sejumlah data dan keterangan dari berbagai informan, maka langkah selanjutnya adalah menganalisis data yang telah diperoleh tersebut. Menurut Patton sebagaimana dikutip Lexy J. Moleong bahwa: “analisis data adalah proses mengatur urutan data,

³² Mukti Fajar ND dkk, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, (Yogyakarta :Pustaka Pelajar, 2010), 83

³³ Djam'an Satori dan Aan Komariah, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Bandung : Alfabeta, 2013), 202

mengorganisasikannya kedalam suatu pola, kategori dan satuan urutan dasar.”³⁴
 Dengan demikian, analisis data merupakan hal yang sangat penting dalam kegiatan penyusunan hasil penelitian.

Proses analisis data dimulai dengan menelaah keseluruhan data yang diperoleh dari berbagai sumber, yaitu dari wawancara, pengamatan, dokumentasi dan lain sebagainya. Data yang akan diperoleh dalam penelitian ini akan dianalisis secara kualitatif dengan memakai data yang disajikan, kemudian data tersebut dianalisis dengan menggunakan beberapa teknik yang diungkapkan Matthew B. Milles dan A. Michael Huberman, sebagai berikut:

1. Reduksi data

Secara etimologi reduksi berarti pengurangan atau pemotongan. *Reduksionisme* teori atau prosedur menyederhanakan gejala, data dan sebagainya yang kompleks sehingga menjadi tidak kompleks. Dikaitkan dengan penelitian reduksi berarti menyeleksi data-data yang relevan dengan pembahasan.³⁵

Menurut Matthew B. Milles dan A. Michael Huberman mengemukakan:

Reduksi data diartikan sebagai proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan dan transformasi data “kasar” yang muncul dari catatan tertulis di lapangan, sebagaimana yang kita ketahui reduksi data berlangsung terus menerus secara proyek yang berorientasi kualitatif.³⁶

³⁴ *Ibid*, 103

³⁵ Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Cet. II, Jakarta: Balai Pustaka, 2005, 1001.

³⁶ Matthew B. Milles dan A. Michael Huberman, *Qualitative Data Analisis*, diterj. oleh Tjecep Rohendi, *Analisis Data Kualitatif. Buku Tentang Metode-metode Baru*, Cet. I, Jakarta: UI Press, 2005, 15-16.

Berdasarkan hal tersebut, reduksi data diterapkan pada hasil wawancara dengan mereduksi kata-kata yang dianggap oleh Penulis tidak signifikan bagi permasalahan dalam penelitian ini, seperti gurauan informan dan sejenisnya.

2. Penyajian Data

Penyajian data yaitu: menyajikan data yang telah direduksi dalam model-model tertentu untuk menghindari adanya kesalahan penafsiran terhadap data tersebut, sebagaimana yang dikemukakan oleh Matthew B. Milles dan A. Michael Huberman:

Alur penting yang kedua dari kegiatan analisis adalah penyajian data. Kami membatasi suatu penyajian sebagai kumpulan informasi yang tersusun yang memberikan kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan dengan melihat penyajian kita dapat memahami apa yang sedang terjadi dan apa yang harus dilakukan lebih jauh menganalisa ataukah mengambil tindakan berdasarkan atas pemahaman yang didapat dari pengujian data.³⁷

Berdasarkan uraian tersebut, dapat dipahami bahwa penyajian data merupakan tahap kedua setelah melakukan reduksi data, jadi data yang telah direduksi disusun kembali dan disajikan dalam bentuk tulisan-tulisan sesuai dengan tema atau kategorisasi permasalahan, sehingga lebih mudah dalam penarikan kesimpulan terhadap makna data tersebut.

G. Verifikasi data dan penarikan kesimpulan

Verifikasi data yaitu memeriksa kembali data yang telah disajikan sehingga penyajian dan pembahasan benar-benar akurat. Matthew B. Milles dan A. Michael Huberman mengemukakan bahwa :

³⁷*Ibid*, 17.

Kegiatan analisis yang ketiga yang penting adalah menarik kesimpulan dan verifikasi data. Dari permulaan pengumpulan data seorang penulis penganalisis kualitatif melalui mencari arti benda-benda, mencatat keteraturan pola-pola, yang memungkinkan sebagai akibat dari preposisi.³⁸

Berdasarkan uraian di atas dapat dipahami bahwa sebelum melakukan penarikan kesimpulan mengenai makna dari data yang telah disajikan, Penulis harus melakukan pemeriksaan terhadap data tersebut, agar menghindari kesalahan yang mengakibatkan data menjadi tidak valid.

Teknik verifikasi dalam penelitian ini didapatkan dengan tiga cara, yaitu :

- a. Deduktif, yaitu dari analisis yang diawali dari data yang bersifat umum, untuk mendapatkan kesimpulan yang bersifat khusus.
- b. Induktif, yaitu dari analisis yang diawali dari data yang bersifat khusus, untuk mendapatkan kesimpulan yang bersifat umum.
- c. Komparatif, yaitu analisis yang membandingkan beberapa data untuk didapatkan kesimpulan tentang persamaan maupun perbedaannya.³⁹

Setelah data-data tersebut diperiksa dengan teliti secara cermat, barulah Penulis melakukan penarikan kesimpulan pada data tersebut, sehingga tidak terjadi kesalahan yang dapat mengakibatkan tidak validnya data yang diperoleh.

H. Pengecekan Keabsahan

Data-data yang akan didapatkan dari lokasi penelitian sangat penting untuk dicek kembali. Pengecekan akan keabsahan suatu data dalam penulisan karya ilmiah adalah merupakan suatu hal yang sangat penting, karena dapat diketahui tingkat validitas dan kredibilitas data. Pengecekan data tersebut akan dilakukan oleh

³⁸*Ibid*, 19.

³⁹ Sutrisno Hadi, *Metodologi Research Jilid I*, Cet. XXIX, Yogyakarta : Andi Yogyakarta, 1997, 36.

peneliti sendiri dengan cara mengevaluasi hasil temuan di lapangan. Apabila ada hal-hal yang masih belum jelas dan belum sesuai dengan kenyataan, maka Penulis akan memperjelas dan mencari letak kesamaan data yang didapatkan dengan kondisi di lapangan tersebut. Penulis juga akan melakukan diskusi dengan teman sejawat atau dengan siapa saja, untuk mencari solusi terhadap permasalahan yang penulis hadapi guna untuk memperoleh data yang akurat dan diakui keabsahannya, sehingga data yang didapatkan akan dapat dipertanggung jawabkan.

Adapun teknik pengecekan keabsahan data yang akan Penulis gunakan adalah melalui triangulasi data. Triangulasi adalah “pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu diluar data itu untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembandingan terhadap data itu.”⁴⁰

Adapun triangulasi yang akan Penulis gunakan adalah triangulasi sumber, yaitu “membandingkan dan mengecek balik derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh melalui waktu dan alat yang berbeda dalam metode kualitatif.”⁴¹

Berdasarkan hal tersebut, triangulasi sumber merupakan teknik untuk mengecek benar atau tidaknya data yang diperoleh dilapangan dengan cara membandingkan data tersebut dengan sumber data di lapangan. Hal tersebut dapat di capai dengan cara:

1. Membandingkan data hasil pengamatan dengan hasil wawancara
2. Membandingkan apa yang dikatakan orang di depan umum dengan apa yang dikatakannya secara pribadi;
3. Membandingkan apa yang dikatakan orang-orang tentang situasi penelitian dengan apa yang dikatakannya sepanjang waktu dan

⁴⁰Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian*, 178.

⁴¹*Ibid.* 178.

4. Membandingkan hasil wawancara dengan isi suatu dokumen yang berkaitan.

Berdasarkan uraian di atas, dapat dipahami bahwa untuk melakukan atau memeriksa kebasahan datan yang telah diperoleh di lapangan, maka peneliti menggunakan teknik triangulasi sumber, dengan cara peneliti kembali turun ke lokasi penelitian dan melakukan pemeriksaan data tersebut dengan cara sesuai uraian di atas.

BAB IV

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Hasil Penelitian

1. Deskripsi umum KUA Kecamatan Palu Timur Kota Palu.

a. Letak Geografis Kecamatan Palu Timur

Dalam rangka merealisasikan Visi Kementerian Agama Kota Palu dalam pembangunan Kota Palu “Terwujudnya Masyarakat Kota Palu yang Taat Beragama, Rukun Cerdas, Mandiri, Sejahtera Lahir Batin” Kantor Kementerian Agama Kota Palu terus berupaya menyelenggarakan pembangunan diberbagai sektor agama dalam kerangka pembangunan yang bersinergi dengan pembangunan Nasional dan Provinsi Sulawesi Tengah serta Kota Palu¹.

Salah satu Program tahun 2017 yang merupakan implementasi dari misi meningkatkan kualitas kehidupan beragama dan meningkatkan kualitas kerukunan umat bergama adalah rencana pembentukan Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Palu Timur Kota Palu yang difinitif. Kehadiran KUA difinitif ini memiliki arti penting bagi Kota Palu karena merupakan salah satu akses rentang kendali bagi masyarakat dalam hal pembinaan keagamaan².

Guna menciptakan pelayanan bagi masyarakat dalam hal pembinaan keagamaan Kantor Kementerian Agama Kota Palu mengusulkan pembentukan Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Palu Timur yang difinitif. Selain untuk mengatasi permasalahan dalam hal pembinaan keagamaan, pembentukan Kantor

¹ Badan Perencanaan Pembangunan Daerah & penanaman Modal Kota Palu Dengan Badan Pusat Statistik Kota Palu, Kecamatan Palu Timur Dalam Angka 2012, Observasi penelitian pada tanggal 10 agustus 2017, 2

² *Ibid*, 3

Urusan Agama (KUA) Kecamatan Palu Timur ini juga diharapkan akan mampu mempermudah Masyarakat sebagai tempat bertanya baik itu dalam hal pernikahan, aliran-aliran tertentu, dan lain sebagainya.

b. Dasar Hukum

1. Undang-undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945
2. Undang-undang Nomor 4 Tahun 1994 tentang Pembentukan Kota Madya Daerah Tingkat II Palu
3. Peraturan Menteri Agama RI Nomor Tahun tentang Pembentukan Kantor Kementerian Agama Kota Palu
4. Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2012 tentang Pembentukan Kecamatan Ulujadi, Kecamatan Tatanga, Kecamatan Tawaeli dan Kecamatan Palu Timur³

c. Tujuan

Adapun tujuan pembentukan Kantor Urusan Agama (KUA)

Kecamatan Palu Timur adalah:

1. Untuk mengoptimalkan pelayanan kehidupan beragama bagi masyarakat, baik pelayanan pernikahan, haji, zakat, wakaf, bimbingan perkawinan dan pembinaan keagamaan lainnya;
2. Memperpendek rentang kendali pelayanan, dimana kondisi sekarang pelayanan kehidupan beragama, baik pelayanan pernikahan, haji, zakat, wakaf, bimbingan pernikahan masih mengindik pada Kantor Urusan

³*Ibid.*,79

Agama (KUA) Kecamatan Palu Timur yang jaraknya Jauh dengan Kecamatan Pemekaran

d. Sejarah Singkat Berdirinya Kecamatan Palu Timur

Kecamatan Palu Timur Kota Palu Provinsi Sulawesi Tengah merupakan kecamatan Palu Timur Kota Palu dengan Luas Wilayah 206,8 Km² dengan jumlah penduduk sebanyak 61826 Jiwa yang terdiri dari 8 Kelurahan. Kecamatan Palu Timur berdiri pada tahun 2012 berdasarkan Peraturan Daerah (Perda) Nomor 4 Tahun 2012 tentang pembentukan Kecamatan Ulujadi, Kecamatan Tatanga, Kecamatan Tawaeli dan kecamatan Palu Timur dalam kota Palu dengan ibukota di Talise. Adapun jarak tempuh Palu Timur dengan Ibu Kota Kota Madya Palu lebih Kurang 3 KM⁴

Tindak lanjut dari Peraturan Menteri Agama RI Tahun 2000 tentang Pembentukan Kantor Kementerian Agama Kota Palu dan Peraturan Daerah (Perda) Nomor 04 Tahun 2012 tentang pembentukan Kecamatan Palu Timur dalam Kota Palu, maka kehadiran Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan difinitif sudah merupakan kebutuhan masyarakat dan merupakan salah satu program prioritas Kantor Kementerian Agama Kota Palu

Berikut batas-batas wilayah Kecamatan Palu Timur Palu:

- Sebelah Utara berbatasan dengan Kecamatan Palu Utara
- Sebelah Selatan berbatasan dengan danPalu Selatan
- Sebelah Timur berbatasan dengan Kabupaten Parigi Moutong
- Sebelah Barat berbatasan dengan Teluk Palu⁵

⁴Dokumen Kantor Urusan Agama Keamatan Palu Timur, Tahun 2015-2016

⁵*Ibid.*,51

e. Profil Kantor Urusan Agama Kecamatan Palu Timur

Dalam pembagian kinerja Kantor Urusan Agama Kecamatan Palu Timur menyusun struktur organisasi sebagai berikut⁶:

- 1) Tasdir Rasyada, S.Ag : Kepala KUA Kecamatan Palu Timur
- 2) Sri Reta Patadjenu : Pelaksanaan Ketatausahaan Dan Kerumatanggaan Kua Kecamatan
- 3) Hj. Efan : Pelaksanaan Pelayanan, Pengawasa, Pencatatan, Pelaporan Nikah Dan Rujuk
- 4) Intan : Penyusunan Statistik Layanan Dan Bimbingan Masyarakat Islam
- 5) : Laamir : Pengelolaan Dokumentasi Dan Sistem Informasi Manajemen Kua Kecamatan
- 6) Masyithah : Pengelolaan Dokumentasi Dan Sistem Informasi Manajemen Kua Kecamatan
- 7) Salma, S.Sos : Pelayanan Bimbingan Keluarga Sakinah.
- 8) Mardiah : Pelayanan Bimbingan Kemasjidan
- 9) Muliani : Pelayanan Bimbingan Hisab Rukyat Dan Pembinaan Syariah
- 10) Suryani, S.Sos : Pelayanan Bimbingan Dan Penerangan Agama Islam
- 11) Azman : Pelayanan Bimbingan Zakat Dan Wakaf
- 12) Dra. Hj. Andi Mega Santosa, M.Pd : Fungsional Penyuluh
- 13) Armi, S.Ag : Fungsional Penyuluh
- 14) Rostika, A.Ma : Fungsional Penyuluh
- 15) Nasrah Moh. Zakir, Sh : Fungsional Penyuluh
- 16) Moh. Nur Dj. Yunus : Fungsional Penyuluh
- 17) Endang Suriani : Fungsional Penyuluh
- 18) H. Musa, S.Ag : Fungsional Penghulu

⁶ Profil KUA kecamatan Palu Timur, Tahun 2015-2016.

f. Visi Misi Kantor Urusan Agama Kecamatan Palu Timur Kota Palu.

Visi KUA : Unggul Dalam Pelayanan Dan Bimbingan Ummat Islam
Wujudkan Masyarakat Yang Berkeadaban.

Misi : Melayani Dengan Cepat, Tepat, Ramah Dan Profesional Serta
Meningkatkan :

- Pelayanan, pengawas, pencatat dan pelaporan nikah rujuk
- Penyusunan statistik, dokumen dan sistem informasi manajemen KUA
- Pelayanan bimbingan keluarga sakinah
- Pelayanan bimbingan kemasjidan
- Pelayanan bimbingan pembinaan syariah
- Penyelenggaraan fungsi lain bidang agama yang ditugaskan Kementerian Agama KANKEMENAG

MOTTO : KEPUASAN ADALAH KEBANGGAAN KAMI.

Pelayanan yang dilakukan oleh Kantor Urusan Agama (KUA) Terhadap masyarakat dimaksimalkan dengan baik, terbukti di Kantor Urusan Agama (KUA) membuat istilah pelayanan yang akrab ditelinga masyarakat kota palu misalnya Melayani dengan **KALEDO** : (Kreatif, Amanah, Luwes, Empati, Dedikasi, Objektif)⁷

Dengan demikian, Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Palu Timur kota palu beralamat di jalan Yos Sudarso No. A/7 Kelurahan Talise Kecamatan Palu Timur Kota Palu Provinsi Sulawesi Tengah, ini mulai beroperasi pada tahun 1952.

⁷ Laporan Tahunan KUA Palu Timur Kota Palu Tahun 2017

Kepala Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Palu timur kota Palu,

Melalui beberapa tahap pimpinan yaitu sebagai berikut:

1. H. Mardzuki Djafar : 1985-1987
2. Ahmad Lanimpa, BA : 1987-1995
3. Moh Nur Aba, BA : 1995-1999
4. Syahrir Tayeb, BA : 1999-2000
5. Drs. Musonef : 2000-2001
6. Lukman, S.Ag : 2001-2005
7. Umar S.Ag : 2005-2007
8. H.irwan S.Ag : 2007-2014
9. Tasdir Rasada, S.Ag : 2014 s/d Sekarang

Proses perkembangan Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Palu Timur Kota Palu Sampai saat ini dalam melayani masyarakat, Kantor Urusan Agama (KUA) terdiri dari 5 ruangan yaitu:

Tabel 1

Ruangan Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Palu Timur Kota Palu⁸

No.	Nama Ruangan	Jumlah	Kondisi
1.	Kepala kantor Urusan agama (KUA) Kecamatan Palu Timur	1	Baik
2.	Ruangan Operator SIMKAH	1	Baik
3.	Ruang BP4	1	Baik
4.	Ruangan Akad Nikah	1	Baik
5.	Ruangan Umum	1	Baik
Jumlah		5	BAIK

⁸ Laporan Tahunan KUA Palu Timur Kota Palu Tahun 2017

Adapun fasilitas yang mendukung Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Palu Timur Kota Palu ialah sebagai berikut:

Tabel II
Fasilitas Di Ruangan Kantor Urusan Agama (KUA)
Kecamatan Palu Timur Kota Palu

No.	Nama Fasilitas /Barang	Jumlah	Kondisi
1	Komputer	2 Unit	Baik
2	Laptop	3 Unit	Baik
3	Printer	3 Unit	Baik
JUMLAH		8 Unit	Baik

Sumber Data : Laporan Tahunan KUA Palu Timur Kota Palu Tahun 2017⁹

B. Deskripsi Data Hasil Penelitian

Setelah penulis meneliti, efektivitas layanan pernikahan secara gratis yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 19 2015 di KUA Kecamatan Palu Timur Kota Palu dan bagaimana respon masyarakat yang ada di Kecamatan Palu Timur Kota Palu sebagai berikut.

Berdasarkan data-data yang peneliti kumpulkan dan juga hasil wawancara dengan beberapa narasumber maka penulis dapat menganalisis dan menguraikan tentang efektivitas layanan nikah gratis pada masyarakat di KUA Kecamatan Palu Timur Kota Palu.

⁹Laporan Tahunan KUA Palu Timur Kota Palu Tahun 2017

Agar pembahasannya lebih sistematis, Dengan demikian penelitian ini diawali dari perkembangan regulasi PP Nomor 19 Tahun 2015 sebagai berikut:

1. Perkembangan Regulasi PP Nomor 19 Tahun 2015

Perkembangan tentang ketentuan biaya pelayanan nikah di Indonesia sejak masa awal kemerdekaan dapat diuraikan sebagai berikut¹⁰:

- a. UU Nomor 22 Tahun 1946 Tentang Pencatatan Nikah, Talak Rujuk a. Pasal 1 ayat (4) menyebutkan: Seorang yang nikah, menjatuhkan talak atau merujuk, diwajibkan membayar biaya pencatatan yang banyaknya ditetapkan oleh Menteri Agama.
- b. UU Nomor 1 tahun 1974 tentang Perkawinan dan PP Nomor 9 tahun 1975 tentang pelaksanaan UU Nomor 1 tahun 1974 tentang perkawinan sama sekali tidak mengatur soal biaya pencatatan nikah, meskipun sekedar pelimpahan terhadap peraturan di tingkat lebih bawah.
- c. PMA Nomor 2 Tahun 1990 Tentang Kewajiban PPN, pada pasal 22 disebutkan: Honorarium Pembantu PPN, biaya transport PPN atau Pembantu PPN untuk menghadiri akad nikah di luar balai nikah, dibebankan kepada yang bersangkutan, besarnya ditetapkan oleh Kepala Kantor Wilayah Departemen Agama Provinsi atas usul Kepala Bidang Urusan Agama Islam / Bidang Bimbingan Masyarakat dan Pembinaan Kelembagaan Agama Islam dengan persetujuan Gubernur Kepala Daerah setempat. Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 19 tahun 2015.

¹⁰ Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Kementerian Agama Republik Indonesia, *Himpunan Peraturan Perundang-Undangan Perkawinan*, 2015, 105

- d. KMA nomor 40 Tahun 1991 Tanggal 11 Maret 1991 menyebutkan bahwa: Biaya pencatatan nikah di KUA Kecamatan sebesar Rp. 3.000,- Disamping biaya pencatatan nikah, yang berkepentingan membayar dana bantuan (kepada BKM dan BADKI) sebesar Rp. 7.000,-
- e. PMA Nomor 2 tahun 1990 pada Pasal 22 ayat (4) tentang kewajiban PPN, disebutkan bahwa yang berkepentingan harus membayar pula Honorarium Pembantu PPN serta Biaya transport PPN/Pembantu PPN yang menghadiri akad nikah apabila pernikahan dilaksanakan di luar KUA/Balai Nikah. Honorarium dan biaya transport tersebut ditetapkan oleh Kepala Kanwil Departemen Agama dengan persetujuan Gubernur kepala daerah setempat¹¹.
- f. KMA Nomor 298 Tahun 2003 tentang Pencatatan Nikah, pada pasal 21 menyatakan biaya transport PPN atau pembantu PPN dalam pelaksanaan nikah di luar balai nikah dibebankan kepada calon pengantin yang besarnya ditetapkan oleh kepala kantor wilayah Departemen Agama Provinsi atas usul Kepala Bidang yang menangani tugas kepenghuluan dengan persetujuan Gubernur.
- g. PP Nomor 54 Tahun 2000 Tentang Tarif Dan Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Pada Departemen Agama. Disebutkan bahwa biaya pencatatan nikah ditentukan sebesar Rp 10.000,- per peristiwa. Sedangkan tentang biaya transport PPN dan Pembantu PPN tidak diatur sama sekali.

¹¹ *Ibid*,106

- h. KMA 477 Tahun 2004 Tentang Pencatatan Nikah, pada pasal 20 disebutkan bahwa akad nikah dilaksanakan di KUA kecamatan oleh Penghulu dan atas permintaan calon pengantin yang bersangkutan akad nikah dapat dilaksanakan di luar KUA kecamatan dengan persetujuan penghulu. Tentang biaya transport PPN dan pembantu PPN tidak diatur lagi.
- i. PP. Nomor 47 Tahun 2004 Tentang Tarif Dan Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Pada Departemen Agama. Ditetapkan dalam PP ini bahwa biaya pencatatan nikah ditentukan sebesar Rp 30.000,- perperistiwa. Tentang biaya transport penghulu dan pembantu PPN juga tidak diatur sama sekali¹².
- j. PMA 11 Tahun 2007 Tentang Pencatatan Nikah, dalam Pasal 21 disebutkan bahwa akad nikah dilaksanakan di KUA dan atas permintaan calon pengantin dan atas persetujuan PPN, akad nikah dapat dilaksanakan di luar KUA. Tentang biaya transport PPN dan pembantu PPN tidak diatur lagi.
- k. PP Nomor 48 tahun 2014 Tentang Perubahan atas PP Nomor 47 Tahun 2004 Tentang Tarif Dan Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Pada Departemen Agama.
- l. PP Nomor 19 tahun 2015 Tentang Perubahan atas PP Nomor 48 Tahun 2004 Tentang Tarif Dan Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Pada Departemen Agama. Pada peraturan ini ditetapkan bahwa biaya

¹²*Ibid*, 107

pencatatan nikah ditiadakan. Namun untuk perkawinan yang dilaksanakan di luar KUA dan diluar hari/jam dinas dikenakan biaya transportasi dan jasa profesi sebesar Rp 600.000,- sebagai Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP)¹³.

Demikian proses perkembangan peraturan pemerintah dalam melayani masyarakat mulai dari proses panjang hingga pernikahan benar-benar digratiskan oleh pemerintah.

2. Respon Kepala KUA Kecamatan Palu Timur Kota Palu Terhadap Lahirnya PP Nomor 19 Tahun 2015

Menurut kamus besar bahasa Indonesia, respon dapat diartikan sebagai suatu tanggapan, reaksi dan jawaban. Pengertian respon dalam penelitian ini adalah tanggapan, reaksi dan jawaban¹⁴.

Maka berkaitan penelitian ini bahwa yang dimaksud ialah reaksi atau jawaban penyelenggara PP Nomor 19 Tahun 2015 di KUA Kecamatan Palu Timur.

Dengan lahirnya PP Nomor 19 Tahun 2015 pada tanggal 27 Juli 2015 disambut dengan baik oleh kepala Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Palu Timur sekaligus sebagai penghulu KUA di Kecamatan Palu Timur kota palu. Menurut Bapak Tasdir Rasyada sebagai berikut:

“lahirnya Peraturan pemerintah (PP) Nomor 19 Tahun 2015 tersebut memang ada indikasi bersinggungan dengan tuduhan gratifikasi, karena menerima uang amplop yang diberikan oleh orang yang punya hajat ke penghulu saat menikahkan dan itu dianggap gratifikasi, padahal uang

¹⁴ Kamus Bahasa Indonesia, *Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional* Jakarta: 2008

tersebut tidak diberikan atas permintaan penghulu, bahkan para penghulu tidak menentukan jumlah uang yang ada didalam amplop tersebut. Seandainya tuan rumah tidak memberikan apapun tidak akan ada protes dari penghulu saat Menikahkan di luar jam kantor/di luar kantor tetapi karena merupakan sebuah tradisi di masyarakat, tetapi ternyata dalam aturan itu dianggap sebagai sebuah gratifikasi jika menikahkan di luar kantor mendapat uang saku sukarela dari orang yang punya hajat. Dengan demikian, Lahirnya PP Nomor 19 Tahun 2015 merupakan keuntungan bagi kami para penghulu KUA Kecamatan Palu Timur Kota Palu. Karena dengan lahirnya PP Nomor 19 Tahun 2015 mengatur biaya pernikahan di luar maupun di dalam KUA, yaitu di luar KUA/ di luar jam kerja dikenakan tarif sebesar Rp 600.000,00 (enam ratus ribu rupiah) dan di dalam KUA dikenakan tarif Rp0,00 (nol rupiah) atau gratis, sehingga tidak ada lagi tuduhan gratifikasi yang selama ini sering muncul¹⁵.

Dari pernyataan kepala Kantor Urusan Agama (KUA) Tersebut jelas bahwa lahirnya peraturan pemerintah yang memberikan layanan kepada masyarakat tentang nikah gratis ada hubungannya dengan *clean government* yang ditujukan pada kementrian agama terkait dengan pernikahan dimasyarakat, sekaligus memberikan informasi yang jelas terkait dengan pernikahan agar tidak adalagi biaya lebih dari masyarakat dalam melaksanakan pernikahannya.

Tetapi tentu disatu sisi, berdasarkan pengamatan peneliti yaitu jika masyarakat banyak yang melakukan akad nikah di KUA, tentu para pegawai di KUA Kecamatan Palu Timur tidak nyaman karena terganggu oleh para tamu dari pihak keluarga yang memenuhi ruangan Kantor yang relatif kecil dan pelaksanaan pernikahan pun harus dilaksanakan cepat-cepat. Pasalnya dalam sehari terdapat pernikahan di KUA sebanyak 3-4 pasangan.

¹⁵ Tasdir Rasada. Kepala KUA Kecamatan Palu Timur Kota Palu, "Wawancara" pada Tanggal 7 Agustus 2017.

Pengamatan ini sangat mendasar bahkan dengan kondisi inilah, penghulu KUA Kecamatan Palu Timur menginginkan adanya renovasi kantor KUA, supaya bisa diperluas. Dengan kondisi tempat yang nyaman bisa membuat penghulu dan masyarakat melakukan pernikahan dengan sakral¹⁶.

3. Analisis Legalitas

Dalam hal legalitas regulasi tentang Pembiayaan pelayanan nikah yang diperoleh dari pungutan masyarakat, sebagaimana berlaku sejak tahun 1946 hingga era reformasi (1999) sudah sangat memenuhi unsur legalitas. Sebab, sebagaimana diamanatkan dalam UU Nomor 22 tahun 1946 tentang Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk, bahwa pembiayaan pencatatan dibebankan kepada pihak masyarakat dan besarnya ditentukan oleh Menteri Agama (pasal 1 ayat [4])¹⁷.

Kemudian peraturan setingkat menteri bermunculan sejak kemerdekaan RI sesuai kebutuhan dan nilai inflasi. Salah satunya adalah Peraturan Menteri Agama Nomor 2 tahun 1990 pada pasal 22 ayat (4) disebutkan bahwa Honorarium Pembantu PPN, biaya transport PPN atau Pembantu PPN untuk menghadiri akad nikah di luar balai nikah, dibebankan kepada yang bersangkutan yang besarnya ditetapkan oleh Kepala Kantor Wilayah Departemen Agama Propinsi atas usul Kepala Bidang Urusan Agama Islam / Bidang Bimbingan Masyarakat dan Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 19 tahun 2015.

Problematika legalitas muncul saat Era reformasi, ketika UU Nomor 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi diundangkan.

¹⁶ Tasdir Rasada, "wawancara" 13 Agustus, 2017

¹⁷ Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Kementerian Agama Republik Indonesia, *Himpunan Peraturan Perundang-Undangan Perkawinan*, 2015, 201

Pungutan-pungutan keuangan dari masyarakat melalui peraturan setingkat menteri dinyatakan tidak benar. Apalagi pejabat di bawahnya.

Terkait pembiayaan pelayanan nikah, pada tahun 2000 diterbitkan aturan baru yakni PP Nomor 54 tahun 2000 tentang PNBPN di Lingkungan Departemen Agama. Peraturan Pemerintah ini merupakan penyikapan atas ketentuan baru tentang pungutan masyarakat agar memenuhi standar legalitas.

Problem yang muncul bahwa pada PP itu hanya mengatur biaya pencatatan nikah sebesar Rp 10.000,- dalam bentuk PNBPN tanpa diikuti konsekuensi rasional yang dibutuhkan dalam pelayanan nikah berupa biaya transport bedolan, honor P3N, jasa profesi dan lain-lain.

Sejak saat itu, peraturan setingkat menteri dan pejabat di bawahnya seperti gubernur, Kakanwil, Bupati/wali kota dan sebagainya dinyatakan tidak berlaku dan harus dihapus¹⁸.

Dengan demikian biaya transport bedolan, honor dan transport P3N dan lainnya kehilangan pijakan hukum (*legal standing*) padahal masih sangat diperlukan dalam operasionalisasi pelayanan nikah.

Perubahan PP terkait biaya pelayanan nikah pada tahun 2004, yakni dengan diundangkannya PP Nomor 47 tahun 2004 tentang Tarif dan Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak pada Departemen Agama, ternyata mengulangi kesalahan masa lalu.

Mestinya saat itu moment yang tepat untuk memasukkan komponen bedolan dalam PP itu. Tapi yang muncul hanya perubahan nominal, dari Rp

¹⁸*Ibid*, 107

10.000,- menjadi Rp 30.000,-. Sehingga semakin menjerumuskan KUA pada kubangan hitam yang merusak *muruh* (nama baik)¹⁹.

Kajian secara yuridis, ketika UU belum dicabut dan masih dinyatakan berlaku, maka ketentuan yang tidak ter-cover dalam PP Nomor 47 tahun 2014 kemudian terimplementasi Peraturan Pemerintah Nomor 19 tahun 2015 yakni telah memberikan kejelasan kepada masyarakat terkait dengan biaya pernikahan benar-benar gratis bahkan jika ada pungutan dari penhulu itu dianggap gratifikasi dan akan dikenakan sanksi sesuai undang-undang yang berlaku.

4. Analisis SWOT (*strength, weakness, opportunities, and threats*).

Dalam kajian Analisis ini dapat dipetakan dalam beberapa bentuk yaitu kita dapat melihat kekuatan, kelemahan, peluang dan tantangan PP. Nomor 19 Tahun 2015 tentang nikah secara gratis.

Tabel III

Analisis SWOT PP. Nomor 19 Tahun 2015

Kekuatan (S)	Kelemahan (W)	Peluang (O)	Tantangan (T)
- UU No. 1 Th.1974 - PMA No. 11 Th.2007 - PP. No. 48 Th.2014 - UU No. 25 Th.2009 - Kepmenpan No. 25 Th.2004 - PP No 19 2015	- Infra struktur minim -Tidak ada Reward/ jasa profesi untuk nikah di kantor -Dana Operasional lambat cair	-Kuantitas Pegawai -Diklat Pegawai -Rehab atau pengadaan sarana dan pra sarana -Usulkan reward/jasa Profesi untuk nikah di kantor -Usul tambah dana Oprasional	-Daya kritis masyarakat yg meningkat -Kontrol auditor -Budaya Masyarakat Palu -Budaya masyarakat yang masih kurag bijak terhadap lingkungan

Sumber Data : Analisis Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2015

¹⁹*Ibid*, 185

Dari daftar analisis SWOT di atas terlihat bahwa, menikah di kantor ternyata memiliki beberapa catatan penting:

- 1) Menikah di kantor itu memiliki kekuatan, yaitu adanya beberapa regulasi atau aturan yang mengatur, berkaitan dengan hal ini mulai dari UU No. 1 tahun 1974 tentang perkawinan, PMA No. 11 Tahun 2007 tentang pencatatan nikah, UU No. 25 tahun 2009 tentang pelayanan publik, Kepmenpan No. 25 Tahun 2004 tentang pedoman umum penyusunan indeks kepuasan masyarakat unit pelayanan instansi pemerintah, dan PMA No. 118 tahun 2010 tentang program percepatan melalui penyelenggaraan layanan unggulan di lingkungan Kementerian Agama²⁰.

Oleh sebab itu, pihak KUA tidak memiliki alasan untuk menolak masyarakat yang akan menikah di kantor. Di samping itu, unsur kekuatan lainnya dengan adanya masyarakat memilih untuk menikah di KUA merupakan indikator tingginya tingkat kepercayaan masyarakat, serta berhasilnya sosialisasi dari pelaksana teknis layanan nikah gratis Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Palu Timur.

- 2) Menikah di kantor itu juga ada kelemahannya, yaitu jumlah fasilitas KUA Kecamatan Palu Timur yang masih kurang sehingga menyebabkan pelayanan berjalan kurang maksimal. ditambah lagi infrastruktur/sarana prasarana yang minim dan terbatas menyebabkan pelayanan kurang memuaskan, adalah catatan yang harus diperhatikan

²⁰ Republik Indonesia, Kepmenpan No. 25 Tahun 2004

pihak dalam memaksimalkan pelayanan pada masyarakat terkait regulasi PP Nomor 19 Tahun 2015.

- 3) Adapun mengenai peluang ialah penambahan jumlah pegawai KUA. Khusus untuk KUA Kecamatan Palu Timur jumlah pegawai perlu penambahan apalagi saat ini kuantitas penduduk meningkat. Kemudian diperlukan juga pendidikan dan latihan untuk pegawai yang sudah ada agar dapat meningkatkan kompetensi di bidangnya masing-masing. Peluang lainnya adalah perlunya rehab kantor dan melengkapi semua sarana dan prasarana melalui penganggaran yang jelas, atau bahkan mungkin pembangunan kantor baru yang lebih representatif. Kondisi kantor yang ada sekarang sangat sulit untuk dikembangkan karena keterbatasan lokasi di Kota Palu.
- 4) Tantangan yang harus dihadapi dalam rangka meningkatkan pelayanan nikah di KUA Kecamatan Palu Timur adalah semakin tingginya daya kritis masyarakat disebabkan tingginya tingkat pendidikan dan kemajuan masyarakat.

Tantangan lainnya yang juga dihadapi adalah tingkat budaya masyarakat yang belum ramah lingkungan. Pada saat mereka ke KUA, tak jarang meninggalkan sampah, tetapi tidak bertanggung jawab untuk meletakkannya pada tempatnya. Masih ada budaya masyarakat yang berkembang belum pandai menempatkan sampah pada tempatnya.

5) Analisis Idealitas

Tingkat efektifitas pemberlakuan PP Nomor 19 tahun 2015 ini. Sebagaimana penulis sampaikan sebelumnya, bahwa menilai efektifitas PP ini, dirumuskan dalam dua aspek yaitu sebagai berikut:

- a. Aspek penciptaan *clean gaverment* di lingkungan KUA dari pungutan liar dan gratifikasi. Pada aspek ini sudah berjalan cukup efektif dengan meniadakan pungutan apapun dan menolak gratifikasi.
- b. Aspek membangun citra positif KUA (*Image building*), dalam aspek ini masih sulit untuk dimunculkan secara maksimal. Masih muncul potensi ketidakpuasan publik dan potensi tuduhan-tuduhan baru²¹.

Potensi *image* negatif itu terkait dengan beberapa hal, diantaranya peraturan biaya yang belum *comprehensif*, masih terlibatnya eks P3N dalam birokrasi nikah, dan belum lancarnya sistem pengelolaan PNBP yang mejamin kelancaran pencairan dengan cepat.

Dengan demikian, berkaitan dengan masalah pembayaran langsung dibank menimbulkan persepsi positif dari warga masyarakat seperti yang disampaikan calon pengantin sebagai berikut:

Terkait dengan pernikahan yang dibayarkan langsung pada bank di sulawesi Tengah, ia menyatakan bahwa tanggapan positif terhadap diberlakukannya PP Nomor 19 tahun 2015, dengan membayar uang Rp 600.000,00 di Bank memberikan kejelasan terhadap digunakannya uang yang dibayarkan masyarakat kepada pemerintah, karena akhir-akhir ini marak dengan kasus korupsi. Namun perlu kita ketahui dengan di keluarkannya Peraturan PP Nomor 19 Tahun 2015 oleh pemerintah, pasti bertujuan

²¹Dokumen/ Arsip KUA Kecamatan Palu timur Kota Palu.

memberikan kejelasan, menghilangkan tuduhan sekaligus tentu untuk kemaslahatan kita semua.²²

Dari pendapat warga masyarakat tersebut memberikan informasi bahwa sampai saat ini masyarakat belum mempercayai sepenuhnya tentang aturan pemerintah apalagi jika berkaitan dengan masalah dana atau uang, maka dengan adanya aturan bahwa biaya pernikahan yang dilangsungkan di Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Palu Timur dananya langsung di setor di bank maka ini salah satu cara menumbuhkan kepercayaan masyarakat pada pemerintah.

C. Kajian Penerapan Teori Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2015

Peraturan Pemerintah Nomor 19 tahun 2015 tentang Perubahan atas PP Nomor 48 tahun 2004 tentang Tarif atas Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) yang berlaku pada Kementerian Agama resmi diundangkan.

Pada prinsipnya, Peraturan Pemerintah tersebut mengatur bahwa biaya pelayanan nikah di kantor atau pada jam dinas ditetapkan Rp 0,- alias gratis dan pelayanan nikah di luar kantor dan di luar jam dinas ditetapkan biaya sebesar Rp 600.000,- (enam tarus ribu rupiah) dalam bentuk Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP)²³.

Dengan demikian, Dalam penulisan tesis tersebut mengulas PP Nomor 19 tahun 2015 tentang Tarif dan Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak pada kementerian Agama.

²² *Ibid*, 2017

²³ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2015, *Jenis Dan Tarif Atas Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Kementrian Agama*.2015

Regulasi PP Nomor 19 tahun 2015 perlu diulas secara *confherensif*. Karena disamping peraturan ini menarik perhatian untuk dikaji, juga perlu penjelasan panjang agar dalam menerapkannya di masyarakat lebih mudah di pahami dan tidak terjadi kesalah pahaman terkait aturan tersebut. Dengan demikian, berikut penjelasan dari berbagai aspek pembahasan regulasi yang relatif lama hadir dimasyarakat.

Diawal penulis mengkaji dari sisi penerapan teorinya dari berbagai aspek, yaitu penulis paparkan tahap penerapan PP Nomor 19 tahun 2015 di kantor urusan agama (KUA) kecamatan Palu Timur kota palu

1. Aspek Implementasi

Sejak terbitnya PP Nomor 19 tahun 2015 yang sangat dinanti-nanti, implementasi regulasi baru itu juga langsung dicanangkan di Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Palu Timur. Bentuk-bentuk implementasinya meliputi:

- (a) Sosialisasi, agar peraturan baru tentang biaya nikah ini segera diketahui oleh semua pihak, maka diupayakan melalui kegiatan sosialisasi secara maksimal. Kepala KUA Kecamatan Palu Timur telah mengambil kebijakan sosialisasi ini melalui berbagai jalan, yang meliputi: sosialisasi melalui surat resmi kepada kepala Desa, sosialisasi melalui papan informasi di KUA, sosialisasi melalui Penyuluh Agama PNS maupun Non-PNS, sosialisasi melalui acara suscatin, sosialisasi melalui rapat koordinasi Lebe/kaur Kesra, sosialisasi melalui rapat koordinasi di tingkat Kecamatan (Muspika), dan sosialisasi melalui pengajian atau ceramah-ceramah keagamaan di desa-desa²⁴.

Dari hasil sosialisasi kepada masyarakat yang telah dimaksimalkan pihak KUA Palu Timur mendapatkan tanggapan positif bahkan, mampu merubah *mindset* masyarakat tentang pernikahan di

²⁴Tasdir Rasada, Kepala Kantor Urusan Agama (KUA), “*Wawancara*” Pada Tanggal 10 Agustus 2017

KUA, walaupun sampai saat ini masyarakat belum memaksimalkan dengan baik layanan nikah gratis tersebut, ini terjadi bukan karena tidak memahami tetapi karena persoalan ‘‘rasa’’ menikah dirumah penuh kesakralan yang dilakukan sekali seumur hidup jika dibanding dengan di Kantor Urusan Agama (KUA).

Dengan adanya sosialisasi Pergeseran pandangan masyarakat tentang menikah di kantor urusan agama (KUA) sedikit demi sedikit telah nampak berubah seperti salah satu hasil wawancara dengan tokoh masyarakat di kecamatan Palu Timur,

Anggapan bahwa orang yang menikah di Kantor Urusan Agama adalah orang yang bermasalah sudah tidak dihiraukan lagi. Bahkan, alasan semacam ini tidak lagi diterima, mereka yang menikah di Kantor Urusan Agama bukanlah orang yang bermasalah. Semuanya sama saja, baik yang menikah di KUA maupun di rumah atau di masjid, tidak ada yang bermasalah²⁵.

Hal senada juga diungkapkan oleh tokoh masyarakat, Palu Timur Ustad Sudarwin. Menurutnya,

‘‘saat ini masyarakat tidak ada lagi merasa malu untuk menikah di KUA. Bahkan mereka menganggap biasa saja, tidak ada beban apa pun yang dirasakan. Masyarakat merasa senang, apalagi di KUA tidak ada biayanya²⁶.

²⁵ Jamaluddin, Ketua Takmir Masjid Al-haq, ‘‘wawancara’’ pada tanggal 10 Juli 2017

²⁶ Sudarwin, Bendahara Masjid Al-Haq, ‘‘Wawancara’’ Pada tanggal 10 Juli 2017

Dari informasi tokoh masyarakat ini dapat disimpulkan bahwa memang telah terjadi pergeseran pemahaman masyarakat tentang menikah di KUA. Bahkan sebagian mereka ada yang menganjurkan warga untuk menikah di KUA.

- (b) Implementasi Peraturan dengan serius, dengan cara, yang meliputi: pendaftaran nikah langsung oleh catin atau walinya. Hal demikian untuk menghindari munculnya manipulasi informasi oleh P3N dan secara langsung masyarakat mengetahui besaran pembayaran pelayanan di KUA, pembayaran PNBPN melalui BRI langsung disetor oleh catin atau walinya. Hal ini dilakukan untuk menghindari manipulasi baik oleh P3N maupun unsur pelaksana di KUA, menggratiskan seluruh pelayanan KUA kecuali nikah bedolan, meniadakan pungutan apapun dan menerapkan aturan sebagaimana adanya. Ini ditujukan untuk membangun citra bersih dan terhindar dari tuduhan pungli.²⁷
- (c) Membangun integritas, meliputi langkah-langkah: himbauan dan ajakan kepada petugas KUA untuk penolakan atau tidak menerima gratifikasi, himbauan kepada masyarakat untuk tidak memberikan gratifikasi dalam bentuk apapun kepada petugas KUA dan Staf meeting untuk membangun integritas petugas di KUA untuk secara sungguh sungguh tidak melakukan pungli dengan alasan apapun. Supervise atau pengawasan yang merupakan aspek yang sangat integral dalam penegakan sebuah aturan.²⁸
- (d) Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 19 tahun 2015, secara kelembagaan Kantor Urusan Agama (KUA) Palu Timur tidak henti-hentinya melakukan supervisi langsung kepada Eks P3N atau Lebe/Modin, petugas pendaftaran di KUA dan Penghulu untuk dipastikan tidak adanya penyimpangan di masyarakat. Supervisi juga dilakukan dengan melibatkan masyarakat melalui forum pengaduan. Terbukti, Di KUA disediakan kotak saran untuk menampung pengaduan masyarakat.

²⁷ Tasdir Rasada. Kepala KUA Kecamatan Palu Timur Kota Palu, “Wawancara” 13 Agustus 2017.

²⁸ Ibid, “wawancara”

Hal demikian akan memudahkan bagi proses pengawasan dan sekaligus dapat tercipta akuntabilitas kinerja di lingkungan KUA Kecamatan Palu Timur. Bukan hanya kotak saran, KUA Kecamatan Palu Timur juga tidak henti-hentinya menyampaikan kepada masyarakat mengenai fasilitas yang diselenggarakan oleh Kementerian Agama melalui DUMAS pada website Kementerian Agama²⁹.

Bagi KUA Kecamatan Palu Timur pelayanan terus dimaksimalkan. Walaupun disadari masih adanya keterbatasan SAPRAS, anggaran dan sarana prasarana masih ada yang perlu diperbaiki.

2. Problematika Implementasi PP Nomor 19 Tahun 2015

Implementasi regulasi relatif baru tentang biaya pelayanan nikah ini, tidak serta merta menyelesaikan seluruh permasalahan dalam implementasi. Namun, cenderung muncul problem baru terkait berbagai hal yang dihadapi KUA dalam pelayanan masyarakat. Problem itu belum sepenuhnya teratasi untuk mengefektifkan layanan kegiatan di KUA.

Beberapa problem yang muncul dari penerapan regulasi baru tersebut adalah sebagai berikut:

1. Adanya pernikahan di KUA secara otomatis akan mengurangi pernikahan diluar KUA Kecamatan Palu Timur Kota Palu tentu harus menerima konsekuensi yaitu, perbedaan tarif yang sangat jauh, (Rp 0,- berbanding Rp 600.000,-). Dan apabila masyarakat cenderung untuk memilih gratis, yaitu dengan menikah di KUA pada jam kerja, baik berkaitan dengan persoalan ekonomis maupun persoalan lainnya-.

²⁹ Laporan agenda kegiatan KUA Kecamatan Palu timur Kot Palu 2016.

Hal demikian, sangat rasional dalam berbagai macam perspektif, apalagi pada masyarakat perdesaan dengan strata ekonomi yang rendah. Walaupun penurunan nikah bedolan tentu akan mengurangi jatah kerja para pegawai di Kantor Urusan Agama (KUA)

2. Dari hasil wawancara yang dihimpun penulis, menyebutkan bahwa masyarakat menjadi lebih terasa ringan dengan biaya gratis di KUA, tetapi keinginan untuk menikah di Kantor Urusan Agama (KUA) dengan jam yang ditentukan atau keyakinan hari baik, tentu tidak mudah terpenuhi karena beberapa pasang calon pengantin juga ingin melaksanakan pada hari dan jam yang secara kebetulan bersamaan dengan calon pengantin lainnya.

Sementara itu, ada pula yang sejak awal menghendaki pernikahan di rumah sesuai dengan hitungan hari dan jam yang ditetapkan, soal biaya tidak masalah karena secara ekonomi cukup berada.

3. Kesulitan keuangan operasional penghulu di KUA Kecamatan Palu Timur nyaris menghadapi kesulitan serius karena Biaya transportasi dan tunjangan profesi penghulu tidak dapat cair tiap bulan, Seperti yang disampaikan penghulu Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Palu Timur sebagai berikut :

pada kenyataannya sampai akhir tahun yakni di bulan Juli hingga september belum ada pencairan, bahkan kadangkala hingga enam bulan baru cair. Sementara, operasional pribadi untuk dinas harus dikeluarkan tiap hari. perjalanan pulang pergi tetap membutuhkan biaya cukup banyak. Akhirnya

penghulu harus harus bersabar dulu untuk menunggu dana operasional pernikahan di luar kantor (bedolan)³⁰.

Hal demikian tentu, sangat memberatkan apabila pencairan harus menunggu berbulan-bulan. Dapat mengganggu kinerja penghulu dalam pelayanan masyarakat, terkait dengan operasional pribadi. Sebagaimana dialami penghulu di KUA Kecamatan Palu Timur.

4. Tidak sepenuhnya menghilangkan citra buruk KUA. Harapan semua pihak, dengan diterapkannya PP Nomor 19 tahun 2015 akan menghilangkan citra buruk KUA yang ditengarai oleh banyak pihak, termasuk KPK dalam menilai layanan nikah sebagai lembaga yang penuh dengan gratifikasi dan pungli, Namun kenyataannya, ketika di KUA sudah benar-benar bersih dari gratifikasi dan pungli sekalipun, masyarakat belum sepenuhnya mengetahui dengan benar. Sebab, para modin masih menarik lebih dari yang disetorkan ke KUA dengan alasan transportasi pelayanan, sumbang desa dan lain-lain.

Keterlibatan Modin atau imam setempat dalam pernikahan masyarakat tentu, menjadikan potensi munculnya penambahan anggaran, meskipun tidak dilakukan oleh pihak KUA dan berulang kali diingatkan oleh pihak KUA.

Kementerian Agama tidak mudah untuk memutus mata rantai “percaloan” resmi seperti ini. Sebab, secara kesejarahan keterlibatan modin atau P3N sudah begitu lama mengakar dan lekat dalam tata birokrasi pernikahan, bahkan sejak sebelum kemerdekaan. Sejak awal,

³⁰ Musa, Penghulu Kantor Urusan Agama Kecamatan Palu Timur Kota Palu. ”wawancara” Pada Tanggal 11 Agustus 2017

Kemenag sendiri pernah melegalkan keberadaan Modin sehingga, meskipun secara legal formal Kemenag sudah tidak mengakuinya, namun secara *factual* perannya dalam masyarakat sulit ditepis³¹.

Oleh karena itu, perlu adanya kejelasan peraturan yang menjadi pijakan hukum, bukan persepsi dan pemahaman individu dalam berbuat dan memberikan layanan kepada masyarakat.

3. Fungsi dan Manfaat Penerapan Regulasi Baru

Penerapan regulasi baru PP Nomor 19 tahun 2015 tentu membawa banyak fungsi dan manfaat bagi masyarakat maka perlu peneliti menguraikannya sebagai berikut:

- a) Fungsi perlindungan hukum. Para pelaksana teknis di KUA, baik kepala, penghulu atau staf merasa aman dari tuduhan gratifikasi atau pungli yang selama ini menderanya.

Lahirnya PP itu benar-benar menjadi payung hukum terhadap penarikan biaya dari masyarakat untuk pelayanan nikah bedolan. Sedangkan untuk pelayanan lain, karena tidak punya payung hukum, masih memungkinkan munculnya persoalan hukum.

- b) Fungsi pembangun citra positif KUA. Penerapan PP nomor 19 tahun 2015 dengan disiplin dan benar, dipastikan akan meningkatkan citra positif KUA bagi berbagai *image* miring. Sebab, apapun yang ditentukan dalam PP itu telah mempunyai kekuatan hukum yang maksimal. Sehingga biaya transportasi dan jasa profesi yang selama ini

³¹Jurnal Bimas Islam, volume ke-8 No.3 Tahun 2015

dinilai ilegal, kini telah menjadi legal. Menjadi pungutan resmi dalam bentuk PNBP dan bukan lagi dianggap grafikasi atau pungli seperti yang dituduhkan selama ini.

Persoalannya pada keseriusan dan kepatuhan dalam penerapan peraturan ini oleh seluruh pelaksana di lapangan, termasuk eks P3N yang menjadi ujung tombak pelayanan KUA.

- c) Fungsi keadilan. Aspek keadilan menjadi salah satu hal yang dipertimbangkan dalam penyusunan PP Nomor 19 tahun 2015. Pernikahan bedolan atau di luar jam dinas ditentukan tarifnya untuk menopang kebutuhan riil pelayanan berupa transportasi dan jasa profesi.

Sedangkan akad nikah di kantor pada jam dinas, karena tidak menimbulkan biaya dalam pelayanannya, maka tidak dikenakan biaya alias gratis³².

Hal demikian, merupakan wujud keadilan dalam pelayanan terhadap masyarakat yang dilayani ataupun para pelaksana di KUA sebagai petugas pelayanan.

Dengan demikian, kesadaran pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat sangat baik yaitu ketika masuk dalam jam kerja pegawai maka pemerintahpun memberikan pelayanan dengan cara gratis.

³²Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2015, *Jenis Dan Tarif Atas Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Kementrian Agama*. 2015

- d) Fungsi sinkronisasi, yaitu sinkronisasi dengan UU kependudukan yang menentukan bahwa semua pernikahan pelayanan kependudukan, diantaranya pelayanan akta perkawinan, harus gratis alias tanpa biaya. Maka, dalam PP Nomor 19 tahun 2015 menetapkan bahwa biaya pencatatan nikah ditiadakan atau gratis³³.

Sedangkan komponen biaya dalam nikah bedolan bukan untuk biaya pencatatan, tapi biaya transportasi dan jasa profesi.

4. Dampak Yang Ditimbulkan Dari PP. Nomor 19 Tahun 2015

Ada beberapa dampak yang ditimbulkan dari peristiwa nikah yang dilaksanakan di kantor urusan agama kecamatan Palu Timur, Data ini diolah dari beberapa informan yang telah di wawancara dan menghasilkan dua sudut pandang, yang berbeda antara positif dan negatif yaitu sebagai berikut:

a. Dampak Positif dari PP. Nomor 19 Tahun 2015

Di antara dampak positif adalah dengan menikah di kantor KUA, maka akan meminimalisir potensi gratifikasi. Dampak positif ini akan mengurangi resiko hukum karena dengan pelayanan di kantor dan tanpa biaya, petugas KUA tidak lagi bersentuhan dengan uang dari masyarakat. Walaupun ada masyarakat yang menikah di luar KUA, maka mereka bisa langsung membayarnya ke Bank yang telah ditetapkan yaitu Bank Mandiri, Bank BNI, Bank BRI, Bank BTN.

³³ *Ibid*, 17

Dengan demikian dapat pula meminimalkan penyimpangan keuangan. Sehingga nantinya akan merubah *mind set* pegawai KUA untuk berorientasi pada kinerja dan pelayanan bukan pada uang.

Pada akhirnya dapat mengangkat citra KUA, karena masyarakat akan mengingat KUA dengan pelayanannya yang sangat baik.

b. Dampak Negatif Dari PP. Nomor 19 Tahun 2015

Dari dampak negatif yang ditimbulkan dari menikah di kantor adalah terganggunya urusan lain. Dengan kondisi ruangan yang sempit serta fasilitas yang kurang memadai, dengan sendirinya mengganggu aktifitas karyawan KUA. Tidak jarang rombongan calon pengantin memenuhi ruangan KUA, mengganggu mobilitas staf dan karyawan. Bahkan masyarakat yang akan mengurus keperluan lain di KUA menjadi terganggu karena kondisi kantor yang penuh. Sementara itu, ruangan dan tempat duduk tidak memadai menyebabkan mereka mencari tempat sendiri-sendiri ditambah adanya mahasiswa yang sedang praktek kerja lapangan, seperti dari jurusan Syari'ah di IAIN Palu. .

Dari pengamatan penulis, ada masyarakat yang ingin datang ke kantor akhirnya berbalik arah dan tidak jadi ke kantor melihat orang terlalu ramai. Dan itu biasa terjadi pada hari-hari kerja atau pada saat bulan-bulan menikah menurut tradisi Sulawesi Tengah lebih khusus di Kantor Urusan Agama (KUA). Kecamatan Palu Timur Kota Palu.

Selain itu para pegawai KUA juga segan karena tidak bisa melayani tamu secara maksimal, begitu pula dengan Pekarangan dan areal parkir yang tidak ada

menyebabkan kesulitan memberikan kenyamanan dalam pelayanan kepada masyarakat.

Sebagaimana yang disampaikan oleh Kepala Kantor Urusan Agama sebagai berikut:

Saat ini kami sudah memberikan layanan pada masyarakat sebaik mungkin, tetapi berkaitan dengan fasilitas pelayanan di Kantor Urusan Agama menjadi Tanggung jawab pemerintah, dalam menyiapkan semuanya, misalnya saat ini area parkir, tempat akad nikah yang terbatas tentu masih menjadi kendala bagi masyarakat untuk menikahkan keluarganya di kantor urusan Agama³⁴.

Dengan demikian, dengan terbatasnya sarana dan prasarana Ini tentu berlawanan dengan prinsip pelayanan, yaitu dapat memberikan keamanan dan kenyamanan pada masyarakat, lebih khusus pada masyarakat Palu Timur.

D. Efektivitas dan Kepuasan Publik

Efektivitas dalam kamus besar bahasa Indonesia berasal dari kata efektif yang diartikan dengan;

- a) Adanya efek (akibatnya, pengaruhnya, kesannya),
- b) Manjur atau mujarab,
- c) dapat membawa hasil, berhasil,berhasil guna (usaha, tindakan),
- d) hal murni berlakunya (UU peraturan).³⁵

Sedangkan dalam Ensiklopedi Umum efektifitas diartikan dengan menunjukkan taraf tercapainya suatu tujuan. Maksudnya adalah sesuatu dapat dikatakan efektif kalau usaha tersebut telah mencapai tujuannya. Dalam buku

³⁴ Tasdir Rasada. Kepala KUA Kecamatan Palu Timur Kota Palu, "Wawancara" 13 Agustus 2017.

³⁵ Kamus Bahasa Indonesia, *Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional* Jakarta: 2008

Sujadi F.X disebutkan bahwa untuk mencapai efektivitas dan efisiensi kerja haruslah dipenuhi syarat-syarat ataupun unsur-unsur sebagai berikut:

- 1) Berhasil guna yaitu untuk menyatakan bahwa kegiatan telah dilaksanakan dengan tepat dalam arti target tercapai sesuai dengan waktu yang telah ditetapkan.

Penerapan Layanan Nikah gratis pada masyarakat di Kantor Urusan Agama telah mencapai target yang tepat yaitu dengan adanya peristiwa nikah di Kantor Urusan Agama, walaupun saat ini belum dapat berbicara tentang kuantitas peristiwa nikah, karena masih banyak masyarakat yang memilih menikah di luar Kantor Urusan Agama Kecamatan Palu Timur Kota Palu.

- 2) Ekonomis ialah untuk menyebutkan bahwa di dalam usaha pencapaian efektif itu, maka biaya tenaga kerja material, peralatan, waktu keuangan dan lain-lainnya telah dipergunakan dengan setepat-tepatnya sebagaimana yang telah ditetapkan dalam perencanaan dan tidak adanya penerobosan serta penyelewengan

Berkaitan dengan pelaksanaan nikah di Kantor Urusan Agama Kecamatan Palu Timur Kota Palu juga menerapkan layanan nikah gratis, maka tentu nilai ekonomis masyarakat sangat terbantu.

- 3) Pelaksanaan kerja yang bertanggung jawab yakni untuk membuktikan bahwa dalam pelaksanaan kerja sumber-sumber telah dimanfaatkan dengan setepat-tepatnya haruslah dilaksanakan dengan bertanggung jawab sesuai dengan perencanaan yang telah ditetapkan.

Pelaksanaan nikah gratis telah disosialisasikan dengan baik kepada masyarakat, dan semua unsur terlibat dalam mempercepat informasi tentang layanan nikah gratis di Kantor Urusan Agama Kecamatan Palu Timur Kota Palu.

Dengan demikian tentang efektifitas layanan nikah gratis pada masyarakat di Kantor Urusan Agama Kecamatan Palu Timur Kota Palu sudah dapat dikatakan Efektivitas karena merupakan ukuran yang menggambarkan bagaimana sumber daya tersebut dikelola secara tepat dan benar.

Jadi, efektifitas yang dimaksud dalam penelitian ini pencapaian tujuan dan usaha seperti apa yang telah dilakukan Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Palu Timur dalam melaksanakan Peraturan pemerintah No 19 Tahun 2015 tentang tarif atas jenis penerimaan negara bukan pajak yang berlaku pada Kementerian Agama.

Dari beberapa rangkaian teori tersebut diatas mengenai Peraturan pemerintah Nomor 19 Tahun 2015 adalah Peraturan pemerintah yang mengatur tentang biaya perkawinan. Biaya perkawinan di dalam KUA pada hari dan jam kerja dikenakan tarif sebesar Rp0,00 (nol rupiah) atau gratis tanpa dipungut biaya, sedangkan perkawinan yang dilaksanakan diluar KUA, pada hari libur atau di luar jam kerja, dan untuk calon pengantin yang tidak mampu secara ekonomi atau warga yang terkena bencana dikenakan tarif sebesar Rp 600.000,00 yang

langsung disetorkan di Bank yang ada di Kota Palu yang telah kerjasama dengan kementerian agama. (enam ratus ribu rupiah)³⁶.

PP. Nomor 19 tahun 2015 telah resmi diberlakukan, Potensi munculnya ketidakpuasan publik masih mungkin terjadi. Apalagi saat ini

Salah satu kendala serius ialah aspek kelancaran proses pencairan PNBPN menjadi faktor yang sangat penting dalam membangun integritas penghulu menjalankan profesinya yang sangat mulia, namun jangan sampai tercederai oleh persoalan fasilitas yang tidak menunjang profesinya, yaitu harus menanggulangi oprasional dalam jangka waktu yang relatif lama.

Selanjutnya, keterlibatan pihak ketiga (Modin) eks P3N juga menjadi faktor yang dapat melahirkan munculnya tuduhan negative terhadap KUA. Masyarakat masih belum sepenuhnya bisa membedakan mana dana yang benar-benar masuk ke KAS Negara atau ke KUA dan mana dana yang hanya untuk kepentingan modin.

Demikian mungkin saja terjadi. Sebab dalam persepsi masyarakat sulit ditebak, menyikapi berbagai program dalam memudahkan masyarakat termasuk di dalamnya pelayanan pernikahan gratis.

Untuk melihat tingkat Layanan publik dalam merespon regulasi baru tentang biaya pelayanan nikah di KUA, terdapat keragaman pandangan di kalangan masyarakat. Sebagaimana tercover dalam wawancara dari berbagai calon pengantin yang dilakukan penulis beberapa waktu lalu menyimpulkan bahwa mayoritas masyarakat (*customer*) meyakini puas.

³⁶ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2015, *Jenis Dan Tarif Atas Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Kementerian Agama*. 2015

Seperti yang disampaikan oleh calon pengantin sebagai berikut:

Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2015 benar-benar membantu masyarakat dalam melangsungkan pernikahan, dengan tidak ada sama sekali pembayaran yang kami lakukan, serta pelayanan yang maksimal diberikan kepada kami sebagai calon pengantin, sekaligus mendapatkan layanan, arahan yang jelas dari pihak kantor Urusan Agama Kecamatan Palu Timur Kota palu³⁷.

Dengan demikian, Terbitnya PP Nomor 19 Tahun 2015 yang ditandatangani presiden Joko Widodo, pada tanggal 27 Juni 2015 memang sangat ditunggu. Mungkin PP ini bisa disebut sebagai “regulasi emas” bagi KUA pasca pelarangan “salam tempel” untuk penghulu. Selain menjawab problem nikah di luar kantor dan di luar jam kerja, PP ini menjadi payung untuk mencegah “pungli” dan gratifikasi.

Kementerian agama terus membenahi kualitas layanan kepada umat. KUA sebagai etalase Kemenag terus mendapat perhatian, termasuk keinginan mengangkat citra baru KUA sebagai lembaga yang bersih dan melayani. Berbagai kebijakan pun telah diambil, seperti pembangunan fisik terkait rehabilitasi sarpras KUA, modernisasi layanan administrasi berbasis IT, dan lain-lain. Semua itu bertujuan untuk mengembangkan peran Kemenag dan mengembalikan citra sebagai pelayanan umat (*khadimul ummah*).

Menurut peneliti, layanan KUA kepada masyarakat dalam pelayanan pernikahan? setidaknya ada tiga hal yang mendapat perhatian KUA dalam pelayanan publiknya.

³⁷ Andi Muhammad, pelaksana nikah gratis di kantor urusan agama “wawancara” pada tanggal 7 Juli 2017

Pertama, meminimalisir penyimpangan keuangan. Sebagaimana akan diatur dalam PMA tentang pengelolaan PNBPNR, bahwa pembayaran NR di luar kantor oleh Catin harus melalui bank yang ditetapkan oleh Sekjen, yaitu Bank BRI, BNI, Mandiri, dan BTN. Ini merupakan cara baru pembayaran, dimana uang tidak diterimakan kepada petugas KUA.

Dengan cara ini maka kemungkinan “penyimpangan” dapat diminimalisir. Tentu peluangnya masih terbuka, namun setidaknya orang berfikir dua kali untuk melakukannya.

Demikian juga bagi masyarakat, biaya nikah yang diumumkan secara transparan melalui banner-banner Zona Integritas dan dibayarkan melalui bank, setidaknya akan memulihkan kepercayaan publik bahwa KUA tidak “main-main” lagi dengan biaya BN.

Kedua, Layanan nikah sejatinya gratis. Untuk layanan pernikahan di kantor sama sekali tidak dikenakan biaya (gratis), baik bagi keluarga miskin, maupun kaya. Yang penting, nikah dilaksanakan di kantor KUA.

Ketiga, Modernisasi layanan berbasis IT. Ialah Sistem Informasi Manajemen Nikah (SIMKAH), secara real-time (*online*).

Dengan demikian, Jika seluruh jaringan SIMKAH di Indonesia telah terhubung maka KUA telah bermetamorfosis menjadi lembaga pelayanan publik yang modern.

Kebijakan ini sesungguhnya sebagai terobosan penting, dimana pemerintah memberikan layanan publik secara cuma-cuma. Dalam banyak aspek, demikian juga dalam layanan administrasi pernikahan. Melalui layanan *free* ini maka citra pemerintah akan semakin baik di mata publik.

a. Aspek Realitas Masyarakat Tentang Peristiwa Nikah

Perkembangan Peristiwa Nikah di KUA Kecamatan Palu Timur Berdasarkan data resmi di kantor urusan agama kecamatan palu timur kota Palu yaitu, pernikahan yang terjadi pada tahun 2016 berjumlah 505 peristiwa. Dari jumlah ini, sebanyak 113 peristiwa dilaksanakan pernikahannya di Kantor Urusan Agama dan 392 peristiwa dilangsungkan di luar KUA.³⁸

Dapat disimpulkan bahwa tahun 2016 yang menikah di kantor sebanyak 31% dan di luar kantor sebanyak 69%. Dengan demikian bahwa lebih banyak yang melangsungkan pernikahannya di luar Kantor Urusan Agama (KUA) kecamatan Palu Timur kota Palu.

Dari hasil wawancara dengan pengelolaan dokumentasi dan sistem informasi manajemen KUA kecamatan Palu Timur Kota Palu yakni Bapak Laamir diperoleh keterangan dan data bahwa, jumlah pernikahan yang dilaksanakan di KUA terjadi setelah pemberlakuan PP. No. 19 Tahun 2015. Terus mengalami peningkatan jika dibandingkan tahun sebelumnya dengan memberikan layanan gratis dalam melangsungkan pernikahan bahkan saat ini nyaris sudah tidak adalagi hal yang dibayarkan di kantor urusan agama kecuali pernikahan yang dilakukan diluar Kantor Urusan Agama, yaitu 600.000.00³⁹

Dengan demikian, agar lebih jelas data peristiwa nikah yang dilaksanakan di kantor urusan agama dan di luar Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan palu Timur Kota Palu sebagai berikut:

³⁸ Laporan Bulanan KUA Palu Timur Tahun 2017

³⁹

Tabel IIIRingkasan Daftar Laporan Perincian Nikah Tahun 2016-2017⁴⁰

BULAN	Tahun 2016			Tahun 2017		
	Nikah di Kantor	Nikah Luar Kantor	JUMLAH	Nikah di Kantor	Nikah Luar Kantor	JUMLAH
JANUARI	18	36	54	8	28	36
FEBRUARI	10	40	50	11	39	50
MARET	5	30	35	10	25	35
APRIL	9	49	58	8	37	45
MEI	17	51	68	11	52	63
JUNI	5	10	15	4	2	6
JULI	4	21	25	7	54	61
AGUSTUS	8	27	35			
SEPTEMBER	9	53	62			
OKTOBER	7	13	20			
NOPEMBER	11	31	42			
DESEMBER	10	31	41			
JML	113	392	505	59	237	296

Sumber Data: Laporan Tahunan KUA Palu Timur Kota Palu Tahun 2017⁴¹

Dari tabel tersebut diperoleh gambaran bahwa dikecamatan Palu Timur Kota Palu, Berdasarkan penelaahan terhadap Akta Nikah pada KUA Kecamatan Palu Timur dari tahun 2016 hingga dengan 2017 diperoleh informasi bahwa, perkembangan peristiwa nikah untuk pernikahan yang dilaksanakan di KUA Kecamatan Palu Timur belum maksimal atau masih banyak warga masyarakat

⁴⁰Laporan Tahunan KUA Palu Timur Kota Palu Tahun 2017 data SIMKAH online

⁴¹Laporan Tahunan KUA Palu Timur Kota Palu Tahun 2017

yang belum memanfaatkan pernikahan secara gratis dengan menikah di KUA kecamatan.

Menikah di kantor Urusan Agama (KUA) bagi masyarakat Kecamatan Palu Timur memang sangat fenomenal. Berdasarkan pengamatan penulis, bahwa saat masyarakat melakukan pendaftaran nikah, mayoritas memilih di luar KUA, meskipun dari segi fasilitas KUA Kecamatan Palu Timur sudah berusaha memberikan yang terbaik.

Dari wawancara dengan Penghulu KUA Kecamatan Palu Timur diperoleh informasi bahwa,

Mayoritas calon pengantin apabila ditawarkan agar menikah di kantor karena keadaan kantor yang sudah relatif cukup fasilitasnya, tetapi tetap saja memilih untuk menikah di luar kantor. Semenjak berlakunya PP. No. 19 Tahun 2015, terutama mulai bulan September 2016 terdapat data yang cukup fantastis tentang angka pernikahan di KUA Kecamatan Palu Timur yaitu di dominasi dari kalangan orang tua yang sudah pernah menikah atau yang cerai mati⁴².

Secara umum, nampaknya masyarakat tetap memilih menikah di diluar kantor walaupun pelayanan nikah sudah gratis sejak terbit PP. No. 19 tahun 2015 yang menegaskan bahwa tidak ada lagi istilah biaya pencatatan nikah.

Biaya nikah itu pada dasarnya adalah Rp. 0,- karena termasuk pelayanan publik yang diatur oleh negara. Dalam PP No. 19 tahun 2015 ini biaya pernikahan di luar kantor atau luar jam kerja kantor adalah sebesar Rp. 600.000,- yang disetorkan langsung ke Bank yang telah ditunjuk.

Begitupula mereka yang kurang mampu atau terkena bencana, dengan melampirkan surat keterangan dari pemerintah setempat, maka pernikahan yang dilakukan di luar KUA tidak dipungut biaya.

⁴² Musa, Peghulu Kantor Urusan Agama (KUA) Palu Timur, Kota Palu. "Wawancara", Palu 10 Agustus 2017

2. Alasan Tidak Menikah di Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Palu Timur.

Latar belakang dan alasan yang mendorong orang lebih memilih untuk tidak menikah di kantor menurut data dan pengakuan calon pengantin atau keluarganya cukup beragam, di antaranya adalah sebagai berikut:

Data ini diolah dari beberapa informasi yang diperoleh, nampak bahwa alasan menikah di luar kantor lebih disebabkan karena faktor pemahaman yang menganggap bahwa ada “nilai” yang berbeda antara di rumah dan diluar rumah termasuk di Kantor Urusan Agama (KUA).

Pada saat dikonfirmasi beberapa alasan ini kepada penghulu KUA Kecamatan Palu Timur yang senantiasa menerima pendaftaran nikah, hal tersebut terkonfirmasi. Memang benar setiap orang yang mendaftar lebih memilih di luar kantor KUA Kecamatan Palu Timur.

Seperti yang dipaparkan penghulu KUA Kecamatan Palu Timur sebagai berikut:

sebagian mereka ada yang memang jujur menjawabnya karena faktor gengsi, atau karena faktor nantinya dianggap “ada apa-apanya. Akan tetapi, banyak juga di antara mereka yang ragu atau malu untuk menjawabnya, Mayoritas masyarakat di kota palu memilih menikah di rumah karena masih memegang erat adat istiadat dan lebih memilih menikah dirumah, misalnya pada pemahaman suku bugis, mandar, kaili, dan beberapa suku di kota palu yang lebih banyak melangsungkan pernikahannya dirumah, tetapi berbeda dengan masyarakat jawa yang biasanya tidak mempermasalahkan persoalan tempat pernikahnya yang terpenting sah dan tidaknya sebuah perkawinan yaitu sah dalam pandangan Islam sekaligus dicatatkan oleh negara⁴³.

⁴³ Tasdir Rasada, Kepala Kua Palu Timur, “wawancara” pada tanggal 10 juni 2017

Dengan demikian, jika menikah secara gratis dikaitkan persoalan ekonomi, yaitu tidak lagi akan membayar urusan menikah tetapi ternyata tetap saja tidak menggiurkan, karena akar budaya telah tertapak kuat dimasyarakat meskipun tentunya sangat memalukan jika mengaku tidak memiliki uang. Padahal mereka juga berat mengeluarkan uang untuk biaya *Orgen Electone* dalam pesta perkawinannya.

Begitu pula, Dari hasil diskusi dengan teman-teman mahasiswa yang berprofesi sebagai penghulu sekaligus kepala Kantor Urusan Agama (KUA) dengan menyatakan sebagai berikut:

Diperkirakan mereka yang benar-benar karena alasan gengsi atau karena sudah membudaya menikah di rumah atau digedung, apalagi pada daratan sulawesi yang memang sudah turun temurun memegang kuat erat budaya perkawinannya sehingga masih diatas 50% yang menikah di luar Kantor Urusan Agama. Tetapi itulah konsekuensi pilihan harus menerima dengan baik yaitu, mampu atau tidak mampu mereka harus membayar biaya nikah yang Rp. 600.000,- tersebut. Walaupun jarak nominal antara Rp.0,- dengan Rp. 600.000,- relatif jauh⁴⁴.

Dari beberapa jawaban informan di atas, kita dapat menyimpulkan tentang betul atau tidaknya jawaban dimaksud. Karena di antara mereka yang menjawab seperti ini pada waktu melaksanakan pesta perkawinannya terlihat sangat banyak mengeluarkan biaya dalam acara resepsi/*walimah*.⁴⁵

⁴⁴ Laamir, wawancara 2017

⁴⁵ Firnadi, Penghulu KUA Tanah Modindi, 2017

3. Penyebab Perubahan Pandangan Masyarakat

Dimasyarakat lahir anggapan bahwa orang yang menikah di Kantor Urusan Agama adalah orang yang dalam proses pernikahannya ada masalah, seperti kurang persyaratan, atau sudah *ada apa-apa* (sudah hamil sebelum menikah), tidak disetujui oleh pihak keluarga, atau melanggar adat dan kebiasaan yang berkembang dalam masyarakat.

Dari paparan permasalahan seputar fenomena menikah di Kantor Urusan Agama Kecamatan Palu Timur di atas terlihat bahwa, ada beberapa hal yang dapat dianalisis.

Adapun berkenaan dengan latar belakang dan alasan masyarakat lebih memilih menikah di luar KUA Kecamatan Palu Timur dibandingkan dengan di KUA, seperti di masjid atau di rumah, lebih disebabkan oleh cara pandang masyarakat yang sangat pragmatis bahwa menikah adalah persoalan “rasa” dan tetap mengikuti budaya yang tumbuh dan berkembang di masyarakat.

Alasan faktor ekonomi dan alasan lebih praktis di kantor, nampaknya Sebagian hanya sebagai tameng saja. Hal ini dapat dilihat bahwa ada sebagian tetap memilih menikah di luar KUA Kecamatan Palu Timur apalagi secara ekonomi tergolong orang yang mampu. Sebagai bukti, pada saat pelaksanaan pesta perkawinannya dilakukan dengan mengeluarkan sejumlah biaya, seperti memakai *orgen* dan tari-tarian.

Terjadinya perubahan cara pandang masyarakat terhadap pernikahan yang dilaksanakan di KUA, menjadi hal yang biasa dan yang terpenting bagi masyarakat.

Faktor dominan perubahan pandangan ini lebih disebabkan karena factor pragmatis bukan pada faktor ekonomi. Kebiasaan masyarakat sekarang cenderung tetap mempertahankan tradisi dalam artian berkorban dalam melakukan suatu kegiatan. Sebagai contoh, mengundang masyarakat bisa hadir secara maksimal untuk melakukan kegiatan-kegiatan sosial.

Walaupun, jika kita melihat Perubahan pelayanan di KUA yang semakin baik seiring dengan komitmen Kementerian Agama melakukan reformasi birokrasi dan salah satu yang diperbaiki adalah pelayanan nikah. Standar pelayanan KUA sudah semakin jelas baik dari segi biaya dan ketepatan waktu.

Sesuai dengan peraturan-peraturan yang telah dipaparkan pada Bab II, bahwa dalam rangka memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat, ada persyaratan dan ketentuan yang harus dipenuhi.

Mengacu kepada UU pelayanan publik dan Kepmenpan tentang pedoman penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat serta PMA tentang layanan unggulan Kemenag RI, maka tingkat kepuasan masyarakat sebetulnya baru pada tingkat kewajaran biaya atau kepastian biaya.

Walaupun demikian, masih banyak unsur-unsur lainnya yang perlu untuk ditingkatkan seperti kemampuan petugas, kenyamanan lingkungan dan keamanan pelayanan belum terpenuhi.

4. Pandangan Para Tokoh Masyarakat.

Adapun pendapat para tokoh masyarakat tentang alasan mengapa orang lebih memilih tidak menikah di kantor juga beragam. Menurut tokoh

masyarakat Kota Palu bahwa orang lebih memilih menikah diluar di kantor karena kuatnya tradisi, walaupun di luar kantor harus membayar Rp. 600.000.

Jawaban yang senada juga disampaikan oleh tokoh masyarakat di kelurahan besusu tengah lebih tepatnya yakni ketua takmir masjid Al-haq Palu yaitu

Bahwa sebenarnya kemudahan yang disediakan oleh pemerintah berupa layanan gratis dalam pernikahan patut diapresiasi karena sangat membantu masyarakat apalagi jika dikaitkan persoalan ekonomi. Dapat mengurangi biaya pernikahan dan biaya tersebut dapat dipergunakan pada kebutuhan lainnya, Tetapi, ini adalah sebuah proses panjang dari pemerintah untuk memberikan layanan terbaik pada masyarakat, adapun mereka memilih itulah pilihan masyarakat dan masing-masing pilihan itu harus siap pada konsekuensinya.⁴⁶

Dari wawancara tersebut, bahwa dengan adanya sosialisasi secara *continyu* kepada masyarakat mampu merubah secara pelan-pelan pandangan para masyarakat bahwa saat ini pelayanan pemerintah terus dimaksimalkan.

Dengan demikian, jika kita padukan pandangan para tokoh masyarakat maka pasti menimbulkan jawaban yang menarik seperti yang disampaikan oleh tokoh masyarakat Palu Timur sebagai berikut:

Persoalan menikah gratis pada masyarakat yaitu bersinggungan dengan tradisi masyarakat yang ada di kota palu, nilai sakral dan lebih afdhalnya menikah dirumah, apalagi ini hanya dilakukan sekali seumur hidup sehingga bagaimanapun sosialisasi dari pelaksana pernikahan gratis pada masyarakat tentu tidak akan sangat berdampak karena tradisi menikah di rumah atau di gedung dilengkapi tempat resepsi misalnya di Masjid Agung Darussalam yang merupakan kebanggaan masyarakat kota Palu inilah yang sudah mengakar di masyarakat bahkan dianggap tabu menikah di Kantor Urusan Agama (KUA) Di gedung resepsi atau dirumah relatif

⁴⁶ Jamaludiin M, Arif, Tokoh Masyarakat Sekaligus Ketua Takmir Masjid Al-Haq, Wawancara 4 Agustus, 2017

lengkap segala unsur, diantaranya imam, khatib, bilal dan lainnya. Sementara jika menikah di kantor, anak dan pasangannya tidak dapat nasehat langsung dari orang tuanya dan mengubah adat sangat susah.

Kemudian adapula jawaban saat ini yang mengapresiasi layanan nikah di Kantor Urusan Agama dengan menyatakan sebagai berikut:

Menikah di KUA itu sangat baik karena data dilayani dengan administrasi yang professional melalui layanan SIMKAH. Pelayanan di KUA sudah sangat baik dan tidak ada yang bertentangan dengan agama dan adat istiadat⁴⁷.

Dari beberapa tanggapan tersebut di atas dapat di pahami bahwa, masing-masing pihak menilai dari aspek yang berbeda. Ada yang menilai dari segi keuntungan karena gratisnya menikah di kantor dan juga sesuai serta tidak menyalahi aturan.

Jika disimpulkan, Tanggapan tokoh masyarakat tentang animo masyarakat menikah di Kantor Urusan Agama atau di luar Kantor Urusan Agama Kecamatan Palu Timur ada tiga macam.

- 1) Setuju karena tidak dipungut biaya sehingga masyarakat menjadi terbantu.
- 2) Tidak setuju karena menyalahi adat kebiasaan yang ada selama ini, yaitu menikah itu biasanya dirumah, digedung atau di masjid.
- 3) Ada yang menawarkan jalan tengah, bahwa menikah di KUA hanya diperuntukkan bagi yang kurang mampu, sementara bagi yang mampu secara ekonomi lebih baik di luar KUA.

⁴⁷ Imam Muslih, Peneliti efektifitas Layanan SIMKAH di Kantor Urusan Agama “ wawanacara” tanggal 7 September 2017

Dari ketiga tanggapan ini, agaknya tanggapan yang ketiga lebih memilih mencari jalan kompromi sehingga bisa lebih mudah untuk dipahami dan diterapkan sesuai dengan tujuan KUA Kecamatan Palu Timur bagaimana memberikan pelayanan yang maksimal kepada masyarakat.

5. Pelayanan Nikah Gratis Pada Masyarakat

Sehubungan dengan pelayanan yang terbaik pada masyarakat mengenai pernikahan gratis yang sudah jelas di atur pada PP Nomor 19 Tahun 2015 maka, perubahan cara pandang para pelaksana teknis di jajaran kementerian agama akan berubah diantaranya sebagai berikut:

1. Merubah paradigma kerja jajaran KUA, bahwa sekarang yang terpenting adalah bagaimana memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat. Paradigma baru KUA pasca keluarnya PP. No. 19 Tahun 2015 lebih merupakan jawaban dari permasalahan gratifikasi yang selama ini diributkan.

Dengan menikah di kantor dan tanpa bersentuhan dengan uang dalam melayani masyarakat telah mengurangi resiko dari terjerumus kepada permasalahan hukum.

2. Perlu peningkatan kelengkapan sarana dan prasarana. Keadaan kantor seperti sekarang, tentu belum memadai untuk bisa memberikan pelayanan yang maksimal. Dapat dibayangkan, dengan tidak membayar saja menikah masyarakat sudah mulai menyimpan harapan dan menganggap pelayanan KUA sangat baik, apalagi dengan meningkatkan pelayanan disertai dengan seluruh sarana yang dibutuhkan.

3. Berkenaan dengan layanan unggulan Kementerian Agama yang harus lebih baik, cepat, mudah, baru dan murah seharusnya menjadi komitmen

F. Analisis Efektivitas Berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2015 di KUA Kecamatan Palu Timur Kota Palu

Pada prinsipnya peraturan pemerintah tersebut telah berjalan efektif dalam pelaksanaannya berjalan efektif karena ketika pelaksanaan pernikahan di luar KUA atau di luar jam kerja penghulu sudah tidak mendapatkan salam tempel (uang ucapan terima kasih) dari tuan rumah setelah akad pernikahan selesai. Karena secara tersurat bahwa Setelah diberlakukannya PP Nomor 19 Tahun 2015 pemberian kepada penghulu tidak diperbolehkan karena termasuk gratifikasi.

Dengan demikian, dalam biaya pernikahan KUA Kecamatan Palu Timur Kota Palu sudah berjalan secara efektif, hal ini dapat dibuktikan dengan pembayaran secara gratis atau tanpa biaya ketika melaksanakan pernikahan di dalam KUA Kecamatan Palu Timur, dan pembayaran pelaksanaan pernikahan di luar KUA Kecamatan Palu Timur atau di luar jam kerja dibayarkan di Bank dengan tarif Rp 600.000,00.

Dapat diartikan bahwa suatu kebijakan pemerintah dianggap efektif apabila para implementator tunduk pada aturan atau prosedur yang telah digariskan, bertindak berdasarkan apa yang telah ditentukan sebelumnya.

Dalam PP Nomor 19 Tahun 2015, yang mengatur biaya pernikahan di luar atau di dalam KUA, dari pihak KUA dan masyarakat telah menjalankan peraturan dengan baik. Dilihat dari pihak KUA yang tidak menarik tarif apabila ada pasangan yang ingin menikah di KUA, dan dari pihak masyarakat membayar

Rp 600.000,00 ke Bank BRI, MANDIRI, BTN, BNI ketika ingin melakukan pernikahan di luar KUA.

Ketika calon pengantin memutuskan akan melaksanakan pernikahan di dalam KUA atau di luar KUA sebenarnya tugas penghulu didalam pernikahan hanyalah mengawasi jalannya pernikahan, hal ini terdapat dalam pasal 1 ayat (1) Undang-undang no. 22 tahun 1946 itu menentukan:

Nikah yang dilakukan menurut agama Islam diawasi oleh pegawai pencatatan nikah yang diangkat oleh Menteri Agama atau oleh pegawai yang ditunjuk olehnya⁴⁸.

Disini terlihat bahwa pegawai pencatat nikah/ PPN itu hanya bertugas mengawasi terlaksananya perkawinan agar perkawinan itu berlangsung menurut ketentuan-ketentuan agama Islam.

Bentuk kemudahan perkawinan ini telah memberikan jalan yang aman pada naluri seks, memelihara keturunan dengan baik, dan menjaga kaum perempuan agar tidak laksana rumput yang bisa dimakan oleh ternak dengan seenaknya. Dengan mengurus pernikahan secara gratis di KUA

Oleh kerena itu, ketika ada seseorang yang ingin menikah tidak boleh dipersulit. Berkeluarga yang baik menurut Islam sangat menunjang untuk Menuju kepada kesejahteraan termasuk dalam mencari rezeki dari Allah.

Peraturan tersebut juga menguntungkan masyarakat, dalam peraturan tersebut menikah didalam KUA tidak dikenakan tarif atau gratis dan jika ingin menikah di luar KUA atau di luar jam kerja dikenakan tariff Rp600.000,00

⁴⁸ Undang-Undang Perkawinan No. 22 Tahun 1946

dengan begitu masyarakat dapat memilih ingin melaksanakan pernikahan di dalam atau di luar KUA.

Dengan lahirnya Peraturan pemerintah Nomor 19 Tahun 2015 sangatlah bermanfaat bagi kita semua. Dan yang terpenting dengan lahirnya Peraturan pemerintah tersebut membuat kemaslahatan bagi kita semua, karena perkawinan merupakan hal yang penting bagi manusia.

a. Prosedur Pengurusan Nikah Di KUA Kecamatan Palu Timur

Kota Palu

Untuk menanggulangi penyimpangan-penyimpangan tersebut dapat ditanggulangi melalui prosedur yang diatur dalam pasal 3 PP Nomor 9 Tahun 1975 yang berbunyi: Tata cara atau prosedur melaksanakan perkawinan sesuai urutan-urutan sebagai berikut:⁴⁹

1. Pemberitahuan

Dalam pasal 3 PP No. 9 Tahun 1975 ditetapkan, bahwa setiap orang yang akan melangsungkan perkawinan memberitahukan kehendaknya kepada pegawai pencatat ditempat perkawinan akan dilangsungkan.

Pemberitahuan tersebut dalam pasal 3 ayat (2) PP Nomor 9 Tahun 1975 ditentukan paling lambat 10 hari kerja sebelum perkawinan dilangsungkan, namun ada pengecualiannya terhadap jangka waktu tersebut karena suatu alasan yang penting diberikan oleh Camat (atas nama) Bupati Kepala Daerah.

⁴⁹Amiur Nuruddin Dan Azhari Akmal Tarigan, (*Hukum Perdata Islam Di Indonesia, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2006*)

Mengenai siapakah yang dapat memberitahukan kepada pegawai pencatat perkawinan itu dapat dilakukan oleh calon mempelai, orang tua mempelai atau wakilnya. Sesuai pasal 4.

Pemberitahuan dapat secara lisan atau tulisan, Kemudian isi pemberitahuan tersebut telah ditentukan secara limitatif oleh pasal 5 yaitu bahwa pemberitahuan memuat tentang nama, umur, agama/ kepercayaan, pekerjaan, tempat kediaman calon mempelai, apabila salah seorang atau kedua calon mempelai pernah kawin disebutkan juga nama istri atau suami terdahulu.⁵⁰

2. Penelitian

Setelah adanya pemberitahuan akan adanya perkawinan, prosedur selanjutnya diadakan penelitian yang dilakukan pegawai pencatat perkawinan. Sesuai pasal 6 ayat (1) PP Nomor 9 Tahun 1975 pegawai pencatat meneliti apakah syarat-syarat perkawinan telah dipenuhi dan apakah tidak terdapat halangan baik menurut hukum munakahat ataupun menurut perundang-undangan yang berlaku.

Kemudian mengenai isi yang dimuat dalam surat itu menurut pasal 9 peraturan pemerintah tersebut adalah:

- a) Nama, umur, agama/kepercayaan, pekerjaan, tempat kediaman dari calon mempelai dan dari orang tua calon mempelai; apabila salah seorang atau keduanya pernah kawin disebutkan nama istri dan atau suami mereka terlebih dahulu.

⁵⁰ Undang-Undang Perkawinan, Pasal 4

b) Hari, tanggal, jam dan tempat perkawinan dilangsungkan. Adapun pengumuman tersebut, bertujuan agar masyarakat umum mengetahui siapakah orang-orang yang hendak menikah.

c) Pelaksanaan

Sesuai ketentuan pemberitahuan tentang kehendak calon mempelai untuk melangsungkan perkawinan, maka perkawinan itu dilangsungkan setelah hari kesepuluh sejak pengumuman diatas dilakukan.

Mengenai bagaimana cara pelaksanaan perkawinan, pasal 10 ayat (2) PP Nomor 9 Tahun 1975 ternyata menegaskan kembali pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Perkawinan, yaitu perkawinan dilaksanakan menurut hukum masing-masing agama, kepercayaan, supaya sah Peraturan Pemerintah ini juga mensyaratkan bahwa perkawinan dilaksanakan dihadapan pegawai pencatat perkawinan yang berwenang dan dihadiri oleh dua orang saksi.

Sesaat sesudah dilangsungkan perkawinan sesuai pasal 10 PP Nomor 9 Tahun 1975, selanjutnya kedua mempelai menandatangani akta perkawinan yang telah disiapkan oleh pegawai pencatat perkawinan.

Selain yang menandatangani kedua mempelai, akta perkawinan ditandatangani pula oleh para saksi dan pegawai pencatat perkawinan yang menghadirinya.

Dalam pasal 11 ayat (2) PP Nomor 9 Tahun 1975 juga ditentukan, bagi yang melangsungkan perkawinan menurut agama Islam, akta perkawinan ditandatangani pula oleh wali nikah, Dengan selesainya penandatanganan akta perkawinan itu, maka perkawinan telah tercatat resmi.

b. Prosedur Layanan Pernikahan

Dalam mengurus pernikahan di KUA ada prosedur yang jelas dan telah ditentukan untuk mempermudah dalam penyelenggaraan pernikahan bahkan sudah dipajang prosedur pengurusan di kantor urusan agama (KUA) Kecamatan Palu Timur Kota Palu.

Kemudahan yang diberikan kepada masyarakat mendapat diusahakan secara maksimal terbukti Kantor Urusan Agama (KUA) kecamatan palu timur mendapatkan apresiasi dari team penilai KUA dan memberikan penghargaan terbaik III sebagai KUA terbaik di Kota Palu.

Tetapi agar lebih fokus penelitian tentang layanan nikah gratis Dengan demikian, prosedur pernikahan di uraikan sebagai berikut⁵¹:

1. Calon pengantin mendatangi RT/RW untuk mengurus surat pengantar nikah untuk dibawa ke kelurahan;
2. Calon pengantin mendatangi kelurahan untuk mengurus surat pengantar nikah (N1-N4) untuk dibawa ke KUA (Kecamatan);
 - a) Jika pernikahan dilakukan di luar Kecamatan setempat, maka calon pengantin mendatangi KUA (Kecamatan) setempat untuk mengurus surat pengantar rekomendasi nikah untuk dibawa ke KUA (Kecamatan) tempat akad nikah.
 - b) Jika waktu pernikahan kurang dari 10 hari kerja, maka calon pengantin mendatangi Kantor Kecamatan tempat akad nikah untuk mengurus surat dispensasi nikah.

⁵¹Undang-Undang Perkawinan No 1 Tahun 1974, diperbaharui PP Nomor 19 Tahun 2015

3. Calon pengantin mendatangi Kantor KUA Kecamatan tempat akad nikah untuk melakukan pendaftaran nikah;
 - a) Jika pernikahan dilakukan di KUA Kecamatan, maka calon pengantin tidak dikenai biaya atau gratis.
 - b) Jika pernikahan dilakukan diluar KUA Kecamatan, maka calon pengantin mendatangi bank yang ada di wilayah KUA tempat menikah untuk membayar biaya nikah sebesar Rp 600.000,00 lalu menyerahkan slip setoran ke KUA tempat akad nikah.
4. Calon pengantin mendatangi KUA Kecamatan tempat akad nikah untuk melakukan pemeriksaan data nikah calon pengantin dan wali nikah;
5. Calon pengantin melaksanakan akad nikah, di KUA Kecamatan atau lokasi nikah, untuk kemudian diakhiri dengan penyerahan buku nikah⁵².

Dengan demikian, jelaslah alur dan tata cara pengurusan dan pelaksanaan pernikahan yang akan dilangsungkan di kantor urusan agama atau dilaksanakan diluar kantor urusan agama.

⁵² Tasdir Rasada, Wawancara Kepala Kantor Urusan Agama Kecamatan Palu Timur Kota Palu, 14 agustus 2017.

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Dengan berakhirnya rangkaian pembahasan dalam karya tulis ilmiah ini, maka penulis kemukakan beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Efektivitas Pelaksanaan PP Nomor 19 Tahun 2015 mengenai penerimaan negara bukan pajak (PNBP) di KUA Kecamatan Palu Timur belum efektif dengan alasan bahwa pelaksanaan peraturan pemerintah tersebut belum terpenuhinya segala unsur pendukung dalam penerapan peraturan pemerintah tersebut. terutama dalam unsur penunjang pelaksanaan akad nikah yang dilakukan di Kantor Urusan Agama (KUA).
2. Layanan nikah gratis pada masyarakat di kecamatan palu timur kota Palu sudah dilaksanakan dengan baik dan benar melalui berbagai bentuk, yaitu: sosialisasi, implementasi penerapan biaya pelayanan nikah dengan ketat, membangun integritas dan supervisi kepada pembantu pegawai pencatat nikah (P3N), pegawai KUA dan penghulu baik secara internal maupun eksternal. Namun belum menunjangnya sarana dan prasarana sehingga pada saat ini peneliti belum menyatakan efektif, maka sebagai solusinya ialah segera mencanangkan pembangunan fisik terkait rehabilitasi sarpras Kantor Urusan Agama (KUA), modernisasi layanan harus dilakukan secara terus menerus.

B. Saran

Untuk melengkapi bahasan pada karya tulis ini dapat penulis sampaikan saran-saran atau rekomendasi sebagai berikut:

- 1) Perlu dibangun sarana dan prasarana penunjang sekaligus menata sistem pengelolaan dana PNBPNR yang sederhana, cepat, dan fleksibel namun tetap dalam tingkat akuntabilitas yang tinggi. Sehingga pencairan dapat dilakukan cepat dan lancar sehingga tidak tertunda terlalu lama, dan tidak mengganggu kinerja di KUA.
- 2) Perlu adanya kebijakan yang jelas dan terang benderang mengenai status P3N (Pembantu Pegawai Pencatat Nikah) dan tidak menggantungkannya dalam wilayah semu. Ada beberapa cara untuk hal ini.
 - a. Diangkat secara resmi oleh Kemenag dengan disediakan honor melalui DIPA Kemenag, seperti halnya untuk Penyuluh Honorar (Non PNS).
 - b. Mengalihkan status kepegawaian pembantu pegawai pencatat nikah (P3N), menjadi unsur aparatur Pemerintah Desa/Kelurahan secara penuh dan pengajiannya masuk pada struktur pemerintah desa yang sekarang jumlahnya cukup besar.
 - c. Melakukan penegakkan yang tegas kepada P3N tentang gerakan anti gratifikasi dan pungli, maka pasti semua berjalan efektif.

DAFTAR PUSTAKA

- Akta Undang-Undang Keluarga Islam (Wilayah-Wilayah Persekutuan) 1984 (Akta 303)*. Diakses pada tanggal 18 januari 2017
- Asghar Ali Engineer, *Pembebasan Perempuan*, Yogyakarta: Lkis, 2003
- Asmoenir. *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*. Jakarta: Pembaruan Aksara, 2010
- Ash-Shohibi Abdurrahman Abu bin Abdurrahman, *Petunjuk praktis dan fatwa pernikahan Ad-darr As-Salafiyah*, 2014
- Atthew B. Miles dan A. Michael Huberman, *Analisis Data Kualitatif, Buku Tentang Metode-metode Baru* Cet, I; Jakarta: UI-Press, 1992
- Azhar Ahmad Basyir. *Hukum Perkawinan Islam*. Yogyakarta. UII Press. 2007
- Danim, Sudarwan. *Menjadi Peneliti Kualitatif*. Bandung : Pustaka Setia 2002
- Departemen Agama RI, *Al-Quran dan Terjemahannya: Juz 4*, 2000
- Departemen Agama RI, *Kompilasi Hukum Islam*, Jakarta; 1998
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, *Kamus Besar Bahasa Indonesia* Cet, VI; Jakarta: Balai Pustaka, 1990
- Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama. 2008
- Al-Ghazali, Muhammad Qasim, *Fathul Qarib* Jilid: 2, terjemahan Ahmad Sunarto dari Kitab Fathul Qarib, Surabaya: Al- Hidayah, 1992
- Halim Abdul Hasan Binjai, *Tafsir AL-Ahkam*, Jakarta; Prenada Media. 2006.
- Hardiyansyah. *Kualitas Pelayanan Publik*. Yogyakarta : Gava Media, 2011
- <https://sulteng.kemenag.go.id/opini/223/pp-48-dan-paradigma-baru-wajah-pelayanan-nikah-di-kua> Kamis 13 04. 2017 , jam 10.58
- Hosen Ibrahim, *Fiqh Perbandingan dalam Masalah Nikah, Talak, Rujuk dan Hukum Kewarisan*, (Jakarta: Balai Penerbitan & Perpustakaan Islam Jajasan Ihja' Ulumuddin Indonesia), cet. 1. 1971
- Kamal bin As-Sayyid Salim, *Fiqh Sunnah Wanita*, Jakarta: Tiga Pilar. 2007
- Kartini Kartono, *Pengantar Metode Riset Sosial* Cet, II; Bandung: Mandar Mas. 1990
- Keputusan Menteri Negara Aparatur Negara No 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit

- Pelayanan Instansi Pemerintah, Jakarta: 2004
- Keputusan Menteri Negara Aparatur Negara No. 63 Tahun 2003 *tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik*, Jakarta: 2003
- Khoiruddin Nasution, *Status Wanita di Asia Tenggara; Studi terhadap Perundang-undangan Perkawinan Muslim Kontemporer di Indonesia dan Malaysia*. Jakarta: INIS. 2002
- Kurniawan, Agung. . *Pembaruan Transformasi Pelayanan Publik*. Jakarta: 2005
- Malik Abu Kamal, *Fiqh Sunnah Wanita*, Jakarta: Pena Pundi Aksara. 2007
- Margono, *Metode Penelitian Pendidikan* Cet. II; Jakarta: Rineka Cipta. 2000
- Moleong Lexy I, , *Metodologi Penelitian Kualitatif* (Bandung: PT.Remaja Rosda Karya. 1999
- Moleong Lexy J., *Metode Penelitian Kualitatif* Cet. XII; Bandung: Remaja Rosdakarya, 2000
- Moleong, Lexy, J.. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT. Remaja Rosda Karya, 2007
- Muhammad Thalib. *Manajemen Keluarga Sakinah*. Yogyakarta: Pro – U Media. 2008
- Muhammad Bin Abdullah Alu Syaikh, *Tafsir Ibnu Katsir*, (Pustaka Imam Syafii),
- Napitupulu, Paimin.. *Pelayanan Publik dan Costumer Satisfaction*. Bandung: PT. Alumni, 2007
- Nawawi, Hadari. *Instrumen Penelitian Bidang Sosial*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2002
- Noeng Muhadjir, *Metodologi Penelitian Kualitatif* Yogyakarta: Raka Sarasin. 1996
- Nurudin,Amiur dan Tarigan,Ahmad Azhari, Hukum perdata di Indonesia, Jakarta; Perna Media. 2004
- Ordinan, *Undang-undang Keluarga Islam*; Sarawak En. 2001
- Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2004 tentang Tariff atas Jenis penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Departemen Agama
- Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2014 tentang perubahan atas peraturan pemerintah nomor 47 tahun 2004 tentang tariff atas jenis penerimaan

- Negara bukan pajak yang berlaku pada departemen agama, 2014
- Rahman Abdul I. Doi, *Perkawinan Dalam Syariat Islam*. Jakarta: Rineka Cipta. 1996
- Rahman Abdul, *Fiqh Munakahat*, Jakarta: 2015
- Ratminto Atik septiwinarsi.. *Manajemen Pelayanan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005
- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan
- Republik Indonesia, *Himpunan Peraturan Perundang-Undangan Perkawinan, Direktorat Jendral Bimbingan Masyarakat Islam Kementerian Agama Republik Indonesia*, Jakarta: 2015
- Republik Indonesia, *Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 tentang Kewajiban PPN*
- Republik Indonesia, *Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 tentang Nikah Gratis*
- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik
- Rahman Abdul Ghozali, *Fiqh Munakahat*, predanamedia group: kencana, 2015.
- Sarwat Ahmad, *Fiqh Nikah*. Jakarta: Kampus Syariah. 2009
- Shalah Abdul Qodir Al-Bakri , *Islam Agama Segenap Umat Manusia*. Jakarta: Pustaka Litera Antarnusa. 1989
- Shatibi, Ibrahim Ibn Musa Abu Ishaq. 1997/1417H. Al-Muwafaqat. Jilid 2. *Beirut: Dar al-Ma'rifah*.di akses pada tanggal 18 januari 2017
- Sinambela, Lilian Poltak. *Reformasi Pelyanan Publik: Teori, Kebijakan, dan Implementasi*. Jakarta: Bumi Aksara. 2008
- Soeharjo, dkk., *Al-Quran dan terjemahannya*, Bumi Restu, Jakarta. 1976
- Sumber Website <http://www.kemenag.go.id/index.php?a=berita&id=173515>
- Supranto, *Metode Riset Aplikasinya Dalam Pemasaran* (Ed. III; Jakarta: Fakultas Ekonomi UI). 2007
- Shihab M. Quraish, *Tafsir Al-Misbah, pesan, kesan keserasian Al-Qur'an*, Lentera Hati. 2001

- Thalib, *Analisa Wanita Dalam Bimbingan Islam*, Al-Ikhlas, Surabaya. 1996
- Tihami dan Sohari Sahrani, *Fikih Munakahat kajian Fikih Nikah Lengkap*, Jakarta: Rajawali Pers. 2009
- Wasman, dan Wardah Nuroniyah. *Hukum Perkawinan Islam Di Indonesia*, Teras: 2011.
- Yusuf M. Kadar, *Tafsir Ayat Ahkam, tafsir tematik ayat-ayat hukum*; Jakarta:Amzah, 2013

TRANSKIP WAWANCARA

Tema : Layanan Nikah Gratis di KUA
Informan I : Bapak Tasdir Rasyada S.Ag
Status : Kepala KUA Palu Timur
Tanggal : 11 Agustus 2017
Tempat : Kantor Urusan Agama (KUA) Palu Timur Kota Palu.
Jam : 03.45

Wawancara

1.1 Bagaimana Pendapat Bapak Tentang Nikah Gratis Di KUA?

Jawab :

Nikah gratis yang diprogramkan pemerintah saat ini sangat baik karena dapat membantu masyarakat, terutama masyarakat yang merasa bahwa biaya nikah itu besar, maka dengan adanya program ini yang dilaksanakan di KUA yaitu (0) nol rupiah, dengan demikian tentu ini akan sangat membantu dalam melaksanakan pernikahan yang terkendala oleh biaya, karena selama ini mereka terkendala karena tidak sanggup membayar biaya nikah, jadi dengan adanya program nikah ini sangat membantu masyarakat, dan ini juga menyangkut masalah kepastian hukum karena semua yang melaksanakan pernikahan di KUA pasti akan diberikan buku nikah sehingga pernikahan mereka itu legal (sah) tidak lagi pada pernikahan siri yang menikah secara sembunyi sembunyi, itu berkaitan dengan nikah gratis.

Pernyataan ini tentu sangat mendasar sesuai PP Nomor 19 Tahun 2015 bahwa *“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”* bunyi Pasal 5 point (1).

Penegasan bahwa tanpa ada biaya dalam melangsungkan pernikahan juga diulangi pada Pasal 5 point (2) PP Nomor 19 Tahun 2015 yang berbunyi : *“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 Rp0,00 (nol rupiah)”*

1.2 Apakah sudah tersosialisasikan dengan baik di masyarakat ?

Jawab :

Kalau berkaitan dengan sosialisasi, saya kira kita sudah melakukan upaya-upaya, apakah itu melalui baleho-baliho baik itu dilakukan oleh KANDEP, KANWIL sampai pada KUA-KUA semua mesosialisasikan apabila ada pertemuan-pertemuan tingkat kelurahan, pertemuan tingkat kecamatan, kemudian dikantor sendiri ada bener yang dipasang dan setiap saat dapat dibaca oleh masyarakat bahwa menikah yang dilaksanakan di KUA dan dilakukan pada jam kerja itu tidak dikenakan biaya, kemudian dijalan juga sudah dipasang spanduk bahwa pernikahan dikantor tidak dikenakan biaya.

Sosialisasi yang dilakukan oleh pihak-pihak terkait sebagai kepanjangan tangan pemerintah, kepada masyarakat, tentu menjadi hal yang sangat positif dalam membantu beban masyarakat dalam menikah melalui program nikah gratis.

Kemudian, sosialisasi ini tentu sejalan dengan kemajuan teknologi yang cukup pesat, memudahkan manusia dalam bersosialisasi, paling tidak menggantikan manusia berbicara ditengah publik. Melalui media sosial dan media cetak kemudian ditambah dengan pemasangan spanduk yang ada di pinggir jalan.

1.3 Apakah ada peningkatan secara kuantitas pernikahan di KUA?

Jawab :

Kalau mau dibuatkan grafik sebenarnya saya tidak bisa memastikan ini, tapi yang jelas bahwa setiap bulan selalu ada masyarakat yang melaksanakan nikah dikantor, dan tidak bisa diprediksi bahwa bulan ini satu, dua atau tiga karena perikahan ini terkait dengan budaya kebiasaan masyarakat yang jika dihadiri oleh keluarga besarnya maka biasanya dilakukan dirumah, tetapi biasanya tiap bulan tetap ada yang melaksanakan dikantor.

Peningkatan kuantitas peserta nikah belum dapat dipastikan apakah ada pengaruh melalui program nikah gratis karena belum dilakukan penelitian secara mendalam.

1.4 Apa dampak positif secara spesifik bagi masyarakat melalui program ini ?

Jawab :

Masyarakat, kalau mereka menikah di kantor mereka mendapatkan kemudahan, praktis, jadi tidak perlu sebenarnya menghabiskan banyak uang, dan pelayanannya mudah dibuktikan dengan langsung diberikan buku nikah tanpa harus bolak balik ke KUA. Selain itu, sebelum menikah diberikan bimbingan bagaimana membangun rumah tangga sesuai ajaran agama, jadi sayakira dampak positifnya sangat bagus sekali.

1.5 Apa tujuan utama pemerintah mengadakan program nikah gratis?¹

Jawab :

Kalau saya melihat maksud tersirat dari pemerintah melalui program nikah gratis ini bahwa pemerintah ingin semua pernikahan yang dilaksanakan di negara kita ini memiliki kekuatan hukum dalam artian bahwa disamping sah secara agama juga sah secara hukum sesuai dengan perundang-undangan di negara kita bahwa setiap pernikahan harus dicatat agar terjadi tertib administrasi kependudukan, Dua variabel penting dalam pernikahan di Indonesia, ialah sah secara agama dan tertib administrasi melalui pencatatan pernikahan.

Palu, 11 Agustus 2017
Kepala KUA Kec. Palu Timur

Tasdir Rasyada, S.Ag
NIP: 19710403 199703 1 003

¹ Tasdir, kepala KUA Palu Timur, : "Wawancara", di kantor Urusan Agama, 11 Agustus 2017. 03:45

DAFTAR INFORMAN
LAYANAN NIKAH GRATIS PADA MASYARAKAT DI KUA KECAMATAN
PALU TIMUR KOTA PALU.

No	Nama	Keterangan	Tanda Tangan
1.	Tasdir Rasyada, S.Ag	Kepala KUA Kecamatan Palu Timur	1.
2.	Hj. Efan	Pelaksana pelayanan, pengawasan dan Pelaporan nikah dan rujuk	2.
3.	H. Musa, S.Ag	Fungsional Penghulu	3.
4.	Laamir	Pengelolaan Dokumentasi Dan Sistem Informasi Manajemen Kua Kecamatan	4.
5.	Yanti Sumiati, S.Ag	Fungsional Penyuluh	5.
6.	Andi Muhammad	Pelaku nikah gratis di KUA	6.
7.	Kiki Ashari	Pelaku nikah gratis di KUA	7.
8.	Wahyu Irawan	Pelaku nikah gratis di KUA	8.
9.	Anggun Riska	Pelaku nikah gratis di KUA	9.

10.	Moh. Rizal slamet	Pelaku nikah gratis di KUA	10
11.	Jenny Rompis	Pelaku nikah gratis di KUA	11
12.	Herman	Pelaku nikah gratis di KUA	12
13.	Hildawati	Pelaku nikah gratis di KUA	13
14.	Dwi Gunawan	Pelaku nikah gratis di KUA	14
15.	Fadila Munawara	Pelaku nikah gratis di KUA	15

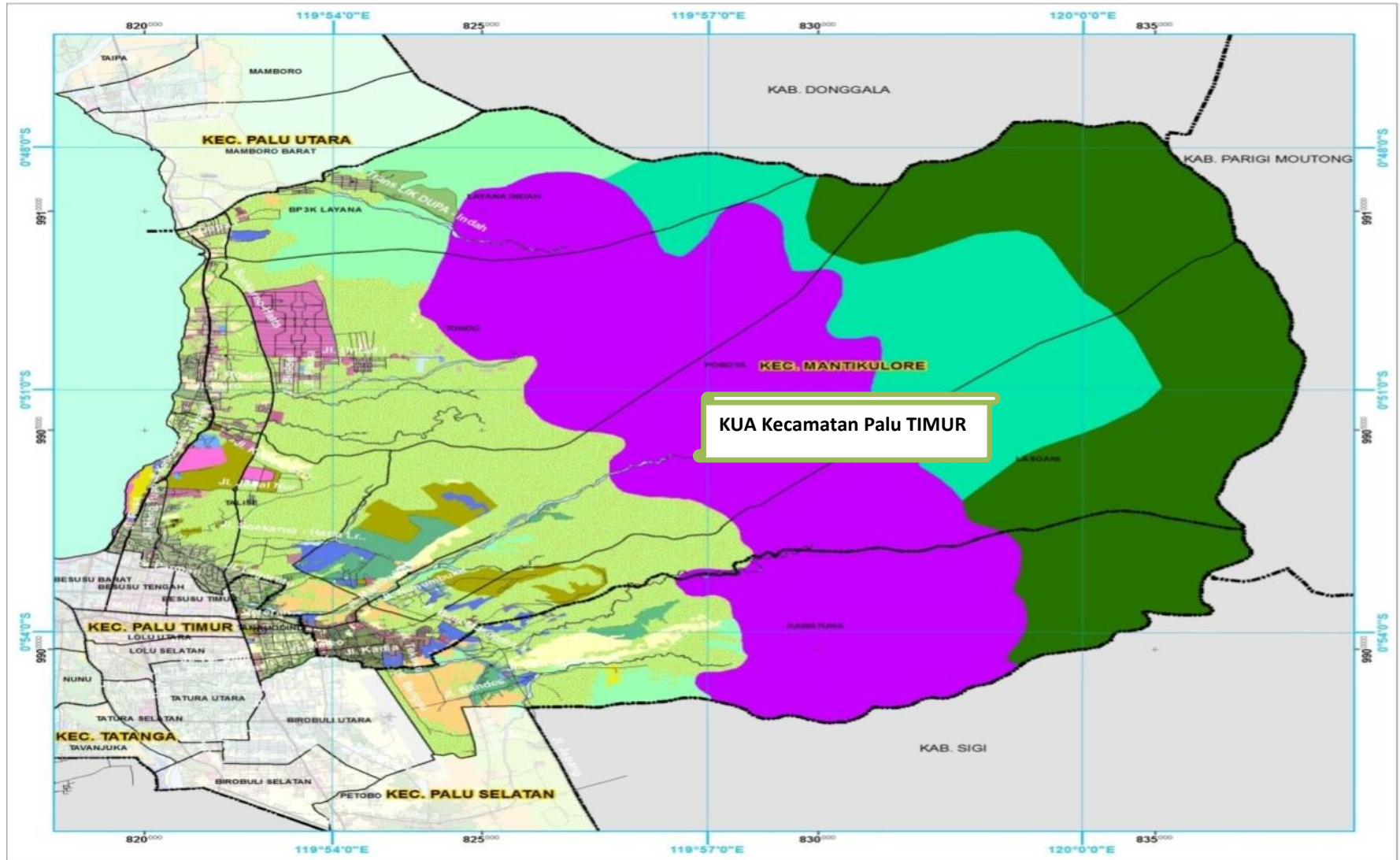
Mengetahui
Kepala KUA Kecamatan Palu Timur Kota Palu.

Peneliti/ Penulis

Tasdir Rasyada, S.Ag

Ismail, S.Sy

Peta wilayah KUA Kecatan Palu Timur Kota Palu



DAFTAR RIWAYAT HIDUP



Ismail, dilahirkan di Desa Kombo pada tanggal 18 Januari 1989, merupakan anak ke tiga (3) dari tujuh (7) bersaudara dari pasangan Syarifuddin dengan Nur. Baya.

Penulis, mulai menempuh pendidikan formal dari sekolah dasar yaitu SD Negeri 2 Kombo tahun 1995 dan tamat tahun 2001

Selanjutnya, pada tingkat SMP yaitu di SMP N 2 Tampiala pada tahun 2001 dan tamat tahun 2003 kemudian, melanjutkan pada tingkat SLTA yaitu di Madrasah Aliyah Neger (MAN) 1 Toli-Toli. Dan lulus pada tahun 2006.

Kemudian melanjutkan kuliah Starata Satu (SI) di Universitas Muhammadiyah Malang (UMM) melalui beasiswa kader persyarikatan Muhammadiyah dengan mengambil jurusan *Al-ahwalussyakhsyiyah* Tahun 2007 dan Lulus Tahun 2012.

Setelah lulus, kemudian kembali mengabdikan di Daerah asal yaitu di kota Palu dengan tugas menjadi tenaga pengajar aktif sekaligus sebagai wakasek ISMUBA di SMK Muhammadiyah 1 Palu.

Tidak berselang lama penulis, Memanfaatkan kesempatan untuk meningkatkan kualitas pendidikan kuliah pada strata dua (S2) di Pascasarjana IAIN palu tahun 2016 dan lulus tahun 2017 pada Prodi Magister Hukum Islam.

Palu, 18 September 2017 M
9 Zulhijjah 1438 H

Ismail
Nim : 02.21.01.15.007