

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kantor Urusan Agama Kecamatan menjadi satu satunya instansi yang ditunjuk oleh Undang-undang sebagai institusi yang mencatat perkawinan bagi penduduk Indonesia yang beragama Islam sebagaimana amanat Undang-undang Nomor 22 Tahun 1946 jo Undang-undang Nomor 32 Tahun 1954 tentang Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk, sementara bagi yang bukan beragama Islam mencatatkan perkawinannya pada Kantor Catatan Sipil. Kedudukan KUA Kecamatan yang strategis dan menjadi garda terdepan Kementerian Agama di tingkat kecamatan menjadi beban tersendiri bagi Kantor Urusan Agama untuk mengemban dan mempertahankan citra baik pelayanan publik Kementerian Agama, namun ternyata tugas berat tersebut tidak dibarengi dengan sejumlah fasilitas yang mendukung perwujudan pelayanan prima yang menjadi kewajiban institusinya. Operasional KUA hanya mengandalkan biaya bedolan yang dipungut dari masyarakat dan dikemudian hari ditemukan bahwa mekanisme tersebut bertentangan dengan mekanisme Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) seperti yang digariskan dalam Undang-undang No. 20 Tahun 1997 yang mengisyaratkan bahwa seluruh penerimaan negara harus disetorkan seluruhnya ke kas negara.

Kementerian Agama mengakui kesalahan pengelolaan biaya nikah tersebut dengan menerbitkan Keputusan Menteri Agama Nomor 104 tahun 2007 yang mencabut Instruksi Menteri Agama Nomor 2 Tahun 2004 tentang Peningkatan Pelayanan Pernikahan pada Kantor Urusan Agama Kecamatan dengan

pertimbangan bahwa instruksi tersebut bertentangan dengan UU PNBPN. Namun juga tidak segera menerbitkan aturan baru merevisi biaya nikah yang ditetapkan berdasarkan PP No. 47 Tahun 2004 dengan besaran Rp. 30.000 sehingga pungutan bedolan tidak lagi memiliki dasar hukum yang legal.

Muncul berbagai keresahan pada aparat KUA karena kebiasaan menerima amplop dan bingkisan serta pungutan yang sudah tidak berdasarkan aturan legal dengan biaya nikah yang ditarif resmi sebesar Rp. 30.000 serta ketiadaan anggaran operasional kantor membuat Kantor Urusan Agama bagaikan orang yang berjalan terseok di kegelapan malam tanpa ada cahaya sehingga muncullah banyak protes dan nada sumbang dari masyarakat terhadap praktek-praktek pungli dan gratifikasi baik yang dilakukan oleh penghulu atau kepala KUA atau petugas pengantar nikah yang ditunjuk oleh Desa/Kelurahan.

Beberapa berita yang dapat penulis catat antara lain dikemukakan oleh LIRA (Lambung Informasi Rakyat) Kabupaten Cirebon yang mensinyalir adanya pungutan liar yang dimuat dalam *Republika*¹ tanggal 22 Maret 2013 mengeluhkan biaya nikah yang semestinya Rp. 30.000 membengkak menjadi Rp. 600.000 terjadi di Kabupaten dan Kota Cirebon. Selain itu persyaratan yang berbelit dan menyulitkan warga sehingga warga memilih nikah dibawah tangan.

Kasus lain biaya nikah yang juga sempat diberitakan terjadi di Yogyakarta, seorang warga bernama Ninit yang menuturkan kisahnya dimuat dalam *detiknews.com* meminta transparansi mahal nya biaya nikah sampai berkirim surat elektronik kepada Walikota Yogyakarta yang dipungut biaya nikah sebesar

¹*Republika.co.id*, "Warga Cirebon Keluhkan mahal nya Biaya nikah," diakses April 16, 2018, <http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/jawa-barat-nasional/13/03/22/mk118p-warga-cirebon-keluhkan-mahalnya-biaya-nikah>.

Rp. 500.000 – 750.000 saat mengurus pernikahannya tahun 2009 dan pernikahan adiknya tahun 2011.²

Berita lainnya terkait dengan pelaksanaan PP tersebut di lapangan masih terjadi bias dan berimbas pada keluhan warga seperti yang diberitakan kompas.com tanggal 14 Maret 2017 muncul dalam dialog warga dengan Gubernur Jawa Tengah Ganjar Pranowo yang mengeluhkan tidak sesuainya biaya nikah dalam implementasinya. Warga mengeluhkan biaya nikah diluar kantor sebesar Rp. 1.000.000 dan kalau dilaksanakan di KUA sebesar Rp. 500.000,-³

Senada dengan berita diatas, hal tersebut juga dialami pasangan Nurdin dan Mega yang mencatatkan pernikahannya di KUA Kota Tasikmalaya dipungut biaya Rp. 500.000 sebagaimana dilansir Republika tanggal 26 Agustus 2014.⁴ Sementara di Lamongan kasus serupa biaya yang dikenakan Rp. 900.000 untuk diluar KUA dan Rp. 300.000 untuk pelaksanaan di KUA padahal menurut aturan mestinya tidak dikenakan biaya.⁵

Demikian pula hal tersebut terjadi di Kecamatan Sumber Kabupaten Cirebon seperti diberitakan pojokjabar.com pada tanggal 22 Maret 2018 yang

²Detiknews.com, “Kisah Ninit meminta transparansi Mahalnya biaya nikah di KUA,” diakses April 16, 2018, <https://news.detik.com/berita/2128496/kisah-ninit-meminta-transparansi-mahalnya-biaya-nikah-di-kua/1>.

³Kompas.com, “Kepada Ganjar warga curhat soal biaya nikah di KUA,” diakses April 16, 2018, <https://regional.kompas.com/read/2017/03/15/07531421/kepada.ganjar.warga.curhat.soal.biaya.nikah.di.kua>.

⁴Republika.co.id, “duh Nikah di Kantor KUA masih dipungut biaya,” diakses April 16, 2018, <http://khazanah.republika.co.id/berita/dunia-islam/islam-nusantara/14/08/26/nawdgm-duh-nikah-di-kantor-kua-masih-dipungut-biaya>.

⁵Republika.co.id, “Pungli biaya nikah masih terjadi di Lamongan,” diakses April 16, 2018, <http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/daerah/15/03/15/nl8ycq-pungli-biaya-nikah-masih-terjadi-di-lamongan>.

mengeluhan biaya nikah di Kelurahan Kenanga Kecamatan Sumber dipatok antara Rp. 950.000 sampai dengan Rp. 1.000.000.⁶

Masih banyak kasus terjadi terkait pelaksanaan biaya nikah di KUA baik yang terekspos media maupun yang tidak yang intinya adalah adanya ketidaksesuaian antara tarif yang diterapkan dengan pelaksanaannya sehingga menimbulkan dugaan adanya praktik pungli dan gratifikasi yang dilakukan oleh pegawai KUA. Dari sisi aparaturnya pelaksana pada KUA, banyak pemberitaan terkait dengan perilaku aparaturnya pelaksana/pegawai KUA yang melakukan tindakan tidak sesuai peraturan seperti meminta biaya lebih, meminta gratifikasi, puncaknya terjadi penangkapan seorang Kepala KUA di Kediri oleh Kejaksaan Negeri yang dituduh melakukan pungli biaya nikah sebesar Rp. 225.000 pelaksanaan di luar KUA dan Rp. 175.000 untuk pelaksanaan di KUA sebagaimana dirilis Tempo.co tanggal 06 Nopember 2013.⁷

Kementerian Agama juga mengakui bahwa masih ada oknum baik dari pegawai maupun pembantu PPN (P3N) yang nakal melakukan praktek pungli dan gratifikasi seperti di Jawa Timur, di Kabupaten Cirebon maupun di Sumatera Selatan. Hal tersebut disampaikan Machasin dalam berbagai kesempatan dan pemberitaan media online.⁸

Berbagai aksi dan reaksi terhadap kondisi tersebut juga dilakukan dengan *moratorium* atau penghentian melaksanakan nikah bedolan dan mengharuskan seluruh calon pengantin untuk menikah di kantor sehingga meresahkan

⁶Pojoksatu Jabar, "Mahalnya biaya nikah di Cirebon," diakses Maret 22, 2018, <http://jabar.pojoksatu.id/cirebon/2018/03/22/mahalnya-nikah-di-cirebon/>.

⁷Tempo.co, "Korupsi biaya nikah kepala KUA di Kediri ditahan," diakses April 18, 2018, <https://nasional.tempo.co/read/527646/korupsi-biaya-nikah-kepala-kua-di-kediri-ditahan>.

⁸Republika.co.id, "Kemenag akui masih ada oknum KUA yang nakal," diakses April 16, 2018, <http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/umum/15/03/16/nlath7-kemenag-akui-masih-ada-oknum-kua-yang-nakal>.

masyarakat pengguna layanan KUA yang selama ini terlayani dengan menghadirkan petugas ke rumah dalam pelaksanaan akad nikah menjadi terganggu seperti yang dilakukan oleh Kepala KUA di Kabupaten Cirebon. Upaya ini sengaja dilakukan agar isu biaya nikah ini menjadi perhatian utama pemerintah dan sesegera mungkin menerbitkan aturan baru yang lebih berkeadilan bagi pelaksana pencatatan nikah.

Disamping itu pula rilis rapor merah bagi KUA yang disampaikan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang hanya mendapatkan skor 5,47 dalam survey integritas pada tahun 2013 mengharuskan pemerintah segera mengambil langkah kebijakan untuk merevisi biaya nikah dan pada akhirnya tanggal 27 Juni 2014 diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 48 tahun 2014 tentang revisi PP Nomor 47 Tahun 2004 dengan membebaskan biaya pencatatan nikah akan tetapi dengan kewajiban membayar biaya transportasi dan jasa profesi sebesar Rp. 600.000 bagi pelaksanaan nikah diluar KUA, sedangkan menikah di KUA pada hari dan jam kerja tidak dipungut biaya.

Hal ini yang menarik untuk diteliti untuk menemukan faktor-faktor yang melatarbelakangi pemerintah menerapkan model biaya nikah seperti ini baik faktor historis, filosofis, sosiologis dan yuridis serta kajian mendalam terhadap peraturan pemerintah ini perlu dilakukan untuk melihat validitas dan efektivitas aturan ini dari berbagai aspek menggunakan pendekatan penelitian hukum empiris dengan pisau analisis teori efektivitas hukum sehingga diketahui keberhasilan, kegagalan dan faktor-faktor yang mempengaruhinya sehingga pada bagian akhir nanti dapat dirumuskan usulan kebijakan untuk penyempurnaannya.

B. Rumusan dan Fokus Masalah

Sebagai tindak lanjut dari latar belakang masalah di atas, fokus penelitian ini berusaha mencari jawaban atas pertanyaan-pertanyaan krusial sebagai berikut:

1. Faktor-faktor apa saja yang melatarbelakangi pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah (PP) No. 48 Tahun 2014 tentang biaya nikah ?
2. Bagaimana implementasi Peraturan Pemerintah No. 48 Tahun 2014 dalam pengelolaannya pada Kantor Urusan Agama Kecamatan Talun Kabupaten Cirebon ?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Dari rumusan-rumusan masalah tersebut, maka penelitian yang dilakukan oleh penulis bertujuan untuk :

- a. Mengungkapkan faktor-faktor yang melatarbelakangi pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah No. 48 Tahun 2014.
- b. Untuk mengukur efektivitas Peraturan Pemerintah No. 48 Tahun 2014 secara empiris sehingga diketahui keunggulan dan kelemahan dalam pelaksanaannya.

2. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat menggali faktor-faktor yang melatarbelakangi lahirnya PP No.48 Tahun 2014 tentang biaya nikah dan pengelolaannya pada Kantor Urusan Agama (KUA) , maka dari hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan.

a. Kegunaan Teoritis

- 1) Sebagai kontribusi ilmiah bagi khazanah akademik, khususnya berkaitan dengan kajian biaya pencatatan nikah di Indonesia.
- 2) Sebagai kajian lanjutan terhadap tema yang ada hubungannya dengan kajian ilmiah yang telah ada sebelumnya.
- 3) Sebagai sekelumit mata rantai kajian yang belum tuntas untuk disempurnakan oleh para peneliti selanjutnya sehingga tradisi ilmiah selalu ada berkesinambungan.

b. Kegunaan Praktis

- 1) Sebagai sumbangsih kecil untuk pertimbangan para praktisi dan pegiat gagasan pembaharuan hukum perkawinan dan aturan pelaksanaannya di Indonesia.
- 2) Sebagai upaya sederhana untuk memberikan informasi bahwa layanan Kantor Urusan Agama (KUA) berbeda dengan layanan instansi lainnya.
- 3) Sebagai salah satu syarat memperoleh gelar Magister Hukum.

D. Kerangka Pemikiran

Efektivitas : dalam kamus besar Bahasa Indonesia, ada dua istilah yang berkaitan dengan efektivitas, yaitu efektif dan keefektifan. Efektif artinya (1) ada efeknya (akibatnya, pengaruhnya, kesannya), (2) manjur atau mujarab (tentang obat), (3) dapat membawa hasil, berhasil guna (tentang usaha, tindakan), (4) mulai berlaku (tentang undang-undang, peraturan). Keefektifan artinya (1) keadaan berpengaruh, hal berkesan, (2) kemanjuran, kemujaraban,

(3) keberhasilan (usaha, tindakan) dan (4) hal mulai berlakunya (undang-undang, peraturan).⁹

Efektivitas Hukum menurut Achmad Ali¹⁰ adalah sejauh mana aturan hukum itu ditaati atau tidak ditaati. Jika suatu hukum ditaati oleh sebagian besar target yang menjadi sasaran ketaatannya, dapat dikatakan aturan tersebut adalah efektif

Biaya : uang yang dikeluarkan untuk mengadakan (mendirikan, melakukan) sesuatu; ongkos; belanja; pengeluaran; Biaya administrasi (1) biaya yang dikeluarkan untuk pengurusan surat; (2) (ekonomi) biaya untuk pendaftaran sekuritas yang dikenakan pada emiten.¹¹

Pencatatan : catat (1) menuliskan sesuatu untuk peningatan (dalam buku catatan), (2) menuliskan apa yang sudah ditulis atau diucapkan orang lain (3) memasukkan ke dalam buku (daftar) (4) memperoleh atau mencapai (hasil, kemenangan, rekor) (5) memasukan (suara, ujaran) kedalam pita perekam. Pencatatan (1) proses, cara, perbuatan mencatat (2) pendaftaran.¹²

Nikah : ikatan (akad) perkawinan yang dilakukan sesuai dengan ketentuan hukum dan ajaran agama.¹³ **Perkawinan** : kawin (1) membentuk keluarga dengan lawan jenis; bersuami atau beristri. (2) melakukan hubungan kelamin. (3) bersetubuh.¹⁴

⁹Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, 3 ed. (Jakarta: Balai Pustaka, 2002). 282

¹⁰Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum dan Teori Peradilan Vol.1*, 6 ed. (Jakarta: Prenadamedia Group, 2015). 375

¹¹Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. 146

¹²Ibid. 196

¹³Ibid. 782

¹⁴Ibid. 518

Perkawinan didefinisikan dalam Undang undang perkawinan pasal (1) adalah ikatan lahir dan batin antaraseorang pria dan seorang wanita sebagai suami isteri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.¹⁵

Kantor Urusan Agama (KUA) : Instansi Departemen Agama yang bertugas melaksanakan sebagian tugas Kantor Departemen Agama Kabupaten/kota di bidang Urusan Agama Islam dalam wilayah kecamatan.¹⁶

Landasan Teori

Peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih rendah maupun yang tingkatannya lebih tinggi bertujuan agar masyarakat maupun aparaturnya penegak hukum dapat melaksanakannya secara konsisten dan tanpa membedakan antara masyarakat yang satu dengan masyarakat yang lainnya.

Semua orang dipandang sama di hadapan hukum (*equality before the law*) namun dalam realitasnya peraturan perundang-undangan yang ditetapkan tersebut sering dilanggar, sehingga aturan tersebut tidak berlaku efektif. Tidak efektifnya peraturan perundang-undangan bisa disebabkan beberapa faktor diantaranya karena undang-undangnya kabur atau tidak jelas, aparatnya yang tidak konsisten atau masyarakatnya tidak mendukung pelaksanaan dari undang-undang tersebut.

Undang-undang dikatakan efektif apabila undang-undang tersebut dilaksanakan dengan baik. Dikatakan efektif karena bunyi undang-undangnya jelas dan tidak perlu adanya penafsiran, aparatnya menegakkan hukum secara konsisten dan masyarakat yang terkena aturan tersebut sangat mendukungnya.

¹⁵Ibid. 17

¹⁶ Lihat ketentuan umum pasal (1) no.1 Peraturan Menteri Agama No.11 Tahun 2007 tentang Pencatatan Nikah

Teori yang mengkaji dan menganalisis hal tersebut adalah teori efektivitas hukum.

Penelitian kepustakaan yang ada mengenai teori efektivitas memperlihatkan keanekaragaman dalam hal indikator penilaian tingkat efektivitas suatu hal. Hal ini terkadang mempersulit penelaahan terhadap suatu penelitian yang melibatkan teori efektifitas, namun secara umum efektifitas suatu hal diartikan sebagai keberhasilan dalam pencapaian target atau tujuan yang telah ditetapkan.

Hans Kelsen menyatakan definisi tentang efektivitas hukum ketika membahas kaitannya dengan keabsahan hukum. Beliau berkata bahwa :¹⁷

“Hubungan antara keabsahan dan keefektifan itu mengacu kepada norma hukum umum, namun norma hukum individual yang menetapkan bahwa tindakan pakas individu juga akan kehilangan keabsahannya jika terus menerus tidak dilaksanakan dan tidak diberlakukan. Keefektifan merupakan syarat keabsahan, namun ia sendiri bukanlah keabsahan.”

Sedangkan Achmad Ali ¹⁸ mengemukakan tentang efektivitas hukum mengatakan bahwa bila kita ingin mengetahui sejauh mana efektivitas hukum, maka pertama-tama harus dapat mengukur sejauh mana aturan hukum itu ditaati atau tidak ditaati. Selanjutnya dijelaskan pula sebagai berikut :

“Seseorang mentaati atau tidak suatu hukum tergantung kepada kepentingannya. Kepentingan itu ada bermacam-macam, diantaranya yang bersifat compliance, identification dan internalization. Jika ketaatan sebagian besar warga masyarakat terhadap suatu aturan umum hanya karena kepentingan yang bersifat “compliance” atau hanya takut sanksi, maka derajat ketaatannya sangat rendah, karena membutuhkan pengawasan yang terus menerus. Berbeda kalau ketaatannya berdasarkan kepentingan yang bersidat “internalization” yaitu ketaatan karena aturan hukum tersebut benar-benar cocok dengan nilai intrinsik yang dianutnya, maka derajat ketaatannya adalah yang tertinggi”.

¹⁷Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni*, trans. Raisul Muttaqien, 17 ed. (Bandung: Nusamedia, 2014). 235

¹⁸Ali, *Menguak Teori Hukum dan Teori Peradilan Vol.1*. 375

Dengan melakukan sintesis terhadap kedua pandangan diatas, maka dapat dikemukakan konsep tentang teori efektivitas hukum. Teori efektivitas hukum adalah :¹⁹

“Teori yang mengkaji dan menganalisis tentang keberhasilan, kegagalan dan faktor-faktor yang mempengaruhi dalam pelaksanaan dan penerapan hukum”.

Ada tiga fokus kajian teori efektivitas hukum yang meliputi :

- a. Keberhasilan dalam pelaksanaan hukum.
- b. Kegagalan di dalam pelaksanaan hukum.
- c. Faktor-faktor yang mempengaruhinya.

Pertama, Keberhasilan dalam pelaksanaan hukum adalah bahwa hukum yang dibuat itu telah mencapai maksudnya. Maksud dari norma hukum adalah mengatur kepentingan manusia. Apabila norma hukum itu ditaati dan dilaksanakan oleh masyarakat maupun penegak hukum, maka pelaksanaan hukum itu dikatakan efektif atau berhasil didalam implementasinya.

Kedua, Kegagalan di dalam pelaksanaan hukum adalah bahwa ketentuan-ketentuan hukum yang telah ditetapkan tidak mencapai maksudnya atau tidak berhasil didalam implementasinya.

Ketiga, Faktor-faktor yang mempengaruhi adalah hal-hal yang ikut menyebabkan atau berpengaruh di dalam pelaksanaan dan penerapan hukum tersebut. Faktor-faktor yang mempengaruhi dapat dikaji dari dua aspek yaitu aspek keberhasilannya dan aspek keagalannya.

¹⁹ Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, 14 ed. (Jakarta: Rajawali Pers, 2016).

Faktor yang mempengaruhi keberhasilan meliputi substansi hukum, struktur, kultur dan fasilitasnya. Norma hukum dikatakan berhasil atau efektif apabila norma itu ditaati dan dilaksanakan oleh masyarakat maupun aparat penegak hukum itu sendiri. Faktor-faktor yang mempengaruhi kegagalan didalam pelaksanaan hukum adalah karena norma hukum yang kabur atau tidak jelas, aparat hukum yang korup atau masyarakat yang tidak sadar atau taat pada hukum atau fasilitas yang tersedia untuk pelaksanaan hukum itu sangat minim. Semua asumsi-asumsi itu perlu dilakukan penelitian secara mendalam sehingga dapat diketahui faktor penyebab terjadinya kegagalan di dalam pelaksanaannya.

Menurut Soerjono Soekanto²⁰ dalam menjelaskan tentang teori efektivitas hukum menyatakan bahwa efektif atau tidaknya suatu hukum ditentukan oleh 5 faktor yaitu :

1. Faktor hukumnya sendiri (undang-undang)

Yang menentukan dapat berfungsinya hukum tertulis dengan baik atau tidak adalah tergantung dari aturan hukum itu sendiri. Ukuran efektivitasnya adalah sebagai berikut :

- a. Peraturan yang ada mengenai bidang-bidang tertentu tersebut sudah cukup sistematis.
- b. Peraturan yang ada tersebut sudah sinkron secara hierarki dan horizontal serta tidak ada pertentangan dengan peraturan lainnya.
- c. Secara kualitatif dan kuantitatif peraturan hukum tersebut sudah mencukupi.

²⁰Ibid. 8

d. Peraturan hukum tersebut diterbitkan atau diundangkan oleh lembaga berwenang sesuai dengan persyaratan yuridis.

2. Faktor Penegak Hukum, yaitu pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.

Penegak hukum juga menepati peran yang penting dalam menentukan efektif atau tidaknya kinerja hukum tertulis. Dalam hubungan ini dikehendaki adanya aparatur yang handal sehingga aparat tersebut dapat melakukan tugasnya dengan baik. Kehandalan yang dimaksud meliputi ketrampilan profesional dan memiliki mental kepribadian yang baik.

Ukuran efektivitas ditinjau dari segi aparatur akan tergantung kepada hal berikut :

- a. Sejauh mana petugas terikat dengan peraturan-peraturan yang ada.
- b. Sebatas mana petugas diperkenankan memberikan kebijaksanaan.
- c. Suri tauladan apa yang sebaiknya diberikan oleh petugas kepada masyarakat.
- d. Sejauh mana derajat sinkronisasi penugasan yang diberikan kepada petugas sehingga memberikan batas yang tegas pada wewenangnya.

3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.

Tersedianya fasilitas yang berwujud sarana dan prasarana bagi aparat pelaksana dalam menjalankan tugas ikut menentukan efektivitas sebuah produk hukum tertulis. Sarana dan prasarana yang dimaksud adalah prasarana atau fasilitas yang digunakan sebagai alat untuk mencapai efektivitas hukum. Soerjono Soekanto memperediksi patokan

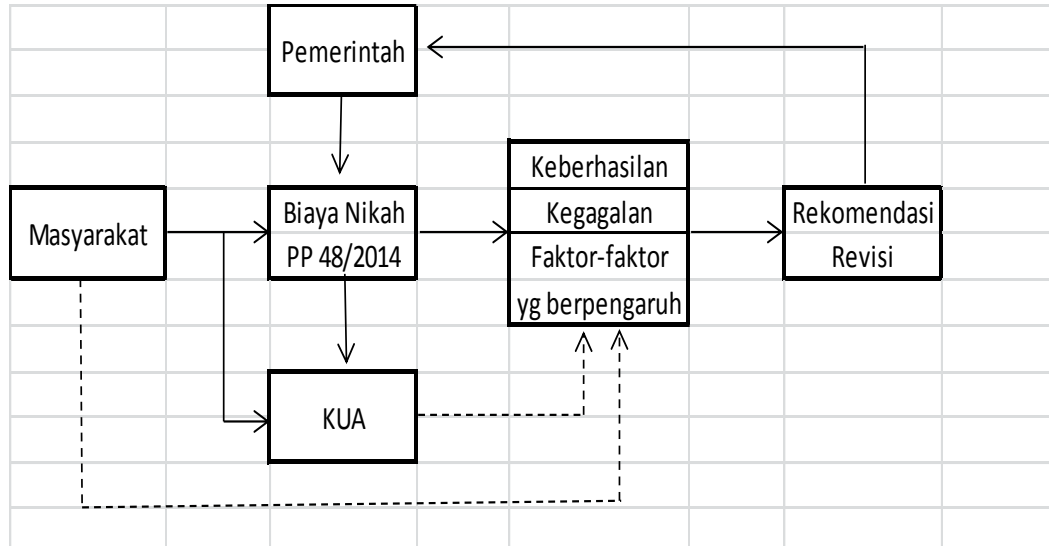
efektivitas elemen-elemen tertentu dari prasarana yang secara jelas menjadi bagian yang memberikan kontribusi bagi kelancaran tugas aparatur ditempat kerjanya. Elemennya adalah sebagai berikut :

- a. Prasarana yang telah ada apakah telah terpelihara dengan baik.
 - b. Prasarana yang belum ada perlu diadakan dengan memperhitungkan waktu pengadaannya.
 - c. Prasarana yang kurang perlu segera dilengkapi.
 - d. Prasarana yang rusak perlu segera diperbaiki.
 - e. Prasarana yang macet perlu segera dilancarkan fungsinya.
 - f. Prasarana yang mengalami kemunduran fungsi perlu ditingkatkan lagi fungsinya.
4. Faktor masyarakat, yaitu lingkungan dimana hukum tersebut berlaku dan diterapkan. Elemen pengukur dari faktor masyarakat ini adalah :
- a. Faktor yang menyebabkan masyarakat tidak mematuhi aturan walaupun peraturan yang baik.
 - b. Faktor penyebab masyarakat tidak mematuhi peraturan walau peraturan sangat baik dan aparat sudah sangat berwibawa.
 - c. Faktor penyebab masyarakat tidak mematuhi peraturan baik, petugas dan aparat berwibawa serta fasilitas mencukupi.
5. Faktor Kebudayaan, yaitu sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia dalam pergaulan hidup.²¹

Kelima faktor diatas saling berkaitan sangat erat karena merupakan esensi dari penegakan hukum dan juga merupakan tolak ukur dari

²¹ Soerjono Soekanto, *Penegakan Hukum* (Bandung: BIna Cipta, 1983).

efektivitas penegakan hukum, kelima faktor diatas yang akan penulis gunakan untuk menganalisis kajian biaya nikah ini menggunakan pisau analisis efektivitas hukum. Dalam bagan digambarkan sebagai berikut :



Gambar 1
Alur Efektifitas Biaya Nikah

E. Kajian terdahulu

Setidaknya ada beberapa karya terdahulu yang membahas tentang biaya nikah dalam PP no.48 Tahun 2014 jo PP no.19 tahun 2015. Berikut ini tinjauan singkat terhadap beberapa kajian yang terkait:

1. Pelaksanaan Pencatatan Pernikahan di Kecamatan Labuhan Kota Medan. Tesis Syamsul Bahri (2012).²²

Penelitian ini lebih fokus membahas tentang pelayanan pencatatan pernikahan pada KUA dan sedikit sekali membahas tentang biaya pencatatan nikah.

²² Tesis S2 pada Prodi HUKI/Konsentrasi Fiqh Program Pascasarjana IAIN Sumatera Utara Tahun 2012.

2. Pelaksanaan Peraturan Pemerintah nomor 48 tahun 2014 tentang tarif nikah (Studi di Kantor Urusan Agama Kota Kediri). Tesis Muhammad Hendy Mustofa (2016).²³

Penelitian ini lebih menekankan kepada pembahasan implementasi atau pelaksanaan dari peraturan biaya nikah tersebut dengan lokus pada KUA kota kediri, tidak membahas tentang landasan filosofis dan sosial lahirnya peraturan tersebut serta kajian efektivitasnya. Sehingga apa yang penulis akan lakukan tentu berbeda dengan penelitian ini.

3. Analisis Kinerja Pelayanan Publik pada KUA Kecamatan Dullah Selatan Kota Tual (Studi di Bidang Pelayanan Pencatatan Nikah) Tesis Muhammad Yusribau (2014)²⁴

Penelitian ini menggunakan metode kuantitatif dengan bahasan utama tentang pelayanan publik pada KUA, tidak banyak membahas tentang substansi pencatatan nikah maupun biaya nikahnya.

Beberapa penelitian yang telah dipaparkan diatas memiliki kesamaan pembahasan dengan yang akan penulis bahas, masih terkait dengan biaya nikah dan Peraturan Pemerintah no 48 Tahun 2014 sebagai obyek penelitian, namun dalam penelitian yang penulis lakukan lebih menekankan kepada analisis menggunakan teori efektivitas hukum dengan diawali dengan bahasan tentang argumentasi dan kondisi yang melatarbelakangi Peraturan Pemerintah ini lahir dan selanjutnya dibahas tentang pola pengelolaan biaya nikah yang dilakukan sekarang serta kajian efektivitas pelaksanaannya dengan mengkaji keunggulan,

²³ Tesis S2 pada Program Pascasarjana UIN Maulana Malik Ibrahim Malang, 2016

²⁴ Tesis S2 pada Program Pascasarjana Universitas Terbuka 2014.

kegagalan dan faktor-faktor apa saja yang mempengaruhinya secara detil dengan kajian teori efektivitas hukum sehingga diharapkan dapat memberikan gambaran utuh tentang skema biaya nikah ini sebagai sebuah model baru dalam tata kelola administrasi pemerintah.

F. Metode Penelitian

1. Paradigma dan Pendekatan Penelitian

Penelitian ini disusun dengan menggunakan pendekatan kualitatif empirik atau studi lapangan (*field research*) dengan menggunakan metode analisis logik atau juga dikatakan dengan deskripsi analitis tentang efektivitas PP No. 48 Tahun 2014 dalam pengelolaan Biaya Pencatatan Nikah. Penelitian kualitatif (*qualitative research*) adalah penelitian yang berakar pada paradigma konstruktivisme yang bermaksud menggali makna perilaku yang ada dibalik tindakan manusia.

Dalam penelitian hukum empiris yang menjadi fokus kajiannya pada bekerjanya hukum dalam masyarakat dengan 3 pendekatan yaitu pendekatan sosiologi hukum, antropologi hukum dan psikologi hukum. Dalam penelitian ini penulis akan menggunakan adalah pendekatan sosiologi hukum.

Pendekatan sosiologi hukum merupakan pendekatan yang menganalisis tentang bagaimana reaksi dan interaksi yang terjadi ketika sistem norma itu bekerja di dalam masyarakat. Pendekatan ini

dikonstruksikan sebagai sesuatu perilaku masyarakat yang ajek, terlembagakan serta mendapatkan legitimasi secara sosial.²⁵

2. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif adalah penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian misalnya perilaku, persepsi, motivasi, tindakan dan lain-lain secara holistik dan dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa, pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode alamiah.²⁶

3. Tehnik Pengumpulan Data

Dalam penelitian kualitatif, instrumen pengumpul datanya yang utama adalah peneliti sendiri, karena itu teknik pengumpulan datanya terutama menggunakan observasi partisipan yang ditunjang oleh wawancara dan studi dokumentasi.²⁷

Teknik Observasi adalah teknik yang digunakan untuk menghimpun data penelitian melalui pengamatan dan penginderaan. Kegiatan-kegiatan yang terkait dengan pengelolaan biaya nikah diamati setiap hari kerja, mulai dari pendaftaran sampai dengan pelaksanaan dan pelaporan. Pengamatan terhadap kegiatan-kegiatan tersebut dilakukan baik dengan penginderaan (langsung) maupun dengan alat bantu misalnya

²⁵Muh Tahir, *Pengantar Metodologi Penelitian Pendidikan* (Makassar: Universitas Muhammadiyah Makassar, 2011). 23

²⁶Lexy J Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, 32 ed. (Bandung: Rosdakarya, 2014). 6

²⁷IAIN Syekh Nurjati Cirebon, *Pedoman Penulisan Tesis 2016* (Cirebon: IAIN Syekh Nurjati, 2016).

kamera digital untuk merekam dan membantu penulis dalam merekam kejadian dalam bentuk gambar.

Wawancara mendalam secara umum adalah proses memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dengan cara tanya jawab antara pewawancara dengan informan.²⁸ Instrumen pengumpul datanya adalah peneliti sendiri beserta pedoman wawancara (daftar pertanyaan) yang dikembangkan selama melakukan teknik wawancara ini. Alat bantu atau perlengkapan wawancara lain yang diperlukan dalam penelitian ini antara lain *tape recorder*, daftar responden dan surat izin.

Selain melalui wawancara dan observasi, informasi juga bisa diperoleh lewat fakta yang tersimpan dalam bentuk surat, catatan harian, arsip, foto, hasil rapat, cenderamata, jurnal kegiatan dan sebagainya. Sementara itu dokumen yang melengkapi penelitian ini adalah berupa peraturan perundang-undangan baik berupa Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri Agama dan Keputusan Dirjen Bimas Islam, serta laporan tahunan KUA,

4. Menentukan Sumber Data

Sumber data adalah pihak-pihak yang dijadikan sebagai pemberi informasi, baik sebagai informan dalam wawancara atau responden dalam teknik penyebaran angket. Sumber data terdiri dari sumber data primer yakni pihak yang langsung berhubungan dengan masalah penelitian seperti pejabat, masyarakat yang menjadi obyek atau sasaran penelitian. Sedangkan sumber data sekunder yakni pihak yang tidak langsung terkait

²⁸ Burhan Bungin, *Analisis Data Penelitian Kualitatif*, 9 ed. (Jakarta: Rajawali Pers, 2015).

dengan masalah seperti dokumentasi, buku-buku literatur yang digunakan sebagai rujukan.²⁹

Sumber data dalam penelitian ini berasal dari data lapangan dan studi kepustakaan. Data lapangan merupakan data yang berasal dari para responden, sedangkan kajian kepustakaan dilakukan untuk menggali data, dan fakta. Oleh karena itu sumber data utama dalam penelitian ini adalah meliputi Kepala KUA, Penghulu, Staf/pelaksana KUA, Pembantu PPN/Kaur Kesra serta masyarakat pengguna layanan KUA. Para informan tersebut menjadi sumber kunci dalam memberikan informasi yang sangat berharga bagi pengkatagorian jenis data yang kelak akan dipergunakan untuk menarik kesimpulan hasil penelitian. sumber data yang digunakan meliputi : Data Nikah/Rujuk, personalia KUA, dan peraturan perundangan-undangan tentang biaya nikah, serta data sekunder yang dianggap menunjang penelitian seperti kondisi demografis dan pemeluk agama serta data lain yang memiliki kemungkinan terkait dengan penelitian. Sumber-sumber data tersebut adalah hal-hal yang berhubungan langsung dengan masalah penelitian yang penulis lakukan.

5. Tehnik Analisis Data

Analisis data didefinisikan sebagai proses mengorganisasikan dan mengurutkan data kedalam pola, kategori dan satuan uraian dasar sehingga dapat ditemukan tema dan dapat dirumuskan hipotesis (ide) kerja seperti yang disarankan oleh data. Berangkat dari konsep tersebut, untuk dapat menemukan, merumuskan hipotesa dan menarik kesimpulan dari hasil

²⁹ IAIN Syekh Nurjati Cirebon, *Pedoman Penulisan Tesis 2016*.

penelitian, maka penulis menggunakan teknik berpikir deduktif-induktif, yaitu suatu teknik analisis data yang menggabungkan analisis berpikir antara deduktif dan induktif dalam penelitian.

Deduktif yaitu metode berpikir untuk menemukan hal-hal khusus (pengetahuan) yang berpijak dari teori (kaidah yang bersifat umum) kemudian berdasarkan teori itu, data empirik dianalisa secara induktif. Induktif adalah metode berpikir dalam menarik kesimpulan berdasarkan keadaan-keadaan khusus untuk diperlakukan secara umum.³⁰ Keadaan-keadaan yang khusus tersebut adalah merupakan data hasil penelitian melalui observasi, wawancara dan analisa dokumen. Sedangkan kesimpulan yang dapat ditarik akan menjadi kaidah yang diperlakukan secara umum, yakni menjadi konsep atau teori.

Sesuai dengan karakter penelitian ini, maka data yang terkumpul adalah data yang bersifat kualitatif yaitu data yang berwujud kata-kata dan gambar sebagai pendukung dan bukan data yang berbentuk angka statistik. Oleh karena itu analisis kualitatifnya juga tetap menggunakan kata-kata yang disusun kedalam teks deskriptif.

6. Triangulasi

Norman K. Denkin sebagaimana dikutip Mudjia Rahardjo³¹ mendefinisikan triangulasi sebagai gabungan atau kombinasi berbagai metode yang dipakai untuk mengkaji fenomena yang saling terkait dari sudut pandang dan perspektif yang berbeda. Sampai saat ini, konsep Denkin ini dipakai oleh para peneliti kualitatif di berbagai bidang.

³⁰ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*.

³¹ <http://mudjiarahardjo.uin-malang.ac.id/> diakses 17/02/2018 09:14

Menurutnya, triangulasi meliputi empat hal, yaitu: (1) triangulasi metode, (2) triangulasi antar-peneliti (jika penelitian dilakukan dengan kelompok), (3) triangulasi sumber data, dan (4) triangulasi teori. Dalam hal ini, penulis menggunakan triangulasi metode dan triangulasi sumber data.

Triangulasi metode dilakukan dengan cara membandingkan informasi atau data dengan cara yang berbeda. Sebagaimana dikenal dalam penelitian kualitatif peneliti menggunakan metode wawancara, observasi, dan survei. Untuk memperoleh kebenaran informasi yang handal dan gambaran yang utuh mengenai informasi tertentu, peneliti bisa menggunakan metode wawancara bebas dan wawancara terstruktur atau peneliti menggunakan wawancara dan observasi atau pengamatan untuk mengecek kebenarannya.

Selain itu, peneliti juga bisa menggunakan informan yang berbeda untuk mengecek kebenaran informasi tersebut. Melalui berbagai perspektif atau pandangan diharapkan diperoleh hasil yang mendekati kebenaran. Karena itu, triangulasi tahap ini dilakukan jika data atau informasi yang diperoleh dari subjek atau informan penelitian diragukan kebenarannya. Dengan demikian, jika data itu sudah jelas, misalnya berupa teks atau naskah/transkrip film, novel dan sejenisnya, triangulasi tidak perlu dilakukan. Namun demikian, triangulasi aspek lainnya tetap dilakukan.

Triangulasi sumber data adalah menggali kebenaran informasi tertentu melalui berbagai metode dan sumber perolehan data. Misalnya, selain melalui wawancara dan observasi, peneliti bisa menggunakan observasi terlibat (*participant observation*), dokumen tertulis, arsip,

dokumen sejarah, catatan resmi, catatan atau tulisan pribadi dan gambar atau foto. Tentu masing-masing cara itu akan menghasilkan bukti atau data yang berbeda, yang selanjutnya akan memberikan pandangan (*insights*) yang berbeda pula mengenai fenomena yang diteliti. Berbagai pandangan itu akan melahirkan keluasan pengetahuan untuk memperoleh kebenaran handal.

G. Sistematika Pembahasan

Sebagai bahan penjas bagi keterarahan dan keruntutan penyusunan tesis ini, maka penulis menyusun dan membaginya ke dalam lima bab, yaitu secara berurutan sebagai berikut :

Bab pertama, Pendahuluan yang meliputi tujuh sub bab. *Pertama*, Latar Belakang Masalah, *Kedua*, Rumusan dan Fokus Masalah. *Ketiga*, Tujuan dan Kegunaan Penelitian. *Keempat*, Kerangka Pemikiran. *Kelima*, Kajian Terdahulu. *Keenam*, Metodologi Penelitian, dan *ketujuh*, Sistematika Pembahasan.

Bab kedua, Tata Kelola Pencatatan Nikah dan Biaya Nikah, bab ini memuat enam sub bab. *Pertama*, Urgensi dan Manfaat Pencatatan Pernikahan, *Kedua*, Tata Kelola Pencatatan Perkawinan Berdasarkan Undang-undang, *Ketiga*, Prosedur dan Tata cara Pencatatan Nikah di KUA, *Keempat*, Aparatur Pelaksana Pencatatan Perkawinan, *Kelima*, Sarana dan Prasarana Pencatatan Perkawinan dan *Keenam*, Sejarah Pengaturan Biaya Nikah di Indonesia.

Bab ketiga berisi Kondisi Obyektif Kantor Urusan Agama Kecamatan Talun Kabupaten Cirebon yang meliputi lima sub bab. *Pertama*, Struktur

Organisasi Kantor Urusan Agama, *Kedua*, Demografi Wilayah Kecamatan Talun, *Ketiga*, Program Kerja KUA Kec. Talun, *Keempat*, Personalia dan *kelima*, Data Penyetoran dan Penerimaan PNBPNikah/Rujuk

Bab keempat berisi Eksistensi Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2014 tentang Biaya Nikah yang meliputi 2 sub bab. *Pertama*, faktor-faktor yang melatarbelakangi pemerintah menerbitkan PP 48 Tahun 2014, dan *kedua*, Efektivitas PP 48 Tahun 2014.

Bab Kelima berisi Penutup yang berisi kesimpulan dan saran.