

Implementation of Government Regulation No. 19 of 2015 regarding Fare on Non-Tax Revenues (Case Study of the Religious Affairs Office/ KUA Blado Subdistrict, Batang)

Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 19 tahun 2015 tentang Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak (Studi Kasus KUA Kecamatan Blado Kabupaten Batang)

Sodikin

KUA Kecamatan Blado Kabupaten Batang Provinsi Jawa Tengah

email: sodikin.jateng@gmail.com

Abstract: Regulation No. 48 of 2014 which has been updated to be Regulation No. 19 of 2015 on fare and non-tax state revenue prevailing at the Ministry of Religious Affairs, has been officially put in place since July 2014. The PP was the culmination point of ending the debate about the cost of a marriage that had been plunged into the Religious Affairs Office/ KUA puddles allegations of corruption due to rampant gratification and extortion in the service of marriage. In the study revealed that the implementation of the PP, there are a number of benefits or functions which include: the function of legal protection, positive image builder of Religious Affairs Office/ KUA, justice and synchronization. However, it also found a series of problems that include: declining marriage bedolan, increasing marriage without the presence of the headman, operational financial difficulties of the headman, the financial difficulties of

operational Religious Affairs Office/ KUA, it does not completely eliminate bad image of Religious Affairs Office/ KUA, yet cover all service activities of Religious Affairs Office/ KUA, and some difficulties in organizing the course of premarital.

Abstraksi: PP Nomor 48 tahun 2014 yang telah diperbaharui menjadi PP Nomor 19 tahun 2015 tentang Tarif dan Jenis Penerimaan Negara bukan pajak yang berlaku pada Kementerian Agama, telah resmi diberlakukan sejak Juli 2014. PP itu merupakan titik kulminasi mengakhiri polemik seputar biaya nikah yang telah menjerumuskan KUA kedalam kubangan tuduhan korupsi akibat maraknya gratifikasi dan pungli dalam pelayanan nikah. Dalam penelitian itu terungkap bahwa implementasi PP tersebut, terdapat sejumlah manfaat atau fungsi yang meliputi: fungsi perlindungan hukum, pembangun citra positif KUA, keadilan dan sinkronisasi. Namun demikian juga ditemukan serangkaian kendala yang berupa: menurunnya angka pernikahan bedolan, meningkatnya pernikahan tanpa kehadiran penghulu, kesulitan keuangan operasional penghulu, kesulitan keuangan operasional KUA, tidak sepenuhnya menghilangkan citra buruk KUA, belum mengcover seluruh kegiatan pelayanan KUA, dan terkendalanya penyelenggaraan kursus pra nikah.

Keywords: cost of marriage, Religious Affairs Office/ KUA, culmination.

A. Pendahuluan

Kesan negatif Kantor Urusan Agama menyeruak beberapa tahun terakhir ini sebagai instansi yang dinilai korup, penuh dengan praktek gratifikasi dan pungli. Secara resmi, keluaranya "Raport Merah" dari KPK pada tahun 2004 menjadi penanda bahwa ada yang dinilai salah secara sistemik maupun prosedural dalam pelayanan KUA. KPK beberapa kali melakukan *ekspose* tentang potensi korupsi dengan maraknya gratifikasi dalam pelayanan di KUA. Warning dari KPK itu tampaknya tidak segera direspon secara serius dan komprehensif oleh Kementerian Agama. Hingga akhirnya banyak beberapa *wadiabala* KUA yang terjerumus ke dalam kasus hukum akibat tuduhan gratifikasi dan pungli.

Berbagai langkah telah diambil Kementerian Agama untuk dapat memberikan perlindungan hukum bagi para pelaksana teknis di KUA. Sebab, pada hakekatnya tuduhan negatif itu terjadi karena kesalahan dalam level peraturan dan kebijakan yang diberlakukan di KUA. Langkah strategis itu dibutuhkan untuk membenahi secara sistemik dan komprehensif mulai dilakukan, meskipun harus membawa korban beberapa aparat KUA yang terseret kasus hukum.¹ *Ontran-ontran* sepanjang tahun 2013 merupakan puncak kehebohan munculnya ujian berat bagi KUA. Kemudian disepakati bahwa PP Nomor 47 tahun 2004 tentang Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bulan Pajak yang berlaku pada Departemen Agama, yang di nilai sebagai biang kerok permasalahan ini, harus direvisi.²

Sejak Juli 2014 Peraturan Pemerintah Nomor 48 tahun 2014 tentang Perubahan atas PP Nomor 47 tahun 2004 telah resmi diberlakukan. Sebuah titik *kulminasi* dari hiruk-pikuk permasalahan yang mendera KUA se-Indonesia. Diharapkan, dengan pemberlakuan regulasi baru tentang biaya pelayanan nikah ini, akan menjawab seluruh persoalan yang membelit KUA, khususnya terkait dengan “tuduhan” gratifikasi dan pungli. Akibat tuduhan ini, telah menjerumuskan KUA sebagai lembaga di Kementerian Agama yang memiliki raport merah dalam kaitannya dengan upaya pemberantasan korupsi.³ Dalam PP itu disebutkan bahwa biaya pelayanan nikah di KUA pada hari dan jam dinas diberlakukan tarif Rp 0,- alias gratis dan di luar KUA atau di luar hari dan jam dinas dikenakan biaya transportasi dan jasa profesi sebesar Rp 600.000,- dalam bentuk PNBP (Penerimaan Negara Bukan Pajak).

Efektifitas pemberlakuan PP nomor 48 tahun 2014 perlu dikaji secara ilmiah. Mengingat sejarah munculnya PP tersebut, sangat heroik, reaktif dan dengan ekspektasi tinggi, maka efektifitas pemberlakuan PP harus dinilai setidaknya dalam dua aspek. *Pertama*, aspek *clean government* atau lepasnya KUA dari berbagai praktik yang menjurus pungli dan gratifikasi. *Kedua*, aspek *image building* yakni membangun citra positif atas pelayanan di KUA dari berbagai tuduhan adanya perilaku koruptif.

Sampai penelitian ini dilakukan, telah delapan bulan PP Nomor 48 tahun 2014 diterapkan, bahkan telah direvisi menjadi PP Nomor 19 tahun 2015 tentang Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Kementerian Agama. Dari berbagai pemberitaan dan aduan masyarakat, ternyata pemberlakuan aturan baru itu tidak serta merta menyelesaikan seluruh persoalan yang mendera KUA, bahkan memunculkan persoalan baru sebagai konsekuensi yang ditimbulkan. Satu sisi, penerapannya dalam hal biaya pelayanan nikah, telah berjalan efektif hampir di seluruh KUA di Indonesia. Namun, dalam hal menghilangkan secara total citra buruk KUA belum sepenuhnya berhasil. Demikian pula dalam menormalkan penyelenggaraan kegiatan administrasi dan pelayanan KUA, justru terasa belum dapat berjalan dengan baik.

Oleh karena itu, upaya untuk melihat sejauhmana PP itu efektif menyelesaikan berbagai problem di KUA perlu dilakukan kajian secara ilmiah. Karya tulis ini berupaya memotret secara deskriptif permasalahan ini dalam setting KUA Kecamatan Blado, sebagai lokus penelitian. Diharapkan, dengan penelitian ini dapat terungkap secara obyektif berbagai sisi keunggulan atau manfaat, serta kekurangan dan problematika yang timbul dari penerapan aturan baru tentang biaya pelayanan nikah ini. Selanjutnya, karya tulis ini dapat dijadikan sebagai dokumen akademik dan bahan evaluasi untuk menata kebijakan yang lebih komprehensif terhadap KUA di masa depan. Citra positif dengan munculnya *clean government* di lingkungan KUA secara khusus dapat benar-benar tercapai dan diharapkan dapat mengangkat *murū'ah* Kementerian Agama secara umum.

Permasalahan yang hendak dibahas dalam karya tulis ini dirumuskan sebagai berikut:

1. Sejauhmanakan KUA Kecamatan Blado menerapkan Peraturan tentang Biaya pelayanan Nikah berdasarkan PP Nomor 48 tahun 2014 yang telah diperbaharui menjadi PP Nomor 19 tahun 2015?

2. Apa saja aspek keunggulan atau manfaat penerapan PP Nomor 19 tahun 2015?
3. Apa saja kendala atau problematika dalam penerapan PP Nomor 19 tahun 2015 tersebut?
4. Sudah efektifkah penerapan PP Nomor 19 tahun 2015 tersebut dalam membangun citra positif (*image building*) di KUA Kecamatan Blado?

B. Pelayanan Publik di Bidang Perkawinan

Pelayanan publik (*public serving*) merupakan bagian dari administrasi publik (*public administration*). Ada beberapa istilah yang sering 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 sekelompok orang.⁴ Sedangkan istilah publik adalah serapan dari bahasa Inggris, *public* yang berarti masyarakat umum.⁵

Menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara, yang dimaksud pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan perundang-undangan.⁶ Adapaun JPG Sianipar menyebutkan bahwa pelayanan publik adalah segala bentuk pelayanan sektor publik yang dilaksanakan aparatur pemerintah, termasuk pelaku bisnis BUMN/ BUMD dan swasta dalam bentuk barang dan atau jasa, yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁷

Dalam perkembangan ilmu manajemen mutakhir, mulai dikembangkan istilah pelayanan prima (*prime service*) dalam pelayanan publik. Kata prima memiliki arti harfiah “yang terbaik”, sehingga pelayanan prima diartikan sebagai pelayanan yang terbaik yang dapat diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat.⁸ Ukuran “terbaik” itu

sangat relatif, oleh karenanya, biasanya ditentukan dalam tiga tingkatan,⁹ yaitu: *Pertama*, pelayanan yang dianggap terbaik oleh lembaga pemerintah yang belum memiliki SPP (standar pelayanan prima). *Kedua*, pelayanan yang sesuai dengan SPP (standar pelayanan prima) bagi lembaga yang telah memilikinya. *Ketiga* pelayanan terobosan yang mampu melampaui persyaratan SPP (standar pelayanan prima).

Adapun prasyarat selanjutnya dalam pelayanan prima adalah gerakan mutu dalam manajemen pelayanan, yang terkenal dengan *Total Quality Management* (TQM) yang merupakan terobosan besar dalam perkembangan ilmu manajemen. Dalam TQM tersedia varian yang disebut *Total Quality Service* (TQS), yang mengenalkan tentang budaya pelayanan.¹⁰ Inti dalam TQM maupun TQS adalah munculnya kepuasan pelanggan atau dalam hal ini kepuasan publik. Maka, untuk mengukur sejauhmana kinerja pelayanan itu memenuhi standar pelayanan prima, perlu dilihat sejauhmana tercapainya kepuasan publik yang dilakukan oleh suatu instansi pemerintahan.

Pelayanan perkawinan merupakan salah satu jenis pelayanan publik tertua di Nusantara ini. Bukan saja sejak awal kemerdekaan negeri ini, tetapi jauh sebelumnya, yakni pada era kerajaan-kerajaan Islam Nusantara, pelayanan perkawinan telah tampak nyata dilaksanakan.¹¹ Selanjutnya, pada era penjajahan Kolonial, pelayanan perkawinan ini juga diteruskan melalui birokrasi pemerintahan Hindia Belanda. Beberapa peraturan pemerintah Hindia-Belanda tentang prosedur pelayanan nikah ini menjadi buktinya.¹² Hingga pada penghujung akhir penjajahan Belanda dan di saat kekuasaan Pemerintahan Dai Nippon (Jepang), dibentuk *Shumubu* (Kantor Urusan Agama) sebagai administratur pelaksana pelayanan pernikahan dan urusan-urusan agama lainnya.¹³

Sejak era kemerdekaan Republik Indonesia, pelayanan nikah dan rujuk di Indonesia merupakan bagian dari pelayanan publik yang diselenggarakan oleh negara. Kementerian Agama merupakan instansi negara yang membawahnya. Hal demikian merupakan amanat Undang-

undang. Pada pokoknya, pelayanan nikah dilaksanakan dengan meliputi tahapan prosedural sebagai berikut: (i) **Pemberitahuan Kehendak Nikah** kepada Pegawai Pencatat Nikah, sebagaimana diamanatkan pada pasal 1 ayat (2) UU Nomor 22 tahun 1946 tentang Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk. Kemudian diperjelas pada pasal 3, 4, 5, dan 6 Peraturan Pemerintah Nomor 9 tahun 1975 tentang pelaksanaan UU Nomor 1 tahun 1974 tentang Perkawinan. Ketentuan ini dipertegas dalam pasal 5 Peraturan Menteri Agama Nomor 11 tahun 2007 tentang Pencatatan Nikah. (ii) **Pengawasan atau Pemeriksaan Nikah** yang dilakukan oleh Pegawai pencatat nikah sesuai dengan ketentuan pada pasal 1 ayat (1) UU Nomor 22 tahun 1946 tentang Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk, serta pasal 20 dan 21 UU Nomor 1 tahun 1974 tentang Perkawinan, selanjutnya dikuatkan dengan pasal 6 dan 7 PP Nomor 9 tahun 1975. Secara operasional, ketentuan ini diperjelas dengan klausul pasal 9, 10 dan 11 PMA Nomor 11 tahun 2007.

(iii) **Pengumuman Kehendak nikah** oleh Pegawai pencatat Nikah sebagaimana diamanatkan pada pasal 8 dan 9 PP Nomor 9 tahun 1975 dan dipertegas dalam pasal 13 Peraturan Menteri Agama Nomor 11 tahun 2007. (iv) **Pelaksanaan Akad Nikah** yang harus dihadiri dan dilaksanakan dihadapan Penghulu atau Pegawai Pencatat Nikah. Sebagaimana diamanatkan dalam UU Nomor 22 tahun 1946 dan PP Nomor 9 tahun 1975 pasal 10 ayat (3) dan pasal 11. Jika tidak memiliki wali nasab atau wali nasabnya berhalangan, maka akad nikah dilaksanakan dengan wali hakim yang dijabat oleh Kepala KUA kecamatan sesuai dengan ketentuan pada PMA Nomor 30 tahun 2005 tentang Wali Hakim.¹⁴ (v) **Pencatatan Nikah**, bagi umat Islam dilaksanakan oleh Pegawai Pencatat Nikah dan bagi umat non-muslim oleh pegawai catatan sipil. Hal ini merupakan amanat dari pasal 2 UU Nomor 22 tahun 1946, pasal 2 ayat (2) UU Nomor 1 tahun 1974, pasal 2 PP Nomor 9 tahun 1975. pencatatan nikah dituangkan dalam Akta Perkawinan sebagaimana diatur dalam pasal 12 PP Nomor 9 tahun 1975, dan pasal 26 dan 27 PMA Nomor 11 tahun 2007. (vi) **Penerbitan Kutipan Akta Nikah** yang diberikan kepada

yang bersangkutan, sesuai ketentuan pasal 2 ayat (2) UU Nomor 22 tahun 1946, pasal 13 ayat (2) PP Nomor 9 tahun 1975. Kutipan Akta Nikah itu kemudian dikenal dengan Buku Nikah yang harus diberikan kepada suami dan isteri sesuai ketentuan pada pasal 27 PMA Nomor 11 tahun 2007.

Khusus mengenai biaya pelayanan nikah, juga sejak dahulu kala telah berjalan turun temurun diperoleh melalui pembiayaan dari swadaya masyarakat, bahkan sejak sebelum kemerdekaan negeri ini.¹⁵ Pada era awal kemerdekaan hingga tahun 2004, tradisi pembiayaan dalam pelayanan nikah dengan melalui pungutan dari swadaya masyarakat juga diberlakukan.

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

1. 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 sebanyak ditetapkan oleh Menteri Agama.
2. 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.
3. 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 yang 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.

4. 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,-
5. 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 setempat.
6. 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.
7. 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.
8. 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.
9. PP. Nomor 47 Tahun 2004 Tentang Tarif Dan Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Pada Departemen Agama. Ditetapkan dalam PP ini bahwa biaya pencatatan nikah ditentukas sebesar Rp 30.000,-

peristiwa. Tentang biaya transport penghulu dan pembantu PPN juga tidak diatur sama sekali.

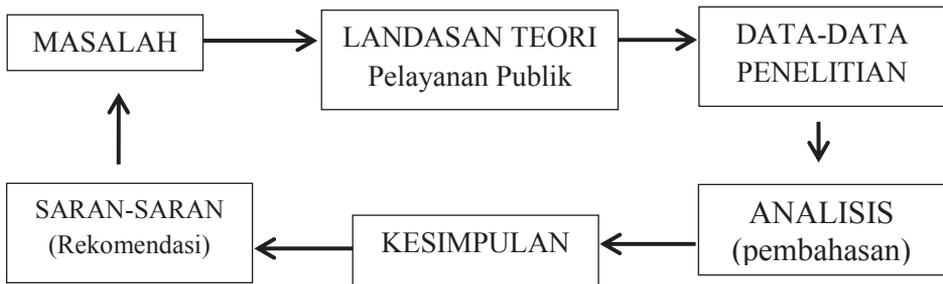
10. PMA 11 Tahun 2007 Tentang Pencatatan Nikah, dalam Pasal 21 disebutkan bahwa akad nikah dilaksanakan di KUA dan atas permintaan calon pengantin dan atas persetujuan PPN, akad nikah dapat dilaksanakan di luar KUA. Tentang biaya transport PPN dan pembantu PPN tidak diatur lagi.
11. PP Nomor 48 tahun 2014 Tentang Perubahan atas PP Nomor 47 Tahun 2004 Tentang Tarif Dan Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Pada Departemen Agama. Pada peraturan ini ditetapkan bahwa biaya 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).

C. Metodologi Penulisan

Penulisan dalam karya tulis ini menggunakan metode deskriptif-kualitatif. Dengan metode ini, diupayakan untuk mendeskripsikan dan menganalisis fenomena, peristiwa, aktifitas sosial, sikap kepercayaan, persepsi seorang maupun kelompok.¹⁶Pengumpulan 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 kuantitatif melalui data polling atau survey.

Adapun analisis yang dilakukan dengan menggunakan metode deduksi-induksi, dengan pendekatan sosiologi hukum mengenai aspek penerapan peraturan perundangan. Diharapkan dengan metode ini akan mendapatkan gambaran yang cukup komprehensif dan faktual.

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:



D. Hasil Dan Pembahasan

Kecamatan Blado terletak di belahan bagian selatan Kabupaten Batang Jawa Tengah. Tepatnya berada di daerah lereng pegunungan Dieng sebelah utara. Sebagian besar wilayahnya merupakan perbukitan dan pegunungan. Kondisi tanahnya berupa persawahan dataran sedang di bagian utara, dan tanah kering, perkebunan dan hutan perhutani serta hutan lindung di bagian selatan. Sebelah barat berbatasan dengan Kecamatan Bandar, sebelah utara Kecamatan Pecalungan, sebelah timur Kecamatan Reban dan sebelah selatan berbatasan dengan Kecamatan Batur Kabupaten Banjarnegara.

Jarak dari ibu kota kabupaten Batang kurang lebih 25 km ke arah selatan. Titik koordinat wilayah pada peta, adalah 7°04'06" LS dan 109°50'02,3" BT. Dengan ketinggian antara 450 sampai 1500 meter dpl (di atas permukaan laut). Luas wilayah Kecamatan Blado mencapai 42.178 ha dengan jumlah pendudukan sebesar 43.713 jiwa (tahun 2013).

Sejak berdiri, KUA Kecamatan Blado menempati lokasi di desa Blado, kompleks Masjid Jami' Blado (masjid lama) yang berlokasi di sebelah timur Kantor Polsek Blado. Kemudian, sejak 1984 dibangun gedung baru di kompleks lapangan Desa Blado, lokasi yang sekarang ini. Pengadaan tanahnya telah diupayakan sejak tahun 1982, yang merupakan hak pakai tanah Bengkok Carik Desa Blado seluas 500 m² pada awalnya. Dasar penggunaan tanah desa tersebut adalah Keputusan Desa Blado Nomor 144/153 tanggal 11 Nopember 1984 yang disahkan oleh Bupati Batang,

Drs Soekirdjo dengan SK Nomor 144/005 tanggal 3 Desember 1984. Kemudian gedung Balai Nikah pertama dibangun dengan anggaran dari APBN yang pengerjaannya dilaksanakan oleh CV Pragulo Batang. Sejak awal dibangun, gedung KUA Blado belum dilengkapi dengan IMB (Ijin Mendirikan Bangunan) dan baru diajukan pada tahun 2006 dengan SK Bupati Batang Nomor: 641/228/2006 tanggal 22 Desember 2006.¹⁷

Sebagaimana fenomena nasional, tahun 2013 merupakan titik *kulminasi* problem yang mendera KUA. Berbagai komentar, statemen dan pemberitaan silih berganti mengoyak ketenangan insan KUA di Indonesia. Begitu pula yang terjadi di KUA Kecamatan Blado. Hiruk pikuk seputar pelayanan Perkawinan menjadi sorotan tajam banyak pihak. Imbas secara Nasional itu, terasa pula di wilayah Kecamatan Blado. Maka, demi mengikuti anjuran dari Kementerian Agama, sejak akhir 2013 KUA Blado sudah berupaya membatasi pelaksanaan nikah *bedolan*. Persis sejak tanggal 1 Januari 2014, untuk mengikuti solidaritas nasional penghulu se-Indonesia, sebagaimana hasil Deklarasi Cirebon, maka KUA Kecamatan Blado ikut menerapkan kebijakan moratorium *bedolan*. Untuk sementara, sampai peraturan baru tentang biaya nikah diterbitkan, maka KUA tidak melayani nikah di luar kantor.¹⁸

Kebijakan ini berlaku efektif selama 2 bulan penuh. Pada akhir bulan februari 2014, sempat terjadi ancaman demo dari masyarakat yang keberatan atas kebijakan moratorium *bedolan* ini. Gedung Balai Nikah KUA Kecamatan Blado sempat dijaga oleh aparat Polsek untuk mengantisipasi ancaman demo tersebut. Namun, dengan kesigapan dan koordinasi dengan berbagai pihak, massa yang sempat datang itu dapat diredam dan demo tidak jadi terlaksana.

Menyikapi hal ini, muncul inisiatif dari Camat Blado dan ketua Paguyuban Kepala Desa se-Kecamatan Blado untuk melakukan pertemuan intensif dengan jajaran Kementerian Agama. Maka, diadakanlah pertemuan hingga dua kali, yakni pada tanggal 23 februari dan 28 Februari 2014 antara Muspika, Kepala Desa se-Kecamatan Blado,

Kepala KUA dan Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten Batang. Pertemuan itu menyepakati bahwa sejak 1 Maret 2014, moratorium bedolan dicabut dan secara resmi KUA Blado telah membuka lagi pelayanan nikah bedolan.¹⁹

Masa penantian lahirnya perubahan aturan tentang biaya nikah terasa begitu lama dan panjang. Sebab, tidak ada jaminan kepastian sama sekali. Statemen demi statemen pejabat Kementerian Agama bermunculan secara simultan melalui media masa. Meskipun pada kenyataannya tidak juga segera terealisasi. Maka, pernikahan bedolan dilaksanakan tanpa berani menentukan dan menerima biaya transportasi dan lain-lain. Keadaan demikian sangat membebankan petugas KUA. Sebab kondisi medan pegunungan dengan jarak desa yang berjauhan dan sarana transportasi sulit, secara faktual membutuhkan biaya transportasi yang tidak sedikit.²⁰ Padahal peraturan belum juga turun, sehingga dengan perjuangan dan integritas tinggi, pelayanan publik tetap diutamakan meskipun penuh pengorbanan dari para petugas KUA.²¹

Setelah 3 bulan melaksanakan tugas dengan was-was dan penuh ketidakpastian, maka tepatnya pada bulan Juli 2014 peraturan yang ditunggu-tunggu akhirnya terbit juga. Peraturan Pemerintah Nomor 48 tahun 2014 tentang Perubahan atas PP Nomor 47 tahun 2004 tentang Tarif atas Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berlaku pada Kementerian Agama resmi diundangkan. Pada pokoknya, PP tersebut mengatur bahwa biaya pelayanan nikah di kantor dan 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). Saat penulisan karya tulis ini, PP tersebut diperbaharui menjadi PP Nomor 19 tahun 2015 tentang Tarif dan Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak pada kementerian Agama.

1. Aspek Implementasi

Sejak terbitnya PP Nomor 48 tahun 2014 yang sangat dinanti-nanti, implementasi regulasi baru itu juga langsung dicanangkan di KUA Kecamatan Blado. 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 Blado 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-desa. (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 PNBPNP 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, (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* secara berkala untuk membangun integritas petugas di KUA untuk secara sungguh-sungguh tidak melakukan pungli dengan alasan apapun. (d) supervisi atau pengawasan yang merupakan aspek yang sangat integral dalam penegakan sebuah aturan. Oleh karenanya, kepala KUA Kecamatan

Blado tak henti-hentinya melakukan supervisi langsung kepada Eks P3N atau Lebe/Modin, petugas pendaftaran di KUA dan Penghulu untuk dipastikan tidak adanya penyimpangan di lapangan. Supervisi juga dilakukan dengan melibatkan masyarakat melalui forum pengaduan. Di KUA disediakan kotak saran untuk menampung pengaduan masyarakat. Hal demikian akan memudahkan bagi proses pengawasan dan sekaligus dapat tercipta akuntabilitas kinerja di lingkungan KUA Kecamatan Blado. Disamping kotak saran, KUA Kecamatan Blado juga tidak henti-hentinya menyampaikan kepada masyarakat mengenai fasilitas yang diselenggarakan oleh Kementerian Agama melalui DUMAS pada website Kementerian Agama di Jakarta.

2. Aspek Fungsi dan Manfaat Regulasi Baru

Penerapan regulasi baru (PP Nomor 48 tahun 2014 yang diperbaharui menjadi PP Nomor 19 tahun 2015) itu tentu membawa banyak fungsi dan manfaat. *Pertama*, 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, maka disikapi dengan menggratiskannya

Kedua, fungsi pembangun citra positif KUA. Penerapan PP nomor 48 tahun 2014 atau pembaharuannya 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 dinilai ilegal, kini telah menjadi legal. Menjadi pungutan resmi dalam bentuk PNBPN dan bukan lagi dianggap gratifikasi 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.

Ketiga, fungsi keadilan. Aspek keadilan menjadi salah satu hal yang dipertimbangkan dalam penyusunan PP Nomor 48 tahun 2014 atau perubahannya 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 gratis. Hal demikian merupakan wujud keadilan dalam pelayanan terhadap masyarakat yang dilayani ataupun para pelaksana di KUA sebagai petugas pelayan.

Keempat, fungsi sinkronisasi, yaitu sinkronisasi dengan UU kependudukan yang menentukan bahwa semua pelayanan kependudukan, diantaranya pelayanan akta perkawinan, harus gratis alias tanpa biaya. Maka, dalam PP Nomor 48 tahun 2014 atau PP Nomor 19 tahun 2015 menetapkan bahwa biaya pencatatan nikah ditiadakan atau gratis. Sedangkan komponen biaya dalam nikah bedolan bukan untuk biaya pencatatan, tapi biaya transportasi dan jasa profesi.

3. Aspek Kepuasan dan Persepsi Publik

Untuk melihat tingkat kepuasan publik dalam merespon regulasi baru tentang biaya pelayanan nikah di KUA, terdapat keragaman pandangan di kalangan masyarakat. Sebagaimana tercover dalam *polling* yang dilakukan penulis beberapa waktu lalu menyimpulkan bahwa mayoritas masyarakat (*customer*) menyatakan puas.

Pertanyaan (*questioner*) yang penulis ajukan dalam *polling* ini adalah sebagai berikut: (1) Apakah anda yakin, dengan regulasi baru itu akan meniadakan pungutan lainnya? Dengan kategori Jawaban: a. Yakin sekali, b. cukup yakin, c. tidak yakin, d. tidak menjawab (2) Dengan biaya pelayanan nikah Rp 600.000 di luar kantor, bagaimana pendapat anda? Dengan kategori Jawaban: a. Mahal, b. sedang/cukupan, c. murah,

d. tidak menjawab. (3) Dengan aturan baru tentang biaya nikah, Anda memilih pelayanan nikah di kantor KUA atau di rumah? Dengan kategori Jawaban: a. Di KUA, b. Di luar KUA, c. tidak menjawab. (4) Tentang proses pembayaran biaya pelayanan nikah melalui Bank, bagaimana pendapat anda? Dengan kategori Jawaban: a. Bagus sekali dan setuju, b. Tidak setuju karena menyulitkan, c. tidak menjawab. Dan (5) Apa yang anda rasakan dengan penerapan regulasi biaya nikah yang baru? Dengan kategori Jawaban: a. Puas sekali, b. cukup puas, c. tidak puas, d. tidak menjawab.

Questioner tersebut penulis sebar kepada responden sejumlah 180 orang sebagai responden, yang terdiri atas populasi wali atau *shahib al-hajat* yang telah mendaftar nikah, tokoh agama dan tokoh masyarakat, yang tersebar di 18 desa.²² Penentuan responden dari populasi dilakukan dengan metode *Random sampling*.²³ Diharapkan dengan penerapan metode ini secara benar, akan mendapatkan akurasi data yang mendekati faktual dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Melalui polling tersebut didapat data sebagai berikut:

Tabel 1
DATA RESPONDEN TENTANG BIAYA NIKAH BEDOLAN

NO	JAWABAN RESPONDEN	JUMLAH	PROSENTASE
1	Mahal	107	59,44 %
2	Sedang/Cukupan	59	32,78 %
3	Murah	12	6,67 %
4	Tidak menjawab	2	1,11 %
	JUMLAH	180	100 %

Persepsi masyarakat tentang besaran biaya bedolan Rp 600.000,- ternyata beragam dan mayoritas responden menilai mahal (59,44 %). Sedangkan yang menilai cukupan/sedang sebanyak 32,78 % dan yang menilai murah hanya 6,67 %. Hal ini sejalan dengan kondisi masyarakat perdesaan dan pedalaman dengan tingkat ekonomi yang rendah. Tentu saja data akan berbeda bila dibandingkan dengan masyarakat perkotaan,

apalagi pada kawasan yang memiliki strata ekonomi yang relatif tinggi. Kecamatan Blado merupakan wilayah perdesaan agak terpencil dengan strata ekonomi masyarakat yang rendah, sebagian besar adalah petani gurem, buruh tani, buruh perkebunan dan buruh industri.

Tabel 2

DATA TENTANG KECENDERUNGAN MEMILIH TEMPAT AKAD

NO	JAWABAN RESPONDEN	JUMLAH	PROSENTASE
1	Di KUA (Balai Nikah)	111	61,66 %
2	Di Luar KUA	65	36,11 %
3	Tidak menjawab	4	2,22 %
	JUMLAH	180	100 %

Data di atas senada dengan kecenderungan yang ada di KUA Kecamatan Blado bahwa angka pernikahan bedolan menurun (36,11 %) dan mayoritas masyarakat Kecamatan Blado (61,66 %) lebih memilih menikah di kantor mengingat biayanya gratis. Hal ini sejalan dengan penurunan angka pernikahan bedolan di KUA Kecamatan Blado yang cukup signifikan.

Tabel 3

DATA TENTANG PEMBAYARAN MELALUI BANK

NO	JAWABAN RESPONDEN	JUMLAH	PROSENTASE
1	Setuju dan bagus sekali	115	63,89 %
2	Tidak setuju (menyulitkan)	63	35 %
3	Tidak Menjawab	2	1,11 %
	JUMLAH	180	100 %

Mayoritas responden, yakni sebanyak 115 (63,89 %) menyatakan setuju pembayaran biaya pelayanan nikah dilakukan langsung melalui Bank. Sebab tentu di era transparansi seperti ini, ekspektasi masyarakat terhadap kejujuran juga meningkat. Sedangkan yang merasa tidak setuju dan keberatan hanya 63 responden (35 %). Ini merupakan signal positif dan menggembirakan terhadap sistem yang dikembangkan Kementerian Agama dalam pembayaran biaya pelayanan nikah.

Tabel 4
DATA TENTANG PERSEPSI PUBLIK ATAS TERCIPTANYA CLEAN
GAVERNMENT DI KUA

NO	JAWABAN RESPONDEN	JUMLAH	PROSENTASE
1	Yakin sekali	56	31,11 %
2	Cukup Yakin	96	53,33 %
3	Tidak Yakin	24	13,33 %
4	Tidak menjawab	4	2,22 %
	JUMLAH	180	100 %

Jika digabung antara responden yang merasa sangat yakin dan cukup yakin, maka didapat data bahwa 84,44 % responden menyatakan yakin, jika dengan diberlakukan PP Nomor 48 tahun 2014 itu akan menjadikan KUA bersih dari praktik yang dianggap korup. Sedangkan responden yang tidak yakin hanya sejumlah 13,33 %. Meskipun kecil, angka ini menggambarkan masih adanya peluang untuk munculnya persepsi negatif terhadap KUA dari anggapan adanya koruptif, meskipun telah muncul aturan baru. Potensi munculnya persepsi buruk terhadap KUA dimungkinkan sebab dengan masih terlibatnya eks P3N (lebe/modin) memungkinkan adanya penambahan pungutan yang di luar prosedur. Belum rutusnya pencairan PNBK ke KUA, juga memungkinkan munculnya penerimaan gratifikasi.

Tabel 5
TENTANG KEPUASAN MASYARAKAT TERHADAP PENERAPAN
PP NOMOR 48 TAHUN 2014

NO	JAWABAN RESPONDEN	JUMLAH	PROSENTASE
1	Puas sekali	47	26,11 %
2	Cukup Puas	99	55 %
3	Tidak Puas	30	16,67 %
4	Tidak menjawab	4	2,22 %
	JUMLAH	180	100 %

Data polling terakhir di atas sangat penting sebagai kongklusi dari data-data sebelumnya, yakni untuk mengetahui tentang kepuasan publik. Dari sejumlah responden, ternyata mayoritas responden, sejumlah 99 (55 %) menyatakan cukup puas dengan diberlakukannya aturan baru tentang biaya pelayanan nikah ini. Sedangkan yang merasa sangat puas sebanyak 47 responden (26,11 %) dan yang merasa tidak puas sebanyak 30 responden (16,67 %). Data ini cukup menggembirakan dan menguatkan tekad untuk semakin meningkatkan kesempurnaan. Jelas, masih adanya potensi ketidakpuasan merupakan koreksi perlu adanya penyempurnaan di sana sini, baik dalam aspek implementasi, penyempurnaan aturan atau kebijakan lebih lanjut.

4. Problematika Implementasi PP Nomor 48 Tahun 2014

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

Beberapa problem yang muncul dari penerapan regulasi baru tersebut adalah sebagai berikut: *Pertama*, menurunnya angka pernikahan bedolan atau meningkatnya angka pernikahan di KUA. Penerapan aturan baru tentang biaya nikah, menimbulkan konsekuensi menurunnya pelaksanaan nikah bedolan. Hal ini terjadi karena perbedaan tarif yang sangat jauh, (Rp 0,- berbanding Rp 600.000,-). Kecenderungan masyarakat untuk memilih gratis, tentu sangat jelas. Hal demikian sangat rasional dalam perspektif ekonomi, apalagi pada masyarakat perdesaan dengan strata ekonomi yang rendah. Penurunan nikah bedolan cukup drastis ini dapat dilihat dari data berikut ini:

Tabel 6
DAFTAR PELAKSANAAN NIKAH
DI KUA KECAMATAN BLADO TAHUN 2014

NO	BULAN	JUMLAH NIKAH	NIKAH DI KANTOR KUA		NIKAH BEDOLAN	
			JMLH	%	JMLH	%
1	JANUARI	26	26	100	0	0
2	FEBRUARI	71	71	100	0	0
3	MARET	29	21	72,4	8	27,58
4	APRIL	49	8	16,32	41	83,67
5	MEI	46	9	19,56	37	80,43
6	JUNI	45	11	24,44	34	75,55
7	JULI*	5	0	0	5	100
8	AGUSTUS*	38	24	63,15	14	36,84
9	SEPTEMBER*	20	10	50	10	50
10	OKTOBER*	74	38	51,35	36	48,64
11	NOPEMBER*	13	8	61,53	5	38,46
12	DESEMBER*	29	19	65,51	10	34,48
	JUMLAH	445	245	55,06	200	44,94

Keterangan: pasca penerapan regulasi baru.

Pada dua bulan pertama, Januari dan Februari, KUA Kec Blado memang secara tegas menolak pelayanan nikah di luar kantor. Pada bulan Maret, akibat dari demo masyarakat dan di atasi langsung oleh Kepala Kankemenag, maka mulai diperbolehkan KUA menerima bedolan, alias permintaan nikah di luar kantor. Sehingga sejak saat itu pelayanan nikah di KUA normal seperti biasanya.

Kecenderungan menurunnya nikah bedolan semakin berlanjut pada bulan-bulan awal tahun 2015 ini. Hanya bulan Maret 2015 yang agak berbeda, sebagaimana tergambar pada tabel berikut:

Tabel 7
DAFTAR PELAKSANAAN NIKAH
DI KUA KECAMATAN BLADO TAHUN 2015

NO	BULAN	JUMLAH NIKAH	NIKAH DI KANTOR KUA		NIKAH BEDOLAN	
			JUMLAH	%	JUMLAH	%
1	JANUARI	42	27	64,3	15	35,7
2	FEBRUARI	36	25	69,4	11	30,6
3	MARET	25	8	32	17	68
	JUMLAH	103	60	58,25	43	41,75

Tabel 8
DATA PERBANDINGAN PELAKSANAAN NIKAH
TAHUN 2011 – 2014

NO	TAHUN	JUMLAH NIKAH	NIKAH DI KANTOR KUA		NIKAH BEDOLAN	
			JUMLAH	%	JUMLAH	%
2	2011	571	98	17,16	473	82,83
3	2012	444	84	18,91	360	81,09
4	2013	531	90	16,94	441	83,05
5	2014	445	245	55,06	200	44,94

Menurunnya angka pernikahan bedolan, tentu sangat berpengaruh terhadap keleluasaan keuangan KUA dan kesejahteraan penghulu. Sebab, dengan menurunnya jumlah nikah bedolan, tentu saja akan semakin sedikit kesempatan untuk mendapatkan pengembalian dari PNBP.

Kedua, meningkatnya angka pernikahan tanpa kehadiran KUA. Terjadi manipulasi di kalangan masyarakat, baik karena inisiatif *shâhib al-hajat* maupun dikondisikan oleh para modin/lebe, bahwa nikah yang sedianya dilaksanakan di rumah (bedolan) tapi demi menghindari biaya Rp 600.000,- maka didaftarkan nikah kantor. Kemudian, sesuai waktu

yang direncanakan, pernikahan tetap dilaksanakan di rumah di luar hari dan jam dinas. Ada yang dengan cara mengulang dari pernikahan yang telah dahulu di lakukan di kantor. Ada pula yang dilakukan mendahului dari pernikahan yang dilaksanakan di kantor, baru kemudian keesokan harinya di bawa ke KUA untuk menikah di Kantor.²⁴

Dari hasil wawancara yang dihimpun penulis menyebutkan bahwa masyarakat menjadi lebih ringan dengan biaya gratis di KUA, tapi keinginan untuk menikah di rumah sesuai dengan jam yang ditentukan atau keyakinan hari baik, dapat tetap berjalan. Sementara itu, ada pula yang sejak awal menghendaki pernikahan di rumah sesuai dengan hitungan hari dan jam yang ditetapkan, soal biaya tak masalah karena secara ekonomi cukup berada, namun justru *modin* berinisiatif mengkondisikan agar nikah di kantor KUA saja dengan berbagai alasan yang dikemukakannya. Motif yang melatarbelakangi tentu saja persoalan *fulus*. Sebab, masyarakat membayar berapapun, semuanya untuk keuntungannya sendiri, karena akad nikah di KUA gratis. Hal demikian ditemui pada beberapa pendaftar nikah yang pada saat pemeriksaan nikah berubah pilihan untuk menikahkannya anaknya di rumah, setelah pada saat pendaftaran sebelumnya untuk nikah di kantor. Banyak *shâhib al-hajat* yang “*dikadalin*” oleh *modin/lebe* hingga terpaksa untuk menikah di kantor.²⁵

Ketiga, kesulitan keuangan operasional penghulu. Selama tahun 2014, KUA Kecamatan Blado nyaris menghadapi kesulitan serius dalam hal keuangan. Begitu pula bagi penghulu dan para pegawainya. Biaya transportasi dan tunjangan profesi penghulu tidak dapat cair tiap bulan, bahkan pada kenyataannya sampai akhir tahun, alias enam bulan baru cair. Sementara, operasional pribadi untuk dinasnyanya harus dikeluarkan tiap hari. Apalagi ada beberapa desa yang jauh dari ibu kota kecamatan, yang harus ditempuh hingga empat/lima jam perjalanan pulang pergi dan membutuhkan biaya cukup banyak. Akhirnya penghulu harus berhutang dulu untuk operasional bedolan. Hal demikian akan sangat memberatkan bila pencairan harus menunggu berbulan-bulan. Hutang

pun akan bertumpuk semakin banyak. Tentu hal demikian akan sangat mengganggu kinerja penghulu dalam pelayanan masyarakat, terkait dengan operasional pribadi.²⁶

Sebagaimana dialami penghulu di KUA Kecamatan Blado, rata-rata pengeluaran transportasi dinas tiap bulannya, baik untuk menghadiri akad nikah, rapat dinas maupun keperluan pekerjaan secara umum mencapai Rp 1.500.000,- perbulan. Sehingga, ketika mendapatkan pencairan dana transportasi dan tunjangan profesi dari jumlah nikah bedolan yang tidak terlalu banyak, maka hanya tersisa sedikit dan nyaris habis untuk membayar hutang.²⁷

Keempat, kesulitan keuangan operasional KUA. Sepanjang tahun 2014, pencairan dana operasional dari PNBPN nyaris tidak bisa dilakukan. Hanya operasional DIPA yang sebagian bisa turun sampai ke KUA meskipun sering terlambat. Padahal, ada beberapa pembiayaan kegiatan yang harusnya dibiayai dari dana PNBPN. Maka, dengan tidak lancarnya proses pencairan dana PNBPN untuk operasional KUA selain untuk transportasi penghulu, menjadikan KUA tidak bisa banyak menggiatkan programnya. Sebelumnya, dengan adanya dana *non-budgeter* di KUA, maka banyak kegiatan yang dapat terbiayai dan terlaksana dengan baik. Misalnya untuk honor tenaga honorer, pembinaan kemasjidan, pelayanan wakaf, dan lintas sektoral yang sama sekali tak pernah mendapat alokasi dana dari sumber resmi.²⁸

Kelima, tidak sepenuhnya menghilangkan citra buruk KUA. Harapan semua pihak, dengan diterapkannya PP Nomor 48 tahun 2014 akan menghilangkan citra buruk KUA yang ditengarai oleh banyak pihak, termasuk KPK 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 tahu dengan benar. Sebab, para modin/lebe masih menarik lebih dari yang disetorkan ke KUA dengan alasan transportasi pelayanan, pologoro desa dan lain-lain.²⁹ Keterlibatan Modin atau lebe yang masih dominan

di daerah pedesaan, 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 Lebe/modin atau P3N sudah begitu lama mengakar dan lekat dalam tata birokrasi pernikahan, bahkan sejak sebelum kemerdekaan. Sejak awal, Kemenag sendiri pernah melegalkan keberadaan Lebe/Modin/Kaum dengan istilah Pembantu Pegawai Pencatat Nikah (P3N) melalui peraturan perundangan yang ada. Sehingga, meskipun secara legal formal Kemenag sudah tidak mengakuinya, namun secara faktual perannya dalam masyarakat sulit ditepis.

Keenam, belum meng-cover seluruh kegiatan pelayanan di KUA. Komponen biaya yang ditentukan dalam PP Nomor 48 tahun 2014 yang telah diperbaharui menjadi PP Nomor 19 tahun 2015 tentang Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak pada Kementerian Agama, sebatas hanya berkaitan dengan pelayanan nikah bedolan (akad di luar kantor dan diluar jam dinas). Sehingga baru satu aspek masalah yang terselesaikan. Sementara, pelayanan KUA tidak hanya itu, tapi juga di bidang lain seperti Pelayanan Ikrar Wakaf, Konsultasi Keluarga sakinah, Duplikat Buku Nikah, Legalisir Buku Nikah, Rekomendasi Nikah, Surat-surat keterangan, Legalisasi Proposal dan lain-lain. Semuanya itu belum ditetapkan komponen pembiayaannya, gratis atau tidak. Belum ada peraturan yang mengaturnya.³⁰ Sehingga, semua ini memungkinkan munculnya tuduhan baru terkait dengan gratifikasi atau pungli. Maka, perlu adanya kejelasan peraturan yang menjadi pijakan hukum, bukan persepsi dan pemahaman individu di lapangan. Sementara ini, di KUA Kecamatan Blado ditentukan bahwa semua layanan “Gratis” kecuali yang telah ditentukan oleh peraturan.³¹

Ketujuh, terkendalanya pelaksanaan suscatin atau kursus pra nikah. Berdasarkan Peraturan Dirjen Bimas Islam nomor DJ.II/542 tahun 2013

tentang Pedoman penyelenggaraan Kursus Pra Nikah, ditekankan bahwa Kursus Pra Nikah, yang sebelumnya dikenal dengan istilah kursus calon pengantin (Suscatin), merupakan program wajib yang harus dilaksanakan dan menjadi syarat bagi calon pengantin untuk mendaftarkan nikah. Proses swastanisasi pengelolaan Kursus ini, belum berlaku efektif, sebagaimana diamanatkan peraturan tersebut. Selama ini, program suscatin efektif dilakukan di KUA Kecamatan Blado melalui bendera BP4 Kecamatan. Pembiayaan, yang dahulunya bisa diperoleh dari OPNR, dengan berlakunya PP Nomor 48 tahun 2014 ini, menjadi tidak jelas. Meskipun konon dapat dibiayai dari PNBPN yang disetor catin, namun aturan untuk pencairan belum jelas, bahkan pencairannya sendiri belum pernah dapat dilakukan setidaknya selama kurun 8 bulan ini. Nyaris, penyelenggaraan suscatin menjadi terbengkalai. Di KUA Kecamatan Blado penyelenggaraan suscatin tetap dilaksanakan dengan tanpa biaya sepeserpun, sehingga dipermaklumkan kepada para catin (peserta kursus) dengan tanpa ada konsumsi apapun (alias malaikatan).³²

5. Analisis Legalitas

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]). Kemudian peraturan setingkat menteri pun 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

Pembinaan Kelembagaan Agama Islam dengan persetujuan Gubernur Kepala Daerah setempat.

Di Jawa Tengah, pada era 1999 – 2000 masih ditemukan aturan tentang biaya bedolan yang ditetapkan oleh Kepala Kanwil Kemenag atas persetujuan Gubernur. Dengan demikian telah lengkap memenuhi ketentuan peraturan perundangan yang berlaku saat itu.

Problematika legalitas muncul saat Era reformasi, ketika UU Nomor 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi diundangkan. Pungutan-pungutan keuangan dari masyarakat melalui peraturan setingkat menteri dinyatakan tidak benar. Apalagi pejabat di bawahnya. Inilah salah satu faktor yang banyak menjerumuskan menteri ke dalam jeruji besi, termasuk salah satunya Menteri Agama Said Aqil Husen Al Munawar tentang pengelolaan DAU (Dana Abadi Umat) di Kementerian Agama.

Terkait pembiayaan pelayanan nikah, pada tahun 2000 diterbitkan aturan baru yakni PP Nomor 54 tahun 2000 tentang PNBP 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 PNBN tanpa diikuti konsekuensi rasional yang dibutuhkan dalam pelayanan nikah berupa biaya transport bedolan, honor P3N, jasa profesi dan lain-lain. Padahal sejak saat itu peraturan setingkat menteri dan pejabat di bawahnya seperti gubernur, Ka kanwil, Bupati/wali kota dan sebagainya dinyatakan tidak berlaku dan harus dihapus. Dengan demikian biaya transport bedolan, honor dan transport P3N dan lainnya kehilangan pijakan hukum (*legal standing*) padahal masih sangat diperlukan dalam operasionalisasi pelayanan nikah.

Secara yuridis, sebenarnya pengaturan biaya pencatatan nikah diatur dalam bentuk PP juga tidak sepenuhnya benar, sebab ketentuan dalam UU Nomor 22 tahun 1946 belum dicabut dan yang berkewenangan

adalah Menteri Agama. Mestinya lebih dahulu disinkronisasi antara UU Nomor 22 tahun 1946 dan UU nomor 31 tahun 1999 tentang Tipikor.

Terdapat keanehan, UU nomor 22 tahun 1946 yang sudah begitu lama dan usang yang mengatur tentang pencatatan nikah, talak dan rujuk tidak pernah diperbaharui hingga sekarang. Padahal munculnya UU Nomor 1 tahun 1974 tentang perkawinan tidak bisa menggantikan kedudukan UU di atas. Sebab, UU Perkawinan sama sekali tidak menyinggung tentang prosedur pencatatan nikah secara teknis. Peraturan teknis tentang pencatatan nikah muncul dalam bentuk peraturan setingkat menteri (KMA dan PMA). Mestinya, UU Nomor 22 tahun 1946 itu diperbaharui untuk disesuaikan dengan perkembangan jaman.

Demikian pula sangat disayangkan, mengapa munculnya PP tentang biaya pencatatan nikah kala pertama kalinya juga tidak meng-cover sekaligus biaya-biaya lainnya. Kekosongan hukum ini mengapa dibiarkan berlarut-larut hingga memakan korban. Maka ketika ekspose potensi korupsi di Kementerian Agama dalam pelayanan nikah tahun 2004 oleh KPK muncul, hakikatnya merupakan pembiaran dan kesalahan legalitas yang dilakukan oleh Kementerian Agama kala itu. Andai saja dalam PP itu ditentukan lengkap komponen atau jenis dan tarif PNBP sampai pada biaya bedolan, honor P3N dan lainnya maka Kementerian Agama selamat dari tuduhan miring terkait korupsi itu.

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 berubahan nominal, dari Rp 10.000,- menjadi Rp 30.000,-. Sehingga semakin menjerumuskan KUA pada kubangan hitam yang merusak *muru'ah* (nama baik).

Kajian secara yuridis, ketika UU belum dicabut dan masih dinyatakan berlaku, maka ketentuan yang tidak ter-cover dalam PP Nomor 47 tahun

2004 mestinya dikembalikan pada ketentuan dalam UU. Sehingga, jika menteri melakukan upaya penertiban peraturan dalam rangka melaksanakan amaar dalam UU Nomor 22 tahun 1946 maka dinyatakan legal. Tampaknya analisis ini tidak sesuai dengan tafsiran para penegak hukum di KPK. Sehingga carut marut probematika di KUA semakin menyedihkan.

Lahirnya PP Nomor 48 tahun 2014 dan diperbaharui menjadi PP Nomor 19 tahun 2015 muncul *by accident* akibat kecelakaan yuridis yang dilakukan. Bukan dari hasil kajian dan analisis akademik yang komprehensif dan antisipatif terhadap berbagai aspeknya. Sehingga terkesan sangat tergesa-gera karena telah ditunggu para pelaksana teknis di KUA dan belum dipertimbangkan terkait implementasi pengelolaan keuangannya secara sistematis. Sehingga, Kementerian Agama terkesan "*keponthal-ponthal*" dalam mengatasi problem ikutannya yang hingga saat ini masih menyulitkan banyak pihak. Semestinya kasus seperti ini jangan sampai terulang lagi. Sikap "*Ikhlas Beramal*" sebagai paradigma berfikir Kementerian Agama tidak sampai menafikan pertimbangan legal yuridis, apalagi mengenai aspek keuangan. Antisipasi jangka panjang yang jeli dan strategis dalam penyusunan materi-materi hukum dan peraturan, mestinya harus dilakukan dengan seksama, dan tidak reaktif seperti dewasa ini terjadi.

6. Analisis Efektivitas dan Kepuasan Publik

Meskipun PP Nomor 48 tahun 2014 yang diperbaharui dengan PP Nomor 19 tahun 2015 telah resmi diberlakukan, Potensi munculnya ketidakpuasan publik masing mungkin terjadi. Tidak saja karena masih kurang disiplinnya penghulu atau pelaksana KUA yang rendah integritasnya. Namun itu semua terjadi karena –lagi-lagi– aspek kurang komprehensifnya peraturan perundangan yang ada.

Meskipun angka ketidakpuasaan publik tercatat relatif kecil, (16,67 %) bukan berarti dapat disepelekan. Sebab hal ini tetap saja merupakan potensi amunisi untuk menyerang kekurangan-kekurangan yang ada di

KUA. Sekecil apapun kesalahan, mestinya harus diantisipasi agar tidak merebak menjadi besar.

Belum disiplinnya petugas teknis di KUA dalam gerakan anti gratifikasi dan pungli, tidak sepenuhnya disebabkan karena lemahnya integritas mereka. Bisa jadi hal itu wujud keterpaksaan di saat kesulitan keuangan pribadi karena terhutangnya biaya transportasi yang terlalu lama tidak segera cair. Jadi, aspek kelancaran proses pencairan PNPB juga menjadi faktor yang sangat penting dalam membangun integritas penghulu. Ancaman munculnya kasus hukum sudah sedemikian menakutkan, sehingga kalau masih saja ada yang belum disiplin dalam memberantas gratifikasi, perlu dikaji secara mendalam dalam aspek lain.

Tidak diaturnya tarif pembiayaan selain pelayanan nikah, seperti akta ikrar wakaf, legalisir, duplikat dan lainnya, juga berpotensi memunculkan tuduhan baru terhadap KUA. Sebab, ketidakjelasan peraturan pasti akan melahirkan multitafsir di kalangan pelaksana di bawah. Apalagi ketika harus semuanya digratiskan, sementara adanya penopang dana yang resmi tidak semudah yang diharapkan. Maka, peraturan tentang biaya pelayanan di KUA yang lengkap komprehensif dan meng-cover seluruh kegiatan KUA, menjadi hal yang sangat urgen.

Selanjutnya, keterlibatan pihak ketiga (lebe/Modin) eks P3N juga menjadi faktor yang dapat melahirkan munculnya tuduhan negatif terhadap KUA. Masyarakat masih belum sepenuhnya bisa membedakan mana dana yang benar-benar masuk ke KUA dan mana dana yang hanya untuk kepentingan Lebe/modin atau *pologoro* desa. Bahkan terkadang muncul kesengajaan Lebe/Modin untuk “menjual” pihak KUA dalam menarik tambahan biaya dari masyarakat. Meskipun pada kenyataannya pihak KUA sudah tegas meniadakan biaya tambahan apapun.³³

Dilema berikutnya, yang mungkin melahirkan ketidakpuasan publik terkait perbedaan pelayanan nikah antara yang di KUA dan yang di luar KUA. Karena telah membayar mahal, maka nikah bedolan diprioritaskan, sementara yang gratis di KUA dinomor duakan. Hal

demikian mungkin saja terjadi. Sebab dalam persepsi penghulu, jika disamakan standar pelayanannya menjadi tidak adil. Sebab, sudah membayar mahal, lama ngantri di Bank, tapi pada saat akad mendapatkan pelayanan yang sama dengan yang gratisan dan tanpa ngantri. Dampaknya akan muncul gelombang nikah di kantor besar-besaran.³⁴ Semangat menomorduakan pelayanan nikah di kantor tentu saja berpeluang melahirkan ketidakpuasan sebagian masyarakat.

7. Analisis Idealitas

Sebelum menganalisis dalam aspek ideal, terlebih dahulu perlu dibahas tentang tingkat efektifitas pemberlakuan PP Nomor 48 tahun 2014 (yang telah diperbaharui menjadi PP Nomor 19 tahun 2015) ini. Sebagaimana penulis sampaikan di muka, bahwa untuk menilai efektifitas PP ini, harus dirumuskan setidaknya dalam dua aspek. *Pertama*, 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.

Kedua, 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 baru.

Potensi image negatif itu terkait dengan beberapa hal, diantaranya peraturan biaya yang tidak komprehensif, masih terlibatnya eks P3N dalam birokrasi nikah, dan belum lancarnya sistem pengelolaan PNBP yang mejamin kelancaran pencairan dengan cepat. Selengkapny tergambar dalam tabel berikut :

Tabel 12

DATA EFEKTIFITAS IMPLEMENTASI PP NOMOR 48 TAHUN 2014
YANG DIPERBAHARUI MENJADI
PP NOMOR 19 TAHUN 2015

NO	ASPEK IMPLEMENTASI	TINGKAT EFEKTIFITAS	KET
1	Penerapan Biaya Pelayanan Nikah	Efektif	

2	Keamanan dan perlindungan hukum bagi KUA	Efektif	
3	Harapan Kesejahteraan Penghulu	Efektif	
4	Pembangun Citra positif KUA	Belum efektif	
5	Teknis Pengelolaan dana PNBPN	Belum efektif	
6	Peningkatan kinerja kedinasan	Belum efektif	

Oleh karena itu, untuk mewujudkan tatanan yang ideal dalam ketentuan biaya pelayanan nikah di KUA, maka perlu dimunculkan dalam Peraturan Pemerintah tentang Tarif dan Jenis PNBPN pada Kementerian Agama yang lebih lengkap menyangkut seluruh aspek pelayanan di KUA. Kira-kira bunyi dalam lampiran PP seperti demikian:

Tabel 13

USULAN PERUBAHAN ATURAN BIAYA PELAYANAN KUA

NO	BIAYA PELAYANAN DI KUA KECAMATAN	JUMLAH
1	Biaya Pelayanan Nikah di Luar Kantor	Rp 600.000,-
2	Biaya Pelayanan Ikrar wakaf	Rp 100.000,-
3	Biaya Legalisasi Proposal	Rp 10.000,-

Adapun untuk biaya lainnya, yang menyangkut data kependudukan, seperti Legalisir Buku Nikah, Duplikat Kutipan Akta Nikah, Surat Keterangan Nikah dan lain-lain, sesuai dengan UU Nomor tentang Administrasi Kependudukan, maka ditentukan gratis.

Selanjutnya, menyangkut ketentuan tentang pencairan PNBPN NR juga harus ditata secara lebih komprehensif, agar tidak terjadi keterlambatan. Akan lebih baik jika bisa dimunculkan klausul PMA yang mengatur tentang jaminan bahwa pencairan PNBPN dilakukan setiap bulan. Atau perlu ada jalan keluar jika pencairan PNBPN tidak bisa tiap bulan, misalnya dengan disediakan dana uang muka bagi KUA. Atau pula, khusus tentang biaya Pelayanan Ikrar Wakaf ditentukan gratis, namun dalam PMA juga

ditentukan dengan jelas bahwa biaya pelayanan Ikrar wakaf ditanggung oleh DIPA Kemenag dengan mata anggaran tersendiri. Sehingga, sekecil apapun ketidakjelasan peraturan menyangkut pelayanan di KUA harus segera diatasi dan dipertegas.

Adapun menyangkut eks P3N, tentu suatu yang sangat rumit. Pada PMA Nomor 24 tahun 2014 tentang Pengelolaan Penerimaan Negara Bukan Pajak atas Biaya Nikah dan Rujuk di Luar Kantor Urusan Agama Kecamatan, telah terlanjut dimasukkan mata anggaran untuk Honor P3N (pasal 11 ayat [1]). Kejelasan tentang implementasinya, hingga saat ini belum juga jelas. Dari dana sebesar Rp 600.000,- yang dibayarkan catin, jika untuk memanggung juga honor P3N maka jelas tidak akan cukup. Sebab, di KUA Kecamatan Blado sebagai contoh, ada 25 orang P3N. Jika dianggarkan sebesar Rp 300.000,- perbulan, maka akan didapat hitungan sebesar Rp 7.500.000,-. Padahal, pemasukan dari nikah bedolan yang telah menurun jumlahnya, maka jelas akan tekor. Jumlah tersebut setara dengan 13,5 nikah bedolan. Apalagi jika dihitung setelah diambil untuk transportasi dan jasa profesi penghulu untuk tipologi C sebesar Rp 285.000,- per-peristiwa nikah bedolan. Maka, tentu saja berbanding rasio semakin besar. Jika Rp 7.500.000 dibagi Rp 315.000,- maka akan didapat rasio sebesar 23,8. Artinya, setiap bulan minimal harus ada akad nikah bedolan sebanyak 24 peristiwa. Padahal terjadi trend yang menurun, sehingga semakin menyulitkan.

Menyikapi hal ini, tentu perlu dicarikan jalan keluar yang jelas, misalnya honorarium P3N dibiayai oleh APBN atau DIPA Kementerian Agama seperti yang berlaku pada Penyuluh Agama honorer. Jika tidak mungkin, maka perlu ada upaya untuk mendiskusikan dengan instansi lain khususnya Kementerian Dalam Negeri atau Kementerian Desa dan Daerah tertinggal, bahwa P3N sepenuhnya menjadi aparatur desa/kelurahan yang honorariumnya masuk pada anggaran desa.

Demikian analisis singkat ini untuk menjadi bahan renungan, evaluasi dan kajian oleh semua pihak, khususnya Kementerian Agama

dalam menyempurnakan aturan tentang biaya pelayanan nikah di KUA. Harapannya, kedepan aturan menjadi lebih komprehensif dan benar-benar meminimalisir potensi munculnya citra buruk bagi Kementerian Agama.

E. Kesimpulan dan Rekomendasi

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

1. Pemberlakuan PP Nomor 48 tahun 2014 yang telah diperbaharui menjadi PP Nomor 19 tahun 2015 di KUA Kecamatan Blado telah dilaksanakan 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.
2. Pemberlakuan PP Nomor 48 tahun 2014 yang telah diperbaharui menjadi PP Nomor 19 tahun 2015 di KUA Kecamatan Blado telah memunculkan beberapa manfaat positif atau fungsi, yang diantaranya adalah: fungsi perlindungan hukum, fungsi pembangun citra positif kua, fungsi keadilan dan fungsi sinkronisasi.
3. Kendala dan problematika dalam penerapan PP nomor 48 tahun 2014 telah diperbaharui menjadi PP Nomor 19 tahun 2015 adalah: menurunnya angka pernikahan bedolan, meningkatnya angka pernikahan tanda kehadiran penghulu, tidak sepenuhnya menghilangkan citra buruk KUA, belum meng-cover seluruh kegiatan pelayanan KUA dan terkendalanya pelaksanaan kursus pra nikah.
4. Dalam hal 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* 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 PNBPN dan masih terlibatnya eks P3N dalam pelayanan nikah di KUA.

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

1. Diperlukan Peraturan Pemerintah yang mengatur lengkap seluruh aspek biaya pelayanan KUA, tidak hanya mengurus pelayanan nikah semata. Namun diperlukan rincian jenis pelayanan non bedolan, seperti pelayanan akta ikrar wakaf, pelayanan duplikat buku nikah, pelayanan legalisir buku nikah, pelayanan legalisasi proposal, pelayanan rekomendasi, surat keterangan dan lain-lain. Sehingga jelas legalitasnya dalam perspektif hukum, apakah harus membayar atau gratis.
2. Perlu dibangun sistem pengelolaan dana PNBPN NR yang sederhana, cepat, dan fleksibel namun tetap dalam tingkat akuntabilitas yang tinggi. Sehingga pencairan dapat dilakukan cepat dan lancar, tidak tertunda terlalu lama, dan tidak mengganggu kinerja di KUA.
3. 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. *Pertama*, diangkat secara resmi oleh Kemenag dengan disediakan honor melalui DIPA Kemenag, seperti halnya untuk Penyuluh Honorer (Non PNS) yang selama ini telah berjalan. *Kedua*, mengalihkan status kepegawaian P3N menjadi unsur aparatur Pemerintah Desa/Kelurahan secara penuh dan penggajiannya masuk pada struktur pemerintah desa yang sekarang jumlahnya cukup besar. Dengan demikian, maka untuk melakukan penegakkan yang tegas kepada P3N tentang gerakan anti gratifikasi dan pungli menjadi efektif.

Daftar Pustaka

- Kementerian Agama RI., *Pedoman Pejabat Urusan Agama Islam*, Edisi 2004, Jakarta: Dirjen Bimas Islam dan Gara Haji, 2004.
- Kementerian Agama RI., *Pedoman Penghulu*, Jakarta: Dirjen Bimas Islam Kemenag RI, 2008.
- Kementerian Agama, *Himpunan Peraturan Ke penghuluan*, (Semarang: Kanwil Kemenag Jawa Tengah, 2013.
- Kementerian Agama, *PP Nomor 48 tahun 2014 tentang Perubahan atas PP Nomor 47 tahun 2004 tentang tarif atas jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berlaku pada Departemen Agama dan Peraturan pendukungnya*, Semarang: Kanwil Kemenag Jawa Tengah, 2014.
- Lembaga Administrasi Negara RI, *Operasionalisasi Pelayanan Prima*, Jakarta: Modul Diklatpim IV, 2008.
- Lembaga Administrasi Negera RI, *Dasar-dasar Administrasi Publik*, Jakarta: Modul Diklatpim IV, 2008.
- Lith, van der. P.A., *Encyclopoedia van Nederlandsch-Indie*, HM. Leiden Gracuhæ, T.th.
- Manroe, Inda Putri, *Kamus Inggris – Indonesia dan Indonesia – Inggris*, Surabaya: Greisindo Press, 2012.
- Mulyana, Deddy., *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: Remaja Rosda karya, 2001.
- Poesponegoro, *Marwati Djuned dan Nugroho Notosusanto* (editor), sejarah Nasional Indonesia, Jilid III Jakarta: Balai Pustaka, 2010.
- Sianipar, JPG., Drs., MM., M.BA., *Manajemen Pelayanan Masyarakat*, Jakarta: Lembaga Administrasi Negara RI, 2000.
- Team Penyusun, *Profil KUA Kecamatan Blado Tahun 2014*, Batang: KUA Kecamatan Blado, 2014.

Endnotes

1. Salah satunya adalah Romli, Kepala KUA Kota Kediri Jawa Timur, yang terbelit kasus hukum atas tuduhan pungli pada pelayanan nikah yang dilakukan. Kasus ini menimbulkan kesadaran dan solidaritas nasional di kalangan KUA se Indonesia untuk menuntut regulasi yang rasional atas pelayanan KUA. Sehingga secara kelembagaan solidaritas itu semakin nyata dengan lahirnya APRI (Asosiasi Penghulu Republik Indonesia) sebagai organisasi profesi dan advokasi yang memperjuangkan nasib para penghulu di Indonesia.
2. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 47 tahun 2004 disebutkan bahwa biaya pencatatan nikah di KUA ditentukan sebesar Rp 30.000,- (*tiga puluh ribu rupiah*) per peristiwa. Besaran biaya itu dinilai sangat tidak logis, sebab tidak bisa menopang seluruh biaya pelayanan nikah di KUA tidak semata-mata hanya pencatatan. Tetapi dilakukan melalui tahapan yang panjang meliputi pendaftaran atau pemberitahuan kehendak nikah, pemeriksaan nikah, kursus calon pengantin, pengumuman, pelaksanaan akad nikah yang dihadiri penghulu, pencatatan akta nikah baru diterbitkan dokumen Kutipan Akta nikah yang dikenal dengan Buku Nikah. Transportasi bedolan, penyelenggaraan Kursus Calon pengantin, tunjangan luar dinas dan sebagainya tidak ter-cover dalam pembiayaan resmi, kemudian menimbulkan potensi munculnya praktik yang dituduhkan sebagai pungli atau gratifikasi.
3. Sebagaimana dilansir dalam ekspose yang disampaikan KPK pada tahun 2004 dan diulangi pada tahun 2014.
4. Drs. JPG Sianipar, MM., M.BA., *Manajemen Pelayanan Masyarakat*, Jakarta: Lembaga Administrasi Negara RI, 2000, h. 6
5. Inda Putri Manroe, *Kamus Inggris – Indonesia dan Indonesia- Inggris*, Surabaya: Greisinda Press, 2012, h. 240
6. Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: 63/Kep/M. PAN/7/2003
7. Drs. JPG Sianipar, MM., M.BA., *ibid.*
8. Lembaga Administrasi Negara RI, *Operasionalisasi Pelayanan Prima*, Jakarta: Modul DIKLATPIM IV, 2008, h. 15
9. *Ibid.*

10. *Ibid.*, h. 30 atau lihat LAN-RI, *Dasar-dasar Administrasi Publik*, Jakarta: Modul Diklatpim IV, 2008, h. 28
11. Dalam struktur pemerintahan kesultanan Islam di Nusantara dikenal adanya pejabat Agama yang bernama *Penghulu, Pengulu, Kadi* atau *Kali* yang memiliki tugas dalam pelayanan keagamaan. Salah satu tugasnya nya adalah pelayanan pernikahan bagi umat Islam. Selengkapnya dapat dilihat pada Marwati Djuened Poesponegoro dan Nugroho Notosusanto (editor), *Sejarah Nasional Indonesia*, Jilid III, Jakarta: Balai Pustaka, 2010, h. 326 – 328. Hingga saat ini, penggunaan istilah *Penghulu* telah diabadikan untuk nomenklatur jabatan yang membidangi pelayanan perkawinan di KUA.
12. Diantaranya yang paling berpengaruh adalah *Huwelijks Ordonantie*, Staatblad 1929 Nomor 348 jo. Staatblad 1931 Nomor 467 dan *Vorsenlandsche Huwelijks Ordonantie*, Staatblad 1933 Nomor 98.
13. *Shumubu* didirikan atas kesepakatan antara pemerintah Dai Nippon dengan tokoh-tokoh Islam saat itu untuk menyelamatkan instansi yang melayani bidang keagamaan di negeri jajahan. Pertama dibentuk oleh KH Hasyim Asy'ari sekaligus menjadi kepalanya. *Shumubu* merupakan embrio Kementerian Agama beberapa saat setelah Kemerdekaan RI diproklamirkan.
14. Inilah yang membedakan pelayanan pencatatan nikah dengan pelayanan penerbitan dokumen lainnya. Dengan tahapan pelayanan yang kompleks antara jasa dokumen dan jasa tenaga profesional, maka tentu membutuhkan biaya pelayanan yang lebih banyak dari pelayanan data kependudukan biasa. Yang hampir mirip adalah pelayanan sertifikasi tanah di Badan Pertanahan Nasional (BPN).
15. Hal ini tampak dari data sejarah, dinyatakan bahwa ongkos atau upah perkawinan menjadi bagian dari pendapatan instansi kepenghuluan kala itu. Dananya masuk ke *bait al-mal* (kas harta) yang diantaranya digunakan untuk pendanaan masjid. Selengkapnya lihat pada Marwati Djuened Poesponegoro dan Nugroho Notosusanto (editor), *ibid*, h. 328 atau dilihat pada sumber aslinya, P.A. van der Lith, *Encyclopaedia van Nederlandsch-Indie*, H-M,Leiden 's Gravenhage, h. 583-586
16. Deddy Mulyana, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: Remaja Rosda Karya, 2001, h. 16
17. *Ibid*, h. 24
18. Edi Daryadi, S.Ag., *Penghulu KUA Kecamatan Blado*, wawancara pada tanggal 5 Maret 2015
19. *Ibid*.

20. Beberapa desa berada di kawasan pengunungan Dieng. Bahkan untuk desa Gerlang yang berjarak 29 km dari KUA harus ditempuh dengan melewati hutan Gunung Kemulan yang lebat dengan kondisi jalan yang rusak parah, hujan dan berkabut. Tarif Biaya ojek mencapai Rp 120.000,-
21. Edi Daryadi, S. Ag., Penghulu KUA Kecamatan Blado, Wawancara pada tanggal 5 Maret 2015.
22. Populasi terdiri atas Pendaftar nikah rentang waktu Januari – Maret 2015 dan tokoh agama dari 18 Desa yang berjumlah total 560 orang. Dengan demikian prosentase Sampel sebesar 32,14 % yang menjadi responden. Sehingga memiliki akurasi data yang cukup kuat.
23. Agar kualitas data mendekati validitas, maka pendaftar nikah diacak dengan jarak pendaftaran nikah 3 diambil satu sebagai responden. Kemudian untuk tokoh agama, dari populasi yang ada di Kecamatan Blado diambil secara acak dengan mengacak dari daftar yang telah penulis tetapkan dengan interval 3 orang.
24. Santoso, S.Pd.I, Petugas penerima pendaftaran nikah di KUA Kecamatan Blado, Wawancara pada tanggal 7 Maret 2015
25. *Ibid.*
26. Edi daryadi, S.Ag., Penghulu KUA Kecamatan Blado, wawancara pada tanggal 5 Maret 2015
27. *Ibid.*
28. Santoso, S.Pd.I., Bendahara/TU pada KUA kecamatan Blado, wawancara pada tanggal 7 Maret 2015.
29. Di Kecamatan Blado, berdasarkan hasil wawancara dengan Masyarakat, diperoleh informasi bahwa terdapat keragaman pada setiap desa dalam menambah biaya pelayanan Nikah yang dilakukan oleh Modin/Lebe sebagai apatarur pemerintah desa, berkisar antara Rp 200.000,- sampai Rp 400.000,- Salah satunya informasi dari S Sukardi, Lebe/Kaur Kesra Desa Blado, wawancara Pribadi tanggal 8 Maret 2015
30. Bandingkan dengan Komponen biaya pendidikan di Perguruan Tinggi Agama yang diatur dalam PP Nomor 19 tahun 2015, semua unsur pembiayaan masuk pada lampiran PP tersebut. Demikian pula yang berlaku pada Kementerian Hukum dan HAM, pada PP Nomor 45 tahun 2013 diatur untuk semua pelayanan dokumen maupun non dokumen di Kementerian. Termasuk misalnya duplikat atau pengganti Paspor yang hilang atau rusak, biayanya sangat fantastis, antara Rp 300.000,- Rp 600.000,- sampai 1.200.000,- . Demikian pula di lingkungan PTA, yang tidak ter-cover dalam PP 19 tahun

2015, ternyata dibiayai melalui pungutan dari mahasiswa atau masyarakat. Misalnya tentang biaya legalisir ijazah di UIN Walisongo, berdasarkan SK Rektor Nomor 18 tahun 2013 tentang Jenis dan Tarif Layanan BLU IAIN Walisongo ditetapkan perlembar untuk Ijazah Rp 1.000,- dan untuk non ijazah (Sertifikat Pendidik) ditentukan Rp 5.000,- per lembar.

31. Cahyo, Pegawai/Staf di KUA Kecamatan Blado, Wawancara pribadi pada tanggal 8 Maret 2015
32. *Ibid.*
33. Hal demikian pernah penulis alami sendiri bahwa Lebe/Modin menarik kecatin lebih banyak dari ketentuan dan menyatakan bahwa dana ini untuk biaya Suscatin dan transport penghulu. Padahal sudah sangat tegas KUA menyampaikan tidak boleh membayar apapun lagi selain yang sudah ditetapkan peraturan yang berlaku.
34. Edi Daryadi, S.Ag., Penghulu pada KUA Kecamatan Blado, wawancara Pribadi pada tanggal 7 Maret 2015.