

BAB I

PENDAHULUAN

A. Konteks Penelitian

Allah SWT menciptakan manusia dengan tujuan untuk meramaikan dan memakmurkan bumi ini, jika demikian halnya maka kelangsungan bumi ini juga tergantung pada kelangsungan hidup manusia.¹ Salah satu cara untuk melangsungkan hidup manusia adalah dengan cara perkawinan.

Perkawinan merupakan salah satu sunnah yang langsung dicontohkan oleh Rasulullah SAW melalui sabdanya:

وَعَنْ أَنَسِ بْنِ مَالِكٍ رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُ : (أَنَّ النَّبِيَّ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ حَمِدَ
اللَّهَ، وَأَثْنَى عَلَيْهِ، وَقَالَ : لَكِنِّي أَنَا أَصَلِّي وَأَنَامُ وَأَصُومُ وَأُفْطِرُ، وَأَتَزَوَّجُ
النِّسَاءَ، فَمَنْ رَغِبَ عَن سُنَّتِي فَلَيْسَ مِنِّي) مُتَّفَقٌ عَلَيْهِ

Dari Anas Ibnu Malik Radliyallaahu 'anhu bahwa Nabi Shallallaahu 'alaihi wa Sallam setelah memuji Allah dan menyanjung-Nya bersabda: "Tetapi aku sholat, tidur, berpuasa, berbuka, dan mengawini perempuan. Barangsiapa membenci sunnahku, ia tidak termasuk ummatku". Muttafaq Alaihi.²

¹ Asmawi, *Filsafat Hukum Islam*, (Yogyakarta: Teras, 2009), hlm. 92

² Ibnu Hajar al-Asqalany, *Bulughul Maram Min Adilatil Ahkam*, terj. KH. Masdar Helmy, (Bandung: Gema Risalah, 2007), hlm. 291

Perkawinan adalah ikatan lahir batin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.³ Perkawinan menurut hukum Islam adalah pernikahan, yaitu akad yang sangat kuat atau *mittsaqan ghalidzan* untuk mentaati perintah Allah dan melaksanakannya merupakan ibadah.⁴

Manusia sebagai seorang makhluk dan hamba Allah, sudah menjadi fitrahnya untuk bisa hidup berdampingan dengan laki-laki dan perempuan, yaitu dengan menempuh jalan yang baik serta dihalalkan oleh agama melalui sebuah pernikahan. Dengan sebuah pernikahan manusia bisa menjaga kehormatannya, karena hubungan yang dijalin antara keduanya merupakan bentuk dari suatu ibadah karena ikatan yang ada di dalamnya merupakan sebuah perjanjian yang dianggap suci dan sakral.

Perkawinan bertujuan untuk menentramkan jiwa menumbuhkan dan merawat cinta dan kasih sayang antara laki-laki dan perempuan yang bertekad menjadi suami istri, meredam nafsu, dengan menghindari perbuatan zina serta mengikuti Sunnah Rasulullah SAW. Tujuan utama dalam pernikahan adalah mendapatkan rasa ketenangan jiwa, cinta, dan kasih sayang yang sering disebut dengan *sakinah mawaddah warahmah*.⁵

Di Indonesia, Pemerintah secara formal telah mengatur mengenai hal perkawinan dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974

³ *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan*, (Yogyakarta: Laksana, 2013), hlm. 1

⁴ *Kompilasi Hukum Islam di Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Widyatama, 2006), hlm. 11

⁵ Khoiruddin Nasution, *Hukum Perkawinan I: Dilengkapi Perbandingan Negara Muslim Kontemporer*, Edisi Revisi, (Yogyakarta: ACAdEMIA dan TAZAFFA, 2005), hlm. 38

Tentang Perkawinan, serta Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1974 (PP Pelaksanaan UU Perkawinan) dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama (UU Peradilan Agama) yang di dalamnya juga memuat wewenang dari Pengadilan Agama yaitu untuk memeriksa, memutus dan menyelesaikan perkara-perkara perdata, di antaranya adalah perkawinan, waris, wasiat, hibah dan wakaf. Selain itu juga ada Kompilasi Hukum Islam (KHI) yang dijadikan pedoman hakim dalam menyelesaikan perkara yang berkaitan dengan perkawinan.⁶

Perkawinan yang sah adalah perkawinan yang memenuhi syarat dan rukun nikah. Para fuqoha berbeda-beda pendapat mengenai hal yang menjadi syarat dan rukun nikah. Menurut Malikiyah rukun nikah ada lima, yaitu: wali, mahar, calon saumi-isteri dan sighthat.⁷ Sedangkan menurut Undang-Undang Perkawinan No.1 Tahun 1974 adalah Perkawinan adalah sah, apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu.⁸

Salah satu pembaharuan hukum di Indonesia terkait hal perkawinan adalah diwajibkannya pencatatan perkawinan. Pencatatan perkawinan atau administrasi perkawinan adalah ketentuan bahwa setiap perkawinan harus didaftarkan, hal ini merupakan produk baru dimana pada jaman Rasulullah kegiatan seperti ini belum diterapkan. Dalam Pasal 2 ayat 2 Undang-Undang

⁶ Amir Syariffudin, *Hukum Perkawinan Islam di Indonesia: Antara Fiqh Munakahat dan Undang-Undang Perkawinan*, (Jakarta: Prenada Media, 2007), hlm. 21

⁷ Abdurrahman al-Jaziri, *Kitab al-Fiqh 'ala Mazahib al-arba'ah, Juz IV*, (Beirut: Dar al-Fikr, t.t), hlm.12

⁸ *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1974...*, hlm. 1

Perkawinan No.1 Tahun 1974 disebutkan bahwa: “tiap-tiap perkawinan dicatat menurut Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku”.⁹

Islam mengajarkan pada pemeluknya agar patuh dan mentaati terhadap semua hal yang telah diperintahkan oleh kepala Negara (Pemerintah) selama perintah itu tidak bertentangan dengan hukum syara'. Dalam QS. An-Nisa' ayat 59 disebutkan:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِنْ تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ
الْآخِرِ ۗ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا

Hai orang-orang yang beriman taatilah Allah dan taatilah rasulnya dan ulil amri di antara kamu Kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al Quran) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya.¹⁰

Di dalam ayat tersebut, setidaknya terkandung maksud tiga kewajiban, yaitu: perintah kewajiban taat kepada Allah SWT, perintah taat kepada Rasul Nya, dan perintah taat kepada 'ulil amri.

Perintah kewajiban taat kepada ulil amri di sini adalah termasuk di dalamnya adalah kewajiban untuk mentaati terhadap semua peraturan perundang-undang atau hukum yang berlaku selama itu semua tidak

⁹ *Ibid*

¹⁰ Departemen agama Republik Indonesia, *Al-Qur'an dan Terjemah*, (Jakarta: An-Nur, 2001), hlm. 69

menyimpang dari al Qur'an dan as-Sunnah. Maka wajib bagi kita sebagai warga negara yang baik untuk mentaatinya.

Oleh karenanya peraturan untuk melakukan pencatatan dalam perkawinan haruslah dilakukan oleh semua warga yang melaksanakan perkawinan, agar perkawinan tersebut diakui oleh negara, sehingga menjamin hak-hak dan kewajibannya masyarakat dalam ikatan perkawinan. Terutama melindungi hak-hak perempuan dan anak-anak. Pencatatan perkawinan tersebut harus dilakukan di hadapan Pegawai Pencatat Nikah, bagi warga beragama Islam mencatatkannya di Kantor Urusan Agama (KUA) tempat dilangsungkannya perkawinan, dan bagi agama lain dicatatkan di Kantor Catatan Sipil wilayah masing-masing.

Pada Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2004 tentang Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak pada Departemen Agama adalah Rp 30.000 (Tiga Puluh Ribu Rupiah). Dalam peristiwa nikah di luar kantor, penghulu banyak diatur oleh masyarakat baik waktu dan tempat pelaksanaan pernikahan. Tak jarang pernikahan berlangsung di hari libur atau malam hari, padahal belum ada aturan tentang biaya penghulu menghadiri nikah di luar kantor. Akibatnya, transport penghulu ditanggung oleh masyarakat penerima layanan nikah tersebut.

Tanggal 27 Juni 2014 pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah No. 48 Tahun 2014 yang mengatur dengan jelas, nikah di balai nikah Kantor Urusan Agama (KUA) adalah gratis, sedangkan di luar jam kerja dan di kediaman kedua mempelai dikenakan biaya Rp. 600.000. Sebagian diantara

biaya Rp. 600.000 itu peruntukannya antara lain untuk transport penghulu yang menikahkan di luar kantor.

Kemudian Peraturan Pemerintah Peraturan Pemerintah No. 48 Tahun 2014 tentang 2004 tentang Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak pada Departemen Agama diperbarui lagi pada tahun 2015 yakni dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2015 tentang Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak pada Kementerian Agama.

Tujuan perubahan ini adalah untuk menghindari gratifikasi di lingkungan pegawai Departemen Agama khususnya wilayah Kantor Urusan Agama, dimana bertahun-tahun belakangan ini mendapat rapor merah akibat dari banyaknya kegiatan yang diduga pungli dan gratifikasi terutama dalam hal pencatatan nikah, biaya yang harus dibayarkan warga lebih dari aturan yang telah ditetapkan, belum lagi budaya masyarakat yang juga memberikan *pesangon* terhadap naib atau penghulu yang telah menikahkan disertai bingkisan-bingkisan yang dijadikan sebagai buah tangan setelah bertugas.

Praktik seperti ini kerap dijumpai dalam masyarakat sekitar. Meskipun Pemerintah telah mengeluarkan peraturan yang mengatur dan menjelaskan mengenai Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak pada Kementerian Agama termasuk di dalamnya adalah urusan biaya pencatatan nikah. Fakta di masyarakat belum banyak yang mengetahui hal ini dan masyarakat yang melaksanakan akad nikah di KUA tetap dikenakan tarif, seperti yang dialami oleh seorang informan warga Desa Kampungdalem Kecamatan Tulungagung Kabupaten Tulungagung. Informan tersebut

dikenakan tarif pengurusan administrasi nikah sebesar Rp 350.000,00 (Tiga ratus lima puluh ribu rupiah) meskipun akad nikah dilaksanakan di KUA. Biaya tersebut dibayarkan kepada modin tanpa tahu rincian biaya digunakan untuk apa saja, namun informan tersebut hanya mengetahui patokan harga 350.000,00 untuk pelaksanaan nikah di KUA dan 950.000,00 (Sembilan ratus lima puluh ribu rupiah) -1.000.000,00 (Satu juta rupiah) untuk mendatangkan penghulu ke rumah atau di luar KUA. Hal seperti ini dikarenakan kurangnya pengetahuan masyarakat terhadap ketentuan biaya secara resmi yang ditetapkan oleh negara sehingga dimanfaatkan oleh oknum yang mencari keuntungan. Dalam hal ini tentunya akan membuat KUA sebagai lembaga negara dibawah naungan Kementerian Agama akan dicap masyarakat sebagai lembaga yang mahal karena pencatatan saja membutuhkan banyak uang, sehingga sebagian masyarakat tidak mencatatkan perkawinan karena dirasa mahal dan merepotkan.

Berdasarkan pemaparan di atas, suatu hal yang menarik dengan melakukan penelitian mengenai biaya administrasi nikah tersebut di KUA Kecamatan Tulungagung, dimana akan fokus meneliti tentang ketentuan biaya administrasi itu sendiri dan pelaksanaannya di masyarakat, serta tinjauannya berdasarkan PP dan Hukum Islam. Oleh karena itu, peneliti melakukan penelitian dengan judul **Biaya Administrasi Perkawinan Ditinjau dari Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2015 dan Hukum Islam (Studi Pada Kantor Urusan Agama Kecamatan Tulungagung Kabupaten Tulungagung).**

B. Fokus Penelitian

Berdasarkan konteks penelitian di atas dan guna mempejelas arah penelitian maka peneliti merumuskan beberapa fokus penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana ketentuan biaya administrasi perkawinan di Kantor Urusan Agama Kecamatan Tulungagung Kabupaten Tulungagung?
2. Bagaimana ketentuan biaya administrasi perkawinan di Kantor Urusan Agama Kecamatan Tulungagung Kabupaten Tulungagung ditinjau dari Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 19 Tahun 2015?
3. Bagaimana ketentuan biaya administrasi perkawinan di Kantor Urusan Agama Kecamatan Tulungagung Kabupaten Tulungagung ditinjau dari Hukum Islam?

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah tersebut, maka tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah:

1. Untuk menjelaskan ketentuan biaya administrasi perkawinan di Kantor Urusan Agama Kecamatan Tulungagung Kabupaten Tulungagung.
2. Untuk menganalisa ketentuan biaya administrasi perkawinan di Kantor Urusan Agama Kecamatan Tulungagung Kabupaten Tulungagung ditinjau dari Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 19 Tahun 2015.

3. Untuk menganalisa ketentuan biaya administrasi perkawinan di Kantor Urusan Agama Kecamatan Tulungagung Kabupaten Tulungagung ditinjau dari Hukum Islam.

D. Kegunaan Penelitian

1. Dari segi teoritis

Untuk memberikan sumbangsih pemikiran dalam rangka pengembangan ilmu pengetahuan pada Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum tentang biaya administrasi perkawinan.

2. Secara praktis

- a. Bagi Kantor Urusan Agama

Sebagai klarifikasi dan koreksi terkait biaya administrasi perkawinan di KUA dan agar Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2015 lebih efektif untuk dijalankan.

- b. Bagi Masyarakat

Sebagai masukan, gagasan, serta pertimbangan di masyarakat jika di kemudian hari timbul permasalahan terkait biaya administrasi Perkawinan di Kantor Urusan Agama (KUA).

E. Penegasan Istilah

Berkaitan dengan Biaya Administrasi Perkawinan Ditinjau Dari Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2015 dan Hukum Islam (Studi pada Kantor Urusan Agama Kecamatan Tulungagung Kabupaten Tulungagung), diperlukan penjelasan lebih lanjut. Hal ini untuk menghindari penafsiran yang

tidak diharapkan, sehingga perlu diuraikan terlebih dahulu tentang istilah dalam judul skripsi ini sebagai berikut:

1. Konseptual

a. Biaya Administrasi Perkawinan

Belum terdapat definisi tersendiri mengenai biaya administrasi perkawinan, namun di Indonesia istilah administrasi sering disamakan dengan istilah tata usaha atau catat-mencatat.¹¹ Pengertian biaya administrasi adalah ongkos yang dikeluarkan untuk pengurusan surat dan sebagainya atau ongkos pendaftaran sekuritas yang dikenakan pada emiten.¹² Sehingga dapat kita simpulkan bahwa biaya administrasi perkawinan adalah ongkos dalam pengurusan surat perkawinan dalam hal ini adalah akta nikah yang dibayarkan kepada Pegawai Pencatat Akta Nikah.

b. Peraturan Pemerintah

Peraturan Pemerintah (disingkat PP) adalah Peraturan Perundang-undangan di Indonesia yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya. Materi muatan Peraturan Pemerintah adalah materi untuk menjalankan Undang-Undang. Di dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dinyatakan bahwa Peraturan Pemerintah sebagai aturan "organik"

¹¹ Kencana Syaifiie, *Ilmu Administrasi Publik*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2006), hlm. 14

¹² Tim Penyusun Kamus Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, tt), hlm.113

daripada Undang-Undang menurut hierarkinya tidak boleh tumpang tindih atau bertolak belakang.¹³

c. Hukum Islam

Hukum Islam adalah hukum-hukum yang bersumber dari Allah SWT untuk hamba-hambanya yang dibawa oleh seorang Rasul (Nabi Muhammad SAW), baik hukum-hukum yang berkaitan dengan cara berperilaku (hukum-hukum cabang) yang dihimpun dalam ilmu fiqh, maupun yang berkaitan dengan cara mengadakan kepercayaan (hukum-hukum pokok) yang dihimpun dalam ilmu kalam. Syariat juga disebut dengan agama (*al-din* atau *al-Millah*).¹⁴

2. Operasional

Secara operasional yang dimaksud dengan “Biaya administrasi perkawinan ditinjau dari Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 19 Tahun 2015 dan Hukum Islam (Studi pada Kantor Urusan Agama Kecamatan Tulungagung Kabupaten Tulungagung” adalah penelitian dengan menggunakan metode kualitatif yang membahas tentang ketentuan biaya administrasi perkawinan di KUA Kecamatan Tulungagung yang dianalisis dengan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2015 dan Hukum Islam.

¹³ https://id.wikipedia.org/wiki/Peraturan_Pemerintah_%28Indonesia%29 diakses Rabu, 11 Februari 2017 pukul 15.00 WIB

¹⁴ Syihab Umar, *Hukum Islam & Transformasi Pemikiran*, (Semarang: Toha Putra, 1996), hlm. 11.

F. Sistematika Pembahasan

Untuk mempermudah pemahaman dalam tulisan ini maka dibuat sistematika penulisan skripsi sebagai berikut:

Bab I merupakan pendahuluan yang menguraikan tentang konteks penelitian, fokus penelitian, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, dan sistematika pembahasan.

Bab II berisi uraian tentang kajian pustaka yang terdiri dari konsep perkawinan (pengertian perkawinan, prinsip-prinsip perkawinan, rukun dan syarat perkawinan), pencatatan perkawinan, administrasi perkawinan, biaya administrasi perkawinan, prosedur pelayanan pencatatan perkawinan, dan penelitian terdahulu.

Bab III berisi tentang metode penelitian yang dipakai dalam rangka mencapai hasil penelitian secara maksimal, yang memuat rancangan penelitian, kehadiran peneliti, lokasi penelitian, sumber data, teknik pengumpulan data, analisis data, pengecekan keabsahan temuan, tahap-tahap penelitian.

Bab IV berisi tentang uraian hasil penelitian berupa paparan data (deskripsi singkat obyek dan hasil wawancara terkait biaya administrasi perkawinan di KUA Kecamatan Tulungagung Kabupaten Tulungagung), temuan penelitian terkait mengenai biaya administrasi perkawinan di Kantor Urusan Agama Kecamatan Tulungagung Kabupaten Tulungagung

Bab V berisi Pembahasan tentang ketentuan biaya administrasi perkawinan di Kantor Urusan Agama Kecamatan Tulungagung Kabupaten

Tulungagung selanjutnya ditinjau dari Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 19 Tahun 2015 dan Hukum Islam.

Bab VI berisi penutup yang meliputi kesimpulan dari penelitian dan saran-saran.