

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Manusia pada kodratnya adalah sebagai makhluk sosial dimana memiliki sifat saling membutuhkan, karena sejak lahir manusia telah dilengkapi dengan naluri untuk senantiasa hidup dengan orang lain. Allah SWT menjadikan makhluknya berpasang-pasangan, menjadikan manusia laki-laki berpasangan dengan perempuan, menjadikan hewan jantan berpasangan dengan betina, begitupula tumbuh-tumbuhan dan lain sebagainya. Dalam menjalankan kehidupan, manusia tentu ingin melanjutkan keturunan.

Pernikahan merupakan sebuah akad atau ikatan batin yang saling mengikat dan membutuhkan dalam kebersamaan antara suami dan isteri. Kesadaran terhadap arti akad ini, memberikan kontribusi yang besar dalam membentuk struktur rumah tangga sebagai bagian dari unit terkecil dalam masyarakat dan sekaligus sebagai tiang negara. Pernikahan merupakan suatu peristiwa penting dalam kehidupan manusia, karena pernikahan tidak saja menyangkut pribadi kedua calon suami istri, tetapi juga menyangkut urusan keluarga dan masyarakat. Pada umumnya pernikahan dianggap sebagai sesuatu yang suci dan karenanya setiap agama selalu menghubungkan kaedah-kaedah pernikahan dengan kedah-kaedah

agama. Semua agama umumnya mempunyai hukum pernikahan yang tekstual. Manusia dalam menempuh pergaulan hidup dalam masyarakat ternyata tidak dapat terlepas dari adanya saling ketergantungan antara manusia dengan yang lainnya. Hal itu dikarenakan sesuai dengan kedudukan manusia sebagai makhluk sosial yang suka berkelompok atau berteman dengan manusia lainnya.

Hidup bersama merupakan salah satu sarana untuk memenuhi kebutuhan hidup manusia baik kebutuhan yang bersifat jasmani maupun yang bersifat rohani. Demikian pula bagi seorang laki-laki ataupun seorang perempuan yang telah mencapai usia tertentu maka ia tidak akan lepas dari permasalahan tersebut. Ia ingin memenuhi kebutuhan hidupnya dengan melaluinya bersama dengan orang lain yang bisa dijadikan curahan hati, penyejuk jiwa, tempat berbagi suka dan duka. Hidup bersama antara seorang laki-laki dan perempuan sebagai pasangan suami istri dan telah memenuhi ketentuan hukumnya, yang lazimnya disebut sebagai sebuah pernikahan.

Pernikahan pada hakekatnya adalah merupakan ikatan lahir dan batin antara seorang laki-laki dan perempuan untuk membentuk suatu keluarga yang kekal dan bahagia. Pengertian pernikahan menurut ketentuan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan menyebutkan bahwa “Pernikahan adalah ikatan lahir batin antara seorang pria dan seorang wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga atau rumah tangga yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.”

Suatu pernikahan mempunyai arti yang sangat penting bagi kehidupan manusia dikarenakan :

1. Dalam suatu pernikahan yang sah selanjutnya akan menghalalkan hubungan atau pergaulan hidup manusia sebagai suami istri. Hal itu adalah sesuai dengan kedudukan manusia sebagai makhluk yang memiliki derajat dan kehormatan.
2. Adanya amanah dari Tuhan mengenai anak-anak yang dilahirkan. Anak-anak yang telah dilahirkan hendaknya dijaga dan dirawat agar sehat jasmani dan rohani demi kelangsungan hidup keluarga secara baik-baik dan terus menerus.
3. Terbentuknya hubungan rumah tangga yang tentram dan damai. Dalam suatu rumah tangga yang tentram, damai dan diliputi rasa kasih sayang, selanjutnya akan menciptakan kehidupan masyarakat yang tertib dan teratur.
4. Pernikahan merupakan suatu bentuk perbuatan ibadah. Pernikahan merupakan salah satu perintah agama kepada yang mampu untuk segera melaksanakannya, karena dengan pernikahan dapat mengurangi perbuatan maksiat dan memelihara diri dari perzinahan.

Jumlah pernikahan di Kota Bandar Lampung setiap tahunnya cukup tinggi, terlihat dari data yang dikeluarkan oleh Kementerian Agama Kota Bandar Lampung.

Tabel 1. Jumlah Pernikahan Di Kota Bandar Lampung

No	KUA Per Kecamatan	Jumlah Pernikahan
1	Tanjung Karang Pusat	618 Pernikahan
2	Tanjung Karang Barat	634 Pernikahan
3	Tanjung Karang Timur	690 Pernikahan
4	Teluk Betung Barat	680 Pernikahan
5	Teluk Betung Utara	412 Pernikahan
6	Teluk Betung Selatan	966 Pernikahan
7	Sukarame	549 Pernikahan
8	Kedaton	812 Pernikahan
9	Panjang	635 Pernikahan
10	Raja Basa	345 Pernikahan
11	Tanjung Senang	385 Pernikahan
12	Sukabumi	719 Pernikahan
13	Kemiling	571 Pernikahan
	Jumlah	8016 Pernikahan

Sumber: Kantor Kemenag Kota Bandar Lampung, tahun 2013

Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1991 tentang “Kompilasi Hukum Islam” juga mengatur pernikahan adalah suatu akad yang kuat. Bagi yang ingin melangsungkan pernikahan harus memperhatikan prosedur-prosedur hukum akad nikah atau ketentuan resmi yang diberlakukan pada masyarakat muslim Indonesia. Salah satu ketentuan itu adalah setiap akad nikah mesti dilakukan di hadapan dan diawasi secara langsung serta dicatat oleh Pegawai Pencatat Nikah, sesuai dengan peraturan Menteri Agama No 11 tahun 2007. Aturan-aturan itu bertujuan untuk menjamin tertibnya penyelenggaraan akad

nikah dan yang lebih utama melindungi kepentingan-kepentingan suami isteri ketika menjalani kehidupan berumah tangga.

Sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku manusia di Indonesia harus mengikatkan diri dengan pasangannya melalui suatu ikatan yaitu pernikahan. Setiap pernikahan harus dilangsungkan dihadapan pegawai pencatat nikah agar mempunyai kedudukan yang kuat menurut hukum, hukum dalam kehidupan merupakan sebuah aturan yang dijadikan landasan dalam bertingkah laku bersama. Sebagai pijakan bahwa negara kita memiliki peraturan baik yang mengikat maupun yang tidak mengikat atau yang tertulis maupun tidak (Hukum Positif dan Hukum Adat), jadi sudah sewajarnya bahwa manusia harus mematuhi dan menaati peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Timbulnya kebijakan harus sejalan dengan pelaksanaannya yang sesuai dengan aturannya. Seperti yang dikemukakan oleh George C. Edwards dalam Subarsono (2012: 90) mengenai variabel yang mempengaruhi implementasi dari suatu kebijakan yaitu:

1. Komunikasi

Pada variabel ini menekankan pada keahlian dari perbuatan kebijakan dalam menyampaikan informasi dari isi kebijakan kepada masyarakat. Penting bagi pembuat kebijakan dalam menyampaikan tentang tujuan dan sasaran dari suatu kebijakan untuk mengurangi kesalahpahaman masyarakat mengenai informasi ataupun pelaksanaannya.

2. Sumber Daya

Variabel sumber daya dibutuhkan untuk mendukung penyampaian isi dari suatu kebijakan, bisa berupa sumber daya manusianya ataupun sumber daya finansialnya.

3. Disposisi

Komitmen dari pembuat kebijakan sangat diperlukan untuk mendukung berjalannya suatu kebijakan. Variabel komitmen menunjukkan bahwa pembuat kebijakan bersungguh-sungguh dengan kebijakan yang dibuat, hal tersebut berdampak pada pelaksanaan kebijakan sesuai dengan yang telah tertuang atau yang diinginkan oleh pembuat kebijakan.

4. Struktur birokrasi

Pelaksanaan suatu kebijakan juga harus dilatar belakangi dengan prosedur operasi standar. Prosedur tersebut menjadi pedoman dalam menjalankan suatu kebijakan. Struktur birokrasi yang cenderung panjang bisa melemahkan pengawasan sehingga terjadi penyimpangan pelaksanaan kebijakan.

Terkait kasus terjadinya pemidanaan seorang Kepala Kantor Urusan Agama Kota Kediri yang dituduh menerima gratifikasi saat dia melakukan pencatatan nikah mulai 2 Januari-31 Desember 2012, Romli selaku Kepala Kantor Urusan Agama Kediri dituduh sengaja menggelembungkan biaya nikah dengan memanfaatkan ketidaktahuan masyarakat soal tarif resmi pencatatan nikah. Romli memungut biaya sebesar Rp 225.000 untuk pernikahan di luar kantor dan Rp 175.000 di dalam kantor, yang tarif sebenarnya hanyalah Rp.30.000 yang tertuang dalam

Peraturan Pemerintah No.47 Tahun 2004 tentang Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) yang berlaku pada Kementerian Agama. (<http://www.tempo.co/read/news/2013/12/04/058534686/Jaksa-Kediri-Kasus-Pungli-Penghulu-Jalan-Terus> diakses 14 Januari 2014, pukul 14.00 wib).

Adanya kasus tersebut membuktikan bahwa belum terlaksananya variabel-variabel yang dikemukakan oleh George C Edwards dalam implementasi kebijakan mengenai Peraturan Pemerintah No. 47 Tahun 2004 tentang tarif atau jenis penerimaan negara bukan pajak yang berlaku pada Kementerian agama, dimana informasi yang tersampaikan ke masyarakat tidaklah sesuai dengan isi kebijakan yang telah dibuat sehingga terjadi pelanggaran terhadap kebijakan tersebut. Kasus penghulu yang diduga menerima gratifikasi tersebut membuat gejala di kalangan masyarakat Indonesia.

Di Bandar Lampung, dalam menyikapi kasus tersebut Kanwil Kemenag Provinsi Lampung, Kantor Kemenag kota Bandar Lampung, serta para Petugas Pencatat Nikah (PPN) langsung menjalankan instruksi yang dikeluarkan oleh Kementerian Agama RI sesuai hasil wawancara pada tanggal 17 Februari 2014 pukul 10.00 WIB terhadap Kasi Bimas Islam, Jalaluddin yang menyatakan:

“Terkait kasus di Kediri, para PPN se-Lampung langsung kita kumpulkan dan beritahukan tentang instruksinya bahwa tidak boleh lagi memungut biaya lebih dari Rp.30.000, kurang lebih seperti itu”.

Adapun Instruksinya yaitu No: DJ.II.1/3/HK.007/2757/2013 yang isinya:

1. Menginstruksikan Kepada Seluruh Kepala Kantor Urusan Agama kecamatan agar tetap memberikan pelayanan pencatatan nikah sesuai dengan:
 - a. UU No 1 Tahun 1974 tentang perkawinan (pasal 2 ayat (2): Tiap – tiap perkawinan di catat menurut peraturan perundang – undangan yang berlaku)
 - b. Peraturan Menteri Agama No. 11 Tahun 2007 tentang pencatatan nikah:
Pasal 21 ayat (1) Aqad nikah dilaksanakan di KUA
Pasal 21 ayat (2) atas permintaan calon pengantin dan atas persetujuan PPN akad nikah dapat dilaksanakan di luar KUA.
2. Menginstruksikan kepada seluruh Kepala Kantor Urusan Agama kecamatan untuk tidak memungut biaya apapun diluar tarif biaya pencatatan nikah sebesar Rp.30.000,00 (Tiga Puluh Ribu Rupiah) sesuai dengan Peraturan Pemerintah No.47 Tahun 2004 tentang Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berlaku pada Departemen Agama.
3. Menegaskan kembali bahwa Pemberian kepada Penyelenggara Negara ATAU Pegawai Negeri Sipil berupa uang, barang, rabat, komisi, pinjaman tanpa bunga, tiket perjalanan, fasilitas penginapan, perjalanan wisata, pengobatan Cuma – Cuma, dan fasilitas lainnya termasuk dalam katagori gratifikasi sesuai penjelasan pasal 12B ayat (1) UU No 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi *juncto* UU No.20 Tahun 2001 tentang perubahan atas UU No.31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
4. Memerintahkan kepada Kepala Kantor Urusan Agama Kecamatan dan Petugas Pencatat Nikah (PPN) yang menerima pemberian sebagaimana dimaksud pada angka 3, agar melaporkan pemberian tersebut Kepada Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dalam waktu 30 hari setelah menerima pemberian sesuai pasal 12C ayat (1) dan ayat (2) UU No.20 Tahun 2001 tentang perubahan atas UU No.31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Timbulnya Kebijakan yang dikeluarkan Direktorat Jendral Kementrian Agama R.I yang tidak membolehkan menerima pungutan lain selain biaya yang ditetapkan sebesar Rp.30.000 untuk sekali pernikahan di dalam maupun diluar KUA yang tertuang dalam instruksi di atas terkait kasus yang terjadi di Kota Kediri.

Kenyataannya ketidaktahuan masyarakat tentang biaya akad nikah menjadi hal yang sudah biasa, hal ini terbukti dari pernyataan Nurdin warga Ketapang, Teluk Betung Selatan kota Bandar Lampung yang dikutip koran Radar Lampung yang menyatakan “Kalau diselenggarakan di KUA warga harus mengeluarkan ongkos transportasi untuk kerabat dan tetangga, tetapi jika di rumah hanya mengeluarkan ongkos untuk penghulu sebagai pengganti uang transportasi sebesar 100.000, kelar”. (<http://www.radarlampung.co.id>. Diakses tanggal 14 Januari 2014, pukul 13.00 wib) Dari hasil wawancara pada hari jumat tanggal 21 maret 2014 terhadap keluarga yang menikah warga Teluk Betung Utara, Muhammad Syafei yang menyatakan

“oh, saya tidak tau malah jika biaya akad nikah hanya Rp.30.000. Setau saya keluarga mengeluarkan biaya sebesar Rp.400.000 untuk biaya Penghulunya”.

Selanjutnya hasil wawancara tanggal 22 maret 2014 terhadap Ida warga Kecamatan Rajabasa yang baru menikahkan saudaranya bulan Januari 2014 mengatakan

“kami kurang tau tentang biaya akad nikah yang sebenarnya, biaya yang keluarga keluarkan untuk biaya penghulu sebesar Rp.800.000, Tetapi kami ikhlas mengeluarkan biaya sebesar itu karna kami memanggil penghulunya ke rumah”.

Dari beberapa pernyataan di atas membuktikan bahwa kebijakan yang dilaksanakan oleh Kementrian Agama Provinsi maupun Kota Bandar Lampung tidak sejalan dengan Undang-undang R.I No 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik Pasal 15 yang salah satu isinya penyelenggara pelayanan publik harus

mempublikasikan maklumat pelayanan kepada masyarakat, agar tidak menimbulkan kebingungan di kalangan masyarakat yang dalam kasus ini mengenai biaya akad nikah.

Alasan peneliti tertarik meneliti masalah ini dikarenakan adanya ketidaktahuan masyarakat dari sampel hasil wawancara khususnya masyarakat kota Bandar Lampung tentang peraturan akad nikah, seperti pernyataan beberapa masyarakat kota Bandar Lampung di atas. Berdasarkan Uraian di atas yang terdapat ketidaktahuan di kalangan masyarakat tersebut membuat penulis tertarik untuk meneliti tentang Persepsi Masyarakat Terhadap Kebijakan Kemenag dan Implementasinya Dalam Pelaksanaan Peraturan Akad Nikah di Kota Bandar Lampung.

Adanya penelitian lain yang menyebutkan bahwa persepsi masyarakat yang negatif atau kurang baik terhadap suatu kebijakan, yaitu penelitian Dikha Wahyudi yang berjudul “Persepsi Masyarakat Kecamatan Kedaton Kota Bandar Lampung Terhadap Kualitas Pelayanan Kartu Tanda Penduduk Elektronik (E-KTP)” dalam hal ini mengenai pelayanan pembuatan E-KTP dan penelitian Nanang Nugraha yang berjudul “Analisis Persepsi Masyarakat Terhadap Kualitas Pelayanan Publik” yang bertolak belakang dengan penelitian Dwi Astuti yang menyatakan persepsi masyarakat terhadap suatu kebijakan terbilang positif terhadap suatu kebijakan dengan judul penelitian “Persepsi Masyarakat Terhadap Pelaksanaan UU No 6 Tahun 2014 tentang desa di Desa Bumiayu Pati” memunculkan keinginan peneliti untuk menguji ketiga hasil penelitian tersebut.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah bagaimana persepsi masyarakat terhadap kebijakan Kementerian Agama dalam pelaksanaan peraturan akad nikah? Dengan hipotesis nol persepsi masyarakat terhadap suatu kebijakan terbilang positif dan hipotesis alternatif persepsi masyarakat terhadap suatu kebijakan terbilang negatif.

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui persepsi masyarakat terhadap kebijakan Kementerian Agama dalam pelaksanaan peraturan akad nikah di Kota Bandar Lampung Tahun 2014. Penelitian ini juga bertujuan untuk menguji/membuktikan hipotesis yang menyatakan persepsi masyarakat terhadap suatu kebijakan terbilang negatif dan positif.

D. Manfaat Penelitian

Sejalan dengan tujuan penelitian sebagaimana dirumuskan di atas maka penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk :

1. Secara teoritis

Hasil penelitian ini bermanfaat untuk menguji penelitian yang menyatakan persepsi masyarakat kurang baik terhadap suatu kebijakan atau terbilang negatif dengan penelitian yang menyatakan persepsi masyarakat terhadap suatu kebijakan sudah baik atau terbilang positif.

2. Secara Praktis

Dapat bermanfaat dalam memberikan masukan untuk memperbaiki proses sosialisasi kebijakan Kementerian Agama mengenai biaya nikah dan peraturan nikah yang tertuang dalam PP No 47 Tahun 2004 dan Peraturan Menteri Agama No 11 Tahun 2007 untuk jadi lebih baik lagi agar masyarakat mengetahui dan memahami dengan jelas mengenai peraturan yang berlaku mengenai peraturan akad nikah serta pembiayaannya. Penelitian ini juga bermanfaat memberikan masukan dalam perbaikan persepsi masyarakat melalui perbaikan kinerja PPN dan pegawai KUA khususnya mengenai sosialisasi.