

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Perkawinan merupakan salah satu hal yang sangat penting yang diatur dalam Islam. Al-Qur'an dan as-Sunnah mengaturnya dengan terperinci. Umat Islam seluruh dunia, khususnya umat Islam Indonesia mematuhi, dahulu sampai sekarang. Islam mengaturnya dengan baik dan detail, dengan syarat dan rukun tertentu, agar tujuan disyariatkannya perkawinan untuk membina rumah tangga dan melanjutkan keturunan tercapai.¹ Allah SWT berfirman dalam surat Ar-Ruum ayat 21:

وَمِنْ آيَاتِهِ أَنْ خَلَقَ لَكُمْ مِنْ أَنْفُسِكُمْ أَزْوَاجًا لِتَسْكُنُوا إِلَيْهَا وَجَعَلَ
بَيْنَكُمْ مَوَدَّةً وَرَحْمَةً إِنَّ فِي ذَلِكَ لَآيَاتٍ لِقَوْمٍ يَتَفَكَّرُونَ ﴿٢١﴾

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

Pemerintah Indonesia merasa sangat perlu mengatur masalah perkawinan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku secara nasional. Maka dari itu dikeluarkanlah Undang-undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dan Kompilasi Hukum Islam yang diantaranya mengatur tentang perkawinan umat Islam di Indonesia.

¹ Ahmad Rofiq, *Hukum Perdata Islam di Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013), hlm. 51.

Menurut UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dalam Pasal 1 menyebutkan bahwa: “Perkawinan 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.”² Dan dalam KHI Buku 1 tentang Hukum Perkawinan Pasal 2 menyebutkan bahwa: “Perkawinan menurut hukum Islam adalah pernikahan, yaitu akad yang sangat kuat atau *mittsaqan ghalidzan* untuk mentaati perintah Allah dan melaksanakannya merupakan ibadah.”³

Menurut UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan Pasal 2 ayat (2) menyebutkan bahwa: “Tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.”⁴ Dan dalam KHI Pasal 5 ayat (1) menyebutkan bahwa: “Agar terjamin ketertiban perkawinan bagi masyarakat Islam setiap perkawinan harus dicatat.”⁵

Perkawinan yang legal dan sah adalah perkawinan yang telah memenuhi semua syarat dan ketentuan yang telah ditentukan oleh negara dan agamanya masing-masing, salah satunya adalah dengan melakukan pencatatan perkawinan. Pencatatan perkawinan merupakan suatu kebaikan bagi identitas lelaki dan perempuan yang berumah tangga. Dengan pencatatan perkawinan, pasangan yang telah melakukan perkawinan mempunyai bukti otentik tentang kepastian hukum perkawinannya, baik secara agama maupun negara. Dengan adanya buku nikah,

² UU Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

³ Anonimous, *Kompilasi Hukum Islam*, (Bandung: Focusmedia, 2012), hlm. 7

⁴ UU Nomor 1 Tahun 1974, *Op.cit.*

⁵ Anonimous, *Kompilasi Hukum Islam*, *Op.cit.*, hlm. 7.

mereka para pasangan dapat membuktikan keturunan yang sah dari hasil perkawinan tersebut.

Pada dasarnya pencatatan perkawinan tidak disyari'atkan dalam agama Islam. Namun, jika dilihat dari segi kemanfaatannya, pencatatan perkawinan sangat diperlukan. Apabila dikemudian hari terjadi permasalahan dalam kehidupan berumah tangga sehingga perlu diselesaikan di Pengadilan Agama, yang menjadi syarat utama adalah status mereka, apakah mereka merupakan pasangan suami istri yang sah (legal) atau tidak menurut kacamata hukum negara.

Setiap perkawinan yang dilakukan oleh warga negara Indonesia, harus dicatat oleh lembaga atau petugas yang diberi otoritas oleh negara melalui aturan perundang-undangan yang ada. Pencatatan perkawinan bertujuan untuk mewujudkan ketertiban administrasi perkawinan dalam masyarakat. Begitu pentingnya pencatatan perkawinan sehingga pemerintah mencantumkannya dalam peraturan perundang-undangan dan mengaturnya dalam peraturan tersendiri.

Tempat pelaksanaan akad perkawinan, menurut PMA No. 11 Tahun 2007 tentang Pencatatan Nikah mengatur bahwa perkawinan bisa dilakukan dalam dua pilihan, yaitu di dalam KUA atau di luar KUA. Untuk memfasilitasi masyarakat yang ingin melaksanakan perkawinannya di dalam KUA, disediakan tempat khusus bagi pasangan pengantin yang akan melaksanakan akad perkawinan. Dan apabila pasangan calon pengantin ingin melaksanakan akad perkawinan di luar kantor, maka calon pengantin harus menyiapkan segala sesuatu yang dibutuhkan dalam perkawinannya.

Dalam PMA No. 12 Tahun 2016 tentang Pengelolaan PNBP atas Biaya Nikah atau Rujuk Di Luar KUA Kecamatan, menjelaskan tentang biaya nikah atau rujuk dan pengelolaan yang menyangkut PNBP pada KUA. Dan petunjuk teknis tentang pengelolaannya diatur dalam Keputusan Dirjen Bimas Islam No. DJ.III/304 Tahun 2016 tentang Petunjuk Teknis Pengelolaan PNBP atas Biaya Nikah atau Rujuk di Luar KUA Kecamatan.

Menurut PMA No. 12 Tahun 2016, dijelaskan bahwa catin wajib membayar biaya nikah sebesar Rp.600.000 per peristiwa nikah pada negara.⁶ Hal ini apabila catin melakukan akad perkawinan di luar KUA. Biaya tersebut difungsikan untuk biaya transportasi penghulu dan hal yang bersifat administratif lainnya sebagai bentuk penerimaan KUA Kecamatan.⁷ Sedangkan untuk pasangan catin yang melakukan akad perkawinan di dalam KUA, pada hari kerja atau jam kerja, maka tidak dikenakan biaya nikah. Hal ini sesuai dengan Keputusan Dirjen Bimas Islam No. DJ.III/304 Tahun 2016 BAB VI, Bagian A, Nomor 1, Huruf a yang menyebutkan bahwa “Nikah di KUA pada hari kerja dan jam kerja dikenakan tarif Rp.0,00 (nol rupiah).”⁸

Selain itu, dalam PMA No. 12 Tahun 2016 juga disebutkan mengenai bentuk keringanan yang diberikan pemerintah terhadap warga negara yang tidak mampu secara ekonomi atau warga negara yang menjadi korban bencana, yang hendak melaksanakan perkawinan di luar KUA. Keringanan tersebut berupa pembebasan tarif, yang seharusnya dikenakan biaya sebesar Rp.600.000 menjadi

⁶ PMA Nomor 12 Tahun 2016 tentang Pengelolaan PNBP atas Biaya Nikah atau Rujuk di Luar KUA Kecamatan.

⁷ Keputusan Dirjen Bimas Islam Nomor DJ.III/304 Tahun 2016 tentang Petunjuk Teknis Pengelolaan PNBP atas Biaya Nikah atau Rujuk di Luar KUA Kecamatan.

⁸ *Ibid.*

Rp.0,00 (nol rupiah). Pembebasan biaya akad nikah untuk masyarakat yang tidak mampu atau korban bencana ini dengan memenuhi ketentuan yang diatur oleh PMA No. 12 Tahun 2016 yaitu dengan Surat Keterangan Tidak Mampu (SKTM) dari Lurah atau Kepala Desa yang diketahui oleh Camat.

Namun fakta di lapangan menyatakan berbeda, meskipun PMA No. 12 Tahun 2016 sudah menjelaskan terkait dengan keringanan yang diberikan oleh pemerintah terhadap biaya nikah, namun banyak masyarakat yang memilih melakukan perkawinan di luar KUA dibandingkan dengan melakukan perkawinan di dalam KUA atau di Balai Nikah. Seperti yang terjadi di wilayah KUA Kecamatan Pebayuran Kabupaten Bekasi.

NO.	BULAN	JUMLAH PERKAWINAN	LUAR KANTOR	KANTOR	TOTAL
1	Januari	95	93	2	95
2	Februari	49	45	4	49
3	Maret	32	31	1	32
4	April	44	43	1	44
5	Mei	61	59	2	61
6	Juni	20	20	0	20
7	Juli	147	144	3	147
8	Agustus	25	23	2	25
9	September	117	114	3	117
10	Oktober	50	48	2	50
11	November	51	50	1	51
12	Desember	88	84	4	88
TOTAL		779	754	25	779

Sumber : data KUA Pebayuran Tahun 2017

Tabel di atas merupakan data jumlah perkawinan di KUA Kecamatan Pebayuran pada tahun 2017. Data tersebut menunjukkan bahwa perkawinan di luar KUA lebih banyak dibandingkan dengan perkawinan di dalam KUA. Padahal dari

segi biaya, melakukan perkawinan di dalam KUA lebih murah dibandingkan dengan melakukan perkawinan di luar KUA.

Berangkat dari peristiwa tersebut, penulis tertarik untuk melakukan penelitian lebih lanjut terkait pelaksanaan PMA No. 12 Tahun 2016 tentang PNPB atas Biaya Nikah atau Rujuk di Luar KUA Kecamatan dan pengaruhnya terhadap perkawinan yang terjadi di Kecamatan Pebayuran sebagai objek penelitian, dengan judul PELAKSANAAN PMA NO. 12 TAHUN 2016 TENTANG PENGELOLAAN PNPB ATAS BIAYA NIKAH ATAU RUJUK DI LUAR KUA KECAMATAN (Implikasinya terhadap Perkawinan yang dilakukan Masyarakat Pebayuran Kabupaten Bekasi).

B. Rumusan Masalah

Untuk membuat permasalahan menjadi lebih spesifik dan sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai oleh penulis, maka harus ada rumusan masalah yang benar-benar terfokus. Hal ini dimaksudkan agar pembahasan dalam karya tulis ini tidak melebar dari apa yang dikehendaki. Berdasarkan pemaparan latar belakang masalah di atas, maka dapat dirumuskan beberapa permasalahan yang akan dikaji dalam penelitian ini, antara lain:

1. Bagaimana pelaksanaan PMA No. 12 Tahun 2016 tentang pengelolaan PNPB atas biaya nikah atau rujuk di luar KUA Kecamatan di Kecamatan Pebayuran?
2. Apa faktor pendukung dan penghambat dalam pelaksanaan PMA No. 12 Tahun 2016 tentang pengelolaan PNPB atas biaya nikah atau rujuk di luar KUA Kecamatan di Kecamatan Pebayuran?

3. Bagaimana implikasi pelaksanaan PMA No. 12 Tahun 2016 tentang pengelolaan PNBPN atas biaya nikah atau rujuk di luar KUA Kecamatan terhadap perkawinan yang dilakukan masyarakat Kecamatan Pebayuran?

C. Tujuan dan Kegunaan

Tujuan penelitian adalah sasaran hasil yang diinginkan oleh penulis dalam penelitian. Tujuan penelitian merupakan jawaban dari rumusan masalah yang telah disusun, sehingga memudahkan penulis dalam mencari dan mengumpulkan data-data terkait. Dan kegunaan Penelitian adalah manfaat yang bisa diambil dari hasil penelitian yang dilakukan oleh penulis.

1. Tujuan Penelitian

- a. Untuk mengetahui pelaksanaan PMA No. 12 Tahun 2016 tentang pengelolaan PNBPN atas biaya nikah atau rujuk di luar KUA Kecamatan di Kecamatan Pebayuran.
- b. Untuk mengetahui faktor pendukung dan penghambat dalam pelaksanaan PMA No. 12 Tahun 2016 tentang pengelolaan PNBPN atas biaya nikah atau rujuk di luar KUA Kecamatan di Kecamatan Pebayuran.
- c. Untuk mengetahui implikasi pelaksanaan PMA No. 12 Tahun 2016 tentang pengelolaan PNBPN atas biaya nikah atau rujuk di luar KUA Kecamatan terhadap perkawinan yang dilakukan masyarakat Kecamatan Pebayuran.

2. Kegunaan Penelitian

- a. Untuk mengembangkan wawasan penulis dalam kajian ilmiah dibidang hukum keluarga Islam.

- b. Dapat memberikan masukan-masukan kepada pihak KUA, masyarakat dan pihak-pihak lainnya dalam rangka menegakan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.
- c. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih pemikiran dalam upaya pengembangan ilmu pengetahuan.

D. Tinjauan Pustaka

Sebelum melakukan penelitian, penulis terlebih dahulu melakukan penelusuran terhadap beberapa hasil penelitian terdahulu, baik berupa Tesis, Skripsi, Makalah maupun Jurnal Ilmiah yang berkaitan dengan masalah penelitian tentang pelaksanaan PMA No. 12 Tahun 2016 dan pengaruhnya terhadap perkawinan. Beberapa penelitian terdahulu yang dimaksud diantaranya adalah sebagai berikut:

1. Skripsi yang disusun oleh Endah Iwandari (112111019), pada Tahun 2015 dengan judul penelitian “*Efektivitas Berlakunya PP Nomor 48 Tahun 2014 Tentang Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Kementerian Agama (Studi di KUA Kecamatan Toroh Kabupaten Grobogan)*”.⁹ Pada penelitian yang dilakukan oleh Endah Iwandari, bertujuan untuk mengetahui efektivitas berlakunya PP No. 48 Tahun 2014 di KUA Kecamatan Toroh Kabupaten Grobogan dan mengetahui respon masyarakat Kecamatan Toroh terhadap diberlakukannya PP No. 48 Tahun 2014. Dalam penelitian ini, disimpulkan bahwa dengan diberlakukannya PP No. 48 Tahun 2014 mendapat respon baik dari penghulu karena sebelum lahirnya Peraturan

⁹ Endah Iwandari, Skripsi: “*Efektivitas Berlakunya PP Nomor 48 Tahun 2014 Tentang Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Kementerian Agama (Studi di KUA Kecamatan Toroh Kabupaten Grobogan)*”, (Semarang: UIN Walisongo, 2015).

Pemerintah ini, banyak terjadi tuduhan gratifikasi yang ditunjukkan kepada penghulu di KUA Kecamatan Toroh, dan masyarakat pun banyak yang merespon positif terhadap PP No. 48 Tahun 2014 ini karena sangat membantu bagi masyarakat yang kurang mampu ketika akan melaksanakan pernikahan di KUA, sebab adanya ketentuan tentang nikah tidak dikenakan biaya atau gratis.

2. Skripsi yang disusun oleh Nurul Khotimah (083121023), pada Tahun 2016 dengan judul penelitian "*Penerapan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2014 Tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak Atas Biaya Nikah Di Wilayah Kantor Urusan Agama Kecamatan Kabat Pada Masyarakat Kabat Banyuwangi*".¹⁰ Penelitian yang dilakukan oleh Nurul, bertujuan untuk mendeskripsikan sosialisasi, pelaksanaan, faktor pendukung dan penghambat pelaksanaan PP No. 48 Tahun 2014 tentang PNBPN atas biaya nikah di KUA Kecamatan Kabat. Penelitian ini memperoleh kesimpulan bahwa KUA Kabat sudah melaksanakan sosialisasi PP No. 48 Tahun 2014 tentang PNBPN atas biaya nikah dengan melakukan rapat dalam bentuk sosialisasi PP No. 48 tahun 2014 kepada instansi dalam lintas sektoral dan P3N se-Kecamatan Kabat dengan ketentuan bahwa bagi catin yang menikah di KUA gratis atau nol rupiah dan bagi yang menikah di luar KUA dikenakan biaya transportasi dan jasa profesi sebesar Rp.600.000 yang disetorkan langsung oleh catin melalui Bank. Kemudian faktor pendukung pelaksanaan PP No. 48 tahun 2014 adalah regulasi pemerintah dalam tugas-tugas KUA, sarana atau

¹⁰ Nurul Khotimah, Skripsi: "*Penerapan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2014 Tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak atas Biaya Nikah di Wilayah Kantor Urusan Agama Kecamatan Kabat pada Masyarakat Kabat Banyuwangi*", (Jember: IAIN Jember, 2016).

fasilitas, dan kesadaran masyarakat, sedangkan faktor penghambat pelaksanaan PP No. 48 tahun 2014 adalah keterbatasan tenaga pegawai, kurangnya sarana bagi kinerja KUA, dan menumpuknya jumlah pernikahan pada saat yang sama dengan fasilitas yang kurang memadai.

3. Skripsi yang disusun oleh M. Ma'shum Ridho (1221010001), pada tahun 2017 dengan judul penelitian "*Analisis Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2015 Tentang Jenis Dan Tarif Atas Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Kementerian Agama (Studi di KUA Tanjungkarang Pusat Bandar Lampung)*".¹¹ Penelitian yang dilakukan oleh Ridho bertujuan untuk mengetahui gambaran mengenai pelaksanaan PP No. 19 Tahun 2015 tentang Tarif atas Jenis PNBPN yang berlaku pada Kementerian Agama dan untuk mengetahui dampak dari pelaksanaan PP No. 19 Tahun 2015 bagi masyarakat Kota Bandar Lampung. Dalam penelitian ini didapatkan kesimpulan yang menyebutkan bahwa pelaksanaan PP No. 19 Tahun 2015 meliputi sosialisasi peraturan biaya nikah secara maksimal yang dilakukan KUA Kecamatan Tanjungkarang Pusat direspon baik oleh masyarakat di tingkat Kelurahan, implementasi peraturan dengan serius melalui berbagai cara yaitu pendaftaran nikah langsung oleh catin atau walinya. Pembayaran PNBPN melalui BRI, menggratiskan seluruh pelayanan KUA kecuali nikah di luar kantor KUA dan meniadakan pungutan apapun dan menerapkan aturan sebagaimana adanya. Ini ditujukan untuk membangun citra bersih dan membangun integritas. Dampak dari pelaksanaan PP No. 19

¹¹ M. Ma'shum Ridho, Skripsi: "*Analisis Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2015 Tentang Jenis Dan Tarif Atas Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Kementerian Agama (Studi di KUA Tanjungkarang Pusat Bandar Lampung)*", (Lampung: UIN Raden Intan, 2017).

Tahun 2015 bagi masyarakat Kota Bandar Lampung, khususnya masyarakat Kecamatan Tanjungkarang Pusat meliputi biaya nikah yang diatur secara jelas dengan 2 (dua) pilihan Rp.0 bila dilaksanakan di KUA pada jam kerja, dan Rp.600.000 bila akan melaksanakan di luar KUA. masyarakat yang telah melaksanakan pernikahan di bulan Januari - Desember 2016 bahwa biaya pencatatan nikah di KUA Kecamatan Tanjungkarang Pusat relatif terjangkau.

Berdasarkan beberapa penelitian karya ilmiah yang telah diteliti, para penyusun di atas menjelaskan tentang dampak-dampak yang ditimbulkan dari penerapan PP atas biaya nikah dan menganalisis tentang pelaksanaannya. Pelaksanaan yang dimaksud dan dianalisis pada penelitian yang terdahulu adalah tentang dugaan gratifikasi yang dilakukan pihak KUA, apakah pandangan negatif terhadap KUA tentang biaya nikah masih sering terjadi di masyarakat semenjak diberlakukannya PP tentang biaya nikah atau rujuk.

Pada kesempatan kali ini, penulis memiliki perbedaan dari penelitian-penelitian terdahulu, yaitu pada fokus penelitiannya. Skripsi ini memfokuskan penelitiannya pada pelaksanaan PMA No. 12 Tahun 2016 tentang pengelolaan PNBK atas biaya nikah atau rujuk di luar KUA Kecamatan dan pengaruhnya terhadap perkawinan yang terjadi pada masyarakat Kecamatan Pebayuran Kabupaten Bekasi.

E. Kerangka Berfikir

Tujuan hukum pada umumnya adalah untuk menciptakan masyarakat tertib, sehingga tertata dengan tertib dan juga untuk menjaga keseimbangan dalam

masyarakat, dengan berasaskan keadilan dan kemanfaatan.¹² Dalam ilmu hukum, disebutkan bahwa ada beberapa teori mengenai tujuan hukum, yaitu:¹³

1. Teori Etis

Dalam teori ini memandang bahwa tujuan hukum hanya untuk keadilan semata dan hanya merupakan kesadaran etis kita mengenai apa yang dirasa adil dan tidak adil. Salah satu pendukung dari teori ini adalah Geny yang menyatakan bahwa “hukum bertujuan semata-mata untuk mencapai keadilan”.

Mengenai keadilan sendiri merupakan suatu penilaian terhadap perlakuan atau tindakan yang dikaji dengan suatu norma yang menurut pandangan subjektif melebihi dari norma-norma lain. Untuk mengartikan keadilan sangatlah sulit dikarenakan keadilan tersebut sangat luas cakupannya dan keadilan itu sendiri tidak hanya bagi korban, tetapi juga keadilan tersebut harus mencakup semua pihak, keadilan demikian adalah keadilan yang berpandangan subjektif, dalam perkembangan sejarah penilaian keadilan sering berubah menurut tempat ruang dan waktu, maka tidak mudah untuk mengartikan mengenai keadilan.

Dengan demikian Aristoteles berusaha untuk membatasi keadilan tersebut, dengan membedakan dua macam keadilan yaitu :

- a. Distributive justice, *verdelende* atau *justitia gerechtigheid* adalah porsi hakim untuk memperhatikan hubungan perseorangan yang mempunyai kedudukan presesuil yang sama tanpa membedakan dengan memandang proposional.

¹² Anonimous, *Teori Tujuan Hukum*, (<http://yurisdiksiilaw.blogspot.com/2016/04/teori-tujuan-hukum.html> , diakses pada 16 April 2016).

¹³ *Ibid.*

- b. *Justitia commutiva* (remedial justice, *vergeldende* atau *ruilgerechtigheid*) adalah keadilan yang diberikan kepada setiap orang yang sama banyaknya, tanpa memandang kedudukan, jabatan, ras, dll.

Kembali kepada Teori Eris, terdapat kekurangan dalam teori ini, hal ini disebutkan oleh Van Apeldoorn yang menurutnya keadilan menurut teori ini berat sebelah, dikarenakan melebih-lebihkan kadar keadilan, sebab tak cukup memperhatikan keadaan yang sebenarnya.

2. Teori Utilitis (Endaenmonistis)

Dalam teori ini disebutkan bahwa “the greatest good of the greatest number” yang pada hakikatnya tujuan hukum itu adalah mencari kebahagiaan yang merupakan kemanfaatan dari hukum itu sendiri, teori ini dianut oleh Jeremi Bentham. Dalam teori ini tidak menitik beratkan bahwa tujuan itu adalah untuk keadilan, sehingga tidak memperhatikan unsur keadilan dalam tujuan hukum dengan demikian oleh pendapat Prof. Bellefroid yang intinya menyatakan bahwa “De Inhoud van het recht dient te worden bepaald onder leiding van twee grondbeginselen t.w de rechtvaardigheid en de doelmatigheid” yang diterjemahkan kedalam bahasa Indonesia “isi hukum harus ditentukan menurut dua asas yaitu asas keadilan dan faedah”.

3. Teori Campuran

Dalam teori ini merupakan gabungan dari tujuan hukum menurut Teori Eris dan Teori Utilitis, jadi dengan demikian tujuan pokok hukum adalah ketertiban yang menjadi fundamental dan keadilan berdasarkan perkembangan zaman, hal ini senada dengan pendapat Subekti yang menyatakan “tujuan

hukum adalah mengabdikan kepada tujuan negara, yaitu mendatangkan kemakmuran dan kebahagiaan rakyatnya, dengan cara mendatangkan keadilan di tengah-tengah kehidupan bermasyarakat”.

Undang-Undang Republik Indonesia No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, mengingatkan kepada pembentuk Undang-undang agar selalu memperhatikan asas pembentukan peraturan perundangundangan yang baik dan asas materi muatan. Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

1. “Asas Kejelasan Tujuan”, bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;
2. “Asas Kelembagaan atau Pejabat Pembentuk yang Tepat”, bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang, Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang;
3. “Asas kesesuaian antara Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan”, bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan;

4. “Asas dapat dilaksanakan”, bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis;
5. “Asas Kedayagunaan dan Kehasilgunaan”, bahwa setiap Peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
6. “Asas Kejelasan Rumusan”, bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya;
7. “Asas Keterbukaan”, bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Fungsi dan tujuan Peraturan Perundang-Undangan. Dari segi fungsinya yaitu sebagai Penormaan Kekuasaan (Fungsi Normatif), Alat untuk menggunakan kekuasaan (Fungsi instrumental) dan Alat perlindungan hukum bagi masyarakat (fungsi jaminan). Dan dari segi tujuannya yaitu mengedepankan nilai dan norma

yang tidak ada dalam masyarakat dan memberi arah kepada perbuatan dalam masyarakat.¹⁴

Pemerintah membuat peraturan perundang-undangan dengan maksud yang baik. Menurut fungsi dan tujuan dibuatnya peraturan perundang-undangan salah satunya adalah untuk memberi arah kepada masyarakat. Hal ini berarti pemerintah mengatur segala tindakan yang boleh dan tidak boleh dilakukan dalam kehidupan bermasyarakat, agar terciptanya tatanan kehidupan yang aman dan nyaman. Sehingga membuat hidup menjadi lebih baik. Peraturan perundang-undangan dibuat juga demi kemaslahatan warganya.

Pada dasarnya *al-maslahah* adalah suatu gambaran dari meraih manfaat atau menghindarkan kemudharatan. Tetapi bukan itu yang kami maksudkan, sebab meraih manfaat dan menghindarkan kemudharatan tersebut adalah tujuan dan kemaslahatan manusia dalam mencapai maksudnya. Yang kami maksudkan dengan *al-maslahah* adalah memelihara tujuan-tujuan syara'.¹⁵

Takaran masalah tidak didasarkan pada penilaian akal manusia yang bersifat relatif-subyektif dan dibatasi ruang dan waktu tetapi harus sesuai petunjuk syara' yang mencakup kepentingan dunia dan akherat. Serta tidak terbatas pada rasa enak atau tidak enak dalam artian fisik tetapi juga dalam artian mental-spiritual. Masalah dalam tinjauan syari'at Islam mempunyai beberapa kriteria:¹⁶

¹⁴ Hesty Munandar, *Fungsi dan Tujuan Peraturan Perundang-undangan dalam Negara Hukum*, (<https://slideplayer.info/slide/2544263/>, diakses pada tahun 2015).

¹⁵ Anonymous, *Maslahah*, (<https://id.wikipedia.org/wiki/Maslahah>, diakses pada 5 Oktober 2016, pukul 10.29).

¹⁶ Muhammadun Aslam, *Maslahah dala Islam*, (<https://muhammadunaslam.wordpress.com/2010/06/21/maslahah-dalam-islam/>, diakses pada 21 Juni 2010).

1. Masalah harus mencakup dan bertumpu pada kepentingan dunia dan akhirat. Karena, kehidupan akhirat -sebagaimana risalah para nabi dan rasul- merupakan kelanjutan dari pada kehidupan dunia.
2. Nilai masalah tidak hanya terbatas pada sisi material (jasmani) semata, tetapi harus juga mengandung nilai-nilai spiritual (rohani).
3. Masalah yang ditetapkan syari'at harus menjadi pijakan bagi masalah lainnya.

F. Langkah-langkah Penelitian

Membahas masalah-masalah dalam penelitian, diperlukan suatu metodologi penelitian dalam memperoleh data yang berhubungan dengan masalah yang dibahas dan gambaran dari masalah tersebut secara jelas, tepat dan rinci. Dalam melakukan penelitian ini, penulis melakukan langkah-langkah penelitian untuk mendapatkan data dan informasi yang diperlukan. Penelitian ini dilakukan dengan langkah-langkah berikut :

1. Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif, Metode deskriptif merupakan prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambarkan keadaan subjek atau objek dalam penelitian, dapat berupa orang, lembaga, masyarakat dan yang lainnya.¹⁷ Metode ini bertujuan untuk menggambarkan, memaparkan, dan menganalisis bagaimana pelaksanaan PMA No. 12 Tahun 2016 tentang pengelolaan PNBPN atas biaya

¹⁷ Idtesis.com, *Pengertian dan Jenis Metode Deskriptif*, (<https://idtesis.com/metode-deskriptif/> diakses pada tanggal 04 Januari 2012).

nikah atau rujuk di luar KUA Kecamatan dan pengaruhnya terhadap perkawinan di Kecamatan Pebayuran Kabupaten Bekasi.

2. Lokasi Penelitian

Lokasi yang menjadi tempat penelitian dalam skripsi ini adalah Kecamatan Pebayuran Kabupaten Bekasi. Pada Kecamatan Pebayuran Kabupaten Bekasi, masyarakat lebih banyak melakukan perkawinan di luar KUA daripada melakukan perkawinan di dalam KUA. Perbandingannya sekitar 96,8% untuk perkawinan di luar KUA dan 3,2% untuk perkawinan di dalam KUA pada tahun 2017. Padahal pemerintah telah memberi keringan terkait pembebasan biaya nikah, apabila catin melakukan perkawinan di dalam KUA atau di Balai Nikah.

3. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian lapangan (*field research*) dengan menggunakan metode kualitatif. Objek penelitian ini adalah pelaksanaan PMA Nomor 12 Tahun 2016 tentang Pengelolaan PNBPN atas Biaya Nikah atau Rujuk di Luar KUA Kecamatan dan implikasinya terhadap perkawinan yang dilakukan oleh masyarakat Kecamatan Pebayuran Kabupaten Bekasi.

4. Sumber Data

a. Data Primer

Data penelitian ini diperoleh data perkawinan di KUA Pebayuran, PMA Nomor 12 Tahun 2016 tentang Pengelolaan PNBPN atas Biaya Nikah atau Rujuk di Luar KUA Kecamatan dan wawancara terhadap pihak KUA Pebayuran Kabupaten Bekasi.

b. Data Sekunder

Data sekunder merupakan sumber data penelitian yang diperoleh melalui media perantara atau secara tidak langsung, yang berupa buku, catatan, bukti yang telah ada, atau arsip baik yang telah dipublikasikan maupun yang belum dipublikasikan secara umum. Data sekunder dalam penelitian ini bersifat pelengkap yang diperoleh dari artikel, dokumen, buku-buku dan Peraturan Perundang-undangan yang berhubungan dengan masalah penelitian.

5. Teknik Pengumpulan Data

a. Wawancara

Penggalian data dilakukan dengan cara wawancara atau pengamatan terlibat, dengan merujuk kepada fokus dan tujuan penelitian.¹⁸

Dalam hal ini penulis melakukan wawancara dengan Kepala KUA Pebayuran, Penghulu dan Amil di Kecamatan Pebayuran Kabupaten Bekasi.

b. Studi Kepustakaan

Pengumpulan data dan informasi tertulis yang berhubungan dengan masalah yang diteliti, berupa artikel, dokumen, berkas-berkas, catatan-catatan, buku, surat kabar, majalah dan lain sebagainya. Cara pengumpulan data ini digunakan sebagai sarana untuk mengumpulkan teori-teori atau ilmu-ilmu yang ada hubungannya dengan masalah penelitian.

¹⁸ Cik Hasan Bisri, *Model Penelitian Fiqh*, (Jakarta: Prenada Media, 2003), hlm. 384

6. Analisis Data

Dalam menganalisis data, penulis menggunakan analisis deskriptif yaitu teknik analisis data, penulis mengumpulkan, mengelompokkan, menganalisis dan menjelaskan data-data yang diperoleh dari hasil penelitian. Analisis data dalam penelitian ini dilakukan dengan cara sebagai berikut:

- a) Mengumpulkan data yang diperoleh dari temuan di lapangan, hasil wawancara dan studi kepustakaan.
- b) Mengelompokkan seluruh data sesuai dengan pertanyaan penelitian.
- c) Membuat analisis terhadap data-data yang telah diperoleh dan menghubungkan dengan data teori yang dikemukakan dalam kerangka pemikiran.
- d) Menarik kesimpulan dari data yang dianalisa dengan memperhatikan rumusan masalah yang berlaku dalam penelitian.