

Peran Penghulu Dalam Meningkatkan Kualitas Pelayanan Administrasi Nikah/Rujuk Pada Kantor Urusan Agama Kecamatan Kota Utara Kota Gorontalo

Hasan Umar
STIA Bina Taruna Gorontalo
umara@gmail.com

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui peran penghulu dalam meningkatkan kualitas pelayanan administrasi nikah/rujuk. Selain itu penelitian ini juga ingin mengetahui faktor-faktor apa yang menghambat peran penghulu dalam meningkatkan kualitas pelayanan administrasi nikah/rujuk pada kantor urusan agama kecamatan kota utara kota gorontalo. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan pendekatan kualitatif. Metode ini berusaha mendeskripsikan atau melukiskan secara terperinci atau mendalam dengan menggali informasi dari proses wawancara. Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang telah dilakukan, maka dapat disimpulkan bahwa masih banyak penghulu yang belum mampu melaksanakan semua rincian kegiatan tersebut dengan baik. Selain itu masih ada penghulu tidak menguasai dengan baik fikih munakahat dan ketika akan diminta fatwa hukum tidak mampu mengambil istinbat hukum. Sehingga pimpinan harus memilih dan memberikan tugas kepada penghulu sesuai dengan proporsi dan profesi penghulu, agar seluruh tugas pokok dan rincian kegiatannya dapat dikuasai dan dilaksanakan semuanya dengan baik. Juga nantinya kepada para pengambil kebijakan agar penerimaan calon penghulu fungsional mendatang betul-betul punya kompetensi dasar yang memadai untuk seorang penghulu.

Kata kunci: **Penghulu, Kualitas, Pelayanan, Nikah, Rujuk**

ABSTRACT

This research aims to determine the role of the celebrant in improving the quality of marriage/reconciliation administration services. Apart from that, this research also wants to know what factors hinder the role of the celebrant in improving the quality of marriage/reconciliation administration services at the Religious Affairs Office in the North City District of Gorontalo City. The method used in this research is a qualitative approach. This method attempts to describe or describe in detail or depth by exploring information from the interview process. Based on the results of the research and discussions that have been carried out, it can be concluded that there are still many headmen who have not been able to carry out all the details of these activities well. Apart from that, there are still headmen who do not have a good grasp of the jurisprudence of munakahat and when they are asked for a legal fatwa, they are unable to take legal istinbat. So the leadership must select and assign tasks to the headmaster in accordance with the headman's proportions and profession, so that all the main tasks and details of his activities can be mastered and carried out well. It will also be directed to policy makers to ensure that future candidates for functional leaders truly have adequate basic competencies for a leader.

Keywords: Penghulu, Quality, Service, Marriage, Reconciliation

PENDAHULUAN

Pada dasarnya setiap manusia membutuhkan pelayanan, bahkan secara ekstrim dapat dikatakan bahwa pelayanan tidak dapat dipisahkan dengan kehidupan manusia. Masyarakat setiap waktu selalu menuntut pelayanan publik yang berkualitas dari birokrat, meskipun tuntutan tersebut sering tidak sesuai dengan harapan karena secara empiris pelayanan publik yang terjadi selama ini masih bercirikan : berbelit-belit, lambat, mahal, dan melelahkan (Mahsyar, 2011).

Tugas pokok Kementerian Agama adalah menyelenggarakan sebagian tugas Pemerintah dibidang keagamaan, sebagian dari tugas tersebut adalah menjalankan kebijakan dibidang ibadah yang salah satunya seperti tertuang di dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 1946 tentang Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk, untuk menjalankan tugas tersebut telah ditetapkan bahwa pencatatan perkawinan bagi umat Islam dilaksanakan oleh Pegawai Pencatatan Nikah (PPN) yang sering disebut dengan istilah Penghulu (Maimun, 2010).

Oleh karenanya menurut (Abdul Rasyid, 2010) untuk meningkatkan pelayanan tersebut melalui Peraturan Pemerintah Nomor 16 tahun 1994, tentang Jabatan Fungsional Pegawai Negeri Sipil (PNS), penghulu termasuk ke dalam ragam Jabatan Fungsional di bidang keagamaan. Penetapan Penghulu sebagai Jabatan Fungsional tertuang dalam Peraturan Materi Pendayagunaan Aparatur Negara (MENPAN) Nomor: PEN/62/M.PAN/6/2005, dan telah ditindaklanjuti dengan peraturan bersama Menteri Agama dan Kepala Badan Kepegawaian Negara (BKN) Nomor: 20 dan 14 A tentang Petunjuk Pelaksanaan Jabatan Fungsional Penghulu dan Angka Kreditnya.

Dalam hal ini sudah jelas bahwa penghulu sebagai jabatan terdepan dan ujung tombak Kementrian Agama di Kecamatan dalam tugas pelayanan, pengawasan dan pembinaan keagamaan khususnya pelaksanaan pernikahan dan rujuk (Matrais, 2008). Menurut (Salahuddin, 2005) Keberadaan penghulu sebagai pejabat dalam pemerintahan telah ada sejak adanya kerajaan Islam, baik di Jawa maupun daerah luar Jawa, termasuk pada Pemerintahan Kolonial Belanda dengan struktur sebagai berikut : a. Tingkat Pusat disebut dengan Penghulu Agung; b. Tingkat Kabupaten disebut dengan Penghulu Kepala (Bahasa Belanda *Hoofd Penghulu*); c. Tingkat Kecamatan disebut dengan Penghulu/Naib.

Sebagai profesi pelayanan publik berpijak pada prinsip-prinsip profesionalisme dan etika seperti akuntabilitas, efektifitas, efisiensi, integritas,

netralitas, dan keadilan bagi semua penerima pelayanan. Pelayanan merupakan tugas utama bagi aparaturnegara sebagai abdi negara dan abdi masyarakat. Tugas ini secara jelas telah digariskan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea ke empat, yang meliputi empat aspek pelayanan pokok aparaturnegara terhadap masyarakat yang berbunyi : Melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa.

Jadi tidak heran lagi sering kita mendengarkan tuntutan perubahan, sering ditujukan kepada aparaturnegara, menyangkut pelayanan publik yang di berikan kepada masyarakat. Rendahnya mutu pelayanan publik merupakan citra buruk pemerintah di tengah masyarakat, bagi masyarakat yang pernah berurusan dengan birokrasi selalu mengeluhkan, dan kecewa terhadap tidak layaknya aparaturnegara dalam memberikan pelayanan (Van Yoeseoph, 2007).

Hal yang berkaitan dengan kepuasan masyarakat ini dapat digambarkan melalui hasil studi pendahuluan pada Kantor Urusan Agama (KUA) di wilayah Kota Gorontalo bahwa ternyata upaya pemenuhan kepuasan masyarakat masih menjadi permasalahan serius. Dalam banyak hal masyarakat yang berasal dari berbagai segmen masyarakat masih memperlihatkan sikap dan pandangan mereka bahwa eksistensi layanan di hampir semua Kantor Urusan Agama (KUA) yang ada kurang memenuhi harapan yang diinginkan.

Berbagai bentuk keluhan masyarakat tidak saja datang dari mereka yang tergolong ekonomi menengah kebawah, melainkan pula dari mereka yang memiliki tingkat ekonomi menengah keatas. Keluhan tersebut bukan hanya menyangkut keterbatasan sarana prasarana pelayanan, melainkan juga dominan terkait dengan perilaku layanan yang dinilai kurang mendatangkan kepuasan bagi masyarakat seperti yang terlihat dari proses penanganan pelaksanaan pelayanan nikah/rujuk, penasihatan dan konsultasi nikah/rujuk, pemantauan pelanggaran ketentuan nikah/rujuk, pelayanan fatwa hukum munakahat dan bimbingan muamalah, pembinaan keluarga sakinah serta pemantauan dan evaluasi kegiatan kepenghuluan dan pengembangan kepenghuluan.

Berdasarkan hasil pengamatan sementara bahwa kondisi pegawai Kantor Urusan Agama (KUA) di Kecamatan Kota Utara masih memerlukan perhatian yang sungguh-sungguh dalam pengembangan kapasitas profesionalnya. Kualitas pelayanan Kantor Urusan Agama (KUA) di Kecamatan Kota Utara bukan hanya ditentukan oleh banyaknya pegawai yang ada, melainkan pemahaman terhadap peran/tugas pokok pegawai sesuai bidang pekerjaannya menjadi prasyarat utama dalam mewujudkan kondisi organisasi yang bermutu. Kenyataan menunjukkan bahwa tugas dan tanggung jawab pegawai yang bekerja sesuai tupoksinya belum

mampu mewujudkan kondisi layanan yang benar-benar melahirkan kepuasan bagi masyarakat sehingga tidak heran ada saja keluhan yang muncul sebagai akibat layanan yang diberikan kurang memuaskan bagi masyarakat.

Masalah lain yang dapat terlihat di Kantor Urusan Agama Kecamatan Kota Utara Kota Gorontalo adalah adanya penghulu yang sering datang terlambat dan pulang sebelum waktu yang telah ditetapkan yang membuat kurangnya tenaga penghulu, sehingga bila banyak masyarakat yang datang untuk membutuhkan pelayanan administrasi terkait dengan proses pelayanan administrasi nikah/rujuk sering ada keterlambatan dalam pengurusannya atau kurang terlayani dengan baik karena kekurangan penghulu yang mengerjakan pengurusan tersebut.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan perspektif pendekatan kualitatif. Menurut (Lexi, 2005) menyatakan bahwa penelitian kualitatif adalah “penelitian yang menggunakan latar alamiah, dengan maksud menafsirkan fenomena yang terjadi dan dilakukan dengan jalan melibatkan berbagai metode yang ada“. Adapun Menurut (Fathoni, 2006) mendefinisikan metodologi kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. Sejalan dengan definisi tersebut. Menurut (Arifin, 2008) mendefinisikan bahwa penelitian kualitatif adalah tradisi tertentu dalam ilmu pengetahuan social yang secara fundamental bergantung dari pengamatan pada manusia baik dalam kawasannya maupun dalam peristilahannya.

Menurut (Nazir, 2003) penelitian deskriptif adalah “ studi untuk menemukan fakta dengan interpretasi yang tepat, melukiskan secara tepat sifat-sifat dari beberapa fenomena kelompok atau individu, menentukan frekuensi terjadinya suatu keadaan untuk meminimalkan bias dan memaksimalkan reabilitas “. Analisisnya dikerjakan berdasarkan *ex post facto*, artinya data dikumpulkan setelah semua kejadian berlangsung. Metode deskriptif umumnya memiliki 2 ciri khas utama: (1) memusatkan diri pada masalah-masalah yang ada sekarang, (2) data yang dikumpulkan pertama kali disusun, dijelaskan kemudian dianalisa karena itu metode deskriptif sering disebut metode analisa. Tujuan penelitian deskriptif adalah untuk menggambarkan secara tepat sifat-sifat individu, keadaan, gejala atau kelompok-kelompok tertentu atau menemukan penyebaran (frekuensi) suatu gejala dan gejala lainnya dalam masyarakat.

Menurut (Sitorus, 2011) penelitian deskriptif biasa dilakukan tanpa hipotesa yang dirumuskan secara ketat. Ia mengontrol juga hipotesa tetapi tidak akan diuji secara statistik. Selain itu mempunyai 2 tujuan untuk mengetahui perkembangan

sarana fisik dan frekuensi kerjanya suatu aspek fenomena sosial. Tujuan kedua adalah mendeskripsikan secara terperinci fenomena sosial tertentu.

Melalui metode penelitian deskriptif, metode ini berusaha mendeskripsikan atau melukiskan secara terperinci atau mendalam tentang Peran Penghulu Dalam Meningkatkan Kualitas Pelayanan Administrasi Nikah/Rujuk Pada Kantor Urusan Agama Kecamatan kota Utara Kota Gorontalo. Dengan pemilihan rancangan deskriptif kualitatif, maka peneliti akan melakukan pendekatan terhadap obyek penelitian dengan menggali informasi sesuai dengan persepsi peneliti dan informan dan dapat berkembang sesuai dengan interaksi yang terjadi dalam proses wawancara. Peneliti senantiasa menginterpretasikan makna yang tersurat dan tersirat dari penjelasan yang diberikan informan, hasil observasi lapangan serta catatan pribadi (Purnamasari, 2008).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Peran penghulu dalam memberikan pelayanan publik yang maksimal sangat mutlak diperlukan. Hal ini dikarenakan penghulu merupakan satu-satunya petugas di Kantor Urusan Agama (KUA) yang berwenang dalam pelayanan dan konsultasi nikah/rujuk untuk masyarakat. Berdasarkan realita tentang pelayanan publik yang dilakukan oleh penghulu di Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan kota Utara Kota Gorontalo itulah maka diperlukan upaya nyata dalam peningkatan pelayanan publik kepada masyarakat.

Pelayanan administrasi nikah/rujuk di Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan kota Utara Kota Gorontalo cenderung memiliki beberapa permasalahan yang mendasar. Selain efektifitas pengorganisasian dan partisipasi publik dalam penyelenggaraan pelayanan masih relatif rendah, pelayanan administrasi nikah/rujuk juga belum memiliki mekanisme pengaduan dan penyelesaian sengketa. Akibatnya, kualitas produk layanan juga belum memuaskan para penggunanya. Selain itu, pelayanan administrasi nikah/rujuk di Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan kota Utara Kota Gorontalo juga belum responsif terhadap kebutuhan masyarakat dari aspek pelayanan administratif.

Setiap penghulu harus mampu memahami dan melaksanakan tugas-tugas ini dengan baik dan benar serta senantiasa melakukan peningkatan kemampuan diri, bekerja secara profesional dan penuh kedisiplinan sehingga diharapkan penghulu mampu menghadapi tuntutan perkembangan dan dinamika masyarakat sekaligus menjadi tenaga lapangan yang handal dalam mensukseskan visi dan misi Kementerian Agama khususnya di bidang pelayanan pencatatan perkawinan, pembinaan keluarga sakinah, menuju masyarakat yang bahagia sejahtera, adil dan makmur.

Banyak harapan yang disandarkan kepada penghulu dalam peningkatan pelayanan kepada masyarakat khususnya di bidang pelayanan pencatatan perkawinan, fatwa hukum munakahat dan mu'amalah, pembinaan keluarga sakinah dan kepenghuluan sehingga masyarakat betul-betul mendapatkan pelayanan yang prima, terukur, dan akuntabel.

Penghulu diharapkan mampu melaksanakan tugas dan segala rincian kegiatan secara proporsional dan professional sesuai dengan jabatan dan jenjang masing-masing. Kenyataan di lapangan, masih banyak penghulu yang belum mampu melaksanakan semua rincian kegiatan tersebut dengan baik. Hal ini disebabkan karena penghulu belum diberi peranan secara proporsional dan professional; masih ada penghulu yang melaksanakan tugas kantor yang itu bukan tugasnya sebagai penghulu, atau bahkan mungkin masih ada penghulu yang tidak menguasai tugas pokok dan rincian kegiatannya secara baik.

Penghulu diharapkan mampu menguasai fikih munakahat dan memberikan fatwa hukum ketika dibutuhkan. Kenyataan di lapangan, masih ada penghulu tidak menguasai dengan baik fikih munakahat dan ketika akan diminta fatwa hukum tidak mampu mengambil istinbat hukum. Hal ini disebabkan karena tidak cukup baiknya kompetensi dasar sebagian penghulu dalam penguasaan hukum, apalagi mengambil literature bukubuku klasik yang berbahasa Arab dan tidak berbaris. Di samping itu masih minim wadah untuk membina kompetensi di bidang fikih munakahat dan fatwa hukum tersebut.

Kehadiran penghulu diharapkan mampu meminimalisir bahkan menghilangkan semua praktek pernikahan illegal. Kenyataannya sampai hari ini masih ada masyarakat melaksanakan pernikahan yang tidak tercatat di KUA. Hal ini disebabkan karena masih ada masyarakat yang belum memahami betapa pentingnya pernikahan itu dicatat disamping itu belum ada kerja sama yang baik dari semua pihak untuk memberantas praktek pernikahan illegal tersebut.

Faktor-faktor Penghambat

Berdasarkan hasil dan temuan penelitian dapat dikemukakan bahwa prinsip pelayanan administrasi yang dilakukan para penghulu di Kantor Urusan Agama Kecamatan kota Utara Kota Gorontalo adalah kenyamanan, sedangkan standar pelayanan didasarkan pada sarana dan prasarana, kemampuan dan keterampilan penghulu. Langkah yang ditempuh adalah komitmen terhadap aturan, dan strategi yang ditempuh yaitu peningkatan SDM melalui program pendidikan dan pelatihan.

Menurut (Setijaningrum, 2009) pelayanan dengan satu arah/pintu sangat penting sehingga tidak membimbungkan orang yang membutuhkan pelayanan. Begitupula dalam layanan urusan pernikahan. Strategi yang ditempuh pada

dasarnya adalah untuk peningkatan mutu dan kualitas layanan. Semua akan berhasil dengan baik, manakala didukung sarana dan prasarana yang cukup memadai. Namun karena sarana dan prasarana yang tersedia belum cukup memadai, sehingga hasil itu belum dapat dicapai secara maksimal.

Apabila dikaji secara mendalam, prinsip pelayanan administrasi nikah/rujuk tersebut meliputi komponen yang bisa dilakukan melalui langkah sebagai berikut:

- Adanya komitmen terhadap manajemen, membangun tim sebagai penjamin mutu, adanya pengukuran kualitas, membangun kesadaran kualitas kepada orang-orang yang terlibat baik itu penghulu maupun tenaga administrasi lainnya;
- Menerapkan evaluasi sebagai tindakan perbaikan;
- Perlunya pendidikan dan pelatihan;
- Menyusun tujuan dengan jelas, dalam hal ini tujuan umum telah dicanangkan dalam visi dan misi lembaga, sedangkan secara khusus setiap tenaga administrasi khususnya penghulu memiliki pertelaahan tugas, sehingga dalam menjalankan tugasnya tidak terjadi tumpang tindih.

Menurut (Sadhana, 2010) strategi pemberian layanan sebaiknya disesuaikan dengan budaya dan kebiasaan masyarakat sekitar, strategi ini ditempuh dengan memberikan pelayanan sesuai dengan prosedur dan peraturan yang berlaku, sehingga mampu memikat penerima layanan dan memberi kesan yang terbaik kepada masyarakat. Selain itu juga terpusatnya tempat layanan, hal ini tidak membuat bingung masyarakat/calon pengantin dalam menerima layanan, bahkan untuk memberikan layanan kepada masyarakat yang berasal dari berbagai kalangan dan berbagai latar belakang yang berbeda. Dengan demikian peningkatan kualitas tersebut tidak hanya sebagai pelaksanaan aturan saja, tetapi juga memberikan konsekuensi dari pelaksanaan aturan tersebut. Namun kelemahannya adalah, sarana dan prasarana pendukung yang masih kurang sehingga pelaksanaan layanan belum memadai.

Dalam praktek pelayanan administrasi nikah/rujuk di Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan kota Utara Kota Gorontalo, seharusnya birokrasinya selalu memberi perhatian terhadap permasalahan yang di timbulkan dari pengaduan masyarakat. Keterlibatan oknum dalam pelayanan administrasi nikah/rujuk di samping menunjukkan manfaat dan keunggulan tertentu, sekaligus juga menunjukkan kelemahannya. Masyarakat selalu menginginkan kepuasan dalam pelayanan, tetapi kelemahannya terletak pada ketiadaan atau terbatasnya sumber daya yang mumpuni serta di tambah dengan peraturan-peraturan yang membuat para penghulu bekerja dengan kaku. Sehingga berbagai kritik di lontarkan kepada pegawai KUA khususnya para penghulu seperti boros, kaku, berbelit-belit dan

semacamnya, namun pada saat yang sama masih diperlukan karena mampu melindungi kepentingan publik dan menciptakan keadilan.

SIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang telah dilakukan, maka dapat disimpulkan bahwa masih banyak penghulu yang belum mampu melaksanakan semua rincian kegiatan tersebut dengan baik. Selain itu masih ada penghulu tidak menguasai dengan baik fikih munakahat dan ketika akan diminta fatwa hukum tidak mampu mengambil istinbat hukum.

Fakta lainya pada daerah penelitian masih ada masyarakat melaksanakan pernikahan yang tidak tercatat di KUA. Hal ini karena kurangnya sarana dan prasarana yang memadai sebagai pendukung sehingga bila dilihat dari segi waktu pelayanan kurang efektif dan kurang efisien.

Sehingga pimpinan harus memilih dan memberikan tugas kepada penghulu sesuai dengan proporsi dan profesi penghulu, agar seluruh tugas pokok dan rincian kegiatannya dapat dikuasai dan dilaksanakan semuanya dengan baik. Juga nantinya kepada para pengambil kebijakan agar penerimaan calon penghulu fungsional mendatang betul-betul punya kompetensi dasar yang memadai untuk seorang penghulu, agar kemampuannya dalam penguasaan fikih munakahat dan persoalan hukum Islam yang lainnya dapat dipertanggungjawabkan.

Semua pihak yang terkait harus saling berkerjasama dalam memberantas terjadinya pernikahan yang illegal dengan cara memberikan penyuluhan sadar hukum kepada masyarakat dan memberikan sanksi yang cukup berat kepada para pelaku pernikahan illegal tersebut sehingga menimbulkan efek jera bagi pelaku dan menjadi pelajaran bagi semua masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Rasyid, A. M. (2010). *Pengurusan Majlis Taklim di Provinsi Sumatera Selatan: kajian dari aspek persepsi guru agama*. University of Malaya.
- Arifin, Z., & Rosdakarya, P. T. R. (2008). *Metode Pbnelitian*.
- Fathoni, A. (2006). *Metodelogi Penelitian*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Lexi, M. (2005). *Metodologi Penelitian Kuantitatif* (R. Rosdakarya (ed.)).
- Mahsyar, A. (2011). Masalah pelayanan publik di Indonesia dalam perspektif administrasi publik. *Otoritas: Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 1(2).
- Maimun, A. (2010). *Pencatatan pernikahan beda agama di Kantor Urusan Agama (KUA)(studi kasus kantor urusan Agama (KUA) Kec. Cilandak)*.
- Matrais, S. (2008). Kemandirian Peradilan Agama dalam Perspektif Undang-Undang Peradilan Agama. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 15(1).
- Nazir, M. (2003). *Metode Penelitian*. Ghalia Indonesia Jakarta. *Bahasa Indonesia*.

- Purnamasari, I. (2008). *Studi partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan di Kecamatan Cibadak Kabupaten Sukabumi*. program Pascasarjana Universitas Diponegoro.
- Sadhana, K. (2010). *Etika Birokrasi Dalam Pelayanan Publik*.
- Salahuddin, M. (2005). Mahkamah Syar 'Iyyah di Kesultanan Bima: Wujud Dialektika Hukum Antara Islam dan Adat. *Ulumuna*, 9(1), 189–201.
- Setijaningrum, E. (2009). *Inovasi Pelayanan Publik*. PT. Medika Aksara Globalindo.
- Sitorus, M. (2011). *Metodologi penelitian pendidikan Islam*.
- Van Yoeseph, D. (2007). *Persepsi Masyarakat Terhadap Pelayanan Publik Antara Pemerintah Kecamatan Dan Ppat Notaris Dalam Pencatatan Tertib Administrasi Pertanahan (Studi Di Kecamatan Gading Cempaka Kota Bengkulu)*. University of Muhammadiyah Malang.