

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Ilmu administrasi pada dasarnya membicarakan fenomena kerja sama manusia untuk mencapai tujuan tertentu yang diinginkan. Kita pahami bahwa banyak hal yang diperlukan manusia untuk memenuhi kebutuhan hidupnya yang tidak mungkin didapat atau diperoleh tanpa bantuan dan kerjasama dengan orang lain. Untuk memenuhi kebutuhan sandang pangan dan papan atau menggapai cita – cita misalnya, tentu individu memerlukan bantuan dan kerjasama dengan pihak lain.

Organisasi adalah setiap bentuk persekutuan antara dua orang atau lebih yang bekerja bersama serta secara formal terikat dalam rangka pencapaian suatu tujuan yang telah ditentukan dalam ikatan yang terdapat seorang/ beberapa orang yang disebut atasan dan seorang atau sekelompok orang yang disebut bawahan.

Sedangkan manajemen adalah proses pencapaian tujuan melalui orang lain. Oleh sebab itu, manajemen merupakan rangkaian aktivitas menggerakkan kelompok orang dalam organisasi untuk mencapai tujuan melalui pelaksanaan fungsi – fungsi manajemen.

Undang – undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah membawa frekuensi besar dalam penyelenggaraan pemerintahan baik di tingkat pusat maupun daerah. Maka setiap Pemerintah Kabupaten/ Kota memiliki kewenangan untuk mengatur rumah tangganya sendiri tanpa ada campur tangan

dari pemerintah pusat. Dengan demikian Kabupaten/ Kota memperoleh hak otonomi daerah yang seluas – luasnya untuk meningkatkan dan memajukan daerah masing – masing berdasarkan potensi yang ada di daerah tersebut.

Agar otonomi daerah dapat dilaksanakan sejalan dengan tujuan yang hendak dicapai, pemerintah wajib melakukan bimbingan dan pengawasan berupa pemberian pedoman, standar, arahan, bimbingan, pelatihan, supervisi, pengendalian, koordinasi, *monitoring* dan evaluasi. Hal ini dimaksudkan agar kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah tetap sejalan dengan tujuan nasional dalam kerangka Nasional Kesatuan Republik Indonesia.

Undang – undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan pada Pasal 2 ayat 2 menyatakan “Tiap- tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang – undangan yang berlaku”. Maka setiap calon pengantin wajib mencatatkan pernikahan mereka untuk mendapatkan akta nikah di dalam administrasi kependudukan. Pentingnya calon penganten mencatatkan pernikahannya dikarenakan akan banyak memberikan manfaat yang membawa akibat hukum bagi seseorang, misalnya untuk kepentingan waris, menentukan dan memastikan bahwa mereka adalah muhrimnya, atau dapat memberi arah ke pengadilan dimana seseorang akan bercerai dan lain sebagainya.

Nikah atau perkawinan merupakan suatu hal yang sangat penting dan mulia, demi terwujudnya suatu rumah tangga yang teratur, harmonis, dan sejahtera, serta terpeliharanya keturunan. Untuk dapat melaksanakan perkawinan harus dipenuhi syarat-syarat sahnya perkawinan bagi calon mempelai laki-laki maupun perempuan.

Manusia pada kodratnya adalah sebagai makhluk sosial (zoon politicon) dimana memiliki sifat yang saling membutuhkan, karena sejak lahir manusia telah dilengkapi dengan naluri untuk senantiasa hidup dengan orang lain. Naluri untuk hidup bersama dengan orang lain, menikatkan hasrat yang kuat untuk hidup teratur. Allah SWT menjadikan makhluk-Nya berpasang-pasangan, menjadikan manusia laki-laki dan perempuan, menjadikan hewan jantan dan betina begitu pula tumbuh-tumbuhan dan lain sebagainya. Dalam menjalankan kehidupan manusia tentu ingin melanjutkan keturunan. Oleh karena itu manusia harus menikatkan diri dengan pasangannya melalui suatu ikatan yaitu Perkawinan. Islam memandang pernikahan adalah salah satu syariat yang harus dilakukan oleh umat Islam, bahkan Nabi Muhammad SAW menegaskan “bukanlah golonganku” bagi umatnya yang tidak menyenangi “pernikahan”.

Kantor Urusan Agama (KUA) merupakan sebuah lembaga resmi negara yang ditugaskan untuk melaksanakan sebagian tugas kantor Kementerian Agama Indonesia di Kabupaten dan Kotamadya di bidang urusan agama Islam dalam wilayah Kecamatan. Salah satu dari tugas pokok yang dimiliki oleh Kantor Urusan Agama adalah menangani masalah pencatatan pernikahan bagi penduduk Indonesia yang beragama Islam pada masing-masing Kecamatan.

Keberadaan Kantor Urusan Agama (KUA) merupakan bagian dari instansi pemerintah daerah yang bertugas memberikan pelayanan kepada masyarakat. Sebagai ujung tombak pelaksanaan tugas umum pemerintahan, khususnya di bidang urusan agama, Kantor Urusan Agama (KUA) telah berusaha seoptimal mungkin dengan kemampuan dan fasilitas yang ada untuk memberikan pelayanan

yang terbaik. Namun demikian upaya untuk mempublikasikan peran, fungsi, dan tugas. Kantor Urusan Agama (KUA) harus selalu diupayakan. Realita di lapangan menunjukkan masih ada sebagian masyarakat yang belum memahami tugas dan fungsi Kantor Urusan Agama (KUA). Akibatnya tidak heran, ada kesan bahwa tugas dan fungsi Kantor Urusan Agama (KUA) hanya sebatas tukang baca doa dan menikahkan saja.

Kantor Urusan Agama (KUA) adalah unit kerja terdepan Departemen Agama yang melaksanakan tugas pemerintahan di bidang Agama Islam, di wilayah Kecamatan. Dikatakan sebagai unit kerja terdepan karena Kantor Urusan Agama (KUA) secara langsung berhadapan dengan masyarakat. Karena itu wajar bila keberadaan Kantor Urusan Agama (KUA) dinilai sangat penting seiring keberadaan Departemen Agama. Fakta sejarah juga menunjukkan kelahiran Kantor Urusan Agama (KUA) hanya berselang sepuluh bulan dari kelahiran Departemen Agama, tepatnya tanggal 21 Nopember 1946. Ini sekali lagi menunjukkan peran Kantor Urusan Agama sangat strategis bila dilihat dari keberadaannya yang bersentuhan langsung dengan masyarakat, terutama yang memerlukan pelayanan di bidang urusan Agama Islam. Konsekuensi dari peran itu, secara otomatis Kantor Urusan Agama (KUA) harus mampu mengurus rumah tangga sendiri dengan menyelenggarakan manajemen kearsipan, administrasi surat menyurat dan statistik serta dokumentasi yang mandiri.

Selain itu, Kantor Urusan Agama (KUA) juga dituntut benar-benar mampu menjalankan tugas di bidang pencatatan nikah dan rujuk secara apik. Pelayanan ini merupakan tugas pokok Kantor Urusan Agama (KUA) karena pelayanan itu sangat

besar pengaruhnya dalam membina kehidupan beragama, disitulah cikal bakal terbentuknya keluarga *sakinah, mawadah dan warahmah*. Dalam melaksanakan tugas di bidang urusan Agama Islam ini, Kantor Urusan Agama (KUA) tidak sekedar melakukan pencatatan nikah/rujuk saja, tetapi juga melaksanakan tugas - tugas lainnya seperti mengurus dan membina tempat ibadah umat Islam seperti, masjid dan langgar/mushalla, membina pengalaman agama Islam, zakat, *wakaf, baitul mal* dan ibadah sosial, pangan halal, kemitraan umat Islam kependudukan serta pengembangan keluarga *sakinah* sesuai kebijakan.

Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2016 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Urusan Agama Kecamatan Pasal 2 dijelaskan KUA Kecamatan mempunyai tugas melaksanakan layanan dan bimbingan masyarakat diwilayah kerjanya.

Pasal 3 ayat (1) Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2016, dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, KUA Kecamatan menyelenggarakan fungsi :

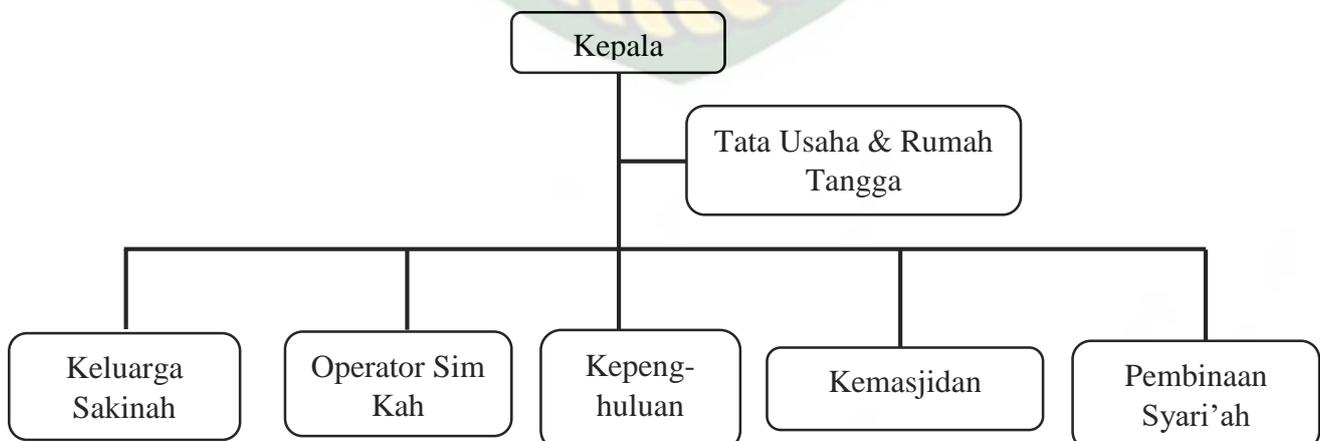
- a. Pelaksanaan pelayanan, pengawasan, pencatatan dan pelaporan nikah dan rujuk
- b. Penyusunan statistik layanan dan bimbingan masyarakat islam
- c. Pengelolaan dokumentasi dan sistem informasi manajemen KUA Kecamatan
- d. Pelayanan bimbingan kemasjidan
- e. Pelayanan bimbingan hisap dan rukyat dan pembinaan syariah
- f. Pelayanan bimbingan dan penerangan agama islam
- g. Pelayanan bimbingan zakat dan wakaf
- h. Pelaksanaan ketatausahaan dan kerumahtanggaan KUA kecamatan

Kantor kementerian Agama Kabupaten Kuantan Singingi saat ini memiliki 12 Kecamatan, dengan demikian maka terdapat 12 Kepala Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan yakni :

1. KUA Kecamatan Kuantan Tengah
2. KUA Kecamatan Kuantan Mudik
3. KUA Kecamatan Kuantan Hilir
4. KUA Kecamatan Cerenti
5. KUA Kecamatan Singingi
6. KUA Kecamatan Benai
7. KUA Kecamatan Inuman
8. KUA Kecamatan Pangean
9. KUA Kecamatan Logas Tanah Darat
10. KUA Kecamatan Gunung Toar
11. KUA Kecamatan Hulu Kuantan
12. KUA Kecamatan Singingi Hilir

Dalam penelitian ini penulis lebih terfokus pada Kantor Urusan Agama Kecamatan Pangean yang terletak di Jalan Jenderal Sudirman Desa Pasaribu Kecamatan Pangean Kabupaten Kuantan Singingi. Adapun struktur organisasi Kantor Urusan Agama Kecamatan Pangean Kabupaten Kuantan Singingi adalah sebagai berikut :

Gambar I.1. Struktur Organisasi Kantor Urusan Agama Kecamatan Pangean Kabupaten Kuantan Singingi.



Sumber : Kantor KUA Kecamatan Pangean Kabupaten Kuantan Singingi, tahun 2018

Jenis pelayanan di KUA Kecamatan adalah :

- a. Pencatatan nikah
- b. Pencatatan rujuk
- c. Rekomendasi nikah
- d. Duplikat akte nikah
- e. Pendaftaran bukti nikah yang dilangsungkan di luar negeri
- f. Legalisasi kutipan akta nikah
- g. Kursus calon pengantin
- h. Konseling rumah tangga
- i. Penerbitan akta ikrar wakaf
- j. Konsultasi zakat
- k. Konsultasi waris / hibah
- l. Konsultasi produk halal
- m. Bimbingan kemasjidan
- n. Hisab dan rukyat
- o. Bimbingan manasik haji.

Adapun Standar Operasional Prosedur (SOP) Pelayanan Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Pangean Kabupaten Kuantan Singingi dapat dilihat sebagai berikut :

Tabel I.1. Standar Pelayanan Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Pangean Kabupaten Kuantan Singingi.

No	Jenis Pelayanan	Dasar Hukum	Proses			Keterangan
			Hari	Jam	Menit	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
1	Pendaftaran kehendak N/R	UU No 1 / 1974. PMA No.11/ 2007			5	Staf
2	Pemeriksaan berkas N pada model NB	-			15	Penghulu
3	Penulisan NB	-			10	Penghulu
	Bimbingan perkawinan (NA)	-			30	Ketua/ Anggota BP4
3	Penulisan akta nikah (NA)	-			10	Penghulu/ PPN
4	Memimpin pelaksanaan nikah	-			30	

No	Jenis Pelayanan	Dasar Hukum	Proses			Keterangan
			Hari	Jam	Menit	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
	Pendaftaran & pencatatan nikah	PMA No.11/2007			30	Penghulu/PPN
	Penulisan kutipan akta nikah				30	Staf/PPN
	Legalisasi	SE.D.II.2/1992			10	Ka.KUA
	Penyerahan kutipan akta nikah				5	Staf
5	Pendistribusian model N1,N2,N3 dst				5	Pelaksana TU
6	Rekomendasi pindah nikah	PMA No.11/2007			10	PPN/penghulu/ pelaksana TU
7		PMA No.11/2007			30	PPN/Penghulu
8	Pengaduan masalah rumah tangga			1		Ketua/Anggota BP4
9	Pembuatan akta ikrar wakaf	UU No.41/2004		1		PPAIW
10	Legalisasi	SE.D.II.2/1992			10	Ka.KUA
11	Duplikat	PMA No.11/2007			15	PPN/Pelaksana TU
12	Konsultasi Haji / Umrah	UU No.17/1999			30	Ka.KUA
13	Konsultasi sosial keagamaan				30	Ka.KUA
14	Konsultasi pernikahan				30	PPN/Penghulu
15	Konsultasi pangan halal	UUPA No.7/1996			30	Ka.KUA
16	Konsultasi kemitraan umat				30	Ka.KUA
17	Proses surat menyurat				30	Ka.KUA
18	Pengadministrasian blangko – blangko N				10	Pelaksana TU
19	Sosialisasi peraturan UU/ KMA/PERDA			1		Ka.KUA/Penghulu/ BP4

No	Jenis Pelayanan	Dasar Hukum	Proses			Keterangan
			Hari	Jam	Menit	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
20	Pengajuan laporan bulanan				15	Pelaksana TU
21	Pengajuan laporan tahunan		1			Pelaksana TU
22	Pengajuan Lakip		1			Pelaksana TU
23	Monitoring PDTA		1			Ka.KUA/ WASPAI

Sumber : KUA Kecamatan Pangean 2018

Adapun jumlah pengurusan surat nikah di KUA Kecamatan Pangean Kabupaten Kuantan Singingi dapat dilihat pada tabel berikut ini :

Tabel I.2. Pengurusan surat nikah di KUA Kecamatan Pangean Kabupaten Kuantan Singingi Tahun 2017

No	Bulan (Tahun 2017)	Jumlah
1	Januari	10
2	Februari	9
3	Maret	10
4	April	13
5	Mei	13
6	Juni	12
7	Juli	11
8	Agustus	25
9	September	6
10	Oktober	15
11	November	10
12	Desember	8
	Jumlah	142

Sumber : Kantor Urusan Agama Kecamatan Pangean 2017

Sahnya sebuah perkawinan sebagaimana juga tercantum dalam pasal 2 Undang-undang No. 1 Tahun 1974, memiliki dua sisi mata uang yang tidak boleh terpisahkan, yaitu pertama sah apabila dilakukan menurut hukum agama. Kedua, sah apabila dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Artinya sebuah perkawinan dianggap sah apabila memenuhi ketentuan dan persyaratan agama dan juga secara administrasi layak dan memenuhi ketentuan untuk dicatat.

Guna melindungi dan menjamin keabsahan pernikahan yang dilakukan oleh masyarakat, maka kegiatan yang berkaitan dengan perkawinan hendaknya disertai dengan bukti administrasi yang lengkap dan diproses melalui pencatatan yang tertib. Tertib administrasi tersebut meliputi kelengkapan formulir dan tertib proses. Sama halnya seperti instansi yang lain, Kantor Urusan Agama sebagai pemberi layanan juga dituntut untuk memberikan pelayanan yang memuaskan kepada masyarakat. Tetapi pada kenyataannya masih banyak masyarakat yang mengeluhkan pelayanan yang ada di Kantor Urusan Agama tersebut terutama pada pengurusan pernikahan.

Demikian halnya dengan Kantor Urusan Agama (KUA) di Kecamatan Pangean Kabupaten Kuantan Singingi, masih banyak masyarakat yang masih merasa bahwa pelayanan yang diberikan belum memuaskan atau masih di bawah standar pelayanan terutama di bidang pencatatan pernikahan, maka dari itu penulis memfokuskan penelitian di bidang pencatatan pernikahan. Dari fungsi pelayanan pencatatan pernikahan tersebut, ternyata masih ada permasalahan-permasalahan yang muncul, yaitu :

1. Pengumuman nikah masih belum efektif dilakukan, kurang di jangkau masyarakat, dan KUA penerbit rekomendasi jarang mendapatkan salinan pengumuman nikah (Model NC) untuk menjamin ada atau tidaknya halangan pernikahan.
2. Kurangnya sosialisasi tentang cara pengurusan pernikahan yang dilakukan oleh pegawai KUA pada bidang Keluarga Sakinah sehingga banyak masyarakat yang tidak tahu dan tidak memahami tentang persyaratan yang diperlukan dalam pengurusan pernikahan.

3. Rendahnya sikap tanggung jawab pegawai KUA dalam menjalankan tugas, baik dalam tugas yang diberikan oleh atasan maupun dalam hal melaksanakan pemberian pelayanan, dan terkesan acuh tak acuh dalam memberikan pelayanan. Contohnya masih banyak petugas pemberi pelayanan yang saling melemparkan tugas antara satu dengan yang lain sehingga masyarakat dibuat bingung dan hal ini yang membuat proses pengurusan yang berbelit – belit. Serta tidak petugas yang bertugas memberikan penjelasan terhadap prosedur dalam proses pelayanan.

Dari fenomena dan permasalahan diatas, maka penulis merasa tertarik untuk melakukan penelitian lebih lanjut sehingga menetapkan judul penelitian sebagai berikut: **“Kualitas Pelayanan Pencatatan Nikah di Kantor Urusan Agama Kecamatan Pangean Kabupaten Kuantan Singingi”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas maka penulis mencoba untuk merumuskan perumusan masalah dalam penelitian ini sebagai berikut ”Bagaimanakah Kualitas Pelayanan Pencatatan Nikah di Kantor Urusan Agama Kecamatan Pangean Kabupaten Kuantan Singingi?”

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan utama dari penelitian adalah untuk menganalisis Kualitas Pelayanan Pencatatan Nikah di Kantor Urusan Agama Kecamatan Pangean Kabupaten Kuantan Singingi.

2. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan penelitian ini secara teoritis, akademis dan empirisnya adalah sebagai berikut :

- a. Secara Teoritis, penelitian ini diharapkan mampu mengisi dan ikut berpartisipasi dalam perkembangan ilmu administrasi publik, khususnya dalam hal pelayanan publik.
- b. Secara Praktis, penelitian ini diharapkan menjadi masukan khususnya bagi Kepala Kantor Urusan Agama dan Pegawai dalam mewujudkan pelayanan yang baik kepada masyarakat khususnya dalam pembuatan Pencatatan Pernikahan.
- c. Secara akademis, dapat menjadikan salah satu bahan referensi bagi mahasiswa lain yang akan melakukan penelitian dengan permasalahan yang sama.