

Pelayanan Kantor Urusan Agama Terhadap Pencatatan Perkawinan di Kota Kediri Pasca Deklarasi FKK-KUA se-Jawa Timur Tahun 2013

M u c h t a r

Peneliti Puslitbang Kehidupan Keagamaan

Diterima redaksi 11 Maret 2014, diseleksi 8 April 2014 dan direvisi 28 April 2014

Abstract

Duties and functions of the Office of Religious Affairs (KUA) in general are reconciliation and marriage records services, mosques coaching, zakat, Wakaf, Baitul Mal, social worship, and the development of sakinah family as well as the Hajj guidance. But the main activities carried out by the Office of Religious Affairs is a marriage, wakaf and hajj guidance services. Since the beginning of September 2013, the head of (KUA) in City of Kediri detained by the State Attorney for alleged graft. In term of marriage, giving tradition as a thank you to the KUA officers has been in going since so long. Its becomes a serious problem in the community, especially after the communication forum of the head of KUA in East Java Province (FKK - KUA) refused to serve outside the KUA office. This study describes the successful of KUA services in Kediri after declaration of FKK-KUA. The study also recommends a legal framework that govern the marriage records system

Keyword: Office of Religious Affairs, Penghulu, FKK-KUA Declaration

Pendahuluan

Keputusan Menteri Agama (KMA) Nomor: 517 Tahun 2001 tentang Penataan Organisasi Kantor Urusan Agama (KUA) di Tingkat Kecamatan. Tugas dan fungsi pokok Kantor Urusan Agama (KUA)

Abstrak

Tugas dan fungsi pokok Kantor Urusan Agama (KUA) secara umum adalah melakukan pelayanan pencatatan nikah dan rujuk, pembina masjid, zakat, wakaf, baitul maal, ibadah sosial, dan pengembangan keluarga sakinah serta bimbingan manasik haji. Tetapi kegiatan yang utama dilaksanakan oleh Kantor Urusan Agama adalah pelayanan bidang pernikahan, wakaf dan bimbingan manasik haji. Sejak awal September 2013, seorang Kepala KUA Kota Kediri ditahan oleh Kejaksaan Negeri karena diduga melakukan gratifikasi. Dalam persoalan pernikahan, tradisi kebiasaan memberi sebagai ucapan terima kasih kepada petugas KUA yang menikahkan sudah berlaku sejak lama. Hal ini kemudian menjadi persoalan yang serius di tengah masyarakat, khususnya setelah FKK-KUA se-Jawa Timur menolak melayani pencatatan perkawinan di luar kantor. Penelitian ini berhasil mendeskripsikan pelayanan KUA di Kota Kediri pasca deklarasi FKK-KUA se Jawa Timur tersebut. Penelitian juga merekomendasikan perlunya payung hukum yang mengatur tata cara pencatatan nikah.

Kata kunci: Kantor Urusan Agama (KUA), Penghulu, Deklarasi FKK-KUA

secara umum adalah melaksanakan dan memberdayakan potensi organisasi yaitu sebagai berikut: 1) Menyelenggarakan statistik dan dokumentasi, 2) Surat menyurat, kearsipan, pengetikan, dan rumah tangga Kantor Urusan Agama

Kecamatan, 3) Melaksanakan pencatatan nikah dan rujuk, pembina masjid, zakat, wakaf, baitul maal dan ibadah sosial, dan pengembangan keluarga sakinah sesuai dengan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Dirjen Bimas Islam serta penyelenggara haji berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku serta melakukan pembinaan, penerangan, dan penyuluhan agama Islam di wilayah kecamatan. Di samping itu, KUA memiliki beberapa badan semi resmi yang dibentuk berdasarkan hasil kerjasama aparat dengan masyarakat, antara lain Badan Penasihat, Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP-4), Penyuluh Pengamalan Ajaran Agama Islam (P2-A) dan Badan Kesejahteraan Masjid (BKM). Semua badan tersebut bertujuan untuk menciptakan masyarakat yang beriman dan bertaqwa, memiliki ketahanan keluarga yang sangat tinggi, terbinanya keluarga sakinah yang bermoral atau berakhlakul karimah.

Meskipun memiliki banyak peran di bidang pembangunan keagamaan, fungsi paling menonjol yang dijalankan KUA saat ini adalah pencatatan pernikahan. Hal ini sesuai dengan amanat UU No.1 tahun 1974 Pasal 2 yang diperkuat dengan Instruksi Presiden No.1 tahun 1991 mengenai Kompilasi Hukum Islam Pasal 5, 6 dan 7. Produk-produk hukum ini ditunjang dengan peraturan-peraturan di tingkat menteri yang menjabarkan dengan rinci hal-hal terkait administrasi perkawinan, yang kesemuanya bermuara pada diperlukannya peran KUA di tingkat kecamatan untuk melakukan administrasi pencatatan perkawinan.

Peran KUA di bidang pencatatan perkawinan ini, beberapa tahun belakangan mendapat sorotan dari banyak pihak. Hal ini terkait dengan besaran biaya administrasi perkawinan yang harus dibayarkan oleh calon pengantin (catin), yang jumlahnya variatif. Kini, persoalan biaya pencatatan perkawinan

kembali menjadi perdebatan setelah seorang Kepala KUA di Kota Kediri ditangkap oleh Kejaksaan Negeri Kediri karena dianggap melakukan *mark up* biaya nikah. Hal ini dianggap menyalahi ketentuan PP No.47 Tahun 2004 tentang Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak, di mana biaya pencatatan nikah hanya sebesar Rp 30 ribu. Dana itu kemudian diserahkan ke Kas Negara dan menjadi Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP). Biaya pencatatan nikah itu bisa digratiskan, dengan catatan terdapat surat keterangan miskin yang dikeluarkan pihak kecamatan.

Sudah banyak pihak yang melaporkan adanya kasus penerimaan uang oleh petugas KUA dari masyarakat. Kementerian Agama sendiri tidak menutup mata dan telinga terkait keresahan yang dihadapi masyarakat, terkait ketidakjelasan biaya pelayanan yang diterima oleh KUA. Pada tahun 2008, Badan Litbang dan Diklat Agama dan Keagamaan juga pernah melakukan penelitian mengenai *unit cost* untuk melakukan pencatatan perkawinan di KUA. Hasil kajian Balitbang tersebut menyebutkan bahwa pihak pengantin mengeluarkan biaya untuk pencatatan perkawinan mereka dengan biaya antara 50 ribu sampai 1 juta rupiah. Penerimaan uang tersebut oleh sebagian pihak dinyatakan sebagai bentuk gratifikasi berdasarkan peraturan yang mengatur gratifikasi, yaitu Pasal 12B ayat (1) UU No.31/1999 jo UU No. 20/2001, berbunyi setiap gratifikasi kepada pegawai negeri atau penyelenggara negara dianggap pemberian suap, apabila berhubungan dengan jabatannya dan berlawanan dengan kewajiban atau tugasnya.

Sesudah penangkapan tersebut, para Kepala Kantor Urusan Agama membentuk Forum Komunikasi Kepala Kantor Urusan Agama (FKK-KUA) se-Jawa Timur. Dalam pertemuan yang

diselenggarakan di Surabaya tersebut, mereka menolak pernikahan di luar balai nikah KUA sejak 1 November 2013. Aksi yang diikuti oleh 661 orang Kepala KUA ini merupakan solidaritas atas kasus hukum yang menimpa rekan mereka yang ditahan oleh Kejaksaan Negeri Kediri. Kasus hukum di Kediri tersebut membuat para Kepala KUA merasa terpojok dan mendapat penilaian negatif. Padahal sejauh ini, menurut mereka belum ada payung hukum yang mengatur prosedur pencatatan nikah di luar Kantor Urusan Agama.

Aksi kontroversial tersebut memunculkan penilaian di sebagian masyarakat bahwa pencatatan perkawinan di luar kantor dianggap bagian dari pelayanan yang harus diutamakan oleh para petugas KUA.

Ketua Komisi Bidang Hukum dan Pemerintahan DPRD Provinsi Jawa Timur, Sabron Djamil Pasaribu mengatakan bahwa dia tidak setuju jika akad nikah diwajibkan di balai nikah KUA, sebab berdasarkan aturan yang ada, pencatatan perkawinan di luar KUA juga diperbolehkan. Hal ini mengacu pada Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor: 11 Tahun 2007 Pasal 21 yang memperbolehkan nikah di luar KUA atas persetujuan kedua mempelai dan mendapat persetujuan petugas pencatat nikah. Senada dengan Sabron Djamil, Ketua Komisi Pelayanan Publik (KPP) Jawa Timur, Nuning Rodiyah menilai aksi FKK-KUA se-Jawa Timur adalah bentuk pelanggaran terhadap pelayanan publik (news.viva.co.id/news/read/463312-3 Desember 2013).

Sementara itu, Ketua Forum Komunikasi KUA se-Jawa Timur, Samsu Tohari mengatakan, ada dua alasan mengapa menolak menikahkan di luar kantor, *Pertama*, menghindari gratifikasi yang belakangan ini banyak dialamatkan

kepada penghulu yang akan menikahkan pengantin. *Kedua*, sesuai PMA Nomor: 11 Tahun 2007 Pasal 21, bahwa pernikahan dapat dilakukan di luar KUA adalah jika calon pengantin dan kepala KUA setuju pernikahan dilakukan di luar KUA, dan hal tersebut merupakan kebijakan kepala KUA masing-masing." (www.republika.co.id/1-desember).

Sejak deklarasi FKK-KUA, kini semua pelayanan pencatatan perkawinan akan dilayani oleh para penghulu dilakukan di KUA. Para penghulu sementara menolak melakukan pencatatan perkawinan di luar kantor KUA, hingga adanya regulasi baru dari pemerintah yang mengatur biaya pencatatan perkawinan di luar KUA. Untuk itu, Puslitbang Kehidupan Keagamaan memandang penting dilakukan penelitian tentang Pelayanan Kantor Urusan Agama (KUA) terhadap Pencatatan Perkawinan.

Berdasarkan uraian di atas maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana pandangan masyarakat terhadap pelayanan KUA di Kota Kediri pasca deklarasi FKK-KUA se-Jawa Timur?
2. Bagaimana pelayanan KUA di Kota Kediri pasca deklarasi FKK-KUA se-Jawa Timur?
3. Menggali dan mendeskripsikan pandangan masyarakat terhadap pelayanan KUA di Jawa Timur khususnya di Kota Kediri pasca deklarasi FKK-KUA se-Jawa Timur.
4. Mendeskripsikan pelayanan KUA di Kota Kediri pasca deklarasi FKK-KUA se-Jawa Timur dan merumuskan bentuk pelayanan yang berlandaskan pada aspirasi para penghulu, tokoh agama dan masyarakat.

Kajian Pustaka

Penelitian tentang pelayanan KUA ini bukanlah penelitian yang pertama kali dilakukan. Ada beberapa penelitian yang telah dilakukan sebelumnya, diantaranya: Penelitian Imam Syaukani, 2008; Asnawati, 2008; Titik Suwariyati, 2008; Bashori A. Hakim, 2008; Akmal Salim Ruhana dkk, 2008; Suhanah, 2008; Mursyid Ali, 2008.

Beberapa hasil temuan menyebutkan bahwa tidak ada kepastian biaya nikah di luar jam kerja dan di luar balai nikah, adanya pungutan biaya "tidak logis/tidak resmi" masih berjalan kendati atas dasar kerelaan dari pasangan calon pengantin maupun masyarakat. Hal ini dapat difahami oleh masyarakat meskipun ada juga yang tidak dapat memahami besarnya biaya tersebut.

Terkait dengan pelayanan, perlu dikemukakan terlebih dahulu mengenai definisi tersebut. Pelayanan dapat didefinisikan sebagai aktifitas atau manfaat yang ditawarkan oleh satu pihak kepada pihak lain yang pada dasarnya tidak berwujud dan tidak menghasilkan kepemilikan apapun. Produk yang dihasilkan bisa terikat dalam bentuk fisik maupun non-fisik. (Cahyono, 2008) Selain itu, pelayanan dapat pula diartikan sebagai proses penggunaan akal pikiran, panca indera, dan anggota badan dengan atau tanpa menggunakan alat bantu yang dilakukan oleh seseorang untuk mendapatkan sesuatu yang diinginkan baik dalam bentuk barang maupun jasa. (Moenir, 1992 dalam Cahyono, 2008).

Berdasarkan dua definisi di atas, dapat disimpulkan bahwa pelayanan adalah kegiatan yang dilakukan untuk mencapai suatu tujuan yang sifat dasarnya tidak teraba (*intangible*) dan tidak menghasilkan kepemilikan apapun. Pelayanan bisa berupa pelayanan fisik dan pelayanan administratif. Pelayanan fisik lebih bersifat pribadi sebagai manusia

sementara pelayanan administratif adalah kegiatan yang diberikan orang lain selaku anggota organisasi (besar maupun kecil). (Moenir, 1992 dalam Cahyono, 2008).

Mengenai hal tersebut, pemerintah melalui Keputusan Menteri PAN No: 63 Tahun 2004, telah menjelaskan bahwa kualitas pelayanan publik pada hakikatnya adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur pemerintah sebagai abdi masyarakat. Pelayanan prima ini memiliki landasan transparansi, terbuka, akuntabilitas; dapat dipertanggungjawabkan, dan kondisional. Artinya sesuai dengan kondisi untuk memenuhi prinsip efektifitas dan efisiensi; partisipatif, mendorong peran serta masyarakat; kesamaan hak atau tidak diskriminatif; keseimbangan hak dan tanggung jawab antara pihak pemberi dan penerima layanan.

Selain peraturan di atas, dalam Keputusan Menteri PAN Nomor: 81 Tahun 1993 tentang Pedoman Tatalaksana Pelayanan Umum, disebutkan beberapa prinsip yang harus dipegang oleh pejabat publik dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, yaitu; a) Sederhana, prosedur pelayanan dilaksanakan secara mudah, lancar, cepat, tepat, tidak berbelit-belit, dan mudah difahami. Jelas dan pasti, bahwa prosedur dan tata cara pelayanan harus jelas dan pasti dan memiliki landasan hukum yang pasti. b) Aman, bahwa proses dan produk hasil pelayanan memberikan keamanan dan kenyamanan; c) Terbuka, bahwa prosedur dan tata cara pelayanan, persyaratan, pelayanan wajib diinformasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan difahami oleh masyarakat, baik diminta maupun tidak diminta. d) Efisien, bahwa persyaratan pelayanan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan dengan tetap memerhatikan keterpaduan antara persyaratan dengan produk

pelayanan. e) Ekonomis, biaya pelayanan harus ditetapkan secara wajar dengan mempertimbangkan nilai barang dan jasa pelayanan, ketentuan perundang-undangan yang berlaku, dan kemampuan masyarakat. f) Adil dan merata, jangkauan pelayanan diusahakan seluas mungkin dengan distribusi yang merata dan adil bagi seluruh lapisan masyarakat. g) Tepat waktu, bahwa pelaksanaan pelayanan harus dapat diselesaikan tepat pada waktu yang telah ditentukan.

Pentingnya standar pelayanan yang tertulis dalam *Standard Operating Procedures*. Dengan standar ini, maka dapat membuat proses pelayanan menjadi *predictable*, non-diskriminatif, dan non-partisan. (Dwiyanto, 2010). Pelayanan publik yang baik hanya akan dapat dilakukan apabila sistem pelayanan tidak hanya mengatur tentang standar pelayanan, tetapi juga mengatur secara menyeluruh proses penyelenggaraan pelayanan, termasuk tentang standar biaya, mekanisme alokasi anggaran, dan pembagian peran pihak-pihak yang terlibat dalam penyelenggaraan pelayanan publik. (Dwiyanto, 2010). Sedangkan kualitas pelayanan menurut Zeithaml dan Bitner, (Cahyono, 2008) dapat diukur dengan mempertimbangkan lima faktor yaitu: a). Tangible atau sarana fisik. b). Reliability atau keterandalan dalam menyediakan pelayanan. c). Responsiveness yaitu kesanggupan memberikan pelayanan cepat dan tepat. d). Assurance yaitu keramahan dan sopan santun yang meyakinkan kepercayaan pelanggan. e). Empathy sikap penuh perhatian terhadap konsumen.

Mengacu pada uraian di atas, kegagalan pemerintah dalam mencapai standar pelayanan minimal salah satu penyebabnya adalah ketidakjelasan harga pelayanan yang harus dibayarkan masyarakat pada saat masyarakat mengurus keperluan mereka di kantor pelayanan milik pemerintah. Ketidakjelasan ini karena pemerintah

pusat tidak pernah tertarik menentukan biaya pelayanan. Pemerintah pusat hanya membuat pedoman analisis biaya dan pedoman kebutuhan SDM dalam perencanaan di tingkat kabupaten/kota. Akibatnya, informasi mengenai standar biaya pelayanan tidak pernah tersedia sehingga alokasi anggaran untuk penyelenggaraan layanan tidak pernah didasarkan atas standar biaya yang jelas.

Kalaupun pemerintah menentukan biaya pelayanan yang harus dikeluarkan masyarakat, penentuan tersebut tidak memperhitungkan standar pelayanan minimal dan operasional yang harus dilakukan para pelaksana di tingkat bawah. Sehingga, pemenuhan standar pelayanan minimal yang dituntut untuk dilaksanakan mengalami kegagalan. (Dwiyanti, 2010). Pada akhirnya, ketidakjelasan biaya pelayanan ini ditanggung oleh masyarakat sebagai pengguna pelayanan. Untuk satu jenis pelayanan yang berada pada satu atap sekalipun, biaya yang dikeluarkan oleh masyarakat dapat berbeda-beda. Hal inilah yang kemudian membuat tingkat kepuasan masyarakat terhadap kualitas pelayanan publik pada institusi pemerintah menjadi sangat rendah. (Cahyono, 2008).

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Dalam pengumpulan data, metode yang digunakan adalah wawancara, studi kepustakaan, mengumpulkan dokumen yang terkait, dan observasi terbatas di lokasi penelitian. Wawancara dilakukan terhadap beberapa informan kunci, meliputi Kasi Urais, Kepala Kantor Kementerian Agama Kota Kediri, penghulu, Kepala Kantor Urusan Agama, akademisi, tokoh masyarakat, dan Pembantu Pegawai Pencatat Nikah dan Kematian. (nama-nama terlampir). Studi dokumen dilakukan terhadap bahan-

bahan tertulis yang ada kaitannya dengan masalah KUA yang tidak mau melakukan pencacatan pernikahan di luar kantor KUA pasca deklarasi FKK-KUA se-Jawa Timur, dan peraturan-peraturan yang terkait dengan tugas-tugas pokok dan fungsi KUA. Sedangkan observasi dilakukan di Kantor Kementerian Agama Kota Kediri, Kantor Urusan Agama Kecamatan dan beberapa aktifitas yang sedang dilakukan baik oleh Petugas KUA maupun calon pengantin serta yang akan atau telah melakukan pencatatan nikah.

Kegunaan Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi Kementerian Agama RI dan instansi terkait sebagai bahan masukan untuk menyusun dan merumuskan kebijakan mengenai pelayanan KUA bagi calon pengantin yang akan melaksanakan pernikahan, baik di KUA maupun di luar KUA.

Hasil dan Pembahasan

Gambaran Umum Wilayah Penelitian

Kota Kediri adalah salah satu kota yang berada di Jawa Timur yang terbagi atas tiga kecamatan yaitu Kecamatan Kota Kediri, Majoroto, dan Kecamatan Pesantren. Kota Kediri terdiri dari 46 kelurahan. Adapun batas-batas wilayah Kota Kediri adalah sebagai berikut: di sebelah utara berbatasan dengan Kecamatan Gampengrejo dan Grogol, sebelah timur dengan Kecamatan Gurah dan Wates, sebelah selatan berbatasan dengan Kecamatan Ngadiluwih dan Kandat, dan sebelah barat berbatasan dengan Kecamatan Semen dan Grogol. Secara umum pertumbuhan ekonomi di Kota Kediri cukup baik namun belum sepenuhnya dinikmati oleh masyarakat. Hal ini dikarenakan sulitnya lapangan kerja dan keterbatasan keterampilan yang mengakibatkan bertambahnya

masyarakat yang mengalami masalah kesejahteraan sosial.

Kehidupan Sosial Budaya dan Agama

Budaya dan adat istiadat orang Jawa khususnya di Jawa Timur bagian barat menerima banyak pengaruh dari Jawa Tengahan. Meskipun demikian sebagian besar masyarakat di sana masih melakukan tata cara upacara adat istiadat seperti *tingkepan* (upacara usia kehamilan tujuh bulan bagi anak pertama), *babaran* (upacara menjelang lahirnya bayi), *sepasaran* (upacara setelah bayi berusia lima hari), *pitonan* (upacara setelah bayi berusia tujuh bulan), *sunatan*, *pacangan*. Namun, sebagian dari mereka ada juga yang meninggalkan tata cara tersebut.

Dalam hal perkawinan, penduduk Jawa Timur umumnya menganut perkawinan monogami. Sebelum dilakukan lamaran, pihak laki-laki melakukan acara *nako'ake* (menanyakan apakah si gadis sudah memiliki calon suami), setelah itu dilakukan *peningsetan* (lamaran). Upacara perkawinan didahului dengan acara *temu* atau *kepanggih*. Sedangkan untuk mendoakan orang yang telah meninggal, biasanya pihak keluarga melakukan *kirim donga* pada hari ke-1, ke-3, ke-7, ke-40, ke-100, 1 tahun, dan 3 tahun setelah kematian.

Kota Kediri terkenal dengan sebutan "Kota Santri". Tidak heran kalau jumlah penduduk mayoritas beragama Islam. Dari jumlah penduduk 289.789 jiwa, tercatat jumlah umat Islam sebanyak 266.951 jiwa atau (92,14%) dari total penduduk. Kriteria 13.290 jiwa (4,58%), Katolik 8.033 jiwa (2,77%), Hindu 902 jiwa (0,31%), Buddha 613 jiwa (0,20%). Sedangkan jumlah rumah ibadah sebanyak 180 buah masjid, 397 mushallah, 76 gereja dan 3 pure serta 1 buah vihara.

Di Kota Kediri, kegiatan keagamaan sangat menonjol terutama bagi umat Islam, banyak pondok pesantren yang

jumlahnya mencapai 53 buah, tidak kurang dari 1.825 kyai, dan 20.439 santri. Salah satu pesantren yang terkenal adalah Pondok Pesantren Hidayatul Mubtadiin Lirboyo yang terletak di Kecamatan Mojojoto. Selain itu di sana banyak terdapat lembaga pendidikan baik pendidikan umum maupun pendidikan keagamaan.

Selain lembaga pendidikan di atas, di Kota Kediri juga terdapat beberapa perguruan tinggi seperti: STAIN, Institut Agama Islam Tribakti, Universitas Islam Kediri dan Sekolah Tinggi Ilmu Tarbiyah. Di samping itu, lembaga pendidikan lainnya adalah: TK/TKI, SD/SDI,SLTP/MTS, SMA/MAN dan SMK. Sedangkan pendidikan non-formal yang diselenggarakan oleh masyarakat di sana adalah pengajian-pengajian, majelis ta'lim.

Di Kota Kediri juga terdapat aliran keagamaan seperti komunitas Tarekat Solawat Wahidiyah yang secara rutin menyelenggarakan pengajian-pengajian dari rumah ke rumah secara bergantian; Majelis Dzikir Ghofilin yang menyelenggarakan pengajian yang selalu dihadiri ratusan orang; 3 besar organisasi keagamaan antara

lain: NU, Muhammadiyah dan LDII. Kondisi demikian memungkinkan kultur pesantren berpengaruh terhadap masyarakat di sana. Hal ini terlihat dari betapa besar pengaruh kyai dalam kehidupan bermasyarakat serta besarnya penghargaan terhadap individu yang memiliki kemampuan di bidang keagamaan. Kebiasaan semacam ini tentu sangat berpengaruh terhadap kinerja KUA/Penghulu dalam menjalankan pelayanan terhadap masyarakat. Salah satunya adalah pelayanan pencatatan pernikahan di KUA.

Dinamika Pelayanan Publik pada Administrasi Pernikahan Kota Kediri

Kegiatan KUA dalam bidang pelayanan terhadap masyarakat pada umumnya mengacu kepada tugas dan fungsi KUA, termasuk pelayanan KUA di Kota Kediri. Namun pelayanan yang utama dilakukan di Kota Kediri adalah di bidang pelayanan pernikahan, wakaf dan manasik haji. Kegiatan lainnya, meskipun sudah dilakukan tetapi belum menjadi prioritas. Mengenai pelayanan administrasi pernikahan yang dilakukan selama ini dapat dilihat pada table di bawah ini:

Tabel: 1
Pelayanan Administrasi Pernikahan di Kota Kediri
Bulan Januari sd Nopember Tahun 2013

Jumlah Pernikahan Kecamatan			Bulan	Keterangan Nikah di KUA
Kota	Mojoroto	Pesantren		
51	84	36	Januari	
46	55	50	Februari	
45	79	43	Maret	
57	66	58	April	
58	81	59	Mei	
66/1	107/1	78	Juni	2 ps
19	37	29	Juli	
65	33	51	Agustus	
17	32	25	September	
119	130/1	116/2	Oktober	3 ps
17	39	17	Nopember	
560/1	743/2	562/2	-	5 ps

Data: Kantor Kemenag Kota Kediri, Tahun 2013.

Bagi masyarakat yang akan menyelenggarakan perkawinan dan mencatatkan di KUA harus mengurus administrasi surat keterangan menikah (model N1 sd N7), dispensasi bagi yang usianya masih dibawah 19 tahun (bagi laki-laki) dan 16 tahun (bagi wanita), kartu imunisasi, pas photo, kartu imunisasi (TT1 & 2), rekomendasi dari KUA setempat bagi calon pengantin dari luar daerah, dan rekomendasi bagi TNI dan Polri dari atasan. Persyaratan tersebut harus dilakukan bagi calon pengantin.

Sebelum terjadi kasus Kepala Kantor Urusan (KUA) Kota Kediri yang menjadi tersangka menerima gratifikasi pada tanggal 31 Oktober 2013, kegiatan pencatatan pernikahan di Kota Kediri masih berjalan normal dan bisa diwakilkan oleh P3NK. Dengan demikian, petugas KUA yang melayani calon pengantin (catin) yang akan melaksanakan pernikahan dapat berjalan dengan baik, dengan dibantu P3NK yang mengurus administrasi pernikahan dari pendaftaran, pelaksanaan pernikahan hingga mendapat buku nikah. Calon pengantin tidak bersusah payah mengurus persyaratan pernikahan, sudah ditangani oleh petugas P3NK sebagai pembantu penghulu yang akan menikahkan calon pengantin, baik yang dilaksanakan di rumah maupun di Kantor Urusan Agama. Calon pengantin cukup menyerahkan persyaratan yang diminta oleh P3NK untuk melengkapi bagi calon pengantin yang akan melakukan akad nikah dengan biaya yang telah disepakati kedua belah pihak.

Terkait biaya, permasalahan biaya pernikahan yang dilakukan di luar Kantor Urusan Agama (KUA) sangat bervariasi, tergantung kesepakatan antara calon pengantin (catin) dengan petugas P3NK yang mengurus surat tersebut. Semakin tinggi kedudukan catin, akan semakin besar biaya pencatatan pernikahan yang mereka keluarkan. Tetapi apabila

yang akan melaksanakan pernikahan merupakan catin tidak mampu maka biaya yang diminta oleh P3NK akan semakin kecil. Bahkan bila yang melaksanakan catin termasuk miskin dengan menunjukkan surat tidak mampu maka mereka akan dibebaskan dari biaya pernikahan atau gratis (hasil wawancara dengan BD & ZM).

Pernikahan yang dilakukan oleh masyarakat Kediri tidak berbeda dengan pernikahan yang dilakukan masyarakat Jawa pada umumnya. Mereka masih mempercayai hitungan Jawa mengenai kapan pelaksanaan hari baik pernikahan yang harus dilaksanakan, termasuk hitungan hari, waktu, dan tempat sesuai hitungan hari kelahiran agar mereka dapat hidup rukun, damai dan banyak rezeki. Mereka tidak segan-segan memanggil orang tua yang pandai menghitung hari neptunya. Sehingga mereka sering melaksanakan pernikahan pada hari-hari libur, juga pada jam-jam tertentu yang telah ditentukan oleh para sesepuh/guru spiritual yang telah dipercaya untuk menghitungnya. Oleh karena itu biaya pernikahan menjadi bertambah karena pelaksanaan pernikahan dilakukan pada hari-hari atau jam-jam tertentu.

Sebagai contoh, ada salah satu pasangan yang melakukan pernikahan di KUA, namun mereka harus mengulang kembali pelaksanaan pernikahan dan tempat yang telah ditentukan jauh-jauh hari. Apabila hal ini tidak dilaksanakan menurut kepercayaan mereka, maka setelah pernikahan akan mendapat bala atau musibah yang tidak henti-hentinya. Oleh karena itu mereka tidak segan-segan untuk mengulangi pelaksanaan pernikahan yang telah mereka tentukan dan biasanya pelaksanaan pernikahan dilaksanakan oleh kyai atau pimpinan pondok pesantren. Seperti yang dilakukan pasangan Agus Mustofa dan Ita Kumalasari di Desa Semanding, Kecamatan Pare. Mereka melaksanakan

pernikahan di KUA pada hari Jumat dan diulang kembali pada hari Sabtu, pukul 14.00 WIB.

Sifat Pelayanan Publik

Kantor urusan Agama sebagai lembaga pemerintah memiliki fungsi-fungsi pelayanan kepada masyarakat yaitu umat Islam. Pelayanan terhadap masyarakat dalam bidang agama pada hakikatnya adalah yang berhubungan dengan hukum agama Islam, seperti; nikah, talak, rujuk, waris, zakat, wakaf, perdata dan pidana yang kesemuanya dikaitkan dengan hukum Islam (Noer, 1983:83).

Terkait dengan pelayanan publik, Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: 81 Tahun 1993 kemudian disempurnakan dengan Kep.Menpan Nomor: 63 Tahun 2003, mendefinisikan pelayanan publik sebagai: "Segala bentuk pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah dan di lingkungan Badan usaha Milik Daerah dalam bentuk barang atau jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan perturan perundang-undangan (Keputusan Menpan Nomor 63/2003).

Dari definisi tersebut, pelayanan publik oleh pemerintah dapat dibagi menjadi 2 (dua) yaitu pelayanan publik yang bersifat primer dan sekunder. Pelayanan publik primer adalah pelayanan penyediaan barang/jasa yang diselenggarakan oleh pemerintah di mana pemerintah merupakan satu-satunya penyelenggara dan pengguna/klien dan harus memanfaatkannya. Sedangkan yang bersifat sekunder adalah segala bentuk penyediaan barang/jasa publik yang diselenggarakan oleh pemerintah tetapi di dalamnya pengguna/klien

tidak harus menggunakannya karena adanya penyelenggara pelayanan sejenis (Ratminto dan Atik 2007:9). Oleh karena itu pelayanan KUA apabila dilihat dalam kerangka pelayanan publik termasuk ke dalam bentuk pelayanan primer, di mana pelayanan KUA merupakan pelayanan yang harus dimanfaatkan seperti pencatatan nikah.

Keberhasilan pelayanan KUA sebagai pelayanan publik sangat ditentukan berbagai faktor seperti faktor intern di lingkungan mereka bertugas, juga perlu didukung oleh sarana dan prasarana yang memadai, walaupun mereka memiliki tupoksi sebagai petugas KUA dalam melayani masyarakat. Selama ini pelayanan yang dilakukan aparat KUA Kota Kediri kepada masyarakat sudah sesuai dengan tugas dan pokok sebagai pejabat publik. Sedangkan faktor ekstern yang menentukan keberhasilan pelayanan KUA di antaranya faktor sosial budaya, sikap dan nilai-nilai yang ada di masyarakat. Oleh karena itu, sejatinya tanggung jawab pelayanan publik merupakan tanggung jawab semua pihak dengan semua komponen penyelenggara negara.

Pelayanan yang dilakukan oleh KUA selama ini dalam pemenuhan kebutuhan masyarakat dalam bidang pencatatan pernikahan sudah cukup baik. KUA menjalankan tugasnya sudah sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya yaitu sesuai dengan perundangan yang berlaku. Tetapi permasalahan yang dihadapi petugas KUA sebagai pelayan publik selama ini tentunya pasti ada, seperti halnya kasus Kepala KUA Kecamatan di Kota Kediri yang terjerat kasus gratifikasi. Namun demikian, pelayanan tetap dilakukan untuk melayani keperluan masyarakat yang hendak mencatatkan pernikahan baik di KUA maupun di luar kantor KUA.

Administrasi Pernikahan dan Tradisi Kultural Jawa

Keperentingan masyarakat untuk mendapat pelayanan KUA dalam bidang kependudukan seperti pencatatan pernikahan selama ini, umumnya tidak dilakukan oleh calon pengantin (catin) sendiri melainkan dilakukan oleh orang yang memiliki kepentingan yaitu dilakukan oleh Pembantu Pegawai Pencatat Nikah dan Kematian (P3NK), yang seharusnya dilakukan oleh calon pengantin (catin). Selama ini pengurusannya dilakukan oleh Modin atau pembantu pegawai pencatat nikah kematian (P3NK), dengan konsekuensi keluarga catin mengeluarkan biaya besar sebagai uang jasa.

Kota Kediri yang terkenal dengan kota santri dengan penduduk mayoritas beragama Islam, tidak mengherankan apabila banyaknya pondok pesantren bisa memberi warna, kultur masyarakat di Kota Kediri. Seberapa besar pengaruh para kyai dapat terlihat dalam kehidupan di masyarakat sehari-hari. Kultur ini sangat mempengaruhi terhadap pelayanan KUA di masyarakat dalam menjalankan aktifitas pelayanan pencatatan nikah.

Budaya pesantren yang ada di masyarakat ditambah dengan kesibukan serta keengganan berhubungan dengan petugas pencatat nikah menjadikan mereka lebih senang memberikan tambahan biaya/cost yang lebih besar. Hal ini menjadikan petugas pelayanan pencatatan nikah mendapat ruang untuk menaikkan biaya menjadi bertambah besar, meskipun hal semacam ini sebetulnya tidak diperbolehkan terjadi. Banyak kasus seperti ini tetapi tidak sampai ke pengadilan.

Namun, kasus yang terjadi di KUA Kecamatan, Kota Kediri merupakan salah satu dari sekian banyak kasus yang sampai ke pengadilan. Besarnya biaya pencatatan

nikah yang dilakukan di Kantor Urusan Agama yang selama ini hanya dipungut biaya Rp. 30.000,- (tiga puluh ribu rupiah) meningkat menjadi Rp. 175.000,- (dengan perincian: Rp. 30.000,- ke Kas Negara, 50.000,- transport penghulu, Rp. 20.000,- Ke Kas Urais, Rp. 10.000,- ke Kas P3NK dan Rp. 10.000,- Sumbangan untuk KUA Teladan dan Rp. 5.000,- sumbangan untuk rumah tangga bahagia, Rp. 10.000 operasional Kepala Kantor, Rp. 40.000 untuk P3NK.-) (wawancara dengan Puji Astuti).

Sedangkan biaya pernikahan di luar Kantor Urusan Agama di Kecamatan Kota Kediri memungut biaya sebesar Rp. 225.000,- disebabkan adanya berbagai keperentingan seperti sumbangan untuk petugas desa, lurah, infak masjid sebesar Rp. 50.000,- Ini biaya yang tercatat di Kantor Urusan Agama Kota Kediri. Dalam prakteknya para P3NK mengutip biaya pencatatan nikah lebih dari Rp. 225.000,- dari sumber yang tidak disebutkan namanya biaya pencatatan nikah di luar Kantor Urusan Agama bisa mencapai Rp. 850.000,- (Wawancara dengan Moh. Asr).

Faktor menaiknya biaya pencatatan nikah yang dilakukan oleh pegawai pembantu pencatat nikah dikarenakan alasan bahwa Kantor Urusan Agama (KUA) memiliki tenaga honorer yang harus diberikan gaji, biaya listrik, kebersihan/perawatan kantor dan keamanan, semua itu ditanggung oleh KUA. Sedangkan dana yang ada tidak mencukupi kebutuhan tersebut. Demikian juga ketika petugas pencatat nikah melakukan pencatatan di rumah calon pengantin (catin), mereka harus mengeluarkan biaya, ikut merasakan bergembira (kondangan dalam bahasa Kediri) dan biaya tersebut diambil dari uang pemberian calon pengantin.

Selanjutnya, ada beberapa hal yang perlu dikaji, yaitu masyarakat khususnya di Kota Kediri nampak lebih senang melakukan pencatatan nikah di luar Kantor

Urusan Agama walaupun biaya tinggi. Mereka mempunyai alasan antara lain:

- a. Menikah di luar kantor KUA lebih terhormat apabila dibandingkan menikah di KUA karena pernikahan termasuk upacara yang sangat sakral;
- b. Menikah di rumah, masjid, gedung dan tempat lainnya bisa dihadiri oleh seluruh keluarga, saudara serta kerabat dan akan lebih meriah;;
- c. Menikah di rumah *costnya* lebih sedikit apabila dibandingkan dengan menikah di KUA. Alasannya, mereka harus menyiapkan transportasi/kendaraan (sewa), konsumsi, juru kamera. Apabila dihitung, *cost-nya* lebih tinggi apabila dibandingkan dengan biaya pencatatan nikah di rumah, masjid dan gedung serta tempat lainnya;
- d. Kalau nikah di KUA memiliki nilai yang kurang baik seperti dianggap orang tidak mampu, janda, atau bahkan biasanya dianggap kecelakaan atau hamil sebelum menikah. Dengan alasan itulah mereka lebih senang melakukan pencatatan nikah di luar KUA (di rumah, masjid dan lain-lain).

Dari permasalahan tersebut di atas, maka pintu untuk melakukan pungutan biaya tambahan – yang tidak dianjurkan bahkan dilarang oleh pemerintah – sering tidak diindahkan sehingga menyebabkan petugas melakukan penyelewengan/korupsi. Namun, pandangan lain menyebutkan bahwa biaya tambahan yang diberikan kepada petugas pencatat nikah – dalam bahasa agama sering disebut *bisyaroh* tidak dinamakan pungli/korupsi – karena masyarakat ingin memberikan sesuatu kepada petugas yang telah melakukan pencatatan nikah di luar anggaran negara (wawancara dengan Nur Akhid, Wakil Ketua I STAIN Bidang Akademik). Beragamnya argumentasi di masyarakat dan tidak adanya ketentuan tentang berapa biaya

bedolan atau pencatatan di luar Kantor Urusan Agama mengakibatkan besaran biaya menjadi tidak jelas/bervariasi di masyarakat.

Oleh karena itu, mengenai permasalahan uang lebih yang diberikan oleh calon pengantin, sebagian masyarakat berpandangan bahwa pemberian yang diberikan oleh catin boleh-boleh saja asalkan tidak membebankan kepada calon pengantin. Di lain pihak, masyarakat memandang pemberian yang dilakukan oleh masyarakat kepada petugas yang terkait dengan tugas mereka dianggap sebagai bentuk gratifikasi/korupsi. Oleh karena itu, harus ada kepastian hukum mengenai pemberian yang dilakukan oleh catin kepada petugas agar ada kejelasan terkait permasalahan tersebut. Sehingga dalam melaksanakan tugasnya, petugas tidak akan ragu-ragu apabila mendapat biaya tambahan atau *bisyaroh* dan biaya tersebut tidak dikategorikan sebagai gratifikasi/korupsi.

Penahanan Kepala KUA dan Deklarasi FKK-KUA se Jawa Timur

Kasus penahanan Kepala KUA Kecamatan Kota Kediri telah menggugah para Kepala KUA di Jawa Timur. Mereka kemudian sepakat untuk mendeklarasikan FKK-KUA se-Jawa Timur. Isi Deklarasi tersebut adalah, *pertama*, menolak melayani pencatatan perkawinan di luar kantor hingga terbitnya regulasi tentang biaya pencatatan perkawinan di luar kantor. *Kedua*, menuntut segera adanya regulasi mengenai biaya pencatatan perkawinan di luar kantor.

Adanya deklarasi FKK-KUA se-Jawa Timur membuat pelayanan pencatatan pernikahan mengalami gangguan. Namun hal itu dapat diselesaikan dengan bijaksana meskipun pada kenyataannya, masih ada ketidakpuasan atas pelayanan yang dilakukan oleh KUA karena pelayanan tersebut biasanya dapat

dilakukan oleh pihak kedua (dilakukan oleh P3NK). Bahkan ketika peneliti melakukan penelitian tentang pelayanan pencatatan nikah ini, diketahui bahwa pendaftaran perkawinan harus dilakukan oleh calon pengantin sendiri atau diwakili oleh walinya.

Perubahan pelayanan yang dilakukan oleh Kantor Urusan Agama Kota Kediri dikarenakan peristiwa penahanan Kepala Kantor Urusan Agama Kecamatan Kota Kediri dan di Deklarasikannya FKK-KUA membuat masyarakat khususnya di wilayah Jawa Timur menjadi resah. Pelaksanaan pencatatan nikah yang selama ini bisa dilaksanakan oleh P3NK sebagai pembantu penghulu sekarang di tolak oleh KUA, dan pencatatan harus dilakukan oleh calon pengantin sendiri atau walinya dengan membawa bukti setor pembayaran dari Bank BRI dan di serahkan oleh petugas pencatat nikah.

Selain itu, pelaksanaan pernikahan di luar kantor KUA atau *bedolan* yang selama ini dengan mudah dapat meminta pelaksanaan pencatatan nikah di rumah, masjid atau di gedung, dengan adanya kasus penahanan tersebut, calon pengantin merasa kesulitan karena harus mendapat persetujuan dahulu antara Petugas KUA/penghulu dengan keluarga calon pengantin. Selain itu harus bersedia menjemput dan mengantarkan kembali ke Kantor KUA. Dari persyaratan dan pernyataan yang dilakukan oleh petugas KUA/Penghulu dan P3NK, sebagian masyarakat merasa diperlakukan kurang bijaksana.

Untuk menghindari keresahan masyarakat terhadap pelayanan pencatatan nikah maka pemerintah Kota Kediri menyosialisasikan kepada masyarakat bahwa pernikahan bisa dilakukan di luar kantor dan bisa dilakukan dengan ketentuan sebagai berikut: 1) Sesuai dengan Surat Edaran Kanwil Kemenag Provinsi Jawa Timur yang isinya mengimbau agar KUA se-Jawa

Timur untuk menyosialisasikan kepada masyarakat bahwa pelaksanaan akad nikah seyogyanya dilaksanakan di KUA/ Balai Nikah dan apabila calon pengantin menghendaki pelaksanaan di luar KUA (sesuai dengan PMA Nomor: 11 tahun 2007 tentang Pencatatan Nikah Pasal 21 dapat dilaksanakan dengan menyediakan sarana transportasi antar jemput. 2) Tidak boleh memungut biaya pencatatan nikah lebih dari Rp. 30.000 (tiga puluh ribu rupiah) dan mengambil tindakan tegas terhadap oknum Pegawai yang terbukti memungut di luar ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor: 47 Tahun 2004; 3) Melaksanakan pembinaan kepada kepala KUA agar tetap memberikan pelayanan prima kepada masyarakat, menertibkan administrasi nikah rujuk sesuai dengan ketentuan yang berlaku. 4) Calon pengantin menyelesaikan administrasi sesuai dengan ketentuan yaitu membayar biaya nikah Rp. 30.000,- yang telah disetorkan ke BRI dan tanda bukti di serahkan ke Kantor KUA; 5) Calon pengantin tidak diperbolehkan memberikan hadiah maupun bingkisan kepada petugas KUA;

Dampak dari kebijakan baru tersebut terhadap pelaksanaan pencatatan pernikahan yang ada di Kota Kediri adalah pencatatan perkawinan cenderung meningkat. Dari hasil pemantauan peneliti selama di Kota Kediri misalnya, di KUA Mojojoto sejak tanggal 16-20 Desember 2013, terdapat peristiwa menikah 5 N, di KUA Kecamatan Kota Kediri 6 N, sedangkan di Kecamatan Pesantren hanya 2 N. Peristiwa nikah di KUA hanya dalam jangka waktu 5 hari kerja sebanyak 13 peristiwa nikah. Peristiwa nikah di Kantor Urusan Agama pada waktu 1 tahun hanya 36 N. Jadi apabila dihitung rata-rata per bulan, masyarakat yang menikah di kantor KUA setiap bulannya hanya 3 N. Sedangkan pada tahun 2013 dari bulan Januari-Nopember 2013 peristiwa Nikah hanya 5 N. ketika terjadi kebijakan baru peristiwa nikah di KUA melonjak tajam

dalam jangka waktu 20 hari (tanggal 1-20 Desember 2013) peristiwa menikah mencapai 13 N.

Perubahan Bentuk Pelayanan Pencatatan

Bentuk perubahan pelayanan publik administrasi pencatatan nikah di Propinsi Jawa Timur Khususnya di Kota Kediri setelah penahanan Kepala KUA dan Deklarasi FKK-KUA se Jawa Timur meliputi:

Calon pengantin diwajibkan membayar sendiri atau keluarganya biaya pencatat nikah sebesar Rp. 30.000,- (tiga puluh ribu rupiah) ke Bank BRI, dan petugas pencatat nikah hanya menerima faktur pembayaran dari Bank tersebut;

Melakukan sosialisasi kepada masyarakat tentang Surat Edaran Kanwil Nomor: 50 tahun 2013 penjabaran tentang pelayanan pencatatan nikah, PMA Nomor: 11 Tahun 2007 Pasal 21 Ayat 1 dan 2, yang menyebutkan: Pelayanan pencatatan nikah bisa dilaksanakan di luar Kantor Urusan Agama dengan persyaratan bahwa calon pengantin harus bersedia atau menyediakan alat antar jemput kepada petugas pencatat nikah. Apabila hal ini tidak bisa dipenuhi maka pernikahan bisa batal atau tertunda.

KUA tidak diperbolehkan menerima imbalan dalam bentuk apapun dari calon pengantin yang akan melaksanakan pencatatan nikah. Dampak dari instruksi tersebut maka petugas pencatat nikah lebih senang apabila pernikahan dilakukan di Kantor Urusan Agama. Sedangkan bagi calon pengantin yang memberikan ucapan terima kasih ditolak walaupun pemberian itu nilainya tidak sesuai dengan tugas yang dilakukan. Biasanya pemberian bingkisan atau *brekat* ditiptkan kepada P3NK atau orang dekat dengan mereka. Hal yang demikian adalah suatu kebiasaan bagi orang Jawa yang merasa dibantu sebagai ucapan rasa terima kasih.

Pelayanan pencatatan nikah dilakukan 5 hari kerja dari hari Senin-Jumat pada jam kerja. Sedangkan pada hari Sabtu dan Minggu dilaksanakan pada pagi dan siang hari ataupun sore hari dan tidak melayani pada malam hari.

Wali harus yang menikahkan anak gadisnya dan tidak bisa diwakilkan. Padahal sebelum ada kasus penahanan KUA, wali bisa diwakilkan kepada penghulu dan petugas pencatat nikah hanya sebagai saksi.

Dengan kebijakan tersebut, masyarakat yang melaksanakan pencatatan nikah di Kantor Urusan Agama cukup meningkat. Terbukti selama 4 hari (dari tanggal, 17-20 Desember 2013) pencatatan pernikahan di Kantor Urusan Agama Kota Kediri tercatat sebanyak 12 pasang pengantin, yang sebelumnya hanya 5 orang selama 11 bulan (bulan Januari-Nopember 2013).

Penutup

Kesimpulan

- Pelayanan pencatatan nikah di Kota Kediri pasca deklarasi FKK-KUA mengalami perubahan, antara lain mengubah pola pikir masyarakat menjadi positif. Awalnya perkawinan di KUA memiliki arti yang cenderung negatif namun saat ini berubah menjadi positif.
- Sejak ada deklarasi FKK-KUA, jumlah pencatatan nikah di KUA mengalami peningkatan yang cukup signifikan. Dalam jangka waktu 4 hari kerja tanggal 17-20 Desember, di Kota Kediri terjadi peristiwa pernikahan 12 pasang, yang sebelumnya pencatatan nikah selama 11 bulan (Januari s/d Nopember 2013) tercatat hanya 5 peristiwa nikah.
- Terkait permasalahan biaya tambahan bagi pencatatan di

- luar KUA, masyarakat tidak memperlmasalahkan ketika KUA/Penghulu datang ke catin dan menerima tambahan biaya nikah sebagai *reward* kepada KUA/Penghulu karena permintaannya sudah dipenuhi. Selama ini biaya dititipkan kepada P3NK dan tambahan biaya tersebut sudah dimusyawarahkan sebelum perkawinan oleh P3NK dengan calon pengantin. Begitu juga apabila ada calon pengantin yang tidak mampu, jika ada surat miskin dan diketahui camat maka mereka akan digratiskan. Namun demikian masih ada kemungkinan P3NK yang nakal meminta biaya lebih.
- d. Ketika terjadi deklarasi Forum Komunikasi Ketua KUA se-Jawa Timur, maka kinerja KUA mengalami perubahan. KUA tidak mau lagi melayani pernikahan di luar Kantor, kecuali apabila ada permintaan dari calon pengantin dan bersedia menjemput serta mengantarkan kembali KUA/Penghulu yang akan menikahkan catin. Sebaiknya ketentuan tersebut harus dikembalikan seperti sebelum terjadinya deklarasi FKK-KUA. Masalah pengurusan pencatatan pernikahan agar dipermudah dan bisa diurus kembali oleh P3NK. Sedangkan biaya sebaiknya disesuaikan dengan kondisi sekarang, agar P3NK tidak memungut biaya tambahan di luar yang sudah ditentukan agar tidak terjadi adanya gratifikasi. Selain itu, dikarenakan sebagian besar masyarakat Kediri masih menganut hitungan Jawa (*neptu*) yang dilakukan oleh Tokoh Adat yang mereka percayai adanya hitungan hari baik maka waktu pelaksanaan pernikahan sering berbenturan dengan jam kerja dan dilakukan pada hari libur atau pada malam hari.

Rekomendasi

- a. Untuk meringankan beban masyarakat sebaiknya pemerintah lebih intensif dan aktif menyosialisaikan biaya pencatatan nikah, yaitu bahwa perkawinan harus dilakukan di Balai Nikah KUA dan diurus sendiri sesuai dengan Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor: 11 Tahun 2007 dan Edaran Kanwil Kementerian Agama Propinsi Jawa Timur Nomor: Kw.13.2/1/HK.007/80/2013 yang menyebutkan bahwa akad nikah dilakukan di Kantor Urusan Agama (KUA). Sosialisasi juga perlu dilakukan dalam hal adanya ketentuan dalam ayat 2, yang menyebutkan bahwa atas permintaan calon pengantin dan atas persetujuan PPN (Pegawai Pencatat Nikah) akad nikah dapat dilaksanakan di luar KUA.
- b. Untuk menghindari pungutan biaya yang begitu mahal sebaiknya P3NK ditiadakan, atau ditempatkan pada posisi yang tepat. Karena P3NK adalah anggota masyarakat maka sebaiknya ditempatkan di wilayah masing-masing (Kelurahan) dan tidak sampai pada Kantor Urusan Agama (KUA). Hal ini didasari pemikiran bahwa wilayah kerja mereka sudah berbeda dan tugas mereka hanya sampai pada kelurahan. Sehingga sebaiknya catin bisa mendaftar sendiri dan masalah pemeriksaan silsilah bisa dilakukan melalui suscatin.
- c. Harus ada payung hukum yang mengatur pelaksanaan pencatatan nikah baik di KUA maupun di luar KUA, sehingga petugas melaksanakan pencatatan pernikahan bisa bekerja dengan tenang. Di samping itu apabila akan menggunakan P3NK harus jelas fungsi dan tugasnya termasuk tunjangan bagi P3NK agar

- tidak berbenturan dengan KUA/Penghulu. Apabila pemerintah memiliki anggaran, hal tersebut akan lebih baik dan akan meringankan masyarakat dan apabila tidak ada dana dari pemerintah sebaiknya beban biaya ditanggung masyarakat. Selama ini masyarakat lebih senang untuk melaksanakan pencatatan nikah di luar kantor. Adapun mengenai pemberian masyarakat kepada petugas KUA, sebaiknya harus ada regulasi/aturan yang jelas mengenai pemberian uang yang dianggap korupsi.
- d. Faktor budaya masyarakat tidak mudah ditinggalkan begitu saja. Budaya masyarakat Kota Kediri masih menjunjung tinggi pernikahan di luar jam kerja. Hal ini masih menjadi pilihan utama. Untuk masalah pencatatan nikah sebaiknya hukum jangan bersifat kaku tetapi harus fleksibel dan negara harus menganggarkan biaya perkawinan. Mengenai P3NK, apabila tugas mereka memang dianggap tidak jelas fungsi dan tugasnya alangkah baiknya dihilangkan saja selama petugas KUA mampu menanganinya. Karena posisi P3NK ada di dua unit (kaki) yaitu pemerintah daerah (kelurahan) dan Kementerian Agama, maka hal tersebut dapat menimbulkan kecemburuan, ketergantungan dan kecurigaan.
 - e. Perlu ditinjau kembali besaran biaya pencatatan nikah yang pemerintah tetapkan sebesar Rp. 30.000,- (tiga puluh ribu rupiah), apakah masih relevan untuk dipertahankan atau disesuaikan dengan kondisi masyarakat sekarang. Berapa kepantasan biaya pencatatan nikah untuk kondisi sekarang, sehingga para penghulu tidak perlu lagi mencari tambahan dari calon pengantin yang akan melakukan pernikahan.
 - f. Kantor Kementerian Agama agar tetap melaksanakan pembinaan kepada Kepala KUA supaya mereka tetap memberikan pelayanan prima kepada masyarakat, menertibkan administrasi nikah rujuk sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Daftar Pustaka

Buku

- Agus, Erwan dan Wahyudi Kumorotomo. *Birokrasi Publik dalam Sistem Politik Semi-Parlementer*, Yogyakarta: Gava Media, 2005.
- BPS, Kota Kediri, 2012
- Laporan Tahunan Kantor Kantor Kementerian Agama Kota Kediri, 2013
- Moustakas, Clarck. *Phenomenological Research Methods*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1994.
- Nuh, Nuhriison M. "Peran KUA/Penghulu dalam Nikah dan Rujuk", dalam *Peran KUA/Penghulu dalam Pelayanan Nikah dan Rujuk di Berbagai Daerah*, Tim Peneliti Puslitbang Kehidupan Keagamaan, 2008.
- Riani, Asri Laksmi. *Budaya Organisasi*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2011

Scally, Greg. *Defining Corruption: A Comparison of the Substantive Criminal Law of Public Corruption in the United States and the United Kingdom*, Digital Collections and Archives. Tufts University. Medford, MA. <http://hdl.handle.net/10427/55679>

Spradley, James P. *Participant Observation*, New York-Chicago: Holt, Rinehart, and Wilson, 1980.

Surat Edaran Kanwil kemenag, Tanggal 11 Januari 2013.

Turner, Victor. *The Ritual Process: Structure and Anti-Structure*, Ithaca-New York: Cornell University Press, 1977.

_____, *the Forest of Symbols*, Ithaca, London: Cornell University Press, 1982.

Koran dan Internet

Harian Radar Kediri, tanggal, 17 Desember 2013.

<http://m..news.viva.co.id/news/read/463312-kua-se-jawa-timur-tolak-pernikahan-di-luar-balai-nikah-3-Desember-013>