

INTEGRITAS PENGHULU DALAM PELAYANAN NIKAH: Memotret Pelayanan Publik Pada Kantor Urusan Agama Kecamatan Sebagai Bentuk Reformasi Birokrasi

Zainal Abidin¹, Arif Effendi²

¹Penghulu Ahli Madya/Kepala KUA Kecamatan Juwiring Kab. Klaten,

²Fakultas Dakwah Institut Islam Mamba'ul 'Ulum Surakarta

e-mail: abidinzainal228@gmail.com

Abstract: The bureaucratic reform program has opened new public colors in Indonesia. Various government agencies have been conducting reforms in various sectors that have been a weak point for public services. One of them is public service to the ministry of religious affairs. The religious ministry continues to work on wedding services at the district office of religious affairs (KUA). The district office of religious affairs, has been tidying up to the changes that become the necessity of bureaucratic reform. One of the fundamental changes is a new form of wedding service. Today the implementation of public services is still faced with conditions that have not been in accordance with the needs and changes in various areas of life in society. Various cases such as illegal charges and gratification indicate the lack of integrity that some of the *Penghulu* in district office of religious affairs. Therefore, it takes the role of various elements to continue to coaching in building the integrity of district office of religious affairs employees, especially on *Penghulu*.

Keywords: bureaucratic reform, public service, wedding service

PENDAHULUAN

Pembangunan Nasional adalah serangkaian upaya pembangunan, dan meliputi seluruh aspek kehidupan masyarakat, bangsa serta negara dengan maksud untuk mewujudkan tujuan nasional yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945. Tujuan nasional/negara sebagaimana termaktub dalam Alinea IV Pembukaan UUD 1945 ada empat, yakni: melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; memajukan kesejahteraan umum; mencerdaskan kehidupan bangsa; dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.¹ Untuk mencapai tujuan tersebut, maka dilakukan pembangunan nasional.

Tujuan pembangunan nasional adalah terciptanya suatu masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur, sesuai dengan tujuan nasional kedua dan ketiga yakni “memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa, maka negara berkewajiban memenuhi kebutuhan setiap warga negara melalui suatu sistem pemerintahan yang mendukung terciptanya penyelenggaraan pelayanan publik yang prima dalam rangka memenuhi kebutuhan dasar dan hak sipil setiap warga negara atas barang publik, jasa publik, dan pelayanan administratif.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik juga mengamanatkan untuk membangun kepercayaan masyarakat atas pelayanan publik yang dilakukan penyelenggara pelayanan publik merupakan kegiatan yang harus dilakukan seiring dengan

¹ MPR RI, 2006, Undang-Undang Dasar RI Tahun 1945, Sekretariat MPR RI, Jakarta, hal. 25.

harapan dan tuntutan masyarakat tentang peningkatan pelayanan publik. Dewasa ini penyelenggaraan pelayanan publik masih dihadapkan pada kondisi yang belum sesuai dengan kebutuhan dan perubahan di berbagai bidang kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Hal tersebut bisa disebabkan oleh ketidakpastian untuk menanggapi terjadinya transformasi nilai yang berdimensi luas serta dampak berbagai masalah pembangunan yang kompleks.

Program reformasi birokrasi telah membuka warna baru publik di Indonesia. Berbagai instansi pemerintahan telah dan sedang melakukan pembenahan di berbagai sektor yang selama ini menjadi titik lemah bagi pelayanan publik. Salah satunya adalah pelayanan publik pada Kementerian Agama. Kementerian ini terus berupaya untuk berbenah dalam layanan pernikahan di Kantor Urusan Agama (KUA). Pelayanan pernikahan merupakan salah satu bentuk pelayanan publik yang dalam pelaksanaannya harus mengikuti ketentuan dan aturan yang telah ditetapkan. Sebagai ujung tombak layanan publik Kementerian Agama di tingkat terbawah, yakni KUA Kecamatan pun segera dan telah berbenah menyesuaikan diri dengan berbagai perubahan yang menjadi keniscayaan reformasi birokrasi. Salah satu perubahan yang mendasar adalah bentuk baru pelayanan pernikahan, terutama pasca terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2004 tentang Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak. Kemudian secara berturut-turut diikuti dengan terbitnya Peraturan Menteri Agama Nomor 24 Tahun 2014 Juncto Peraturan Menteri Agama Nomor 12 Tahun 2016 Juncto Peraturan Menteri Agama Nomor 37 Tahun 2016 tentang Pengelolaan PNPB Atas Biaya Nikah Atau Rujuk Di Luar KUA Kecamatan.

Selama ini, KUA di tingkat Kecamatan masih memperoleh stigma dari masyarakat sebagai lembaga yang rentan terhadap praktik pungli dan gratifikasi. Walau demikian para pemangku kebijakan di tingkat pusat telah membuat formula ideal guna melakukan reformasi di bidang pelayanan publik (nikah) untuk memperbaiki citra KUA. Disamping itu, dengan dikeluarkannya Keputusan Menteri Agama Nomor 27 Tahun 2015 tentang Tim Pembangunan Zona Integritas menuju Wilayah Bebas dari Korupsi dan Wilayah Birokrasi yang Bersih dan Melayani pada Kementerian Agama, diharapkan pelayanan nikah di KUA Kecamatan bebar-benar bebas dari pungli dan gratifikasi.

Menteri Agama dalam berbagai kesempatan seperti pembinaan dan kegiatan yang lainnya senantiasa berpesan terutama pada Hari Amal Bhakti (HAB) Kementerian Agama RI, *"Pada hari ulang tahun Kementerian Agama sekarang ini, mari kita mensyukuri segala prestasi yang telah dicapai dan menjadikannya lebih baik lagi di masa mendatang"*.² Namun selain prestasi yang telah kita capai, pada sisi lain Kementerian Agama diperhadapkan juga dengan berbagai kasus yang mengurangi kepercayaan masyarakat terhadap Kementerian Agama. Misalnya, kasus dugaan korupsi dalam pengadaan alat-alat multimedia (*blockgrant*) yang melibatkan mantan Kabid Urais pada Kantor Kementerian Agama Sulsel Tahun 2007.³ Kemudian menyusul beberapa kasus pungli yang terkait dengan pelayanan nikah. Pada bulan April 2016 hasil penelitian oleh Balai Penelitian dan Pengembangan Agama Semarang, yang dilakukan Joko Tri Haryanto, dengan meneliti 10

²Ali Litiloly, 2015, Pentingnya Integritas Bagi Pegawai Kementerian Agama, Artikel, Balai Diklat Keagamaan (BDK), Ambon, hal. 2. Diakses tanggal 6 November 2021

³<http://beritakotamakassar.com/Arsip>, Diakses tanggal 6 November 2021.

Kabupaten/Kota di Jawa Tengah mendapatkan hasil yang mencengangkan. Hasilnya penelitian mengatakan, banyak Pembantu Pegawai Pencatat Nikah (P3N) memanfaatkan pelayanan publik yang hendak mengurus pernikahan. Muhammad Khoirudin 26 tahun warga asal Kecamatan Gubuk, Grobogan membenarkan adanya pungutan. Dia menikah bulan April 2016 kena pungli jasa P3N/Modin/Lebe yang bekerja sama dengan petugas KUA dikenakan biaya Rp. 970.000 (sembilan ratus tujuh puluh ribu rupiah).⁴ Inspektur Jenderal Kementerian Agama, telah menindak kasus 63 pungli yang terjadi di KUA, masa periode 2015-2016. Penindakan yang dilakukan yakni 5 kasus teguran tertulis, 17 kasus pernyataan tidak puas secara tertulis, dan 14 kasus penundaan kenaikan gaji berkala selama setahun.⁵ Selain itu, masih banyak penyimpangan lainnya yang tidak dapat penulis utarakan dalam tulisan ini.

Dari uraian di atas, maka hemat penulis, terjadinya berbagai kasus tersebut mengindikasikan kurangnya integritas yang dimiliki sebagian penghulu pada KUA Kecamatan. Oleh sebab itu, maka dibutuhkan peran berbagai elemen untuk terus melakukan pembinaan dalam membangun integritas pegawai KUA Kecamatan, khususnya pada Penghulu.

Bertolak dari latar belakang yang telah diuraikan di atas, selanjutnya tulisan berikut akan membahas Bagaimana Integritas Penghulu Dalam Pelayanan Nikah, dengan lebih memfokuskan pada pembahasan Bagaimana kriteria integritas penghulu dalam pelayanan nikah di Kantor Urusan Agama Kecamatan.

PEMBAHASAN

Pengertian dan Konsep Integritas

Sejak awal Menteri Agama, telah mencanangkan 5 (lima) Budaya Kerja di lingkungan Kementerian Agama, baik dari tingkat pusat maupun pelosok daerah, termasuk KUA Kecamatan. Lima Budaya Kerja tersebut adalah Integritas; Profesionalitas; Inovasi; Tanggung Jawab; dan Keteladanan. Integritas merupakan keselarasan antara hati, pikiran, perkataan, dan perbuatan yang baik dan benar.

Kata Integritas, berasal dari bahasa Latin yakni "*Integer*" yang bermakna utuh atau lengkap. Pada sumber yang lain menyebutkan bahwa "*Integrity*" atau Integritas adalah suatu konsep yang menunjuk konsistensi antara tindakan dan nilai prinsip.⁶ Selanjutnya dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, Integritas diartikan dengan sifat atau keadaan yang menunjukkan kesatuan yang utuh sehingga memiliki potensi dan kemampuan yang memancarkan kewibawaan dan kejujuran.⁷ Sedangkan menurut Osman Raliby, menjelaskan kata "*Integriteit*" dari bahasa Latin "Integritas" mempunyai makna keadaan lengkap tiada terpecah-belah, *keadaan tidak dapat disuap*.⁸ Adrian Gostick & Dana Telford dalam bukunya Keunggulan Integritas, memberikan pengertian integritas sebagai ketaatan yang kuat pada sebuah kode, khususnya nilai dan moral atau nilai artistik tertentu.⁹

⁴<http://m.tempo.co/redaksisemarang>, Diakses tanggal 6 November 2021

⁵m.republika.co.id/berita, Kamis, 27 Oktober 2021

⁶defisimu.blogspot.com/2012/definisi-integritas.h, diakses tanggal 11 November 2021.

⁷<http://kbbi.web.id/integritas>

⁸Osman Raliby, 1983, Kamus Internasional, Jakarta, Bulan Bintang, hal.294

⁹Adrian Gostick and Dana Telford, 2006, *Keunggulan Integritas* (Judul asli: *The Integrity Advantage*, Alih bahasa: Fahmi Ihsan), Jakarta, PT Bhuana Ilmu Populer, hal.13-14.

Integritas telah menjadi salah satu istilah dan konsep penting dalam setiap aspek kehidupan manusia, terutama yang berhubungan dengan organisasi. Untuk itu, integritas terus dibahas dan digunakan penerapannya di dalam organisasi. Sebagai dasar dalam kajian ini berikut penulis kemukakan beberapa pandangan para ahli terkait dengan pentingnya integritas bagi seseorang. Anggara Wisesa mengatakan bahwa Integritas merupakan konsep yang menekankan adanya kesesuaian tindakan seseorang dengan prinsip atau nilai tertentu yang dipilihnya. Integritas meliputi komitmen seseorang terhadap suatu prinsip masyarakat atau organisasi di mana seseorang berada. Dalam sudut pandang ini ketika berbicara tentang integritas maka kita berbicara tentang menjadi orang yang utuh, terpadu, seluruh bagian diri kita yang berlainan bekerja sama dan berfungsi sesuai rancangan untuk tetap komitmen terhadap nilai atau prinsip yang di anut dalam masyarakat atau organisasi.¹⁰ Butler dalam Wisesa mengkonsepsikan Integritas sebagai sebuah reputasi, dalam konteks organisasi seseorang dapat dipercaya karena kejujurannya.¹¹ Lebih lanjut Andrias Harefa dalam bukunya *Menjadi Manusia Pembelajar* mengatakan bahwa :“Integritas dapat dibagi menjadi tiga tindakan kunci (key action) yang dapat diamati (observable), pertama menunjukkan kejujuran (demonstrate honesty), yaitu bekerja dengan orang lain secara jujur dan benar, menyajikan informasi secara lengkap dan benar. Kedua memenuhi komitmen (keeping commitment), yaitu melakukan apa yang dijanjikan. Ketiga berperilaku secara konsisten (behave consistently), yaitu menunjukkan tidak adanya kesenjangan antar kata dengan perbuatan”.¹²

Dari beberapa pandangan di atas, menggambarkan pentingnya integritas bagi seseorang. Integritas diri dilihat sebagai sikap mental kejiwaan yang selalu konsisten dalam menjalankan kehidupannya. Dia hidup konsisten dengan nilai baik dan benar yang diyakininya. Keyakinan itu bukan sebagai yang bersifat buta, melainkan yang masuk akal dan dapat diterima oleh banyak orang. Orang lain mengakuinya sebagai yang memiliki integritas diri justru karena mereka ikut membenarkan konsistensi yang dimiliki orang tersebut beserta nilai yang dianutnya.

Penghulu dan Pelayanan Nikah

Pasal 1 Ayat (1) Peraturan Menteri Agama Nomor 34 Tahun 2016 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Urusan Agama Kecamatan, disebutkan bahwa Kantor Urusan Agama Kecamatan yang selanjutnya disingkat KUA Kecamatan adalah unit pelaksana teknis pada Kementerian Agama, berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan secara operasional dibina oleh Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten/Kota.¹³ Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya , KUA Kecamatan dipimpin oleh seorang kepala, yang diangkat/dijabat oleh Penghulu sebagai tugas tambahan.¹⁴

¹⁰Anggara Wisesa, 2011, “Integritas Moral dalam Konteks Pengambilan Keputusan Etis”, *Jurnal Manajemen Teknologi*, Volume 10 No. 1, Bandung, Sekolah Bisnis dan Manajemen ITB, hal. 8.

¹¹*Ibid.* hal. 48.

¹²Andrias Harefa. 2001, *Menjadi Manusia Pembelajar*, PT Kompas Media Nusantara, Cet. 5, Jakarta, hal. 99.

¹³Peraturan Menteri Agama Nomor 34 Tahun 2016 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Urusan Agama Kecamatan, Direjen Bimas Islam, Kementerian Agama RI, Jakarta. 2016.

¹⁴Pasal 6 Ayat (1) Peraturan Menteri Agama Nomor 34 Tahun 2016 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Urusan Agama Kecamatan.

Dalam Pasal 1 (Angka 3) Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 Tentang Pencatatan Nikah disebutkan bahwa Penghulu adalah pejabat fungsional Pegawai Negeri Sipil yang diberi tugas, tanggung jawab, dan wewenang untuk melakukan pengawasan nikah/rujuk menurut agama Islam dan kegiatan kepenghuluan.¹⁵ Selanjutnya dalam Pasal 1 (Angka 1) Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor : PER/62/M.PAN 2005 Tentang Jabatan Fungsional Penghulu dan Angka Kreditnya dikatakan bahwa Penghulu adalah Pegawai Negeri Sipil sebagai Pegawai Pencatat Nikah yang diberi tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak secara penuh oleh Menteri Agama atau pejabat yang ditunjuk sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk melakukan pengawasan nikah/rujuk menurut agama Islam dan kegiatan kepenghuluan.¹⁶ Sedangkan kegiatan kepenghuluan, adalah kegiatan pelayanan dan konsultasi nikah/rujuk serta pengembangan kepenghuluan.¹⁷ KUA Kecamatan sebagai ujung tombak Kementerian Agama salah satu fungsinya adalah melayani permohonan pencatatan nikah.

KUA Kecamatan mempunyai tugas melaksanakan layanan dan bimbingan masyarakat Islam di wilayah kerjanya.¹⁸ Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, KUA Kecamatan menyelenggarakan fungsi:¹⁹

- 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 keluarga sakinah;
- e. Pelayanan bimbingan kemasjidan;
- f. Pelayanan bimbingan hisab rukyat dan pembinnann syari'ah;
- g. Pelayanan bimbingan dan penerangan agama Islam;
- h. Pelayanan bimbingan zakat dan wakaf; dan
- i. Pelaksanaan ketatusahaan dan kerumahtanggaan KUA Kecamatan.

Selain mempunyai tugas layanan dan bimbingan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2, KUA Kecamatan dapat melaksanakan fungsi layanan bimbingan manasik haji bagi jamaah Haji Reguler.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia Kata “Pelayanan”, dapat diartikan “usaha melayani kebutuhan orang lain”.²⁰ Pelayanan pada dasarnya adalah kegiatan yang ditawarkan kepada konsumen atau pelanggan yang dilayani, yang bersifat tidak berwujud dan tidak dapat dimiliki. Sedangkan istilah “Pelayanan Prima”, adalah terjemahan dari istilah “*excellent service*” yang secara harfiah berarti pelayanan terbaik atau sangat baik. Disebut sangat baik atau terbaik karena sesuai dengan standar pelayanan yang berlaku atau dimiliki instansi

¹⁵Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 Tentang Pencatatan Nikah, Dirjen Bimas Islam, Kementerian Agama RI, Jakarta, 2007.

¹⁶Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor : PER/62/M.PAN 2005 Tentang Jabatan Fungsional Penghulu dan Angka Kreditnya, Menpan, Jakarta, 2005.

¹⁷Pasal 1 (Angka 2) Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor : PER/62/M.PAN 2005 Tentang Jabatan Fungsional Penghulu dan Angka Kreditnya.

¹⁸Pasal 2 Peraturan Menteri Agama Nomor 34 Tahun 2016 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Urusan Agama Kecamatan Peraturan Menteri Agama Nomor 34 Tahun 2016 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Urusan Agama Kecamatan

¹⁹Pasal 3 Ayat (1) Peraturan Menteri Agama Nomor 34 Tahun 2016 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Urusan Agama Kecamatan

²⁰Alwi, Hasan dkk, 2005, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Ketiga, Jakarta, Balai Pustaka, hal. 109.

pemberi pelayanan. Hakikat pelayanan publik adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur pemerintah sebagai abdi masyarakat.²¹

Pelayanan pernikahan merupakan salah satu bentuk pelayanan publik yang dalam pelaksanaannya harus mengikuti ketentuan dan aturan yang telah ditetapkan. Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik mengatakan bahwa Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.²² Pelayanan Administratif yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik, misalnya status kewarganegaraan, sertifikat kompetensi, kepemilikan atau penguasaan terhadap suatu barang dan sebagainya. Dokument-dokumen ini antara lain Kartu Tanda Penduduk (KTP), Akte Pernikahan, Akte Kelahiran, Akte Kematian, Buku Pemilik Kendaraan Bermotor (STNK), Ijin Mendirikan Bangunan (IMB), Paspor, Sertifikat Kepemilikan/ Penguasaan Tanah dan sebagainya..²³ Pelayanan nikah merupakan jenis kelompok pelayanan administratif yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik.

Penghulu dalam pelayanan nikah dituntut untuk memberikan pelayanan yang prima (*excellent service*), yaitu harus sesuai dengan asas, dan standar pelayanan publik. Adapun asas penyelenggara pelayanan publik, seperti yang disebutkan dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, yaitu:

- a. Kepentingan umum;
- b. Kepastian hukum;
- c. Kesamaan hak;
- d. Keseimbangan hak dan kewajiban;
- e. Keprofesionalan; Partisipatif;
- f. Persamaan perlakuan/tidak diskriminatif;
- g. Keterbukaan;
- h. Akuntabilitas;
- i. Fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan;
- j. Ketepatan waktu, dan
- k. Kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.²⁴

Adapun rancangan standar pelayanan, paling sedikit memuat komponen :

- a. Dasar hukum;
- b. Persyaratan;
- c. Sistem, mekanisme, dan prosedur;
- d. Jangka waktu penyelesaian;

²¹Nurhasyim, 2004, "Pengembangan Model Pelayanan Haji Departemen Agama Berdasarkan Prinsip Reinventing Government yang Berorientasi Pada Pelanggan di Kabupaten Gresik", *Tesis*, Program Pasca Sarjana Universitas Airlangga, Surabaya, hal. 39.

²² Pasal 1 (Ayat 1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik.

²³Romawi IV huruf A Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/2003 Tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik

²⁴Pasal 4 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik

- e. Biaya/tarif;
- f. Produk pelayanan;
- g. Sarana prasarana, dan/atau fasilitas;
- h. Kompetensi Pelaksana;
- i. Pengawasan internal;
- j. Penanganan pengaduan, saran dan masukan;
- k. Jumlah Pelaksana;
- l. Jaminan pelayanan yang memberikan kepastian pelayanan dilaksanakan sesuai dengan standar pelayanan;
- m. Jaminan keamanan dan keselamatan pelayanan dalam bentuk komitmen untuk memberikan rasa aman, bebas dari bahaya, dan resiko keragu-raguan;
- n. Evaluasi kinerja Pelaksana.²⁵

Kriteria Integritas Penghulu dalam Pelayanan Nikah

Terkait dengan peran Kementerian Agama dalam membangun integritas pegawai (Penghulu), salah satu tugas di bidang pelayanan keagamaan berdasarkan Misi Kelima Kementerian Agama, yaitu “Mewujudkan tata kelola pemerintahan yang bersih dan berwibawa” dengan sasaran strategis bidang tata kelola pemerintahan adalah terwujudnya penyelenggaraan birokrasi yang efektif, efisien, dan akuntabel, serta tersedianya aparatur pelayanan (nikah) yang profesional, sehingga terbangunnya citra positif Kementerian Agama sebagai institusi pemerintah yang bersih dan berwibawa. Dalam membangun pemerintahan yang bersih dan berwibawa, Menteri Agama Lukman Hakim Saefuddin telah mencanangkan 5 (lima) nilai budaya kerja Kementerian Agama, untuk diinternalisasikan kepada seluruh jajaran Kementerian Agama tak terkecuali KUA Kecamatan. Dalam sambutannya pada Hari Amal Bhakti Kementrian Agama ke-69, beliau menyampaikan: “Kementerian Agama adalah pranata konstitusional yang perlu dijaga kesinambungan tugas dan fungsinya. Dengan demikian mari kita tegakkan nilai-nilai Integritas, Profesionalitas, Inovatif, Tanggung jawab, dan Keteladanan sebagai ruh budaya kerja Kementerian Agama, saya mengajak seluruh jajaran Kementerian Agama agar senantiasa meningkatkan kinerja dan pelayanan kepada masyarakat dengan mengedepankan 5 (lima) nilai budaya kerja yang kita miliki. Tidak hanya sekedar slogan, tapi harus benar-benar kita implementasikan sehingga membawa dampak bagi perubahan mental birokrasi dan mewarnai wajah organisasi Kementerian Agama secara keseluruhan”.²⁶

Agenda selanjutnya adalah membangun zona integritas menuju wilayah bebas dari korupsi, dalam sambutannya Menteri Agama mengatakan: “Salah satu agenda reformasi birokrasi adalah mengubah mind set and culture set dari kondisi yang belum pro terhadap *clean government tand good governance*. Oleh karena itu kita perlu menghadirkan nilai-nilai religiusitas dalam budaya kerja, nilai-nilai agama kita pegang teguh dalaam tataran komitmen dan tidak boleh luntur karena godaan pragmatism dan hedonism”.²⁷ Ketika para individu yakni para penghulu pada KUA Kecamatan memiliki komitmen terhadap nilai-nilai agama

²⁵Pasal 25 Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2012 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik

²⁶Ali Litiloly, *Op. Cit.*, hal. 4.

²⁷Ali Litiloly, *Op. Cit.*, hal. 5.

dan institusi, maka integritas personal penghulu akan terbaca dan terbawa melalui aktivitas-aktivitas yang merujuk pada konsistensi antara tindakan dan nilai dalam tata kelola pemerintahan dan pelayanan publik itu sendiri.

Integritas Penghulu dalam pelayanan nikah jika dihubungkan dengan pandangan Andreas Harefa tentang integritas pada landasan teori di atas, maka penulis sepaham bahwa ada tiga tindakan penting yang harus dibangun oleh penghulu KUA Kecamatan, yaitu: *Pertama*, menunjukkan kejujuran (*demonstrate honesty*), yaitu bekerja dengan orang lain secara jujur, benar, dan terbuka. Jujur merupakan perilaku yang didasarkan pada upaya menjadikan dirinya sebagai orang yang selalu dapat dipercaya dalam perkataan, tindakan, dan pekerjaan. Kejujuran tidak hanya dilakukan secara parsial artinya, kita jujur hanya pada hal-hal yang tidak menguntungkan kita, sedangkan pada hal-hal yang menguntungkan, kita akan menunjukkan sikap tertutup dan tidak menyajikannya sebagai sebuah informasi secara lengkap dan benar. Kejujuran seperti ini tidak holistik dan tidak menguntungkan organisasi. Kementerian Agama (KUA Kecamatan) sebagai salah satu institusi pemerintah, membutuhkan orang-orang yang mampu menunjukkan kejujuran menjadi sikap yang melekat atas dirinya dan menjadi harga dirinya. Dengan demikian berbagai deviasi atau penyimpangan dalam pelayanan nikah dapat diantisipasi.

Kedua, memenuhi komitmen (*keeping commitment*), yaitu melakukan apa yang dijanjikan. Ketika kita berada dalam sebuah organisasi hal utama yang perlu disadari adalah kita memiliki komitmen yang harus dipenuhi. Penanda tangkapan pakta integritas sebagai upaya pemerintah dalam rangka pencegahan dan pemberantasan KKN merupakan salah satu contoh bentuk komitmen yang harus dipenuhi oleh setiap PNS (Penghulu) pada setiap KUA Kecamatan. Memenuhi komitmen harusnya dimulai dengan kesadaran atas dasar tanggung jawab, tanpa itu sulit bagi setiap orang untuk memenuhi komitmen tersebut. *Ketiga*, berperilaku secara konsisten (*behave consistently*), yaitu menunjukkan tidak ada kesenjangan antara kata dengan perbuatan. Dalam kerangka positif orang yang berperilaku secara konsisten akan berdampak pada kewibawaannya pula. “Orang yang memiliki integritas tidak mudah lepas kontrol atas berbagai tindakannya, terutama untuk hal yang memiliki dimensi etis (soal baik-buruk). Dia berlaku dan bertindak seakan-akan sedang diawasi, bukan saja oleh beberapa pasang mata tetapi juga oleh mata batinnya sendiri dan bahkan mata Alloh SWT yang merupakan hakim, yang senantiasa menjatuhkan penilaian pada dirinya dan pada apa yang dilakukannya²⁸ Pandangan tersebut, memiliki muatan yang sederhana, namun implikasinya sangat besar bagi sebuah revolusi mental khususnya para penghulu dalam pelayanan nikah. Dari uraian di atas, penulis berpandangan bahwa membangun kriteria integritas penghulu merupakan sebuah tindakan “wajib” untuk menciptakan birokrasi yang mampu bekerja dengan pelayanan yang prima.

Reformasi Birokrasi Kementerian Agama.

Salah satu faktor utama yang turut berperan dalam perwujudan pemerintahan yang bersih (*clean government*) dan pemerintahan yang baik (*good governance*) adalah birokrasi. Dalam pengelolaan kebijakan dan pelayanan publik, birokrasi sangat menentukan

²⁸Antonius Atosokhi Gea, 2006. “Integritas Diri: Keunggulan Pribadi Tangguh”, *Character Building Jurnal*, Vol. 3 No. 1, Juli 2006, hal. 23.

efisiensi dan kualitas pelayanan kepada masyarakat, serta efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Reformasi birokrasi pada hakikatnya merupakan upaya untuk melakukan pembaharuan dan perubahan mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan agar lebih berdaya guna dan berhasil guna dalam mengemban tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional. Selain itu dengan sangat pesatnya kemajuan ilmu pengetahuan, teknologi informasi dan komunikasi serta perubahan lingkungan strategis menuntut birokrasi pemerintahan untuk direformasi dan disesuaikan dengan dinamika tuntutan masyarakat, termasuk birokrasi pada Kementerian Agama.

Secara umum, reformasi birokrasi merupakan suatu upaya untuk mengubah pola pikir dan budaya kerja aparatur agar menjadi aparatur negara yang lebih berdaya guna dan berhasil guna dalam mengemban tugas pemerintahan dan pembangunan, sehingga dapat terwujud tata kelola pemerintahan yang baik. Dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik, sebagai upaya memberikan pelayanan yang berkualitas kepada publik, reformasi birokrasi di Kementerian Agama adalah jawabannya. Birokrasi harus dikelola berdasarkan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik dan profesional. Birokrasi harus sepenuhnya mengabdikan pada kepentingan rakyat dan bekerja untuk memberikan pelayanan prima, transparan, akuntabel, dan bebas dari praktek Kolusi, Korupsi, dan Nepotisme (KKN).

Reformasi birokrasi Kementerian Agama dilaksanakan untuk menjawab tuntutan terhadap delapan (8) area perubahan, yaitu penataan organisasi ; penataan tata laksana (*business process*) ; penataan peraturan perundang-undangan ; penataan sistem manajemen SDM aparatur ; penguatan pengawasan ; penguatan akuntabilitas kinerja ; peningkatan kualitas pelayanan publik ; serta perubahan pola pikir (*mind-set*) dan budaya kerja (*culture-set*).²⁹ Banyaknya keluhan dan pengaduan dari masyarakat, seperti pelayanan yang berbelit, cenderung birokratis, biaya yang tinggi, pungutan-pungutan tambahan, perilaku aparat yang tidak menjadi abdi masyarakat, dan pelayanan yang diskriminatif menunjukkan pelayanan publik masih belum pada kondisi yang diharapkan.

Reformasi di sektor pelayanan publik, antara lain berpedoman pada Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: Kep/25/M.PAN/2/2004 dan ditindaklanjuti oleh Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dengan meluncurkan survey kepuasan masyarakat terhadap pelayanan publik KUA. Hasil survey dapat menepis sorotan dan opini yang kurang menguntungkan terkait dengan citra Penghulu/KUA. Hasil survey menunjukkan bahwa publik semakin cerdas untuk membedakan antara perilaku individu dan kasuistik dengan perilaku yang dibangun institusi.

Salah satu kualitas pelayanan publik yang direformasi melalui Peraturan Menteri Agama Nomor 65 Tahun 2013 adalah pelayanan nikah. Transparansi informasi tentang prosedur dan ketentuan biaya nikah di KUA berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2014 juncto Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2015 tentang Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) yang berlaku pada Kementerian Agama mengenai biaya nikah/rujuk diatur secara jelas dengan 2 (dua) pilihan kantor pada jam dinas dan luar kantor. Di seluruh KUA Kecamatan diwajibkan memasang informasi atau pengumuman secara terbuka melalui papan atau tulisan yang bisa dibaca secara gamblang terkait dengan

²⁹Keputusan Menteri Agama RI Nomor 582 Tahun 2017 Tentang Perubahan atas Keputusan Menteri Agama Nomor 447 Tahun 2015 Tentang Road Map Reformasi Birokrasi Kementerian Agama Tahun 2015-2019, hal. 3.

ketentuan biaya nikah yakni untuk pelayanan nikah di KUA Kecamatan pada jam dinas Rp. 0,00 (nol rupiah), kemudian pelayanan nikah di luar kantor (rumah, gedung, masjid, mushalla) dengan tarif Rp. 600.000,00 (enam ratus ribu rupiah), juga bagi warga yang tidak mampu secara ekonomi dan/atau korban bencana yang melaksanakan nikah/rujuk di luar kantor dikenakan tarif Rp. 0,00 (nol rupiah).³⁰ Selain itu Peraturan Menteri Agama Nomor 24 Tahun 2014 mengamanatkan bahwa calon pengantin wajib menyetor sendiri biaya nikah/rujuk ke Bank Persepsi yang ditunjuk oleh Menteri Agama (BRI, BNI, Mandiri dan BTN).³¹ Dengan adanya pengumuman tentang ketentuan biaya nikah/rujuk tersebut masyarakat menjadi mengerti berapa jumlah yang harus dibayarkan untuk pelayanan administrasi pernikahan.

Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.³² Pelayanan nikah adalah salah satu bentuk pelayanan publik yang dilakukan Kementerian Agama.

Dalam kaitannya dengan pelayanan nikah, aspek yang direformasi adalah:

1. Penyederhanaan prosedur pelayanan administrasi pernikahan dari sitem manual dengan pengisian blanko Daftar Pemeriksaan Nikah (NB), Pengumuman Nikah (NC), Akta Nikah (N), dan Kutipan Akta Nikah (NA), kepada sistem aplikasi berbasis online dan offline (desktop) melalui Sistem Informasi Manajemen Nikah (SIMKAH).
2. Pelaporan data Nikah dan Rujuk (NR) dari manual kepada sistem online. Data administrasi pernikahan online disajikan dalam website bimasislam.kemenag.go.id
3. Pengelolaan data SDM penghulu berbasis online melalui Database Penghulu. Saat ini telah disajikan database kepenghuluan yang telah dioperasikan ke seluruh KUA dapat diakses melalui website untuk mengetahui jadwal penghulu dan pernikahan yang menjadi wilayah tugasnya.

Dalam konteks birokrasi pemerintahan, Randall B Ripley dan Grace A Franklin dalam bukunya *Policy Implementation and Bureaucracy* menyatakan bahwa birokrasi pemerintahan berhubungan dengan urusan-urusan publik. Pada level yang umum, apabila birokrasi memberikan pelayanan publik dengan baik, maka birokrasi tersebut mampu menunjukkan sejumlah indikasi perilaku berikut:

1. Memperoses pekerjaannya secara stabil dan giat.
2. Memperlakukan individu yang berhubungan dengannya secara adil dan berimbang.
3. Memperkerjakan dan mempertahankan pegawai berdasarkan kualifikasi profesional dan orientasi terhadap keberhasilan program.
4. Mempromosikan staff berdasarkan sistem merit dan hasil pekerjaan baik yang dapat dibuktikan.

³⁰Lihat Pasal 5 ayat (1), (2), (3), dan (4) Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2019 Tentang Tarif dan Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Kementerian Agama.

³¹Pasal 6 PMA No. 24 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Penerimaan PNPB Atas Biaya Nikah Dan Rujuk di Luar KUA Kecamatan.

³²Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik

5. Melakukan pemeliharaan terhadap prestasi yang sudah dicapai sehingga dapat segera bangkit bila menghadapi keterpurukan.³³

Dari kelima indikasi yang dikemukakan Randall B Ripley dan Grace A Franklin telah nampak pada birokrasi Kementerian Agama, dalam hal ini Kantor Urusan Agama Kecamatan.

KESIMPULAN

Membangun kriteria integritas penghulu pada KUA Kecamatan menjadi hal penting yang tidak boleh diabaikan. Tuntutan ini terasa begitu wajar di tengah berbagai kasus yang mendera sebagian penghulu. Membangun integritas harus dimulai dari masing-masing personal itu sendiri, karena baik buruknya sebuah birokrasi tergantung baik buruknya orang-orang yang dinaunginya. Orang yang memiliki integritas akan memperlihatkan kesesuaian antara tindakan dan nilai-nilai prinsip yang dimilikinya, dengan kata lain integritas tidak hanya terbatas pada kata-kata namun lebih jauh lagi harus mampu bertindak konsisten dengan nilai-nilai institusi dan organisasi.

Memang diakui bahwa untuk membangun integritas personal dalam sebuah organisasi tidak mudah, tetapi kalau hal itu dilakukan secara bersama dengan konsisten dan penuh kesadaran, maka akan terwujud suatu birokrasi dan pelayanan publik yang bersih dan berwibawa. Untuk membangun *clean government* dan *good governance*, Birokrasi adalah kuncinya. Kemajuan ilmu pengetahuan, teknologi informasi dan komunikasi, serta perubahan lingkungan strategis menuntut birokrasi pemerintahan untuk direformasi dan disesuaikan dengan dinamika tuntutan masyarakat, termasuk birokrasi pada Kementerian Agama. Banyaknya keluhan dan pengaduan dari masyarakat, seperti pelayanan yang berbelit, cenderung birokratis, biaya yang tinggi, pungutan-pungutan tambahan, perilaku aparat yang tidak menjadi abdi masyarakat, dan pelayanan yang diskriminatif menunjukkan pelayanan publik masih belum pada kondisi yang diharapkan. Untuk itu reformasi birokrasi adalah jawabannya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Brannen, Julia, *Memadu Metode Penelitian Kualitatif & Kuantitatif*, Alih Bahasa H. Nukta Arfanie Kurdie dkk., Fakultas Tarbiyah IAIN Antasari Banjarmasin, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2005
- Departemen Agama RI, *Petunjuk Pelaksanaan Jabatan Fungsional Penghulu Dan Angka Kreditnya*, Jakarta, Dirjen Bimas Islam, 2006
- Gostick, Adrian, Telford, Dana, *The Integrity Advantage*. Alih bahasa Fahmi Ihsan, Jakarta, PT Bhuana Ilmu Populer, 2006
- Harefa, Andrias, *Menjadi Manusia Pembelajar*, Jakarta, PT Kompas Media Nusantara, Cet. 5, 2001

³³Randall B Ripley dan Grace A Franklin, dalam Dinna Kristina, *Reformasi Birokrasi*, (<http://kuantin1993.blogspot.com>), diakses tanggal 23 Desember 2021.

Sunggono, Bambang, *Metodologi Penelitian Hukum*, Cet. 7, Jakarta, Rajawali Press, 2005

Widodo, Joko, *Good Governance Telaah Dari Dimensi: Akuntabilitas Dan Kontrol Birokrasi*, Surabaya, Insan Cendekia, 2001

Peraturan Perundang-Undangan

Kementerian Agama RI, Jakarta, 2007

Keputusan Menpan No. 63/KEP/M.PAN/7/2003 Tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik.

Keputusan Menteri Agama Nomor 27 Tahun 2015 Tentang Tim Pembangunan Zona Integritas Menuju Wilayah Bebas dari Korupsi dan Menuju Wilayah Birokrasi yang Bersih dan Melayani

MPR RI, Undang Undang Dasar 1945, Sekretariat MPR RI, Jakarta, 2006.

Peraturan Bersama Menteri Agama dan Kepala BKN Nomor 20 Tahun 2005 dan Nomor 14 A Tahun 2005 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Jabatan Fungsional Penghulu dan Angka Kreditnya, Ditjen Bimas Islam Kementerian Agama RI, Jakarta, 2005

Peraturan Menpan No. PER/62/M.PAN/6/2005 Tentang Jabatan Fungsional Penghulu dan Angka Kreditnya, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara RI, Jakarta, 2005

Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2007 Tentang Pencatatan Nikah, Ditjen Bimas

Peraturan Menteri Agama Nomor 24 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Penerimaan Negara Bukan Pajak Atas Biaya Nikah Dan Rujuk Di Kantor Urusan Agama Kecamatan, Kementerian Agama RI, Jakarta, 2014.

Peraturan Menteri Agama Nomor 34 Tahun 2016 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Urusan Agama Kecamatan, Biro Hukum dan Kerja Sama Luar Negeri Kementerian Agama RI, Jakarta, 2016

Peraturan Menteri Agama Nomor 37 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Agama Nomor 12 Tahun 2016 Tentang Pengelolaan PNBPN Atas Biaya Nikah Atau Rujuk Di Luar KUA Kecamatan, Ditjen Bimas Islam Kementerian Agama RI, Jakarta, 2016

Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas PP No. 47 Tahun 2004 Tentang Tarif Atas Jenis PNBPN Yang Berlaku Pada Kementerian Agama, Ditjen Bimas Islam Kementerian Agama RI, Jakarta, 2014

Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2012 Tentang Pelaksanaan UU No. 2005 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, Kementerian Hukum dan HAM RI, Jakarta, 2012

Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2015 Tentang Jenis Dan Tarif Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Kementerian Agama, Kementerian Hukum dan HAM RI, Jakarta, 2015

UU No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, Kementerian Hukum dan HAM RI, Jakarta, 2009

Kamus, Jurnal, Majalah

Definisimu, 2012, *Definisi-Integritas*, tersedia pada www.blogspot.com/2012/definisi-integritas, diakses tanggal 11 FebruariNovember 2021.

Gea, Antonius Atosokhi, (2006), *Integritas Diri: Keunggulan Pribadi Tangguh, Character Building*, Journal, Vol. 3 No. 1.

Hasan, Alwi, dkk, 2005, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Ketiga, Jakarta, Balai Pustaka.

m.republika.co.id/berita, Kamis, 27 Oktober 2016), diakses tanggal 6 Nopember 2021

Nurhasyim, (2004), *Pengembangan Model Pelayanan Haji Departemen Agama Berdasarkan Prinsip Reinventing Government Yang Berorientasi Pada Pelanggan di Kabupaten Gresik*, Tesis, Program Pasca Sarjana Universitas Airlangga, Surabaya.

Raliby, Osman, 1983, *Kamus Internasional*, Jakarta, Bulan Bintang.

Randall B Ripley dan Grace A Franklin, dalam Dinna Kristina, *Reformasi Birokrasi*, (<http://kuantin1993.blogspot.com>), diakses tanggal 23 Desember 2021.

Redaksi, 2013 Kasus Korupsi dan blockgrant tersedia pada /beritakotamakasar.com/Arsip, diakses pada 6 Nopember 2021

W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta, PN Balai Pustaka

Wisera, Anggara, 2011, *Intrgritas Moral dalam Konteks Pengambilan Keputusan Etis*, Jurnal Manajemen Teknologi, Volume 10 No. 1, Bandung, Sekolah Bisnis dan Manajemen ITB.