

PENAMAS

JURNAL PENELITIAN KEAGAMAAN DAN KEMASYARAKATAN

Volume 28, Nomor 3, Oktober - Desember 2015

Halaman 351 - 532

DAFTAR ISI

POTRET KINERJA DAN PELAYANAN PUBLIK OLEH PEMBANTU PEGAWAI
PENCATAT NIKAH (P3N) DI KABUPATEN TANGERANG: KASUS KUA KECAMATAN
CIKUPA, CURUG, TELUK NAGA, DAN KOSAMBI

Ismail ----- 493 - 504

DARI MEJA REDAKSI

Syukur kepada Tuhan Yang Maha Esa—Allah SWT., Jurnal PENAMAS (Penelitian Keagamaan dan Kemasyarakatan) Volume 28 Nomor 3, Oktober-Desember Tahun 2015 dapat diterbitkan dan hadir di hadapan pembaca. Jurnal PENAMAS edisi kali menyajikan sebanyak 10 artikel, yang kesemuanya terkait dengan kehidupan keagamaan, pendidikan agama dan keagamaan, serta lektur dan khazanah keagamaan. Ketiga bidang penelitian atau kajian ini tetap menjadi fokus Jurnal PENAMAS, karena sesuai dengan Tugas dan Fungsi (TUSI) kami sebagai lembaga penelitian dan pengembangan di lingkungan Kementerian Agama.

Segenap Dewan Redaksi Jurnal PENAMAS (Penelitian Keagamaan dan Kemasyarakatan) mengucapkan terima kasih kepada para Mitra Bestari Jurnal PENAMAS (Penelitian Keagamaan dan Kemasyarakatan), terutama mereka yang memberikan koreksi dan saran perbaikan (*review*) untuk artikel-artikel Volume 28 Nomor 3 Tahun 2015 ini, yakni: Prof. Dr. M. Bambang Pranowo (UIN Syarif Hidayatullah Jakarta), Prof. Dr. Achmad Fedyani Syaifuddin (Departemen Antropologi Universitas Indonesia Depok), dan Dr. Arief Subhan (UIN Syarif Hidayatullah Jakarta).

Kami berharap, artikel-artikel yang disajikan pada edisi kali ini dapat memberikan kontribusi, baik sebagai bahan/dasar pertimbangan kebijakan di bidang pembangunan agama maupun pengembangan ilmu pengetahuan agama dan masyarakat secara umum.

Selamat membaca!

Jakarta, Oktober 2015
Dewan Redaksi

**POTRET KINERJA DAN PELAYANAN PUBLIK OLEH PEMBANTU PEGAWAI
PENCATAT NIKAH (P3N) DI KABUPATEN TANGERANG: KASUS KUA KECAMATAN
CIKUPA, CURUG, TELUK NAGA, DAN KOSAMBI**

**PORTRAITS OF PERFORMANCE AND PUBLIC SERVICE BY THE ASSISTANT MARRIAGE
REGISTRARS (P3N) IN TANGERANG REGENCY: A CASE STUDY OF RELIGIOUS AFFAIRS
OFFICES (KUA) SUB-DISTRICT CIKUPA, CURUG, TELUK NAGA, AND KOSAMBI**

ISMAIL

Ismail

Balai Penelitian dan
Pengembangan Agama
Jakarta
Jalan Rawa Kuning No. 6,
Pulo Gebang, Cakung, Jakarta
Timur
email: ismail_balitbang@
yahoo.com
Naskah Diterima:
Tanggal 5 November 2015.
Revisi 6-30 November 2015.
Disetujui 1 Desember 2015.

Abstract

Researches on the existence of the assistant marriage registrars have been done by many researchers, academics and students. However, only few studies on performance and public services. This paper presents performance and public service performed by the assistant marriage registrars in Tangerang Regency. Tangerang Regency is one of the regions in Banten province, which has many assistant marriage registrars. After the issuance of Letter of Instruction No.DJ. II/113/2009 on the Use of Funds Non-Tax State Revenue (PNPB) on Marriage and Reconciliation and Structuring the Assistant Marriage Registrars (P3N), then the existence of the assistant marriage registrars is not extended. However, community still uses services from the Assistant Marriage Registrars, which has already renamed with "amil". This study used qualitative methods of interview, study of documents, and observation. The study concluded that the presence of the assistant marriage registrars in Tangerang district is still required. Their performances are quite good, but services they provided have not met the standards for public service. Their unclear salaries become one of the barriers faced by the assistant marriage registrars. Yet, there is a lot of public confidence in them, which makes the barrier disappear. This leads to increase their motivation, and create conducive and harmonious their working climate.

Keywords: *Public services, marriage registrars, religious public services, Tangerang-Banten.*

Abstrak

Penelitian tentang eksistensi Pembantu Pegawai Pencatat Nikah (P3N) sudah banyak dilakukan oleh para peneliti, akademisi maupun mahasiswa. Tapi yang meneliti tentang kinerja dan pelayanan publik belum banyak dilakukan. Tulisan ini memotret kinerja dan pelayanan publik yang dilakukan oleh Pembantu Pegawai Pencatat Nikah (P3N) di Kabupaten Tangerang. Kabupaten Tangerang adalah salah satu wilayah di Provinsi Banten yang memiliki banyak P3N. Setelah keluarnya Surat Instruksi No.DJ.II/113/2009 tentang Penggunaan Dana PNPB Nikah dan Rujuk dan Penataan Pembantu Pegawai Pencatat Nikah (P3N), maka keberadaan P3N tidak diperpanjang lagi masa tugasnya, namun masyarakat tetap menggunakan jasa P3N yang sudah berganti nama dengan amil. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif dengan menggunakan teknik wawancara, studi dokumen, dan observasi. Penelitian ini menyimpulkan, bahwa keberadaan P3N di Kabupaten Tangerang masih dibutuhkan, kinerjanya sudah cukup baik, namun pelayanan yang diberikan belum memenuhi standar pelayanan publik. Sedangkan honorarium yang belum jelas menjadi salah satu hambatan yang dihadapi oleh P3N, namun hal tersebut ditutupi dengan kepercayaan masyarakat yang masih besar terhadap mereka, sehingga menimbulkan motivasi, iklim kerja yang kondusif dan harmonis.

Kata Kunci: Pelayanan publik, pencatatan nikah, pelayanan publik keagamaan, Tangerang, Banten.

PENDAHULUAN

Islam diyakini pemeluknya sebagai agama yang sempurna, karena ajarannya telah mencakup semua kebutuhan yang diperlukan bagi kehidupan manusia, termasuk masalah perkawinan (Mulia, 2008: 144). Perkawinan dalam Al-Qur'an diistilahkan dengan kata '*zawwaja*,' yang berasal dari kata *zauwj* (pasangan). Secara umum, Al-Qur'an hanya menggunakan kata ini untuk menggambarkan terjadinya hubungan suami istri secara sah. Pernikahan atau berpasangan merupakan ketetapan ilahi atas segala makhluk. Hal tersebut berulang-ulang ditegaskan oleh Al-Qur'an seperti dalam QS. *al-Dhāriyāt*: 49 dan QS. *Yāsin*: 36 (Shihab, 2007: 253-254).

Dalam hukum positif di Indonesia, persoalan perkawinan telah diatur dalam Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Pengaturan pencatatan perkawinan bagi pasangan pengantin menjadi bagian yang penting di dalamnya. Pasal 2 (ayat 2) menyatakan: untuk menjaga bukti otentik, bahwa pasangan tersebut telah melakukan perkawinan, maka setiap pasangan yang melakukan perkawinan harus dicatatkan sesuai dengan Undang-Undang yang berlaku. Pencatatan perkawinan juga diatur dalam Kompilasi Hukum Islam (KHI) pada Pasal 5 (ayat 1).

Sebelum Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan disahkan menjadi UU, RUU perkawinan sempat menjadi polemik di masyarakat. Dalam RUU Perkawinan Tahun 1973 menyatakan secara tegas, bahwa perkawinan yang sah apabila dilakukan di hadapan pegawai pencatat perkawinan dan dicatatkan dalam daftar pencatat perkawinan oleh pegawai pencatat perkawinan yang bersangkutan.

Syarat tersebut mendapat pertentangan dari berbagai kalangan kala itu, seperti Fraksi Persatuan Pembangunan, para ulama, Ormas Islam, seperti Nahdlatul Ulama (NU) dan Muhammadiyah (Lev, 1986: 347).

Kontroversi tentang pencatatan perkawinan dalam RUU tahun 1973 tersebut, karena dalam fiqih klasik secara eksplisit tidak mengatur tentang pencatatan perkawinan, kecuali yang berhubungan dengan transaksi muamalat (QS. *al-Baqarah*: 282). Para imam mazhab pun ketika itu tidak membahas persoalan tersebut, karena belum dianggap hal yang penting, kecuali mereka sepakat terhadap rukun perkawinan, yaitu: (1) calon mempelai pria, (2) calon mempelai wanita, (3) wali nikah, (4) dua orang saksi dan (5) sigat *ijāb qabūl* (Azzam dan Hawwas, 2009; dan Yunus, 1975).

Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 mensyaratkan dua hal, yaitu: (1) syarat materil dan (2) syarat administratif. Syarat materil adalah syarat yang melekat pada setiap rukun nikah, baik yang diatur dalam fiqih maupun perundang-undangan. Sedangkan syarat administratif adalah syarat yang berhubungan dengan pencatatan perkawinan. Kaitannya dengan pencatatan perkawinan, maka pada Pasal 2 (2) UU No. 1 Tahun 1974 menegaskan, bahwa tiap-tiap perkawinan dicatat menurut perundang-undangan yang berlaku.

Kompilasi Hukum Islam pun mensyaratkan, bahwa perkawinan juga harus dicatatkan. Pada Pasal 5 (1) menyatakan, bahwa agar terjamin ketertiban perkawinan bagi masyarakat Islam setiap perkawinan harus dicatat. Ayat (2) pencatatan perkawinan tersebut pada ayat (1) dilakukan oleh Pegawai Pencatat Nikah sebagaimana

yang diatur dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1946 jo Undang-Undang No. 32 Tahun 1954.

Dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1946 tentang Pencatatan Nikah, Nikah, Talak dan Rujuk menyatakan, pasangan yang melakukan perkawinan secara Islam, harus diawasi oleh Pegawai Pencatat Nikah. Untuk memperjelas dan memperkuat masalah pencatatan perkawinan, maka dikeluarkanlah Peraturan Menteri Agama (PMA) No. 2 Tahun 1990 tentang Kewajiban Pencatatan Nikah.

Pegawai Pencatat Nikah (PPN) yang dimaksud dalam PMA No. 11 Tahun 2007 adalah pejabat yang melakukan pemeriksaan persyaratan, pengawasan, dan pencatatan peristiwa nikah/rujuk, pendaftaran cerai talak, cerai gugat, dan melakukan bimbingan perkawinan dan PPN dijabat oleh Kepala KUA. PPN dalam menjalankan tugasnya dibantu oleh penghulu. Sedangkan 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.

Keterbatasan penghulu yang tersebar di seluruh Indonesia menjadikan banyak peristiwa nikah, talak, cerai, dan rujuk maupun bimbingan agama Islam yang tidak dapat dijangkau dari segi geografis, biaya dan tingginya peristiwa N/R. Oleh karena itu, dalam Keputusan Menteri Agama (KMA) 477 Tahun 2004 tentang Pencatatan Nikah dimungkinkan untuk mengangkat pembantu penghulu. Peraturan Menteri Agama (PMA) No. 11 Tahun 2007, Pasal 1 (4) menegaskan, bahwa Pembantu Pegawai Pencatat Nikah (P3N) adalah anggota masyarakat

tertentu yang diangkat oleh Kepala Kantor Departemen Agama kabupaten/kota untuk membantu tugas-tugas PPN di desa tertentu.

Pada tahun 2009, Direktorat Jenderal (Dirjen) Bimas Islam mengeluarkan Surat Instruksi No. DJ.II/113/2009 tentang Penggunaan Dana PNPB Nikah dan Rujuk dan Penataan Pembantu Pegawai Pencatat Nikah (P3N). Pada poin kedua diinstruksikan kepada Kanwil Departemen Agama seluruh Indonesia untuk melakukan penghentian pengangkatan P3N yang telah habis masa waktunya dan tidak mengangkat P3N baru, kecuali bagi daerah-daerah yang sangat memerlukan dengan persetujuan tertulis dari Dirjen Bimas Islam.

Dengan turunnya Surat Instruksi Dirjen Bimas Islam di atas, maka Kementerian Agama kab/kota otomatis tidak lagi mengangkat P3N baru dan tidak pula memperpanjang masa jabatannya, kecuali beberapa wilayah masih membutuhkan keberadaan P3N, karena letak geografis yang luas, sehingga masih membutuhkan tenaga P3N untuk membantu penghulu yang jumlahnya sangat terbatas dalam melaksanakan tugas kepenghuluan.

Salah satu Kementerian Agama kabupaten yang tidak memperpanjang tugas P3N dan tidak mengangkat P3N yang baru adalah Kantor Kementerian Agama (Kemenag) Kabupaten Tangerang. Namun berdasarkan data Kemenag Kabupaten Tangerang jumlah PPN adalah 22 orang (Kepala KUA) merangkap penghulu, ditambah fungsional penghulu 49 orang = 71 penghulu. Sedangkan jumlah peristiwa nikah pada tahun 2013 di Kabupaten

Tangerang, di 22 kecamatan adalah 27.027 peristiwa.

Penelitian tentang kinerja dan pelayanan publik yang dilakukan oleh P3N sudah dilakukan, di antaranya penelitian Nuurul Kawaakib (2010). Tulisan tersebut membahas tentang pemahaman masyarakat Kecamatan Pasar Rebo terhadap pembantu Pengawai Pencatat Nikah (P3N): Studi di KUA Pasar Rebo Jakarta Timur. Hasil temuannya, bahwa masyarakat Kecamatan Pasar Rebo mengetahui keberadaan P3N (48.6%), pengetahuan masyarakat tentang tata cara pernikahan yang dilakukan P3N (60.0%) sangat tahu, pengetahuan masyarakat tentang tugas dan peran P3N (48.6%) sangat tahu, kinerja P3N (48.6%) menjawab sudah maksimal dan keberadaan P3N menjawab sangat tahu (57.2%).

Polemik tentang keberadaan P3N serta tugas dan fungsinya menjadi menarik untuk diteliti lebih lanjut. Selain keberadaannya tidak lagi didasarkan pada Surat Keputusan (SK) Kementerian Agama, nasib P3N semakin tidak jelas, walaupun sebagian sudah beralih sebagai "amil" yang tugasnya di-SK-kan oleh lurah atau kepala desa. Dengan kondisi geografis Kabupaten Tangerang yang cukup luas, tugas penghulu semakin berat jika tidak dibantu oleh P3N, terutama yang berkaitan dengan administrasi perkawinan. Tulisan ini memotret kinerja dan pelayanan publik yang selama ini sudah dilakukan oleh P3N di Kabupaten Tangerang.

Kinerja dan layanan publik oleh Pembantu Pegawai Pencatat Nikah (P3N) di Kabupaten Tangerang menjadi menarik untuk diteliti. Selain jumlahnya yang banyak, keberadaannya sangat membantu tugas penghulu dalam hal pengadministrasian

perkawinan. Maka pertanyaan penelitiannya adalah: (1) bagaimana keberadaan P3N di Kabupaten Tangerang?; (2) bagaimana kinerja dan pelayanan publik oleh P3N di Kabupaten Tangerang?; dan (3) faktor apa saja yang mendukung dan menghambat kinerja P3N?

Tujuan dan signifikansi penelitian ini adalah: (1) memotret keberadaan P3N di Kabupaten Tangerang; (2) mengetahui kinerja dan pelayanan publik oleh P3N di Kabupaten Tangerang; dan (3) mengetahui faktor apa saja yang menjadi pendukung atau penghambat kinerja P3N.

Kerangka Konsep

Beberapa ahli mendefinisikan tentang teori kinerja. Menurut Liang The Gie (1999), kinerja sangat ditentukan antara lain oleh dimensi-dimensi: (a) motivasi kerja, (b) kemampuan kerja, (c) perlengkapan dan fasilitas, (d) lingkungan eksternal, (e) *leadership*, (f) misi strategi, (g) fasilitas kerja, (h) kinerja individu dan organisasi, (i) praktik manajemen, (j) struktur, dan (k) iklim kerja.

Motivasi kerja dan kemampuan kerja merupakan dimensi yang cukup penting dalam penentuan kinerja. Motivasi sebagai sebuah dorongan dalam diri pegawai akan menentukan kinerja yang dihasilkan. Begitu juga dengan kemampuan kerja pegawai, di mana mampu tidaknya pegawai dalam melaksanakan tugas akan berpengaruh terhadap kinerja yang dihasilkan. Semakin tinggi kemampuan yang dimiliki pegawai akan semakin menentukan kinerja yang dihasilkan.

"Kinerja pegawai" menurut Kusriyanto yang dikutip oleh Harbani Pasolong (2007)

adalah "hasil kerja perseorangan dalam suatu organisasi". Banyak faktor yang mempengaruhi kinerja individu dari seorang pegawai, mengacu dari sejumlah studi empiris.

Tingkat kinerja pegawai akan sangat tergantung pada dua faktor, yaitu kemampuan pegawai dan motivasi kerja (Robbins, 1996). Kemampuan pegawai dipengaruhi oleh tingkat pendidikan, pengetahuan, dan pengalaman. Tingkat kemampuan juga akan dapat memengaruhi hasil kinerja pegawai di mana semakin tinggi tingkat kemampuan pegawai akan menghasilkan kinerja yang semakin tinggi pula. Faktor lain adalah motivasi kerja, yaitu dorongan dari dalam pegawai untuk melakukan suatu pekerjaan. Dengan adanya motivasi kerja yang tinggi, pegawai akan terdorong untuk melakukan suatu pekerjaan sebaik mungkin yang akan mempengaruhi hasil kinerja. Semakin tinggi motivasi yang dimiliki semakin tinggi pula kinerja yang dapat dihasilkan.

Pelayanan publik berhubungan dengan pelayanan yang masuk kategori sektor publik, bukan sektor privat. Pelayanan publik dilakukan oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan BUMN/BUMD, seperti pelayanan kesehatan, pendidikan, keamanan, ketertiban, dan lainnya, sehingga pelayanan publik adalah pelayanan yang diberikan negara dan perusahaan milik negara kepada masyarakat untuk memenuhi kebutuhan dasarnya (Nurcholis, 2005: 286-287).

Menurut Sinambela (2010: 6), bahwa tujuan pelayanan publik pada dasarnya adalah memuaskan masyarakat. Untuk mencapai kepuasan itu dituntut kualitas pelayanan prima yang tercermin dari:

1) transparan, pelayanan yang bersifat terbuka, mudah, dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti; 2) akuntabilitas, pelayanan yang dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; 3) kondisional, pelayanan yang sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas; 4) partisipatif, pelayanan yang dapat mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat; 5) kesamaan hak, pelayanan yang tidak melakukan diskriminasi dilihat dari aspek apapun khususnya suku, ras, agama, golongan, status sosial, dan lain-lain; 6) keseimbangan hak dan kewajiban, pelayanan yang mempertimbangkan aspek keadilan antara pemberi dan penerima pelayanan publik.

Metode Penelitian

Data dikumpulkan dengan menggunakan teknik wawancara, pengamatan, serta studi kepustakaan dan dokumentasi. Wawancara dilakukan terhadap beberapa informan yang dianggap signifikan dan individu-individu yang terkait dan dilakukan secara holistik (Bogdan dan Taylor, 1992: 32-33). Informan tersebut adalah Kepala Bidang (Kabid) Urusan Islam dan Bimbingan Syariah (URAIIS dan BINSYAR) Kantor Wilayah (Kanwil) Kemenag Provinsi Banten, Kepala Seksi (Kasi) Bimbingan Masyarakat (Bimas) Islam Kementerian Agama Kabupaten Tangerang, Kepala Kantor Urusan Agama (KUA), P3N/Amil, tokoh agama, Calon Pengantin (Catin).

Pertanyaan-pertanyaan dalam wawancara ditandai dengan jenis pertanyaan yang terkait dengan permasalahan penelitian (Mulyana, 2002: 59-60).

Adapun studi kepustakaan dilakukan dengan menelaah dokumen-dokumen terkait dengan permasalahan yang dikaji. Data yang dihasilkan dikumpulkan kemudian diolah secara deskriptif analitik, melalui tahapan: *coding*, editing, klasifikasi, komparasi, kemudian interpretasi untuk memperoleh pengertian baru. Dalam analisis, data dimaknai secara mendalam berdasarkan perspektif *emic*, yaitu penafsiran data secara alamiah sebagaimana adanya (Bogdan dan Taylor, 1992: 13). Hasil interpretasi ini selanjutnya dipergunakan sebagai bahan penyusunan laporan penelitian. Karena penelitian ini berupa studi kasus (*case study*), maka laporan penelitiannya berupa deskripsi atas suatu kejadian atau situasi yang dikaji (Horton dan Hunt, 1999: 38).

Penelitian ini mengambil lokasi di Kabupaten Tangerang. Penentuan lokasi penelitian ini berdasarkan pada pertimbangan, bahwa Kabupaten Tangerang adalah salah satu wilayah di Provinsi Banten yang mempunyai geografis yang luas serta memiliki populasi penduduk tertinggi pertama di Banten. Peristiwa nikahnya yang tinggi dan mempunyai personil P3N yang banyak. Beberapa KUA menjadi sampel penelitian, yaitu KUA Kecamatan Cikupa, Curug, Teluk Naga, dan Kosambi.

KUA Kecamatan Cikupa dan KUA Kecamatan Curug sebagai presentase KUA yang berada dekat pusat kota pemerintahan Kabupaten Tangerang, yaitu Tigaraksa. Sedangkan KUA Kecamatan Teluk Naga dan KUA Kecamatan Kosambi merupakan

presentase dari KUA di Kabupaten Tangerang yang berbatasan dengan DKI Jakarta.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Gambaran Umum Kabupaten Tangerang

Hasil sensus penduduk 2010 menunjukkan, bahwa jumlah penduduk Kabupaten Tangerang mencapai 2,83 juta orang, terdiri dari: 1,45 juta laki-laki dan 1,38 juta perempuan. Persentase penduduk Tangerang pada tahun 2010 mencapai 27 persen dari total penduduk Banten yang berjumlah 10,63 juta orang. Bila dibandingkan dengan kabupaten lainnya. Tangerang adalah kabupaten dengan populasi tertinggi pertama di Banten, diikuti Kota Tangerang (17%), Serang (13%), Kota Tangerang Selatan (12%), Lebak (11%), Pandeglang (11%), Kota Serang (5%), dan terendah Kota Cilegon (4%).

Laju pertumbuhan penduduk Kabupaten Tangerang per tahun selama sepuluh tahun terakhir, yakni dari tahun 2000-2010 sebesar 3,77% lebih tinggi, bila dibandingkan dengan rata-rata pertumbuhan penduduk Banten yang hanya 2,78% per tahun. Dengan luas wilayah Kabupaten Tangerang sekitar 959,61 kilo meter persegi yang didiami oleh 2.834.376 orang, maka rata-rata tingkat kepadatan penduduk Tangerang adalah sebanyak 2.954 orang per kilo meter persegi (letak geografis, "Jumlah Penduduk" <http://tangerangkab.go.id/letak-geografis/>, diakses pada 9 September 2014). Sedangkan data yang dirilis oleh Biro Pemerintahan Provinsi Banten, jumlah penduduk Kabupaten Tangerang pada tahun 2013 adalah 2.545.165 juta jiwa (<http://www.>

Biro pemerintahan.bantenprov.go.id/read/download-detail/informasi-berkala/20/laporan-kependudukan-tahun-2013.html, diakses pada 9 september 2014).

Secara Topografi, Kabupaten Tangerang berada pada wilayah dataran rendah dan dataran tinggi. Dataran rendah sebagian besar berada di wilayah utara, yaitu: Kecamatan Teluk Naga, Mauk, Kemiri, Sukadiri, Kresek, Kronjo, Pakuhaji, dan Sepatan. Sedangkan dataran tinggi berada di wilayah bagian tengah ke arah selatan.

Secara administratif, Kabupaten Tangerang terdiri dari: 29 kecamatan, 28 kelurahan, dan 246 desa. Sebelah utara wilayah ini berbatasan dengan laut Jawa, sebelah timur berbatasan dengan Provinsi DKI Jakarta dan Kota Tangerang, sebelah Selatan berbatasan dengan Kabupaten Bogor dan Kota Depok, sedangkan sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Serang dan Lebak.

Potret KUA dan P3N Kecamatan Cikupa, Curug, Teluk Naga, dan Kosambi

Kecamatan Cikupa terdiri dari 14 Kelurahan/Desa. Wilayah ini tidak jauh dari pusat pemerintahan Kabupaten Tangerang, yang terletak di Tigaraksa. Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Cikupa saat penelitian ini berlangsung dipimpin oleh Drs. H. Hariri. Jumlah penghulu ada 3 (termasuk PPN). Rasionya adalah 1 orang penghulu mempunyai tanggung jawab terhadap 4/5 Desa/Kelurahan. Jumlah P3N di KUA Cikupa pada tahun 2013 berjumlah 49 orang.

Jumlah peristiwa nikah di KUA Kecamatan Cikupa tahun 2013 berjumlah 1.505 peristiwa.

Per bulan kurang lebih ada 120-an peristiwa nikah. Berdasarkan keterangan Kepala KUA Kecamatan Cikupa, semenjak Surat Edaran Dirjen Bimas Islam No.DJ.II/113 Tahun 2009 tentang Penggunaan Dana PNBPNikah dan Rujuk dan Penataan Pembantu Pegawai Pencatat Nikah (P3N), maka Pembantu Pegawai Pencatat Nikah (P3N) di Kecamatan Cikupa otomatis secara *de jure* sudah tidak diperpanjang masa tugasnya sebagai P3N. Namun secara *de facto*, keberadaan P3N atau yang sudah berganti nama dengan Amil masih eksis dan dibutuhkan oleh KUA dan masyarakat.

Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Curug merupakan salah satu KUA di Kabupaten Tangerang yang berada tak jauh dari ibukota kabupaten, yaitu Tigaraksa. KUA ini dipimpin oleh H. Ahmad Phudolli, S.Ag. Penghulu di KUA ini berjumlah 4 orang (termasuk PPN). Peristiwa nikah/rujuk di Kecamatan Curug pada tahun 2013 berjumlah 1716 peristiwa. Rasionya per bulan kurang lebih ada 140-an peristiwa nikah. Sedangkan Jumlah P3N di KUA Kecamatan Curug berjumlah 43 orang.

Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Teluk Naga adalah salah satu KUA di Kabupaten Tangerang yang berlokasi berbatasan dengan DKI Jakarta. KUA Kecamatan Teluk Naga dipimpin oleh H. Muslim Suganda, S.Ag. Jumlah peristiwa nikah di KUA ini termasuk cukup besar, yaitu 1505 peristiwa di tahun 2013. Rasionya perbulan ada 120-an peristiwa nikah di Kecamatan Teluk Naga. Jumlah P3N di KUA Teluk Naga berjumlah 68 orang.

KUA Kecamatan Kosambi didirikan sejak tahun 1994 yang didasari oleh UU No. 22 Tahun 1946. Sejak berdirinya, lokasi

KUA Kecamatan Kosambi telah beberapa kali mengalami pemindahan. Pertama kali mengontrak di sebuah rumah penduduk di Kampung Selebaran Jaya, kemudian pindah ke samping Kecamatan Kosambi yang menjadi lokasi saat ini, yaitu Jl. Raya Selebaran Kecamatan Kosambi Kabupaten Tangerang. Sedangkan Jumlah P3N/Amil di KUA Kosambi berjumlah 56 orang. Peristiwa nikah/rujuk tahun 2013 di KUA Kecamatan Kosambi berjumlah 1239.

Kinerja dan Pelayanan Publik oleh P3N di KUA Kecamatan Curug, Cikupa, Teluk Naga, dan Kosambi Kabupaten Tangerang

Keberadaan P3N terhenti secara legal formal dengan keluarnya Surat Instruksi Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam No: DJ.II/113 Tahun 2009 tentang Penggunaan Dana PNBPN Nikah dan Rujuk dan Penataan Pembantu Pegawai Pencatat Nikah (P3N) kecuali bagi daerah-daerah yang sangat memerlukan dengan persetujuan tertulis dari Dijen Bimas Islam.

Pembantu Pegawai Pencatat Nikah (P3N) di Kabupaten Tangerang otomatis tidak diperpanjang masa tugasnya dan tidak ada pengangkatan P3N baru (Wawancara dengan Kasi Bimas Islam Kemenag Kabupaten Tangerang, Bapak H. Dedi Mahfuddin pada Mei 2014). Pembantu Pegawai Pencatat Nikah (P3N) pun berganti nama dengan Amil. Amil diangkat oleh Kepala Desa/Lurah.

Jabatan Amil menjadi prestisius, karena jabatan tersebut terkadang menjadi jabatan politis. Bagi calon Kepala Desa yang akan mengikuti Pilkades, seringkali menjadikan

tokoh masyarakat atau tokoh agama sebagai bagian dari tim sukses mereka. Apabila mereka menang dalam pemilihan Kepala Desa tersebut, maka bagi tokoh masyarakat/tokoh agama yang menjadi tim sukses akan memperoleh jabatan di kepengurusan pemerintahan desa yang baru. Bagi tokoh agama jabatan yang sering dijanjikan adalah jabatan Amil. Amil mempunyai tugas dan fungsi keagamaan di wilayahnya. Selain mengurus kegiatan keagamaan (*tasyakuran* dan *takziah*), biasanya amil juga merangkap sebagai P3N (Wawancara dengan Bapak H.Dani ketua Pokjaluh Kab. Tangerang, 23 Mei 2014).

Dalam struktur pemerintah desa atau kelurahan, amil masuk dalam seksi urusan kesejahteraan masyarakat (Kesra) bidang agama. Di beberapa wilayah Kelurahan/Desa di Kabupaten Tangerang, amil diberikan tugas secara resmi oleh Kepala Desa/Lurah setempat dengan SK resmi dari pemerintah setempat.

Walaupun P3N sudah berganti nama dengan amil, namun dalam kesehariannya amil masih menjalankan fungsi kepenghuluan, yaitu memberikan jasa pelayanan terhadap pasangan calon pengantin yang akan melaksanakan perkawinan.

Pertemuan secara berkala juga sering dilakukan oleh pihak KUA terhadap para amil. Walaupun mereka tidak lagi di-SK-kan oleh Kemenag kota/kabupaten, mereka masih di percaya oleh PPN untuk mengurus syarat-syarat administrasi bagi pasangan yang akan melangsungkan perkawinan.

Pengangkatan anggota masyarakat untuk menjadi P3N oleh Kemenag kota/kabupaten, biasanya merupakan usulan dari

masyarakat setelah melihat dan menimbang potensi dari calon P3N tersebut. Latar belakang pendidikan, motivasi, aktifitas personal, biasanya menjadi dasar pemikiran masyarakat untuk mengangkat seseorang menjadi amil, setelah itu diusulkan menjadi tenaga P3N di KUA. Misalnya; lulusan dari madrasah/pesantren, tokoh agama, tokoh masyarakat, aktifis karang taruna, dan lainnya.

Dalam teori kinerja Stephen Robbin (1996), tingkat kinerja pegawai akan sangat tergantung pada dua faktor, yaitu kemampuan dan motivasi kerja. Apabila P3N merupakan bagian dari pegawai honor di Kementerian Agama atau pegawai di pemerintahan desa, maka kemampuan P3N dapat dilihat dari tingkat pendidikan, pengetahuan, dan pengalaman. Tingkat kemampuan akan dapat mempengaruhi hasil kinerja pegawai, di mana semakin tinggi tingkat kemampuan pegawai akan menghasilkan kinerja yang semakin tinggi pula. Faktor lain adalah motivasi kerja, yaitu dorongan dari dalam pegawai untuk melakukan suatu pekerjaan. Dengan motivasi kerja yang tinggi, pegawai akan terdorong untuk melakukan suatu pekerjaan sebaik mungkin dan pada akhirnya akan mempengaruhi hasil kinerja. Semakin tinggi motivasi yang dimiliki, semakin tinggi pula kinerja yang dapat dihasilkan.

Data P3N di 4 (empat) KUA tersebut (KUA Cikupa, KUA Curug, KUA Teluk Naga, dan KUA Kosambi) yang berjumlah 216 orang pada tahun 2013, mayoritas mereka sudah masuk dalam kategori yang digarisbawahi oleh Stephen Robbin tentang teori kinerja, walaupun dari poin-poin tertentu sering juga menimbulkan ketidakpuasan dari masyarakat yang berurusan dengan

pengurusan administrasi perkawinan, seperti sikap dan perilaku oknum P3N/amil yang memungut biaya tinggi dalam pengurusan administrasi tersebut (Wawancara dengan H. Dedi Mahfuddin dan Supriyadi, Bimas Islam Kemenag Kabupaten Tangerang pada Mei 2014). Ini pula yang menyebabkan penghulu tidak lepas dari isu gratifikasi dan dipicu juga oleh ketiadaan standar pembiayaan ketika proses administrasi perkawinan itu di mulai dari tingkat RT sampai kelurahan.

Mengutip pendapat Sinambela (2010) mengenai pelayanan publik, pada dasarnya setiap manusia membutuhkan pelayanan, bahkan secara ekstrim dapat dikatakan, bahwa pelayanan tidak dapat dipisahkan dengan kehidupan manusia. Pencatatan perkawinan yang dilakukan oleh P3N merupakan pelayanan publik berupa jasa yang dilakukan oleh aparat negara.

Dalam menjalankan tugas/fungsi kepenghuluan (pencatatan perkawinan), P3N mengalami kendala atau hambatan. Kendala atau hambatan itu di antaranya: tidak adanya honorarium yang jelas dan resmi dari institusi yang menaunginya. Kalau dahulu ada dana bedolan yang sebagiannya dapat digunakan untuk honor P3N atas jasa pelayanannya, namun pada saat ini dana tersebut sudah di hapus keberadaannya. Sementara P3N yang sudah berganti nama dengan amil, yang keberadaannya di bawah pemerintah desa, juga tidak mendapat honorarium yang resmi, sehingga praktik-praktik biaya nikah tinggi masih di dengan di beberapa wilayah di Indonesia.

Selain itu, tidak adanya aturan yang jelas tentang besaran honorarium untuk P3N, ditambah lagi dengan program pendidikan dan pelatihan untuk P3N yang dirasakan

masih minim. Jika pun ada forum yang mempertemukan P3N di tingkat provinsi/kota/kabupaten, itu pun sifatnya koordinasi dan sosialisasi. Hal tersebut dikarenakan anggaran yang diperuntukkan untuk program tersebut minim, terbatas, dan hanya ada dalam DIPA Kanwil Kementerian Agama Provinsi Banten (Wawancara dengan Kabid URAIS dan Binsyar Kanwil Kemenag Provinsi Banten, H. Badri Hasun pada 24 Mei 2014).

Adapun faktor pendukung kinerja P3N dalam menjalankan tugas pencatatan perkawinan di antaranya kepercayaan/mandat yang diberikan aparat pemerintahan dan masyarakat kepada mereka, sehingga menimbulkan motivasi kerja, perlengkapan administrasi yang memadai dari KUA maupun dari pemerintahan desa/kelurahan, koordinasi yang intensif antara P3N/Amil dengan KUA sehingga menimbulkan iklim kerja yang kondusif dan harmonis.

PENUTUP

Pasca Surat Instruksi Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam No: DJ.II/113 Tahun 2009 tentang Penggunaan Dana PNPB Nikah dan Rujuk dan Penataan Pembantu Pegawai Pencatat Nikah (P3N), maka keberadaan P3N di Kabupaten Tangerang otomatis tidak diperpanjang masa tugasnya dan tidak ada pengangkatan P3N baru. Pembantu Pegawai Pencatat Nikah (P3N) pun berganti nama dengan Amil. Amil diangkat oleh Kepala Desa/Lurah. Jabatan Amil menjadi prestisius, karena jabatan tersebut terkadang menjadi jabatan politis. Bagi calon kepala desa yang akan mengikuti Pemilihan Kepala Desa (Pemilukades), sering kali merekrut tokoh masyarakat

atau tokoh agama sebagai bagian dari tim sukses mereka. Apabila mereka menang dalam pemilihan Pilkades tersebut, maka bagi tokoh masyarakat/tokoh agama yang menjadi tim sukses mereka, mendapat tempat yang cukup strategis dalam struktur pemerintahan desa yang mereka susun. Bagi tokoh agama jabatan yang sering dijanjikan adalah jabatan Amil.

Berdasarkan data P3N/Amil di 4 KUA tersebut (KUA Kecamatan Cikupa, Curug, Teluk Naga, dan Kosambi) yang berjumlah 216 orang pada tahun 2013, mayoritas mereka sudah masuk dalam kategori yang digarisbawahi oleh Stephen Robbin tentang teori kinerja, walaupun dari poin-poin tertentu sering juga menimbulkan ketidakpuasan dari masyarakat yang berurusan dengan pengurusan administrasi perkawinan, seperti sikap dan perilaku oknum P3N/Amil yang memungut biaya tinggi dalam pengurusan administrasi tersebut. Ini pula yang menyebabkan penghulu tidak lepas dari isu gratifikasi dan dipicu juga oleh ketiadaan standar pembiayaan ketika proses administrasi perkawinan itu di mulai dari tingkat RT sampai kelurahan. Mayoritas Amil di Kabupaten Tangerang, terutama di wilayah hukum KUA Kecamatan Cikupa, Curug, Teluk Naga, dan Kosambi, belum memiliki standar pelayanan publik yang baku. Walaupun pada kenyataannya, proses pengurusan administrasi perkawinan tersebut tetap dijalankan oleh amil, namun beberapa unsur, seperti biaya dan kompetensi petugas pemberi pelayanan seringkali menjadi persoalan serius ketika proses pelayanan ini dilakukan.

Beberapa faktor yang menjadi kendala atau penghambat P3N/Amil dalam menjalankan tugas di antaranya: tidak

adanya honorarium yang jelas dan resmi dari institusi yang menaunginya. Selain itu, kurang intensifnya program pendidikan dan pelatihan yang diterima oleh P3N/Amil, terutama yang berkaitan dengan fungsi keagamaan dan pelayanan publik. Hal tersebut dikarenakan anggaran yang diperuntukkan untuk program tersebut minim dan terbatas. Sedangkan faktor pendukung kinerja P3N/Amil dalam menjalankan tugas pencatatan perkawinan di antaranya kepercayaan/mandat yang diberikan aparat pemerintahan dan masyarakat kepada mereka, sehingga menimbulkan motivasi kerja, perlengkapan administrasi yang memadai dari KUA maupun dari pemerintahan desa/kelurahan, koordinasi yang intensif antara P3N/Amil dengan KUA, sehingga menimbulkan iklim kerja yang kondusif dan harmonis.

Kementerian Agama harus meninjau kembali Surat Instruksi Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam No: DJ.II/113 Tahun 2009 tentang Penggunaan Dana PNBPN Nikah dan Rujuk dan Penataan Pembantu Pegawai Pencatat Nikah (P3N), terutama yang tidak memperpanjang masa tugas P3N dan tidak adanya pengangkatan

P3N yang baru, karena keberadaan P3N/Amil di wilayah Kabupaten Tangerang cukup membantu tugas administrasi pencatat perkawinan oleh PPN atau Penghulu. Di samping angka peristiwa nikah di Kabupaten Tangerang yang cukup tinggi, letak geografisnya yang cukup luas, sedangkan personel penghulunya tidak memadai.

Para P3N/Amil harus dapat meningkatkan kinerjanya (pengetahuan, keterampilan, kemampuan, sikap, dan perilaku). Jika pengetahuan, kemampuan, keterampilan, sikap, dan perilaku individual masing-masing pegawai (dalam hal ini P3N/amil) kompeten, maka mempengaruhi pencapaian hasil kinerja.

Hasil penelitian ini merekomendasikan kepada Kementerian Agama Pusat Cq. Bimas Islam, Kanwil Kemenag Kab/Kota Cq. Bidang URAIS dan Binsyar, serta Kemenag Kab/Kota Cq. Bimas Islam untuk menganggarkan dan mengintensifkan program pendidikan dan pelatihan bagi Pembantu Pegawai Pencatat Nikah (P3N/Amil), dalam rangka meningkatkan kinerja dan pelayanan publik P3N/amil.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Azzam, Abdul Aziz Muhammad dan Abdul Wahhab Sayyed Hawwas. 2009. *Fiqh Munakahat: Khitbah, Nikah dan Talak*. Penerjemah Abdul Majid Khon. Jakarta: Amzah.
- Bogdan, Steven J dan Taylor. 1992. *Metodologi Penelitian Kualitatif, Suatu Pendekatan Fenomenologis terhadap Ilmu-Ilmu Sosial*. Terjemah Arif Furkhan. Surabaya: Usaha Nasional.
- Gie, The Liang. 1999. *Administrasi Perkantoran Modern*. Yogyakarta: Liberty.
- Horton, Paul B, Chester L, Hunt. 1999. *Sosiologi*. Terjemah Aminuddin Ram dan Tita Sobari. Jakarta: Erlangga.
- Kawaakib, Nuurul. 2010. "Pemahaman Masyarakat Kecamatan Pasar Rebo Terhadap Pembantu Pegawai Pencatat Nikah." *Skripsi* Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Jakarta.

Keputusan Menpan No. 63 Tahun 2003.

KMA 477 Tahun 2004 tentang Pencatatan Nikah.

KMA No. 298 Tahun 2003.

Kompilasi Hukum Islam (KHI).

Lembaga Administrasi Negara (LAN). 2003. *Penyusunan Standar Pelayanan*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara.

Lev, Daniel S. 1986. *Peradilan Agama Islam di Indonesia*. Terjemah Zaini Ahmad Noeh. Jakarta: PT Intermedia.

Mulia, Siti Musdah. 2008. "Menuju Hukum Perkawinan yang Adil: Memberdayakan Perempuan Indonesia." Dalam *Perempuan dan Hukum: Menuju Hukum yang Berspektif Kesetaraan dan Keadilan*, diedit Sulistyowati Irianto. Jakarta: YOI.

Mulyana, Dedy. 2002. *Metode Penelitian Kualitatif: Paradigma Baru Ilmu Komunikasi dan Ilmu Sosial Lainnya*. Bandung: Remaja Rosdakraya.

Nurcholis, Hanif. 2005. *Teori dan Praktik Pemerintah dan Otonomi Daerah*. Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia.

Pasolong, Harbani. 2007. *Teori Administrasi Publik*. Bandung: CV Alfabeta.

Peraturan Menteri Agama (PMA) Republik Indonesia No.11 Tahun 2007.

Robbins, Stepent. 1996. *Perilaku Organisasi*. Jakarta: Pringhalindo.

Shihab, M. Quraish. 2007. *Wawasan Al-Qur'an: Tafsir Tematik atas Pelbagai Persoalan Umat*. Bandung: Mizan Pustaka.

Sinambela, Poltak. 2010. *Reformasi Pelayanan Publik: Teori, Kebijakan dan Implementasi*. Jakarta: PT Bumi Aksara.

Undang-Undang No. 22 Tahun 1946.

Undang-Undang No. 32 Tahun 1954.

Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

Yunus, Mahmud. 1975. *Hukum Perkawinan dalam Islam: Menurut Mazhab Syafi'i, Hanafi, Maliki, dan Hanbali*. Jakarta: PT Hidayakarya Agung.

Internet

Letak geografis, "Jumlah Penduduk" <http://tangerangkab.go.id/letak-geografis/>, diakses pada 9 September 2014.

<http://www.Biropemerintahan.bantenprov.go.id/read/download-detail/informasi-berkala/20/laporan-kependudukan-tahun-2013.html>, diakses pada 9 september 2014.