

An Analysis of Staffing Needs at Religious Affairs Office District in West Sumatera

Analisis Kebutuhan Pegawai Kantor Urusan Agama Kecamatan di Sumatera Barat

M. Agus Noorbani

Balai Litbang Agama Jakarta

Email: agusbaca@gmail.com

Abstract: *The District Office of Religious Affairs (KUA) is a technical implemmentary unit (UPT) of the Directorate General of Community Guidance (Ditjen Bimas) Islam Ministry of Religious Affairs that has the duty to carry out the service and guidance of the Islamic community at the sub-district level in its working area. In carrying out its duties, the KUA organizes nine job functions, as set forth in the Regulation of the Minister of Religious Affairs number 34 of 2016 (PMA 34 2016) on the Organization and Working Procedures of The District Office of Religious Affairs. After the Presidential Regulation promulgation No. 48 of 2014 on Amendment to Government Regulation No. 47/2004, the marriage events number within KUA during the day and working hours in West Sumatra has increased sharply. Using a qualitative evaluation, this study attempted to examine the ideal needs of personnel in the KUA District. The results of this study found that most of the research areas still require additional staff to support the KUA District improvement service. The employees greatest needs are in the extension officers and executive staff group.*

Abstraksi: *Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan merupakan unit pelaksana teknis (UPT) Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat (Ditjen Bimas) Islam Kementerian Agama yang memiliki tugas melaksanakan layanan dan bimbingan masyarakat Islam pada tingkat kecamatan di wilayah kerjanya. Dalam melaksanakan tugasnya, KUA menyelenggarakan sembilan fungsi pekerjaan, seperti tertuang dalam Peraturan Menteri Agama nomor 34 tahun 2016 (PMA 34 2016) tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Urusan Agama Kecamatan. Pasca diundangkannya Peraturan Presiden*

Nomor 48 tahun 2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2004, jumlah peristiwa nikah di dalam KUA pada hari dan jam kerja di Sumatera Barat mengalami peningkatan tajam. Menggunakan kajian evaluasi kualitatif, kajian ini berusaha menelaah kebutuhan ideal tenaga pegawai pada KUA Kecamatan. Hasil kajian ini mendapati bahwa sebagian besar wilayah penelitian masih membutuhkan tambahan pegawai untuk mendukung peningkatan pelayanan KUA Kecamatan. Kebutuhan terbesar pegawai terdapat pada kelompok jabatan penyuluh dan tenaga pelaksana.

Keywords: KUA, staffing needs, evaluation

A. Pendahuluan

1. Latar Belakang

Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan merupakan unit pelaksana teknis (UPT) Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat (Ditjen Bimas) Islam Kementerian Agama. KUA memiliki tugas melaksanakan layanan dan bimbingan masyarakat Islam pada tingkat kecamatan di wilayah kerjanya. Dalam melaksanakan tugasnya, KUA menyelenggarakan sembilan fungsi pekerjaan, seperti tertuang dalam Peraturan Menteri Agama nomor 34 tahun 2016 (PMA 34 2016) tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Urusan Agama Kecamatan. Kesembilan fungsi tersebut adalah (1) Pelaksanaan pelayanan, pengawasan, pencatatan, dan pelaporan nikah dan rujuk, (2) Penyusunan statistik layanan dan bimbingan masyarakat Islam, (3) Pengelolaan dokumentasi dan sistem informasi manajemen KUA Kecamatan, (4) Pelayanan bimbingan keluarga sakinah, (5) Pelayanan bimbingan kemasjidan, (6) Pelayanan bimbingan hisab rukyat dan pembinaan syariah, (7) Pelayanan bimbingan penerangan agama Islam, (8) Pelayanan bimbingan zakat dan wakaf, dan (9) Pelaksanaan ketatausahaan dan kerumahtanggaan KUA. Selain kesembilan fungsi di atas, KUA juga dapat melaksanakan fungsi layanan bimbingan manasik haji bagi jamaah haji reguler. Kesembilan fungsi ini merupakan pengembangan dari tujuh fungsi KUA seperti tertuang dalam peraturan sebelumnya, yaitu PMA Nomot 39 Tahun 2012.

Fungsi pelaksanaan pelayanan, pengawasan, pencatatan, dan pelaporan nikah dan rujuk merupakan fungsi yang paling dikenal oleh masyarakat, dibanding delapan fungsi lainnya. Sebab fungsi layanan ini yang berkait langsung dengan kebutuhan masyarakat. Meski porsi layanan KUA lebih besar pada fungsi pelayanan pencatatan nikah dan rujuk, namun bukan berarti KUA tidak melaksanakan fungsi lainnya. Fungsi-fungsi lainnya kerap tidak mendapatkan perhatian masyarakat sebab frekuensi pelaksanaannya yang minim. Kini, dengan bertambahnya fungsi layanan yang diemban KUA, maka semakin bertambah juga beban kerja para pegawai yang bertugas di KUA. Bertambahnya beban kerja di lingkungan KUA ini sayangnya tidak diikuti dengan peningkatan jumlah pegawai yang memegang setiap fungsi layanan. Terlebih, Presiden Joko Widodo memutuskan untuk melanjutkan moratorium penerimaan calon pegawai negeri sipil (CPNS) hingga tahun 2019, kecuali pada bidang-bidang tertentu, di mana Kementerian Agama tidak termasuk di dalamnya.¹

2. Kajian Pustaka

Pasca diundangkannya Peraturan Presiden Nomor 48 tahun 2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2004 tentang Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku pada Departemen Agama² jumlah peristiwa nikah di dalam KUA pada hari dan jam kerja³ di Sumatera Barat mengalami peningkatan tajam. Jika pada bulan Juli 2014 peristiwa nikah di dalam KUA berjumlah 813 peristiwa, maka pada Agustus 2014 atau satu bulan pasca pemberlakuan PP 48 2014, terjadi kenaikan jumlah peristiwa nikah menjadi 2.447 peristiwa. Secara keseluruhan, jika pada 2014 jumlah peristiwa nikah di dalam KUA berjumlah 15.749 peristiwa, maka pada tahun 2015 meningkat menjadi 23.103 peristiwa. Kondisi sebaliknya terjadi pada peristiwa nikah yang dilakukan di luar KUA. Jika pada tahun 2014 jumlahnya sebesar 28.062, maka pada tahun 2015 jumlah peristiwa nikah yang dilakukan di luar KUA turun tajam menjadi “hanya” sebesar 19.633 peristiwa.⁴

Hanya saja, peningkatan jumlah peristiwa nikah di KUA, yang terjadi seiring dengan peningkatan biaya pelayanan pencatatan nikah di luar KUA, ini tidak diiringi dengan peningkatan kualitas pelayanan. KUA dengan tipologi A dan B terutama adalah KUA yang sangat terbebani dengan meningkatnya jumlah peristiwa nikah di KUA. Meningkatnya jumlah pencatatan pernikahan di KUA yang tidak diiringi dengan perbaikan sarana dan prasarana KUA cukup mengganggu pelayanan harian di KUA. Terlebih jika pencatatan pernikahan terjadi pada waktu-waktu tertentu yang dianggap banyak warga sebagai waktu terbaik untuk melangsungkan pernikahan. Jika dalam satu hari terjadi lebih dari 2 peristiwa pencatatan pernikahan di KUA, maka sangat mengganggu pelayanan lainnya di KUA. Sementara, tidak setiap KUA memiliki balai nikah yang terpisah dari ruang pelayanan.⁵

Jumlah sumber daya manusia (SDM) pelayanan di setiap KUA pun berbeda-beda. Namun rata-rata setiap KUA memiliki pegawai tidak lebih dari 10 orang. KUA tipologi A termasuk KUA yang memiliki jumlah pegawai yang sudah cukup memadai. Sedangkan KUA tipologi B hingga D2 sebagian besar kurang memiliki SDM yang memadai. Jumlah PNS yang bertugas tidak lebih dari 5 orang. Sebagian besar merupakan PNS Penyuluh Agama Islam Fungsional. Banyak KUA selain tipologi A menggunakan bantuan jasa penyuluh agama non-PNS untuk mengurus keperluan administrasi. Seluruh KUA D2 bahkan hanya memiliki pegawai yang terdiri 1 Kepala KUA dibantu 2 tenaga penyuluh agama Islam non-PNS. Kompetensi SDM dalam pelayanan pencatatan pernikahan di setiap KUA pun belum sepenuhnya memadai. Jumlah P2N/penghulu di masing-masing KUA sangat timpang. Ada KUA yang memiliki lebih dari 2 P2N/penghulu, ada yang hanya memiliki 1 P2N yang merangkap sebagai Kepala KUA. Masih banyak KUA yang tidak memiliki penghulu dan lebih banyak KUA yang masih memperbantukan penyuluh agama Islam non-PNS atau P3N dalam pelaksanaan tugas administratif sehari-hari.⁶

Kajian di atas mengkonfirmasi apa yang pernah dilakukan tim peneliti Balai Litbang Agama Semarang yang mendapati bahwa setidaknya terdapat dua faktor penghambat pelayanan KUA kepada masyarakat. Faktor *pertama* adalah keterbatasan SDM, sehingga pelayanan KUA terfokus hanya pada fungsi layanan pencatatan nikah dan rujuk. Pegawai yang bertugas di KUA banyak yang dipimpin oleh Kepala KUA yang merangkap jabatan sebagai penghulu.⁷ Disparitas kuantitas pegawai masih juga terjadi antara KUA yang berlokasi di perkotaan dan di wilayah terpencil. Kementerian Agama melalui Ditjen Bimas Islam belum mengeluarkan peraturan baku mengenai jumlah standar pegawai yang bertugas melakukan pelayanan di masing-masing KUA. Di DKI Jakarta, misalnya, rata-rata KUA telah memiliki jumlah pegawai yang sangat memadai untuk melakukan pelayanan pencatatan pernikahan. KUA tipologi A di DKI Jakarta saja memiliki 6 penghulu dengan 16 tenaga tata usaha. Bahkan pada KUA yang berada di Kepulauan Seribu, jumlah pegawai termasuk memadai yang terdiri dari 1 Kepala KUA merangkap penghulu yang dibantu 5 pegawai ketatausahaan.⁸

Bandingkan misalnya dengan kuantitas SDM pelayanan di KUA di Propinsi Kepulauan Riau. Pegawai KUA di propinsi ini rata-rata hanya memiliki 1 orang pegawai pencatat nikah yang sekaligus menjabat sebagai kepala KUA. Di KUA Batam Kota, misalnya, yang merupakan KUA dengan tipologi A, bahkan hanya memiliki 4 orang pegawai dengan status 2 PNS dan 2 honorer. KUA ini pun hanya memiliki 1 orang pegawai yang berhak melakukan pencatatan pernikahan yang merangkap sebagai Kepala KUA. Dengan jumlah pernikahan sebanyak 2.183 peristiwa nikah dalam setahun (sesuai data tahun 2015), maka setiap bulannya Kepala KUA melayani 182 peristiwa pencatatan pernikahan seorang diri setiap bulannya atau 6 peristiwa nikah setiap harinya.⁹

Faktor *kedua* adalah kendala sarana dan prasarana. Banyak KUA yang menunjukkan kekurangan sarana dan prasarana yang mendukung pelayanan. Masih banyak KUA yang tidak memiliki balai nikah dan sarana pendukung pelayanan lainnya.¹⁰ KUA di wilayah-wilayah

terpencil secara khusus banyak terkendala dengan fasilitas transportasi. Meski jumlah peristiwa nikah sangat sedikit setiap tahunnya, namun fungsi pelayanan lain pada KUA di wilayah-wilayah sulit ini sangat tinggi. Karena terkendala sarana transportasi yang mahal, maka fungsi layanan ini kerap terhambat. Kendala sarana dan prasarana ini dimulai dari terbatasnya biaya operasional dan pengelolaan yang belum mandiri. Selama ini, pengelolaan anggaran KUA masih menginduk pada Seksi Bimas Islam di masing-masing Kantor Kementerian Agama Kabupaten/ Kota.

Penambahan fungsi layanan KUA, seperti tertuang dalam Keputusan Dirjen Bimas Islam nomor DJ.II/268 tahun 2016, tentu saja menambah beban kerja KUA. Karenanya perlu sebuah telaah yang komprehensif untuk mengkaji kelayakan jumlah SDM bagi KUA untuk dapat menjalankan fungsi melayani masyarakat secara optimal.

3. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah mengetahui jumlah pegawai yang dibutuhkan KUA untuk dapat melaksanakan tugas dan fungsinya. Penelitian ini memiliki signifikansi untuk melakukan prakiraan kebutuhan pegawai yang dapat mendukung peningkatan kapasitas pelayanan KUA.

B. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan jenis penelitian evaluasi kualitatif. Mengikuti definisi Troachim, evaluasi adalah “pengumpulan dan penilaian informasi secara sistematis untuk memberi masukan-balik (*feedback*) yang berguna mengenai suatu objek”.¹¹ Evaluasi kualitatif tidak berkenaan dengan pertanyaan mengenai skala interval melawan skala ordinal, tetapi berkenaan dengan soal makna. Suatu jawaban yang rinci, mendalam, dan gambaran yang menyeluruh untuk memahami nuansa kualitas sebuah program.¹²

Penelitian dilaksanakan di enam (6) KUA yang ditetapkan secara acak (*random*) sebagai contoh (*sample*) penelitian yang mewakili setiap tipologi, yaitu tipe A, B, C, D1 dan D2 di Propinsi Sumatera Barat. Meski dalam pengumpulan data kemudian ditemukan jumlah KUA di setiap tipologi berbeda, diasumsikan mereka memiliki pola pelayanan yang sama mengacu pada peraturan yang telah dikeluarkan. Keenam KUA yang dimaksud adalah KUA Kecamatan Koto Tangah yang mewakili tipologi A, KUA Kecamatan Lubuk Begalung mewakili tipologi B, KUA Kecamatan Padang Barat mewakili KUA tipologi C, KUA Kecamatan Padang Sago yang mewakili tipologi D1, dan KUA Kecamatan Siberut Utara dan KUA Kecamatan Pagai Utara-Selatan yang mewakili tipologi D2. Proses pengumpulan data penelitian berlangsung sejak 21 Pebruari hingga 12 Maret 2017.

Teknik pengumpulan data mengombinasikan studi dokumen, wawancara, dan observasi lapangan. Studi dokumen dilakukan untuk mengkaji berbagai informasi yang tersedia dalam bentuk tertulis, baik berupa *standard operational procedure* (SOP) kinerja dan pelayanan, dokumen kepegawaian, statistik pernikahan, dan statistik wilayah. Wawancara dilakukan terhadap sejumlah informan kunci, yang mencakup pejabat di Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi, pejabat Kantor Kementerian Agama Kabupaten/Kota, Kepala KUA Kecamatan, penghulu dan pengadministrasi layanan pernikahan, penyuluh Agama Islam fungsional, dan pegawai KUA. Observasi dilakukan terhadap proses kinerja pegawai KUA, serta sarana dan prasarana KUA. Pendekatan manajemen SDM dan manajemen organisasi digunakan untuk menganalisis data hasil penelitian.

C. Batasan Konsep dan Landasan Teori

Secara umum, analisis kebutuhan pegawai dapat didefinisikan sebagai menentukan kebutuhan sumber daya manusia dalam sebuah organisasi dan menempatkan orang yang pas dalam posisi yang dibutuhkan tersebut. Analisis kebutuhan pegawai merupakan proses yang kompleks,

yang mencakup beragam tugas mulai dari analisis kinerja hingga penempatan pegawai. Tujuan analisis kebutuhan pegawai adalah untuk memastikan bahwa organisasi dapat berjalan sesuai dengan tujuannya di bawah kendali pegawai-pegawai dengan kuantitas dan kualitas yang tepat.¹³

Analisis kebutuhan pegawai (*staffing needs analysis*) sejatinya adalah satu dari lima fungsi esensial yang menyatu dari pengelolaan (*management*) SDM. Empat fungsi lainnya adalah perencanaan (*planning*), penggerakan (*directing*), pembinaan (*supervising*), dan pengendalian (*controlling*). Analisis kebutuhan pegawai dapat didefinisikan sesuai fungsinya sebagai mendisain struktur organisasi yang menggambarkan inter-relasi antarpekerjaan, antarpersonil, dan faktor-faktor fisik lainnya yang kesemuanya dijadikan dasar untuk menempatkan orang-orang di dalam struktur organisasi kerja sesuai keahlian masing-masing.¹⁴

Analisis kebutuhan pegawai dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (Kepmenpan) nomor KEP/75/M. PAN/7/2004 tentang Pedoman Perhitungan Kebutuhan Pegawai Berdasarkan Beban Kerja dalam Rangka Penyusunan Formasi Pegawai Negeri Sipil, didefinisikan sebagai proses yang dilakukan secara logis, teratur, dan berkesinambungan untuk mengetahui jumlah dan kualitas pegawai yang diperlukan. Analisis kebutuhan pegawai dilakukan agar pegawai memiliki pekerjaan yang jelas sehingga pegawai secara nyata terlihat sumbangan tenaganya terhadap pencapaian misi organisasi dan program yang telah ditetapkan.

Untuk melakukan analisis kebutuhan pegawai diperlukan rekaman analisis informasi dari data yang dimiliki orang tersebut sejak masuk organisasi sampai merencanakan pendidikan serta kesempatan/tantangan yang perlu diberikan kepada pegawai apabila ia ingin diproyeksikan pada jabatan tertentu.¹⁵ Karenanya, diperlukan perencanaan sumber daya manusia (SDM) yang menyeluruh dan terintegrasi dengan perencanaan organisasi. Sebab perencanaan SDM merupakan unsur penting dalam mengembangkan perencanaan strategis suatu organisasi.¹⁶

Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara telah mengeluarkan pedoman yang dapat digunakan, bahwa dalam menghitung kebutuhan formasi pegawai terdapat 3 aspek pokok yang harus diperhatikan. Ketiga aspek tersebut adalah;

1. Beban Kerja

Beban kerja merupakan aspek pokok yang menjadi dasar untuk perhitungan. Beban kerja perlu ditetapkan melalui program-program unit kerja yang selanjutnya dijabarkan menjadi target pekerjaan untuk setiap jabatan.

2. Standar Kemampuan Rata-rata

Standar kemampuan rata-rata dapat berupa standar kemampuan yang diukur dari satuan waktu yang digunakan atau satuan hasil. Standar kemampuan dari satuan waktu disebut dengan Norma Waktu, yaitu satu satuan waktu yang dipergunakan untuk mengukur berapa hasil yang dapat diperoleh. Sedangkan standar kemampuan dari satuan hasil disebut dengan Norma Hasil, satu satuan hasil dapat diperoleh dalam waktu berapa lama.

3. Waktu Kerja

Waktu kerja yang dimaksud di sini adalah waktu kerja efektif, artinya waktu kerja yang secara efektif digunakan untuk bekerja. Waktu kerja Efektif terdiri atas HARI KERJA EFEKTIF dan JAM KERJA EFEKTIF. Hari kerja efektif adalah jumlah hari dalam kalender dikurangi hari libur dan cuti. Sedangkan jam kerja efektif adalah jumlah jam kerja formal dikurangi dengan waktu kerja yang hilang karena tidak bekerja (*allowance*) seperti buang air, melepas lelah, istirahat makan, dan sebagainya. *Allowance* diperkirakan rata-rata sekitar 30% dari jumlah jam kerja formal. Dalam menghitung jam kerja efektif sebaiknya digunakan ukuran 1 minggu.

Dalam menghitung formasi kebutuhan pegawai, banyak metoda yang dapat dipergunakan. Namun demikian, dalam pedoman yang dikeluarkan Kemenpan, disajikan metoda yang sederhana yang

memungkinkan dapat memberi kemudahan bagi instansi pemerintah untuk menggunakannya. Metoda yang dipilih adalah metoda beban kerja yang diidentifikasi dari:

1. Hasil kerja, yaitu produk atau output jabatan. Metoda dengan pendekatan hasil kerja adalah menghitung formasi dengan mengidentifikasi beban kerja dari hasil kerja jabatan. Metoda ini dipergunakan untuk jabatan yang hasil kerjanya fisik atau bersifat kebendaan, atau hasil kerja non fisik tetapi dapat dikuantifisir. Perlu diperhatikan, bahwa metoda ini efektif dan mudah digunakan untuk jabatan yang hasil kerjanya hanya satu jenis. Dalam menggunakan metoda ini, informasi yang diperlukan adalah:
 - a. Wujud hasil kerja dan satuannya;
 - b. Jumlah beban kerja yang tercemin dari target hasil kerja yang harus dicapai;
 - c. Standar kemampuan rata-rata untuk memperoleh hasil kerja.
2. Objek kerja adalah objek yang dilayani dalam pelaksanaan pekerjaan. Metoda ini dipergunakan untuk jabatan yang beban kerjanya bergantung dari jumlah objek yang harus dilayani. Sebagai contoh, Dokter melayani pasien, maka objek kerja jabatan Dokter adalah pasien. Banyaknya volume pekerjaan Dokter tersebut dipengaruhi oleh banyaknya pasien. Metode ini memerlukan informasi:
 - a. Wujud objek kerja dan satuan;
 - b. Jumlah beban kerja yang tercemin dari banyaknya objek yang harus dilayani;
 - c. Standar kemampuan rata-rata untuk melayani objek kerja.
3. Peralatan kerja adalah peralatan yang digunakan dalam bekerja. Metoda ini digunakan untuk jabatan yang beban kerjanya bergantung pada peralatan kerjanya. Sebagai contoh, pengemudi beban kerjanya bergantung pada kebutuhan operasional kendaraan yang harus dikemudikan. Dalam menggunakan metoda ini, informasi yang diperlukan adalah:

- a. satuan alat kerja
 - b. Jabatan yang diperlukan untuk pengoperasian alat kerja;
 - c. Jumlah alat kerja yang dioperasikan;
 - d. Rasio jumlah pegawai per jabatan per alat kerja (RPK);
4. Tugas per tugas jabatan adalah metoda untuk menghitung kebutuhan pegawai pada jabatan yang hasil kerjanya abstrak atau beragam. Hasil beragam artinya hasil kerja dalam jabatan banyak jenisnya. Informasi yang diperlukan untuk dapat menghitung dengan metoda ini adalah:
- a. uraian tugas beserta jumlah beban untuk setiap tugas;
 - b. waktu penyelesaian tugas;
 - c. jumlah waktu kerja efektif per hari rata-rata.

Jika mengacu pada Peraturan Menteri Agama nomor 34 tahun 2016 (PMA 34 2016) tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Urusan Agama Kecamatan bahwa terdapat sepuluh fungsi layanan KUA di atas, maka setidaknya terdapat tiga kelompok jabatan pegawai di dalam satu unit KUA, yaitu *pertama* kelompok jabatan pegawai yang melaksanakan fungsi pelayanan, pengawasan, pencatatan, dan pelaporan nikah dan rujuk. *Kedua*, kelompok jabatan pegawai ketatausahaan yang melaksanakan fungsi statistik layanan dan bimbingan masyarakat Islam, pengelolaan dokumentasi dan sistem informasi manajemen KUA, dan pelaksanaan ketatausahaan dan kerumahtanggaan. *Ketiga*, kelompok jabatan pegawai pelaksana fungsi bimbingan masyarakat Islam yang melaksanakan fungsi pelayanan bimbingan keluarga sakinah, bimbingan kemasjidan, bimbingan hisab ruyat dan pembinaan syariah, bimbingan penerangan agama Islam, dan bimbingan zakat dan wakaf.

Merujuk pada Surat Jawaban dari Direktorat Urusan Agama Islam dan Pembinaan Syariah atas permohonan petunjuk mengenai inpassing Penghulu, dengan nomor surat B.0060/Dt.III/1/HM.00/1/2017 bertanggal 11 Januari 2017,¹⁷ jumlah ideal peristiwa nikah yang dapat diemban 1 orang pencatat nikah dalam 1 bulan adalah 20 peristiwa nikah. Tulisan ini mendasarkan penghitungan beban setiap petugas pencatat nikah

berdasarkan surat jawaban tersebut. Sehingga beban kerja ideal yang dapat diemban oleh satu orang pencatat nikah berjumlah 20 peristiwa nikah dalam 1 bulan.

Kebutuhan Penyuluh Agama Islam PNS (PAI PNS) didasarkan pada pertimbangan luas geografis wilayah kepenyuluhan. Dengan asumsi demikian, maka penghitungan jumlah ideal PAI PNS dalam kajian ini mendasarkan diri pada jumlah KUA Kecamatan yang ada dan posisinya dalam pelayanan pemerintahan; apakah terletak di ibukota propinsi, kota propinsi, atau kabupaten propinsi. Penghitungan ini juga dengan mempertimbangkan bahwa tugas kepenyuluhan PAI PNS dibantu oleh PAI Non-PNS yang ditugaskan di setiap KUA Kecamatan. Meski dalam SK Dirjen Bimas Islam nomor DJ.III/432 tahun 2016 tidak disebutkan jumlah pasti PAI Non-PNS yang dapat diangkat di setiap KUA Kecamatan, saat ini berlaku ketentuan bahwa jumlah PAI Non-PNS yang dapat ditugaskan di setiap KUA Kecamatan berjumlah 8 orang. Hal ini merupakan salah satu dampak dari dinaikkannya honor PAI Non-PNS menjadi Rp.500.000 setiap bulannya. Kebijakan ini jelas tidak mempertimbangkan wilayah yang menjadi beban kerja ada di setiap KUA Kecamatan. Dengan keputusan ini, KUA Kecamatan yang memiliki jumlah kelurahan banyak atau pun sedikit ditetapkan mengangkat PAI Non-PNS dengan jumlah yang sama. Kecuali pada wilayah-wilayah tertentu yang dapat mengangkat PAI Non-PNS lebih banyak.

Berdasarkan asumsi di atas, maka tulisan ini mengajukan rumusan pengangkatan PAI PNS dan PAI Non-PNS yang ideal sebagai berikut;

1. Jumlah Penyuluh Agama Islam PNS yang dapat diangkat di Ibukota Provinsi 1 orang per wilayah KUA Kecamatan.
2. Jumlah Penyuluh Agama Islam PNS yang dapat diangkat di Kota Provinsi 2 orang per wilayah KUA Kecamatan
3. Jumlah Penyuluh Agama Islam PNS yang dapat diangkat di Kabupaten 4 orang per wilayah KUA Kecamatan
4. Jumlah Penyuluh Agama Islam Non-PNS yang dapat diangkat di Ibukota/Kota Provinsi 1 orang per wilayah kelurahan

5. Jumlah Penyuluh Agama Islam-Non PNS yang dapat diangkat di Kabupaten Provinsi 2 orang per wilayah desa/kelurahan

Penghitungan jumlah ideal jabatan pelaksana di KUA, yang merupakan pegawai pendukung dari 9 fungsi layanan di atas, didasarkan pada jenis jabatan yang mesti ada berdasarkan jenis layanan ketatausahaan. Berdasarkan uraian 9 fungsi layanan dalam PMA 34 tahun 2016, maka kelompok jabatan pelaksana di KUA haruslah terdiri dari pegawai yang dapat menjalani fungsi ketatausahaan yang melaksanakan fungsi statistik layanan dan bimbingan masyarakat Islam, pengelolaan dokumentasi dan sistem informasi manajemen KUA, dan pelaksanaan ketatausahaan dan kerumahtanggaan. Dari ketiga fungsi layanan ini, jumlah tenaga pelaksana yang semestinya ada di setiap KUA adalah 6 jenis jabatan pelaksana pegawai yang dapat memenuhi tugas sebagai pengadministrasi umum dan NR, pengelola keuangan, pengelola data dan SIMKAH, pengelola urusan agama, penyusun bahan pembinaan, dan pramubakti.

Jumlah 6 orang ini dapat diterapkan untuk KUA tipologi yang jumlah peristiwa nikahnya sedikit dan KUA yang secara geografis berada di wilayah khusus. Sedangkan untuk KUA dengan jumlah peristiwa nikah tinggi, jenis jabatan ini bisa dilipatgandakan pada jenis jabatan pengadministrasi dan pengelola data dan SIMKAH. Pada KUA dengan jumlah peristiwa nikah yang tinggi, jenis jabatan pelaksana ini memainkan peranan yang sangat penting dalam terlaksananya tertib administrasi dan kelancaran pelayanan. Untuk jabatan pramubakti sendiri, ini adalah fungsi kepegawaian yang mesti ada di KUA, terlebih pasca pemberlakuan PP 48 tahun 2014 yang meningkatkan jumlah pencatatan nikah di KUA, yang berdampak pada kondisi KUA yang kerap kotor pasca dilakukannya pencatatan nikah di KUA.

Berdasarkan asumsi di atas, maka jumlah ideal jabatan pelaksana di setiap KUA Kecamatan adalah sebagai berikut;

1. 6 orang pelaksana untuk KUA Kecamatan tipe C, D1 & D2 yang terdiri dari pengelola urusan agama, penyusun bahan pembinaan, pengelola keuangan, pengelola data, pengadministrasi umum/NR, pramubakti.
2. 7 orang pelaksana untuk KUA Kecamatan tipe B yang terdiri dari pengelola urusan agama, penyusun bahan pembinaan, pengelola keuangan, pengelola data, pengadministrasi umum, pengadministrasi NR, pramubakti.
3. 9 orang untuk KUA Kecamatan tipe A yang terdiri dari pengelola urusan agama, penyusun bahan pembinaan, pengelola keuangan, 2 pengelola data, pengadministrasi umum, 2 pengadministrasi NR, pramubakti.

D. Pembahasan

1. Gambaran Umum

Propinsi Sumatera Barat merupakan propinsi yang dianugerahi kondisi alam yang sangat beragam namun indah. Topografi Sumatera Barat terdiri dari daratan, perbukitan hingga pegunungan, termasuk juga kepulauan. Kondisi wilayah yang variatif ini menyimpan permasalahan terutama bagi arus mobilitas penduduk karena meningkatkan biaya perjalanan untuk berpindah dari satu tempat ke tempat lain. Meski kondisi jalan di sebagian besar propinsi ini sudah cukup baik, namun sarana transportasi umum di wilayah ini masih sangat terbatas. Masih sedikit angkutan umum yang dapat mengantarkan penduduk untuk dapat berpindah dari satu tempat ke tempat lain, terutama di wilayah-wilayah terdalam. Dan sebagai daerah yang memiliki gugusan kepulauan, sarana transportasi antar pulau pun masih terhitung minim. Yang karenanya menyebabkan tingginya biaya transportasi antar pulau bagi penduduk yang berdiam di wilayah kepulauan.

Penduduk Sumatera Barat, berdasarkan hasil Sensus Penduduk pada tahun 2010, berjumlah 4.846.909 jiwa. Penduduknya mayoritas

memeluk agama Islam, dengan jumlah penduduk yang memeluknya sebanyak 4.721.924 jiwa atau 97,42% dari seluruh penduduk yang ada. Pemeluk agama Islam terbanyak berdomisili di Kota Padang, yang juga merupakan kota dengan penduduk terbanyak, sejumlah 803.706 jiwa. Sedangkan penduduk pemeluk Islam paling sedikit terdapat di wilayah Kabupaten Kepulauan Mentawai, sebanyak 14.897 jiwa.¹⁸

Tabel 1.
Perbandingan Jumlah Kecamatan dan KUA Kecamatan di Sumatera Barat

No	Kabupaten/Kota	Kecamatan	KUA
Kabupaten			
1	Kep. Mentawai	10	5
2	Pesisir Selatan	15	14
3	Solok	14	14
4	Sijunjung	8	8
5	Tanah Datar	14	14
6	Padang Pariaman	17	17
7	Agam	16	16
8	Lima Puluh Kota	13	13
9	Pasaman	12	12
10	Solok Selatan	7	7
11	Dharmasraya	11	6
12	Pasaman Barat	11	11
Kota			
13	Padang	11	11
14	Solok	2	2
15	Sawahlunto	4	4
16	Padang Panjang	2	2
17	Bukittinggi	3	3
18	Payakumbuh	5	5
19	Pariaman	4	3
Jumlah		179	167

Sumber: Diolah dari BPS Sumbar, 2016 dan Laporan Jumlah NR 2016 Bidang Urais Kanwil Kemenag Propinsi Sumatera Barat

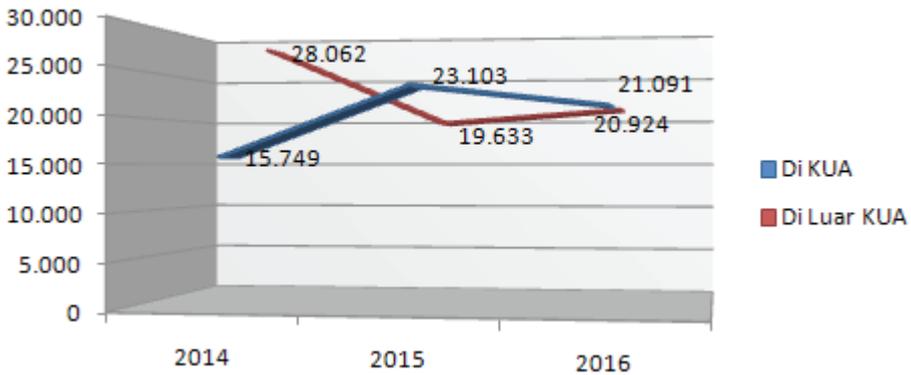
Secara administratif Sumatera Barat memiliki 19 kabupaten dan kota, yang terdiri dari dua belas kabupaten dan tujuh kotamadya dengan ibukotanya terletak di Kota Padang. Pada tahun 2015, Sumatera Barat tercatat memiliki 179 kecamatan, di mana jumlah kecamatan terbanyak terdapat di Kabupaten Padang Pariaman, yaitu sebanyak 17 kecamatan, dan yang jumlah kecamatan paling sedikit terdapat di Kota Solok dan Kota Padang Panjang, yaitu berjumlah 2 kecamatan. Dari 179 kecamatan, pelayanan administratif bagi penduduk Sumatera Barat dipecah menjadi 760 nagari, 126 desa, dan 245 kelurahan. Seluruh nagari berada di wilayah kabupaten, kecuali Kabupaten Kepulauan Mentawai yang memiliki wilayah administrasi pemerintahan terendah berupa desa. Sementara wilayah administrasi terendah di wilayah perkotaan adalah desa atau kelurahan.¹⁹

Meski terdapat 179 kecamatan yang tersebar di seluruh Sumatera Barat, namun dalam pelayanan keagamaan jumlah KUA yang ada di Sumatera Barat masih berjumlah 167 unit. Artinya, masih terdapat selisih 12 kecamatan yang tidak memiliki KUA atau pelayanan keagamaannya menginduk pada KUA di kecamatan lain. Berdasarkan Tabel 1. di atas, terdapat 4 kabupaten dan kotamadya di Sumatera Barat yang memiliki selisih perbedaan jumlah kecamatan dengan jumlah KUA. Keempatnya adalah Kabupaten Kepulauan Mentawai, Kabupaten Pesisir Selatan, Kabupaten Dharmasraya, dan Kota Pariaman. Tiga kabupaten yang memiliki selisih jumlah kecamatan dan KUA merupakan wilayah-wilayah yang sangat luas dengan kondisi geografis yang sangat khusus.

Jumlah pegawai KUA di seluruh Sumatera Barat sebanyak 751 orang yang terdiri dari 167 orang Ka. KUA, 95 orang penghulu, 368 orang pegawai tata usaha, dan 121 orang Penyuluh Agama Islam PNS. Komposisi pegawai yang bertugas di KUA ini mencapai 9% dari keseluruhan pegawai Kementerian Agama di seluruh Sumatera Barat. Pegawai yang terdaftar di bawah Kantor Kementerian Agama Propinsi Sumatera Barat sendiri berjumlah 8.344 orang. Angka ini bahkan melebihi

jumlah pegawai yang bekerja di bawah Pemerintah Daerah Propinsi Sumatera Barat yang berjumlah 8.227 orang.

Peristiwa nikah di Sumatera Barat mengalami penurunan dalam tiga tahun terakhir. Jika pada 2014 jumlahnya masih mencapai 43.811 peristiwa nikah, pada tahun 2015 turun menjadi 42.736 peristiwa nikah, dan berkurang kembali pada tahun 2016 menjadi 42.015 peristiwa nikah. Peristiwa nikah tertinggi di Sumatera Barat pada 2016 terdapat di Kota Padang, yang mencapai 6.012 peristiwa nikah dalam satu tahun. Sedangkan yang terendah terdapat di Kabupaten Kepulauan Mentawai, yang hanya mencapai 250 peristiwa nikah dalam satu tahun. Jumlah ini bahkan lebih rendah dari jumlah peristiwa nikah di Kota Solok dan Kota Padang Panjang yang hanya memiliki dua kecamatan. Di kedua kota tersebut, jumlah peristiwa nikahnya mencapai, masing-masing sebanyak 542 peristiwa nikah dan 343 peristiwa nikah.



Gambar 1
Jumlah Peristiwa Nikah Tiga Tahun Terakhir

Berdasarkan tempat pelaksanaan pencatatan nikah, seperti tersaji pada Gambar 1 di atas, jumlah peristiwa nikah di KUA mengalami lonjakan tajam pada tahun 2015, satu tahun setelah pemberlakuan Peraturan Pemerintah nomor 48 tahun 2014 yang aktif diberlakukan pada Juli 2014. Jika pada tahun 2014 peristiwa nikah yang dilaksanakan di KUA

hanya berjumlah 15.749 peristiwa, maka pada tahun 2015 naik menjadi 23.103 peristiwa nikah. Jumlahnya kemudian kembali turun pada tahun 2016 menjadi 20.924. Kondisi sebaliknya terjadi pada peristiwa nikah yang dilaksanakan di luar KUA. Jika pada tahun 2014 jumlahnya masih sebanyak 28.062 peristiwa nikah, maka pada tahun 2015 turun tajam menjadi hanya sebanyak 19.633 peristiwa nikah. Pada tahun 2016 jumlahnya kembali meningkat menjadi 21.091 peristiwa nikah.

2. Kebutuhan Pegawai pada KUA di Sumatera Barat

a. Petugas Pencatat Nikah

Peningkatan jumlah peristiwa nikah, terutama di KUA, dan penambahan fungsi layanan KUA, seperti tertuang dalam PMA 34 2016, tentu menambah beban kerja setiap pegawai yang bertugas di KUA. Seperti telah dijelaskan di atas, jumlah pegawai yang bertugas di KUA di seluruh Sumatera Barat sendiri berjumlah 751 orang. Jika dibagi dengan seluruh KUA yang ada di Sumatera Barat, yang kesemuanya berjumlah 167 unit, maka rasio jumlah pegawai pada setiap KUA berjumlah 4 orang di masing-masing KUA. Jika melihat kesembilan fungsi layanan KUA yang ada, tanpa melihat beban kerja, maka jumlah ini cukup ideal untuk setiap KUA karena akan mengisi posisi empat jabatan yang ada di KUA, yaitu Kepala KUA, penghulu, penyuluh, dan pegawai tata usaha.

Tabel 2.
Rasio Jumlah Petugas Pencatat Nikah Dengan Peristiwa Nikah di Sumatera Barat

Tipe KUA	Jumlah KUA	NR 2016	NR per Bulan	Kepala KUA	Penghulu	Ka. KUA + Penghulu	Rasio Ka. KUA + Penghulu : NR per Bulan
A	1	1.340	111,67	1	4	5	22,33
B	3	2.404	200,33	3	7	10	20,03
C	145	36.189	3015,75	145	80	225	13,40
D1	13	1.832	152,67	13	4	17	8,98
D2	5	250	20,83	5		5	4,17
	167	42.015	3501,25	167	95	262	13,56

Sumber: Diolah dari Laporan Jumlah NR 2016 Bidang Urais Kanwil
Kemenag Propinsi Sumatera Barat

Jumlah pegawai di Sumatera Barat, seperti tersebut di atas, belum cukup merata di setiap KUA di seluruh Sumatera Barat. Tidak seluruh KUA yang ada di Sumatera Barat pada kenyataannya memiliki jumlah pegawai yang ideal sesuai dengan tugas dan fungsi layanan yang diemban KUA. Banyak KUA yang tidak memiliki pegawai tata usaha, penyuluh, atau penghulu. Di seluruh KUA tipologi D2, bahkan hanya ada 1 orang Pegawai Negeri Sipil (PNS), yang menjabat sebagai Kepala KUA, yang mengerjakan seluruh tugas pelayanan di KUA mulai dari tugas administrasi, melakukan pencatatan pernikahan, dan hingga penyuluhan. Selain itu, KUA tipologi D2, yang keseluruhnya terdapat di Kabupaten Kepulauan Mentawai, memiliki area kerja yang luas dan tingkat kesulitan yang tinggi.

Petugas pencatat nikah di Sumatera Barat, yang terdiri dari Kepala KUA dan penghulu, seperti tersaji dalam Tabel 2 di atas, jumlahnya sebanyak 262 orang yang terdiri dari 167 orang Kepala KUA dan 95 orang penghulu. Dengan jumlah sedemikian, semestinya ada 72 KUA yang tidak memiliki penghulu. Namun dalam data yang dikeluarkan oleh Bidang Urais Kanwil Kementerian Agama Propinsi Sumatera Barat, jumlah KUA yang tidak memiliki penghulu berjumlah 70 unit. Jumlah penghulu terbanyak bertugas di KUA dengan tipologi C, sebanyak 80 orang dengan jumlah KUA sebanyak 145 unit. Sementara petugas pencatat nikah paling sedikit terdapat di KUA tipologi A dan D2, masing-masing sebanyak 5 orang. Jika di KUA tipologi A terdapat 1 orang Kepala KUA dan 4 orang penghulu, maka di KUA tipologi D2 seluruh petugas pencatat nikahnya adalah Kepala KUA.

Rasio jumlah petugas pencatat nikah dengan jumlah peristiwa nikah (tahun 2016) di Sumatera Barat bervariasi. Untuk kelompok KUA yang penentuan tipologinya didasarkan pada jumlah peristiwa nikah, KUA tipologi A memiliki rasio tertinggi, di mana 1 petugas pencatat nikah

melaksanakan 22 peristiwa nikah dalam 1 bulan. KUA tipologi C memiliki rasio terendah, di mana 1 petugas pencatat nikah melakukan 13 kali peristiwa pencatatan nikah dalam 1 bulan. Sedangkan KUA tipologi B memiliki rasio 1 petugas pencatat nikah melakukan 20 kali peristiwa pencatatan nikah dalam 1 bulan. Pada kelompok KUA yang penentuan tipologinya didasarkan pada letak geografis, maka KUA tipologi D1 memiliki rasio tertinggi di mana 1 orang petugas pencatat nikah melakukan peristiwa pencatatan nikah sebanyak 9 kali dalam 1 bulan. Sedangkan petugas pencatat nikah di KUA tipologi D2 hanya melakukan pencatatan peristiwa nikah sebanyak 4 kali dalam sebulan.

Data di atas menunjukkan bahwa persebaran pegawai petugas pencatat nikah di seluruh Sumatera Barat belum merata berdasarkan beban kerja utama yang diemban. Persebaran petugas pencatat nikah terbanyak terdapat di KUA tipologi C, yang jumlah peristiwa nikahnya di bawah angka 50 peristiwa nikah dalam 1 bulan. Jika mengacu pada himbauan Dirjen Bimas Islam, bahwa jumlah maksimal 1 orang petugas pencatat nikah melakukan pencatatan pernikahan sebanyak 20 peristiwa pencatatan pernikahan dalam satu bulan, maka hanya petugas pencatat nikah di KUA tipologi B yang sudah sesuai dengan himbauan ini. Sementara di KUA tipologi C mengalami kelebihan jumlah petugas pencatat nikah. Di beberapa KUA tipologi C, bahkan terjadi surplus petugas pencatat nikah bahkan hingga mencapai 3 orang.²⁰

Mengacu pada himbauan Dirjen Bimas Islam tersebut dan pada analisis data ketersediaan petugas pencatat nikah yang ada saat ini, seperti telah dijelaskan di atas, maka belum diperlukan penambahan jumlah petugas pencatat nikah, terutama penghulu, pada seluruh tipologi KUA di Sumatera Barat. Dengan jumlah dan kondisi yang ada sekarang ini, yang diperlukan adalah pemerataan petugas pencatat nikah sesuai dengan beban kerja utama yang dialami masing-masing KUA. Pemerataan terutama diperlukan pada penempatan penghulu pada KUA dengan jumlah peristiwa nikah terbanyak, baik di KUA tipologi A maupun tipologi C. Selain melakukan pemerataan, Kanwil Kementerian

Agama Sumatera Barat perlu juga melakukan perputaran penempatan (rotasi) petugas pencatat nikah. Rotasi ini terutama diperlukan bagi pegawai-pegawai yang sudah lama bertugas di wilayah-wilayah yang sulit dan terpencil. Beberapa kepala KUA, terutama yang bertugas di tipologi D2 dan D1, sudah ada yang lebih dari 5 tahun bertugas di KUA tipologi tersebut. Akan bagus jika penempatan di wilayah terpencil dan tersulit menjadi salah satu prasyarat kemajuan jenjang karir PNS yang berkarir di bidang pelayanan KUA.

3. Penyuluh Agama Islam PNS

Persebaran Penyuluh Agama Islam PNS (PAI-PNS) atau Penyuluh Agama Islam Fungsional (selanjutnya disebut PAI PNS) sama seperti persebaran petugas pencatat nikah yang tidak merata di seluruh Sumatera Barat. Persebarannya pun, seperti tersaji pada Tabel 3 di bawah ini, belum jelas terlihat, apakah didasarkan pada jumlah penduduk, jumlah kelurahan, atau luas wilayah kerja yang dijangkau setiap PAI PNS. Berdasarkan data Kepegawaian Kanwil Kementerian Agama Propinsi Sumatera Barat, jumlah PAI PNS yang bertugas di setiap KUA di Sumatera Barat berjumlah 121 orang. Sementara PAI PNS yang terdaftar dan bertugas di bawah Kanwil Kemenag Propinsi dan Kota/Kabupaten berjumlah lebih dari dua kali lipatnya, yaitu sebanyak 273 orang. Sebanyak 96 orangnya masih berstatus sebagai calon PAI PNS.

Berdasarkan kelompok wilayah, Kabupaten Agam memiliki jumlah PAI PNS terbanyak dibanding kabupaten lainnya, yakni sebanyak 28 orang, lebih banyak dari jumlah KUA dan Kecamatan yang ada, yang hanya berjumlah 16 unit. Sedangkan di wilayah perkotaan, Kota Padang memiliki PAI PNS paling banyak, sejumlah 11 orang, sesuai dengan jumlah KUA dan Kecamatan yang ada. Sementara kabupaten dan kota yang tidak memiliki PAI PNS, berdasarkan data tersebut, adalah Kabupaten Kep. Mentawai dan Kota Payakumbuh. Padahal, luas wilayah kerja Kabupaten Kep. Mentawai dan kepentingan pelayanan kepenyuluhan agama di wilayah ini sangat tinggi. Karena tidak meratanya

penempatan PAI PNS di setiap KUA di seluruh Sumatera Barat, maka sulit menghitung rasio PAI PNS dengan jumlah penduduk dan luas wilayah yang ada. Dari seluruh wilayah, hanya beberapa kabupaten/kota yang jumlah PAI PNSnya sesuai, hampir sesuai, atau bahkan berlebih jumlahnya dibanding dengan jumlah KUA yang ada, selain Kabupaten Agam dan Kota Padang, yaitu Kabupaten Padang Pariaman, Kabupaten Lima Puluh Kota, Kabupaten Tanah Datar, Kota Pariaman, Kota Padang Panjang, Kota Bukittinggi, dan Kota Solok.

Tabel 3.
Rasio Penyuluh Agama Islam PNS dengan Jumlah Penduduk dan Luas Wilayah

Kabupaten /Kota	Luas Wilayah Kab/Kota (km ²)	Penduduk Muslim	Jumlah Kecamatan	Jumlah KUA Kec.	Jumlah Nagari/Desa/Kelurahan	Jumlah Penyuluh PNS	Rasio Penyuluh PNS : Jumlah Penduduk	Rasio Penyuluh PNS : Luas Wilayah
<i>Kabupaten</i>								
Agam	2.232,30	450.981	16	16	82	28	16.106,46	79,73
Dharmas Raya Padang	2.961,13	188.691	11	6	52	4	47.172,75	740,28
Pariaman	1.328,79	389.090	17	17	60	17	22.887,65	78,16
Pasaman	3.947,63	252.055	12	12	37	1	252.055,00	3.947,63
Lima Puluh Kota	3.354,30	347.539	13	13	19	12	28.961,58	279,53
Kep. Mentawai	6.011,35	14.897	10	5	43	0	-	-
Pasaman Barat	3.887,77	356.664	11	11	19	5	71.332,80	777,55
Solok Selatan	3.346,20	143.443	7	7	39	1	143.443,00	3.346,20
Solok	3.738,00	347.526	14	14	74	5	69.505,20	747,60
Sijunjung	3.130,80	200.553	8	8	62	0	-	-
Pesisir Selatan	5.794,95	428.250	15	14	182	7	61.178,57	827,85
Tanah Datar	1.336,00	336.353	14	14	75	13	25.873,31	102,77
<i>Kota</i>								
Sawah Lunto	273,45	56.508	4	4	37	1	56.508,00	273,45
Payakumbuh	80,43	115.142	5	5	62	0	-	-
Pariaman	73,36	78.462	4	3	16	3	26.154,00	24,45
Padang Panjang	23,00	45.076	2	2	16	1	45.076,00	23,00
Padang	694,96	803.706	11	11	104	11	73.064,18	63,18
Bukittinggi	25,24	108.367	3	3	24	4	27.091,75	6,31
Solok	57,64	58.621	2	2	13	8	7.327,63	7,21
Jumlah	42.297,30	4.721.924	179	167	1.016	121	973.737,88	11.324,90

Sumber: Data Kepegawaian Kanwil Kementerian Agama Propinsi Sumatera

2016

Jumlah Penyuluh Agama Islam non PNS atau honorer (selanjutnya disebut PAI Non-PNS) di Sumatera Barat saat ini, sebagaimana tersaji dalam Tabel 4 berikut, diperkirakan berjumlah 1.356 orang. Jumlah Ini merupakan perkiraan jumlah PAI NON-PNS yang ada di Sumatera Barat berdasarkan Surat Keputusan Dirjen Bimas Islam No. DJ.III/432 tahun 2016 tentang Petunjuk Teknis Pengangkatan Penyuluh Agama Islam non PNS. Menurut Kepala KUA Lubuk Begalung, berdasarkan aturan tersebut, maka jumlah PAI Non-PNS untuk setiap KUA Kecamatan saat ini hanya dapat diangkat sebanyak 8 orang. Hal ini akibat dari dinaikkan honor bagi PAI Non-PNS menjadi sebesar Rp. 500.000,- per orang per bulan. Jumlah ini tidak berlaku bagi Kabupaten Kep. Mentawai yang, seperti dikemukakan Kepala KUA Siberut Utara, dapat mengangkat PAI Non-PNS sebanyak 12 orang di setiap KUA Kecamatan. Meskipun, di dalam peraturan tersebut tidak disebutkan secara jelas dengan alasan yang terperinci penetapan jumlah PAI Non-PNS di masing-masing KUA kecamatan tersebut.

Tabel 4.
Jumlah Penyuluh Agama Islam Non-PNS

Kabupaten /Kota	Luas Wilayah Kab./ Kota (km ²)	Penduduk Muslim	Jumlah KUA Kec.	Jumlah Nagari/ Desa/ Kelurahan	Jumlah PAI Non-PNS		
					Saat Ini	Ideal	Kebutuhan
<i>Kabupaten</i>							
Agam	2.232,30	450.981	16	82	128	164	36
Dharmas Raya	2.961,13	188.691	6	52	48	104	56
Padang Pariaman	1.328,79	389.090	17	60	136	120	(16)
Pasaman	3.947,63	252.055	12	37	96	74	(22)
Lima Puluh Kota	3.354,30	347.539	13	19	104	38	(66)
Kepulauan Mentawai	6.011,35	14.897	5	43	60	86	26
Pasaman Barat	3.887,77	356.664	11	19	88	38	(50)
Solok Selatan	3.346,20	143.443	7	39	56	78	22
Solok	3.738,00	347.526	14	74	112	148	36
Sijunjung	3.130,80	200.553	8	62	64	124	60
Pesisir Selatan	5.794,95	428.250	14	182	112	364	252
Tanah Datar	1.336,00	336.353	14	75	112	150	38

<i>Kota</i>							
Sawah Lunto	273,45	56.508	4	37	32	37	5
Payakumbuh	80,43	115.142	5	62	40	62	22
Pariaman	73,36	78.462	3	16	24	16	(8)
Padang Panjang	23,00	45.076	2	16	16	16	-
Padang	694,96	803.706	11	104	88	104	16
Bukit Tinggi	25,24	108.367	3	24	24	24	-
Solok	57,64	58.621	2	13	16	13	(3)
Jumlah	42.297,30	4.721.924	167	1.016	1.356	1.760	404

Dengan kondisi seperti dijelaskan di atas, tentu terjadi ketimpangan antara KUA Kecamatan yang memiliki wilayah kerja desa/kelurahan yang banyak dengan yang hanya memiliki sedikit desa/kelurahan. Sebagai contoh misalnya, jumlah kelurahan di KUA Kecamatan Lubuk Begalung mencapai 15 kelurahan, terbanyak di kota Padang. (BPS Padang, 2016; 27) Maka dengan jumlah PAI Non-PNS yang hanya sebanyak 8 orang, artinya masih terdapat 7 kelurahan yang tidak terlayani oleh PAI Non-PNS. Sedangkan kelebihan kelurahan ini belum tentu dapat di isi oleh ketersediaan PAI PNS, karena jumlahnya juga masih terbatas dan sistem kerja PAI PNS masih berdasarkan pada jumlah kelompok binaan bukan wilayah. Bandingkan, misalnya, dengan KUA Kecamatan Nanggalo yang jumlah kelurahannya hanya sebanyak 6 kelurahan. (BPS Padang, 2016; 27) Artinya terdapat kelebihan 2 PAI Non-PNS yang melayani pelayanan kepenyeluhan di KUA Kecamatan ini.

Tabel 5.
Usulan Jumlah Penyuluh Agama Islam PNS dan Non-PNS di Sumatera Barat

Kabupaten /Kota	Jumlah KUA Kec.	Jumlah Nagari/Desa/ Kelurahan	Jumlah PAI PNS			Jumlah PAI Non-PNS		
			Saat Ini	Ideal	Kebutuhan	Saat Ini	Ideal	Kebutuhan
<i>Kabupaten</i>								
Agam	16	82	28	64	36	128	164	36
Dharmas Raya Padang	6	52	4	24	20	48	104	56
Pariaman	17	60	17	68	51	136	120	(16)

Pasaman	12	37	1	48	47	96	74	(22)
Lima Puluh Kota Kep.	13	19	12	52	40	104	38	(66)
Mentawai Pasaman Barat	5	43	0	20	20	60	86	26
Solok Selatan	11	19	5	44	39	88	38	(50)
Solok	7	39	1	28	27	56	78	22
Sijunjung	14	74	5	56	51	112	148	36
Pesisir Selatan	8	62	0	32	32	64	124	60
Tanah Datar	14	182	7	56	49	112	364	252
	14	75	13	56	43	112	150	38
<i>Kota</i>								
Sawah Lunto	4	37	1	8	7	32	37	5
Payakumbuh	5	62	0	10	10	40	62	22
Pariaman	3	16	3	6	3	24	16	(8)
Padang Panjang	2	16	1	4	3	16	16	-
Padang	11	104	11	11	0	88	104	16
Bukittinggi	3	24	4	6	2	24	24	-
Solok	2	13	8	4	(4)	16	13	(3)
Jumlah	167	1.016	121	597	476	1.356	1.760	404

Sebagai usulan mengatasi beban kerja kepenyuluhan yang tinggi ini, penulis mengajukan usulan penambahan jumlah PAI PNS dan PAI Non-PNS untuk Sumatera Barat. Usulan ini mengacu pada banyaknya jumlah wilayah desa/kelurahan dan luas wilayah kota/kabupaten. Mengacu pada asumsi tersebut, maka jumlah PAI PNS untuk Ibukota propinsi berjumlah 1 orang untuk setiap KUA Kecamatan. Sedangkan untuk kota dan kabupaten jumlah PAI PNS yang dapat diusulkan berjumlah masing-masing sebanyak 2 dan 4 orang di setiap KUA kecamatan. Sementara untuk PAI Non-PNS, jumlah yang dapat diusulkan adalah 1 orang PAI Non-PNS di setiap desa/kelurahan di Ibukota dan kota propinsi, dan sebanyak 2 orang PAI Non-PNS di setiap kelurahan di setiap desa/kelurahan.

Berdasarkan hasil penghitungan kebutuhan jumlah PAI PNS dan PAI Non-PNS di Tabel 5 di atas, mengacu pada format usulan yang penulis sampaikan, diketahui bahwa di Kota Solok terjadi surplus jumlah PAI PNS sebanyak 4 orang. Sedangkan di Kota Padang jumlahnya PAI PNS

yang bertugas di setiap KUA sudah sesuai dengan hasil penghitungan usulan kebutuhan jumlah PAI PNS. Pada kelompok PAI Non-PNS, Kota Padang Panjang dan Bukit Tinggi memiliki jumlah PAI Non-PNS yang sesuai dengan hasil penghitungan usulan jumlah kebutuhan PAI Non-PNS. Sementara di beberapa kabupaten dan kota, terjadi surplus jumlah PAI Non-PNS di setiap KUA Kecamatan. Jumlah surplus PAI Non-PNS tertinggi terdapat di Kabupaten Lima Puluh Kota. Sedangkan Kabupaten Pesisir Selatan merupakan kabupaten dengan kebutuhan PAI Non-PNS tertinggi dibanding wilayah lainnya. Hasil penghitungan di atas menunjukkan bahwa kabupaten ini masih membutuhkan 252 orang PAI Non-PNS untuk ditugaskan di setiap desa/kelurahan yang ada.

Berdasarkan format usulan penambahan jumlah PAI PNS dan PAI Non-PNS seperti dijelaskan di atas, maka jumlah PAI PNS ideal untuk wilayah Sumatera Barat sebanyak 597 orang PAI PNS. Dengan jumlah PAI PNS yang ada di Sumatera Barat saat ini baru berjumlah 121 orang PAI PNS, seperti tersaji dalam Tabel 5 di atas, maka propinsi ini masih kekurangan tenaga PAI PNS sebanyak 476 orang. Sementara untuk tenaga PAI Non-PNS, dengan format usulan seperti di atas, maka secara ideal dibutuhkan tenaga PAI Non-PNS sebanyak 1.760 orang. Dengan ketersediaan tenaga PAI NON-PNS saat ini yang diperkirakan berjumlah 1.356 orang, maka di Sumatera Barat masih kekurangan sebanyak 404 orang PAI Non-PNS.

4. Pegawai Pelaksana

Pegawai pelaksana yang bertugas di seluruh KUA di Sumatera Barat berjumlah 368 orang. Dengan jumlah tersebut, maka rata-rata di setiap KUA di seluruh Sumatera Barat terdapat 2 orang pegawai pelaksana. Pada kenyataannya, masih terdapat 25 KUA yang tidak memiliki tenaga pelaksana yang membantu tugas pelayanan petugas pencatat nikah. Di beberapa KUA bahkan, hanya ada 1 orang PNS yang mengerjakan seluruh fungsi pelayanan di KUA. Tidak sedikit bahkan, KUA yang tidak memiliki pegawai pelaksana adalah KUA dengan luas wilayah kerja

yang sangat luas dan kondisi yang sulit, meskipun jumlah penduduk dan peristiwa nikah yang dilaksanakan sangat sedikit. Sehingga tidak jarang, jika terjadi pelaksanaan pencatatan nikah di luar KUA, pada wilayah-wilayah yang luas dan sulit ini, yang membutuhkan perjalanan hingga beberapa hari, meninggalkan kevakuman pelayanan di KUA.

Rata-rata pegawai pelaksana yang ada di KUA di seluruh Sumatera Barat merupakan pegawai pengadministrasi. Sangat sedikit KUA yang memiliki jumlah pegawai pelaksana yang cukup memadai sesuai dengan fungsi layanan yang diemban, seperti pegawai pengelola data dan sistem informasi nikah (SIMKAH), pegawai pengelola keuangan, dan pegawai yang mengemban fungsi layanan lainnya. Mengatasi keterbatasan pelayanan akibat kurangnya jumlah tenaga pelaksana tersebut, perlu diusulkan penambahan jumlah tenaga pelaksana di setiap KUA.

Penambahan tenaga pelaksana di setiap KUA ini mestilah mencakup seluruh fungsi layanan yang dibebankan kepada KUA. Dari kesembilan fungsi layanan KUA tersebut, setidaknya ada 3 fungsi layanan KUA yang membutuhkan tenaga pelaksana, yaitu fungsi pelaksanaan pelayanan, pengawasan, pencatatan, dan pelaporan nikah dan rujuk, fungsi penyusunan statistik layanan dan bimbingan masyarakat Islam, dan fungsi pelaksanaan ketatausahaan dan kerumahtanggaan KUA. Dari ketiga fungsi layanan ini, jumlah tenaga pelaksana yang semestinya ada di setiap KUA adalah 6 jenis jabatan pelaksana pegawai yang dapat memenuhi tugas sebagai pengadministrasi umum dan NR, pengelola keuangan, pengelola data dan SIMKAH, pengelola urusan agama, penyusun bahan pembinaan, dan pramubakti. Untuk jabatan pramubakti sendiri, ini adalah fungsi kepegawaian yang mesti ada di KUA, terlebih pasca pemberlakuan PP 48 tahun 2014 yang meningkatkan jumlah pencatatan nikah di KUA.

Berdasarkan jenis jabatan di atas, maka jumlah minimal pegawai pelaksana di setiap KUA adalah 6 orang. Jumlah ini dapat diterapkan untuk KUA tipologi yang jumlah peristiwa nikahnya sedikit dan KUA yang secara geografis berada di wilayah khusus. Sedangkan untuk

KUA dengan jumlah peristiwa nikah tinggi, jenis jabatan ini bisa dilipatgandakan pada jenis jabatan pengadministrasi dan pengelola data dan SIMKAH. Pada KUA dengan jumlah peristiwa nikah yang tinggi, jenis jabatan pelaksana ini memainkan peranan yang sangat penting dalam terlaksananya tertib administrasi dan kelancaran pelayanan.

Tabel 6.
Jumlah Pegawai Pelaksana di Seluruh KUA di Sumatera Barat

Typ KUA	Jumlah KUA	Jumlah Pegawai Pelaksana	Rasio KUA : Pegawai Pelaksana	Ideal	Kebutuhan
A	1	4	4,00	9	5
B	3	15	5,00	21	6
C	145	332	2,29	870	538
D1	13	15	1,15	78	63
D2	5	2	0,40	30	28
	167	368	2,20	1.008	640

Mengacu pada asumsi di atas, maka jumlah ideal jabatan pelaksana di setiap kua berdasarkan tipologi adalah sebanyak 9 orang untuk KUA tipologi A, 7 orang untuk KUA tipologi B, dan 6 orang untuk KUA tipologi C, D1, dan D2. Dengan demikian, berdasarkan jumlah KUA pada setiap tipologi di Sumatera Barat, seperti tersaji pada Tabel 6. di atas, maka jumlah ideal jabatan pelaksana di seluruh KUA di Sumatera Barat sebanyak 1.008 orang pegawai. Dengan jumlah pegawai pelaksana yang ada di Sumatera Barat saat ini baru sebanyak 368 orang, maka kekurangan pegawai pelaksana di propinsi ini mencapai 640 orang pegawai.

E. Penutup

Berdasarkan penjelasan di atas, dapat disimpulkan, bahwa sebagian besar wilayah penelitian masih membutuhkan tambahan pegawai untuk mendukung peningkatan pelayanan KUA Kecamatan. Kebutuhan terbesar pegawai terdapat pada kelompok jabatan penyuluh dan tenaga pelaksana. Peningkatan tenaga pegawai di dua kelompok jabatan

ini untuk mendukung juga tercapainya rencana strategis (Renstra) Kementerian Agama untuk meningkatkan kualitas kehidupan beragama melalui peran para penyuluh agama dan peningkatan pelayanan Kementerian Agama melalui KUA Kecamatan.

Berdasarkan hasil kajian di atas, rekomendasi yang dapat diberikan bagi instansi terkait adalah; pertama, untuk mengatasi tingginya kebutuhan pegawai di setiap KUA Kecamatan, namun terkendala tingginya belanja pegawai dan masih belum diperbolehkannya pengangkatan pegawai baru, Kementerian Agama dapat melakukan pemerataan pegawai yang bertugas di Kementerian Agama. Kedua, Ditjen Bimas Islam perlu melakukan standarisasi struktur organisasi KUA, karena tidak samanya struktur organisasi KUA di berbagai daerah di Indonesia.

Penulis menghaturkan banyak terimakasih kepada berbagai pihak yang telah membantu terlaksananya penelitian ini. Para Kepala KUA sasaran penelitian adalah pihak yang sangat membantu tercapainya tujuan penelitian ini. Terimakasih juga penulis haturkan kepada pihak Kanwil Kementerian Agama Propinsi Sumatera Barat, Kantor Kemenag Kabupaten/Kota lokasi penelitian, dan tidak lupa Kepala Balai Litbang Agama Jakarta.

Daftar Pustaka

- Ariyanti, Fiki, *Pemerintah Lanjutkan Moratorium CPNS, Kecuali untuk Bidang Ini*, 2016. Didapat dari <http://bisnis.liputan6.com/read/2516542/pemerintah-lanjutkan-moratorium-pns-kecuali-untuk-bidang-ini>, diakses pada 18 Januari 2017.
- Biro Kepegawaian Kementerian Agama, *Sambut Moratorium, PNS Dituntut untuk Multitasking* 2014. Didapat dari <https://ropeg.kemenag.go.id/berita/221419/sambut-moratorium-pns-dituntut-untuk-multitasking>, pada 18 Januari 2017.
- BKN, *Data Umum Statistik Pegawai Negeri Sipil 2016*. Didapat dari <http://www.bkn.go.id/statistik-pns>, pada 18 Januari 2017.
- BPS, *Realisasi Pengeluaran Pemerintah Provinsi Seluruh Indonesia Menurut Jenis Pengeluaran, 2005-2015*. Didapat dari <https://www.bps.go.id/linkTabelStatis/view/id/1289>, pada 18 Januari 2017.
- BPS Provinsi Sumatera Barat, *Provinsi Sumatera Barat dalam Angka 2016*. Padang: BPS Provinsi Sumatera Barat, 2016.
- BPS Kota Padang, *Kota Padang dalam Angka 2015*. Padang: BPS Kota Padang, 2015.
- Caruth, Donlad L. & Handlegton, Gail D, *Staffing The Contemporary Organization: A Guide To Planning, Recruiting and Selecting for Human Resource Professionals*, London: Quorum Books, 2nd ed. 1997.
- Dharmaningtias, Dewi Sendhikasari, "Implikasi Moratorium Penerimaan CPNS terhadap Optimalisasi Reformasi Birokrasi", *Jurnal Politicia*, Vol. 2, No. 2, November 2011.
- Devi Isna Hayati, "Perencanaan Sumber Data Manusia Aparatur: Studi Deskriptif tentang Sistem Perencanaan SDM Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Kediri", *Jurnal Kebijakan dan Manajemen Publik*, Vol. 2, No. 1, Januari 2014, h. 1-9.

Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor Kep/75/M. PAN/7/2004 tentang Pedoman Perhitungan Kebutuhan Pegawai Berdasarkan Beban Kerja dalam Rangka Penyusunan Formasi Pegawai Negeri Sipil.

Makmun, "Pelayanan Pencatatan Pernikahan di KUA Kecamatan Pasca Pemberlakuan PP Nomor 48 Tahun 2014 di Propinsi DKI Jakarta". Makalah disajikan pada Seminar Hasil Penelitian "Pelayanan Pencatatan Pernikahan di KUA Kecamatan Pasca Pemberlakuan PP Nomor 48 Tahun 2014" yang diselenggarakan oleh Balai Litbang Agama Jakarta di Hotel Horison Bekasi, 14-15 Nopember 2016.

Noorbani, M. Agus "Pelayanan Pencatatan Pernikahan di KUA Kecamatan Pasca Pemberlakuan PP Nomor 48 Tahun 2014 di Propinsi Sumatera Barat". Makalah disajikan pada Seminar Hasil Penelitian "Pelayanan Pencatatan Pernikahan di KUA Kecamatan Pasca Pemberlakuan PP Nomor 48 Tahun 2014" yang diselenggarakan oleh Balai Litbang Agama Jakarta di Hotel Horison Bekasi, 14-15 Nopember 2016.

Nugroho, Novi Dwi, "Pelayanan Pencatatan Pernikahan di KUA Kecamatan Pasca Pemberlakuan PP Nomor 48 Tahun 2014 di Propinsi Kepulauan Riau" Makalah disajikan pada Seminar Hasil Penelitian "Pelayanan Pencatatan Pernikahan di KUA Kecamatan Pasca Pemberlakuan PP Nomor 48 Tahun 2014" yang diselenggarakan oleh Balai Litbang Agama Jakarta di Hotel Horison Bekasi, 14-15 Nopember 2016.

Patton, Michael Quinn, *Metode Evaluasi Kualitatif* (Terj. Budi Puspo Priyadi, Cet. Kedua). Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009.

Peraturan Menteri Agama Nomor 34 Tahun 2016 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Urusan Agama Kecamatan.

Tohir, Mudjahirin, *Kondisi dan Kinerja Kantor Urusan Agama Di Jateng, DIY, dan Jatim*, Semarang: Balai Penelitian dan Pengembangan

Agama Semarang, (ed.) 2010.

Troachim, William dan Donnelly, James P, *The Research Methods Knowledge Base*, Cincinnati, Ohio: Atomic Dog Publishing, 2006.

Umam, Khaerul, *Manajemen Organisasi*. Bandung: Penerbit Pustaka Setia, 2012.

Yuniarsih, Tjutju & Suwatno, *Manajemen Sumber Daya Manusia; Teori, Aplikasi, dan Isu Penelitian*. Bandung: Penerbit Alfabeta, 2008.

Troachim, William M. *The Research Methods Knowledge Base*, 2nd Edition. Didapat dari <http://www.socialresearchmethods.net/kb/> (version current as of October 20, 2006).

Endnotes

1. Ariyanti, Fiki, "Pemerintah Lanjutkan Moratorium CPNS, Kecuali untuk Bidang Ini". Didapat dari <http://bisnis.liputan6.com/read/2516542/pemerintah-lanjutkan-moratorium-pns-kecuali-untuk-bidang-ini>, diakses pada 18 Januari 2017.
2. Selanjutnya disebut PP 48 2014. Peraturan Presiden ini kemudian direvisi menjadi PP Nomor 19 Tahun 2015 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Kementerian Agama.
3. Selanjutnya disebut "di dalam KUA"
4. Muhammad Agus Noorbani,..... 2016, h. 15-16
5. Muhammad Agus Noorbani,.... *ibid*, h. 17
6. Muhammad Agus Noorbani, *ibid*, h. 18
7. Mudjahirin Thohir, ...2010, h. 236
8. Makmun,... 2016, h. 43-44
9. Novi Dwi Nugroho,.... 2016, h. 32
10. Mudjahirin Thohir,.... *ibid*, h. 237
11. William Troachim, 2006. Lihat juga William Troachim & James P Donelly, 2006, h. 30.
12. Michael Quinn Patton, 2009, h. 41-43
13. Donlad L. Caruth & Gail D. Handlogten, 1997, h. 1
14. Tjutju Yuniarsih & Suwatno, 2008, h. 83
15. Khaerul Umam, 2012, h.83
16. Khaerul Umam, *ibid*, h. 84
17. Hingga saat penelitian ini selesai dilakukan, KMA nomor 208 tahun 2017 tentang Pedoman Penyesuaian/Inpassing, Uji Kompetensi dan Penetapan Kebutuhan Jabatan Fungsional Penghulu belum dikeluarkan. Peraturan ini baru diundangkan pada 7 April 2017.

18. BPS RI, 2010
19. BPS, 2016; 81-82, & 85
20. Penjelasan ini belum memasukkan unsur jenjang jabatan penghulu dan tugas tambahan lainnya. Selain itu, analisis data ini hanya berdasar pada data 1 tahun terbaru, tidak menghitung rerata jumlah peristiwa nikah dalam beberapa tahun.