



**PENGARUH BELANJA JASA PROFESI DAN TRANSPOR LAYANAN
PERNIKAHAN DI LUAR KANTOR TERHADAP BEBAN KINERJA
DAN ANGGARAN DITJEN BIMAS ISLAM TAHUN 2019-2022**

***THE INFLUENCE OF PROFESSIONAL SERVICES AND
TRANSPORTATION SPENDING BUDGET OUTSIDE MARRIAGE
SERVICES ON THE PERFORMANCE AND BUDGET OF THE
DIRECTORATE GENERAL OF ISLAMIC COMMUNITY GUIDANCE
ON 2019-2022***

Hastomo Aji*

Direktorat Jenderal
Bimbingan Masyarakat
Islam

*Penulis Korespondensi:
hastomoaji@gmail.com

Diterima: 16 - 10 - 2023

Revisi: 6 - 11 - 2023

Terbit: 27 - 11 - 2023

Abstrak

Makalah kebijakan ini menguraikan tentang pengaruh belanja jasa profesi dan transpor penghulu di KUA Kecamatan, khususnya dalam layanan pernikahan di luar kantor terhadap beban kinerja dan anggaran pada Ditjen Bimas Islam. Langkah ini sebagai salah satu upaya mitigasi dan penyelesaian problematika penganggaran melalui rekonstruksi manajemen pengelolaan PNBPNR. Namun dalam penerapannya, ternyata berbenturan dengan beberapa kebijakan yang terkait. Dalam mengkaji permasalahan tersebut, penulis menggunakan metode kualitatif sebagai metode interpretive, karena data hasil penelitian lebih berkenaan dengan interpretasi terhadap data yang ditemukan di lapangan. Secara garis besarnya, data dalam kajian ini menunjukkan bahwa tujuan awal diterapkannya alokasi biaya jasa profesi dan transpor bagi petugas layanan nikah di luar kantor untuk meminimalisasi adanya pungutan liar dan gratifikasi. Kebijakan ini dilakukan, karena postur anggaran pada Ditjen Bimas Islam tidak seimbang, di mana logistik anggaran dari sumber dana Rupiah Murni lebih banyak dimanfaatkan untuk belanja rutin operasional kantor, sedangkan tunjangan kegiatan non-operasional mayoritas dibebankan pada sumber dana PNBPNR, yang penerimaan anggarannya berdasar pada jumlah peristiwa nikah yang dilaksanakan di luar kantor, sehingga rencana program kerja tidak akan dapat berjalan jika sumber penerimaan PNBPNR tidak tercapai sesuai target. Akan tetapi, penerapan PNBPNR ternyata juga memunculkan kecemburuan, karena bertambahnya pundi-pundi penghulu, karena penghulu memiliki penghasilan dari sumber lainnya selain gaji, tunjangan keluarga, uang makan, dan tunjangan kinerja. Adapun alternatif kebijakannya adalah merekomendasikan penyesuaian tunjangan fungsional dan jabatan penghulu dengan harapan pendapatan dari jasa profesi dapat tergantikan pada kenaikan belanja pegawai resmi yang lebih relevan serta menghindari disparitas pendapatan antarpegawai di lingkungan Kementerian Agama.

Kata Kunci : Anggaran; PNBPNR; Kantor Urusan Agama; Penghulu; Jasa Profesi; Transport

Abstract

This policy paper describes the influence of expenditure on professional services and transportation of celebrants at the District KUA, especially in out-of-office wedding services, on the performance and budget burden on the Directorate General of Islamic Community Guidance. This step is an effort to mitigate and resolve budgeting problems through the reconstruction of PNBPNR management. However, in its implementation, it turned out to conflict with several related policies. In studying this problem, the author uses a qualitative method as an interpretive method, because the research data is more concerned with the interpretation of data found in the field. In general, the data in this study shows that the initial aim of implementing the allocation of costs for professional services and transportation for marriage service officers outside the office was to minimize illegal fees and gratuities. This policy was implemented because the budget posture at the Directorate General of Islamic Community Guidance was unbalanced, where budget logistics from Pure Rupiah funding sources were mostly used for routine office operational expenditure, while the majority of non-operational activity allowances were charged to PNBPNR funding sources, whose budget revenues based on the number of wedding events held outside the office, so the planned work program will not be able to run if the source of PNBPNR revenue is not reached according to the target. However, the implementation of PNBPNR also gave rise to jealousy, because of the increase in the headman's coffers, because the headman had income from other sources besides salary, family allowances, food allowances, and performance allowances. The policy alternative is to recommend adjustments to functional allowances and head positions with the hope that income from professional services can be replaced by more relevant increases in official employee expenditure and avoid income disparities between employees within the Ministry of Religious Affairs.

Keywords : Budget; PNBPNR; Religious Affairs office; Chief; Professional Services; Transport

PENDAHULUAN

Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat (Ditjen Bimas) Islam mendapatkan alokasi anggaran yang berasal dari empat sumber dana, yaitu: Rupiah Murni, PNBPNR, SBSN, dan Hibah. Dalam empat tahun belakangan, sumber dana Rupiah Murni mendominasi dengan porsi 83%, diikuti dengan PNBPNR 12%, SBSN 0,03%, dan Hibah 0,005%. Dari data tersebut, praktis bahwa sumber dana Rupiah Murni menjadi tumpuan utama kelangsungan program kerja Ditjen Bimas Islam.

Rupiah Murni mayoritas dimanfaatkan untuk menunjang belanja pegawai serta operasional melekat pada perkantoran, sedangkan porsi anggaran untuk kegiatan non-operasional hanya teralokasi sebagian kecil dari anggaran yang tersisa. Namun, sesuai dengan kebijakan pemerintah terhadap kondisi ekonomi nasional dan global, selama empat tahun terakhir ini mengalami gejolak yang signifikan.

Pada tahun 2019, pemerintah menerapkan efisiensi terhadap anggaran Rupiah Murni, sedangkan pada tahun 2020 dan 2021 pada masa pandemi Covid-19, pemerintah mengambil kebijakan bahwa anggaran dengan *re-focussing* belanja pemerintah untuk menunjang penyelamatan krisis kesehatan nasional.

Pada tahun 2022, pemerintah melanjutkan dengan melakukan penghematan melalui AA (*Automatic Adjustment*) secara signifikan dan bertahap untuk menunjang program pemulihan ekonomi nasional serta menghadapi krisis energi global.

Pada tiga kondisi efisiensi anggaran tersebut di atas, maka perlakuan terhadap sumber dana berbeda-beda, di antaranya

dengan membatasi efisiensi anggaran hanya diperuntukkan pada sumber dana Rupiah Murni. Dengan kebijakan tersebut, maka tekanan terhadap anggaran dan program kerja Ditjen Bimas Islam semakin berlarut dan berimbas terhadap kuantitas pelayanan masyarakat. Dalam kondisi ini, Ditjen Bimas Islam mengambil langkah antisipatif dengan memanfaatkan langkah alternatif pemanfaatan sumber dana Penerimaan Negara Bukan Pajak – Nikah dan Rujuk (PNBPNR) sebagai jalan keluar untuk menunjang kualitas serta kuantitas layanan masyarakat terus dapat terjaga.

PNBPNR adalah seluruh penerimaan Pemerintah Pusat yang berasal dari Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan dengan satuan peristiwa biaya nikah atau rujuk. Sumber dana ini diperoleh melalui setoran yang dibayarkan oleh calon pengantin (Catin) yang menerima layanan pernikahan di luar gedung KUA. Sesuai dengan besaran Tarif Layanan Nikah atau Rujuk di luar KUA Kecamatan sebesar Rp600.000,00 per peristiwa nikah atau rujuk yang dibayarkan sebelum calon pengantin melangsungkan akad nikah.

Kategorisasi penggunaan dana PNBPNR diperuntukkan untuk menunjang layanan nikah-rujuk, baik jasa profesi dan transpor, bimbingan perkawinan, peningkatan kompetensi SDM, serta sarana prasarana dan operasional perkantoran untuk menunjang tugas dan fungsi layanan masyarakat.

Belanja jasa profesi dan transpor layanan Nikah-Rujuk merupakan biaya yang dikeluarkan oleh Ditjen Bimas Islam yang bersumber dari penerimaan PNBPNR untuk menunjang fasilitasi penyelenggaraan layanan di luar kantor bagi penghulu.

Belanja jasa profesi dan transpor sendiri merupakan respons atas berbagai peristiwa pelanggaran yang terjadi pada KUA, khususnya dalam hal gratifikasi. Sementara di sisi lain, belum ada alokasi anggaran untuk mendukung mobilitas layanan nikah saat itu. Dalam bahasa lain, ini merupakan sikap reaktif Ditjen Bimas Islam sebagai “obat” jangka pendek untuk mengatasi berbagai permasalahan yang menimpa KUA.

Belanja jasa profesi transpor pertama kali diterapkantahun2014,dalampelaksanaanya telah mengalami beberapa perubahan untuk beradaptasi dengan kebutuhan akan pengelolaan PNBPNR yang tepat sasaran dan berkontribusi terhadap kualitas layanan pada KUA. Berbagai perubahan mencakup pola pengelolaan, alokasi penggunaan, dan transparansi penggunaannya.

Seiring waktu, problematika terkait anggaran dan pelaksanaan di lapangan mengalami beberapa pasang surut yang baru saja timbul ketika belanja jasa profesi dan transpor diterapkan.

Dari perspektif perencanaan, ketidakseimbangan anggaran menjadi polemik karena sumber dana yang dimanfaatkan untuk belanja jasa profesi dan transpor berasal dari PNBPNR masih bersifat prediksi, sehingga tolak ukur untuk menjawab kebutuhan riil di lapangan tidak selalu tepat, karena jumlah peristiwa nikah yang tidak selalu sama setiap tahunnya. Selain itu, munculnya paradoks anggaran antara sumber dana yang dihasilkan serta anggaran yang dibutuhkan tidak sebanding dan kerap memicu revisi anggaran antar-satuan kerja. Perkara lain juga mempengaruhi misalnya serapan pagu alokasi anggaran tidak optimal, namun

di sisi lain menyisakan tunggakan setiap tahun, sehingga membebani anggaran tahun berikutnya. Hingga akhir tahun 2022, tunggakan atas jasa profesi dan transpor penghulu berada di angka 75 miliar Rupiah dan estimasi tunggakan di akhir tahun 2023 akan mendekati angka 225 miliar Rupiah.

Penggunaan PNBPNR untuk belanja jasa profesi dan transpor penghulu dapat dianalogikan dengan tugas Pegawai Perpajakan di Kementerian Keuangan. Dilihat dari karakteristik tugasnya, jelas penghulu tidak dapat disebut sebagai penghasil PNBPNR secara mutlak, karena tidak ada target yang dibebankan. Bahkan, pemerintah telah menerapkan anjuran menikah di kantor dengan dibangunnya gedung-gedung balai nikah melalui dana SBSN. Adapun jumlah PNBPNR yang berhasil disetor ke kas negara merupakan bentuk pilihan calon pengantin yang pelaksanaannya dibimbing oleh penghulu.

Berdasarkan paparan di atas, maka reward bagi keduanya pun berbeda. Pegawai pajak dengan target yang ditetapkan, maka diberikan *reward and punishment*, sedangkan penghulu dengan tidak adanya target yang ditetapkan, maka alokasi yang wajar perlu disempurnakan kembali. Problematika ini dirasa perlu untuk segera diselesaikan, setidaknya solusi jangka pendek sebelum masuk dalam kebijakan solusi jangka panjang.

Koordinasi lintas sektor, dalam hal ini dengan Kementerian Keuangan dan Kementerian PAN-RB (Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi) menjadi solusi awal untuk membuka wacana terhadap alternatif solusi yang ditawarkan dalam makalah kebijakan ini. Pertimbangan tersebut untuk menginformasikan

lebih awal terkait kebijakan baru yang akan memberikan memberi *positive impact* terhadap layanan masyarakat melalui reposisi anggaran dari perspektif kepentingan individu ASN (Aparatur Sipil Negara) menjadi perspektif kepentingan layanan prima masyarakat.

Kajian ini sangat penting, karena menyesuaikan dengan kebutuhan pada penyelesaian masalah yang berlarut dan berpotensi memicu bom waktu terhadap tekanan anggaran Ditjen Bimas Islam.

Penulis memberikan tiga opsi pilihan alternatif kebijakan untuk menjadi jalan keluar atas problematika anggaran Ditjen Bimas Islam. Pilihan terhadap kebijakan ini tentu akan berkorelasi secara langsung dengan meningkatnya kualitas dan kuantitas layanan masyarakat, khususnya di KUA.

Rekomendasi kebijakan ini dapat bermanfaat bagi Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dalam upaya mitigasi dan penyelesaian problematika penganggaran melalui rekonstruksi manajemen pengelolaan PNBPNR.

Rumusan Masalah

Dalam perjalanan waktu, pengelolaan PNBPNR masih menyimpan berbagai pekerjaan rumah. Di satu sisi, skema PNBPNR menjadi alternatif jangka pendek yang sampai saat ini berhasil mendongkrak ketersediaan anggaran bagi penguatan layanan KUA, peningkatan kesejahteraan penghulu, dan penertiban gratifikasi. Namun di sisi lain, pengelolaan PNBPNR masih menyisakan beberapa permasalahan serius, di antaranya:

1. Setiap tahun, serapan anggaran jasa profesi dan transpor tidak optimal. Di sisi lain, setiap tahun pula tunggakan menjadi beban berat anggaran tahun berikutnya;
2. Jasa profesi dan transpor mengambil porsi 55% alokasi PNBPNR yang dimanfaatkan untuk kepentingan personal, hal ini ironis dengan kondisi sarana dan prasarana KUA untuk pelayanan prima;
3. Dampak sosial di lingkungan kerja KUA melahirkan ketimpangan kesejahteraan antarpegawai, sehingga melahirkan atmosfer negatif dalam birokrasi, hal lain juga tampak kontras antara kesejahteraan penghulu dibandingkan dengan kondisi prasarana KUA yang kurang memadai;
4. Ketimpangan alokasi anggaran di lingkungan Ditjen Bimas Islam menyebabkan terjadinya kekurangan pendanaan beberapa program kerja Bimas Islam pada layanan masyarakat non-layanan pernikahan.

Tujuan dan Manfaat Penulisan

Tujuan

1. Melakukan evaluasi terhadap pelaksanaan jasa profesi dan transpor selama tahun 2019-2022;
2. Mewacanakan alternatif solusi terhadap kebijakan penghapusan atau penyesuaian kembali jasa profesi dan transpor;
3. Mengusulkan kenaikan tunjangan fungsional penghulu, yang sudah 16 tahun tidak dilakukan penyesuaian (jabatan tertinggi Penghulu Madya hanya menerima Rp500 ribu per bulan);

4. Realokasi pemanfaatan PNPB-NR untuk pelayanan masyarakat berupa pembelian lahan KUA, rehabilitasi gedung, peningkatan kompetensi SDM, serta pemerataan layanan pada semua tugas dan fungsi KUA.

Manfaat

Manfaat kebijakan pengaruh belanja jasa profesi dan transpor layanan pernikahan di luar kantor terhadap beban kinerja dan anggaran di Kementerian Agama di antaranya:

1. Meningkatkan tunjangan dan transpor bagi penghulu. Hal ini merupakan salah satu fenomena yang terjadi dalam kebijakan PMA No. 24 Tahun 2014, yang menyebabkan keterlambatan pencairan tunjangan dan transportasi, sehingga dapat menimbulkan beban kinerja bagi penghulu. Dengan adanya kebijakan yang jelas dan transparan, maka pencairan tunjangan dan transportasi bagi penghulu dapat dilakukan dengan lebih cepat dan tepat waktu, yang dapat mengurangi beban kinerja bagi penghulu.
2. Meningkatkan efisiensi anggaran. Kebijakan yang mengatur tentang biaya nikah dan rujuk di luar kantor dapat meningkatkan efisiensi anggaran di Ditjen Bimas Islam. Hal ini dikarenakan, biaya nikah dan rujuk di luar kantor yang dibayarkan oleh calon pengantin akan digunakan untuk membayar tunjangan dan transportasi bagi penghulu. Dengan demikian, anggaran yang disediakan oleh Ditjen Bimas Islam untuk biaya nikah dan rujuk di luar kantor dapat berkurang.

METODOLOGI

Dalam penulisan *policy paper* ini, penulis menggunakan metode kualitatif, dengan teknik analisis data berdasarkan rumusan masalah yang telah ditetapkan. Menurut Sugiyono (2013:7-8), metode penelitian kualitatif dapat diartikan sebagai metode *interpretive*, karena data hasil penelitian lebih berkenaan dengan interpretasi terhadap data yang ditemukan di lapangan. Lebih lanjut, Sugiyono menyatakan bahwa metode kualitatif berlandaskan pada filsafat postpositivisme yang memandang realitas sosial sebagai sesuatu yang holistik/ utuh, kompleks, dinamis, penuh makna, dan hubungan gejala bersifat interaktif (*reciprocal*). Penelitian dilakukan pada obyek yang alamiah. Obyek yang alamiah adalah obyek yang berkembang apa adanya, tidak dimanipulasi oleh peneliti dan kehadiran peneliti tidak mempengaruhi dinamika pada obyek tersebut.

Untuk mendapatkan pemahaman yang lebih luas dan mendalam terhadap situasi sosial yang diteliti, maka teknik pengumpulan data bersifat triangulasi, yaitu menggunakan berbagai teknik pengumpulan data secara gabungan/simultan. Analisis data yang dilakukan bersifat induktif berdasarkan fakta-fakta yang ditemukan di lapangan dan kemudian dikonstruksikan menjadi hipotesis atau teori.

Tulisan ini didasarkan pada pertimbangan untuk memahami, mengkaji secara mendalam serta menyampaikan alternatif solusi tentang permasalahan yang sedang dihadapi serta mitigasi terhadap problematika anggaran pada tahun berikutnya.

Adapun objek kajian ini memfokuskan pada anggaran belanja melalui sumber

dana PNBPNR serta komparasi anggaran dengan sumber dana pada Rupiah Murni dan SBSN tahun 2019-2022. Data diperoleh dari laporan evaluasi belanja PNBPNR pada Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam setiap tahun serta data bersumber dari sistem aplikasi Satudja dan OM-SPAN Kementerian Keuangan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Tinjauan Pemanfaatan Anggaran PNBPNR

Tarif layanan Nikah atau Rujuk di luar KUA Kecamatan sebesar Rp600.000,00 per peristiwa nikah atau rujuk merupakan salah satu jenis dan tarif yang berlaku pada Kementerian Agama. Tarif dimaksud mulai berlaku sejak terbitnya Peraturan Pemerintah 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 Agama. Berdasarkan ketentuan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 880/KMK.02/2019 tentang Persetujuan Penggunaan Dana Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berasal dari Kantor Urusan Agama Kecamatan Kementerian Agama bahwa anggaran PNBPNR yang berlaku pada Kementerian Agama paling tinggi sebesar 80% dari total penerimaan tarif.

Pada tahun 2021, dengan adanya perubahan bentuk regulasi persetujuan izin penggunaan dana PNBPNR, yang semula berbentuk Keputusan Menteri Keuangan menjadi Surat Menteri Keuangan dengan tujuan untuk memudahkan Instansi Pengelola PNBPNR dalam mengajukan usulan izin penggunaan, sehingga tahapannya

tidak melalui proses panjang. Berdasarkan Surat Menteri Keuangan Nomor S-748/MK.02/2021 tanggal 20 Agustus 2021, penggunaan dana PNBPNR digunakan untuk membiayai kegiatan, yang meliputi:

1. Penyelenggaraan pengelolaan PNBPNR dan/atau peningkatan kualitas penyelenggaraan pengelolaan PNBPNR dan/atau kegiatan lainnya; dan/atau
2. Optimalisasi PNBPNR. Dengan adanya surat dimaksud yang menyatakan bahwa saat ini penggunaan dana Penerimaan Negara Bukan Pajak memberikan keleluasaan bagi Instansi Pengelola PNBPNR untuk mengoptimalkan dana PNBPNR dimaksud, sesuai dengan definisi PNBPNR yang merupakan salah satu bagian dari sumber dana APBN.

Kategorisasi penggunaan dana PNBPNR berdasarkan Peraturan Menteri Agama Nomor 37 Tahun 2016 adalah:

1. Transpor layanan bimbingan pelaksanaan nikah atau rujuk di luar kantor;
2. Honorarium layanan bimbingan pelaksanaan nikah atau rujuk di luar kantor;
3. Honorarium pengelola PNBPNR biaya NR;
4. Honorarium PPS PNBPNR biaya NR;
5. Kursus pra nikah;
6. Supervisi administrasi pada pengelolaan PNBPNR nikah atau rujuk;
7. Peningkatan kualitas sumber daya manusia (SDM) pelaksana layanan nikah atau rujuk;
8. Investasi yang berkaitan dengan kegiatan di bidang nikah atau rujuk;
9. Operasional perkantoran dalam rangka meningkatkan kelancaran tugas dan fungsi instansi kepada masyarakat.

Tabel 1. Penerimaan PNBPNR

Tahun	Penerimaan		Pagu		
	Target (M)	Realisasi	Izin Guna (80%) (M)	Pagu Berjalan (M)	Selisih (M)
2019	846	104%	707	716	-9
2020	787	95%	599	593	5
2021	853	93%	636	682	-46
2022	893	88%	625	703	-77

Sumber: Diolah dari <https://spanint.kemenkeu.go.id>

Berdasarkan penerimaan PNBPNR, selama empat tahun terakhir menunjukkan tren menurun di setiap tahunnya. Hanya di tahun 2019, target penerimaan berada di atas target yang ditetapkan. Terdapat beberapa alasan, sehingga penerimaan PNBPNR turun di bawah target, di antaranya karena kasus pandemi Covid-19, yang pernah diambil kebijakan moratorium pernikahan di luar kantor, jumlah peristiwa nikah turun 15% selama tiga tahun terakhir, kondisi gedung KUA yang semakin megah meningkatkan animo calon pengantin memilih menikah di kantor, dan angka target berdasar data baseline (n-2) sehingga proyeksi masih sangat mungkin berubah. Selisih atas penerimaan dan pengeluaran menjadi terhutang pada pagu alokasi anggaran tahun 2023.

Tabel 2. Distribusi Anggaran Per Komponen

No	Komponen	Proporsi
1	Layanan Nikah dan Rujuk	55,53%
2	Bimbingan Perkawinan Pra Ni-kah dan Calon Pengantin	6,47%
3	Moderasi Beragama, Sertifikasi Zakat Wakaf, Operasional Ba-znas BWI, Even Keagamaan, Advokasi Wakaf dan konflik keagamaan, dll	5,30%
4	Sarana KUA	4,61%
5	Peningkatan Kualitas Mana-jemen Kelembagaan KUA	4,47%
6	Pengadaan Tanah	3,53%
7	Sistem Informasi KUA	3,29%
8	Keluarga Sakinah	2,82%
9	Pembinaan Penghulu	2,62%
10	Rehabilitasi dan Renovasi Gedung KUA	2,56%
11	Bimbingan Perkawinan Pra Ni-kah Nikah Remaja	1,49%

12	Layanan Syariah	1,27%
13	Bantuan Pembangunan Mas-jid/ Mushola	1,22%
14	Bantuan Operasional Mas-jid/Mushola	1,10%
15	Pengelolaan Hisab Rukyat	1,04%
16	Publikasi Dakwah	0,97%
17	Literasi Zakat dan Wakaf	0,61%
18	Pembinaan Pustaka Keagamaan Islam	0,58%
19	Even Keagamaan Tingkat Nasional	0,52%
Total		100,00%

Sumber: satudja.kemenkeu.go.id, diolah

Berdasarkan data di atas, maka diperoleh gambaran sebagai berikut:

1. Komposisi alokasi PNBPNR ini belum mencerminkan kebutuhan mendasar bagi perubahan kualitas layanan KUA, di mana komposisi penguatan infrastruktur (pengadaan tanah, renovasi, sarana, mutu sarana dan prasarana serta sistem informasi) hanya berkisar 13,99%, terdapat gap porsi yang sangat tinggi dengan kesejahteraan penghulu sebesar 55,53% dari total anggaran PNBPNR;
2. Alokasi anggaran PNBPNR didominasi oleh kegiatan pengelolaan layanan pernikahan, sedangkan alokasi anggaran non-layanan pernikahan mendapatkan porsi sedikit tidak melebihi 10%;
3. Anggaran bimbingan perkawinan sebagai manifestasi program nasional tentang penurunan stunting tidak mendapatkan porsi prioritas dalam pemanfaatan anggaran;

Tabel 3. Serapan Alokasi Jasa Profesi dan Transpor Penghulu

Tahun	Pagu DIPA (M)	Pagu MP (M)	Realisasi (M)	Sisa (M)
2019	716	692	660	33
2020	593	585	554	31
2021	682	682	653	29
2022	715	714	703	12
Total	2.706	2.674	2.570	104

Sumber: <https://spanint.kemenkeu.go.id>, diolah

Realisasi terendah didominasi pada serapan alokasi anggaran jasa profesi dan transpor yang tidak optimal, salah satunya disebabkan karena tidak sesuai prediksi estimasi kebutuhan anggaran jasa profesi dan transpor sampai dengan akhir tahun. Hal lainnya terkait dengan waktu. Pada beberapa kasus, informasi terkait dengan potensi adanya sisa anggaran, diperoleh menjelang berakhirnya pengajuan revisi. Hal ini menyebabkan tidak cukupnya waktu rekonsiliasi pusat-daerah (estimasi kebutuhan anggaran jasa profesi dan transpor sampai dengan estimasi anggaran tidak terserap), pengajuan revisi, pengajuan Maksimum Pencairan (MP) dan pengajuan pencairan pada akhir tahun yang menyebabkan adanya sisa anggaran dan tunggakan jasa profesi dan transpor.

Tunggakan Jasa Profesi dan Transpor

Fenomena anomali di lapangan, anggaran PNBPNR masih menyisakan sisa serapan, namun di saat bersamaan juga terdapat tunggakan jasa profesi dan transpor penghulu. Tunggakan ini tidak terhindarkan dan selalu muncul serta berimplikasi pada pelaksanaan anggaran tahun berikutnya. Hingga akhir tahun 2022, tunggakan pada jasa profesi dan transpor telah mencapai 75 miliar dan akan terus naik hingga lahir regulasi baru terhadap komponen jasa profesi transpor di atas.

Tabel 4. Tunggakan Jasa Profesi dan Transpor Penghulu

Tahun	Jasa Profesi	Transpor	Jumlah
2019	13	8	21
2020	16	11	27
2021	28	17	45
2022	44	31	75

Sumber: Laporan Tahunan Ditjen Bimas Islam, diolah

Dalam kurun waktu empat tahun (2019-2022), menandakan bahwa sumber PNBPNR tidak dapat diserap secara maksimal untuk jasa profesi dan transpor penghulu. Di saat bersamaan, kebutuhan akan fasilitas gedung dan infrastruktur KUA masih sangat tinggi, sehingga sisa anggaran terasa mubazir karena ada sektor yang sangat kritis untuk segera dialokasikan, namun justru tidak diperhatikan.

Dampak Sosial Pelaksanaan Jasa Profesi dan Transpor

Penerapan PNBPNR telah sewindu berjalan per tahun 2022. Dalam perjalanannya di lapangan, tentu ditemukan dinamika yang tidak sederhana. Seperti dua sisi mata uang, kebijakan penerapan PNBPNR diwarnai dengan dampak positif dan negatif. Manfaat yang dapat dirasakan dari penerapan PNBPNR adalah meminimalisasi adanya pungli dan gratifikasi.

Senada dengan tujuan awal diterapkannya jasa profesi dan transpor, maka kebijakan ini dinilai mampu meminimalisasi adanya pungutan liar (pungli) dan gratifikasi, dengan cara memberikan alokasi biaya jasa profesi dan transpor bagi petugas layanan nikah di luar KUA Kecamatan. Selain itu, adanya kejelasan tarif pelaksanaan layanan pernikahan di luar KUA bagi masyarakat juga semakin mempersempit celah pungli dan gratifikasi. Akan tetapi, seperti halnya kebijakan lainnya, penerapan PNBPNR ternyata juga memunculkan kecemburuan, khususnya dengan bertambahnya pundi-pundi penghulu. Setelah diterapkannya jasa profesi dan transpor, penghulu memiliki penghasilan dari sumber lainnya selain gaji, tunjangan keluarga, uang makan dan tunjangan kinerja.

Jika dirunut secara mendalam, maka PNBPNR yang lebih besar dialokasikan untuk jasa profesi dan transpor penghulu telah melahirkan beberapa masalah sosial, di antaranya:

1. Munculnya kecemburuan sosial di tingkat KUA akibat tingkat kesejahteraan penghulu, sementara sektor lain yang juga berkontribusi terhadap layanan KUA tidak mendapat kesejahteraan serupa. KUA sendiri memiliki tugas tidak hanya mencatat pernikahan, melainkan juga melayani bidang zakat, wakaf, haji, dan penyuluhan. Peningkatan income penghulu menjadi isu yang membuat penghulu dan pegawai lainnya kian berjarak.
2. Munculnya maladministrasi yang mendorong calon pengantin untuk melaksanakan pernikahan di luar kantor, dengan harapan akan menambah take home pay penghulu.
3. Pendistribusian penugasan layanan nikah di luar kantor yang tidak proporsional, sehingga menimbulkan terjadi persaingan antar-penghulu pada satu KUA. Dalam beberapa kasus, Kepala KUA mendominasi pelaksanaan layanan nikah di luar kantor dibandingkan dengan penghulu lainnya di kantor yang sama.
4. Pendistribusian SDM penghulu yang kurang merata. Sebanyak 5.945 KUA yang tersebar di seluruh Indonesia dengan kondisi demografi dan geografis yang berbeda-beda, terdapat sebagian KUA berada di wilayah perkotaan dengan peristiwa nikah yang tinggi. Namun demikian, terdapat sebagian KUA berada di wilayah kabupaten bahkan terdapat di wilayah 3T (tertinggal, terdepan, dan terluar)

dengan jumlah peristiwa nikah yang rendah. Hal tersebut menimbulkan kesenjangan antar-petugas layanan nikah. Petugas layanan nikah pada KUA tipologi A akan mendapatkan lebih banyak jasa profesi dan transpor dibandingkan dengan petugas layanan nikah ada KUA tipologi D1 atau D2, meskipun hal tersebut seiring dengan beban tugasnya.

5. Kepala KUA sangat berorientasi terhadap pundi-pundi jasa profesi dan transpor, sehingga melupakan fungsi manajerial KUA, di mana di dalamnya terdapat tugas KUA sesuai dengan PMA Nomor 34 Tahun 2016 tentang Tugas KUA. Hal ini jelas melemahkan fungsi manajerial KUA sehingga tujuan Peraturan Menteri Agama tersebut tidak terlaksana secara baik.

Alternatif Kebijakan

Dari beberapa alternatif yang akan disajikan di atas sebagai bahan pengambilan kebijakan di atas, maka Ditjen Bimas Islam telah berupaya untuk memberikan solusi pengganti bagi para penghulu atas kebijakan penghapusan atau penyesuaian jasa profesi dan transpor, dengan mengusulkan penyesuaian tunjangan fungsional penghulu, yang sejak 16 tahun lalu belum pernah diusulkan penyesuaian.

Tunjangan fungsional penghulu jauh tertinggal dibandingkan dengan tunjangan sejenis lainnya, sekalipun pada rumpun yang sama. Regulasi terakhir yang memuat tunjangan fungsional penghulu diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 73 Tahun 2007 yang belum memuat jenjang kelas Jabatan Utama serta besaran tunjangan sudah tidak lagi relevan untuk saat ini.

Beberapa solusi alternatif untuk penyesuaian jasa profesi dan transpor penghulu di antaranya:

1. Penghapusan jasa profesi. Penghapusan jasa profesi dinilai tidak memberi dampak yang signifikan terhadap tarif PNBPNR, meskipun sejarah munculnya tarif diperuntukkan untuk memenuhi kebutuhan biaya jasa profesi dan transpor layanan nikah di luar kantor. Sejauh ini, belum ada regulasi yang melarang secara tegas penghapusan jasa profesi. Namun komponen biaya jasa profesi dan transpor yang melatarbelakangi munculnya tarif Rp600.000,00. Hal tersebut tertuang pada Pasal 5 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2018 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berlaku pada Kementerian Agama. Sehingga jika opsi penghapusan jasa profesi benar-benar dilakukan, komponen tarif PNBPNR perlu disusun kembali.

Implikasinya: Dari alternatif pertama ini, akan meminimalisir potensi tunggakan tahun berjalan, namun belum dapat menyelesaikan sisa tunggakan tahun sebelumnya. Petugas yang melaksanakan layanan bimbingan nikah di luar KUA tidak mendapatkan pengganti uang lelah dalam pelaksanaan tugasnya pada hari libur dan/atau di luar jam kerja, tetapi akan mendapatkan pengganti transpor dalam kota yang lebih ideal.

2. Penghapusan jasa profesi dan transpor. Seperti yang telah dipaparkan di atas, komponen jasa profesi dan transpor mendominasi komponen-komponen lain dalam alokasi PNBPNR. Transpor

penghulu menyalahi PMK Nomor 113/PMK.05/2012 tentang Perjalanan Dinas Dalam Negeri Bagi Pejabat Negara, Pegawai Negeri, dan Pegawai Tidak Tetap, bahwa transpor lokal hanya dibayarkan satu kali satu hari, sedangkan saat ini dibayarkan per peristiwa. Layanan pernikahan oleh penghulu sudah menjadi tugas dan fungsi dari jabatan fungsional yang melekat dan telah dibayarkan melekat dalam tunjangan fungsionalnya. Jika kedua komponen ini dihapuskan dapat diambil kebijakan relokasi untuk kepentingan pelayanan dan infrastruktur, dampaknya dapat secara langsung dirasakan oleh masyarakat selaku pengguna layanan KUA.

Relokasi anggaran untuk renovasi bangunan KUA lebih prioritas untuk menerima alokasi PNBPNR, mengingat gedung KUA adalah objek vital dalam pelaksanaan tugas dan pelayanan KUA. Terlebih gedung KUA yang memadai dengan fasilitas lengkap tentunya mampu meningkatkan pelayanan KUA secara langsung.

Implikasinya: Dari alternatif kedua ini, penyelesaian atas tunggakan belanja jasa profesi dan transpor akan selesai dalam kurun waktu singkat dan menghilangkan beban potensi tunggakan di tahun berjalan. Namun di sisi lain akan terjadinya gejolak karena penghulu merasa hak yang diterimanya berkurang signifikan. Penghulu tidak mempunyai pilihan ketika pelaksanaan layanan nikah pada hari libur dan/atau di luar jam kerja, namun tidak diberikan kompensasi yang setimpal. Penghulu menolak melaksanakan pelayanan nikah di luar KUA pada hari

libur dan/atau di luar jam kerja dan akan merekomendasikan kepada calon pengantin menikah di Kantor di jam kerja.

3. Penyesuaian ulang tarif jasa profesi dan transpor. Jasa profesi pada saat bertugas menyaksikan akad nikah di luar kantor disesuaikan kembali besarannya. Dengan ketentuan tarif ini tidak menjadi daya tarik bagi penghulu untuk mendapatkan tambahan pendapatan dari pelayanan pernikahan. Pemberian transpor bagi penghulu saat ini menggunakan mekanisme per kegiatan. Dengan kata lain, transpor diberikan setiap peristiwa pernikahan sesuai dengan Keputusan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Nomor DJ.III/600 Tahun 2016 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengelolaan Penerimaan Negara Bukan Pajak atas Biaya Nikah atau Rujuk di Luar Kantor Urusan Agama Kecamatan. Pemberian tersebut didasarkan atas pertimbangan sebagai berikut:
 - a. Ketentuan pemberian transpor pada SBM diatur: orang/kali, bukan orang/hari.
 - b. Petugas pelaksanaan nikah melaksanakan penugasan sesuai dengan surat tugas untuk satu lokasi pelaksanaan nikah yang merupakan satu kesatuan penugasan, sehingga hal tersebut tidak menyalahi ketentuan yang diatur pada Pasal 12 ayat (3) Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor PER-22/PB/2013.

Namun perlu dilakukan evaluasi terhadap besaran transpor yang berlaku, seiring dengan ketersediaan anggaran dan kebutuhan layanan lainnya,

dengan pertimbangan secara geografis dalam satu kecamatan jarak antar-desa dapat terjangkau dengan mudah. Pembayaran atas transpor penghulu bisa dibayarkan dengan menggunakan acuan *at cost* tidak lagi transpor dalam kota per peristiwa, dengan ketentuan pelaksanaan pernikahan di luar kantor.

Implikasi: Dari alternatif ketiga ini akan meminimalisir potensi tunggakan tahun berjalan, namun belum dapat menyelesaikan sisa tunggakan tahun sebelumnya. Penghulu masih memungkinkan untuk mendapatkan haknya jika peristiwa nikah dalam sehari yang dihadiri lebih dari satu lokasi. Penghulu yang bertugas pada KUA tipologi D dapat memperoleh haknya atas transpor yang dikeluarkan di atas transpor lokal pada umumnya (*at-cost*).

SIMPULAN DAN REKOMENDASI

Simpulan

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis dapat menarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Belanja jasa profesi dan transpor layanan pernikahan di luar kantor dapat menimbulkan beban kinerja bagi penghulu. Hal ini dikarenakan pencairan tunjangan dan transportasi bagi penghulu seringkali tidak tepat waktu.
2. Belanja jasa profesi dan transpor layanan pernikahan di luar kantor dapat menimbulkan beban anggaran bagi Kementerian Agama. Hal ini dikarenakan anggaran yang disediakan seringkali tidak mencukupi untuk memenuhi kebutuhan penghulu.

3. Di lain sisi, jasa profesi penghulu dianggap sebagai komponen anggaran penambah penghasilan bagi penghulu. Hal ini bertentangan dengan Poin 2.b Surat Menteri Keuangan Nomor S-724/MK.02/2014 tanggal 18 Oktober 2014 tentang Standar Biaya Masukan Lainnya di Lingkup Kementerian Agama dalam Penggunaan Biaya Nikah atau Rujuk, yang menyatakan bahwa “satuan biaya dapat diberikan kepada PNS atau non-PNS sepanjang merupakan tugas tambahan, dalam rangka membantu pelaksanaan tugas dan fungsi Kementerian Agama”. Kekeliruan atas penafsiran bahwa frase “tugas tambahan” merupakan pekerjaan di luar jam kerja. Hal ini perlu diluruskan dan disosialisasikan kembali sesuai dengan peraturan yang berlaku, karena layanan nikah merupakan tugas pokok penghulu. Selain itu, penghulu telah mendapatkan tunjangan kinerja dan tunjangan fungsional yang melekat setiap bulannya.
4. Melalui penerapan penganggaran berbasis kinerja, pemenuhan atas pembiayaan dari sumber dana mana pun diprioritaskan pada tingkat *mandatory spending* yang mengacu pada RPJMN/Renstra, bahwa belanja operasional perkantoran dalam hal ini BOP KUA, sedangkan jasa profesi dan transpor penghulu tidak termasuk dalam skala prioritas.

Rekomendasi

Dalam rangka penyesuaian tunjangan fungsional dan kelas jabatan penghulu,

dengan harapan pendapatan dari jasa profesi dapat tergantikan pada kenaikan belanja pegawai resmi yang lebih relevan serta menghindari disparitas pendapatan antarpegawai di lingkungan Kementerian Agama, maka penulis merekomendasikan:

1. Direktur Jenderal Bimbingan Islam mengubah postur anggaran pada Ditjen Bimas Islam yang tidak seimbang, di mana logistik anggaran yang bersumber dari dana Rupiah Murni lebih banyak dimanfaatkan untuk belanja rutin operasional perkantoran, sedangkan untuk menunjang kegiatan non-operasional mayoritas dibebankan pada sumber dana PNBPNR, yang penerimaan anggarannya berdasar pada jumlah peristiwa nikah yang dilaksanakan di luar kantor, sehingga rencana program kerja tidak akan dapat berjalan jika sumber penerimaan PNBPNR tidak tercapai sesuai target. Sebuah paradoks ketika program kerja yang diharapkan tidak berbanding lurus dengan sumber pendanaan yang masih bersifat prediksi;
2. Direktur Jenderal Bimbingan Islam mengubah alokasi anggaran PNBPNR yang masih didominasi untuk membayar jasa profesi dan transpor bagi penghulu, sehingga tidak mencerminkan manfaat yang bersifat umum bagi pelayanan prima di KUA, namun masih bersifat personil. Transformasi atas pengelolaan PNBPNR perlu dilakukan, reposisi pemanfaatan PNBPNR diutamakan untuk mendukung jalannya program kerja serta penguatan sarana dan prasarana KUA yang menunjang pelayanan prima masyarakat.

REFERENSI

Buku:

- Departemen Agama RI. 2014. *Tugas-Tugas Pejabat Pencatat Nikah, Bimbingan Masyarakat Islam dan Penyelenggaraan Haji*. Jakarta: Departemen Agama RI.
- Koeswinarno dkk. 2014. *Polemik Biaya Pencatatan Perkawinan di Kantor Urusan Agama (KUA)*. Jakarta: Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama RI.
- Ditjen Bimas Islam. 2022. *Laporan Tahunan Ditjen Bimas Islam Kementerian Agama RI Tahun 2022*. Jakarta: Kementerian Agama RI.
- Sugiono. 2019. *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*. Bandung: Alfabeta.

Jurnal:

- Adha, K. N., Febrianto, K. M., Mahfudin & Lestari, N. A. (2018). "Efisiensi Belanja Operasional Kementerian/Lembaga". Dalam, *Jurnal Anggaran dan Keuangan Negara Direktorat Jenderal Anggaran Kementerian Keuangan RI*, 2(2).<https://doi.org/10.33827/akurasi2018.vol2.iss2.art37>
- Saputra, I. B. & Mesiono, (2021). "Rencana Anggaran dan Pendapatan Belanja Negara (RAPB) Pendidikan", 1(9), 1865-1870. <https://doi.org/10.47492/jip.v1i9.362>
- Trisugiarto, T. (2016). "Efektifitas Sistem Informasi Penganggaran Terhadap Pencapaian Kinerja", 15(1), 16-24. <https://doi.org/10.19184/jeam.v15i1.1900>
- satudja.kemenkeu.go.id
- <https://spanint.kemenkeu.go.id>

Peraturan Perundang-Undangan

- Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 tentang Jenis dan Tarif PNBPN yang Berlaku pada Kementerian Agama.
- Peraturan Pemerintah 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 Agama.
- Peraturan Menteri Agama Nomor 12 Tahun 2016 tentang Pengelolaan PNBPN atas Biaya Nikah atau Rujuk di Luar Kantor Urusan Agama Kecamatan.
- Peraturan Menteri Agama Nomor 37 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Agama Nomor 12 Tahun 2016 tentang Pengelolaan PNBPN atas Biaya Nikah atau Rujuk di Luar Kantor Urusan Agama Kecamatan.
- Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2016 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Urusan Agama.

Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Agama Nomor 12 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Penerimaan Negara Bukan Pajak Atas Biaya Nikah Atau Rujuk di Luar Kantor Urusan Agama Kecamatan.

Keputusan Menteri Keuangan Nomor 880/KMK.2/2019 tentang Persetujuan Penggunaan Dana PNBPN yang Berasal dari KUA Kecamatan Kementerian Agama.

SBML Nomor S-724/MK.02/2014 tentang Standar Biaya Masukan Lainnya di Lingkup Kementerian Agama dalam Menggunakan Biaya Nikah.

Kepdirjen Bimas Islam Nomor DJ.III/600 Tahun 2016 tentang Juklak Pengelolaan PNBPN atas Biaya NR di Luar KUA.