

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kantor Urusan Agama (KUA) memiliki posisi strategis sebagai ujung tombak pelayanan keagamaan di tingkat kecamatan karena merupakan unit pelaksana teknis dari Kementerian Agama yang bersentuhan langsung dengan masyarakat dalam urusan agama Islam. KUA bukan hanya menjalankan fungsi administratif dasar seperti pencatatan nikah, rujuk, wakaf, dan zakat, tetapi juga berperan dalam bimbingan keluarga sakinah, konseling pranikah, dan pembinaan kehidupan berkeluarga, yang menjadi fondasi keharmonisan keluarga Muslim di masyarakat (Kifai & Fauzi, 2021). Sebagai representasi pemerintah dan Kementerian Agama di tingkat lokal, KUA dituntut mampu menghadirkan pelayanan publik modern yang cepat, akurat, responsif, dan berintegritas guna memenuhi aspirasi warga serta meningkatkan kepercayaan publik terhadap layanan keagamaan (Nur, 2024). Di era digital dan reformasi birokrasi, KUA dihadapkan pada tantangan besar seperti transformasi digital layanan (misalnya sistem pendaftaran online SIMKAH), keterbatasan infrastruktur teknologi, dan kebutuhan peningkatan kompetensi SDM, yang menuntut inovasi dan adaptasi untuk tetap relevan dan efektif dalam pemberian layanan publik yang berkualitas (Asa, 2025).

Kepemimpinan transformasional merupakan gaya kepemimpinan yang menekankan kemampuan pemimpin dalam menginspirasi, memotivasi, dan mentransformasi nilai serta perilaku pengikut agar melampaui kepentingan pribadi demi pencapaian tujuan organisasi secara kolektif (Bass & Avolio). Model kepemimpinan ini menjadi semakin relevan dalam organisasi publik, karena sektor publik menghadapi tuntutan perubahan cepat, kompleksitas birokrasi, serta kebutuhan peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat (Cahaya et al., 2025). Kepemimpinan transformasional memiliki empat dimensi utama, yaitu *Idealized Influence*, di mana pemimpin menjadi teladan moral dan etika. *Inspirational Motivation*, yang menumbuhkan semangat dan visi bersama. *Intellectual Stimulation*, yang mendorong inovasi dan pemikiran

kritis serta *Individualized Consideration*, yaitu perhatian terhadap kebutuhan dan potensi individu bawahan (Pratiwi, 2025). Dalam konteks pelayanan publik, kepemimpinan transformasional terbukti unggul karena mampu meningkatkan kinerja aparatur, komitmen organisasi, serta kualitas layanan publik secara berkelanjutan (Cahaya et al., 2025). Selain itu, karakter kepemimpinan ini sejalan dengan nilai-nilai organisasi keagamaan yang menekankan keteladanan, integritas, dan pelayanan berbasis moral-spiritual, sehingga sangat relevan diterapkan pada lembaga seperti KUA yang mengemban misi administratif sekaligus dakwah sosial keagamaan.

Kepemimpinan dalam perspektif Islam menempatkan integrasi nilai-nilai Islam sebagai landasan utama, di mana seorang pemimpin bertindak bukan semata administratif tetapi juga spiritual dan moral. Dalam Islam, manusia dipandang sebagai *khalifah fil ardh* wakil Allah di bumi yang diberi amanah untuk memelihara, mengatur, dan menegakkan kesejahteraan dengan penuh tanggung jawab serta keadilan. Konsep ini tercermin dalam QS. An-Nisa':58 yang memerintahkan menunaikan amanah kepada yang berhak dan menetapkan hukum dengan adil, tanpa diskriminasi ras atau status sosial (Iman et al., 2026). Allah SWT berfirman dalam Surah An-Nisa' ayat 58:

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا

"Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan apabila kamu menetapkan hukum di antara manusia hendaklah kamu menetapkannya dengan adil." (QS. An-Nisa': 58)

Ayat ini menegaskan bahwa seorang pemimpin wajib menunaikan amanah dengan penuh tanggung jawab dan berlaku adil dalam setiap keputusan. Rasulullah SAW menjadi teladan utama kepemimpinan melalui sifat-sifat *shiddiq* (jujur), *amanah* (dapat dipercaya), *tabligh* (menyampaikan kebaikan), dan *fathonah* (cakap) dalam memimpin umat yang kemudian sejalan dengan kepemimpinan transformasional modern, yakni figur pemimpin yang memberi inspirasi dan transformasi nilai serta motivasi kepada pengikutnya (Thoyibah & Hajizah, 2025). Dalam konteks kelembagaan, seperti

pada jabatan kepala Kantor Urusan Agama (KUA), peran kepemimpinan memiliki dua dimensi utama, yaitu sebagai pemimpin spiritual yang bertanggung jawab membina dan membimbing umat dalam aspek keagamaan, serta sebagai pemimpin administratif yang mengelola dan memastikan terselenggaranya layanan publik secara efektif. Peran ganda tersebut tercermin melalui penerapan nilai amanah, keadilan, musyawarah, serta *qiyadah* (kepemimpinan) yang baik. Nilai-nilai ini memiliki relevansi yang kuat dengan kajian kontemporer mengenai kepemimpinan Islam dan manajemen transformasional, yang menekankan pentingnya integritas moral dan akhlak pemimpin dalam mengelola organisasi yang berbasis nilai-nilai keislaman (Elya et al., 2024). Menurut tafsir Al-Misbah karya Quraish Shihab, ayat ini menunjukkan bahwa amanah tidak terbatas pada jabatan, melainkan mencakup segala bentuk tanggung jawab yang dipercayakan kepada seseorang. Dengan demikian, Kepala KUA sebagai pemimpin lembaga pelayanan publik berkewajiban menjalankan amanah dan keadilan dalam memimpin pegawai, memberikan teladan moral, serta memastikan pelayanan keagamaan terlaksana sesuai nilai Islam dan etika birokrasi modern.

Kinerja pegawai merupakan ukuran hasil kerja yang dicapai individu berdasarkan tanggung jawab tugas serta standar yang ditetapkan organisasi. Kinerja ini mencerminkan efektivitas dan efisiensi pegawai dalam memenuhi target kerja serta memberikan kontribusi terhadap pencapaian tujuan organisasi. Dalam pelayanan publik, kinerja pegawai menjadi faktor penting karena secara langsung memengaruhi kualitas layanan, kepuasan masyarakat, serta kepercayaan publik terhadap lembaga pemerintah. Pegawai yang memiliki kinerja baik mampu memastikan pelayanan yang responsif, akuntabel, dan profesional kepada masyarakat (Laiyan et al., 2025).

Menurut PP No. 46 Tahun 2011 tentang Penilaian Prestasi Kerja Pegawai Negeri Sipil, indikator kinerja pegawai mencakup orientasi pelayanan, integritas, komitmen, disiplin, kerjasama, dan kepemimpinan (khusus bagi yang memiliki bawahan). Orientasi pelayanan menggambarkan fokus pada kualitas layanan kepada publik; integritas dan komitmen

smencerminkan kejujuran serta kesetiaan pada tujuan organisasi; disiplin serta kerjasama menjadi aspek penting dalam perilaku kerja kolektif; sementara kepemimpinan berperan dalam mengarahkan dan memotivasi tim untuk mencapai hasil kerja optimal sesuai target (Laiyan et al., 2025).

Berbagai faktor memengaruhi kinerja pegawai, antara lain kompetensi, motivasi kerja, budaya organisasi, lingkungan kerja, serta gaya kepemimpinan. Di antara faktor tersebut, kepemimpinan dipandang sebagai faktor determinan karena pemimpin memiliki peran strategis dalam mengarahkan, memotivasi, dan mengoordinasikan pegawai (Pantih & Khaq, 2025).

Penelitian empiris menunjukkan hubungan positif antara kepemimpinan dan kinerja pegawai dalam konteks publik. Misalnya, studi di sektor pelayanan publik menemukan bahwa gaya kepemimpinan berpengaruh signifikan terhadap kinerja pegawai dengan motivasi kerja sebagai mediator (Nafiudin et al., 2024). Penelitian empiris di sektor publik dan organisasi keagamaan juga menunjukkan bahwa gaya kepemimpinan yang efektif mampu meningkatkan motivasi dan komitmen kerja, yang pada akhirnya berdampak positif terhadap kinerja pegawai (Praptiwi & Amalya, 2025). Dengan demikian, kinerja pegawai dapat dipahami sebagai output nyata dari praktik kepemimpinan dalam organisasi publik.

Berbagai penelitian empiris menunjukkan bahwa kepemimpinan memiliki peran strategis dalam meningkatkan kinerja pegawai di sektor publik. Sebagian besar kajian tersebut berfokus pada organisasi publik umum, seperti pemerintah daerah, dinas teknis, rumah sakit, dan instansi pelayanan administrasi lainnya. Namun demikian, penelitian yang secara khusus mengkaji kepemimpinan pada organisasi keagamaan masih relatif terbatas, terutama pada Kantor Urusan Agama (KUA) tingkat kecamatan.

KUA memiliki karakteristik organisasi yang unik karena menjalankan dua fungsi sekaligus, yaitu sebagai unit pelayanan keagamaan (pernikahan, bimbingan keagamaan, dan pembinaan keluarga) serta sebagai bagian dari birokrasi publik yang tunduk pada regulasi administrasi negara. Kompleksitas peran tersebut menuntut gaya kepemimpinan yang kontekstual, adaptif, dan

sensitif terhadap nilai-nilai keagamaan sekaligus prinsip pelayanan publik (Salamah, 2024). Minimnya kajian empiris yang secara spesifik menempatkan KUA sebagai objek penelitian menyebabkan pemahaman tentang praktik kepemimpinan dan dampaknya terhadap kinerja pegawai di lingkungan ini masih terbatas. Oleh karena itu, penelitian ini menjadi penting sebagai kajian kontekstual yang mengisi celah penelitian dan menawarkan kebaruan dengan memfokuskan analisis kepemimpinan dan kinerja pegawai pada KUA tingkat kecamatan.

Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Kejaksan merupakan unit pelaksana teknis Kementerian Agama yang melayani wilayah administratif Kecamatan Kejaksan, Kota Cirebon. Kecamatan ini terdiri dari 5 kelurahan, yaitu Kejaksan, Kebonbaru, Sukapura, Kesenden, dan Drajat, dengan karakteristik wilayah perkotaan yang padat penduduk dan mobilitas sosial yang tinggi. Berdasarkan data internal KUA dan laporan kinerja Kementerian Agama Kota Cirebon, KUA Kecamatan Kejaksan didukung oleh $\pm 8-10$ pegawai, yang terdiri dari Kepala KUA, penghulu, penyuluh agama, staf administrasi, serta petugas layanan teknis.

Dari sisi volume layanan, KUA Kecamatan Kejaksan menangani ratusan peristiwa nikah per tahun, termasuk pelayanan pencatatan nikah, rujuk, bimbingan perkawinan (Binwin), konsultasi keluarga sakinah, serta layanan administrasi keagamaan lainnya. Selain itu, KUA juga menjadi pusat koordinasi kegiatan keagamaan lintas lembaga di tingkat kecamatan, seperti kerja sama dengan kelurahan, Puskesmas, dan instansi sosial. Tingginya intensitas interaksi langsung dengan masyarakat menjadikan KUA Kejaksan sebagai representasi nyata wajah pelayanan publik Kementerian Agama di wilayah perkotaan.

Berdasarkan observasi awal peneliti pertengahan tahun 2025, ditemukan bahwa KUA Kecamatan Kejaksan telah mulai menerapkan pola kerja berbasis pelayanan prima, ditandai dengan penyesuaian jam layanan, pemanfaatan Sistem Informasi Manajemen Nikah (SIMKAH), serta pembagian tugas pegawai yang lebih fleksibel sesuai kebutuhan layanan

harian. Data pelayanan menunjukkan bahwa sebagian besar layanan pencatatan nikah telah terintegrasi secara digital, sejalan dengan kebijakan transformasi digital kementerian agama. Selain itu, terdapat kecenderungan meningkatnya partisipasi pegawai dalam kegiatan internal seperti rapat evaluasi, bimbingan teknis, dan pembinaan rutin. Fakta ini menunjukkan adanya upaya penguatan koordinasi dan komunikasi internal, yang menjadi indikator penting dalam peningkatan kinerja organisasi pelayanan publik (KemenPAN-RB, 2021). Observasi ini tidak menunjukkan adanya disfungsi organisasi, melainkan dinamika positif yang mencerminkan proses perubahan kepemimpinan dan budaya kerja.

Fenomena menarik yang muncul di KUA Kecamatan Kejaksan adalah upaya Kepala KUA dalam mentransformasikan pola kerja pegawai dari sekadar administratif menjadi lebih partisipatif dan berorientasi pelayanan. Fenomena ini belum banyak dikaji dalam penelitian terdahulu, khususnya pada konteks KUA tingkat kecamatan. Kepala KUA tidak hanya berperan sebagai pengambil keputusan administratif, tetapi juga sebagai agen perubahan (*change agent*) yang mendorong pegawai untuk berinovasi, beradaptasi dengan teknologi, dan meningkatkan kualitas interaksi dengan masyarakat. Fenomena ini relevan dengan konsep kepemimpinan transformasional, yang menekankan inspirasi, keteladanan, dan pemberdayaan pegawai (Bass & Riggio, 2006). Namun, kajian empiris tentang bagaimana konsep ini diimplementasikan secara kontekstual di lingkungan KUA masih sangat terbatas, sehingga menghadirkan celah ilmiah yang signifikan.

Secara faktual, praktik kepemimpinan Kepala KUA Kecamatan Kejaksan tampak dalam beberapa bentuk, antara lain: 1) Pemberian arahan kerja yang disertai motivasi religius dan profesional, 2) Keterbukaan terhadap masukan pegawai dalam pengambilan keputusan operasional, 3) Penekanan pada keteladanan disiplin dan etika pelayanan, 4) Dorongan kepada pegawai untuk mengikuti pelatihan dan pengembangan kompetensi. Praktik ini mencerminkan *dimensi idealized influence, inspirational motivation, dan*

individualized consideration, yang merupakan ciri utama kepemimpinan transformasional dalam organisasi publik (Bass & Riggio, 2006).

Pemilihan KUA Kecamatan Kejaksan sebagai lokasi penelitian didasarkan pada beberapa pertimbangan akademik dan empiris. Pertama, KUA Kejaksan memiliki karakteristik wilayah perkotaan dengan volume layanan tinggi, sehingga dinamika kepemimpinan dan kinerja pegawai dapat diamati secara nyata. Kedua, adanya indikasi penerapan praktik kepemimpinan transformasional yang belum terdokumentasi secara ilmiah menjadikan lokasi ini relevan untuk mengisi kekosongan penelitian. Ketiga, secara akademik, penelitian di KUA Kejaksan berkontribusi pada pengembangan kajian Manajemen Pendidikan Islam dan manajemen organisasi keagamaan di tingkat akar rumput pelayanan publik.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan studi pendahuluan, dapat diidentifikasi beberapa fenomena yang perlu dikaji lebih mendalam:

1. Belum terdeskripsikannya secara komprehensif penerapan kepemimpinan transformasional Kepala KUA
2. Belum tergambar secara mendalam kondisi kinerja pegawai KUA Kecamatan Kejaksan
3. Belum teridentifikasinya secara jelas hubungan dan pengaruh kepemimpinan transformasional terhadap peningkatan kinerja pegawai
4. Adanya tuntutan peningkatan kualitas pelayanan publik dan adaptasi terhadap transformasi digital
5. Terbatasnya kajian empiris yang mengkaji secara spesifik kepemimpinan transformasional dalam konteks KUA

C. Pembatasan Masalah

Berdasarkan studi pendahuluan penelitian yang telah diuraikan, ruang lingkup permasalahan dalam penelitian ini perlu dibatasi agar kajian lebih terfokus, mendalam, dan sesuai dengan tujuan penelitian. Pembatasan masalah ini juga dimaksudkan untuk menghindari perluasan pembahasan yang tidak

relevan dengan fokus utama penelitian. Adapun pembatasan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Kepemimpinan transformasional yang dikaji dalam penelitian ini meliputi dimensi *idealized influence*, *inspirational motivation*, *intellectual stimulation*, dan *individualized consideration*. (Bass & Riggio, 2006)
2. Kinerja pegawai dalam penelitian ini dibatasi pada indikator yang merujuk pada Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2011, yaitu orientasi pelayanan, integritas, komitmen, disiplin, kerja sama, dan kepemimpinan.
3. Penelitian ini tidak membahas secara khusus evaluasi kebijakan nasional Kementerian Agama maupun aspek teknis sistem digital layanan keagamaan, tetapi memfokuskan pada praktik kepemimpinan dan implikasinya terhadap kinerja pegawai.

Dengan demikian, ruang lingkup penelitian ini secara konseptual dibatasi. Dengan demikian, ruang lingkup penelitian ini secara konseptual dibatasi pada implementasi kepemimpinan transformasional Kepala Kantor Urusan Agama Kecamatan Kejaksan Kota Cirebon serta pengaruhnya terhadap kinerja pegawai dalam pelaksanaan tugas dan pelayanan publik keagamaan. Pembatasan ini dilakukan agar penelitian lebih terarah, mendalam, dan sesuai dengan tujuan penelitian yang telah ditetapkan.

D. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang dipaparkan di atas, maka secara lebih rinci permasalahan yang akan dianalisis dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana kepemimpinan transformasional Kepala KUA Kecamatan Kejaksan diterapkan dalam pengelolaan pegawai dan pelayanan publik?
2. Bagaimana kinerja pegawai KUA Kecamatan Kejaksan dalam melaksanakan tugas dan layanan publik keagamaan?
3. Bagaimana peran kepemimpinan transformasional Kepala KUA dalam meningkatkan kinerja pegawai di KUA Kecamatan Kejaksan Kota Cirebon?

E. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian yang ingin dicapai dalam penelitian ini, ialah:

1. Mendeskripsikan penerapan kepemimpinan transformasional Kepala KUA Kecamatan Kejaksan dalam konteks manajemen pegawai dan pelayanan publik keagamaan.
2. Mendeskripsikan kinerja pegawai KUA Kecamatan Kejaksan berdasarkan indikator PP No. 46 Tahun 2011.
3. Menganalisis peran kepemimpinan transformasional Kepala KUA dalam meningkatkan kinerja pegawai di KUA Kecamatan Kejaksan Kota Cirebon.

F. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis hasil penelitian ini dapat bermanfaat sebagai berikut:

- a) Memberikan kontribusi nyata terhadap pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya dalam bidang Manajemen Pendidikan Islam dan kepemimpinan organisasi keagamaan. Penelitian memperkaya kajian ilmiah mengenai kepemimpinan transformasional dan kinerja pegawai dalam konteks organisasi keagamaan, khususnya KUA tingkat kecamatan. Temuan penelitian ini diharapkan dapat memperluas pemahaman tentang penerapan teori-teori kepemimpinan transformasional dalam konteks lembaga keagamaan di bawah Kementerian Agama Republik Indonesia.
- b) Sebagai pijakan teoritis dan referensi ilmiah bagi penelitian-penelitian selanjutnya, khususnya bagi mahasiswa jurusan Manajemen Pendidikan Islam, serta secara umum bagi seluruh mahasiswa yang tertarik untuk meneliti bidang kepemimpinan, manajemen sumber daya manusia, dan peningkatan kinerja aparatur sipil negara (ASN) dalam konteks lembaga publik dan keagamaan. Dengan demikian, hasil penelitian ini dapat memberikan dasar konseptual dan empiris untuk

mengembangkan model kepemimpinan berbasis nilai-nilai Islam yang relevan dengan tantangan birokrasi modern.

2. Manfaat Praktis

- a) Bagi Peneliti, penelitian ini memberikan pengalaman empiris bagi peneliti dalam memahami penerapan konsep kepemimpinan transformasional di lingkungan instansi keagamaan. Melalui penelitian ini, peneliti memperoleh pemahaman mendalam tentang hubungan antara kepemimpinan dan kinerja pegawai, serta keterampilan dalam melakukan penelitian kualitatif yang berorientasi pada pengembangan organisasi publik.
- b) Bagi Lembaga, penelitian ini diharapkan menjadi bahan evaluasi dan refleksi bagi Kepala KUA dan seluruh pegawai dalam meningkatkan efektivitas kepemimpinan, budaya kerja, dan kinerja pelayanan publik. Temuan penelitian ini dapat digunakan sebagai dasar untuk membantu kementerian agama dan pihak terkait dalam merancang strategi penguatan SDM dan pelayanan publik berbasis kepemimpinan transformasional serta mendorong inovasi dan praktik pelayanan prima di KUA dengan menekankan integritas, keteladanan, dan profesionalisme pegawai.
- c) Bagi Pihak yang Membaca dan Peneliti Selanjutnya, Penelitian ini diharapkan menjadi referensi akademik bagi mahasiswa, akademisi, maupun praktisi yang ingin mengembangkan kajian mengenai kepemimpinan dan kinerja pegawai di sektor publik. Bagi pembaca umum, penelitian ini dapat memberikan wawasan tentang pentingnya peran kepemimpinan dalam membangun budaya kerja yang produktif dan pelayanan publik yang berorientasi pada nilai-nilai amanah, keadilan, dan tanggung jawab sebagaimana diajarkan dalam Islam.