

- Diani, Mario, 2000, *"The Concept of Sicial Movement"* dalam Kate Nash, *Reading in Contemporary Political Sociology*, Blackwell: Oxford University Press.
- Kecamatan dalam Angka, Kecamatan Petang Kabvupaten Badung, tahun 2012.
- Koentjaraningrat, 1983, *Metode-Metode Penelitian Masyarakat*, Jakarta, PT. Gramedia, Cet. v, Edisi yang Disempurnakan.
- Moleong, Lexy, J., 2002, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung, PT. Remaja Rosdakarya, Cet. Ketujuhbelas.
- Sunarto, Kamanto, 1993, *Pengantar Sosiologi*, Jakarta, Lembaga Penerbit: Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.
- Susanto, Astrid, S., 1983, *Pengantar Sosiologi dan Perubahan Sosial*, Jakarta, Penerbit Binacipta, Cet. Keempat, Edisi Baru.
- Tanribali, L., A., 2010, *Direktori Organisasi Kemasyarakatan, Lembaga Swadaya Masyarakat dan Lembaga Nirlaba Lainnya*, Jakarta, Direktorat Ketahanan Seni, Budaya, Agama dan Kemasyarakatan, Direktorat Kesatuan Bangsa dan Politik Kementerian Dalam Negeri.
- Triwibowo, Darmawan, et.al., 2006, *Gerakan Sosial: Wacana Civil Society bagi Demokratisasi*, Jakarta, LP3ES.
- Vredembregt, J., 1983, *Metode dan Teknik Penelitian Masyarakat*, Jakarta, PT. Gramedia.
- Wiktorowicz, Quintan, (Ed.), 2012, *Gerakan Sosial Islam: Teori, Pendekatan dan Studi Kasus*(Judul Asli: *"Islamic Activism: A Social Movement Approach"*), Yogyakarta, Gading Publishing dan Yayasan Wakaf Paramadina, Cet.I.

Pemberdayaan Penyuluh Agama dalam Peningkatan Pelayanan Keagamaan Kabupaten Timor Tengah Utara Provinsi Nusa Tenggara Timur

Muchtar

Peneliti Puslitbang Kehidupan Keagamaan
Badan Litbang dan Diklat
Kementerian Agama RI
Naskah diterima redaksi, 6 Juli 2013

Abstract

Religious counseling activities in Indonesian society has a very strategic function. The research problem is as follows : How does implementation of the decision of the Coordinator Minister for Development Monitoring and states apparatus, number: 4/KEP/MK.WASPAN/9/1999? ; What are the efforts that been made by the government in improving the competence of religious counselor?; What is factors that drive and inhibit the religious counselor in carrying out its duties and functions ?; How is the public perception about religious counselor in carrying out its duties and functions ? The main source of the data of this research are observation, in-depth interviews, focus group discussion, literature and document review. The research methode used in this study was qualitative research methods.

Keyword: Religious conseling, improving competence

Abstrak

Kegiatan penyuluhan keagamaan di masyarakat Indonesia memiliki fungsi yang sangat strategis mengingat negara Indonesia adalah “negara beragama” meski bukan “negara agama”. Rumusan masalah penelitian ini adalah sebagai berikut: 1). Bagaimana implementasi kebijakan Keputusan Menteri Negara Koordinator Bidang Pengawasan Pembangunan dan Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 54/KEP/MK.WASPAN/9/1999 tentang Jabatan Fungsional Penyuluh Agama dan Angka Kreditnya? 2). Apa saja upaya-upaya pemberdayaan yang telah dilakukan pemerintah dalam peningkatan kompetensi penyuluh agama?, 3). Faktor-faktor apa yang mendorong dan menghambat penyuluh agama dalam menjalankan tugas dan fungsinya?, 4). Bagaimana persepsi masyarakat terhadap penyuluh dalam menjalankan tugas dan fungsinya? Penelitian ini merupakan jenis penelitian deskriptif-kualitatif dengan pendekatan studi kasus. Pengumpulan data di lapangan menggunakan beberapa metode yaitu wawancara mendalam, *Focus Group Discussion* (FGD), observasi, dan studi dokumen atau literatur.

Kata kunci: Penyuluh Agama, Pemberdayaan, Kompetensi

Pendahuluan

Penyuluh agama merupakan pegawai negeri sipil yang berkedudukan pada instansi pemerintah, dalam hal ini kementerian Agama, yang memiliki tugas pokok sebagai pelaksana teknis fungsional bimbingan keagamaan atau penyuluhan dan pembangunan melalui bahasa agama kepada masyarakat .

Berpijak pada tugas pokok penyuluh agama di atas, maka dalam pelaksanaan tugas tersebut melekat fungsi-fungsi, antara lain: a) *Fungsi informative*: Penyuluh agama memosisikan dirinya sebagai orang yang berkewajiban menyampaikan pesan-pesan ajaran agama atau menyampaikan penerangan agama ; b) *Fungsi Edukatif*: Penyuluh Agama memosisikan sebagai

orang yang berkewajiban membina atau mendidik masyarakat dengan sebaik-baiknya sesuai dengan tuntunan ajaran agama; c) *Fungsi konsultatif*: Penyuluh agama menyediakan dirinya untuk turut memikirkan dan memecahkan permasalahan yang dihadapi masyarakat, baik persoalan pribadi, keluarga maupun masyarakat secara umum; d) *Fungsi advokatif*: Penyuluh agama memiliki tanggung jawab moral dan social untuk melakukan kegiatan pembelaan terhadap masyarakat dari segala bentuk kegiatan/pemikiran yang akan merusak keimanan dan tatanan kehidupan beragama.

Kegiatan penyuluhan keagamaan di masyarakat Indonesia memiliki fungsi yang sangat strategis mengingat negara Indonesia adalah “negara beragama” meski bukan “negara agama”. Hal ini sesuai dengan sila pertama dari Pancasila “Ketuhanan Yang Maha Esa”. Oleh karena itu, agama mendapatkan perhatian khusus dan serius agar tercipta kedamaian dan ketentraman dan untuk menghindari kesalah pahaman ajaran agama serta lebih-lebih untuk menghindari konflik internal atau antar umat beragama.

Untuk optimalisasi dan penguatan fungsi penyuluhan agama maka diterbitkannya Keputusan Presiden Nomor 87 Tahun 1999 tentang Rumpun Jabatan Fungsional PNS yang antara lain menetapkan bahwa penyuluh agama adalah jabatan fungsional pegawai negeri yang termasuk dalam rumpun jabatan keagamaan. Kepres ini kemudian diikuti dengan dikeluarkannya Keputusan Menteri Negara Koordinator Bidang Pengawasan Pembangunan dan Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 54/KEP/MK.WASPAN/ 9/1999 tentang Jabatan Fungsional Penyuluh Agama dan Angka Kreditnya. Dalam Keputusan tersebut, dijelaskan beberapa hal terkait definisi dan tugas penyuluh, rumpun jabatan, kedudukan, dan tugas pokok,

bidang dan unsur kegiatan, jenjang jabatan dan pangkat, rincian kegiatan dan unsur yang dinilai dalam angka kredit, penilaian dan penetapan angka kredit, dan lain-lainnya. Untuk pengaturan lebih lanjut dikeluarkan Keputusan Bersama Menteri Agama RI dan Kepala Badan Kepegawaian Negara nomor : 574 tahun 1999 dan nomor : 178 tahun 1999 tentang Jabatan Fungsional Penyuluh Agama dan Angka Kreditnya. Kemudian pada tahun 2003 keluarlah KMA Nomor 516 Tahun 2003 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Jabatan Fungsional Penyuluh Agama dan Angka Kreditnya.

Kedua peraturan perundang-undangan tersebut di atas tentu memberikan harapan baru bagi kegiatan penyuluhan di Indonesia karena kegiatan penyuluhan agama tidak lagi dilakukan oleh pegawai negeri sipil di lingkungan kementerian agama yang juga berangkap sebagai pejabat struktural tetapi telah diangkat para pelaksana fungsional khusus yang memiliki kompetensi dan kapabilitas di bidang keagamaan. Di samping itu, para penyuluh agama pun diberikan tunjangan jabatan fungsional sebagaimana jabatan fungsional di bidang-bidang yang lain, seperti guru dan dosen di bidang pendidikan, penyuluh pertanian, dan penyuluh kesehatan.

Setelah kurang lebih 14 tahun kebijakan tentang fungsionalisasi jabatan penyuluh, ternyata banyak temuan-temuan penelitian yang menyatakan bahwa kegiatan penyuluhan agama belum mampu dilaksanakan secara maksimal karena berbagai keterbatasan, antara lain keterbatasan waktu, kualitas dan kuantitas tenaga penyuluh, pendanaan, dan sarana penunjang serta manajemen pelaksanaan kebijakan yang memang masih jauh dari sempurna (Lihat, Puslitbang Kehidupan Keagamaan. *Bimbingan dan Pelayanan Keagamaan oleh Penyuluh Agama*. 1998. Puslitbang Kehidupan Keagamaan. *Respon Penyuluh Agama terhadap Konflik*

Berbasis Agama. 2012. Balai Litbang Agama Makassar. *Penyuluh Agama: Kiprah, Problematika, dan Ekspektasi (Studi Penyelenggaraan Kepenyuluhan Agama Islam di Beberapa Daerah)*. 2010.

Atas dasar fenomena di atas, Puslitbang kehidupan Keagamaan Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama RI menilai penting untuk melakukan penelitian terkait keberhasilan kebijakan implementasi Keputusan Menteri Negara Koordinator Bidang Pengawasan Pembangunan dan Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 54/KEP/MK.WASPAN/9/ 1999 tentang Jabatan Fungsional Penyuluh Agama dan Angka kredit yang dilakukan Kementerian Agama melalui Ditjen Bimas Islam dan unit-unit kerja terkait lainnya, dalam meningkatkan kompetensi penyuluh agama.

Rumusan Permasalahan

Berdasarkan pemikiran di atas, maka rumusan masalah penelitian ini adalah sebagai berikut: 1). Bagaimana implementasi kebijakan Keputusan Menteri Negara Koordinator Bidang Pengawasan Pembangunan dan Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 54/KEP/MK.WASPAN/9/1999 tentang Jabatan Fungsional Penyuluh Agama dan Angka Kreditnya?; 2). Apa saja upaya-upaya pemberdayaan yang telah dilakukan pemerintah dalam peningkatan kompetensi penyuluh agama?, 3). Faktor-faktor apa yang mendorong dan menghambat penyuluh agama dalam menjalankan tugas dan fungsinya?, 4). Bagaimana persepsi masyarakat terhadap penyuluh dalam menjalankan tugas dan fungsinya?

Penelitian ini merupakan jenis penelitian deskriptif-kualitatif dengan pendekatan studi kasus. Pengumpulan data di lapangan menggunakan beberapa metode yaitu wawancara mendalam, *Focus*

Group Discussion (FGD), observasi, dan studi dokumen atau literatur. Wawancara dilakukan terhadap beberapa *key informan* yaitu para pejabat Kementerian Agama Kantor Kota/Kabupaten dan KUA, para penyuluh agama, tokoh dan anggota masyarakat.

Lokasi penelitian dilakukan di wilayah kabupaten Timor Tengah Utara Provinsi Nusa Tenggara Timur sebagai representasi dari pemeluk Katolik sebagai mayoritas, dan agama Kristen dan Islam sebagai minoritas.

Kerangka Teori/Konsep

Untuk membahas data yang diperoleh dari lapangan atas pertanyaan penelitian di atas akan digunakan beberapa teori atau konsep tentang Implementasi Kebijakan Model C G Edward III dan Teori/konsep Pemberdayaan.

Teori Implementasi Kebijakan Model CG Edwar III

Implementasi kebijakan merupakan kegiatan yang kompleks dengan begitu banyak faktor yang mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijakan. Dalam mengkaji implementasi kebijakan publik, Edward III mengajukan dua pertanyaan, yakni: 1). *What is the precondition for successful policy implementation*, 2). *What are the primary obstacles to successful policy implementation?*. (George C Edward III, 1978: 20). Untuk menjawabnya 4 faktor dari kebijakan, yaitu struktur birokrasi, sumber daya, komunikasi, dan disposisi.

a. Struktur Birokrasi

Menurut Edwards III dalam bukunya Budi Winarno "Teori & Proses Kebijakan Publik" terdapat dua karakteristik utama dari birokrasi

yakni: "Standard Operational Procedure (SOP) dan fragmentasi". "Standard operational procedure (SOP) merupakan perkembangan dari tuntutan internal akan kepastian waktu, sumber daya serta kebutuhan penyeragaman dalam organisasi kerja yang kompleks dan luas" (Budi Winarno, 2005: 150). Berdasarkan hasil penelitian Edward III yang dirangkum oleh Winarno menjelaskan bahwa: "SOP sangat mungkin dapat menjadi kendala bagi implementasi kebijakan baru yang membutuhkan cara-cara kerja baru atau tipe-tipe personil baru untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan. Dengan begitu, semakin besar kebijakan membutuhkan perubahan dalam cara-cara yang lazim dalam suatu organisasi, semakin besar pula probabilitas SOP menghambat implementasi". Namun demikian, di samping menghambat implementasi kebijakan SOP juga mempunyai manfaat. Organisasi-organisasi dengan prosedur-prosedur perencanaan yang luwes dan kontrol yang besar atas program yang bersifat fleksibel mungkin lebih dapat menyesuaikan tanggung jawab yang baru daripada birokrasi-birokrasi tanpa mempunyai ciri-ciri seperti ini" (Ibid: 152).

Sifat kedua dari struktur birokrasi yang berpengaruh dalam pelaksanaan kebijakan adalah fragmentasi. Edward III menjelaskan bahwa "fragmentasi merupakan penyebaran tanggung jawab suatu kebijakan kepada beberapa badan yang berbeda sehingga memerlukan koordinasi". Pada umumnya, semakin besar koordinasi yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan, semakin berkurang kemungkinan keberhasilan program atau kebijakan. Fragmentasi mengakibatkan pandangan-pandangan yang sempit dari banyak lembaga birokrasi. Hal ini akan menimbulkan konsekuensi pokok yang merugikan bagi keberhasilan implementasi kebijakan (Ibid: 155).

b. Sumber Daya

Syarat berjalannya suatu organisasi adalah kepemilikan terhadap sumberdaya (*resources*). Menurut Edward III, sumberdaya merupakan hal penting dalam implementasi kebijakan yang baik. Indikator-indikator yang digunakan untuk melihat sejauhmana sumberdaya mempengaruhi implementasi kebijakan terdiri dari: (Leo Agustino, 2006:158-159).

1. **Staf.** Sumber daya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf atau pegawai (*street-level bureaucrats*). Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan, salah-satunya disebabkan oleh staf/pegawai yang tidak cukup memadai, mencukupi, ataupun tidak kompeten dalam bidangnya. Penambahan jumlah staf dan *implementor* saja tidak cukup menyelesaikan persoalan implementasi kebijakan, tetapi diperlukan sebuah kecukupan staf dengan keahlian dan kemampuan yang diperlukan (kompeten dan kapabel) dalam mengimplementasikan kebijakan.
2. **Informasi.** Dalam implementasi kebijakan, informasi mempunyai dua bentuk yaitu: pertama, informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Kedua, informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan.
3. **Wewenang.** Pada umumnya kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan secara efektif. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik. Ketika wewenang tidak ada, maka kekuatan para implementor di mata publik tidak dilegitimasi, sehingga dapat menggagalkan

implementasi kebijakan publik. Tetapi dalam konteks yang lain, ketika wewenang formal tersedia, maka sering terjadi kesalahan dalam melihat efektivitas kewenangan. Di satu pihak, efektivitas kewenangan diperlukan dalam implementasi kebijakan; tetapi di sisi lain, efektivitas akan menyurut manakala wewenang diselewengkan oleh para pelaksana demi kepentingannya sendiri atau kelompoknya.

4. **Fasilitas.** Fasilitas fisik merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Implementor mungkin mempunyai staf yang mencukupi, kapabel dan kompeten, tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung (sarana dan prasarana) maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.

c. Disposisi

Edward III mengemukakan "kecenderungan-kecenderungan atau disposisi merupakan salah-satu faktor yang mempunyai konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif". Jika para pelaksana mempunyai kecenderungan atau sikap positif atau adanya dukungan terhadap implementasi kebijakan maka terdapat kemungkinan yang besar implementasi kebijakan akan terlaksana sesuai dengan keputusan awal. Demikian sebaliknya, jika para pelaksana bersikap negatif atau menolak terhadap implementasi kebijakan karena konflik kepentingan maka implementasi kebijakan akan menghadapi kendala yang serius (Budi Winarno, 2005: 150). Faktor-faktor yang menjadi perhatian Edward III mengenai disposisi dalam implementasi kebijakan terdiri dari: (Leo Agustino, 2006: 159-160).

Pengangkatan birokrasi. Disposisi atau sikap pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap

implementasi kebijakan bila personel yang ada tidak melaksanakan kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat yang lebih atas. Karena itu, pengangkatan dan pemilihan personel pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan, lebih khusus lagi pada kepentingan warga masyarakat.

Insentif merupakan salah-satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah sikap para pelaksana kebijakan dengan memanipulasi insentif. Pada dasarnya orang bergerak berdasarkan kepentingan dirinya sendiri, maka memanipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana menjalankan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi atau organisasi.

d. Komunikasi

Terdapat tiga indikator yang dapat digunakan dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi. Edward III mengemukakan tiga variabel tersebut yaitu: (Ibid: 157-158).

1. **Transmisi.** Penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Seringkali terjadi masalah dalam penyaluran komunikasi yaitu adanya salah pengertian (miskomunikasi) yang disebabkan banyaknya tingkatan birokrasi yang harus dilalui dalam proses komunikasi, sehingga apa yang diharapkan terdistorsi di tengah jalan.
2. **Kejelasan.** Komunikasi yang diterima oleh pelaksana kebijakan (*street-level-bureaucrats*) harus jelas dan tidak membingungkan atau tidak ambigu/mendua.

3. **Konsistensi.** Perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi harus konsisten dan jelas untuk ditetapkan atau dijalankan. Jika perintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan.

Teori/Konsep Pemberdayaan

Secara terminologi pemberdayaan (*empowerment*) berawal dari kata daya (*power*). Daya dalam arti kekuatan yang berasal dari dalam tetapi dapat diperkuat dengan unsur-unsur penguatan yang diserap dari luar. Pemberdayaan (*empowerment*) merupakan konsep yang lahir sebagai bagian dari perkembangan alam pikiran masyarakat dan kebudayaan Barat, utamanya Eropa. Konsep pemberdayaan mulai nampak ke permukaan sekitar dekade 1970-an, dan terus berkembang sepanjang dekade 1980-an hingga 1990-an (Pranarka & Moeljarto. 1996). Pemberdayaan masyarakat sebagai strategi pembangunan digunakan dalam paradigma pembangunan yang berpusat pada manusia. Dalam perspektif pembangunan ini disadari betapa pentingnya kapasitas manusia dalam rangka meningkatkan kemandirian dan kekuatan internal atas dasar sumber daya materi dan non materi.

Bila dilihat secara lebih luas, pemberdayaan sering disamakan dengan perolehan kekuatan untuk mencari nafkah. Kekuatan menyangkut kemampuan pelaku untuk mempengaruhi pelaku ke 2 untuk melakukan sesuatu (Robert Dahl. 1983). Banyak definisi diberikan para ahli terkait pemberdayaan. Pemberdayaan bisa didefinisikan sebagai kegiatan membantu klien untuk memperoleh daya guna mengambil keputusan dan menentukan tindakan yang akan dilakukan, terkait dengan diri mereka termasuk mengurangi hambatan pribadi

dan sosial dalam melakukan tindakan melalui peningkatan kemampuan dan rasa percaya diri, untuk menggunakan daya yang dimiliki dengan mentransfer daya dari lingkungannya (Payne. 1997).

Definisi lain menyebutkan pemberdayaan sebagai upaya penyediaan kepada orang-orang atas sumber, kesempatan, pengetahuan, dan keterampilan untuk meningkatkan kemampuan mereka menentukan masa depannya dan untuk berpartisipasi di dalam dan mempengaruhi komunitas mereka (Ife, Jim. 1995)

Dari beberapa pengertian tersebut nampaknya pemberdayaan harus ditujukan pada kelompok atau lapisan masyarakat yang tertinggal, dalam upaya untuk meningkatkan harkat dan martabat lapisan masyarakat yang dalam kondisi sekarang tidak mampu untuk melepaskan diri dari perangkap kemiskinan dan keterbelakangan. Proses pemberdayaan adalah lebih menekankan pada proses memberikan kemampuan kepada masyarakat agar menjadi berdaya, mendorong atau memotivasi individu agar mempunyai kemampuan atau keberdayaan untuk menentukan pilihan hidupnya. Dengan kata lain memberdayakan adalah memampukan dan memandirikan masyarakat.

Untuk itu pengertian pemberdayaan penyuluh agama dapat diartikan sebagai proses transformasi kepada penyuluh atas sumber, kesempatan, pengetahuan, dan keterampilan untuk meningkatkan kemampuan dan penguatan diri sehingga menjadi berdaya dan mampu melakukan tugas dan fungsi kepenyuluhan dan dilakukan atas pilihan sendiri.

Sekilas Wilayah Penelitian

Luas wilayah Kabupaten Timor Tengah Utara (TTU) adalah 3.619,7 km² yang terdiri dari daratan seluas 2.667,70

km² atau 5,64% dari luas daratan Propinsi Nusa Tenggara Timur. Sedangkan luas perairannya (laut) 950 km². Jumlah penduduk Kabupaten Timor Tengah Utara pada tahun 2012 sebanyak 243.678 jiwa, yang tersebar di 24 wilayah kecamatan, 34 wilayah kelurahan dan 140 wilayah desa. Komposisi penduduk berdasarkan jenis kelamin terdiri atas; 121.331 laki-laki dan 122437 perempuan. Dari jumlah tersebut kecamatan terpadat penduduknya adalah Kecamatan kefamenanu, Ibu Kota Kabupaten Timor Tengah Utara, sebanyak 29.757 jiwa atau 12,20% yang mendiami areal seluas 74,00 km persegi. Sedangkan kecamatan yang paling sedikit jumlah penduduknya adalah Kecamatan Bikomi Tanah sebanyak 6.755 jiwa atau sekitar 2.70%. dengan jumlah area 99,15 km persegi. (BPS, Timor Tengah Utara, 9).

Komposisi penduduk Kabupaten Timor Tengah Utara menurut penganut agama terdiri atas pemeluk agama Katolik 223.546 jiwa, Kristen 15.993 jiwa, Islam 4.041 jiwa, Hindu & Buddha sebanyak 188 jiwa. Rumah ibadat sebanyak 286 buah yang terdiri dari gereja Katolik 225 buah, gereja Kristen 53 buah, Masjid 7 buah dan Pura 1 buah. Sedangkan jumlah pemuka agama Katolik sebanyak 127 orang yang terdiri dari Pastur sebanyak 48 orang, Suster 73 orang dan Bruder 6 orang. Rohaniawan Kristen terdiri dari 21 orang Pendeta. Sementara pemuka agama Islam terdiri dari ulama 2 orang, mubaligh 4 orang, khotib 33 orang, penyuluh agama Islam non PNS 23 orang serta guru ngaji 26 orang. Sedangkan Pemuka Agama Hindu sebanyak 3 orang panindita (Kantor Kementerian Agama Kabupaten Timor Tengah Utara tahun, 2012).

Profil Penyuluh

Berdasarkan Informasi dari Kantor Kementerian Agama Kabupaten Timor Tengah Utara (TTU), jumlah tenaga fungsional penyuluh agama sebanyak 11 orang, yang terdiri dari penyuluh agama katolik 7 orang, Protestan 3 orang, dan Islam 1 orang. Dari 11 orang penyuluh, 3 orang penyuluh diangkat sejak awal sebagai PNS fungsional penyuluh dan telah berpendidikan Sarjana (S-1), dengan demikian ketiga penyuluh ini menduduki jabatan fungsional penyuluh agama tingkat ahli dengan jenjang pangkat Penyuluh Agama Pertama dan golongan Penata Muda/III/a. Sementara itu, 9 orang penyuluh sebelumnya adalah PNS tenaga administrasi di Kantor Kementerian Agama Kabupaten Timor Tengah Utara (TTU) yang beralih menjadi tenaga fungsional penyuluh karena adanya kebijakan penghapusan eselon v/a. Kesembilan penyuluh yang berasal dari tenaga administrasi tersebut pada saat diangkat menjadi penyuluh masih berijazah SLTA. Namun ada, sebagian besar dari mereka kemudian mengambil kuliah program diploma (3 orang) dan program sarjana (5 orang), sementara yang masih berijazah SLTA tinggal 2 orang. Oleh karena itu, kesembilan orang penyuluh ini pada saat diangkat pertama kali diangkat menduduki jabatan fungsional penyuluh agama tingkat terampil, dengan variasi pangkat dan golongan sesuai pangkat dan golongan saat sebelum diangkat menjadi penyuluh.

Adapun identitas para penyuluh PNS, tahun diangkat PNS, tahun diangkat menjadi penyuluh serta kepangkatan mereka saat masuk dan saat penelitian ini dilakukan dapat dilihat pada tabel berikut ini:

No	Nama Penyuluh/ Agama	Pendidikan Ketika Masuk	TMT PNS	Pangkat/ Gol	TMT Jabatan Penyuluh	Pangkat/gol Jabatan Saat ini
	Paulus Antonius, S. Ag Katolik	SMEA	1987 adms	II/a	2002	III/d
	Vinsensius Sito, S. Ag Katolik	PGA Katolik	1990 adms	II/a	1999	III/c
	Antonius Mau Loko, S. Ag Katolik	S1/ Fil, Teologi	2005 penylh	III/a	2005	III/b
	Benedigtus Fatin, S. Ag Katolik	SMA	1992 adms	II/a	2001	III/c
	Sanan Petrus, Ama Pd Katolik	SMA	1992 adms	II/a	2002	III/c
	Serfinus Kolo, AMA Katolik	SMA (D2)	1991 adms	II/a	2000	III/b
	Suhardinan. S. S. Ag Islam	S1 Tarbiyah	2007	III/a	2007	III/c
	Matius Efu Katolik	SMA	1987 adms	II/a	2002	III/a
	Simson Tanco, A, Md Kristen	SMA	1982 adms	II/a	2002	III/d
	Welmintje Rafa Kristen	SMA	1998 adms	II/a	2002	III/a
	Nakir Koloh, S. Pd Kristen	S1 Teologi	2006 penylh	III/a	2006	III/b

Data Kantor Kemenag TTU 2013.-

Sementara itu, jumlah penyuluh agama honorer (PAH) pada tahun 2012 sebanyak 95 orang, yang terdiri dari 70 orang penyuluh agama katolik, 20 orang penyuluh agama kristen, dan 5 orang penyuluh agama Islam (Wawancara dengan Kepala Subag TU Kabupaten TTU, Tanggal 29 April 2013). Di TTU wilayah binaan PAH umumnya terbatas pada wilayah binaan rumah ibadahnya masing-masing, kecuali untuk penyuluh agama Islam yang relatif fleksibel terkait tempat pemberian penyuluhan.

Dari paparan profil penyuluh di atas dapat diambil beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Jumlah penyuluh fungsional yang sebanyak 11 orang dibandingkan dengan jumlah penduduk Kabupaten Timor Tengah Utara pada tahun 2012 sebanyak 243.678 jiwa, yang

tersebar di 24 wilayah kecamatan, 34 wilayah kelurahan dan 140 wilayah desa, tentu merupakan jumlah yang jauh dari ideal dan rasional (1: 22.152 jiwa). Apalagi jarak antara satu kecamatan dengan kecamatan lain sangat berjauhan. Padahal pada umumnya penyuluh hanya memegang 2-3 kelompok keagamaan (Wawancara dengan Kepala Kantor Kemenag Kabupaten TTU, 29 April 2013). Sementara itu, bantuan dari para penyuluh honorer pun sangat terbatas karena umumnya mereka memberikan penyuluhan terbatas pada kelompok binaannya. Apalagi pada tahun 2013 ini jumlah penyuluh honorer pun mulai dikurangi.

2. Dari hasil di lapangan ditemukan bahwa dari 11 orang penyuluh, tidak lebih dari 6 orang penyuluh, yang umumnya mereka telah bergelar sarjana

(S-1), masuk kategori “kompeten” menduduki jabatan fungsional tersebut. Hal ini mengingat sebagian besar 9 orang dari 11 orang penyuluh, menjadi penyuluh karena terpaksa. Hanya 3 orang yang sejak awal memang diangkat sebagai PNS untuk fungsional penyuluh. Sementara 3 orang yang terpaksa menjadi penyuluh kemudian melanjutkan studi sarjana strata-1 dengan biaya sendiri.

3. Meskipun kesebelas orang penyuluh di atas saat ini telah melaksanakan tugas fungsional sebagai penyuluh agama tetapi dalam kenyataannya mereka masih juga diperbantukan dalam kegiatan administratif di kantor kementerian Agama kabupaten. Hal ini tentu mengurangi optimalisasi pelaksanaan fungsi mereka sebagai penyuluh. Namun demikian, pihak kantor kementerian agama menyatakan bahwa permintaan bantuan administratif kepada para penyuluh tersebut “terpaksa” dilakukan karena keterbatasan tenaga administratif di kantor ini (Ibid). Lebih jauh lagi, beberapa penyuluh pun menyatakan bahwa dilibatkannya mereka untuk membantu administrasi kantor kemenag juga menguntungkan karena ada masukan honorarium/ insentif selain gaji fungsional sebagai penyuluh. Di samping itu, para penyuluh bisa “numpang” di kantor ketika ada keperluan untuk membuat program kerja dan laporan kegiatan penyuluhan (Hasil Focus Group Discussion, 27 April 2013).

Pembinaan Penyuluh oleh Pemerintah

Untuk peningkatan profesionalitas dan kompetensi para penyuluh agama, pemerintah dalam hal ini kementerian Agama telah melakukan pembinaan

secara berjenjang kepada para penyuluh. Pembinaan ini dilakukan dalam berbagai bentuk, yaitu: Pendidikan dan Pelatihan Dasar Fungsional Penyuluh Agama, Pendidikan dan Pelatihan Lanjutan Fungsional Penyuluh Agama, Orientasi, seminar, workshop terkait tugas fungsional penyuluh, dan Pembinaan melalui Kelompok Kerja Penyuluh (PKJALU).

Pendidikan dan Pelatihan Dasar Fungsional Penyuluh Agama biasanya diberikan setelah para penyuluh agama diangkat secara resmi sebagai pejabat fungsional penyuluh. Untuk Kabupaten Timor Tengah Utara Provinsi Nusa Tenggara Timur pendidikan dan pelatihan dasar dilaksanakan di Bali yang merupakan pusat pelatihan dasar penyuluh untuk wilayah Indonesia Timur. Dari 11 tenaga fungsional penyuluh di TTU semuanya telah mengikuti pendidikan dan pelatihan dasar ini. Hanya saja pada umumnya mereka menyatakan bahwa mengingat waktu pelatihan yang sangat terbatas sehingga materi yang disampaikan pun sangat terbatas dan masih dangkal, sehingga menurut mereka belum cukup untuk dijadikan bekal yang memadai sebagai penyuluh yang siap pakai (Hasil Focus Group Discussion dengan para penyuluh, 27 April 2013).

Pendidikan dan Pelatihan Lanjutan Fungsional Penyuluh Agama biasanya dilaksanakan di badan Diklat Kementerian Agama Pusat. Materi-materi yang disampaikan umumnya terkait dengan kebijakan-kebijakan pemerintah di bidang keagamaan, selain juga materi-materi pengembangan profesi penyuluh. Kesempatan untuk mengikuti pelatihan tingkat lanjutan ini masih sangat terbatas, bahkan dari 11 penyuluh di TTU NTT saat ini belum satu pun yang pernah mengikuti jenis pelatihan ini (Ibid). Ada satu orang penyuluh yang pada tahun 2011 telah mengikuti pelatihan tingkat

lanjutan di Jakarta tetapi pada saat ini yang bersangkutan telah mutasi jabatan, dari fungsional penyuluh agama menjadi kepala Kantor Urusan Agama TTU NTT.

Orientasi, seminar, workshop terkait tugas fungsional penyuluh. Kegiatan ini biasanya dilakukan di kantor wilayah kemenag dan di kantor Kemenag Kabupaten. Hanya saja frekuensi kegiatan masih tergolong langka. Berdasarkan informasi dari Pjs. Kepala Kantor Wilayah Kemenag NTT, kegiatan orientasi untuk penyuluh seluruh provinsi NTT biasanya dilaksanakan satu tahun sekali (Wawancara dengan YK, Pjs. Kepala Kanwil Kemenag NTT, 27 April 2013). Materi yang disampaikan dalam forum ini biasanya terkait dengan kebijakan-kebijakan baru yang harus disosialisasikan para penyuluh agama di masyarakat. Kegiatan orientasi penyuluh agama juga rutin setiap tahun dilakukan oleh kantor kemenag kabupaten TTU. Biasanya kegiatan ini dilakukan untuk memberikan bekal bagi para penyuluh honorer yang baru diangkat. Namun demikian, dalam pelaksanaannya para tenaga fungsional penyuluh PNS pun diikuti sertakan.

Pembinaan melalui Kelompok Kerja Penyuluh (POKJALU). Pembinaan ini biasanya dilakukan oleh pejabat kemenag atau tokoh agama setempat sesuai dengan permintaan para penyuluh agama yang tergabung dalam POKJALU. Hanya saja, pada saat penelitian ini dilakukan, Mei 2013, di TTU NTT belum terbentuk POKJALU. Baru pada bulan Juni 2013 POKJALU TTU telah dibentuk (Wawancara dengan YN, Kepala KUA Kefamenau/Mantan Penyuluh Agama, 29 April 2013).

Dari paparan tentang bentuk-bentuk pembinaan penyuluh agama oleh pemerintah di atas, terlihat bahwa proses pembinaan telah berlangsung. Akan

tetapi karena alasan keterbatasan dana kegiatan-kegiatan pembinaan di atas belum berjalan secara intensif dan merata. Bahkan hampir semua penyuluh agama di TTU merasakan ketidak efektifan sistem pembinaan tersebut untuk memberikan bekal materi penyuluhan di masyarakat. Di samping itu, sebenarnya ketersediaan buku bahan penyuluhan akan membantu para penyuluh meningkatkan wawasan mereka akan tetapi buku-buku itu pun hingga saat ini masih sangat terbatas. Sehingga kalau para penyuluh tidak memiliki kemampuan finansial untuk membeli buku secara mandiri umumnya mereka tidak banyak bisa berbuat untuk mengembangkan materi bahan penyuluhan.

Hal yang juga penting terkait pembinaan penyuluh agama untuk meningkatkan profesionalitas mereka adalah adanya peluang pemberian beasiswa kepada para penyuluh untuk melanjutkan jenjang pendidikan yang lebih tinggi (S-1/S-2/S-3). Kesempatan beasiswa seperti ini hingga saat ini menurut pengakuan para penyuluh di TTU NTT belum pernah disediakan oleh pihak pemerintah, dalam hal ini kementerian agama (Wawancara dengan PA, FS, BF, SP, dan SK pada Fokus Group Discussion, 27 April 2013).

Padahal para penyuluh menginginkan agar kesempatan beasiswa untuk jabatan fungsional seperti guru/dosen dapat mereka peroleh, sehingga hal ini akan sangat mendukung karir mereka sebagai penyuluh profesional. Walaupun demikian, dengan segala keterbatasan yang ada, beberapa penyuluh melanjutkan studi ke jenjang lebih tinggi dengan biaya sendiri. Hal ini dilakukan terutama oleh para penyuluh agama di TTU NTT yang masih berpendidikan SLTA. Sementara yang telah berpendidikan sarjana Strata-1 (S-1) belum ada satu pun yang melanjutkan ke jenjang Magister (S-2).

Pembinaan Karier Kepangkatan dan Jabatan Penyuluh Agama

Untuk menjamin pembinaan karier kepangkatan dan jabatan fungsional penyuluh agama, pemerintah melalui kementerian Negara Koordinator Bidang Pengawasan Pembangunan dan Pendayagunaan Aparatur Negara telah mengeluarkan surat keputusan Nomor: 54/KEP/MK.WASPAN/9/1999 tentang Jabatan Fungsional penyuluh Agama dan Angka Kreditnya. Ketentuan kenaikan pangkat dan jabatan yang terdapat dalam surat keputusan tersebut selama ini telah disosialisasikan kepada para penyuluh terutama pada saat mereka mengikuti Pendidikan dan Pelatihan Dasar Fungsional Penyuluh Agama. Hanya saja mereka menyampaikan dengan jujur bahwa banyak dari isi SK tersebut yang belum bisa mereka pahami. Namun demikian, beberapa orang penyuluh menyatakan tidak terlalu penting mengetahui isi secara detail SK tersebut karena selama ini ketika mereka mau kenaikan pangkat dan atau golongan selalu meminta bantuan tenaga administrasi di kantor kementerian agama yang bertugas mengurus kenaikan pangkat para penyuluh (Wawancara dengan PA, FS, BF, SP, dan SK pada Fokus Group Discussion, Tanggal 27 April 2013). Hanya saja, dalam kenyataannya, ketidakpahaman mereka akan isi SK tersebut berakibat juga pada ketidakpedulian mereka pada syarat-syarat formil yang dibutuhkan ketika mengajukan kenaikan pangkat padahal hal tersebut akan merepotkan mereka sendiri di kemudian hari. Misalnya, menurut seseorang penyuluh, mereka awalnya tidak mengetahui kalau setiap kegiatan penyuluhan harus dibuktikan dengan surat keterangan dan dokumen materi penyuluhan bila akan dijadikan bukti melaksanakan kegiatan pada saat mengajukan kenaikan pangkat. Karena kelalaiannya tersebut, pada saat dibutuhkan akhirnya mereka harus membuat surat keterangan dan dokumen

dengan cara “tanggal mundur” dan meminta tanda tangan pihak-pihak terkait (Wawancara dengan VS pada Fokus Group Discussion, 27 April 2013). Tentu cara demikian akan lebih menyulitkan mereka dibandingkan kalau sejak awal telah disadari dan dipersiapkan. Belum lagi, menurut mereka ada beberapa pihak yang terkait yang tidak mau memberikan surat keterangan atau tanda tangan dengan cara seperti itu.

Secara umum para penyuluh di TTU NTT tidak merasa keberatan dengan ketentuan kenaikan pangkat yang ada di surat keputusan Menteri Negara Koordinator Bidang Pengawasan Pembangunan dan Pendayagunaan Aparatur Negara di atas. Hanya ada dua orang penyuluh agama yang merasa kesulitan mengumpulkan persyaratan KUM kenaikan pangkat karena sedikitnya aktifitas penyuluhan yang mereka lakukan akibat menerima tugas tambahan sebagai staf administrasi di kantor kemenag kabupaten. Namun demikian, dalam praktiknya mereka akan dibantu pihak pejabat kantor kemenag untuk proses kenaikan pangkatnya (Wawancara dengan ME, dan WR pada Fokus Group Discussion, 27 April 2013).

Memang banyak di antara penyuluh pada saat FGD mengeluh terkait keterbatasan fasilitas untuk membantu kegiatan administratif, seperti tidak memiliki komputer sendiri. Walaupun ada komputer di kantor sangat terbatas dan lebih banyak dipakai untuk pelayanan masyarakat. Sementara bila mereka pergi ke rental komputer akan banyak memakan biaya. Oleh karena itu, mereka mengusulkan agar ada alokasi dana untuk membeli komputer yang khusus digunakan untuk membantu para penyuluh saat kenaikan pangkat/golongan Para penyuluh (Peserta Forum Fokus Group Discussion, di Kantor kementerian Agama Kabupaten, 27 April 2013).

Pelaksanaan Kegiatan Penyuluhan

Kegiatan penyuluhan yang menjadi tugas pokok dan fungsi penyuluh agama meliputi *pertama*, kegiatan bimbingan dan penyuluhan agama dan pembangunan yang terdiri dari kegiatan persiapan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi bimbingan dan penyuluhan, serta pelayanan konsultasi agama dan pembangunan. *Kedua*, kegiatan pengembangan bimbingan dan penyuluhan yang terdiri dari kegiatan penyusunan pedoman, perumusan arah kebijakan, pengembangan metode, dan pengembangan materi bimbingan dan penyuluhan. *Ketiga*, kegiatan pengembangan profesi meliputi kegiatan-kegiatan seperti; melakukan kegiatan karya tulis ilmiah, menerjemah atau menyadur, membimbing penyuluh agama yang ada di bawah jenjang jabatannya. *Keempat*, Kegiatan penunjang penyuluh agama, seperti mengajar atau melatih, mengikuti seminar/lokakarya, menjadi pengurus organisasi, dan melakukan kegiatan pengabdian masyarakat.

Dari empat macam kegiatan yang menjadi tupoksi tenaga fungsional penyuluh agama di atas pada umumnya penyuluh agama di TTU NTT baru melaksanakan bentuk yang pertama dan keempat. Sedangkan bentuk kegiatan yang terkait pengembangan bimbingan penyuluhan dan pengembangan profesi belum mereka lakukan (Disimpulkan dari Kuesioner yang diisi oleh para penyuluh di TTU NTT, Tanggal 27 April 2013) Ini terutama karena umumnya para penyuluh agama di daerah ini berasal dari mutasi PNS tenaga administratif yang sejak tidak disiapkan sebagai penyuluh. Sementara penyuluh agama yang sejak awal menjadi penyuluh dan mereka bergelar sarjana, sejumlah 3 orang, pada saat ini kepangkatan fungsional dan golongan kepegawaiannya masih rendah,

paling tinggi Penata Muda Tk I /III/b.

Sementara itu, terkait dengan metode penyuluhan agama, pada umumnya penyuluh agama di TTU NTT masih menggunakan metode ceramah dan dialog, di samping menggunakan lagu-lagu rohani sebagai instrumen penyampaian pesan agama (Wawancara dengan ID, Pendeta Kristen, 28 April 2013). Sementara penggunaan teknologi informasi dan komunikasi canggih, seperti melalui website, blog dan media sosial di internet, belum banyak dilakukan kecuali oleh satu orang penyuluh yang pada saat ini telah mutasi menjadi kepala KUA TTU NTT. Sementara, sebagian besar penyuluh belum banyak menguasai komputer kecuali hanya fungsinya sebagai alat pengganti mesin ketik. Di samping itu, penyuluhan yang penggunaan metode yang canggih menurut mereka akan memerlukan biaya yang tidak sedikit padahal gaji dan tunjangan yang mereka peroleh saat ini sangat minim dan terbatas serta hanya cukup untuk kebutuhan pokok sehari-hari.

Ada temuan yang unik di TTU NTT terkait pendekatan yang digunakan beberapa orang penyuluh agama dalam menyampaikan pesan agama kepada umat, yaitu dengan cara membawa hadiah/oleh-oleh kepada umat binaan sebagai perangsang/stimulan agar mereka semangat mengikuti kegiatan penyuluhan. Umumnya oleh-oleh/hadiah yang diberikan penyuluh berupa minuman *shopy-shopy* (minuman memabukkan) dan sirih yang telah menjadi kebanggaan masyarakat TTU NTT. Tentu saja pendekatan seperti ini tidak bisa sering-sering dilakukan para penyuluh karena akan memakan biaya tinggi bagi pihak penyuluh. Di samping itu, ada juga penyuluh menyampaikan pesan agama melalui kegiatan pertanian yang ia lakukan bersama umat warga binaan. Ini dilakukan karena ingin

memanfaatkan waktu luang mereka ditengah-tengah mereka bekerja di sawah/ladang. (Wawancara dengan YU, dan AM, 27 April 2013).

Untuk lebih memudahkan koordinasi dan meningkatkan efektifitas dan efisiensi kegiatan penyuluhan, para penyuluh agama umumnya membuat kelompok-kelompok binaan tetap yang menjadi tugasnya ((Wawancara dengan MAK, Kepala Seksi Bimas dan Kependais, Kantor KUA Kefamenau, 27 April 2013). Kelompok-kelompok binaan tersebut ada kalanya telah dibentuk sebelumnya oleh lembaga-lembaga agama yang ada, atau dibentuk atas inisiatif para penyuluh. Umumnya menurut informasi tokoh agama, kelompok binaan yang menjadi sasaran penyuluhan agama bisa berbentuk kelompok pemuda, ibu-ibu, atau bahkan kelompok anak-anak (Wawancara dengan GBR, Pastor Katolik di Gereja Katolik Enopo Bibomi Tampah, 28 April 2013, ID, Pendeta Kristen, di Gereja Kefamenau, 28 April 2013). Kelompok binaan juga ada yang dikerjasamakan dengan lembaga-lembaga pemerintah, seperti sekolah dan Lembaga Pemasarakatan (Wawancara dengan MAK, Kepala Seksi Bimas dan Kependais Kantor KUA Kefemenau, 27 April 2013). Kegiatan kelompok binaan pada umumnya untuk non muslim dilakukan di gereja, meskipun ada juga yang dilakukan di balai-balai pertemuan atau bahkan di ladang/sawah (Wawancara dengan YU, Kepala Seksi Pendekat di Kantor Kementerian Agama Kabupaten, 27 April 2013).

Respon Masyarakat dan Tokoh Agama terhadap kegiatan Penyuluhan

Berdasarkan respon beberapa warga masyarakat TTU NTT yang ditemui secara spontan di tempat-tempat umum, bahkan sebagian umat ditemui di tempat ibadah, mereka umumnya menyatakan tidak

tau tentang penyuluh agama dan yang menjadi tugas pokok dan fungsinya. Bahkan sebagian besar mereka yang ditemui di tempat-tempat umum menyatakan bahwa selama ini mereka belum pernah ikut kegiatan penyuluhan agama oleh petugas penyuluh dari kementerian agama. Fenomena ini terjadi karena beberapa kemungkinan. *Pertama*, keterbatasan jumlah penyuluh mengakibatkan terbatasnya jangkauan kegiatan penyuluhan kepada masyarakat umum. *Kedua*, para penyuluh yang memberikan penyuluhan di rumah-rumah ibadah atau kelompok-kelompok kegiatan keagamaan, jarang sekali memperkenalkan dirinya sebagai penyuluh agama dari kementerian agama. Umumnya mereka memperkenalkan diri sebagai tokoh agama, istilah dalam katolik adalah kartekis (Wawancara dengan HAY, Kepala Subag TU di Kantor Kementerian Agama Kabupaten, 29 April 2013). *Ketiga*, peran para penyuluh dalam penyampaian agama lebih bersifat membantu. Ini terutama terjadi pada agama katolik dan protestan. Tugas pokok sakramen, kebaktian dan menyampaikan agama melalui mimbar rumah ibadah umumnya masih dilakukan oleh pimpinan agama seperti pastor atau pendeta. Sementara para penyuluh lebih berfungsi sebagai pembantu kegiatan-kegiatan keagamaan, kecuali ada seorang penyuluh di TTU NTT yang juga merangkap sebagai "kartekis" (Ibid). *Keempat*, adanya pergantian secara bergilir untuk para penyuluh agama honorer (PAH) juga menyebabkan masyarakat susah mengenalnya karena waktu yang singkat dalam mengemban tugas sebagai penyuluh agama honorer. *Kelima*, di masyarakat istilah penyuluh lebih familier untuk penyuluh di bidang pertanian dan kesehatan. Sementara penyuluh bidang agama, masyarakat lebih mengenalnya dengan julukan kartekis, tokoh agama, atau ustad/kyai (Wawancara dengan AK, Kepala Kantor Kemenag Kabupaten TTU NTT, 29 April 2013).

Sementara dari pihak tokoh agama, umumnya mereka mengetahui dan mengapresiasi kegiatan penyuluh agama yang sangat membantu para pemimpin agama dalam membimbing umat.

Hanya saja ada beberapa catatan atau kritik yang dilontarkan tokoh agama di atas terkait dengan kegiatan penyuluh agama; *pertama*, ada beberapa penyuluh agama yang perkataannya kurang sesuai dengan perbuatannya, sehingga menurut pastor GB beberapa jemaat gereja pernah melaporkan “kejadian tertentu” kepada pimpinan gereja. *Kedua*, beberapa penyuluh agama yang ditugaskan ke gereja kurang menguasai bahan penyuluhan yang akan disampaikan atau kurang menguasai kegiatan ritual ibadah yang dipimpinya. Tentu menurut salah seorang pendeta, kementerian agama perlu terus membina dan mendorong para penyuluh agama untuk meningkatkan kapasitas ilmunya sebagai bekal penyuluhan, *ketiga*, materi-materi yang disampaikan oleh para penyuluh sering tidak sesuai dengan kebutuhan jemaah, dalam hal ini beberapa pimpinan gereja telah membantu untuk menyiapkan pedoman materi bimbingan yang akan digunakan oleh penyuluh agama. *Keempat*, Program penyuluhan belum dibuat secara jelas dan terencana oleh para penyuluh, sehingga terkesan kegiatan penyuluhan asal-asalan dan sasaran yang hendak dicapai tidak terukur dengan baik. *Kelima*, beberapa penyuluh agama kurang optimal menjalankan kegiatan penyuluhan karena alasan kecilnya tunjangan yang diberikan negara, sehingga para penyuluh harus mencari tambahan pendapatan dengan melakukan pekerjaan-pekerjaan sampingan akibatnya mereka tidak memiliki waktu yang cukup untuk menyiapkan materi dan pelaksanaan kegiatan (Wawancara dengan GBR, Pastor Katolik Gereja Katolik Enopo Bibomi Tampah, 28 April 2013, ID, Pendeta Kristen di Gereja Kefamenau, 28 April 2013).

Faktor Pendukung dan Penghambat Kegiatan Penyuluhan

a. Faktor Pendukung (Hasil Fokus Group Discussion, 27 April 2013)

1. Motif pengabdian. Para penyuluh agama menyatakan bahwa mereka melakukan tugas sebagai penyuluh karena panggilan jiwa untuk mengabdikan dan melayani umat dengan niat tulus ikhlas walaupun gaji dan tunjangan yang diberikan oleh pemerintah masih jauh dari ideal;
2. Motif mengamalkan ilmu. Mereka sangat senang bertugas sebagai penyuluh karena ilmu yang dimilikinya dapat diamalkan/di ajarkan kepada masyarakat, terutama bagi mereka yang memang betul-betul membutuhkannya. Sehingga keberadaan mereka ditengah masyarakat laksana obor yang memberikan penerangan kepada umat;
3. Jabatan Penyuluh adalah jabatan mulia. Mereka ada yang mengatakan bahwa jabatan penyuluh itu sangat mulia, pemerintah selalu melindungi mereka dan keluarganya dalam menjalankan tugas seperti mendapat tunjangan walaupun sedikit namun mereka masih bisa mensyukuri, pastur Gabriel Olababan, CMF menyampaikan nasehat atau doktrin kepada kartekis dan juru dakwah yang bunyinya *upahmu adalah tidak ada upahmu dan upahmu adalah sorgamu*.
4. Motif menimba pengalaman hidup. Para penyuluh senang menjadi penyuluh karena banyak pengalaman yang didapat dalam menghadapi kelompok bimbingan yang sangat majemuk

sehingga mendorong penyuluh untuk lebih meningkatkan ketrampilan terutama dalam meningkatkan ilmu pengetahuan yang dirasakan masih belum mencukupi dalam menghadapi masyarakat yang semakin maju.

b. Faktor Penghambat

Berbagai kendala yang dihadapi para penyuluh dalam melaksanakan tugas sehari-hari baik yang beragama Katolik, Kristen maupun Islam antara lain:

1. Minimnya fasilitas kegiatan penyuluhan. Fasilitas utama yang mereka keluhkan adalah tidak adanya alat transportasi yang disediakan oleh pemerintah untuk kegiatan penyuluhan. Hal ini sangat dirasakan berat bagi penyuluh di TTU NTT karena jarak antara rumah-kantor-tempat penyuluhan sangat jauh. Kalau pun pada akhirnya para penyuluh naik angkut atau membawa kendaraan pribadi akan banyak ongkos yang dikeluarkan setiap bulannya yang tidak seimbang dengan tunjangan yang mereka terima. Fasilitas kedua yang mereka rasakan kurang mendukung kegiatan penyuluhan adalah belum tersediannya komputer/laptop untuk para penyuluh. Ini penting karena setiap kegiatan penyuluhan harus dilakukan perencanaan hingga laporan secara tertulis, bahkan juga dokumen tertulis diperlukan sebagai pra syarat kenaikan pangkat. Pengetikan sebenarnya bisa dilakukan di rental tetapi biayanya cukup mahal. Namun demikian, biasanya mereka mencoba memanfaatkan
2. Tunjangan penyuluh yang sangat minim. Biaya hidup di Kabupaten TTU NTT relatif lebih tinggi dibandingkan biaya hidup di daerah lain. Tunjangan yang jumlahnya sekitar 300.000. tentu dirasakan para penyuluh sangat kurang memadai. Apalagi bagi penyuluh yang sudah berkeluarga dan memiliki anak, di tambah lagi mereka harus mengeluarkan ongkos perjalanan ketika melakukan bimbingan penyuluhan kepada umat binaan. Bahkan ada beberapa kelompok binaan harus di pancing dengan makanan/minuman tertentu untuk menarik minat mereka, seperti sirri pinang, kue, atau bahkan minuman shopy-shopy yang kesemuanya itu harus disediakan anggaran tersendiri oleh para penyuluh (Ibid). Akibat kondisi yang demikian, banyak penyuluh yang merasa diuntungkan dengan dipekerjakan sebagai tenaga administrasi di kantor kemenag kabupaten karena mereka akan mendapatkan insentif tambahan. Atau sebagian mereka harus mencari kerja sambilan di luar untuk meningkatkan pendapatan bulanan mereka.
3. Jumlah penyuluh PAN dan PAH masih sangat minim. Pada paparan di atas dijelaskan bahwa pada tahun 2012 jumlah komputer kantor kemenag kabupaten bila sedang tidak dipakai untuk kegiatan rutin kantor sehari-hari (Ibid). Hanya saja, karena banyaknya penyuluh yang ingin memanfaatkan komputer kantor maka kesabaran untuk mengantri sangat diperlukan dalam kondisi seperti ini.

penyuluh agama negeri (PAN) sebanyak 11 orang sementara penyuluh agama honorarium (PAH) sebanyak 95 orang. Jumlah yang sangat kecil dibanding dengan luas wilayah dan jumlah penduduk tersebut membuat kegiatan penyuluhan masih jauh dari optimal. Jumlah tersebut pada tahun 2013 akan terancam dikurangi karena pengetatan yang terjadi di kementerian agama. Menurut kepala kantor kemenag kabupaten TTU, tahun 2013 untuk agama katolik hanya mendapatkan jatah 10 orang penyuluh honorer, tentu untuk agama kristen dan islam akan lebih sedikit lagi sesuai dengan perbandingan jumlah penganut masing-masing agama (Wawancara dengan AK, Kepala kantor Kemenag Kabupaten TTU NTT, 29 April 2013).

4. Tugas tambahan para penyuluh Agama sebagai tenaga administratif di Kantor Kemenag kabupaten. Fenomena seperti bukanlah baru terjadi sekarang tetapi telah berlangsung sejak lama. Ini dilakukan karena alasan keterbatasan tenaga administrasi PNS. Meskipun demikian, sebagian penyuluh merasakan manfaatnya mereka diperbantukan bekerja di kantor karena selain tidak banyak mengeluarkan biaya penyuluhan, akan mendapatkan tambahan dari insentif selain gaji dan tunjangan sebagai penyuluh.
5. Pengangkatan Jabatan fungsional penyuluh agama dari tenaga administrasi hasil inpassing eselon v/a. Efek yang dirasakan dari kebijakan ini adalah banyak dari para penyuluh yang menyatakan ketidak siapan menjadi penyuluh karena keterbatasan pengetahuan di bidang keagamaan. Selain itu, para pimpinan agama juga mengeluhkan kompetensi para penyuluh agama yang tidak memiliki latar belakang pendidikan agama yang kuat, sehingga wajar kalau kemudian sebagai tokoh agama segan melibatkan beberapa penyuluh dalam kegiatan pembinaan umat (Wawancara dengan GBR, Pastor Katolik Gereja Katolik Enopo Bibomi Tampah, 28 April 2013. ID, Pendeta Kristendi Gereja Kefamenau, 28 April 2013).
6. Kurangnya kedisiplinan bagi peserta penyuluhan sehingga waktu yang tersedia kurang dimanfaatkan secara maksimal, sedangkan penyuluhan tidak dilakukan setiap hari, bisa dilakukan satu minggu sekali bahkan kadang-kadang bisa satu bulan sekali baru dilakukan penyuluhan. (biasanya penyuluhan dilakukan sesuai dengan kesepakatan antara penyuluh dengan kelompok bimbingan itu sendiri.
7. Minimnya penganggaran oleh negara untuk kegiatan penyuluhan agama (Hasil Fokus Group Discussion, 27 April 2013) dibandingkan penyuluhan bidang pemerintahan yang lain, seperti pertanian, kesehatan, dan pendidikan (Wawancara dengan AK, Kepala kantor Kemenag Kabupaten TTU NTT, 29 April 2013). Akibatnya kegiatan penyuluhan agama menjadi termarginalkan. Padahal pembangunan dibidang materiil dan spritual harus seimbang untuk mencapai masyarakat yang sejahtera lahir dan batin.

Analisis

Upaya pemberdayaan penyuluh agama dalam rangka meningkatkan pelayanan agama di kabupaten Timor Tengah Utara (TTU) NTT merupakan program kebijakan pemerintah dengan melakukan perubahan sifat kepegawaian penyuluh agama yang sebelumnya merupakan pegawai tehnik birokratis menjadi pegawai dengan jabatan fungsional khusus pelayanan agama. Tentu dengan kebijakan ini, diharapkan para penyuluh agama dapat lebih fokus dan konsentrasi dalam pengembangan diri dan melaksanakan tugas pelayanan bimbingan keagamaan kepada masyarakat tanpa diganggu oleh kesibukan administratif-birokratis. Untuk meningkatkan kesejahteraan mereka, telah ditentukan aturan pemberian tunjangan berdasarkan jenjang pangkat dan golongan. Demikian juga untuk menjamin kepastian karier mereka, pemerintah melalui Keputusan Menteri Negara Koordinator Bidang Pengawasan Pembangunan dan Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 54/KEP/ MK.WASPAN/9/1999 tentang Jabatan Fungsional Penyuluh Agama dan Angka kreditnya, telah mengatur tentang persyaratan minimal dapat diangkat sebagai penyuluh agama dan juga telah ditentukan secara detail mekanisme kenaikan pangkat dan golongan bagi para penyuluh untuk secara bertahap menapaki karier fungsionalnya.

Namun demikian, setelah kurang lebih 14 tahun kebijakan ini digulirkan, ternyata berdasarkan hasil research lapangan yang telah dipaparkan di atas, kebijakan fungsionalisasi jabatan penyuluh agama dalam rangka optimalisasi fungsi penyuluh dalam memberikan pelayanan agama di TTU NTT belum berjalan secara optimal. Bahkan, ada kecenderungan mengalami kemunduran dibandingkan

kondisi sebelum diterapkan kebijakan fungsionalisasi jabatan penyuluh agama. Mengapa implementasi kebijakan dinilai kurang berhasil? Untuk menjawabnya dalam analisis ini akan menggunakan teori implementasi kebijakan seperti yang digagas oleh CG Edwar III. Menurutnya, sebagaimana diuraikan di atas, faktor yang menentukan keberhasilan atau ketidak berhasilan implementasi kebijakan dapat dilihat dari 4 faktor; yaitu struktur birokrasi, sumber daya, komunikasi, dan disposisi.

Dari aspek struktur birokrasi, implemementasi kebijakan fungsionalisasi jabatan penyuluh dilakukan melalui struktur birokrasi kementerian agama dari tingkat pusat, wilayah, hingga kabupaten/kota, bahkan hingga tingkat kecamatan (Kantor Urusan Agama). Dari sisi standart operational prosedure (SOP) memang secara umum sudah diatur secara berjenjang proses rekrutmen, pembinaan dan pengawasan, mekanisme pemberian kompensasi (gaji dan tunjangan), hingga mekanisme kenaikan pangkat. Demikian juga terkait mekanisme pendelegasian wewenang dan tanggung jawab organisasi (proses pragmentasi) telah di atur sedemikian rupa untuk bekerjanya sistem impelmentasi kebijakan.

Sementara, terkait aspek sumber daya yang terdiri dari unsur staf, informasi, wewenang, dan fasilitas, ditemukan adanya banyak problem di dalamnya, terutama yang terkait dengan sumber daya staf dan fasilitas. Persoalan utama sumber daya berupa staf ialah pelaksana kebijakan dalam hal ini para penyuluh agama di TTU NTT, dari sisi jumlah masih sangat jauh dari ideal, 11 orang penyuluh PNS dan 95 orang penyuluh honorer. Sementara dari sisi kompetensi dan kapabilitas penyuluh, hanya 3 dari 11 orang penyuluh PNS yang memenuhi kualifikasi kompeten di bidang penuluhan, selebihnya adalah menjadi penyuluh agama karena keterpaksaan.

Sementara penyuluh agama honorer (PAH), meskipun jumlahnya relatif lebih banyak tetapi peran yang maksimal tidak bisa diharapkan dari mereka karena disamping kecilnya honor yang mereka terima, para penyuluh agama honorer adalah orang-orang yang bekerja part time karena mereka umumnya adalah tokoh masyarakat atau kelompok masyarakat yang memiliki tugas dan peranan lain di masyarakat. Oleh karena itu, harapan utama adalah pada penyuluh PNS yang mendapatkan gaji dan tunjangan tiap bulan dari negara.

Sedangkan sumberdaya yang berupa informasi yang berkaitan tentang cara melaksanakan kebijakan, secara umum informasi tentang ketentuan kebijakan yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan telah dipahami oleh para penyuluh. Meskipun pemahaman yang detail untuk sebagian penyuluh belum didapatkannya, tetapi pihak birokrasi kementerian agama yang terkait dengan pembinaan para penyuluh (seksi bimas) selama ini akan membantu mereka, misalnya dalam proses penghitungan angka kredit.

Persoalan yang agak serius terkait sumberdaya adalah minimnya fasilitas yang tersedia untuk mendukung terlaksananya kebijakan fungsionalisasi penyuluh agama dengan baik. Dari hasil penelitian ini diketahui bahwa fasilitas penunjang berupa alat transportasi yang sangat mendukung mobilitas kegiatan tidak mereka peroleh. Sementara bagi penyuluh yang memiliki kendaraan pribadi juga mengeluhkan mahalnya BBM yang harus mereka tanggung karena jauhnya jarak yang harus ditempuh ketika melakukan kegiatan penyuluhan agama. Apalagi kalau mereka harus naik kendaraan umum tentu tidak sedikit biaya yang harus dikeluarkannya. Selain itu, fasilitas yang di rasa sangat kurang adalah terkait dengan buku-buku referensi untuk pedoman bimbingan. Selama ini, buku-

buku referensi mereka coba membeli sendiri dengan menyisihkan uang yang terbatas dari gaji dan tunjangan bulanan atau mereka memanfaatkan buku-buku yang tersedia di kantor kemenag kabupaten yang jumlah dan macamnya sangat terbatas. Hal lain yang dirasa cukup mengganggu proses kelancaran bimbingan penyuluhan agama adalah terbatasnya jumlah komputer yang bisa digunakan oleh para penyuluh. Padahal setiap proses bimbingan harus didahului dengan perencanaan kegiatan dan diakhiri laporan kegiatan yang kesemuanya membutuhkan dokumen tertulis. Di sinilah komputer sangat mereka perlukan. Karena hampir sebagian besar dari mereka tidak memiliki komputer/laptop, maka proses penyiapan program dan laporan kegiatan sering kali terlambat mereka buat karena harus menunggu atau antri untuk menggunakan komputer kantor kemenag yang jumlahnya sangat terbatas.

Faktor lain yang menentukan keberhasilan implementasi kebijakan adalah faktor komunikasi dan disposisi. Dua faktor ini relatif tidak menimbulkan banyak persoalan dalam implementasi kebijakan fungsionalisasi jabatan penyuluh. Komunikasi antar struktur birokrasi saat ini telah berjalan relatif baik, demikian juga komunikasi dengan stake holders, seperti para tokoh agama dan lembaga-lembaga agama selama ini tidak ada persoalan yang signifikan. Sementara persoalan disposisi atau kecenderungan sikap para pelaksana kebijakan pun relatif mendukung atau positif. Bahkan dari pengakuan para penyuluh, mereka melakukan kegiatan penyuluhan ini bukan semata-mata karena profesi keduniaan, tetapi lebih pada panggilan jiwa untuk menyiarkan nilai-nilai agama yang luhur dan melayani umat menuju Indonesia yang sejahtera lahir dan batin. Namun demikian, kritik tokoh agama di TTU NTT tentang sebagian penyuluh agama kurang optimal menjalankan

kegiatan penyuluhan karena alasan kecilnya tunjangan yang diberikan negara perlu mendapatkan perhatian pemerintah, dalam hal ini kementerian agama. Oleh karena itu, sikap positif sebagian besar penyuluh agama dalam menjalankan tugas pembinaan umat ini perlu diapresiasi pemerintah, yaitu antara lain dengan memperhatikan tingkat kesejahteraan para penyuluh agama dengan cara memberikan insentif yang layak. Hal ini karena menurut Edward III bahwa Insentif merupakan salah-satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah sikap para pelaksana kebijakan. Memang saat ini sebagian besar pelaksana kebijakan masih menampakkan sikap positif dengan tugas yang diberikan, tetapi bila pemerintah sama sekali tidak memberikan penghargaan kepada mereka tidak menutup kemungkinan sikap positif tersebut lama keamaan akan terkikis.

Dari analisa tentang faktor-faktor yang menentukan keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan fungsionalisasi jabatan penyuluh agama di atas, faktor sumber daya terutama aspek staf dan fasilitas merupakan faktor utama yang tidak mendukung optimalisasi fungsi penyuluh agama dalam rangka meningkatkan pelayanan agama di kabupaten Timor Tengah Utara (TTU) NTT. Sementara faktor-faktor lain, struktur birokrasi-komunikasi-disposisi, meskipun masih juga terdapat persoalan tetapi tidak terlalu signifikan berpengaruh terhadap tidak optimalnya implemmentasi kebijakan. Oleh karena, untuk mewujudkan cita-cita pemberdayaan penyuluh agama maka tidak bisa ditawar-tawar lagi perhatian pemerintah harus difokuskan pada penguatan aspek kualitas kompetensi para penyuluh, penyediaan fasilitas kegiatan yang memadai dan pemberian insentif yang layak bagi kesejahteraan para penyuluh agama.

Kesimpulan

Implementasi kebijakan Keputusan Menteri Negara Koordinator Bidang Pengawasan Pembangunan dan Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 54/KEP/MK.WASPAN/9/ 1999 tentang Jabatan Fungsional Penyuluh Agama dan Angka Kreditnya belum berhasil secara optimal. Faktor sumber daya terutama aspek staf dan fasilitas merupakan faktor utama yang tidak mendukung optimalisasi fungsi penyuluh agama dalam rangka meningkatkan pelayanan agama di kabupaten Timor Tengah Utara (TTU) NTT. Sementara faktor-faktor lain, struktur birokrasi-komunikasi-disposisi, meskipun masih juga terdapat persoalan tetapi tidak terlalu signifikan berpengaruh terhadap tidak optimalnya implemmentasi kebijakan.

Berbagai upaya pemberdayaan sebenarnya telah dilakukan oleh pemerintah, seperti penyelenggaraan kegiatan Pendidikan dan Pelatihan Dasar Fungsional Penyuluh Agama, Pendidikan dan Pelatihan Lanjutan Fungsional Penyuluh Agama, Orientasi, seminar, workshop terkait tugas fungsional penyuluh, dan Pembinaan melalui Kelompok Kerja Penyuluh (PKJALU). Akan tetapi, karena aspek kualitas kompetensi penyuluh agama, penyediaan fasilitas kegiatan yang memadai dan pemberian insentif yang layak masih jauh dari harapan maka upaya pemberdayaan tersebut belum berhasil secara optimal. Namun demikian terlepas dari kekurang berhasilan implementasi kebijakan di atas, kegiatan penyuluhan agama telah mendapatkan apresiasi yang baik dari semua kalangan, termasuk dari para tokoh agama di TTU NTT.

Daftar Pustaka

- Agustino, Leo. *Politik & Kebijakan Publik*. Bandung: AIPI Bandung, 2006
- Balai Litbang Agama Makassar. *Penyuluh Agama: Kiprah, Problematika, dan Ekspektasi (Studi Penyelenggaraan Kepenyuluhan Agama Islam di Beberapa Daerah)*. 2010
- Departemen Agama RI, *Himpunan Peraturan Tentang Jabatan Fungsional Penyuluh Agama Dan Angka Kreditnya*, 2000.
- Departemen Agama RI, *Operasional Penyuluh Agama*, 1996/1997.
- Departemen Agama RI, *Tehnik Evaluasi dan Pelaporan Penyuluhan Agama Islam*, 2007.
- George C Edward III. *Understanding Public Policy*. New Jersey: Prantice Hall, 1978
- Hans J. Daeng, Dr, *Manusia Kebudayaan dan Lingkungan, Tinjauan Antropologis*, Pus taka Pelajar, Yogyakarta, tahun 2012.
- Ife, Jim. *Community development: Creating Community Alternatives Vision, Analysis and Practice*. Australia, Longman Pty Ltd. 1995.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia (Jakarta: Depdiknas dan Balai Piustaka, 2005).
- Payne. Malcolm. *Modern Sosial Work Theory*. Second Edition London: Mac Millan Press Ltd. 1997.
- Pranarka & Moeljarto. *Pemberdayaan, Konsep, dan Implementasi*. CSIS. 1996.
- Pusdiklat Tenaga Teknis Keagamaan, *Jurnal Diklat Tenaga Teknis Keagamaan*, 2006.
- Pusdiklat Tenaga Teknis Keagamaan, *Jurnal Diklat Tenaga Teknis Keagamaan*, 2008.
- Puslitbang Kehidupan Keagamaan. *Bimbingan dan Pelayanan Keagamaan oleh Penyuluh Agama*. 1998.
- Puslitbang Kehidupan Keagamaan. *Respon Penyuluh Agama terhadap Konflik Berbasis Agama*. 2012.
- Robert Dahl. *Democracy and Its Critics*. New Haen Conn: Yale University Press. 1983.
- Romly, A.M. *Penyuluh Agama Menghadapi Tantangan Baru*. Jakarta: Bina Rena Pariwara. 2002.
- Winarno, Budi. *Teori & Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Pressindo, 2005