

# PENYULUH AGAMA: MENUJU KINERJA PROFESIONAL

## *The Religious Counselor: Towards Professional Performance*

KUSTINI DAN KOESWINARNO

Kustini  
Puslitbang Kehidupan Keagamaan  
Badan Litbang dan Diklat Kementerian  
Agama RI  
Email : kustinikosasih20@gmail.com  
Jl. M.H. Thamrin No. 6 Jakarta Pusat

Koeswinarno  
Balai Litbang Agama Semarang  
Jl. Untung Suropati Kav 69 – 70  
Bambankerep Ngaliyan Semarang  
Email : koeswinarno@hotmail.com

Naskah diterima : 30 Juni 2015  
Naskah direvisi : 9 – 23 November 2015  
Naskah disetujui : 4 November 2015

### **Abstract**

*The religious counselor has an important role in society as an agent of the Ministry of Religious Affairs of Indonesia in transforming community. However, in the reality, as a community motivator, its class is far less important than the private motivators such as Mario Teguh, Abdullah Gymnastiar and his ESQ method, Christian Andrianto, Hermawan Kartajaya, Gede Prama, Krisnamurti, Guenta K., Andrie Wongso and so forth. This is a qualitative research using an in-depth interviews, Focus Group Discussion (FGD), observation and document study in collecting data. The results show: the first, the religious counselor developed a face to face model for their communication with their clients which is to some extent less sophisticated. In addition, this method does not follow people's needs and development of technology. Furthermore, they are mostly working with religious group, except some religious counselors in Manado who tried to enhance their work into wider society*

**Keywords:** *religious counselor, community transformation, communication*

### **Abstrak**

*Penyuluh Agama (PA) mempunyai peran penting dalam masyarakat, yakni sebagai tangan panjang Kementerian Agama dalam melakukan pembinaan umat. Kenyataannya, mereka sebagai motivator masyarakat kelasnya kalah jauh dibanding dengan motivator swasta sebut saja misalnya Mario Teguh, Abdullah Gymnastiar dengan ESQ, Christian Andrianto, Hermawan Kartajaya, Gede Prama, Krisnamurti, Tung Desem Waringin, Andrie Wongso dan sebagainya. Melalui penelitian kualitatif dengan strategi wawancara mendalam, Focus Group Discussion (FGD), observasi, dan studi dokumen diperoleh temuan sebagai berikut. Pertama, bahwa model komunikasi yang dikembangkan oleh PA PNS masih bersifat face to face, kurang mengembangkan model lain yang lebih canggih yang disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat dan perkembangan teknologi. Kedua, pendekatan terhadap kelompok binaan masih sangat terbatas pada kelompok-kelompok religius, kecuali beberapa PA di Manado yang mencoba mengembangkan kelompok binaan yang lebih luas.*

**Kata kunci:** *penyuluh agama, pembinaan masyarakat, komunikasi*

## **PENDAHULUAN**

Persoalan penyuluh di Indonesia, bukan merupakan persoalan sektoral, karena penyuluh sebagai agen komunikator hampir ada di setiap Kementerian. Selain Penyuluh Agama yang ada di Kementerian Agama, Departemen Penerangan sebelum dibubarkan oleh 'rezim' Gus Dur, mereka memiliki Juru Penerang, kemudian BKKBN

memiliki Penyuluh KB, Kementerian Pertanian memiliki Penyuluh Pertanian, Kementerian Kesehatan, Kementerian Sosial, dan Kementerian Kehutanan juga memiliki tenaga penyuluh, yang tentu berbeda ruang tugasnya. Secara nasional persoalan penyuluh terjadi kemiripan, yakni keberadaan mereka nyaris tidak mendapat perhatian yang serius, meski di beberapa tempat,

seperti Kementerian Pertanian atau Kementerian Kehutanan situasinya agak berbeda. Jika dilihat dari regulasi yang ada, penyuluh di beberapa kementerian telah mengalami perbaikan peraturan, sementara Penyuluh Agama sejak tahun 1999 masih stagnan, walaupun dengan sedikit perubahan Tunjangan Jabatan Fungsional melalui Perpres No. 50 Tahun 2007.

Bagi Kementerian Agama posisi Penyuluh Agama (PA) dalam keadaan dilematis. Di satu sisi secara ideal keberadaan mereka sungguh memiliki makna penting di tengah maraknya berbagai persoalan keagamaan, namun di sisi yang lain mereka dalam kondisi yang stagnasi, tidak ada perubahan kinerja dan perhatian (Puslitbang Kehidupan Keagamaan, 2013). Hal ini mengakibatkan tumbuhnya apatisisme cukup serius di kalangan PA, terutama PA PNS (Kementerian Agama, 2013). Posisi PA sebagai komunikator, sebenarnya tidak jauh berbeda dengan profesi yang begitu terhormat dan tengah marak di kalangan media sebagai “motivator”. Mario Teguh, Abdullah Gymnastiar dengan ESQ, Christian Andrianto, Hermawan Kartajaya, Gede Prama, Krisnamurti, Tung Desem Waringin, Andrie Wongso adalah beberapa contoh motivator yang sebenarnya cara kerja mereka tidak jauh berbeda dengan penyuluh, namun kemudian melakukan pembaharuan dengan konsep-konsep yang lebih aktual dan dibutuhkan publik. Komunikator dan motivator, tidak selalu ditempatkan pada konteks kemampuan mempengaruhi khalayak dalam persoalan ekonomi, kewirausahaan dan pembangunan kepribadian, tetapi bidang-bidang sosial keagamaan pun tidak kalah penting dalam menumbuhkan dan membangun harmoni masyarakat.

Dengan kata lain setidaknya ada 2 persoalan penting ketika melihat keberadaan PA. Pertama, bisa jadi masalah utama adalah “kemampuan” PA yang tertinggal dengan kemajuan teknologi dan percepatan sosial yang ada dalam masyarakat, serta kebutuhan riil publik. Metode yang dibangun oleh PA dalam melakukan pembinaan kepada masyarakat kurang ngepop. Bandingkan

dengan cara KH. Zainuddin MZ (alm), Utsad Yusuf Mansyur, Mamah Dedeh, atau AA Gym yang mampu mengemas secara cantik dalam berdakwah. Kemudian saat ini muncul Ustadz Uje (alm), Solmed, M Nur Maulana, dan Subkhi Al Bughury adalah yang lahir kemudian dengan model, target sasaran dan cara berkomunikasi yang lebih ‘ngepop’ karena memang komunikasi mereka berbeda dengan gelombang-gelombang sebelumnya. Ini artinya, agama bukan lagi merupakan wilayah ‘kaum sarungan’ semata, tetapi telah merambah kepada kelompok-kelompok sosial kelas atas yang semula hampir tidak pernah diperhitungkan.

Kedua, selama lebih dari 10 tahun sejak terbitnya peraturan tentang Jabatan Fungsional PA, belum pernah dilakukan pengkajian secara serius bagaimana kebutuhan PA jika dikaitkan dengan persoalan-persoalan aktual di masyarakat. Misalnya saja, berapa sebenarnya kebutuhan riil PA dengan perkembangan jumlah penduduk, rumah ibadah, serta persoalan-persoalan keagamaan yang muncul di masyarakat. Analisis semacam ini memang memerlukan skema khusus dengan basis riset yang memadai, padahal riset-riset tentang PA yang dilakukan oleh beberapa institusi, masih berkisar pada basis-basis kesadaran akan pentingnya keberadaan PA.

Oleh sebab itu, persoalan PA sebenarnya dapat diaktualisasikan kepada kebutuhan publik atau bahkan bagaimana mereka mampu menumbuhkan kebutuhan itu. Jika dikaji lebih lanjut, persoalannya tidak sederhana, karena mereka terikat dengan profesi sebagai PNS dan merupakan pelayan pemerintah, sehingga tidak memiliki kebebasan bekerja sebagaimana para komunikator ‘swasta’. Terlebih selain persoalan regulasi, ada masalah klasik yang selalu mengiringi kinerja PNS, yakni *salary*. Gaji dan tunjangan selalu menjadi alasan klasik, sehingga dibutuhkan analisis yang lebih kuat untuk menjelaskan hal tersebut.

Dengan demikian, melihat kembali problem-problem PA yang dikaitkan dengan pemberdayaan, merupakan jawaban dalam

upaya merekonstruksi posisi mereka sebagai agen komunikasi dan motivasi pengembangan agama dan sosial masyarakat. Di mana di tengah maraknya berbagai persoalan agama dan sosial masyarakat saat ini, baik munculnya konflik, aliran-aliran baru dalam agama, problematika haji dan sebagainya, posisi PA nyaris tidak memiliki perhatian yang serius. Melalui hasil riset ini diharapkan akan dapat menjadi basis untuk melakukan analisis kebutuhan PA beserta regulasinya. Oleh sebab itu, ada 3 pertanyaan penelitian yang dirumuskan 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?

Berpijak dari latar belakang di atas, berikut ini penulis paparkan kerangka pikir yang digunakan dalam penulisan artikel ini. Dalam 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 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, ada 3 fungsi PA, yaitu: 1) Fungsi informatif dan edukatif, 2) Fungsi konsultatif, dan 3) Fungsi administratif.

Regulasi tersebut secara ideal akan dapat menumbuhkan kemampuan profesional PA, sehingga komunikasi akan dapat mencapai tujuan. Dalam konsep psikologi komunikasi, proses komunikasi akan sukses apabila berhasil menunjukkan *source credibility* atau menjadi sumber kepercayaan bagi komunikan. Holand dan Weiss menyebut ethos sebagai *credibility* yang terdiri atas 2 unsur, yaitu keahlian (*expertise*) dan

dapat dipercaya (*trustworthiness*). Kedua unsur tersebut harus dimiliki oleh seorang komunikator agar bersifat kredibel (Syam, 2011). Ethos terdiri dari pikiran baik (*good sense*), akhlak yang baik (*good moral character*), dan maksud yang baik (*good will*), serta perilaku yang baik (*good manner*). Konsep lain menyebut ethos sebagai (1) Itikad Baik (*good intentions*), (2) Dapat Dipercaya (*trustworthiness*), (3) Kecakapan & Kemampuan (*competence & expertness*). Keberhasilan beberapa komunikator yang sering muncul di media massa, khususnya televisi secara teoritik tidak terlepas dari konsep-konsep tersebut, selain dalam diri manusia ada semacam 'bakat' berkomunikasi yang ini tidak mudah untuk didapat, namun bisa dipelajari.

Efektivas komunikator, sangat tergantung dari kredibilitas. Kredibilitas adalah kualitas, kapabilitas, atau kekuatan untuk menimbulkan kepercayaan. Kredibilitas dengan sendirinya adalah seperangkat persepsi komunikan tentang sifat-sifat komunikator. Definisi tersebut terkandung dua hal: (1) Kredibilitas adalah persepsi komunikan, tidak inheren dalam diri komunikator; (2) Kredibilitas berkenaan dengan sifat-sifat komunikator (Rahmat, 2011: 46-51). Pada perangkat pertama setiap komunikan memiliki 'hak' untuk mempersepsi komunikator sesuai dengan kepentingan bahkan sering diikuti dengan prasangka-prasangka sebelumnya. Pada perangkat kedua, sifat-sifat individu dan bahkan komunikator secara kelembagaan mempengaruhi kredibilitas. Keberadaan PA dalam konteks kredibilitas ini dengan sendirinya dipengaruhi secara langsung oleh kemampuan pribadi dan institusionalisasi, secara bersamaan berhadapan dengan persepsi yang dibangun secara otoritatif oleh komunikan.

Hal-hal yang mempengaruhi persepsi komunikan tentang komunikator sebelum ia memberlakukan komunikasinya disebut *prior ethos* (Liliweri, 2003, 75-80). Misalnya, karena sudah lama bergaul dengan PA dan sudah mengenal integritas kepribadiannya atau karena seseorang sudah sering melihat atau mendengarnya dalam

media massa. Kedekatan antara komunikator dengan komunikan dengan sendirinya menjadi indikasi penting dalam mencapai keberhasilan komunikasi. PA memiliki potensi ini, karena mereka hidup dan belajar bersama dengan komunitas terdekatnya. Setidaknya selain dari posisi tempat tinggal, secara kultural mereka lebih dekat dengan masyarakat.

## **METODOLOGI PENELITIAN**

Penelitian ini termasuk dalam kategori penelitian kualitatif. Pengumpulan data di lapangan menggunakan metode yaitu wawancara mendalam, *Focus Group Discussion (FGD)*, observasi, dan studi dokumen. Wawancara dilakukan terhadap sekitar 60 informan yang tersebar di 8 lokasi penelitian. Informan terdiri dari pejabat Kementerian Agama Kantor Kota/Kabupaten dan KUA, para penyuluh agama, tokoh dan anggota masyarakat. Observasi partisipasi dilakukan dengan mengikuti aktivitas PA di beberapa tempat selama riset berlangsung.

Penelitian lapangan dilakukan di 8 kota/kabupaten, yakni Kota Medan, Kabupaten Lampung Tengah, Kota Padang, Kabupaten Kuningan, Kabupaten Lamongan, Kota Manado, Kabupaten Timor Tengah Utara, dan Kota Denpasar. Delapan wilayah tersebut dipilih sebagai representasi kelompok-kelompok agama tertentu, sehingga penelitian ini dapat menjangkau PA dari komunitas agama-agama yaitu Islam, Kristen, Katholik, Hindu, dan Buddha. Untuk komunitas agama Khonghucu sampai saat ini memiliki PA sehingga tidak terjaring sebagai informan dalam penelitian ini. Kota/kabupaten tersebut di atas menjadi representasi daerah dengan Indeks Pembangunan Manusia Indonesia rendah, sedang, dan tinggi, sekaligus mewakili dominasi agama-agama yang ada di Indonesia.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

Di Indonesia, menurut catatan Biro Kepegawaian Kementerian Agama, sampai dengan tahun 2013, terdapat 4.354 PA yang terdiri dari 3.749 PA Islam, 236, PA Kristen, 188 PA Katolik,

143 PA Hindu dan 38 PA Budha. Di sisi lain, jumlah penduduk Indonesia berdasarkan agama hasil sensus 2010, 237.641.328 jiwa, penduduk yang beragama Islam sebesar 207.176.162 (87,18%), pemeluk Kristen 16.528.513 jiwa (6,95%), Katolik 6.907.873 jiwa (2,91%), Hindu 4.012.166 jiwa (1,69%), Budha sebesar 1.703.254 jiwa (0,72%), dan Khong Hu Chu sebesar 117.091 jiwa (0,05%). Masih ada sebesar 139.582 orang tidak menjawab agama, tidak ditanyakan sebesar 757.118 jiwa, dan yang menjawab lainnya sebesar 299.617 jiwa. Artinya, masih terdapat orang yang 'sulit' menjawab agama yang dipeluk karena tidak tersedia dalam pilihan jawaban yang dicantumkan oleh BPS. Jika melihat jumlah PA dengan jumlah keseluruhan penduduk Indonesia, maka perbandingan PA PNS dengan jumlah penduduk adalah 1 : 54.580. Setiap PA PNS berarti secara ideal harus membina atau harus mampu mendifusikan informasi keagamaan kepada 54.580 penduduk.

Adapun perbandingan antara jumlah PA dengan jumlah penduduk di wilayah penelitian adalah sebagai berikut:

Tabel 1. Perbandingan PA dengan Jumlah Penduduk di Lokasi Penelitian

No	Lokasi Penelitian	Jml PA	Jml Penduduk	Perbandingan
1	Kota Medan	23	2.109.339	1 : 91.710
2	Lampung Tengah	23	1.183.427	1 : 51.453
3	Kota Manado	15	490.180	1 : 32.678
4	Kota Denpasar	13	788.589	1 : 52.572
5	Kab Lamongan	15	1.305.898	1 : 87.059
6	Kab Kuningan	35	1.281.787	1 : 36.622
7	Kota Padang	36	847.570	1 : 23.543
8	Timor Tengah Utara	11	243.678	1 : 22.152

Sumber: Kantor Kementerian Agama masing-masing daerah.

Belum diperoleh informasi yang akurat, seberapa besar jumlah PA PNS dibutuhkan. Umumnya kebutuhan-kebutuhan tersebut diasumsikan dengan sejumlah penduduk yang akan dilayani oleh PA PNS. Selama ini penempatan PA PNS berdasarkan jumlah kecamatan, sehingga satu kecamatan akan ditempatkan minimal 1 PA PNS, yang kemudian dibantu oleh PA Honorer (PAH). Memperbantukan PAH memiliki beberapa persoalan, Pertama, di tingkat lokal tidak jelas kriteria-kriteria pengangkatan PAH.

“Beberapa penyuluh honorer diangkat karena kedekatan. Kalau ketokohan sih, baik”, “Mereka datang kalau hanya tandatangan honor saja”, “Mereka tidak mengerti program-program pemerintah”.

Demikian diungkapkan oleh penyuluh yang ditemui di lokasi penelitian. Oleh sebab itu, penempatan PA PNS diperlukan kriteria yang akuntabel melalui kajian yang lebih mendalam dan intensif, karena dengan cara itu penempatan PA PNS akan lebih bisa dipertanggungjawabkan.

Bagian terbesar PA di wilayah penelitian berpendidikan formal sarjana (S1), sehingga secara umum sebenarnya sudah dapat dikatakan ‘cukup’ sebagai bekal menjadi PA. Di Kota Medan, bagian terbesar PA berpendidikan S2. Keragaman pendidikan tidak menjadi persoalan penting, karena rata-rata PA sebelumnya juga memiliki basis sekolah agama ataupun teologia dan beberapa diantaranya bahkan berbasis pondok pesantren.

Jika dilihat dari sisi kedekatan etnis, hampir seluruh PA beretnis lokal, kecuali di beberapa tempat seperti Lampung Tengah, Manado dan Kota Denpasar terdapat PA beretnis Jawa. Di Kota Medan misalnya, dua PA yang berasal dari Jawa justru telah mengidentifikasi diri sebagai orang Medan, karena perilaku dan bahasanya telah melekat sebagaimana kultur Medan. Di Kabupaten TTU, terdapat seorang PA Islam yang beretnis Minang. Termasuk seorang PA Hindu yang berasal dari Banyuwangi dan pernah mendapat predikat Penyuluh Teladan Tingkat Nasional. Meski hanya sebagian kecil PA berbeda etnis dengan komunitas lokal namun secara kontekstual hampir tidak menemukan *cultural-gap* karena mereka telah menjadi bagian dari kehidupan masyarakat lokal, terutama dari aspek kebudayaan. Dengan cara yang sama, bahasa agama sebenarnya mampu melewati batas-batas kebudayaan, sehingga pesan menjadi mudah diterima meski dengan kultur yang berbeda antara komunikator dengan komunikan. Secara umum hal ini juga tampak dalam ruang-ruang media, yang dipresentasikan oleh ustaz-ustaz dari ragam budaya yang dapat mudah diterima oleh budaya yang berbeda.

## Metode Penyuluhan, Isi, Kelompok Binaan dan Pencapaian Angka Kredit

Secara umum PA masih mengandalkan model komunikasi *face to face* atau komunikasi kelompok. Menurut mereka, model komunikasi inilah yang dianggap paling efektif dalam penyampaian pesan. Kondisi sosiologis masyarakat dengan tingkat pendidikan yang relatif sedang dan mobilitas tidak tinggi komunikasi kelompok dalam jumlah kurang dari 50 secara teoritik memang cukup efisien, terutama untuk kelompok primer di mana anggota kelompok cukup kenal dan akrab (Rahmat, 1991, 81). Komunikasi model ini masing-masing anggota mempunyai tujuan bersama yang berinteraksi satu sama lain untuk mencapai tujuan bersama, mengenal satu sama lainnya, dan memandang mereka sebagai bagian dari kelompok tersebut (Mulyana, 2005, 32).

Komunikasi kelompok primer biasanya dilakukan oleh PA melalui berbagai Majelis Taklim yang ada di masjid-masjid. Mereka tergabung dalam sebuah kelompok primer, yang di antara mereka memiliki status sosial yang cenderung merata, dengan komunikasi yang sangat intens, biasanya seminggu sekali. Kualitas komunikasi pada Majelis Taklim terlihat bersifat dalam dan meluas. Dalam, artinya menembus kepribadian kita yang paling tersembunyi, menyingkap unsur-unsur *backstage* (perilaku yang ditampilkan dalam suasana privat saja). Meluas, artinya sedikit sekali kendala yang menentukan rentangan dan cara berkomunikasi. Seringkali PA menjadi ajang berkonsultasi, misalnya saja yang terkait dengan peristiwa aktual di masyarakat, seperti bertetangga dengan agama lain, atau menghadapi pergaulan anak-anak remaja. Lebih dari itu, melalui komunikasi pada kelompok primer, seperti Majelis Taklim yang bersifat personal, model komunikasi kelompok seperti itu lebih menekankan aspek hubungan daripada aspek isi (Rahmat, 1991). “Meski kadang beberapa tema pengajian saya ulang-ulang, mereka tetap suka” (wawancara, 2013). Hubungan yang cenderung ekspresif informal tampak dalam setiap kali pengajian di Majelis Taklim. Komunikasi yang terjalin antara anggota Majelis Taklim dengan PA benar-benar

tampak cair, sebagaimana hubungan antara ustaz dengan santri.

Di Kabupaten Lampung Tengah, penyuluh agama Kristen sudah menggunakan sarana informasi radio lokal swasta, sehingga jangkauan khalayak jauh lebih luas dibanding komunikasi tatap-muka. Penyuluh agama Buddha dilibatkan untuk mengisi acara siaran di televisi daerah. Selain faktor media yang memberi kesempatan, kreativitas PA menjadi bagian penting, bagaimana mereka mengembangkan berbagai model komunikasi dalam proses penyampaian pesan. "Kami melakukan itu tanpa honor sama sekali". (wawancara dengan Amalia, 29-04-2013).

Pada masyarakat yang cenderung dominan rural, model komunikasi kelompok primer menjadi ruang sosial yang signifikan dalam merubah perilaku. Persoalannya adalah umumnya PA cenderung memilih 'kelompok-kelompok aman' yang tidak mengandung resiko. Majelis Taklim untuk Islam dan komunitas gereja untuk Katolik, menjadikan mereka belum memiliki keberanian memasuki komunitas-komunitas yang tidak mapan, seperti kelompok remaja bermasalah, masyarakat patologis dan sebagainya. Terlebih umumnya anggota Majelis Taklim adalah mereka yang rata-rata berusia di atas 40 tahun, maka praktis mereka adalah kelompok yang tidak rentan terhadap masalah-masalah sosial. Tidak mudah untuk mengukur, apakah pesan-pesan yang disampaikan PA berkorelasi positif dengan tingkat religiusitas masyarakat, terlebih jika dikaitkan dengan tingkat stabilitas sosial.

Selain persoalan usia anggota Majelis Taklim yang rata-rata di atas 40 tahun, yang berarti berada pada usia aman untuk masyarakat rural, pemanfaatan kelompok berkaitan dengan 'target' yang ditetapkan melalui aturan-aturan kenaikan jabatan fungsional para PA, yakni 10 Kelompok Binaan dalam satu minggu. Oleh sebab itu, rata-rata seorang PA mengadakan acara tatap muka dengan Kelompok Binaan sehari 2 kali, dan umumnya dilakukan di pagi hari antara jam 9 atau 10, dan siang hari di atas jam 14.00 sampai menjelang sholat Ashar. Seringkali pula aktivitas tersebut dilakukan hingga larut malam. .

Terkait dengan materi penyuluhan, seorang informan menyatakan "Materi pengajian biasanya ya seputar ibadah. Tatacara wudlu, solat, atau kalau menjelang puasa ya makna puasa". (wawancara dengan Ustadz Thoyib, 29-04-2013). Dalam kelompok primer, isi pesan yang disampaikan tidak menjadi penting, karena intensitas hubungan itulah yang menjadi lebih efektif berlangsung dalam proses komunikasi. Efektivitas Komunikasi Interpersonal dimulai dengan lima kualitas umum yang dipertimbangkan yaitu keterbukaan (*openness*), empati (*empathy*), sikap mendukung (*supportiveness*), sikap positif (*positiveness*), dan kesetaraan (*equality*) (Devito, 1997). Dari beberapa pengamatan langsung yang melibatkan hubungan intens antara PA dengan Kelompok Binaan, tampak bagaimana sebenarnya PA memiliki 5 kualitas tersebut.

Kualitas keterbukaan PA merupakan indikasi model pembinaan yang dilakukan PA, mengacu pada sedikitnya bagaimana komunikasi PA dilakukan secara efektif dan terbuka kepada anggota yang diajaknya berinteraksi. Muncul kesediaan PA untuk membuka diri mengungkapkan informasi yang biasanya disembunyikan. Ini terlihat bagaimana PA begitu dekat dengan Kelompok Binaan, sebagaimana terlihat dalam setiap pertemuan yang diadakan. Pembinaan masyarakat, meski bagian terbesar 'hanya' berbentuk pengajian di Majelis-majelis Taklim, menunjukkan betapa eratnya jalinan komunikasi yang dibangun oleh PA. Antusias Kelompok Binaan begitu tinggi, dalam jumlah anggota yang cukup beragam, dari sekitar 20 orang hingga kadang ada yang beranggotakan kurang lebih 100 orang. Jumlah anggota Majelis Taklim, sangat tergantung wilayah geografis dan potensi masyarakat. Pengajian setingkat RT atau RW akan berjumlah sekitar 20-30 orang, namun jika pengajian diselenggarakan di masjid yang cukup besar, anggota Majelis Taklim seringkali beranggotakan jemaah lintas desa, bisa mencapai 100 jemaah (Observasi di Kuningan Jawa Barat, 2013).

Indikasi berikutnya empati, yakni berbagai kemampuan PA untuk 'mengetahui' apa yang

sedang dialami orang lain pada suatu saat tertentu, dari sudut pandang orang lain itu, melalui kacamata orang lain itu. Dalam kesempatan wawancara, seorang informan menegaskan “Beberapa kali saya juga menjadi mediator, ketika keluarga mengalami masalah” (wawancara dengan Ubaidillah, 28-04-2013). Bersimpati, di pihak lain adalah merasakan bagi orang lain atau merasa ikut bersedih. Berempati adalah merasakan sesuatu seperti orang yang mengalaminya, berada di kapal yang sama dan merasakan perasaan yang sama dengan cara yang sama. Dengan demikian, sulit untuk mengatakan bahwa para PA tidak dekat dengan masyarakat, meski hanya sebatas ‘kelompok binaan’. Kedekatan inilah yang menyebabkan beberapa PA kemudian menjalani profesi dengan tanpa dibebani oleh berbagai macam ‘angka kredit’.

“Saya mengalir saja. Tugas saya mengajak masyarakat untuk bersama-sama memahami dan belajar agama, demi kemaslahatan. Kalau hanya berpikir angka kredit untuk kenaikan pangkat, terlalu kecil Pak. Hanya nol koma nol sekian. Tapi alhamdulillah, saya tidak pernah kesulitan dalam pengumpulan angka kredit.”(wawancara dengan Haryati, 27-04-2013).

Model pendekatan yang berbeda dilakukan oleh PA Kristen, Katolik, dan Budha di Manado, sasaran kelompok binaan penyuluh lebih bervariasi meliputi komunitas kaum muda, tukang ojek, tukang kayu, dan kelompok masyarakat lain. Masih di Kota Manado, penyuluh agama Kristen, Katolik dan Budha sudah menggunakan metode penyuluhan yang mengarah pada metode bimbingan yang transformatif dan partisipatoris. Metode ini berbentuk seperti kritik film, permainan *puzzle*, diskusi kelompok, sharing pengalaman, dialog, permainan ular tangga bernuansa nilai-nilai agama, dan lain-lain.

Untuk menjamin pembinaan karier kepangkatan dan jabatan fungsional penyuluh agama, pemerintah melalui kementerian Negara Koordinator Bidang Pengawasan Pembagunan 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. Di samping itu, 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. (FGD di Kota Medan, 25-04-2013). Hanya saja, dalam kenyataannya, ketidakpahaman mereka akan isi SK tersebut berakibat juga pada ketidakpedulian mereka pada syarat-syarat formal yang dibutuhkan ketika mengajukan kenaikan pangkat. Misalnya, menurut seorang 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. (FGD di Kota Medan, 26-04-2013).

Kasus di Kota Denpasar, dan beberapa kasus di tempat lain proses pengajuan dan penilaian (Daftar Usukan Angka Kredit) DUPAK sepertinya mudah dilaksanakan, namun justru diragukan validitasnya, sebab selama ini tidak ada verifikasi oleh tim penilai terhadap apa yang dilaporkan dalam DUPAK tersebut, sehingga tidak bisa diketahui apakah laporan yang ada di dalamnya benar dilakukan oleh penyuluh atau tidak. Secara implisit kasus-kasus semacam ini menjadi sangat general ditemukan di beberapa tempat (Dokumen Penyuluh, 2013).

Secara umum para penyuluh tidak merasa keberatan dengan ketentuan kenaikan pangkat yang ada di surat keputusan Menpan. Beberapa kasus penyuluh agama yang merasa kesulitan mengumpulkan persyaratan KUM kenaikan pangkat karena sedikitnya aktivitas penyuluhan

yang mereka lakukan akibat menerima tugas tambahan sebagai staf administrasi di kantor kemenag kabupaten. Dalam praktiknya mereka akan dibantu pihak pejabat Kantor Kemenag untuk proses kenaikan pangkatnya (FGD di Kota Denpasar, 24-08-2013).

Memang banyak di antara penyuluh pada saat FGD mengeluh terkait keterbatasan fasilitas untuk membantu kegiatan administratif, seperti tidak memiliki komputer sendiri. Kalaupun ada komputer di kantor sangat terbatas dan lebih banyak dipakai untuk pelayanan masyarakat. 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 (FGD di Kota Medan, 26-04-2013).

Secara implementatif, hampir tidak ditemukan persoalan dalam perolehan angka kredit sebagai persyaratan kenaikan jabatan penyuluh. Persoalannya justru terletak pada bagaimana sistem penilaian angka kredit di berbagai jenjang, belum menemukan format yang dipahami bersama oleh Tim Penilai Jabatan Fungsional Penyuluh Agama (TPJFPA) dari tingkat Kantor Kemenag Tingkat Kabupaten sampai Kantor Wilayah di Tingkat Provinsi. Untuk PA Katolik, tidak diperoleh informasi yang komprehensif tentang sistem penilaian angka kredit. "Biasanya mengikuti yang Islam saja" (FDG di Kota Manado, 25-04-2013). Untuk PA Islam sendiri, dirasakan oleh para PA belum memiliki format baku dalam pembuatan laporan. "Ya akhirnya, kami di Pokjaluh ini mereka-reka dan membuat format sendiri" (FGD di Kota Denpasar, 24-04-2013).

"Waktu diklat, saya diberi format sistem pelaporan oleh Balai Diklat. Kemudian, saya sampaikan ke teman-teman penyuluh untuk mengikuti format itu. Ternyata format yang diberikan Balai Diklat tidak 'matching' dengan Kantor Kemenag dan Kanwil Provinsi". "Saya hanya ijtihad saja dengan yang senior, mengikuti tatacara laporan mereka" (FGD di Manado, 25-04-2013).

"Di Jawa Barat tidak ada Tim Penilai Katolik, karena se-Jabar hanya ada 6 Penyuluh Agama Katolik. Tapi kondisi ini justru menguntungkan.

Kami lancar-lancar saja mengikuti format yang ada di penyuluh Islam. Kalau tidak salah, di Pusat pun tidak ada Tim Penilainya" (FGD di Kabupaten Kuningan, 25-04-2013).

Format menjadi persoalan sangat serius di kalangan PA, meskipun hingga saat ini tidak menjadi penghalang yang serius dalam proses kenaikan pangkat. Persoalan tidak adanya format baku ini menunjukkan rendahnya perhatian birokrasi terhadap keberadaan PA. Dengan cara yang sama dapat dikatakan bahwa tidak adanya format yang baku, sebenarnya tersurat juga rendahnya perhatian birokrasi terhadap keberadaan PA. Itu sebabnya model-model penyuluhan juga masih bersandar pada model klasik. Komunikasi *face to face* masih menjadi cara paling mudah dan banyak digunakan oleh PA, meski dengan menulis karya ilmiah sebenarnya membuka peluang untuk pencapaian angka kredit yang lebih cepat dan memiliki nilai lebih tinggi dibanding komunikasi tatap muka. Muncul keengganan, untuk menulis karya ilmiah. Di samping persoalan kemampuan, beberapa penyuluh mengaku tidak adanya pelatihan khusus dalam penyusunan karya ilmiah.

"Jangankan menulis, laptop saja tidak semua penyuluh punya. Kalau saya, mencoba sedikit-sedikit" (FGD di Timor Tengah Utara, 27-04-2013).

### **Pembinaan Penyuluh: Mencari Format yang Ideal**

Untuk peningkatan profesionalitas dan kompetensi para penyuluh agama, 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 (Pokjaluh). Pendidikan dan Pelatihan Dasar Fungsional Penyuluh Agama biasanya diberikan setelah para penyuluh agama diangkat secara resmi sebagai pejabat fungsional penyuluh. 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 (FGD di Manado, 25-04-2013).

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, di beberapa tempat, misalnya di TTU NTT saat ini belum satu pun yang pernah mengikuti jenis pelatihan ini (FGD, 2013). Ada Orientasi, seminar, workshop terkait tugas fungsional penyuluh. Kegiatan ini biasanya dilakukan di kantor wilayah Kementerian Agama dan di Kantor Kementerian Agama Kabupaten. Hanya saja frekuensi kegiatan masih tergolong langka. Pembinaan melalui Pokjalu. Pembinaan ini biasanya dilakukan oleh pejabat Kementerian Agama atau tokoh agama setempat sesuai dengan permintaan para penyuluh agama yang tergabung dalam institusi tersebut.

Berdasarkan paparan tentang bentuk-bentuk pembinaan penyuluh agama oleh pemerintah di atas, terlihat bahwa proses pembinaan telah berlangsung. Alasan keterbatasan dana kegiatan-kegiatan pembinaan di atas belum berjalan secara intensif dan merata. Bagian terbesar PA merasakan tidak efektifnya 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. Para penyuluh tidak memiliki kemampuan finansial untuk membeli buku secara mandiri, sehingga 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 semua wilayah penelitian belum pernah disediakan oleh Kementerian Agama (FGD di Medan, 29-04-2013). 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.

Secara empiris, para PA 'tidak' atau 'mungkin belum' merasakan pembinaan, khususnya dalam mencapai jenjang karier dan pelaksanaan tugas-tugas kepenyuluhan. Selain di bidang pencapaian angka kredit bagi PA yang masih belum terdapat standard baku, pembinaan dengan defnisi yang 'terstandard' hampir tidak ditemukan. Di Katolik terdapat forum Koordinasi Penyuluh Regio Jawa yang diadakan setiap tahun sekali. Forum inilah yang menjadi ajang pembinaan PA secara lebih spesifik. "Yang lebih membingungkan, tidak ada Diklat calon Penyuluh Agama, sementara di Bagian Kepegawaian mensyaratkan Diklat untuk menjadi penyuluh" (wawancara dengan Mujahid, 23-04-2013).

### **Profesi Penyuluh: Bertahan dan Berstrategi Ekonomi**

Riset ini juga berusaha menjelaskan bagaimana faktor pendorong dan penghambat dalam proses menjadi penyuluh. Dengan sendirinya masuk sebagai makna hidup "sebagai penyuluh" – maksudnya adalah Penyuluh Agama- dalam suatu ruang sosial. Ruang sosial mengandung batasan yang lebih tegas dan konkrit, karena didalam ruang sosial terdapat "sekat-sekat" yang membatasinya, sehingga bentuk hubungan antar individu bersifat kuat namun berbeda-beda antar ruang yang satu dengan lainnya. Ruang merupakan satu abstraksi, dimana ruang tidak hanya mengandung pengertian yang fisik, namun juga abstrak dan

simbolis. Pada masyarakat modern didalam ruang terjadi berbagai interaksi yang sangat menonjol, kuat dan menyebar (Lash dan Urry, 1994: 112-113).

Problem ini sangat penting, karena hanya dengan cara-cara itulah seorang PA akan benar-benar eksis dalam ruang sosial di mana mereka berada. Meletakkan dunia PA di dalam konteks masyarakat menjadi satu tema sentral dalam penelitian ini, karena konteks itu sendiri akan senantiasa memberi batasan-batasan yang jelas antara konteks-konteks yang lain. Proses dialektik antara manusia dengan lingkungan, manusia senantiasa membentuk dunianya sendiri, dan dunia itu adalah kebudayaan (Berger dan Luckmann, 1990: 36). Itu sebabnya konteks kebudayaan sangat mempengaruhi proses perilaku manusia dalam membangun dunianya, karena hanya dalam satu dunia yang dihasilkan oleh dirinya sendiri, manusia dapat menempatkan diri serta merealisasikan kehidupannya.

Hidup "sebagai penyuluh" mengandung satu pengertian bahwa seorang penyuluh harus mampu bertahan dari berbagai ragam tekanan yang menghimpit dirinya, karena keadaan mereka yang penuh dinamika, bahkan tekanan-tekanan birokrasi ataupun sesama profesi penyuluh di berbagai bidang. Oleh karena itu, tekanan-tekanan sosial tidak harus mereka hindari, namun sebaliknya harus mereka hadapi dengan penuh siasat. Dengan demikian terdapat strategi-strategi tertentu untuk mempertahankan kehidupan PA. Strategi itu dengan sendirinya merupakan satu proses sosial budaya yang pada gilirannya harus dapat mengejawantahkan perilaku untuk dapat bertahan dalam ruang sosial tertentu. Melalui pengalaman-pengalaman hidup itulah kemudian akan ditemukan makna hidup "sebagai penyuluh".

Dibanding dengan jabatan struktural atau bahkan jabatan fungsional lainnya, penyuluh bukanlah suatu jabatan yang dianggap menjanjikan. Karena itu, sebagian besar PA beranggapan bahwa menjadi PA pada awalnya bukanlah sebuah cita-cita, kecuali satu kesempatan untuk masuk dalam jajaran PNS di Kementerian Agama. Sampai kemudian mereka menempati posisi PA, sejak

itulah serangkaian strategi 'bertahan' hidup menjadi penyuluh berlangsung. Sebagian mereka menikmati kehidupan menjadi PA dan sebagian yang lain 'berusaha' menikmati. "Menurut saya, penyuluh juga harus diberi kesempatan untuk menjadi struktural" (wawancara dengan Ahmad Dimiyati, 23-04-2013). Ada keinginan tersembunyi untuk memiliki jabatan, karena jabatan fungsional masih dianggap sebagai pegawai kelas 2. "Kalau di dalam undangan, penyuluh dan pengawas itu diletakkan dibaris terakhir" "Terus terang saya rasakan penyuluh masih dianggap sepele, kurang diperhatikan, dianaktirikan, kalau pengawas raja itu orang. Kalau penyuluh kasian, karena salah satunya gak ada duit di penyuluh karena buat laporan, transportasi lewat dipotong DP gaji" (FGD di Lamongan, 25-04-2013). Sebagian besar PA merespons 'penempatan' urutan dalam undangan sebagai sebuah simbol yang menempatkan mereka sebagai sebuah kelas sosial. Tanda-tanda penempatan dalam undangan dimaknai sebagai sebuah status yang sangat simbolis. Ada makna yang termarginal, karena penempatan undangan. Simbol adalah sebuah struktur karena simbol mampu mengungkapkan sesuatu dalam pikiran manusia. Simbol dapat memberikan arahan bagi perhatian orang dalam penentuan cara tertentu yang dipakai untuk memandang realitas. Karena itu simbolisme semacam itu, persoalan penempatan atau penyebutan juga dapat membangkitkan emosi serta dorongan untuk merasakan sesuatu, karena dalam konsep (Tuner, 1970) simbol merupakan suatu hal yang disebut dengan persetujuan umum sebagai yang mewakili yang terdapat dalam kenyataan atau pikiran.

Dalam budaya organisasi, hirarki menjadi penting karena menyangkut kekuasaan dan penempatan. Orang-orang dengan jabatan dan status tertentu selalu duduk, ditempatkan, dan disebutkan paling depan dan kemudian berturut-turut status di bawahnya. Dengan kata lain, ketika penyuluh ditempatkan pada bagian terakhir dari hirarki, maka sebenarnya simbol yang dibaca adalah sebagaimana hirarki itu berlangsung dan diikuti. Sesekali ungkapan-ungkapan yang bernada sindiran muncul dalam FGD. "Kami ikhlas kok, kan

sesuai dengan moto Kementerian Agama, Ikhlas Beramal”. Kesadaran itu kadang dapat ditafsirkan, bagaimana sebenarnya mereka menjalani profesi hidup “sebagai penyuluh” mengalami ketidakpuasan karena berbagai kompetisi dengan profesi yang sama di antara penyuluh di institusi yang berbeda. Membandingkan besaran gaji dan tunjangan, menjadi jawaban-jawaban yang terkadang agak klise, namun merupakan realitas empiris yang dialami PA.

Seperti halnya Penyuluh Agama Katolik boleh dikatakan sebagai jembatan yang menghubungkan dan menyatukan antara Gereja dan Negara. “Saya berpendapat bahwa posisi tersebut bisa diberdayakan secara maksimal untuk mewujudkan apa yang pernah dikatakan oleh Mgr. Albertus Soegiopranata, SJ,: “Seratus Persen Katolik, Seratus Persen Warga Negara Indonesia” (wawancara dengan Darmawan, 29-04-2013). Jika Injil mengatakan bahwa tidak bisa seseorang mengabdikan kepada tuannya, tetapi kenyataannya posisi Penyuluh Agama Katolik membuktikan bahwa mereka harus mengabdikan pada dua tuannya: Gereja dan Negara.

Cara membandingkan para PA tidak hanya tidak hanya persoalan besaran tunjangan, namun juga perbedaan fasilitas yang diberikan antar institusi. Misalnya saja, Penyuluh Pertanian dan Kehutanan yang diberikan fasilitas sepeda motor. Belum lagi fasilitas lain seperti teknologi dan insentif lain. Tabel 2 berikut ini perbandingan profesi Penyuluh di berbagai institusi.

Tabel 2. Perpres Tunjangan Penyuluh di Beberapa Kementerian

Penyuluh Kehutanan	Perpres RI No. 19 Tahun 2013
Penyuluh Kehutanan Ahli	
• Madya	Rp 1.260.000
• Muda	Rp 960.000
• Pertama	Rp 540.000
Penyuluh Kehutanan Terampil	
• Penyelia	Rp 780.000
• Pelaksana Lanjutan	Rp 450.000
• Pelaksana	Rp 360.000
Penyuluh Pertanian	Perpres RI No. 16 Tahun 2013
Penyuluh Pertanian Ahli	
• Utama	Rp 1.500.000

• Madya	Rp 1.260.000
• Muda	Rp 960.000
• Pertama	Rp 540.000
Penyuluh Kehutanan Terampil	
• Penyelia	Rp 780.000
• Pelaksana Lanjutan	Rp 450.000
• Pelaksana	Rp 360.000
• Pelaksana Pemula	Rp 300.000
Penyuluh Kesehatan	Perpres RI No. 54 Tahun 2007
Penyuluh Kesehatan Masyarakat Ahli	
• Madya	Rp 850.000
• Muda	Rp 600.000
• Pertama	Rp 300.000
Penyuluh Kesehatan Terampil	
• Penyelia	Rp 500.000
• Pelaksana Lanjutan	Rp 265.000
• Pelaksana	Rp 240.000
Penyuluh Perikanan	Perpres RI No. 61 Tahun 2010
Penyuluh Perikanan Ahli	Rp 1.200.000
• Utama	Rp 900.000
• Madya	Rp 600.000
• Muda	
• Pertama	Rp 300.000,00
Penyuluh Perikanan Terampil	
• Penyelia	Rp 500.000
• Pelaksana Lanjutan	Rp 265.000
• Pelaksana	Rp 240.000
• Pelaksana Pemula	Rp 220.000
Penyuluh Keluarga Berencana	Perpres RI No. 64 Tahun 2007
Penyuluh Keluarga Berencana Ahli	
• Madya	Rp 500.000
• Muda	Rp 400.000
• Pertama	Rp 270.000
Penyuluh Keluarga Berencana Terampil	
• Penyelia	Rp 300.000
• Pelaksana Lanjutan	Rp 265.000
• Pelaksana	Rp 240.000
• Pelaksana Pemula	Rp 220.000
Penyuluh Sosial	Perpres RI No. 11 Tahun 2009
• Madya	Rp 700.000
• Muda	Rp 450.000
• Pertama	Rp 300.000
Penyuluh Agama	Perpres RI No. 50 Tahun 2007
Penyuluh Agama Ahli	
• Madya	Rp 500.000
• Muda	Rp 350.000
• Pertama	Rp 270.000
Penyuluh Agama Terampil	
• Penyelia	Rp 300.000
• Pelaksana Lanjutan	Rp 265.000
• Pelaksana	Rp 240.000

Sebagai abdi Negara, jabatan fungsional penyuluh mengalami perbedaan jenjang. Pada

Penyuluh Agama, Penyuluh Kesehatan, dan Penyuluh Kehutanan memiliki 6 jenjang, sedang Penyuluh Keluarga Berencana dan Penyuluh Perikanan memiliki 7 jenjang, Penyuluh Pertanian memiliki 8 jenjang, dan Penyuluh Sosial justru hanya memiliki 3 jenjang. Di samping perbedaan jenjang, besaran angka tunjangan fungsional juga berbeda. Angka terbesar ada pada Penyuluh Pertanian, di mana jabatan tertinggi mendapat tunjangan sebesar Rp 1.500.000,00. Penyuluh Keluarga Berencana dan Penyuluh Agama memiliki besaran terendah, di mana jabatan fungsional tertinggi memperoleh tunjangan sebesar Rp 500.000,00. Meskipun Penyuluh Sosial hanya memiliki 3 jenjang, dari besaran tunjangan ada di atas Penyuluh KB dan Penyuluh Agama.

Perbedaan tunjangan fungsional jabatan penyuluh di berbagai instansi setidaknya disebabkan dua hal. Pertama, lemahnya kemampuan masing-masing kementerian dalam berargumentasi tentang kontribusi dan peranan kepenyuluhan sebagai pendorong kemajuan masyarakat di bidang masing-masing. Kedua, ketidakmampuan 'dunia penyuluh' memberikan serta menunjukkan akuntabilitas publik sebagai profesi. Memberi ruang kepenyuluhan sebagai profesi yang terukur, menjadi penting untuk dapat meningkatkan insentif atau tunjangan profesi penyuluh. Jika penyuluh kemudian akan 'dikukuhkan' sebagai profesi, maka diperlukan sebuah lembaga tunggal sebagai wadah profesi penyuluh.

Apabila hanya dilihat secara normatif soal tunjangan, PA memang berada di bawah tunjangan-tunjangan fungsional penyuluh lain. Kenyataannya, tidak sedikit PA menerima intensif setelah mereka memberikan pengajian, terutama untuk Majelis Taklim yang berskala besar dan pengajian-pengajian yang diadakan oleh institusi, baik negeri maupun swasta. Di daerah-daerah perkotaan, setiap kali mengisi pengajian di Majelis Taklim dengan kelompok di atas 50 jemaah, PA mendapat uang infak<sup>1</sup> Rp 50.000,00. Untuk

daerah pedesaan besaran uang infak antara Rp 10.000,00 – Rp 15.000,00 “Ya kadang juga ada yang memberi 25 ribu”<sup>2</sup> Jika institusi yang mengundang pengajian, uang infak berkisar antara Rp 50.000,00 – Rp 100.000,00.

Seorang PA yang memiliki daerah operasional perkotaan setiap bulan menerima uang infak tidak kurang dari Rp 200.000,00, sedang yang memiliki wilayah operasional pedesaan sekitar Rp 100.000,00. Sejumlah nilai rupiah ini bisa meningkat pada peringatan-peringatan hari besar Islam dan bulan-bulan tertentu di mana banyak keluarga menikahkan anak-anaknya. Pada peringatan hari besar Islam dengan pengajian yang berskala lebih besar, seorang PA senior bisa memperoleh uang infak Rp 100.000,00 – Rp 150.000,00. Dengan cara yang sama, sebenarnya PA juga 'menikmati' privilege dari masyarakat dalam berbagai bentuk, terutama secara ekonomi yang melampaui penerimaan besaran tunjangan fungsional.

Kondisi ini berbeda dengan Kota Manado yang secara geografis, terdiri dari lembah dan perbukitan. Kondisi ini diperparah lagi dengan terbatasnya alat transportasi yang tersedia. Sebagaimana diketahui, tidak seluruh wilayah dilalui transportasi umum, sehingga seorang penyuluh harus mengeluarkan uang yang cukup tinggi untuk menyewa ojek yang mencapai Rp 40.000-Rp 50.000 untuk sekali kunjungan, seperti di wilayah Melalayang. Dana tersebut makin terasa berat bagi penyuluh karena tidak ada dana operasional yang mereka terima pemerintah. Ini juga dirasakan oleh PA di Lampung Tengah, Kabupaten Lamongan dan daerah pedesaan lainnya.

Model pemberian 'sekedar uang infak' ini hanya terjadi di kalangan umat Muslim, karena hampir seluruh PA PNS non-Muslim tidak pernah menerima honor apapun ketika mereka melakukan penyuluhan terhadap masyarakat binaannya.

1. Istilah PA, sekedar uang Infak, dan ini sudah menjadi tradisi dan kebiasaan

2. Pernyataan PA

## PENUTUP

### Simpulan

Tidak diperoleh kebutuhan yang akuntabel terhadap keberadaan PA PNS, karena selama ini penempatan mereka hanya berdasar jumlah kecamatan. Beberapa PA PNS masih diberikan beban kinerja diluar bidang kepenyuluhan di Kantor Kemenag Kabupaten/Kota.

Posisi PA PNS masih dikonstruksi lebih rendah dibanding pejabat struktural atau pun terhadap profesi penyuluh lainnya.

Model komunikasi yang dikembangkan oleh PA PNS masih bersifat *face to face*, kurang mengembangkan model lain yang lebih canggih yang disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat dan perkembangan teknologi.

Pendekatan terhadap kelompok binaan masih sangat terbatas pada kelompok-kelompok religius, kecuali beberapa PA di Manado yang mencoba mengembangkan kelompok binaan yang lebih luas.

Sistem pembinaan PA PNS belum merujuk pada model yang terstruktur, sehingga sulit untuk mengatakan bahwa 'ada pembinaan' karier PA PNS.

Peningkatan jenjang karier PA PNS melalui system angka kredit secara umum tidak menjadi problem, karena dengan model penyuluhan *face to face*, seorang PA PNS dapat naik pangkat sesuai dengan target. Persoalan yang muncul adalah, karena tidak terstandardisasi dengan baik, maka pencapaian angka kredit masih terkesan minimalis. Dalam beberapa kasus justru cenderung melakukan manipulasi data.

### Rekomendasi

Lembaga satu atap untuk Jabatan Fungsional Rumpun Penyuluh sangat dibutuhkan, sehingga memiliki standard tunggal dan terukur. Beberapa jabatan fungsional memiliki garis fungsional yang terukur dan terpusat, seperti peneliti memiliki LIPI, Fungsional Arsiparis memiliki ANRI (Arsip nasional RI), Analis Kepegawaian dengan BKN, dan sebagainya. Ini memudahkan kontrol dan peningkatan kualitas secara nasional, sehingga

proses komunikasi untuk mendorong perubahan yang positif<sup>3</sup> tidak parsial.

Kajian dan analisis kebutuhan serta kebijakan publik terhadap PA, terutama yang dikaitkan dengan menjawab persoalan-persoalan: Seberapa besar jumlah PA yang diperlukan secara riil dengan mengacu akuntabilitas kinerja dan seberapa besar kontribusi PA dalam kehidupan keagamaan di Indonesia secara terukur?

Dibutuhkan 'penegasan' tugas dan fungsi PA untuk tidak jumbuh dengan ustaz atau tokoh agama. Bagaimanapun juga, PA merupakan kepanjangan pemerintah, sehingga fungsi PA bukan sekedar memberikan ceramah-ceramah atau pembinaan rohani umat, tetapi menjadi *public relations* pemerintah khususnya Kementerian Agama dalam mendifusikan informasi-informasi pembangunan keagamaan dan kebijakan-kebijakan keagamaan.

Revitalisasi atas 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 dibutuhkan untuk memastikan profesionalisme PA. Surat keputusan itu sudah berusia lebih dari 13 tahun, yang tentunya memerlukan adaptasi seiring dengan berbagai kebutuhan praksis dan percepatan perubahan birokrasi, serta tekonologi.

## DAFTAR PUSTAKA

- Berger, Peter L. dan Thomas Luckmann. 1990. *Tafsir Sosial Atas Kenyataan*. Jakarta: LP3ES.
- Bungin, Burham. 2008. *Sosiologi Komunikasi*. Jakarta: Kencana.
- Devito, Joseph, A. 1997. *Human Communication*. New York: Harper Collinc Colege Publisher.

---

3. Di jaman Orde Baru muncul konsep Komunikasi Pembangunan, yang sesungguhnya masih sangat ideal untuk dikembangkan. Konsep ini masih banyak digunakan di Negara-negara berkembang. Pada era reformasi ini, konsep komunikasi pembangunan seolah tenggelam oleh eforia demokratisasi. Diksi "pembangunan" seolah menjadi warisan yang tabu untuk dikonstruksi secara teoritik.

- Dessler, Gary. 1997. *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Jakarta: Prehallindo.
- Lash, Scott dan John Urry. 1994. *Economies of Signs and Space*. London: SAGE Publicharions.
- Liliwari, Alo. 2003. *Dasar-Dasar Komunikasi Antar Budaya*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar.
- Mulyana, Deddy. 2005. *Ilmu Komunikasi: Suatu Pengantar*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Musenaf. 1998. *Menejemen Kepegawaian di Indonesia*. Jakarta: CV Haji Masa Agung.
- Rakhmat, Jalaludin. 1991. *Psikologi Komunikasi*,. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Syam, Nina W. 2011. *Psikologi Sebagai Akar Komunikasi*. Bandung: Simbiosis Rekatama Media.
- Turner, Victor. 1970. *The Forest of Symbols*, Ithaca: Cornell University Press