

**IMPLEMENTASI PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 53 TAHUN
2010 TENTANG DISIPLIN PEGAWAI NEGERI SIPIL PADA JABATAN
FUNGSIONAL PENYULUH AGAMA DI KANTOR KEMENTERIAN
AGAMA KABUPATEN KUBU RAYA**

Hasnawi¹, Ahmad Tohardi², Sugito³

Program Studi Ilmu Administrasi Negara
Magister Ilmu Sosial Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Tanjungpura Pontianak

ABSTRAK

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa faktor transmisi dalam komunikasi kebijakan Disiplin Pegawai Negeri Sipil pada Jabatan Fungsional Penyuluh Agama di Kantor Kementerian Agama Kabupaten Kubu Raya terlalu hirarkis, sehingga seringkali terjadi inefisiensi dari aspek anggaran maupun waktu. Dari sisi sumber daya, tidak memadainya kapasitas staf, infrastruktur dan fasilitas yang ada, baik jumlah maupun kualitasnya mempengaruhi efektivitas implementasi kebijakan tersebut. Dari sisi disposisi, Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil dinilai terlalu kompleks karena menyangkut seluruh komponen Pegawai Negeri Sipil. Mengingat terdapat banyak profesi dengan jenjang karir dan karakteristik yang berbeda antara satu dengan yang lain, dengan begitu kebijakan ini dirasa tidak memenuhi azas *fairness of policy* karena hanya membuat sebagian saja dari kalangan Pegawai Negeri Sipil yang menjadi superior, sedangkan bagi sebagian yang lain justru menjadi masalah baru. Sedangkan dari sisi struktur birokrasi, faktor standar operasional prosedural yang ada dinilai terlalu generalisitas, dengan kata lain bahwa kompleksitas profesi Pegawai Negeri Sipil menuntut adanya kebijakan yang lebih elastis dalam penerapannya dikarenakan heterogennya karakteristik masalah yang dihadapi tiap-tiap profesi Pegawai Negeri Sipil berdasarkan lokusnya.

Kata Kunci : Komunikasi, sumber daya, disposisi, struktur birokrasi.

¹ Akademi Perpajakan YPBU Pontianak

² Magister Ilmu Sosial Fisip Untan Pontianak

³ Magister Ilmu Sosial Fisip Untan Pontianak

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Permasalahan

Penyuluh agama fungsional adalah Pegawai Negeri Sipil yang diberi tugas, tanggung jawab, dan wewenang secara penuh oleh aturan perundang-undangan untuk melakukan kegiatan bimbingan keagamaan dan penyuluhan pembangunan melalui bahasa agama. Tugas penyuluhan agama pada dasarnya merupakan usaha untuk menyampaikan pesan yang terkandung dalam nilai-nilai ajaran agama yang suci, luhur dan mulia kepada masyarakat. Pesan tersebut menjadi sebuah prinsip dan pegangan hidup yang mengikat setiap orang untuk mencapai tujuan hidup yang hakiki baik dalam konteks kehidupan beragama secara vertikal maupun dalam konteks kehidupan berbangsa dan bernegara secara horizontal.

Dalam rangka untuk menjalankan tugas tersebut, pemerintah telah menerbitkan Keputusan Presiden Nomor 87 Tahun 1999 tentang Rumpun Jabatan Fungsional Pegawai Negeri Sipil yang secara eksplisit menyebutkan profesi penyuluh agama di dalam kepres tersebut. Dengan demikian diharapkan melalui payung hukum tersebut, penyuluh agama dapat lebih profesional menjalankan tugas pelayanan publik di bidang agama dalam menyukkseskan pembangunan spiritual masyarakat sekaligus sebagai pionir dalam mensosialisaikan program-program pemerintah melalui bahasa agama.

Keputusan Presiden ini kemudian dijabarkan dalam Keputusan Bersama Menteri Agama dan Kepala Badan Kepegawaian Negara (BKN) Nomor: 574 Tahun 1999 dan Nomor: 178 Tahun 1999 tentang Petunjuk Pelaksanaan Jabatan fungsional Penyuluh Agama dan Angka Kreditnya. Penyuluh agama sebagai ujung tombak pelaksanaan bimbingan atau penyuluhan pada masyarakat di bidang keagamaan, memiliki peran yang sangat strategis dalam mewujudkan pendidikan kepada masyarakat melalui bahasa agama.

Dalam konteks ini untuk mewujudkan profesionalisme Pegawai Negeri Sipil khususnya penyuluh agama bukanlah sesuatu yang mudah. Disatu sisi masalah klasik seperti kompetensi sumber daya manusia, letak geografis, kondisi masyarakat sebagai obyek penyuluhan, penguasaan teknologi informasi dan komunikasi, masa kerja penyuluh, dan dana operasional kegiatan bimbingan dan penyuluhan agama yang dari waktu kewaktu tak kunjung selesai, serta di sisi lain secara regulasi mereka dihadapkan pada dualisme kebijakan yang saling tumpang tindih (*overlapping*) yang sama-sama mengatur ruang gerak penyuluh agama. *Pertama*, Keputusan Bersama Menteri Agama dan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor: 574 Tahun 1999 dan Nomor: 178 Tahun 1999 tentang Petunjuk Pelaksanaan Jabatan Fungsional Penyuluh Agama dan Angka Kreditnya. *Kedua*, Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Dari beberapa pengamatan yang dilakukan dan sejumlah informasi yang diterima, sebagian besar penyuluh agama fungsional yang bertugas di masing-masing kecamatan di lingkungan Kantor Kementerian Agama Kabupaten Kubu Raya melaksanakan kegiatan penyuluhan keagamaan pada sore hari yakni berkisar pada pukul 14.00 / 15.00 wib sampai dengan selesai tanpa absen dan datang ke kantor pada pagi hari sesuai dengan jam wajib bagi Pegawai Negeri Sipil. Kondisi

ini apabila dilihat dari sisi Keputusan Bersama Menteri Agama dan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor: 574 Tahun 1999 dan Nomor: 178 Tahun 1999 tentang Petunjuk Pelaksanaan Jabatan Fungsional Penyuluh Agama dan Angka Kreditnya bukanlah sebuah permasalahan, namun apabila dilihat dari sisi Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, maka fakta tersebut tentu tidak serta merta dapat dibenarkan, karena penyuluh agama fungsional adalah seorang Pegawai Negeri Sipil yang berdasarkan Keputusan Presiden No. 87 Tahun 1999 menetapkan bahwa penyuluh agama adalah jabatan fungsional Pegawai Negeri Sipil yang termasuk dalam rumpun jabatan keagamaan yang tugasnya berkaitan dengan penelitian, peningkatan atau pengembangan konsep, teori dan metode operasional serta pelaksanaan kegiatan teknis yang berhubungan dengan pembinaan rohani dan moral masyarakat sesuai dengan agama yang dianutnya.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pelaksanaan penyuluhan agama yang selama ini dilakukan para penyuluh agama di lingkungan Kantor Kementerian Agama Kabupaten Kubu Raya dianggap telah melanggar Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil khususnya pasal 3 ayat 11 yang menyatakan “setiap Pegawai Negeri Sipil wajib masuk kerja dan menaati ketentuan jam kerja”. Menurut Penjelasan pasal 3 ayat 11 tersebut bahwa yang dimaksud dengan kewajiban untuk “masuk kerja dan menaati ketentuan jam kerja” adalah setiap Pegawai Negeri Sipil wajib datang, melaksanakan tugas, dan pulang sesuai ketentuan jam kerja serta tidak berada di tempat umum yang bukan karena urusan kedinasan. Apabila berhalangan hadir wajib memberitahukan kepada pejabat yang berwenang. Keterlambatan masuk kerja dan/atau pulang cepat dihitung secara kumulatif dan dikonversi 7 ½ (tujuh setengah) jam sama dengan 1 (satu) hari tidak masuk kerja.

Adapun ketentuan jam kerja bagi Pegawai Negeri Sipil yang telah ditetapkan melalui Keputusan Presiden Nomor 68 Tahun 1995 Tentang Hari Kerja di Lingkungan Lembaga Pemerintahan dan Surat Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 08 Tahun 1996 Tentang Pedoman Pelaksanaan Hari Kerja di Lingkungan Lembaga Pemerintah bahwa hari kerja bagi seluruh Lembaga Pemerintah tingkat Pusat dan Daerah ditetapkan 5 (lima) hari kerja mulai hari Senin sampai dengan hari Jumat dan jumlah jam kerja efektif adalah 37,5 jam dengan ketentuan sebagai berikut :

1. Hari kerja bagi seluruh lembaga pemerintah tingkat pusat dan pemerintah daerah khusus ibu kota Jakarta Raya ditetapkan 5 hari kerja mulai senin sampai jumat.
2. Jam kerja efektif : Hari Senin sampai dengan Kamis Jam 07.30 – 16.00 WIB (Waktu istirahat jam 12.00 – 13.00) Hari Jumat Jam 07.30 – 16.30 WIB (Waktu Istirahat jam 11.30 – 13.00)

Dalam menjalankan tugasnya sebagai penyuluh agama, para penyuluh hendaknya mengacu pada aturan disiplin yang mengatur kedudukannya sebagai Pegawai Negeri Sipil disamping aturan-aturan lain yang mengatur tentang tugas pokoknya sebagai penyuluh agama. Kedua kebijakan tersebut secara otomatis melekat dalam diri penyuluh, ibarat dua sisi mata uang yang tidak dapat dipisahkan. Munculnya Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 ini

diharapkan menjadi instrumen untuk meningkatkan kinerja Pegawai Negeri Sipil yang dimulai dari sikap disiplin.

Disadari bahwa tidak mudah memang mengubah sebuah kebiasaan yang telah mengakar menjadi sebuah karakter dan sikap mental pribadi tertentu. Namun jauh lebih beresiko jika kebiasaan tersebut menjadi virus yang dapat menjangkiti sistem secara keseluruhan, maka dari itu diperlukan upaya penguatan sistem dengan regulasi yang baik untuk secara perlahan mampu merekonstruksi perspektif, pola pikir, tindakan dan karakter yang diharapkan dari kebijakan itu.

Berangkat dari sejumlah indikasi masalah di atas, sejauh ini penulis melihat bahwa implementasi kebijakan disiplin penyuluh agama terkesan belum berjalan secara efektif. Fenomena ini tentu tidak cukup menarik dalam konteks implementasi kebijakan. Setiap kebijakan publik yang dibuat pada dasarnya bertujuan memecahkan masalah yang dihadapi oleh masyarakat (*problem solving*). Namun proses implementasi yang kurang efektif menyebabkan sebuah kebijakan tidak mampu mengantarkan tujuan kebijakan kepada masyarakat sehingga *outcomes* yang dihasilkan bertentangan dengan *goals* yang diharapkan. Atas dasar itu penulis melakukan penelitian mendalam untuk mengeksplorasi implementasi Peraturan Pemerintah tentang disiplin penyuluh agama di Kantor Kementerian Agama Kabupaten Kubu Raya.

B. Ruang Lingkup Permasalahan

Dalam penelitian ini, peneliti membatasi lingkup segmen yang diteliti dari aspek komunikasi, sumberdaya, disposisi dan struktur birokrasi.

C. Rumusan Permasalahan

Rumusan permasalahan dalam penelitian ini adalah Apa faktor-faktor penyebab kurang efektifnya Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil Pada Jabatan Fungsional Penyuluh Agama di Kantor Kementerian Agama Kabupaten Kubu Raya ?

D. Tinjauan Pustaka

Dalam penelitian ini peneliti menggunakan teori Edward III yang dinilai lebih relevan terhadap penelitian yang diteliti. Adapun Edward III (dalam Widodo, 2007 : 96), mengemukakan bahwa terdapat empat faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan publik, diantaranya :

1. Faktor Komunikasi (*communication*)

Komunikasi diartikan sebagai proses penyampaian informasi dari komunikator kepada komunikan. Komunikasi merupakan proses penyampaian informasi kebijakan dari pembuat kebijakan kepada pelaksana kebijakan. Keberhasilan implementasi kebijakan publik mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan dan apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan (*target group*) sehingga dapat mengurangi distorsi implementasi. Apabila tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas atau bahkan tidak diketahui

sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran.

Terdapat tiga indikator yang dapat digunakan dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi. Edward III dalam Agustino (2006:157-158) mengemukakan tiga variabel tersebut yaitu:

a. 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. Menurut Edward III (dalam Winarno, 2002:127) Terdapat beberapa hambatan umum yang biasa terjadi dalam transmisi komunikasi yaitu ; Pertama, terdapat pertentangan antara pelaksana kebijakan dengan perintah yang dikeluarkan oleh pembuat kebijakan. Pertentangan seperti ini akan mengakibatkan distorsi dan hambatan yang langsung dalam komunikasi kebijakan.

Kedua, informasi yang disampaikan melalui berlapis-lapis hierarki birokrasi. Distorsi komunikasi dapat terjadi karena panjangnya rantai informasi yang dapat mengakibatkan bias informasi. Ketiga, masalah penangkapan informasi juga diakibatkan oleh persepsi dan ketidakmampuan para pelaksana dalam memahami persyaratan-persyaratan suatu kebijakan.

b. Kejelasan

Komunikasi yang diterima oleh pelaksana kebijakan harus jelas dan tidak membingungkan atau tidak ambigu. Menurut Winarno (2005:128) Faktor-faktor yang mendorong ketidakjelasan informasi dalam implementasi kebijakan publik biasanya karena kompleksitas kebijakan, kurangnya konsensus mengenai tujuan-tujuan kebijakan publik, adanya masalah-masalah dalam memulai kebijakan yang baru serta adanya kecenderungan menghindari pertanggung jawaban kebijakan.

Implementasi akan berjalan efektif apabila ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan kebijakan dipahami oleh individu-individu yang bertanggungjawab dalam pencapaian tujuan kebijakan. Kejelasan ukuran dan tujuan kebijakan dengan demikian perlu dikomunikasikan secara tepat dengan para pelaksana. Konsistensi atau keseragaman dari ukuran dasar dan tujuan perlu dikomunikasikan sehingga implementor mengetahui secara tepat ukuran maupun tujuan kebijakan itu. Komunikasi dalam organisasi merupakan suatu proses yang amat kompleks dan rumit. Seseorang bisa menahannya hanya untuk kepentingan tertentu, atau menyebarkanluaskannya.

c. 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. Secara definitif konsistensi dapat dipahami sebagai tindakan yang dilakukan terus menerus untuk mencapai tujuan. Dalam konteks kebijakan publik, konsistensi terdiri dari konsistensi komunikasi kebijakan dan keberlanjutan pelaksanaan komunikasi kebijakan.

2. Sumber Daya (*resources*)

Faktor sumber daya mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan. Bagaimanapun jelas dan konsistensinya ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan, serta bagaimanapun akuratnya penyampaian ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan tersebut, jika para pelaksana kebijakan kurang mempunyai sumber daya untuk melakukan pekerjaan secara efektif, maka implementasi tidak akan efektif. Sumber daya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan yang efektif. Tanpa sumber daya, kebijakan hanya tinggal di kertas menjadi dokumen saja.

Dalam implementasi kebijakan publik, sumber daya diposisikan sebagai *input* yang merupakan suatu sistem yang mempunyai implikasi yang bersifat ekonomis dan teknologis. Secara ekonomis, sumber daya bertalian dengan biaya atau pengorbanan langsung yang dikeluarkan oleh organisasi yang merefleksikan nilai atau kegunaan potensial dalam transformasinya ke dalam *output*. Sedangkan secara teknologis, sumber daya bertalian dengan kemampuan transformasi dari organisasi (Tachjan, 2006). Indikator sumber daya dalam hubungannya dengan implementasi kebijakan publik, menurut Agustino (2006:158-159), dapat dikelompokkan ke dalam beberapa dimensi, antara lain :

a. 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 atau 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.

b. 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. Kenyataan di lapangan bahwa tingkat pusat tidak tahu kebutuhan yang diperlukan para pelaksana di lapangan. Kekurangan informasi atau pengetahuan bagaimana melaksanakan kebijakan memiliki konsekuensi langsung seperti pelaksana tidak bertanggungjawab atau pelaksana tidak ada di tempat kerja sehingga menimbulkan inefisiensi. Implementasi kebijakan membutuhkan kepatuhan organisasi dan individu terhadap peraturan pemerintah yang ada.

c. Wewenang

Sumber daya lain yang juga tidak kalah penting adalah kewenangan untuk menentukan bagaimana program dilakukan, kewenangan untuk membelanjakan atau mengatur keuangan, baik penyediaan uang, pengadaan staf, maupun pengadaan supervisor. 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

dimata publik tidak dilegitimasi, sehingga dapat menggagalkan implementasi kebijakan publik.

d. Fasilitas

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

3. Disposisi (*disposition*)

Disposisi merupakan kemauan, keinginan dan kecenderungan para pelaku kebijakan untuk melaksanakan kebijakan tadi secara sungguh-sungguh sehingga apa yang menjadi tujuan kebijakan dapat diwujudkan. Disposisi juga dapat diartikan watak dan karakteristik atau sikap yang dimiliki oleh implementor seperti komitmen, kejujuran dan sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sifat atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.

Di samping itu dukungan para pejabat pelaksana sangat dibutuhkan dalam mencapai sasaran program. Dukungan dari pimpinan sangat mempengaruhi pelaksanaan program agar dapat mencapai tujuan secara efektif dan efisien. Wujud dari dukungan pimpinan ini adalah Menempatkan kebijakan menjadi prioritas program, penempatan pelaksana dengan orang-orang yang mendukung program, memperhatikan keseimbangan daerah, agama, suku, jenis kelamin dan karakteristik demografi yang lain. Disamping itu penyediaan dana yang cukup guna memberikan insentif bagi para pelaksana program agar mereka mendukung dan bekerja secara total dalam melaksanakan kebijakan atau program.

4. Struktur Birokrasi (*bureaucratic structure*)

Struktur birokrasi ini mencakup aspek-aspek seperti struktur organisasi, pembagian kewenangan, hubungan antar unit-unit organisasi yang ada dalam organisasi yang bersangkutan dan hubungan organisasi dengan organisasi luar dan sebagainya. Struktur birokrasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (*standard operating procedures*). Standar operasional prosedur menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan *red tape*, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks. Ini pada gilirannya menyebabkan aktivitas organisasi tidak fleksibel.

Implementasi kebijakan yang bersifat kompleks menuntut adanya kerjasama banyak pihak. Ketika struktur birokrasi tidak kondusif terhadap implementasi suatu kebijakan, maka hal ini akan menyebabkan ketidakefektifan dan menghambat jalannya pelaksanaan kebijakan. Berdasarkan penjelasan di atas, maka memahami struktur birokrasi merupakan faktor yang fundamental untuk mengkaji implementasi kebijakan publik. Menurut Edwards III terdapat dua karakteristik utama dari birokrasi yakni standar operasional prosedur (SOP) dan fragmentasi.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode analisis deskriptif. Data dan Informasi dalam penelitian ini diperoleh dari sejumlah subjek melalui teknik wawancara, observasi dan studi dokumentasi. Dalam penelitian ini yang menjadi subjek penelitian adalah pihak-pihak yang terkait dengan bidang penyuluhan agama di Kantor Kementerian Agama Kabupaten Kubu Raya. Peneliti memilih Kantor Kementerian Agama Kabupaten Kubu Raya sebagai lokasi penelitian disebabkan karena lokasi tersebut dinilai paling relevan dengan masalah yang diteliti. Setelah data dan informasi yang diperlukan terkumpul kemudian peneliti melakukan upaya analisis dengan teknik taksonomi melalui tahapan reduksi data, penyajian data dan verifikasi. Sedangkan untuk mengukur keabsahan data yang diperoleh, peneliti menggunakan metode triangulasi teknik dan saturasi data.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Komunikasi Dalam Implementasi Kebijakan Disiplin Pegawai Negeri Sipil Pada Jabatan Fungsional Penyuluh Agama di Kantor Kementerian Agama Kabupaten Kubu Raya

Komunikasi merupakan aspek yang sangat penting dalam kesuksesan suatu kebijakan termasuk kebijakan disiplin Pegawai Negeri Sipil pada Jabatan Fungsional Penyuluh Agama di Kantor Kementerian Agama Kabupaten Kubu Raya. Komunikasi berpengaruh besar terhadap berhasilnya implementasi kebijakan disiplin Pegawai Negeri Sipil khususnya bagi para penyuluh agama. Komunikasi yang baik dan efektif akan melancarkan implementasi kebijakan sesuai dengan tujuan yang telah ditentukan pada saat kebijakan itu dibuat. Dengan demikian komunikasi sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan disiplin Pegawai Negeri Sipil pada Jabatan Fungsional Penyuluh Agama di Kantor Kementerian Agama Kabupaten Kubu Raya.

Dalam hal ini jenjang karir, penyuluh agama fungsional berada di bawah struktur Kepala Seksi Bimas Islam, khususnya mengenai pelaksanaan tugas penyuluhan. Sedangkan berkaitan dengan disiplin kepegawaian, penyuluh agama diawasi oleh Seksi Bimas Islam dan Sub Bagian Tata Usaha. Hal ini diperkuat dengan hasil observasi peneliti (18/02/2014) terhadap struktur organisasi Kantor Kementerian Agama Kabupaten Kubu Raya.

Sejauh ini peneliti melihat kinerja penyuluh agama di kantor Kementerian Agama Kabupaten Kubu Raya cenderung hanya diukur dari satu sisi yakni pelaksanaan tugas penyuluhan di lokasi binaan masing-masing. Sedangkan terkait dengan disiplin kepegawaian yang menyangkut ketentuan kerja seperti jam kerja kurang mendapat perhatian yang cukup dari para pejabat yang memiliki wewenang mengkoordinasikan dan mengawasi setiap Pegawai Negeri Sipil di lingkungan satuan kerja masing-masing.

Informasi yang peneliti peroleh dari F.Z (53 tahun, Kepala Seksi Bimas Islam Kantor Kementerian Agama Kabupaten Kubu Raya) menunjukkan bahwa sejauh ini sulit mengimplementasikan peraturan disiplin tersebut bagi jenjang

karir penyuluh agama di Kabupaten Kubu Raya khususnya terkait dengan jam kerja pegawai.

Berdasarkan hasil observasi peneliti (13/02/2014), selama ini kegiatan penyuluhan agama yang dilakukan para penyuluh agama di Kabupaten Kubu Raya umumnya di sore hari mulai dari jam 14.00-16.00 wib bahkan dalam kesempatan tertentu ada yang melaksanakannya di malam hari, misalnya dalam rangka peringatan hari besar islam dan lain sebagainya.

Pelaksanaan penyuluhan di sore hari atau malam hari di sisi lain menjadi alasan bagi para penyuluh untuk tidak datang ke kantor di pagi hari. Sehingga kehadiran penyuluh agama di kantor hanya sekedar mengisi daftar hadir dengan dua kali datang ke kantor selama satu minggu dan mengisi absen secara rapel lima hari kerja. Dari dokumen yang terkumpul berupa daftar hadir bulanan para penyuluh (terlampir), memang menunjukkan bahwa laporan kehadiran penyuluh agama di kantor selalu terisi penuh selama lima hari kerja dalam setiap bulannya kendatipun berdasarkan keterangan di atas hal tersebut tidak merepresentasikan kondisi sesungguhnya. Peneliti melihat bahwa fakta ini tentu sangat tidak menarik dalam konteks birokrasi kekinian yang berorientasi pada pelayanan dan bekerja atas dasar *rule of policy*.

B. Sumber Daya Dalam Implementasi Kebijakan Disiplin Pegawai Negeri Sipil Pada Jabatan Fungsional Penyuluh Agama di Kantor Kementerian Agama Kabupaten Kubu Raya

Dari sisi sumber daya manusia, keterbatasan staf mempengaruhi pencapaian atau hasil dalam implementasi kebijakan disiplin Pegawai Negeri Sipil, hal ini menyangkut pengawasan dan pemeriksaan laporan rutin penyuluhan yang dilakukan oleh penyuluh agama di daerah binaannya masing-masing. Jika dilihat dari sisi jumlah penyuluh agama fungsional yang ada di Kabupaten Kubu Raya memang tidak begitu banyak, tercatat hanya terdapat sembilan (9) penyuluh agama yang tersebar di berbagai kecamatan di Kabupaten Kubu Raya dan penyebarannya pun tidak merata karena masih terdapat kecamatan yang tidak memiliki penyuluh agama. Namun jika dibandingkan dengan jumlah pengawas penyuluh agama yang hanya satu (1) orang tentu sangat tidak sebanding.

Berdasarkan data di atas, dari sisi jumlah pelaksana pengawasan memang sangat tidak memadai dengan kondisi geografis sebagian besar kecamatan yang ada di Kabupaten Kubu Raya yang notabene maritim karena terpisah oleh sejumlah sungai sehingga membutuhkan jarak tempuh yang panjang dan waktu tempuh yang relatif lama, sehingga tentu tidak akan efektif. Maka dari itu, menurut peneliti setidaknya terdapat satu pengawas di masing-masing kecamatan, sehingga andaikata suatu saat terdapat penambahan tenaga penyuluh di setiap kecamatan menjadi dua atau tiga, tidak menjadi masalah karena sudah ada satu pengawas yang berada di setiap kecamatan. Menurut peneliti dengan tersedianya tenaga pengawas yang memadai di setiap kecamatan, setidaknya dapat meningkatkan pelayanan penyuluhan keagamaan di lokasi binaan, karena penyuluh memiliki mitra kerja yang juga memiliki kompetensi dalam memahami masalah sosial keagamaan disatu sisi dan program-program pembangunan masyarakat di sisi lain.

Selain peningkatan jumlah tenaga pengawas yang dibutuhkan, tidak kalah penting juga adalah masalah kompetensi dan kapabilitas pengawas itu sendiri. Untuk mengukur itu semua setidaknya pendidikan menjadi hal penting yang harus diperhatikan. Menurut peneliti jika dilihat dari latar belakang pendidikan, saat ini pelaksana Penerangan Agama Islam (PENAIIS) yang bertugas mengawasi penyuluh di lapangan telah tepat sasaran, dari sisi jenjang pendidikan, pegawai bersangkutan merupakan seorang sarjana sosial islam (S.Sos.I) lulusan strata satu dengan program studi yang ditempuh adalah dakwah dari Sekolah Tinggi Agama Islam Negeri Pontianak.

Berdasarkan uraian di atas, peneliti menyimpulkan bahwa masih terdapat kekurangan dari sisi kuantitas staf pelaksana di lapangan yang bertugas mengawasi para penyuluh agama. Oleh sebab itu, pemerintah perlu menambah personel baru dengan kompetensi yang memadai untuk mengawasi para penyuluh tersebut dalam rangka untuk mengimplementasikan kebijakan disiplin Pegawai Negeri Sipil disatu sisi dan meningkatkan pelayanan keagamaan di sisi lain.

Dalam konteks implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, informasi yang berkaitan dengan cara melaksanakan kebijakan tersebut dinilai oleh implementor sangat komprehensif, terlebih dengan adanya pasal-pasal baru yang tidak tercantum dalam peraturan sebelumnya yakni Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 yang mengatur tentang kewajiban dan larangan Pegawai Negeri Sipil, jenis pelanggaran disiplin, jenis hukuman disiplin, pejabat yang berwenang menghukum, serta proses dan prosedur hukuman disiplin, bahkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 ini terdapat aturan tentang adanya penjatuhan hukuman disiplin kepada pejabat yang tidak menjatuhkan hukuman disiplin terhadap bawahannya yang melanggar aturan.

Dari keterangan yang diperoleh dari N.S (48 tahun, Kepala Sub Bagian Tata Usaha Kantor Kementerian Agama Kabupaten Kubu Raya) diketahui bahwa informasi mengenai prosedur pelaksanaan kebijakan ini dapat dikatakan sudah tercover ke dalam kebijakan dan dianggap sangat memadai karena secara intensif para implementor juga memperoleh pelatihan berkaitan dengan teknis pelaksanaan kebijakan tersebut. Justru yang menurut peneliti menjadi masalah adalah informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap regulasi yang telah ditetapkan. Sebagai bahan evaluasi seringkali pemerintah di level *top management* hanya melakukan pemeriksaan dengan berpedoman pada berkas administrasi, sehingga seringkali tertipu dengan bentuk-bentuk manipulasi data tersebut.

Salah satu data atau berkas yang menjadi fokus pemeriksaan oleh petugas bersangkutan adalah daftar hadir. Data ini menjadi penting karena digunakan untuk mengukur disiplin Pegawai Negeri Sipil sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 3 ayat 11 tentang kewajiban Pegawai Negeri Sipil menaati ketentuan jam kerja. Hasil observasi peneliti di lapangan (06/01/2014) yang diperkuat oleh wawancara dengan Kepala Seksi Bimas Islam serta penyuluh yang bersangkutan menunjukkan bahwa data mengenai kehadiran penyuluh agama di kantor tidak merepresentasikan kondisi yang sebenarnya.

Berdasarkan hasil observasi peneliti (13/02/2014) terhadap kegiatan penyuluhan yang dilaksanakan informan di atas memang dilaksanakan di sore hari berkisar dari jam 14.00-16.00 wib. Sedangkan terkait dengan absen atau daftar hadir penyuluh juga menunjukkan hal yang sama yakni semacam manipulasi data yang tidak menggambarkan kondisi empiriknya. Uraian di atas menunjukkan bahwa terdapat inkonsistensi antara data yuridis dengan kondisi faktual dalam mengukur kinerja Penyuluh Agama Fungsional dari sisi disiplin. Dengan kata lain ketidaksesuaian data tersebut menuntut adanya indikator atau kriteria tambahan yang lebih akuntabel, objektif dan terukur agar mampu memperoleh gambaran yang sedekat-dekatnya dengan kondisi yang sebenarnya.

Dari sisi sumber daya wewenang, secara eksplisit Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 telah memberikan kewenangan kepada setiap implementor untuk melakukan pengawasan sekaligus menjatuhkan sanksi atas pelanggaran yang dilakukan bawahannya sebagaimana yang tercantum dalam pasal 15-22, bahkan dalam pasal 21 disebutkan bahwa atasan yang berhak memberikan hukuman disiplin apabila lalai tidak memberikan hukuman terhadap Pegawai Negeri Sipil yang nyata melakukan pelanggaran, pejabat terkait bisa dikenai hukuman disiplin setingkat dengan pelanggaran yang dilakukan bawahannya tersebut.

Dalam kebijakan ini, pengawasan atau pemeriksaan terhadap Pegawai Negeri Sipil yang diduga melakukan pelanggaran disiplin tidak hanya dilakukan di tingkat inspektorat ataupun instansi pengelola manajemen kepegawaian saja, akan tetapi juga bisa melekat pada satuan kerja (satker) tempat Pegawai Negeri Sipil tersebut bernaung. Menurut peneliti selama ini justru poin terakhir inilah yang jarang dilakukan oleh pimpinan satuan kerja (satker) baik itu Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi maupun Kantor Kementerian Agama Kabupaten/Kota.

Secara prosedural, Kepala Seksi Bimas Islam sebagai pejabat eselon IV memiliki kewenangan mengawasi sekaligus menindak para Penyuluh Agama Fungsional di bawahnya, sebagaimana amanat pasal 15 Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010. Pejabat eselon IV setingkat Kepala Seksi Bimas Islam yang membawahi Penyuluh Agama Fungsional memang memiliki wewenang dalam mengawasi kinerja penyuluh tersebut, namun dalam memberikan sanksi atau hukuman disiplin bagi para penyuluh yang melakukan pelanggaran dalam kategori sedang bahkan berat berada di luar kewenangannya yakni menjadi wewenang Kepala Kantor Wilayah (Kakanwil) Kementerian Agama Provinsi Kalimantan Barat. Berdasarkan hal tersebut dapat dipahami bahwa Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 cenderung masih membatasi kewenangan bagi implementor secara penuh untuk melakukan tindakan penjatuhan sanksi terhadap setiap kategori pelanggaran disiplin.

Dari sisi fasilitas, secara fisik sarana yang tersedia di Kantor Kementerian Agama Kabupaten Kubu Raya saat ini memang dapat dikatakan tidak representatif sebagai sebuah pusat pelayanan publik di bidang agama. Dengan hanya menempati ruko yang meskipun bersifat sementara, peneliti melihat masih banyak yang perlu dibenahi, seperti ruang kerja staf yang tanpa batas antara

bidang satu dengan lainnya sehingga sangat memungkinkan berkurangnya konsentrasi dalam bekerja disebabkan tingkat kebisingan yang tinggi.

Disisi lain, sarana pendukung proses seperti peralatan multi media yang masih terbatas juga menjadi kendala bagi sebagian staf dalam melayani kepentingan publik. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pengadaan sumber daya peralatan sebagai faktor penting implementasi kebijakan mutlak diperlukan.

C. Disposisi Dalam Implementasi Kebijakan Disiplin Pegawai Negeri Sipil Pada Jabatan Fungsional Penyuluh Agama Di Kantor Kementerian Agama Kabupaten Kubu Raya

Pada dasarnya para pelaksana kebijakan disiplin ini memandang bahwa tujuan kebijakan ini seiring dengan tujuan setiap organisasi yaitu membentuk karakter dan sikap mental pegawai yang taat azaz, tertib dalam menjalankan tugas, menghargai setiap waktu adalah bernilai, bahwa kinerja yang baik adalah bukti nyata adanya pelayanan prima terhadap masyarakat. Disamping itu disiplin yang tinggi juga mencerminkan komitmen yang kuat bagi setiap penyelenggara negara guna meningkatkan produktivitas kerja dalam rangka mencapai hasil yang maksimal, kendatipun tidak berarti bahwa setiap program yang baik dengan tujuan yang baik pula selalu berhasil dalam tataran implementasi.

Dari hal tersebut, para implementor kebijakan ini memandang bahwa Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 belum mampu menjawab permasalahan status Pegawai Negeri Sipil dalam jabatan struktural dan fungsional yang bersifat transenden maupun sesama jabatan fungsional yang berbeda profesi, sedangkan para pembuat kebijakan di level *top management* cenderung menyamaratakan kedua dimensi ini.

Akibatnya, kebijakan ini relatif hanya mampu berjalan dengan satu kaki, sedangkan yang satunya lagi terhambat oleh masalah struktur. Munculnya perbedaan nilai pemahaman ini merefleksikan bahwa dalam tataran formulasi kebijakan masih belum komprehensif, seperti pertimbangan kondisi para Penyuluh Agama di daerah yang memang sulit diukur kinerjanya secara kuantitatif berdasarkan indikator formal seperti yang dimaksud dalam peraturan tersebut.

Sebagai ujung tombak kebijakan di daerah, implementor merupakan pihak yang paling mengerti terhadap kondisi *target group* di daerah karena sesungguhnya para implementor inilah yang sehari-hari bersentuhan langsung dengan para Penyuluh Agama Fungsional tersebut. Seperti yang telah diungkapkan oleh Kasi Bimas Islam Kantor Kementerian Agama Kabupaten Kubu Raya di atas, bahwa sangat sulit memang mengkondisikan para Penyuluh Agama Fungsional ini untuk selalu berada di kantor setiap hari kerja, sementara lokasi binaan mereka berada di tempat yang sangat jauh dari kantor.

Namun bagaimanapun bahwa penyuluh agama jauh lebih dibutuhkan oleh masyarakat dari sekedar hadir di kantor setiap hari tanpa menghasilkan apapun. Berangkat dari pertimbangan panjang inilah para implementor kemudian cenderung mendiskresi Penyuluh Agama dari peraturan disiplin tersebut. Dengan demikian penyuluh agama masih tetap bertugas seperti biasanya di lokasi objek binaannya.

Kecenderungan implementor untuk memberikan keleluasaan bagi Penyuluh Agama Fungsional disatu pihak telah melanggar ketentuan perundang-undangan atau dalam bahasa administrasi negara sering dikenal dengan *abuse of power*. Peneliti melihat bahwa tindakan *abuse of power* tersebut bukan merupakan satu variabel yang berdiri sendiri, melainkan merupakan hubungan kausalitas yang saling mempengaruhi antar variabel, sehingga secara sederhana dapat dikatakan bahwa tindakan tersebut bukan merupakan sebab melainkan akibat.

Dalam konteks kebijakan disiplin Pegawai Negeri Sipil, peneliti melihat terdapat inkonsistensi dalam implementasi kebijakan tersebut yang ditandai munculnya dualisme kebijakan yang saling *overlap* (tumpang tindih) yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 53 tahun 2010 disatu sisi dan Undang-Undang 14 tahun 2005 disisi lain. Kebijakan disiplin Pegawai Negeri Sipil yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 tahun 2010 hakekatnya ditujukan bagi setiap Pegawai Negeri Sipil, namun disudut lain profesi guru dan dosen yang notabene juga merupakan Pegawai Negeri Sipil justru mendapat perlakuan khusus oleh Undang-Undang Nomor 14 tahun 2005 tentang Guru dan Dosen. Dualisme ini merepresentasikan adanya inkonsistensi dalam kebijakan disiplin Pegawai Negeri Sipil yang berimplikasi pada munculnya kebingungan, misinterpretasi yang kemudian mempengaruhi sikap implementor. Berdasarkan keterangan di atas, muncul semacam kecemburuan sosial penyuluh agama terhadap pegawai fungsional lain sebagai akibat dari keberpihakan pemangku kebijakan dalam memayungi Pegawai Negeri Sipil.

D. Struktur Birokrasi Dalam Implementasi Kebijakan Disiplin Pegawai Negeri Sipil Pada Jabatan Fungsional Penyuluh Agama Di Kantor Kementerian Agama Kabupaten Kubu Raya

Dalam konteks ini, peneliti melihat Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 merepresentasikan adanya upaya untuk menyeragamkan pola disiplin bagi seluruh Pegawai Negeri Sipil di semua lini, profesi, dan lokus. Disatu sisi langkah ini bermaksud untuk menciptakan budaya disiplin yang baik dalam rangka peningkatan pelayanan publik bagi masyarakat, namun faktanya dalam beberapa hal kebijakan ini seringkali berbenturan dengan nilai-nilai non teknis dari Pegawai Negeri Sipil itu sendiri.

Maknanya bahwa tidak semua Pegawai Negeri Sipil dapat disama ratakan dengan kompleksitas jenjang karir dan profesi Pegawai Negeri Sipil yang lain melalui sebuah prosedur operasi yang standar, salah satunya adalah Pegawai Negeri Sipil dalam jabatan fungsional, seperti profesi Guru dan Dosen yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang guru dan dosen, profesi penyuluh agama yang diatur dalam Surat Keputusan Bersama Menteri Agama dan Kepala Badan Kepegawaian Negara nomor 574 tahun 1999 dan nomor 178 tahun 1999 serta profesi jabatan fungsional lainnya.

Dalam hal profesi Penyuluh Agama Fungsional misalnya, peneliti melihat bahwa kondisi di lapangan sangat kompleks. Infrastruktur, fasilitas, sumber daya manusia, kondisi sosial kelompok binaan serta kondisi geografis merupakan faktor integral yang tidak bisa dilepaskan dari sistem secara keseluruhan. Dengan kata lain bahwa kompleksitas profesi Pegawai Negeri Sipil menuntut adanya kebijakan yang lebih elastis dalam penerapannya dikarenakan heterogenya

karakteristik masalah yang dihadapi tiap-tiap pfofesi Pegawai Negeri Sipil di masing-masing daerah.

SOP yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 pada dasarnya dapat diimplementasikan dengan mudah karena prosedur yang diatur di dalamnya sangat jelas dan terukur. Namun dalam implementasi kebijakan disiplin Pegawai Negeri Sipil dalam jabatan fungsional penyuluh agama, peneliti melihat bahwa permasalahan bukan pada SOP melainkan cenderung pada implementasi. Implementor dalam hal ini tidak mampu bersikap tegas dalam menindak setiap pelanggaran yang terjadi, sehingga pembiaran tersebut dinilai sebagai sebuah diskresi untuk menyiasati kondisi di lapangan.

PENUTUP

A. SIMPULAN

1. Secara umum proses komunikasi kebijakan Disiplin Pegawai Negeri Sipil pada Jabatan Fungsional Penyuluh Agama di Kantor Kementerian Agama Kabupaten Kubu Raya telah disalurkan dengan kepada seluruh pejabat struktural dan Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Kantor Kementerian Agama Kabupaten Kubu Raya. Kendatipun proses tersebut telah sesuai dengan target dan sasaran, namun ada hal yang penting untuk dievaluasi terkait dengan efektivitas dan efisiensi proses tersebut. Hal yang disoroti peneliti dalam hal ini adalah masih terlampau panjangnya hirarki birokrasi dalam proses transmisi kebijakan dari pusat ke daerah.
2. Sebagai sebuah daerah otonom yang relatif baru, sumber daya yang tersedia di Kabupaten Kubu Raya umumnya dan Kantor Kementerian Agama khususnya masih terlampau kurang memadai, baik dari sisi sumber daya manusia (staf) maupun non manusia seperti finansial, infrastruktur dan fasilitas-fasilitas pendukung lainnya. Tidak dapat dipungkiri bahwa fakta ini secara langsung maupun tidak, berkontribusi besar terhadap efektivitas implementasi suatu kebijakan.
3. Perbedaan nilai yang dipahami dan dirasakan cenderung menyebabkan perbedaan sikap pelaksana dalam mengimplementasikan suatu kebijakan. Dalam konteks kebijakan dimaksud, implementor cenderung berlawanan arah dengan pembuat kebijakan dalam proses implementasi. Diskresi yang seharusnya dijauhi sebagai manifestasi dari upaya terwujudnya *law enforecement*, justru menjadi solusi (*problem solving*) bagi implementor ditengah kontradiksi penerapan kebijakan disiplin Pegawai Negeri Sipil bagi Penyuluh Agama Fungsional. Implementor menilai bahwa kebutuhan untuk memberikan diskresi bagi Penyuluh Agama jauh lebih penting dibandingkan keharusan memberi sanksi atas pelanggaran menurut pasal 3 ayat 11 Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Secara yuridis, diskresi yang dilakukan pelaksana kebijakan (implementor) merupakan bentuk *abuse of power* atau penyalahgunaan kewenangan karena dianggap bertentangan dengan aturan perundang-undangan, namun jika hanya berpedoman pada aturan tersebut justru akan berdampak lebih buruk dalam kaitannya dengan pelaksanaan tugas pokok penyuluh agama secara khusus dan kinerja pelayanan publik umumnya.

4. Dari dua aspek yang sering diperbincangkan dalam menganalisis struktur birokrasi, peneliti menyimpulkan aspek *standart operating procedure* (SOP) lah yang relatif lebih dominan bersentuhan dalam prose implementasi kebijakan Disiplin Pegawai Negeri Sipil khususnya dalam konteks Penyuluh Agama Fungsional. Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil merepresentasikan adanya upaya untuk menyeragamkan pola disiplin bagi seluruh Pegawai Negeri Sipil di semua lini, profesi, dan lokus. Faktanya dalam beberapa hal kebijakan ini seringkali berbenturan dengan nilai-nilai non teknis dari Pegawai Negeri Sipil itu sendiri. Maknanya bahwa tidak semua Pegawai Negeri Sipil dapat disamaratakan dengan kompleksitas jenjang karir dan profesi Pegawai Negeri Sipil yang lain melalui sebuah prosedur operasi yang standar. Dalam hal profesi Penyuluh Agama Fungsional, peneliti melihat bahwa kondisi di lapangan sangat kompleks. Infrastruktur, fasilitas, sumber daya manusia, kondisi sosial kelompok binaan serta kondisi geografis merupakan faktor integral yang tidak bisa dilepaskan dari sistem secara keseluruhan. Dengan kata lain bahwa kompleksitas profesi Pegawai Negeri Sipil menuntut adanya kebijakan yang lebih elastis dalam penerapannya dikarenakan heterogenya karakteristik masalah yang dihadapi tiap-tiap pofesi Pegawai Negeri Sipil di masing-masing daerah.

B. SARAN

1. Sebagai upaya untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi komunikasi kebijakan Disiplin Pegawai Negeri Sipil dari sisi transmisi, diperlukan penyederhanaan proses dan tingkatan hirarki birokrasi. Karena sejauh ini proses transmisi kebijakan tersebut terlalu bertumpu pada masalah struktur sehingga seringkali berimplikasi pada borosnya anggaran dan lamanya waktu yang diperlukan.
2. Dengan terbatasnya kapasitas sumber daya manusia (staf), finansial maupun infrastruktur yang dimiliki Kabupaten Kubu Raya sebagai daerah otonom baru, serta merta telah mempengaruhi proses implementasi kebijakan Disiplin Pegawai Negeri Sipil pada Jabatan Fungsional Penyuluh Agama di Kantor Kementerian Agama Kabupaten Kubu Raya. Keterbatasan ini mencakup kuantitas dan kualitas *resources* tersebut. Dalam kaitannya dengan implementasi kebijakan di atas, peneliti menyarankan agar adanya penambahan jumlah dan peningkatan mutu sumber daya tersebut. Dari sisi sumber daya manusia masih perlu penambahan jumlah penyuluh dan aktor pengawas penyuluh untuk masing-masing kecamatan, dari sisi keuangan diperlukan anggaran untuk pengadaan sarana/prasarana primer kedinasan terutama bagi para penyuluh agama, dan dari sisi infrastruktur fisik memang masih banyak yang perlu dibenahi, mulai dari infrastruktur jalan yang menghubungkan setiap kecamatan ke ibu kota kabupaten maupun antar kecamatan.
3. Betapa kompleksitas kebijakan Disiplin Pegawai Negeri Sipil yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 telah berimplikasi terhadap munculnya beragam masalah baru bagi Penyuluh Agama Fungsional dalam kaitannya dengan pelaksanaan tugas kepenyuluhan sehari-

hari, kemudian mengingat tidak sedikitnya rumpun profesi dalam Pegawai Negeri Sipil, maka berkaca dari profesi lain seperti Guru dan Dosen yang notabene diatur secara otonom melalui Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005, peneliti menyarankan agar bagi profesi Penyuluh Agama Fungsional juga memiliki aturan tersendiri yang secara khusus mengatur keseluruhan aspek penyelenggaraan tugas kepenyuluhan. Dengan demikian peneliti berkeyakinan bahwa masalah diskresi, sikap pelaksana yang muncul sebagai akibat dari begitu kompleksnya kebijakan Disiplin Pegawai Negeri Sipil tersebut dapat teratasi.

4. Pada saat diberlakukan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil yang mencakup Penyuluh Agama Fungsional, maka secara otomatis berlaku pula SOP bagi jabatan struktural kepada Penyuluh Agama Fungsional. Harapan penulis adalah dengan diformulasikannya regulasi baru (seperti yang dimaksud pada sub bab kesimpulan poin satu) maka perlu dibuat SOP yang khusus mengatur tentang Jabatan Fungsional Penyuluh Agama, sehingga menghindari terjadinya *overlap* dalam kebijakan tersebut.

DAFTAR REFERENSI

Buku :

- Agustino, Leo. 2006. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: CV. Alfabeta.
- Dun, N. William. 1999. *Analisa Kebijakan Publik* (edisi kedua). Yogyakarta : Hanindita
- Jones, Charles O. 1996. *Pengantar Kebijakan Publik*. Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada.
- Moleong, J, Lexy. 2002. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
-2007. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Mustopadidjaja. 2003. *Perencanaan Strategi Instansi Pemerintahan*. Jakarta : Lemabaga Administrasi Negara.
- Nugroho, D, Riant. 2003. *Kebijakan Publik : Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*. Jakarta : PT Gava Media.
- Nasucha, Chaizi. 2004. *Reformasi Administrasi Publik: Teori dan Praktek*. : Jakarta : Grasindo
- Pasolong, Herbani. 2007. *Teori Administrasi Publik*. PT Alfabeta: Bandung.
- Subarsono, AG. 2005. *Analisis Kebijakan Publik : Konsep, Teori dan Aplikasi*. : Yogyakarta : Pustaka Pelajar
- Tangkilisan, S, Noggis. 2003. *Implementasi Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Lukman Offest
- Tohardi, Ahmad. 2010. *Metode Penelitian Sosial*. Pontianak
- Widodo, Joko. 2007. *Analisis Kebijakan Publik : Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik*. Malang: Bayudia Publishing
- Winarno, Budi. 2002. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Pressindo

Wirjana, Bernadine R dan Susilo, Supardo. 2006. *Kepemimpinan Dasar dan Pengembangannya*. Yogyakarta: Penerbit Andi

Dokumen :

1. Keputusan Bersama Menteri Agama dan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor: 574 Tahun 1999 dan Nomor: 178 Tahun 1999 tentang Petunjuk Pelaksanaan Jabatan fungsional Penyuluh Agama dan Angka Kreditnya
2. Keputusan Menteri Agama Nomor 1 Tahun 2001
3. Keputusan Presiden Nomor 87 Tahun 1999
4. Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil
5. Keputusan Presiden Nomor 68 Tahun 1995 Tentang Hari Kerja di Lingkungan Lembaga Pemerintahan
6. Surat Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 08 Tahun 1996 Tentang Pedoman Pelaksanaan Hari Kerja di Lingkungan Lembaga Pemerintah

