JURNAL PENDIDIKAN INDONESIA

p-ISSN : 2745-7141 e-ISSN : 2746-1920

Jurnal Pendidikan Indonesia
Vol. 06 No. 10 Oktober 2025

Pembinaan Pegawai Negeri Sipil melalui Pendekatan Keagamaan: Studi atas Kebijakan Publik Pemerintah Kota Palopo

Baso Sulaiman, Kodrat Rippi
STISIP Veteran Palopo, Indonesia
Email: basosulaiman7@gmail.com, kodratr62@gmail.com

Kata kunci:
Kebijakan Publik; Pembinaan Pegawai Negeri Sipil; Pendekatan Keagamaan; Pemerintah Kota Palopo; Regulasi

ABSTRAK

Penelitian ini membahas kebijakan publik Pemerintah Kota Palopo dalam pembinaan Pegawai Negeri Sipil (PNS) melalui pendekatan keagamaan. Tujuannya adalah menjelaskan bentuk kebijakan serta implementasi program pembinaan yang dilaksanakan oleh Bagian Kesejahteraan Rakyat Sekretariat Daerah Kota Palopo. Metode yang digunakan adalah deskriptif kualitatif dengan teknik pengumpulan data melalui dokumentasi dan wawancara. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan pembinaan keagamaan bagi PNS Kota Palopo berpedoman pada PP RI Nomor 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan, yang ditindaklanjuti dengan surat edaran Wali Kota. Program yang dilaksanakan pada 2005–2010 meliputi Workshop Keluarga Sakinah Mawaddah wa Rahmah, Siraman Kesegaran Rohani (SKR), Tadarrus Ramadhan, tes baca Al-Qur'an, Diklat Mental Spiritual, salat berjamaah Zuhur dan Asar, serta gerakan zakat, infak, dan sedekah. Namun, program ini tidak berlanjut karena ketiadaan regulasi pengikat, perubahan visi-misi kepala daerah, lemahnya advokasi birokrasi, dan keterbatasan anggaran. Secara umum, kebijakan ini berkontribusi positif terhadap peningkatan religiusitas dan spiritualitas PNS. Oleh karena itu, surat edaran wali kota perlu ditingkatkan menjadi Peraturan Wali Kota atau Peraturan Daerah agar memiliki kekuatan hukum dan menjamin keberlanjutan program.

Keywords:
Public Policy; Civil Servant Development; Religious Approach; Palopo City Government; Regulation

Abstract

This study discusses the public policy of the Palopo City Government in developing Civil Servants (PNS) through a religious approach. The objective is to explain the form of policy and the implementation of development programs carried out by the Public Welfare Division of the Regional Secretariat of Palopo City. The method used is descriptive qualitative, with data collection techniques through documentation and interviews. The findings indicate that the religious development policy for Palopo City Civil Servants was based on Government Regulation No. 55 of 2007 concerning Religious Education and Religious Instruction, which was followed up by a mayoral circular. Programs implemented between 2005–2010 included the Sakinah Mawaddah wa Rahmah *Family Workshop,* Siraman Kesegaran Rohani *(SKR), Ramadan* Tadarrus*, Qur'an reading tests, spiritual and mental training, congregational* Dhuhr *and* Asr *prayers, as well as zakat, infaq, and alms movements. However, the program was discontinued due to the absence of binding regulations, changes in the mayor's vision and mission, weak bureaucratic advocacy, and budget constraints. Overall, this policy positively contributed to enhancing the religiosity and spirituality of civil servants. Therefore, the mayoral circular needs to be elevated into a Mayor Regulation (*Perwali*) or Regional Regulation (*Perda*) to provide legal force and ensure the program's sustainability.*

PENDAHULUAN

Secara sosiologis, agama merupakan kategori sosial dan tindak empiris. Dalam konteks ini, agama dirumuskan dengan ditandai oleh tiga corak pengungkapan universal: pengungkapan teoretis berwujud kepercayaan (*belief system*), pengungkapan praktis sebagai sistem penyembahan (*system of worship*), dan pengungkapan sosiologis sebagai sistem hubungan masyarakat (*system of social relation*) (Abdillah, 2013; KALAY, 2019; Moru, 2022; Noer, 2019; Saragih, 2018; Singgih, 2020).

Paradigma pembinaan keagamaan Pegawai Negeri Sipil merupakan paradigma integralistik, yaitu proses pembinaan aparatur negara yang memperlihatkan keseimbangan pembinaan ilmu (kognitif), akhlak (afektif), dan amal (psikomotorik) serta iman yang merupakan domain emosional dan spiritual (Mahmud et al., 2019; Munir, 2020; Suyadi, 2015; Utami & Syahrullah, 2023; Z & Darodjat, 2020). Pengetahuan (*knowledge*), keterampilan (*aptitude*), sikap (*attitude*), serta konstruksi *Spiritual Quotient* (SQ), *Intellectual Quotient* (IQ), dan *Emotional Quotient* (EQ) yang semakin melemah tidak jarang memunculkan tindakan yang pragmatis, anarkis, dan liar yang mengindikasikan telah terjadi degradasi bahkan dekadensi moral. Paradigma keagamaan adalah cara pandang yang didasarkan atas keyakinan keagamaan yang digunakan untuk menilai dunia dan alam sekitarnya (Islamy & Amirullah, 2022; Jackson, 2018; Muhammad Royyan et al., 2023; Thouki, 2019; Van Leeuwen, 2017).

Paradigma pembinaan keagamaan PNS berusaha mengintegrasikan antara metode epistemologi Barat yang rasionalistik-sekuler dengan metode epistemologi Islam melalui saluran panca indera (*al-hawas al-khamsah*) dan akal. Pengertian pendidikan dengan seluruh totalitasnya dalam konteks Islam inheren dalam konotasi istilah *tarbiyah*, *ta'lim*, dan *ta'dib* yang harus dipahami secara bersama-sama. Ketiga istilah ini mengandung makna amat dalam menyangkut manusia dan masyarakat serta lingkungan yang dalam hubungannya dengan Tuhan saling berkaitan satu sama lain. Istilah-istilah itu pula sekaligus menjelaskan ruang lingkup pendidikan Islam: informal, formal, dan nonformal. Pembinaan keagamaan Islam mengantarkan aparatur untuk *how to do*, *know how to*, dan *how why* tentang ajaran Islam yang *kaffah* (Anwar, 2019; Rahmadani, 2022; Sukardi & Mansur, 2020).

Penyebutan religi dalam kaitan dengan kebijakan pemerintah daerah Kota Palopo dapat dilihat dari dua sisi utama. Satu sisi dilihat sebagai hal yang signifikan dalam pembinaan aparatur pegawai negeri sipil yang memerlukan *political will* (kebijakan). Sisi lain, agama (*religio*) merupakan kekuatan penting yang bisa memengaruhi sebuah kebijakan. Bila kebijakan dianggap fenomena politik dan dimaknai sebagai distribusi kekuasaan, maka tidak dapat dipungkiri bahwa kebijakan keagamaan adalah sebuah proses politik.

Pembinaan keagamaan PNS yang dilaksanakan selama ini dapat dijadikan *try out* atau sebagai uji coba dan sebagai *entry point* menjadi sebuah kebijakan pemerintah Kota Palopo. Kemampuan aktor keagamaan untuk memengaruhi dan memanfaatkan kebijakan publik sebagai proses dan media internalisasi nilai-nilai agama sangat dipengaruhi oleh hubungan historis-filosofis antara agama dan negara. Pembuatan kebijakan

divisualisasikan sebagai serangkaian tahap yang saling bergantung dan diatur menurut urutan waktu: penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan (evaluasi).

Menurut Komaruddin Hidayat yang dikutip oleh Tata Sukayat, gerakan-gerakan keagamaan yang muncul di masa depan disebabkan oleh ideologi nasionalisme dan humanisme sekuler dari dunia modern yang membuat pemeluk agama merasa perlu kembali lagi pada nilai-nilai agama yang telah ditinggalkan sebelumnya. Misalnya, bermula dari disahkannya otonomi khusus Provinsi Aceh yang diikuti pemberlakuan syariat Islam di Aceh, kemudian menginspirasi beberapa daerah untuk melakukan hal yang sama. Beberapa daerah kemudian memunculkan sejumlah peraturan daerah dengan substansi yang hampir sama, seperti: di Tangerang, Perda No. 7/2005 tentang Pelarangan Peredaran dan Penjualan Minuman Beralkohol (miras) dan Perda No. 8/2005 tentang Pelarangan Pelacuran; di Cianjur, Keputusan Bupati No. 451/2712/ASDA.I/2001 tentang Kewajiban Memakai Jilbab; di Madura dikeluarkan Surat Edaran Bupati No. 450/2002 tentang Pemberlakuan Syariat Islam di Pamekasan, Madura, Jawa Timur; di Sumatera Barat muncul Perda, antara lain: Perda Provinsi Sumatera Barat No. 11/2001 tentang Pemberantasan dan Pencegahan Maksiat. Pada pihak lain, Majelis Ulama Indonesia (MUI) mengeluarkan sejumlah fatwa mengenai haramnya SIPILIS (Sekularisme, Pluralisme, dan Liberalisme).

Kebijakan Pemerintah Kota Palopo dalam pembinaan pegawai negeri sipil di Palopo berdasarkan riset yang telah dilakukan dari tahun 2005 sampai dengan tahun 2010. Namun demikian, kebijakan pembinaan keagamaan bagi PNS Kota Palopo sejak pergantian Wali Kota Palopo (tahun 2013–2023) tidak lagi terlaksana dengan baik. Kegiatan pembinaan keagamaan mengalami penurunan secara kuantitas. Beberapa mushalla dalam lingkungan kantor dinas sudah tidak berfungsi untuk salat berjamaah Zuhur dan Asar pada jam kerja.

Beberapa penelitian terdahulu menyoroti hubungan antara kebijakan publik dan pembinaan keagamaan aparatur, namun masih menyisakan keterbatasan yang perlu dijawab. Misalnya, penelitian Zulkarnain (2020) menekankan bahwa pembinaan spiritual berbasis agama di lingkungan birokrasi dapat meningkatkan etos kerja PNS, namun studi tersebut lebih fokus pada aspek individual religiusitas tanpa mengulas kesinambungan regulasi yang menjamin keberlanjutan program. Sementara itu, penelitian Rahman dan Fahmi (2021) menemukan bahwa kebijakan berbasis nilai agama di tingkat daerah memiliki potensi besar dalam membentuk budaya organisasi birokrasi yang lebih etis, namun penelitian ini kurang memberikan perhatian pada faktor politik dan kelembagaan yang seringkali membuat program pembinaan keagamaan berhenti ketika terjadi pergantian kepala daerah.

Penelitian ini menjadi penting dilakukan untuk meningkatkan pembinaan PNS dengan pendekatan keagamaan menuju aparatur yang religius. Agama bagi setiap individu PNS adalah energi spiritual. Tujuan pembinaan Pegawai Negeri Sipil adalah untuk menciptakan aparatur negara yang profesional, netral dari kegiatan dan pengaruh politik, bermoral tinggi, berwawasan global, mendukung persatuan dan kesatuan bangsa,

serta memiliki tingkat kesejahteraan material dan spiritual (Sudarmayanti, 2009). Sedangkan manfaatnya diharapkan dapat memberikan rekomendasi konkret agar kebijakan tersebut memiliki kekuatan hukum lebih kuat dan berkelanjutan, sehingga mampu meningkatkan profesionalisme, moralitas, serta kesejahteraan spiritual aparatur sipil negara.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini termasuk penelitian deskriptif kualitatif, yaitu penelitian yang menggambarkan fakta atau gejala apa adanya dengan cara mengumpulkan informasi menurut kondisi pada saat penelitian dilakukan. Penelitian kualitatif dieksplorasi dan diperdalam dari suatu fenomena sosial atau lingkungan sosial yang terdiri atas pelaku, kejadian, tempat, dan waktu. Penelitian ini dilakukan untuk menggambarkan model pendidikan keagamaan aparatur PNS di Kota Palopo.

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif, yaitu suatu pendekatan yang bertujuan untuk menggambarkan permasalahan secara jelas, sistematis, faktual, dan akurat berdasarkan data yang diperoleh di lapangan. Sumber data dalam penelitian ini meliputi pimpinan SKPD PNS di Kota Palopo, tokoh agama Islam, serta tokoh masyarakat di Kota Palopo. Data yang dikumpulkan terdiri atas dua jenis, yaitu data primer dan data sekunder. Data primer mencakup informasi yang berkaitan langsung dengan kegiatan pembinaan, sedangkan data sekunder diperoleh dari dokumen atau sumber lain yang relevan.

Pengumpulan data dalam penelitian ini bertujuan untuk mengkaji secara mendalam sehingga informasi yang diperoleh dapat dipahami secara utuh, baik melalui wawancara, observasi, maupun dokumentasi. Selain itu, pengumpulan data juga dimaksudkan untuk mengungkap berbagai faktor yang mendorong terlaksananya pembinaan keagamaan bagi aparatur pegawai negeri sipil di Kota Palopo. Dalam prosesnya, peneliti menggunakan beberapa teknik, yaitu observasi partisipatif, wawancara mendalam, serta studi dokumentasi.

Teknik ini digunakan untuk mengamati pengalaman penerapan nilai-nilai Islam pada aparatur PNS di Kota Palopo. Observasi dilakukan melalui dua cara, yaitu observasi langsung dan observasi tidak langsung. Observasi langsung dilakukan dengan cara peneliti mengikuti secara langsung aktivitas pembinaan keagamaan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Kota Palopo, sedangkan observasi tidak langsung dilakukan melalui pengisian daftar *checklist* atau pedoman observasi oleh pimpinan SKPD guna memperoleh gambaran mengenai tingkat keberagamaan aparatur PNS Kota Palopo dalam mengikuti kegiatan pembinaan keagamaan.

Untuk melengkapi data penelitian, penulis juga menggunakan metode wawancara dengan sejumlah pejabat di lingkungan Pemerintah Kota Palopo, antara lain Kepala Badan Kepegawaian, Kepala Bagian Kesra, Asisten Pemerintahan, Asisten Pembangunan, Asisten Administrasi dan Keuangan, Sekretaris Daerah, Kepala Dinas Pendapatan dan Keuangan Daerah (DPPKAD), Kepala Inspektorat, serta Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA). Selain itu, wawancara juga dilakukan dengan aparatur sipil negara (ASN), tokoh agama, tokoh masyarakat, dan tokoh perempuan. Untuk memperoleh data yang lebih komprehensif dan valid,

penelitian ini menggunakan pendekatan triangulasi, yakni dengan menggabungkan beberapa metode pengumpulan data.

Untuk memperoleh data yang bersifat dokumenter, penulis menggunakan teknik dokumentasi. Teknik ini dipilih karena dokumen dinilai sangat membantu dalam mengungkap persoalan-persoalan yang berkaitan dengan keberagamaan aparatur Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Kota Palopo. Data dokumenter yang diperoleh dari Kantor BKD Kota Palopo antara lain mencakup informasi mengenai jumlah PNS berdasarkan agama, daftar PNS yang telah mengikuti pembinaan melalui kegiatan diklat, serta data persentase kehadiran PNS dalam mengikuti apel pagi.

Dari Bagian Kesejahteraan Rakyat Sekretariat Daerah Kota Palopo diperoleh data mengenai berbagai jenis pembinaan keagamaan yang telah dilaksanakan sejak Kota Palopo berdiri sebagai daerah otonom. Sementara itu, dari Inspektorat diperoleh dokumen terkait jenis-jenis pelanggaran yang dilakukan oleh PNS di Kota Palopo. Mutu sebuah penelitian sangat ditentukan oleh kualitas hasil yang diperoleh, dan kualitas hasil penelitian tersebut bergantung pada instrumen penelitian yang digunakan serta proses pengumpulan data. Sejalan dengan pendapat Sugiyono, terdapat dua faktor utama yang memengaruhi kualitas penelitian, yaitu kualitas instrumen penelitian dan kualitas pengumpulan data.

Dalam penelitian ini, instrumen utama yang digunakan adalah peneliti itu sendiri. Hal ini sejalan dengan pendapat Nasution yang dikutip oleh Sugiyono, bahwa dalam penelitian kualitatif tidak ada pilihan lain selain menjadikan manusia sebagai instrumen penelitian utama. Alasannya, karena pada penelitian kualitatif berbagai aspek seperti permasalahan, fokus penelitian, hipotesis yang digunakan, hingga hasil yang diharapkan belum ditentukan secara pasti sejak awal.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Tabel 1. PNSD Pemerintah Kota Palopo Berdasarkan Jenis Agama

		Golongan					
No	**Agama**	**I**	**II**	**III**	**V**	**Jumlah**	**%**
1	Islam	18	1176	2331	992	4517	85,4
2	Kristen	1	108	308	263	680	12,9
3	Katolik	0	13	42	22	77	1,5
4	Hindu	0	0	8	9	17	0,3
Jumlah		**19**	**1297**	**2689**	**1286**	**5291**	**100%**

Berdasarkan data pada tabel, PNSD Pemerintah Kota Palopo beragama Islam sebanyak 4.517 orang atau sekitar 85,4%. Adapun faktor-faktor yang mendukung pelaksanaan pembinaan keagamaan bagi Aparatur Sipil Negara (ASN) di Kota Palopo antara lain:

a) Faktor historis, filosofis, dan sosiologis. Sejak masa Kerajaan Luwu, masyarakat dikenal sebagai masyarakat religius. Agama Islam sendiri telah menjadi agama resmi masyarakat Kerajaan Luwu sejak abad ke-16 Masehi.
b) Faktor yuridis. Dukungan regulasi antara lain termuat dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan (Departemen Pendidikan Nasional, 2007). Dalam Pasal 2

ayat (1) dan (2) dijelaskan bahwa pendidikan agama berfungsi membentuk manusia Indonesia yang beriman, bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, serta mampu menjaga kedamaian dan kerukunan antarumat beragama. Sementara itu, tujuan pendidikan agama adalah mengembangkan kemampuan peserta didik untuk memahami, menghayati, dan mengamalkan nilai-nilai agama, sekaligus menyerasikan penguasaan ilmu pengetahuan, teknologi, dan seni dengan nilai-nilai tersebut.

Selanjutnya, dasar pelaksanaan juga diperkuat dengan surat imbauan Wali Kota Palopo. Namun, beberapa kegiatan keagamaan tidak berlanjut pelaksanaannya, sebagaimana dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel 2. Kebijakan Pembinaan Kegamaan PNS Kota Palopo 2002 - 2023

No	Jenis Kegiatan	2002- 2013	2013 - 2023
1	Pesantren Kilat	Dilaksanakan	Tidak dilaksanakan
2	Siraman kesegaran Ruhani (SKR)	Dilaksanakan	Tidak dilaksnakan
3	Pembinaan Al- Quran PNS	Dilaksanakan	Tidak dilaksanakan
4	Safari Zikir dari masjid ke masjid	Dilaksanakan	Tidak dilaksanakan
5	Shalat berjamaah Zhuhur dan Ashar	Dilaksnakan	Beberapa Mushallah dilingkungan kantor sudah tidak terlaksana shalat berjamaah

Tinjauan sejarah dan dinamika Pembinaan keagamaan PNS Kota Palopo

Pada masa Kerajaan Luwu, Kota Palopo merupakan pusat pemerintahan Kerajaan Luwu. Dalam catatan sejarah kedatuan, Datu Patiware tercatat sebagai Datu Luwu pertama yang memeluk agama Islam. Ia bersama para petinggi adat kerajaan resmi masuk Islam pada tanggal 15 Ramadhan 1013 H, bertepatan dengan 4 Februari 1605 M. Sejak saat itu, Islam ditetapkan sebagai pedoman hidup masyarakat dengan penerapan yang dilakukan secara bertahap.

Di lingkungan Istana Datu Luwu kemudian didirikan Masjid Jami Tua sebagai pusat peribadatan dan syiar Islam. Datu Pati Pasaung membangun masjid dalam kawasan Istana Datu Luwu. Masjid yang dimaksud adalah Masjid Jami Tua Palopo. Pembangunannya di kawasan istana dimaksudkan agar Raja beserta seluruh perangkat kerajaan, pegawai, dan masyarakat sekitar senantiasa melaksanakan salat sesuai ajaran Islam.

Penyebaran Islam di Kerajaan Luwu pada abad ke-16 bermula dari lingkungan istana, yang kemudian meluas ke masyarakat. Memasuki masa kemerdekaan, Palopo berperan sebagai ibu kota Kabupaten Luwu, dan selanjutnya berkembang menjadi Kota Administratif sebelum akhirnya berstatus sebagai daerah otonom. Seiring dengan perkembangan zaman, ketika reformasi bergulir dan melahirkan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah serta Peraturan Pemerintah Nomor 129 Tahun 2000, terbuka peluang bagi Kota Administratif di seluruh Indonesia yang telah memenuhi sejumlah persyaratan untuk ditingkatkan statusnya menjadi daerah otonom.

Dari uraian di atas dapat dipahami bahwa sejarah pembinaan keagamaan di Kota Palopo berakar kuat sejak masuknya Islam di Kerajaan Luwu pada tahun 1605 M, ketika

Datu Patiware dan para petinggi kerajaan memeluk Islam serta mendirikan Masjid Jami Tua sebagai pusat syiar. Tradisi religius ini terus berkembang, dari lingkup istana hingga meluas ke masyarakat. Pada masa kemerdekaan hingga era reformasi, Palopo mengalami transformasi kelembagaan dari ibu kota Kabupaten Luwu, menjadi Kota Administratif, hingga berstatus daerah otonom. Dinamika ini memperkuat peran pemerintah daerah dalam melanjutkan tradisi pembinaan keagamaan, termasuk bagi Aparatur Sipil Negara (ASN/PNS), sebagai upaya menjaga identitas religius, moral, dan etika birokrasi di tengah perubahan zaman.

Pembinaan PNS sebagai salah satu tujuan strategik Kota Palopo

Palopo resmi menjadi kota otonom berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2002 tentang Pembentukan Kabupaten Mamasa dan Kota Palopo di Provinsi Sulawesi Selatan. Dalam dokumen Tujuan Strategis Pembangunan Jangka Panjang Kota Palopo Tahun 2013–2032, salah satu prioritas utama adalah peningkatan kualitas sumber daya manusia yang kompeten, cerdas, berilmu, memiliki keterampilan, menguasai teknologi, serta bermoral dan mengamalkan nilai-nilai religius.

Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang religius dan berlandaskan nilai spiritual senantiasa diharapkan masyarakat untuk memberikan pelayanan terbaik. Oleh karena itu, pembinaan keagamaan bagi PNS menjadi kebutuhan penting, mengingat agama mengajarkan kepatuhan kepada Tuhan, kepatuhan dalam beribadah, serta kepatuhan terhadap norma-norma yang berlaku. Namun, ajaran agama yang luhur tidak akan memberikan manfaat nyata apabila tidak disertai dengan kebijakan pemimpin yang mendukung implementasinya.

Dalam konteks Indonesia, agama dapat dipahami sebagai realitas objektif sekaligus kontekstual. Nilai-nilai agama yang hidup dalam masyarakat membentuk suatu sistem sosial yang saling memengaruhi. Meski demikian, agama sebagai wahyu atau nilai normatif memiliki tantangan tersendiri. Jika hanya dipahami secara literal, sebatas "dongeng" atau "legenda," atau tidak dikaitkan dengan konteks praktis, maka nilai agama tidak akan cukup untuk membangun peradaban. Peradaban hanya dapat tumbuh melalui pemikiran yang diterjemahkan ke dalam teori, sistem, dan kebijakan yang kontekstual, aktual, serta operasional.

Sejarah telah menunjukkan bahwa peran agama dalam ruang publik tidak dapat dilepaskan dari peranan pemerintah dan tokoh agama dalam memengaruhi serta memanfaatkan kebijakan publik sebagai media internalisasi nilai-nilai agama. Dengan demikian, pembinaan keagamaan bagi PNS merupakan bagian dari tujuan strategis Kota Palopo dalam rangka mewujudkan sumber daya manusia yang kompeten, bermoral, dan religius, sebagaimana diamanatkan dalam dokumen pembangunan jangka panjang 2013–2032. Nilai keagamaan tidak hanya dipandang sebagai norma abstrak, tetapi menjadi dasar pembentukan etika birokrasi dan integritas pelayanan publik. Pada akhirnya, efektivitas pembinaan keagamaan sangat bergantung pada sejauh mana pemerintah mampu menjadikannya instrumen nyata dalam tata kelola pemerintahan yang beretika dan sesuai konteks zaman.

Kebijakan publik pembinaan PNS dengan pendekatan keagamaan sebagai salah satu tujuan jangka panjang rencana strategik Kota Palopo

Pada masa pemerintahan pertama Kota Palopo di era reformasi, di bawah kepemimpinan Wali Kota Palopo Drs. H. P.A. Tenriadjeng, M.Si, telah dilaksanakan program pembinaan keagamaan bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) melalui Bagian Kesejahteraan Rakyat (Kesra) Sekretariat Daerah Kota Palopo.

Secara umum, pembinaan dipahami sebagai usaha, tindakan, atau kegiatan yang dilaksanakan secara berdaya guna dan berhasil guna untuk memperoleh hasil yang lebih baik. Dalam konteks ini, pembinaan keagamaan dimaksudkan untuk memperdalam penghayatan terhadap ajaran dan nilai-nilai agama, sehingga membentuk akhlak mulia dan menyiapkan aparatur agar mampu menjawab tantangan masa depan. Peningkatan kualitas keimanan dan ketakwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa diarahkan melalui pemahaman dan pengamalan nilai spiritual, moral, dan etika agama. Dengan demikian, aparatur negara memiliki sikap batin dan sikap lahir yang setia serta berkomitmen. Penanaman pengetahuan, pemahaman, dan penghayatan terhadap Al-Qur'an dan hadis melalui pembinaan keagamaan bagi PNS menjadi sebuah keniscayaan.

Kebijakan pembinaan keagamaan ini dirumuskan Wali Kota Palopo setelah memperoleh saran dan masukan dari stakeholders internal (aparatur birokrasi pemerintah kota) maupun stakeholders eksternal (tokoh agama, tokoh masyarakat, dan akademisi dari perguruan tinggi di Palopo). Wali Kota mengadakan diskusi berbentuk *brainstorming* dengan berbagai tokoh agama, ulama, ustaz, pendidik, serta tokoh masyarakat. Model *brainstorming* ini merujuk pada gagasan Alex F. Osborn yang dikutip oleh William N. Dunn, yaitu sebuah forum pertemuan untuk menghasilkan ide-ide kreatif atau solusi atas suatu permasalahan.

Kebijakan awal pembinaan keagamaan tersebut dituangkan dalam bentuk Surat Himbauan Wali Kota Palopo. Langkah ini merupakan upaya solutif untuk meningkatkan pembinaan kompetensi mental-spiritual PNS sebagai pelayan publik yang berintegritas dan bertanggung jawab, sesuai dengan sumpah jabatan yang diucapkan pada saat pelantikan.

Menurut Baso Najamuddin, SH, surat himbauan Wali Kota tersebut dapat dianggap sebagai bentuk kebijakan publik, meskipun tidak memiliki kekuatan hukum mengikat sebagaimana peraturan perundang-undangan. Dalam konteks kebijakan publik, surat ini tetap menunjukkan otoritas pemerintah dalam mengarahkan perilaku PNS di lingkungan Pemerintah Kota Palopo. Dengan kata lain, himbauan tersebut berfungsi sebagai strategi transisi pemerintah kota untuk menginternalisasikan nilai-nilai agama dalam birokrasi.

Paradigma pembinaan PNS dengan pendekatan keagamaan menekankan pada pembentukan integritas, profesionalisme, dan karakter ASN yang berlandaskan nilai agama dan Pancasila. Tujuan akhirnya adalah menciptakan aparatur negara yang setia kepada bangsa dan negara serta mampu menjalankan tugas secara efektif, efisien, jujur, taat, dan berintegritas.

Pembinaan keagamaan PNS yang dilaksanakan pada periode awal ini dapat dipandang sebagai uji coba (try out) atau entry point menuju kebijakan yang lebih terstruktur. Hal tersebut menunjukkan bagaimana aktor keagamaan turut memengaruhi dan memanfaatkan kebijakan publik sebagai media internalisasi nilai agama, yang berakar pada hubungan historis-filosofis antara agama dan negara.

Berdasarkan dokumentasi yang penulis peroleh di Sekretariat Daerah Kota Palopo, hingga saat ini belum terdapat peraturan dalam bentuk peraturan daerah (Perda) yang secara eksplisit menjadi dasar pelaksanaan pembinaan keagamaan bagi aparatur Pemerintah Kota Palopo. Namun, praktik pembinaan tetap berjalan berdasarkan Surat Edaran Wali Kota Palopo sebagai instrumen kebijakan yang bersifat normatif dan operasional.

1. Surat Edaran Wali Kota Nomor 45p/47/Kesra/IV/2012 tanggal 9 April 2013 tentang Workshop Keluarga Samara (Sakinah, Mawaddah, wa Rahmah) bagi aparatur Pemerintah Kota Palopo.
2. Surat Edaran Wali Kota Nomor 450/57/Kesra/V/2013 tanggal 12 Mei 2013 tentang Siraman Kesegaran Rohani (SKR) setiap tanggal 17 bagi aparatur PNS yang beragama Islam.
3. Surat Edaran Wali Kota Nomor 450/91/Kesra/VII/2013 tanggal 8 Juli 2013 tentang himbauan kepada aparatur PNS untuk melaksanakan Tadarrus Ramadhan.
4. Surat Edaran Wali Kota Nomor 450/93/Kesra/VII/2013 tanggal 9 Juli 2013 tentang Diklat Mental Spiritual bagi aparatur PNS Kota Palopo.
5. Surat Edaran Wali Kota Palopo tentang kewajiban melaksanakan shalat berjamaah Dzuhur dan Ashar bagi PNS setiap hari kerja di lingkungan SKPD masing-masing.
6. Surat Edaran Wali Kota Palopo tentang pelaksanaan zikir bersama bagi aparatur PNS setiap malam Jumat.
7. Surat Edaran Wali Kota Nomor 450/92/Kesra/VII/2013 tanggal 8 Juli 2013 tentang Safari Ramadhan 1434 H.

Penggunaan Surat Edaran sebagai instrumen kebijakan pembinaan keagamaan bagi PNS di Kota Palopo dapat dipahami sebagai strategi politik Wali Kota. Dalam konteks ini, Wali Kota menempatkan dirinya sebagai safety player, yakni memilih posisi "aman" agar apabila kebijakan yang dijalankan mengalami kegagalan, masih tersedia exit door atau jalan keluar tanpa menimbulkan konsekuensi hukum yang berat. Hal tersebut wajar, mengingat Wali Kota merupakan figur politik yang terpilih melalui proses kompetisi politik yang ketat, sehingga tujuan awal pemerintahannya adalah memperoleh legitimasi politik secepat mungkin.

Namun demikian, untuk menjamin kesinambungan pembinaan keagamaan bagi kalangan PNS, diperlukan pelembagaan kebijakan tersebut dalam bentuk peraturan daerah (perda) agar memiliki kekuatan hukum yang lebih kuat dan mengikat, sehingga tidak sekadar berhenti pada tataran kebijakan administratif berupa surat edaran.

Realitas di lapangan menunjukkan bahwa upaya pembinaan keagamaan yang dijalankan oleh Wali Kota juga berakar kuat pada kearifan lokal budaya Luwu. Sebagaimana dikemukakan salah seorang tokoh masyarakat, kebijakan pembinaan

keagamaan ini selaras dengan nilai-nilai luhur yang termaktub dalam Lontara Maccae ri Luwu, antara lain:

1. Ada tongeng: berkata benar dan berbuat sesuai ucapan.
2. Lempu: kejujuran dalam segala hal, termasuk dalam urusan materi.
3. Getteng: keteguhan dalam keyakinan.
4. Sipakatau, sipakalebbi, sipakaraja, dan sipakainge: saling memanusiakan, menghormati, menghargai, serta saling mengingatkan.

Prinsip-prinsip kearifan lokal ini menjadi ruh dalam setiap kegiatan pembinaan, yang memberikan warna religius sekaligus memperkuat spiritualitas ASN.

Kegiatan pembinaan keagamaan yang berlangsung pada rentang tahun 2005 hingga 2011 pada dasarnya dilakukan secara swadaya oleh para PNS. Aktivitas tersebut menciptakan suasana religius yang tercermin dalam kehidupan sehari-hari, seperti kedamaian, sikap saling menasihati melalui dakwah, saling menghormati, serta praktik tolong-menolong. Gerakan infak dan sedekah yang tumbuh di kalangan ASN menjadi bukti nyata internalisasi nilai-nilai keagamaan dalam kehidupan birokrasi dan masyarakat Kota Palopo.

Rincian kegiatan dan paratisipasi PNS:

Berdasarkan data dokumentasi, berbagai kegiatan pembinaan keagamaan bagi PNS di Kota Palopo telah dilaksanakan sejak tahun 2005 hingga 2010. Adapun rincian kegiatan dan tingkat partisipasinya sebagai berikut:

1. **Workshop Keluarga Samara (Sakinah, Mawaddah, wa Rahmah)**
   a. Peserta: 500 orang PNS perempuan.
   b. Periode: 2005–2010.
   c. Tujuan: membekali aparatur perempuan dengan pemahaman nilai-nilai keluarga Islami.
2. **Siraman Kesegaran Rohani (SKR)**
   a. Peserta: ±200 orang PNS laki-laki dan perempuan beragama Islam.
   b. Waktu: dilaksanakan setiap tanggal 17, usai upacara Kesadaran Nasional.
   c. Periode: 2005–2010.
   d. Fokus: penguatan iman dan ketakwaan melalui ceramah rohani.
3. **Tadarrus Ramadhan**
   a. Peserta: ±800 orang PNS.
   b. Waktu: dilaksanakan setiap bulan Ramadhan selama lima tahun (2005–2010).
   c. Bentuk kegiatan: tes baca Al-Qur'an dan pengkajian isi kandungan Al-Qur'an.
4. **Diklat Mental Spiritual**
   a. Peserta: ±1.000 orang PNS.
   b. Periode: 2005–2010.
   c. Durasi: 72 jam.
   d. Tempat: masjid-masjid di wilayah Kota Palopo.
   e. Pembimbing: para ustaz secara sukarela tanpa honorarium.
   f. Tujuan: memperkuat mental, spiritual, dan akhlak ASN.

5. **Shalat Berjamaah Dzuhur dan Ashar**
   a. Peserta: seluruh PNS di lingkungan SKPD.
   b. Waktu: setiap hari kerja.
   c. Tempat: masjid terdekat dengan kantor masing-masing.
   d. Bentuk: ibadah berjamaah untuk membiasakan kedisiplinan dan ukhuwah.
6. **Zikir Bersama**
   a. Peserta: ±100 orang PNS setiap kegiatan.
   b. Waktu: setiap malam Jumat.
   c. Tempat: dilaksanakan secara bergiliran dari masjid ke masjid di Kota Palopo.
   d. Fokus: memperkuat spiritualitas, kebersamaan, dan kesadaran religius ASN.

Faktor-Faktor yang mempengaruhi pembinaan PNS dengan pendekatan keagamaan

Faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan pembinaan keagamaan sehingga tidak berkelanjutan antara lain:

a) Sumber daya pengelola, yaitu Bagian Kesra Setda Kota Palopo, belum memiliki kapasitas yang memadai untuk mengorganisir pembinaan keagamaan.
b) Pembinaan keagamaan belum dianggarkan dalam APBD Kota Palopo.
c) Kegiatan keagamaan PNS belum menjadi salah satu indikator penilaian dalam karier PNS.
d) Sebagian PNS mengabaikan pembinaan keagamaan tersebut karena hanya berupa surat himbauan dari Wali Kota.

Hasil wawancara dengan beberapa ustaz yang pernah membimbing PNS pada tahun 2005 sampai dengan 2010 menunjukkan bahwa Pemerintah Kota Palopo sukses mengadakan Pesantren Kilat dengan jumlah alumni mencapai 1.000 orang. Keberhasilan tersebut didukung oleh adanya kolaborasi dan kerja sama berbagai pihak serta unsur masyarakat. Para pembimbing PNS pada waktu itu rela memberikan ilmu dan tenaga mereka tanpa dibayar, karena adanya semangat kebersamaan dan kerja sama yang baik.

1. Temuan Penting Riset

Jumlah PNS Muslim Pemerintah Kota Palopo tercatat sebanyak 4.517 orang. Dari jumlah tersebut, sekitar 1.000 orang (±22,14%) pernah mengikuti kegiatan pembinaan keagamaan. Seluruh kegiatan dilaksanakan dengan pendanaan swadaya peserta, tidak bersumber dari APBD, dan mendapat respon positif berupa antusiasme serta dukungan dari PNS maupun pembimbing. Fakta yang muncul adalah program berhenti setelah terjadi pergantian wali kota sehingga tidak berlanjut. Hal ini menunjukkan bahwa keberlanjutan kegiatan sangat bergantung pada *political will* pemerintah daerah.

2. Interpretasi Ilmiah

a) Dari perspektif manajemen SDM aparatur, kegiatan pesantren kilat dapat dipahami sebagai bentuk *capacity building spiritual*. *Capacity building* merupakan proses

berkelanjutan untuk memperkuat pengetahuan, keterampilan, sikap, dan perilaku individu, kelompok, atau organisasi agar mampu mencapai tujuan, mengatasi tantangan, dan beradaptasi dengan perubahan secara efektif. Kegiatan ini sejalan dengan tujuan reformasi birokrasi yang tidak hanya menekankan kinerja teknis, tetapi juga pembentukan integritas dan akhlak. Melalui *spiritual capacity building*, motivasi kerja ASN dapat ditingkatkan dengan membentuk pribadi yang seimbang antara iman dan takwa (imtaq) serta ilmu pengetahuan dan teknologi (iptek). Partisipasi sebesar 22% cukup tinggi, mengingat sifat kegiatan ini sukarela dan dibiayai sendiri oleh peserta, sehingga menandakan adanya kebutuhan nyata dari ASN terhadap pembinaan rohani.

b) Dari perspektif kebijakan publik, terhentinya program kemungkinan besar disebabkan oleh perubahan prioritas kepala daerah. Program yang tidak dilembagakan dalam bentuk RPJMD, Peraturan Wali Kota, atau Perda memang cenderung berhenti apabila terjadi pergantian kepemimpinan.
c) Dari perspektif sosiologis keagamaan, kegiatan pembinaan keagamaan mencerminkan adanya kesadaran kolektif ASN akan kebutuhan spiritual. Namun, jika tidak dilembagakan, kegiatan ini hanya menjadi gerakan sesaat dan tidak mampu menanamkan nilai-nilai religius secara berkelanjutan dalam perilaku kerja ASN.

3. Mengapa Program Tidak Dilanjutkan

Beberapa faktor yang menyebabkan program tidak berlanjut antara lain: (a) tidak adanya regulasi pengikat seperti SK, Perwali, atau Perda sehingga program hanya bergantung pada kemauan pimpinan; (b) pergantian visi dan misi kepala daerah yang membuat program lama tidak lagi menjadi prioritas; (c) kurangnya advokasi dari birokrasi internal, khususnya Bagian Kesra atau BKD, untuk memperjuangkan agar program masuk dalam dokumen resmi; dan (d) keterbatasan anggaran, karena meskipun awalnya swadaya, pemerintah daerah baru mungkin tidak melihat urgensinya apabila harus dibiayai APBD.

4. Rekomendasi Penelitian

a) Kegiatan pembinaan keagamaan PNS perlu dibuatkan regulasi berupa SK, Peraturan Wali Kota, atau Perda agar dapat masuk dalam Renstra, RPJMD, atau SK Wali Kota.
b) Dampak positif dari pembinaan keagamaan ini adalah terjaganya iman, terbina ibadah, serta terbentuknya karakter PNS yang siddiq, tabligh, amanah, dan fathanah sehingga mampu melaksanakan tugas dengan baik. Oleh karena itu, perlu dibuat model keberlanjutan, misalnya dengan pola *public-private partnership* melalui dukungan ormas Islam maupun Baznas.
c) Kegiatan pembinaan keagamaan PNS Kota Palopo sejalan dengan program nasional, khususnya Revolusi Mental ASN dan nilai dasar BerAKHLAK yang dicanangkan oleh KemenPAN-RB.

d) Partisipasi aparatur dalam kegiatan pembinaan keagamaan dapat dijadikan salah satu indikator penilaian dalam promosi jabatan atau perbaikan karier, sehingga memiliki implikasi langsung terhadap pengembangan karier ASN.
e) Dalam pelaksanaannya, perlu diberlakukan sistem *reward and punishment*. *Reward* diberikan sebagai penghargaan atas partisipasi aktif, misalnya melalui penilaian kinerja, sedangkan *punishment* dapat berupa teguran lisan maupun tertulis bagi ASN yang mengabaikan kewajiban pembinaan keagamaan.

Kesimpulan

Riset ini menunjukkan bahwa terdapat minat signifikan dari ASN Muslim untuk mengikuti pembinaan keagamaan meskipun dengan biaya mandiri, sehingga keberhentian program bukan disebabkan oleh ketidakbermanfaatan, melainkan ketergantungan pada kepemimpinan politik. Temuan ini menegaskan bahwa keberlanjutan pembinaan keagamaan membutuhkan institusionalisasi melalui regulasi resmi, bukan sekadar inisiatif kepala daerah, agar program tidak bersifat temporer. Pembinaan keagamaan terbukti meningkatkan religiusitas, disiplin, dan etos kerja ASN yang berdampak positif terhadap kualitas pelayanan publik. Namun, ketiadaan regulasi, lemahnya advokasi birokrasi, serta keterbatasan anggaran menjadi faktor penghambat yang menunjukkan pentingnya dukungan struktural dan sinergi antara pemerintah daerah, lembaga keagamaan, serta organisasi ASN. Oleh karena itu, regulasi yang lebih kuat dalam bentuk Peraturan Wali Kota (Perwali) atau Peraturan Daerah (Perda) menjadi kunci untuk menjamin keberlanjutan, legitimasi, serta integrasi pembinaan keagamaan ke dalam kebijakan publik daerah.

DAFTAR PUSTAKA

Abdillah, M. (2013). Hubungan Agama dan Negara dalam Konteks Modernisasi Politik di Era Reformasi. *AHKAM : Jurnal Ilmu Syariah*, *13*(2). https://doi.org/10.15408/ajis.v13i2.937

Anwar, H. (2019). Dakwah Melalui Pembinaan Keagamaan Terhadap Masyarakat Muslim Pedalaman Oleh Penyuluh Agama Islam Non Pns Kecamatan Tebas, Sambas. *Jurnal Bimbingan Penyuluhan Islam*, *1*(01). https://doi.org/10.32332/jbpi.v1i01.1470

Islamy, A., & Amirullah. (2022). Religious Moderation in The Paradigm of Religious Conflict Reconciliation in Jayapura-Papua. *12 Waiheru*, *8*(1). https://doi.org/10.47655/12waiheru.v8i1.4

Jackson, R. (2018). Paradigm shift in religious education? A reply to Gearon, or when is a paradigm not a paradigm? *Journal of Beliefs and Values*, *39*(3). https://doi.org/10.1080/13617672.2018.1469327

KALAY, N. S. (2019). Kristologi "Logos" Dan Konteks Pluralisme Agama. *KENOSIS: Jurnal Kajian Teologi*, *1*(2). https://doi.org/10.37196/kenosis.v1i2.24

Mahmud, M., Fikri, M., Hasbiyallah, H., & Nuraeni, A. (2019). Pembinaan Keluarga Mualaf Upaya Membentuk Pribadi Muslim. *Risâlah, Jurnal Pendidikan Dan Studi Islam*, *6*(1). https://doi.org/10.31943/jurnal_risalah.v6i1.119

Moru, O. O. (2022). Agama dan Politik: Perbandingan Sosio-Historis Antara Konteks Indonesia dan Kerajaan Israel Bersatu. *Jurnal Ilmiah Religiosity Entity Humanity (JIREH)*, *4*(1). https://doi.org/10.37364/jireh.v4i1.76

Muhammad Royyan, Dinda Nor Rohmah, M. Irsyadul Iba, & Muais Afra Berliana. (2023). The Urgency of Religious Moderation Paradigm: Concepts and Characteristics. *Wasathiyah: Jurnal Studi Moderasi Beragama Indonesia*, *1*(1 SE-Articles).

Munir, M. (2020). Peran Majelis Ta'lim Selaparang dalam Pembinaan Keagamaan Masayarakat. *Jurnal Penelitian Keislaman*, *15*(2). https://doi.org/10.20414/jpk.v15i2.1633

Noer, A. (2019). Pluralisme Agama Dalam Konteks Keislaman Di Indonesia. *Religi Jurnal Studi Agama-Agama*, *15*(1). https://doi.org/10.14421/rejusta.2019.1501-04

Rahmadani, A. F. A. (2022). Strategi Komunikasi Penyuluh Agama Islam Dalam Pembinaan Keagamaan Di Masa Pandemi Covid-19 (Studi Pada Penyuluh Agama Islam Kecamatan Sampang Kabupaten Cilacap). In *Skripsi* (Vol. 19).

Saragih, E. S. (2018). Analisis Dan Makna Teologi Ketuhanan Yang Maha Esa Dalam Konteks Pluralisme Agama Di Indonesia. *Jurnal Teologi Cultivation*, *2*(1). https://doi.org/10.46965/jtc.v2i1.175

Singgih, E. G. (2020). Agama dan Kerusakan Ekologi: Mempertimbangkan 'Tesis White' dalam Konteks Indonesia. *GEMA TEOLOGIKA: Jurnal Teologi Kontekstual Dan Filsafat Keilahian*, *5*(2). https://doi.org/10.21460/gema.2020.52.614

Sukardi, A., & Mansur, M. (2020). Dampak Kebijakan Menteri Agama terhadap Pembinaan Penyuluhan Keagamaan: Kasus di Kecamatan Talaga Raya Kabupaten Buton Tengah. *Al-MUNZIR*, *13*(2). https://doi.org/10.31332/am.v13i2.1880

Suyadi. (2015). Upaya peningkatan kualitas pelayanan. *Kemenag RI*, *22*(1).

Thouki, A. (2019). The role of ontology in religious tourism education—exploring the application of the postmodern cultural paradigm in European religious sites. *Religions*, *10*(12). https://doi.org/10.3390/rel10120649

Utami, S. R., & Syahrullah, S. (2023). Pengaruh Kegiatan Keagamaan Terhadap Pembinaan Karakter Siswa (Survey Siswa di SMKN 71 Jakarta Timur). *Jurnal Ilmiah Mandala Education*, *9*(3). https://doi.org/10.58258/jime.v9i3.5721

Van Leeuwen, N. (2017). Two paradigms for religious representation: The physicist and the playground (a reply to Levy). In *Cognition* (Vol. 164). https://doi.org/10.1016/j.cognition.2017.03.021

Z, Z., & Darodjat, D. (2020). Efektifitas Pembinaan Religiusitas Lansia terhadap Perilaku Keagamaan (Studi Pada Lansia Aisyiyah Daerah Banyumas). *Islamadina : Jurnal Pemikiran Islam*. https://doi.org/10.30595/islamadina.v0i0.6919