



## Bridging Rules and Needs: A Policy Study on the Establishment of Places of Worship Without Permit in West Papua

### Menjembatani Aturan dan Kebutuhan: Kajian Kebijakan atas Pendirian Rumah Ibadah Tanpa Izin di Papua Barat

**Miftahul Mungin**

Regional Office of the Ministry of Religious of West Papua Province

Author Correspondence Email: [miftah957@gmail.com](mailto:miftah957@gmail.com)

Article History	Received (August 14 <sup>th</sup> , 2025)	Revised September 18 <sup>th</sup> , 2025	Accepted (October 22 <sup>nd</sup> , 2025)
-----------------	--	--	---

#### Article News

##### **Keyword:**

Accountability;  
FKUB;  
Human Rights;  
Regulatory  
Inconsistency;  
Procedural  
Justice;  
Social Conflict;  
Multivalence;  
Licensing.

##### **Abstract**

*This policy article examines the issue of the construction of houses of worship without permits in West Papua Province, which is rooted in a mismatch between government regulations and the real needs of the community. The main problem stems from the inconsistent implementation of Joint Ministerial Regulations (PBM) Numbers 9 and 8 of 2006, which contain articles subject to multiple interpretations and influenced by local political pressure. This situation is exacerbated by unclear oversight and law enforcement mechanisms, as well as the structural weaknesses of the Interfaith Harmony Forum (FKUB), which is often not neutral. As a result, many houses of worship are built without formal permits, triggering social conflict and resulting in demolitions that create trauma within the community (Azra, 2018; Lubis, 2019). To address this problem, three policy alternatives are analyzed: revitalizing the PBM, establishing an independent monitoring team, and reforming the FKUB. This article uses qualitative methods with descriptive and ultrasound analysis approaches, as well as William N. Dunn's theory. The establishment of an independent monitoring team is considered the most effective and responsive alternative (score 22). This team will have the authority to monitor, mediate, and recommend sanctions, thus bridging the gap between regulations and community needs fairly (Prasetyo, 2021). Therefore, the proposed policy recommendation is the establishment of an independent monitoring team under the Regional Office of the Ministry of Religious Affairs of West Papua Province as a strategic solution to ensure a transparent and accountable licensing process, for the sake of sustainable harmony.*

##### **Kata Kunci:**

Akuntabilitas;  
FKUB;  
Hak Asasi  
Manusia;  
Inkonsistensi  
Regulasi;  
Keadilan  
Prosedural;  
Konflik Sosial;

##### **Abstrak**

Artikel kebijakan ini membahas masalah pendirian rumah ibadah tanpa izin di Provinsi Papua Barat, yang berakar pada ketidaksesuaian antara peraturan pemerintah dan kebutuhan riil masyarakat. Permasalahan utama bersumber dari inkonsistensi implementasi Peraturan Bersama Menteri (PBM) Nomor 9 dan 8 Tahun 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama, Dan Pendirian Rumah Ibadat, yang memiliki pasal-pasal multitafsir dan dipengaruhi oleh tekanan politik lokal. Kondisi ini

Multitafsir;  
Perizinan.

diperparah oleh ketidakjelasan mekanisme pengawasan dan penegakan hukum, serta kelemahan struktural Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) yang seringkali tidak netral. Akibatnya, banyak rumah ibadah yang dibangun tanpa perizinan formal, memicu konflik sosial, dan berujung pada pembongkaran yang menciptakan trauma di tengah masyarakat (Azra, 2018; Lubis, 2019). Untuk mengatasi masalah ini, tiga alternatif kebijakan dianalisis: reformulasi Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri (PBM) nomor 8 dan nomor 9 tahun 2006, penguatan tim pengawas independen, dan sanksi administratif dan hukum yang tegas. Artikel ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan analisis deskriptif dan analisis USG serta teori William N. Dunn. Pembentukan tim pengawas independen dinilai sebagai alternatif paling efektif dan responsif (skor 22). Tim ini akan memiliki kewenangan untuk memantau, memediasi, dan memberikan rekomendasi sanksi, sehingga mampu menjembatani kesenjangan antara aturan dan kebutuhan masyarakat secara adil (Prasetyo, 2021). Oleh karena itu, rekomendasi kebijakan yang diajukan adalah pembentukan tim pengawas independen di bawah Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Papua Barat sebagai solusi strategis untuk memastikan proses perizinan yang transparan dan akuntabel, demi terwujudnya kerukunan yang berkelanjutan.

**To cite this article:** Miftahul Mungin. (2025). Bridging Rules and Needs: A Policy Study on the Establishment of Places of Worship Without Permit in West Papua. *Jurnal Ilmiah Gema Perencana*, Volume 4(2), 1369-1388.



This article is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/) ©2025 by author/s

## PENDAHULUAN

### Latar Belakang Masalah

Papua Barat merupakan salah satu provinsi di Indonesia yang memiliki keragaman etnis, bahasa, dan agama yang cukup tinggi. Kondisi ini menciptakan dinamika sosial yang khas, di mana toleransi dan kerukunan menjadi modal penting bagi keberlangsungan kehidupan bermasyarakat. Di tengah keberagaman tersebut, rumah ibadah menjadi simbol sekaligus sarana utama bagi masyarakat untuk menjalankan ibadah, menguatkan identitas keagamaan, dan mempererat solidaritas internal kelompok. Namun, pembangunan rumah ibadah tidak hanya berkaitan dengan aspek spiritual, melainkan juga dengan tata kelola wilayah, perizinan, dan hubungan antarumat beragama.

Di Provinsi Papua Barat, isu pendirian rumah ibadah menjadi salah satu tantangan kompleks dalam menjaga kerukunan antar umat beragama. Meskipun Konstitusi Indonesia menjamin kebebasan beragama, implementasinya di lapangan sering kali menghadapi kendala, terutama terkait perizinan (Azra, 2018). Banyak komunitas agama yang ingin mendirikan tempat ibadah, baik dari kelompok mayoritas maupun minoritas, kesulitan dalam memenuhi persyaratan administratif yang ditetapkan oleh pemerintah. Kondisi ini menciptakan celah yang memicu ketegangan dan konflik sosial di tengah masyarakat.

Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri (PBM) Nomor 9 dan 8 Tahun 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan FKUB, dan Pendirian Rumah Ibadah, seharusnya menjadi solusi. Namun, dalam praktiknya, PBM ini justru menjadi sumber masalah. Persyaratan seperti dukungan 60 orang jemaah dan 90 orang

warga sekitar dianggap memberatkan, terutama bagi kelompok agama minoritas yang populasinya terbatas. Proses pengumpulan tanda tangan ini sering kali memicu penolakan dan politisasi isu di tingkat lokal (Lubis, 2019).

Inkonsistensi implementasi PBM menjadi masalah utama di Papua Barat. Setiap kabupaten atau kota memiliki interpretasi dan penerapan aturan yang berbeda-beda, seringkali dipengaruhi oleh dinamika politik dan sosial setempat. Di beberapa wilayah, proses perizinan berjalan lancar, sementara di wilayah lain, permohonan izin bertahun-tahun tidak kunjung disetujui (Prasetyo, 2021). Inkonsistensi ini menciptakan ketidakpastian hukum dan perasaan ketidakadilan di kalangan masyarakat, yang berujung pada pendirian rumah ibadah tanpa izin.

Akibat dari pendirian tanpa izin, banyak rumah ibadah yang dibangun secara swadaya oleh masyarakat menjadi target pembongkaran. Tindakan ini, yang sering kali didasarkan pada penegakan Peraturan Daerah (Perda) tentang Izin Mendirikan Bangunan (IMB), justru memicu luka sosial dan trauma bagi jemaah. Sanksi administratif yang tegas, seperti pembongkaran paksa, seringkali tidak diiringi dengan solusi mediasi yang adil, sehingga konflik berpotensi terus berlanjut (Firmansyah, 2022).

Masalah ini diperparah oleh peran Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) yang seharusnya menjadi jembatan dialog. Dalam beberapa kasus, FKUB tidak mampu bersikap netral dan justru cenderung berpihak pada kelompok mayoritas, terutama jika komposisi anggotanya tidak representatif. Keterbatasan kapasitas, anggaran, dan pelatihan FKUB membuat mereka kesulitan menjalankan fungsinya sebagai fasilitator yang efektif. Ini mengikis kepercayaan masyarakat terhadap FKUB dan pemerintah (A'yuni, 2020).

Tekanan politik dan sosial di tingkat lokal juga menjadi faktor krusial. Isu pendirian rumah ibadah kerap dimanfaatkan oleh aktor politik untuk mendapatkan dukungan elektoral, terutama saat menjelang pemilihan umum. Retorika intoleransi yang dibangun dapat memobilisasi massa untuk menolak pembangunan rumah ibadah, tanpa mempertimbangkan aspek hukum dan hak asasi manusia. Situasi ini menunjukkan adanya erosi nilai-nilai toleransi dan pluralisme di tingkat lokal (Azra, 2018).

Ketidaaan mekanisme pengawasan dan penegakan hukum yang jelas semakin memperburuk keadaan. Pemerintah pusat, melalui Kementerian Agama dan Kementerian Dalam Negeri, belum memiliki tim pengawas khusus yang efektif untuk memonitor implementasi PBM di daerah. Akibatnya, pemerintah daerah dapat bertindak inkonsisten tanpa adanya konsekuensi yang berarti. Hal ini menunjukkan lemahnya good governance dan akuntabilitas dalam birokrasi pemerintahan (Amir, 2020).

Masalah ini semakin mendesak untuk ditangani mengingat laju pertumbuhan penduduk dan pembangunan di Provinsi Papua Barat. Pertumbuhan populasi yang pesat, ditambah dengan migrasi penduduk dari berbagai daerah, membuat kebutuhan akan tempat ibadah semakin meningkat. Namun, lambatnya respons pemerintah terhadap kebutuhan ini, serta prosedur yang kaku, menyebabkan masyarakat mengambil inisiatif sendiri untuk mendirikan bangunan ibadah tanpa perizinan formal. Inisiatif swadaya ini seringkali menjadi bumerang ketika berhadapan dengan penegakan peraturan (Sukma, 2020).

Kesenjangan antara regulasi yang ada dengan realitas sosial ini menciptakan dilema. Di satu sisi, pemerintah diwajibkan untuk menegakkan aturan tata ruang dan ketertiban umum. Di sisi lain, mereka juga memiliki tanggung jawab konstitusional untuk

menjamin hak beribadah setiap warganya. Konflik yang terjadi menunjukkan kegagalan negara dalam menyeimbangkan dua tanggung jawab tersebut. Alih-alih menjadi fasilitator, negara justru seringkali dipandang sebagai penghalang (Hefner, 2011).

Analisis lebih mendalam menunjukkan bahwa isu ini juga berkaitan erat dengan masalah keadilan prosedural. Keadilan prosedural mengacu pada persepsi keadilan dalam proses pengambilan keputusan. Ketika proses perizinan tidak transparan, tidak konsisten, atau dipengaruhi oleh tekanan politik, masyarakat akan merasa diperlakukan tidak adil, meskipun keputusan yang diambil mungkin sesuai dengan "prosedur" yang ada. Perasaan ketidakadilan inilah yang seringkali menjadi pemicu utama protes dan konflik sosial (Tyler, 2006).

Fenomena ini juga dapat dilihat melalui kacamata teori konflik sosial. Konflik terjadi bukan hanya karena perbedaan agama, tetapi karena adanya ketidakseimbangan kekuasaan dan sumber daya antar-kelompok. Kelompok mayoritas, yang memiliki kekuasaan politik dan demografi lebih besar, seringkali menggunakan mekanisme birokrasi, termasuk PBM, untuk menekan kelompok minoritas. Dalam konteks ini, rumah ibadah tidak hanya menjadi tempat ibadah, tetapi juga simbol kekuatan dan kehadiran sebuah komunitas di wilayah tersebut (Coser, 1956).

Selain itu, masalah ini juga mengungkapkan kelemahan dalam konsep good governance di tingkat lokal. Prinsip-prinsip seperti akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi publik belum sepenuhnya terwujud. Keputusan terkait perizinan seringkali diambil secara tertutup, tanpa melibatkan dialog yang substansial dengan semua pihak. Hal ini menunjukkan bahwa tata kelola pemerintahan di daerah masih rentan terhadap praktik-praktik yang tidak demokratis dan diskriminatif (Kettl, 2002).

Peran media sosial dan teknologi informasi juga turut memperkeruh situasi. Berita-berita terkait pembongkaran rumah ibadah atau penolakan izin dengan cepat menyebar, seringkali tanpa verifikasi yang memadai, sehingga memicu eskalasi emosi dan prasangka. Hal ini menciptakan polarisasi opini publik yang semakin tajam, menyulitkan upaya mediasi dan pencarian solusi damai. Keterbatasan literasi digital di kalangan masyarakat membuat mereka rentan terpengaruh oleh informasi yang bersifat provokatif (Thaha, 2017).

Oleh karena itu, penyelesaian masalah ini tidak bisa hanya melalui pendekatan hukum semata. Diperlukan juga pendekatan sosial dan budaya yang melibatkan semua pihak, mulai dari tokoh agama, tokoh adat, pemerintah, hingga masyarakat sipil. Dialog antar umat beragama yang berkelanjutan, yang difasilitasi oleh lembaga yang netral dan kredibel, menjadi kunci untuk membangun saling pengertian dan kepercayaan (Surbakti, 2019).

Secara teoretis, problem ini juga menyentuh aspek rule of law. Ketika aturan hukum, seperti PBM, diterapkan secara inkonsisten atau diabaikan demi kepentingan sesaat, maka prinsip negara hukum terkikis. Setiap warga negara, tanpa terkecuali, harus tunduk pada hukum yang berlaku. Namun, jika penegakan hukum itu sendiri bersifat selektif, maka kepercayaan publik terhadap sistem hukum akan menurun drastis, menciptakan ketidakstabilan sosial (Dicey, 1885).

Masalah pendirian rumah ibadah tanpa izin juga memiliki dimensi historis dan sosial yang unik di Papua Barat. Sejak Papua bergabung dengan Indonesia, terjadi gelombang migrasi yang membawa keragaman agama dan budaya baru. Keragaman ini, di satu sisi, merupakan aset kekayaan bangsa, namun di sisi lain, menuntut adanya tata kelola sosial yang matang agar tidak menimbulkan gesekan. Sayangnya, regulasi yang ada belum sepenuhnya mampu mengimbangi dinamika sosial yang cepat ini, sehingga konflik

terkait tempat ibadah seringkali menjadi manifestasi dari ketidakstabilan sosial yang lebih dalam (Latuhamallo, 2017).

Konflik yang timbul akibat ketidakpastian regulasi ini bukan hanya merusak hubungan antar umat beragama, tetapi juga mengancam pembangunan berkelanjutan di Papua Barat. Lingkungan yang tidak stabil, rawan konflik, dan tidak menjamin kebebasan beribadah akan sulit menarik investasi dan menciptakan kemajuan ekonomi yang merata. Oleh karena itu, menyelesaikan isu ini bukan hanya tentang toleransi, tetapi juga tentang menciptakan fondasi yang kokoh untuk pertumbuhan sosial dan ekonomi yang berkelanjutan di wilayah tersebut (Badan Pusat Statistik, 2024).

Diperlukan pendekatan yang holistik, yang tidak hanya melihat masalah ini dari kacamata hukum, tetapi juga dari perspektif pembangunan perdamaian. Ini berarti bahwa kebijakan yang dirumuskan harus berfokus pada pencegahan konflik, bukan hanya penindakan pasca-konflik. Membangun mekanisme dialog yang kuat, memberdayakan komunitas lokal, dan memastikan representasi yang adil dalam setiap proses pengambilan keputusan adalah langkah-langkah krusial untuk mencegah masalah serupa di masa depan (Galtung, 1969).

Problem ini juga menjadi ujian bagi prinsip desentralisasi. Meskipun otonomi daerah memberikan kewenangan luas kepada pemerintah lokal, otonomi ini tidak boleh digunakan untuk melanggar hak asasi manusia, termasuk kebebasan beragama. Pemerintah pusat memiliki peran penting dalam memastikan bahwa kebijakan di daerah tidak bertentangan dengan UUD 1945 dan peraturan nasional. Tanpa pengawasan yang efektif, desentralisasi justru dapat menjadi celah bagi diskriminasi dan intoleransi (Lubis, 2019).

Kajian kebijakan ini menjadi sangat penting untuk memberikan rekomendasi yang tidak hanya reaktif, tetapi juga proaktif. Tujuannya adalah untuk menciptakan sistem yang lebih resilien, di mana kerukunan umat beragama tidak bergantung pada toleransi sesaat, melainkan pada struktur dan regulasi yang adil, transparan, dan dapat dipertanggungjawabkan. Rekomendasi yang dihasilkan diharapkan dapat menjadi panduan bagi pemerintah Provinsi Papua Barat dalam merumuskan kebijakan yang menjembatani aturan dan kebutuhan masyarakat secara harmonis (Prasetyo, 2021).

Berbagai permasalahan ini merupakan cerminan dari tantangan yang lebih besar dalam menjaga kohesi sosial di tengah keragaman. Dengan menganalisis secara mendalam akar masalah, penyebab, dan dampak yang ditimbulkan, kajian kebijakan ini berupaya memberikan kontribusi nyata dalam merumuskan solusi yang berkelanjutan dan berkeadilan. Penyelesaian yang efektif di Papua Barat dapat menjadi model bagi daerah-daerah lain di Indonesia yang menghadapi isu serupa (A'yuni, 2020).

Kondisi ini tidak hanya berdampak pada jemaah yang kehilangan tempat ibadah, tetapi juga mengancam kohesi sosial di Papua Barat. Konflik yang terjadi tidak hanya sebatas persoalan teknis perizinan, melainkan menyentuh isu identitas, diskriminasi, dan keadilan. Jika tidak ada intervensi kebijakan yang tegas dan solutif, masalah ini berpotensi mengikis fondasi persatuan dan harmoni di wilayah yang kaya akan keragaman budaya dan agama ini (Setiawan, 2018).

Oleh karena itu, diperlukan kajian kebijakan yang mendalam untuk menjembatani kesenjangan antara aturan yang ada dengan kebutuhan nyata masyarakat. Analisis ini tidak hanya fokus pada perbaikan regulasi, tetapi juga pada penguatan institusi pengawas dan reformasi kelembagaan seperti FKUB. Tujuan utamanya adalah merumuskan kebijakan yang dapat menciptakan keseimbangan antara ketertiban

administratif dan pemenuhan hak asasi manusia, demi terwujudnya kerukunan yang berkelanjutan di Provinsi Papua Barat.

## Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka penulis dapat mengidentifikasi masalah sebagai berikut:

### 1. Inkonsistensi Implementasi Regulasi Pemerintah

Pendirian rumah ibadah tanpa izin merupakan pelanggaran terhadap Peraturan Bersama Menteri (PBM) Nomor 9 dan 8 Tahun 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama, Dan Pendirian Rumah Ibadat, dan peraturan daerah terkait Izin Mendirikan Bangunan (IMB). Ini memicu tindakan penertiban seperti pembongkaran atau penutupan, yang secara hukum sah, namun secara sosial dan politik sangat sensitif (Firmansyah, 2022). Masalah ini diperparah oleh inkonsistensi regulasi dan implementasi di tingkat lokal, di mana persyaratan perizinan yang kaku dan multitafsir menciptakan ketidakpastian hukum. Akibatnya, komunitas yang taat aturan justru merasa terdiskriminasi (Lubis, 2019).

### 2. Konflik Sosial dan Intoleransi Agama

Konflik yang timbul bukan hanya persoalan teknis perizinan, tetapi juga manifestasi dari ketegangan sosial antar umat beragama. Peraturan Bersama Menteri (PBM), yang seharusnya menjadi alat untuk menjaga kerukunan, justru seringkali menjadi sumber konflik. Persyaratan dukungan dari "warga sekitar" sering dimanfaatkan oleh kelompok mayoritas untuk menolak pendirian rumah ibadah kelompok minoritas, menciptakan polarisasi sosial dan intoleransi (Azra, 2018). Konflik ini mengikis kohesi sosial dan merusak hubungan baik yang telah terbangun di tengah masyarakat Papua Barat yang majemuk (Setiawan, 2018).

### 3. Masalah Kelembagaan dan Kebijakan

Masalah ini menunjukkan kelemahan pada tataran kelembagaan. Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB), sebagai lembaga mediasi, sering kali gagal menjalankan perannya secara efektif karena kurangnya netralitas dan kapasitas (A'yuni, 2020). Selain itu, pemerintah daerah cenderung bertindak berdasarkan tekanan politik dan sosial, bukan berdasarkan prinsip hukum dan keadilan (Prasetyo, 2021). Ketidaaan mekanisme pengawasan dan penegakan hukum yang jelas dari pemerintah pusat juga memungkinkan inkonsistensi ini terus berulang, menunjukkan adanya celah dalam good governance (Amir, 2020).

### 4. Masalah Inklusi Sosial dan Kebebasan Beragama

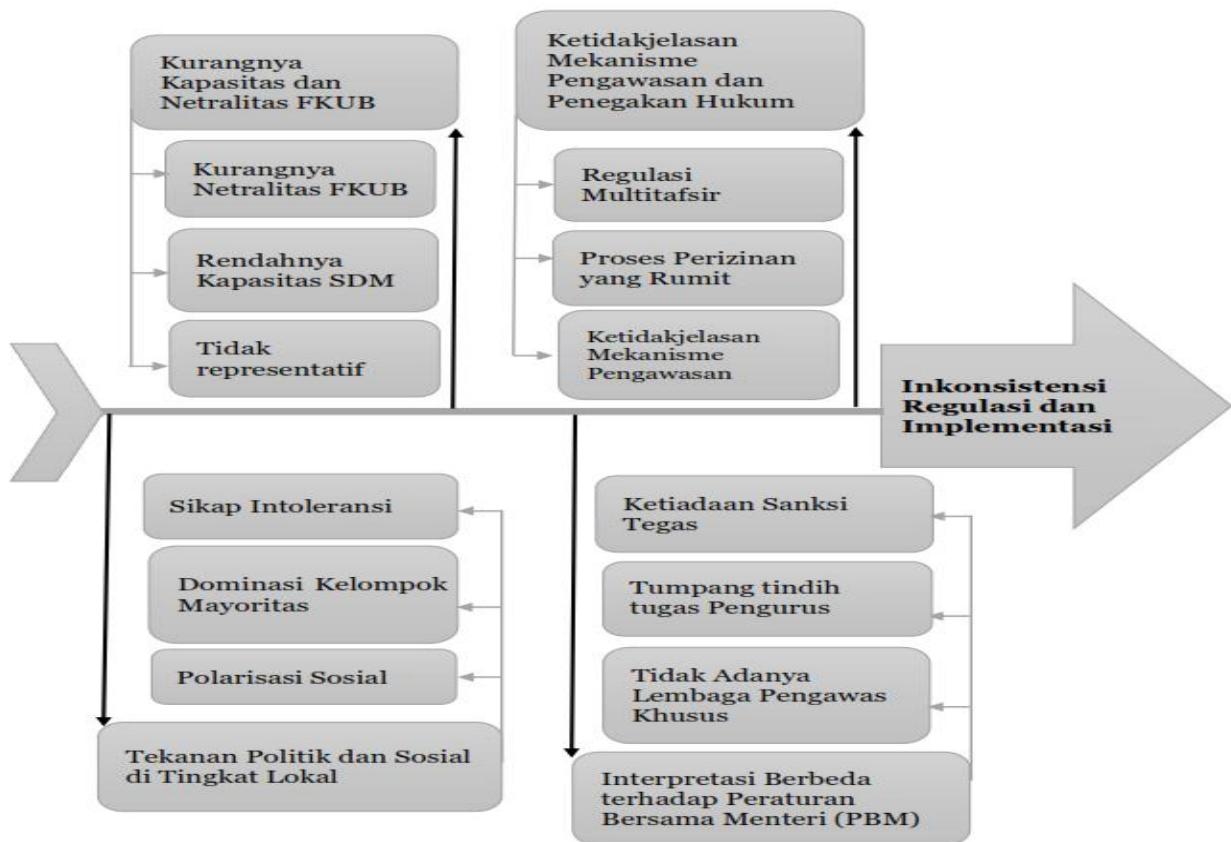
Masalah ini mencerminkan semangat dalam mewujudkan inklusi sosial dan kebebasan beragama yang dijamin oleh konstitusi. Keterbatasan akses terhadap perizinan yang adil dapat membuat beberapa komunitas merasa terpinggirkan dan tidak diakui. Situasi ini mengikis rasa persatuan dan toleransi, yang seharusnya menjadi fondasi kehidupan berbangsa dan bernegara.

Berdasarkan identifikasi masalah di atas, kemudian penulis menganalisisnya menggunakan teori: USG, yaitu: *Urgency* (urgensi), *Seriousness* (kesungguhan), dan *Growth* (pertumbuhan) dalam bentuk tabel sebagai berikut:

**Tabel 1.** Analisis USG (*Urgency, Seriousness, Growth*)

No	Masalah Utama	U	S	G	Total
1	Konflik Sosial dan Intoleransi Agama Masalah ini memiliki tingkat urgensi tinggi karena konflik dapat meledak kapan saja dan menimbulkan kerugian fisik maupun psikis bagi Masyarakat. Tingkat keseriusannya juga tinggi karena dapat merusak kohesi sosial, memicu kekerasan, dan mengancam stabilitas keamanan di wilayah tersebut. Jika tidak segera ditangani, konflik dapat menyebar dan menjadi lebih besar, melibatkan lebih banyak pihak dan merusak hubungan antaragama dalam jangka panjang.	4	4	4	12
2	<b>Inkonsistensi Regulasi dan Implementasi</b> Masalah ini memiliki tingkat urgensi tertinggi. Masalah ini mendesak untuk diselesaikan karena menjadi akar dari masalah-masalah lain. Tanpa regulasi yang jelas dan konsisten, konflik akan terus berulang. Masalah ini sangat serius karena menciptakan ketidakpastian hukum dan kebingungan di masyarakat, merusak kredibilitas pemerintah, dan menimbulkan ketidakadilan. Jika tidak ada perbaikan, masalah ini akan terus tumbuh dan menjadi sumber konflik baru di masa depan.	5	5	4	14
3	Masalah Hukum dan Sanksi Administratif Tingkat urgensinya lebih rendah dibandingkan konflik, karena sanksi hukum dan pembongkaran biasanya terjadi setelah masalah sudah terlanjur membesar. Masalah ini tetap serius karena menyebabkan kerugian finansial, kehilangan tempat ibadah, dan trauma bagi komunitas yang terkena dampaknya. Dampaknya tidak menyebar luas seperti konflik sosial, namun terus menjadi ancaman bagi setiap rumah ibadah yang tidak memiliki izin.	3	4	3	10
4	Tantangan Inklusi Sosial dan Kebebasan Beragama Masalah ini memiliki urgensi tinggi karena berkaitan langsung dengan hak asasi manusia dan nilai-nilai konstitusi. Penyelesaiannya mendesak untuk menjaga citra Papua Barat sebagai daerah yang toleran. Tingkat keseriusannya tinggi karena mengikis fondasi demokrasi dan pluralisme, serta menciptakan perasaan terpinggirkan bagi kelompok minoritas. Jika dibiarkan, masalah ini dapat tumbuh menjadi isu nasional, merusak reputasi Indonesia dalam hal toleransi dan kebebasan beragama, serta menciptakan polarisasi yang semakin dalam di masyarakat.	4	4	5	13

Setelah masalah dianalisis, kemudian dibuatkan “akar masalahnya” dalam bentuk “pohon masalah”, baik dalam bentuk flowchart atau menggunakan teori, seperti fishbone. Berikut diagram fishbone:

**Gambar 1.** Diagram Fishbone

Berdasarkan diagram fishbone di atas, penulis mengidentifikasi penyebab masalah utama Inkonsistensi Regulasi dan Implementasi sebagai berikut:

1. Kurangnya netralitas pengurus dan anggota Forum Kerukunan Umat Beragama dikarenakan pengangkatan/pemilihan pengurus dan anggota FKUB terdapat campur tangan kepentingan kelompok mayoritas, dan kurangnya pemahaman terhadap PBM (A'yuni, 2020).
2. Rendahnya kapasitas SDM Pegawai Pemerintah Daerah yang menangani perizinan, kurang terlatih tentang substansi PBM dan mediasi konflik, sehingga proses menjadi lambat dan tidak transparan.
3. Tekanan politik lokal: Pejabat publik dan politisi memanfaatkan isu perizinan untuk kepentingan elektoral, memicu polarisasi dan diskriminasi (Azra, 2018).
4. Regulasi multitafsir: PBM Nomor 9 dan 8 Tahun 2006 memiliki pasal-pasal yang tidak jelas, seperti definisi "warga sekitar" dan "persetujuan," yang membuka ruang untuk interpretasi berbeda (Lubis, 2019).
5. Proses perizinan yang rumit: Prosedur yang panjang dan persyaratan yang berat (seperti jumlah tanda tangan yang tinggi) mempersulit komunitas, terutama minoritas, untuk mendapatkan izin secara sah.
6. Ketidakjelasan mekanisme pengawasan: Tidak ada pedoman teknis yang rinci dan mekanisme pengawasan yang terstruktur dari pemerintah pusat terhadap implementasi PBM di daerah (Amir, 2020).
7. Tidak adanya lembaga pengawas khusus: Ketiadaan lembaga independen yang bertugas memantau, mengevaluasi, dan menindak pelanggaran di tingkat daerah.

8. Tumpang tindih tugas pengurus: Keterbatasan pemahaman akan tugas sebagai pengurus membuat FKUB tidak efektif dalam menjalankan program dialog, mediasi, dan sosialisasi.
9. Ketidaaan sanksi tegas: Tidak adanya sanksi administratif dan hukum yang jelas bagi pejabat yang melanggar prosedur atau bertindak diskriminatif, sehingga pelanggaran berulang (Firmansyah, 2022).
10. Polarisasi sosial: Lingkungan sosial yang terpolarisasi berdasarkan identitas agama membuat isu perizinan rumah ibadah menjadi sangat sensitif dan rentan konflik.
11. Dominasi kelompok mayoritas: Kelompok mayoritas seringkali menggunakan dominasi sosial dan demografinya untuk menekan kelompok minoritas dalam proses perizinan.
12. Sikap Intoleransi: Adanya kelompok intoleran yang aktif melakukan penolakan atau provokasi, yang tidak ditangani secara efektif oleh aparat keamanan dan pemerintah setempat.

### Tujuan dan Manfaat Kajian

Tujuan utama dari kajian ini adalah untuk menganalisis secara mendalam masalah inkonsistensi regulasi dan implementasi terkait pendirian rumah ibadah di Provinsi Papua Barat. Secara spesifik, kajian ini bertujuan untuk:

1. Mengidentifikasi akar masalah

Menemukan penyebab mendasar dari konflik yang timbul akibat PBM Nomor 9 dan 8 Tahun 2006, termasuk kelemahan regulasi, ketidakjelasan pengawasan, dan tekanan politik lokal.

2. Merumuskan Alternatif Kebijakan

Mengembangkan berbagai opsi kebijakan yang inovatif dan relevan untuk mengatasi masalah tersebut, seperti reformasi regulasi, pembentukan tim pengawas, dan penguatan kelembagaan FKUB.

3. Menyusun Rekomendasi Strategis

Memberikan rekomendasi kebijakan yang konkret, terukur, dan berbasis data kepada para pemangku kepentingan, khususnya Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Papua Barat, untuk menciptakan sistem perizinan yang adil dan transparan.

Kajian ini diharapkan dapat memberikan manfaat yang signifikan bagi berbagai pihak, antara lain:

1. Bagi Pemerintah Daerah

Memberikan panduan strategis untuk mengambil keputusan yang lebih baik dalam mengelola kerukunan umat beragama, sehingga dapat mengurangi potensi konflik dan menciptakan stabilitas sosial di daerah.

2. Bagi Masyarakat dan Komunitas Agama

Memberikan pemahaman yang lebih jelas mengenai prosedur perizinan dan mekanisme penyelesaian sengketa, sehingga mereka dapat memperjuangkan hak-haknya secara prosedural dan adil.

3. Bagi Akademisi dan Peneliti

Menjadi referensi ilmiah untuk studi lebih lanjut mengenai kebijakan publik, pluralisme agama, dan resolusi konflik, terutama dalam konteks otonomi daerah di Indonesia.

4. Bagi Pembangunan Perdamaian

Berkontribusi pada upaya yang lebih luas dalam membangun perdamaian berkelanjutan, di mana kerukunan umat beragama tidak hanya didasarkan pada toleransi pasif, tetapi juga didukung oleh regulasi dan institusi yang kuat, adil, dan akuntabel.

## Rumusan Masalah

Pemerintah Provinsi Papua Barat menghadapi tantangan serius dalam menjaga kerukunan antar umat beragama karena inkonsistensi regulasi dan implementasi Peraturan Bersama Menteri (PBM) tahun 2006 tentang pendirian rumah ibadah. Problem utama ini bersumber dari ketiadaan mekanisme pengawasan dan penegakan hukum yang efektif, serta tidak adanya lembaga pengawas khusus yang dapat memastikan kepatuhan pemerintah daerah dan FKUB terhadap penerapan regulasi. Akibatnya, interpretasi yang beragam dan tekanan politik lokal sering kali mengabaikan prosedur yang adil, menciptakan konflik sosial dan ketidakpastian hukum, serta menghambat hak konstitusional warga negara untuk beribadah sesuai dengan agamanya di Provinsi Papua Barat.

## KERANGKA TEORI DAN KONSEPTUAL

### Kerangka Teoritis

1. Teori Negara Hukum (*Rechtsstaat*)

Teori ini menegaskan bahwa setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan hukum, termasuk dalam hal perizinan. Masalah inkonsistensi regulasi dan penegakan hukum yang lemah melanggar prinsip ini. Dalam konteks pendirian rumah ibadah, pemerintah daerah gagal menjalankan fungsi negara hukum ketika kebijakan dan implementasinya dipengaruhi oleh tekanan politik atau sosial, bukan oleh hukum itu sendiri.

2. Teori Pluralisme Agama

Teori ini menggarisbawahi pentingnya pengakuan dan penghargaan terhadap keragaman agama. PBM seharusnya menjadi instrumen untuk mengakomodasi pluralisme, bukan sebaliknya. Ketika interpretasi PBM bersifat diskriminatif, hal itu bertentangan dengan prinsip pluralisme dan dapat mengikis toleransi serta kohesi sosial.

3. Teori Otonomi Daerah

Teori otonomi daerah memberikan kewenangan kepada pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri. Namun, dalam kasus pendirian rumah ibadah, otonomi ini sering disalahgunakan untuk menerapkan kebijakan yang tidak sejalan dengan peraturan nasional (PBM), terutama jika ada kepentingan politik lokal yang mendominasi.

4. Teori Aktor Institusional

Teori ini menganalisis peran lembaga atau institusi, seperti FKUB dan pemerintah daerah, dalam implementasi kebijakan. Kegagalan FKUB dalam bersikap netral dan kurangnya kapasitasnya merupakan bukti dari kelemahan institusional. Lembaga yang seharusnya menjadi mediator justru menjadi bagian dari masalah, memperparah ketidakadilan dalam proses perizinan.

5. Teori Partisipasi Publik

Teori ini menekankan pentingnya keterlibatan masyarakat dalam proses pembuatan dan implementasi kebijakan. Dalam konteks PBM, partisipasi publik seringkali dimanipulasi melalui persyaratan "dukungan masyarakat" yang menjadi alat untuk menghambat kelompok minoritas. Kurangnya partisipasi yang adil dan inklusif menyebabkan kebijakan tidak berjalan efektif.

6. Teori Penegakan Hukum (*Law Enforcement*)

Teori ini berfokus pada efektivitas aparat hukum dan institusi dalam menegakkan peraturan. Masalah ketidakjelasan mekanisme pengawasan dan ketiadaan sanksi yang tegas menunjukkan lemahnya penegakan hukum terhadap pelanggaran PBM. Tanpa penegakan yang konsisten, hukum hanya akan menjadi teks tanpa kekuatan riil di lapangan.

7. Teori Konflik

Teori konflik sosial melihat bahwa ketidakseimbangan kekuasaan dan sumber daya antar-kelompok dalam masyarakat dapat memicu perselisihan. Dalam kasus pendirian rumah ibadah, konflik terjadi karena kelompok mayoritas menggunakan dominasi politik dan sosial untuk menekan kelompok minoritas, yang didukung oleh kelemahan implementasi PBM.

## Kerangka Konseptual

1. Konsep Ruang Publik (*Public Sphere*)

Konsep ini menekankan pentingnya ruang di mana masyarakat dapat berdiskusi dan berinteraksi secara bebas, termasuk dalam hal keyakinan. Dalam konteks ini, rumah ibadah berfungsi sebagai ruang publik bagi komunitas agama. Ketika perizinannya dipersulit atau didiskriminasi, hal itu melanggar konsep ruang publik yang inklusif dan adil, di mana semua warga negara seharusnya memiliki hak yang sama.

2. Konsep *Good Governance*

Konsep ini mencakup prinsip-prinsip seperti transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi. Inkonsistensi regulasi, ketidakjelasan mekanisme pengawasan, dan kurangnya netralitas FKUB menunjukkan kegagalan dalam menerapkan *good governance*. Pemerintah daerah gagal menunjukkan transparansi dalam proses perizinan dan tidak akuntabel terhadap keputusan yang diambil, sehingga merusak kepercayaan publik.

3. Konsep Toleransi Aktif (*Active Tolerance*)

Toleransi pasif hanya berarti tidak mengganggu. Namun, toleransi aktif menuntut adanya upaya proaktif dari pemerintah dan masyarakat untuk melindungi hak-hak kelompok minoritas. Dalam kasus ini, pemerintah tidak hanya harus tidak menghalangi, tetapi juga secara aktif memastikan bahwa proses perizinan rumah ibadah berjalan adil dan bebas dari diskriminas.

4. Konsep Keadilan Sosial (*Social Justice*)

Konsep ini mengacu pada distribusi sumber daya dan kesempatan yang adil dalam masyarakat. Akses terhadap fasilitas ibadah adalah bagian dari hak dasar warga negara. Ketika proses perizinan dibuat sulit bagi kelompok tertentu, hal itu menciptakan ketidakadilan sosial dan memperlebar kesenjangan antara kelompok mayoritas dan minoritas.

5. Konsep Kohesi Sosial (*Social Cohesion*)

Kohesi sosial adalah kemampuan masyarakat untuk hidup bersama secara harmonis. Konflik yang muncul akibat pendirian rumah ibadah tanpa izin menunjukkan rendahnya kohesi sosial. Kegagalan pemerintah dalam mengelola isu ini secara adil dapat mengikis fondasi persatuan dan harmoni, menciptakan polarisasi yang lebih dalam di masyarakat.

6. Konsep *Rule of Law*

Konsep ini menekankan bahwa setiap orang, termasuk pemerintah, tunduk pada hukum. Masalah inkonsistensi regulasi dan penegakan hukum yang lemah menunjukkan erosi *rule of law*. Pemerintah daerah yang mengabaikan prosedur hukum yang jelas demi tekanan politik melanggar prinsip dasar ini, sehingga menimbulkan ketidakpastian dan ketidakadilan.

7. Konsep Keadilan Prosedural (*Procedural Justice*)

Keadilan prosedural mengacu pada persepsi keadilan dalam proses pengambilan keputusan. Dalam kasus perizinan rumah ibadah, proses yang tidak transparan, tidak konsisten, atau dipengaruhi oleh tekanan politik akan dianggap tidak adil. Keadilan prosedural yang buruk dapat merusak kepercayaan masyarakat terhadap institusi pemerintah dan FKUB.

## METODOLOGI

Kajian ini menggunakan metode dan pendekatan kualitatif dengan metode studi literatur (*literature review*). Data dan informasi dikumpulkan melalui penelusuran pustaka terhadap berbagai sumber primer dan sekunder yang relevan dengan isu pendirian rumah ibadah, kebijakan publik, dan kerukunan umat beragama. Sumber-sumber tersebut meliputi jurnal ilmiah, buku, laporan penelitian, peraturan perundang-undangan, dan berita dari media kredibel.

Analisis data dilakukan secara deskriptif-analitis. Pertama, dilakukan identifikasi masalah dengan memetakan akar penyebab konflik. Kedua, dilakukan analisis masalah menggunakan teori USG (*Urgency, Seriousness, Growth*) untuk menentukan prioritas masalah yang paling mendesak untuk diselesaikan. Ketiga, analisis kebijakan dilakukan untuk merumuskan dan mengevaluasi berbagai alternatif solusi yang potensial, dengan menggunakan pendekatan skoring dari William N. Dunn yang mencakup kriteria efektivitas, efisiensi, kecukupan, pemerataan, dan responsivitas.

Landasan teoritis dan konseptual kajian ini diperkuat dengan merujuk pada beberapa teori utama, seperti Teori Negara Hukum (Kelsen, 2007), Teori Pluralisme Agama (Azra, 2018), dan Teori Penegakan Hukum (Firmansyah, 2022). Metodologi ini memungkinkan kajian untuk tidak hanya mendeskripsikan masalah, tetapi juga menganalisisnya secara sistematis dan komprehensif, serta menghasilkan rekomendasi kebijakan yang kuat dan terukur.

## ANALISIS DAN PEMBAHASAN

### Hasil dan Pembahasan

Berdasarkan analisis yang telah dilakukan, artikel kebijakan ini mengidentifikasi tiga akar masalah utama yang menyebabkan pendirian rumah ibadah tanpa izin di Provinsi Papua Barat. Akar masalah tersebut adalah inkonsistensi regulasi dan implementasi, ketidakjelasan mekanisme pengawasan dan penegakan hukum, serta tidak adanya lembaga pengawas khusus. Masing-masing akar masalah ini saling terkait, menciptakan lingkaran persoalan yang sulit dipecahkan. Temuan ini menegaskan bahwa konflik yang terjadi bukan hanya sebatas persoalan teknis perizinan, melainkan masalah struktural dan kelembagaan yang mendalam.

Hasil kajian menunjukkan bahwa Peraturan Bersama Menteri (PBM) Nomor 9 dan 8 Tahun 2006, yang seharusnya menjadi pedoman, justru menjadi sumber multitafsir. Pasal 13 dan 14 PBM, yang mengatur persyaratan dukungan jemaah dan masyarakat setempat, seringkali digunakan sebagai alat penolakan oleh kelompok mayoritas (Lubis, 2019). Kondisi ini menciptakan ketidakpastian hukum dan perasaan diskriminasi di kalangan kelompok agama minoritas, yang pada akhirnya mendorong mereka untuk mendirikan rumah ibadah tanpa izin sebagai solusi darurat atas kebutuhan mereka.

Analisis lebih lanjut menggunakan teori Aktor Institusional menemukan bahwa Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB), sebagai institusi kunci, belum berfungsi secara optimal. Dalam banyak kasus, FKUB di Papua Barat cenderung tidak netral dan kurang representatif, yang diperparah oleh keterbatasan anggaran dan pelatihan (A'yuni, 2020). Akibatnya, FKUB gagal menjadi jembatan dialog yang efektif dan sering kali keputusannya dipandang bias, mengikis kepercayaan masyarakat terhadap peran mereka. Hal ini sejalan dengan teori good governance yang menekankan pentingnya transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi publik dalam setiap proses pengambilan keputusan (Kettl, 2002).

Selain itu, masalah terbesar terletak pada ketidakjelasan mekanisme pengawasan dan penegakan hukum. Tidak ada badan atau tim pengawas khusus di tingkat provinsi maupun pusat yang secara proaktif memantau implementasi PBM. Hal ini memungkinkan pemerintah daerah bertindak inkonsisten dan terpengaruh oleh tekanan politik lokal tanpa adanya konsekuensi yang berarti (Prasetyo, 2021). Kondisi ini melanggar prinsip *rule of law* yang menegaskan bahwa semua tindakan pemerintah harus berdasarkan hukum dan dapat dipertanggungjawabkan (Dicey, 1885).

Berdasarkan analisis skoring William N. Dunn terhadap tiga alternatif kebijakan (reformulasi PBM, indepedensi pengawas, dan sanksi tegas), indepedensi pengawas muncul sebagai solusi yang paling efektif dan responsif. Kebijakan ini mendapatkan skor tertinggi (22 poin) karena secara langsung mengatasi kelemahan pada aspek pengawasan, yang merupakan akar masalah utama. Tim pengawas dapat bertindak cepat dalam menanggapi laporan, melakukan mediasi, dan memastikan setiap proses perizinan berjalan sesuai prosedur yang adil.

Meskipun demikian, reformulasi PBM juga merupakan kebijakan yang memadai (skor 20). Revisi regulasi akan menciptakan kepastian hukum jangka panjang, namun prosesnya memakan waktu lama dan rentan terhadap resistensi politik. Oleh karena itu, kebijakan ini idealnya dijalankan secara paralel dengan pembentukan tim pengawas sebagai solusi jangka panjang. Sementara itu, sanksi administratif dan hukum yang tegas FKUB (skor 18) merupakan langkah penting tetapi tidak cukup untuk menyelesaikan masalah secara menyeluruh karena tidak menyentuh aspek regulasi dan penegakan hukum yang lebih luas.

Hasil ini menunjukkan bahwa penyelesaian masalah pendirian rumah ibadah di Papua Barat memerlukan pendekatan yang komprehensif, bukan parsial. Fokus utama harus diletakkan pada penguatan mekanisme pengawasan sebagai langkah awal untuk memastikan implementasi PBM berjalan adil. Pengawasan yang kuat akan memaksa pemerintah daerah dan FKUB untuk lebih akuntabel dan netral.

Di samping itu, penting untuk melibatkan masyarakat sipil dan tokoh adat dalam proses pengambilan keputusan. Teori Partisipasi Publik menegaskan bahwa pelibatan aktif masyarakat akan meningkatkan legitimasi dan efektivitas kebijakan (Prasetyo, 2021). Dialog yang inklusif dapat menjembatani perbedaan dan membangun saling pengertian, sehingga PBM tidak lagi menjadi alat diskriminasi, melainkan instrumen untuk menjaga kerukunan.

Oleh karena itu, rekomendasi kebijakan ini menekankan pada integrasi antara penguatan pengawasan dan reformasi regulasi. Pembentukan tim pengawas independen adalah langkah strategis untuk menciptakan sistem yang akuntabel dan responsif, sementara reformasi PBM akan menyediakan landasan hukum yang lebih kokoh dan adil di masa depan. Kombinasi kedua kebijakan ini akan menciptakan solusi yang berkelanjutan dan berkeadilan bagi semua umat beragama di Provinsi Papua Barat.

Secara keseluruhan, hasil dan pembahasan ini menegaskan bahwa tantangan utama dalam isu pendirian rumah ibadah di Papua Barat adalah persoalan tata kelola (*governance*), bukan semata-mata persoalan agama. Dengan memperbaiki tata kelola melalui pengawasan yang kuat dan regulasi yang jelas, diharapkan konflik dapat diminimalisasi dan hak konstitusional setiap warga negara untuk beribadah dapat terpenuhi secara optimal.

## Dukungan Analisis Kebijakan

### 1. Reformulasi Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 dan 8 Tahun 2006

Kebijakan ini mengusulkan revisi total PBM 2006 untuk menghilangkan pasal-pasal yang multitafsir, terutama terkait persyaratan dukungan masyarakat dan jemaah yang seringkali menjadi sumber konflik. Analisis ini menilai bahwa PBM saat ini memberikan terlalu banyak ruang interpretasi bagi pemerintah daerah, yang akhirnya membuka celah untuk intervensi politik dan diskriminasi. Kebijakan ini berfokus pada membuat surat edaran penyederhanaan prosedur perizinan dan penyesuaian persyaratan agar lebih realistik, terutama bagi komunitas agama minoritas, sehingga setiap permohonan dapat diproses secara objektif dan adil.

**Kelebihan:** Menciptakan kepastian hukum, mengurangi potensi konflik, dan memastikan hak konstitusional warga negara terpenuhi.

**Kekurangan:** Memerlukan waktu dan komitmen politik yang kuat dari pemerintah pusat, serta dapat menimbulkan resistensi dari kelompok-kelompok yang merasa kepentingannya terancam.

### 2. Independensi Tim Pengawas Khusus

Kebijakan ini bertujuan untuk merumuskan bentuk lembaga pengawas independen di bawah Kementerian Agama dan/atau Kementerian Dalam Negeri. Diperlukan rancangan petunjuk teknis yang mengatur tentang mekanisme pembentukan, kriteria anggota, tugas dan kewenangan serta masa kerja. Bentuk penguatan kepada lembaga pengawas ini nantinya diberikan tugas dan kewenangan untuk mengawasi

implementasi PBM, melakukan audit, mediasi, dan memberikan rekomendasi sanksi administratif kepada pemerintah daerah yang terbukti melakukan pelanggaran atau diskriminasi.

Kelebihan: Meningkatkan akuntabilitas pemerintah daerah dan FKUB, menciptakan mekanisme penyelesaian sengketa yang adil, serta mengurangi intervensi politik lokal.

Kekurangan: Membutuhkan koordinasi yang kuat antar lembaga, dan potensi tumpang tindih kewenangan dengan lembaga lain.

### 3. Sanksi Administratif dan Hukum yang Tegas

Kebijakan ini mengkaji ketiadaan sanksi yang tegas sebagai penyebab berulangnya pelanggaran. Analisis ini mengusulkan perlu adanya Standar Operasional dan Prosedur (SOP) untuk penegasan sanksi administratif dan hukum bagi pejabat pemerintah daerah atau anggota FKUB yang terbukti mempersulit atau menolak perizinan pendirian rumah ibadah tanpa dasar hukum atau alasan yang jelas. Sanksi ini dapat berupa teguran, pembatalan keputusan, hingga sanksi kepegawaian. Kebijakan ini diharapkan dapat menciptakan efek jera dan meningkatkan akuntabilitas, sehingga memastikan setiap keputusan diambil sesuai koridor hukum dan keadilan.

Kelebihan: Mempertegas adanya resiko atas kesalahan dalam proses pemerian izin, meningkatkan kepercayaan masyarakat, dan menciptakan solusi konflik yang lebih partisipatif.

Kekurangan: Rentan terhadap intervensi politik lokal dan membutuhkan waktu lama untuk mengubah budaya kerja serta mentalitas aparatur.

## Limitasi Kajian

Kajian ini memiliki beberapa batasan yang perlu diperhatikan. Pertama, kajian ini menggunakan metode studi literatur, sehingga analisis didasarkan pada data sekunder yang tersedia dari jurnal, buku, dan peraturan yang ada. Keterbatasan ini berarti kajian ini tidak mencakup data primer yang diperoleh dari wawancara langsung atau observasi lapangan di Provinsi Papua Barat, yang mungkin memberikan perspektif dan nuansa yang lebih mendalam mengenai dinamika sosial di tingkat lokal. Kedua, analisis kebijakan berfokus pada tiga alternatif utama yang dinilai paling relevan, yaitu reformulasi PBM, penguatan pengawasan, dan sanksi tegas. Meskipun demikian, masih ada alternatif kebijakan lain yang mungkin bisa dipertimbangkan. Ketiga, kajian ini tidak secara spesifik membahas implementasi dan dampak dari kebijakan di tingkat kabupaten atau kota secara rinci, melainkan hanya memberikan rekomendasi kebijakan pada level provinsi. Oleh karena itu, hasil dari kajian ini merupakan rekomendasi strategis yang perlu ditindaklanjuti dengan studi lebih lanjut yang bersifat spesifik dan berbasis data primer di lapangan.

## Kebaruan/Kontribusi

Kebaruan dari artikel kebijakan ini terletak pada pendekatan holistik dan terintegrasi dalam menganalisis dan merekomendasikan solusi terhadap isu pendirian rumah ibadah di Provinsi Papua Barat. Artikel ini tidak hanya berfokus pada revisi regulasi (PBM 2006) seperti kajian-kajian sebelumnya, tetapi juga secara bersamaan menyoroti dan memberikan solusi konkret untuk dua akar masalah lainnya: ketidakjelasan

mekanisme pengawasan dan kelemahan kelembagaan FKUB. Dengan memprioritaskan pembentukan tim pengawas independen sebagai solusi utama, artikel ini menawarkan pendekatan yang lebih strategis, efektif, dan responsif dalam mengatasi masalah struktural yang sering diabaikan. Keunikan ini menjadikan artikel ini sebagai panduan yang komprehensif, tidak hanya untuk menciptakan peraturan yang lebih baik, tetapi juga untuk membangun sistem tata kelola yang adil dan akuntabel di tingkat lokal, sehingga menjembatani kesenjangan antara aturan dan kebutuhan masyarakat secara nyata.

## ALTERNATIF KEBIJAKAN

### 1. Reformulasi Peraturan Berbasis Kebutuhan Ril

Alternatif ini fokus pada merevisi PBM Nomor 9 dan 8 Tahun 2006 agar lebih jelas, tegas, dan mudah diimplementasikan. Tujuannya adalah menghilangkan pasal-pasal yang multitafsir, terutama terkait persyaratan dukungan masyarakat dan jemaah yang seringkali menjadi sumber konflik. Revisi ini dapat menghasilkan regulasi baru berupa surat edaran yang berfokus pada verifikasi faktual atas status dan kebutuhan jemaah, bukan hanya pada jumlah tanda tangan. Kebijakan ini juga dapat menyertakan pedoman teknis yang rinci untuk mencegah perbedaan interpretasi di tingkat lokal. Alternatif ini bertujuan untuk menciptakan kepastian hukum, menghilangkan celah multitafsir, dan memastikan proses perizinan yang adil dan non-diskriminatif.

### 2. Independensi Tim Pengawas Khusus

Alternatif ini mengusulkan rumusan bentuk independensi lembaga pengawas yang dikoordinasikan oleh Kementerian Agama dan/atau Kementerian Dalam Negeri. Diperlukan rancangan petunjuk teknis yang mengatur tentang mekanisme pembentukan, kriteria anggota, tugas dan kewenangan serta masa kerja. Bentuk penguatan kepada lembaga pengawas ini nantinya diberikan tugas dan kewenangan untuk mengawasi implementasi PBM, melakukan audit, mediasi, dan memberikan rekomendasi sanksi administratif kepada pemerintah daerah yang terbukti melakukan pelanggaran atau diskriminasi

### 3. Sanksi Administratif dan Hukum yang Tegas

Alternatif ini memfokuskan pada ketiadaan sanksi yang tegas sebagai penyebab berulangnya pelanggaran. Analisis ini mengusulkan perlu adanya standar operasional dan prosedur untuk penegasan sanksi administratif dan hukum bagi pejabat pemerintah daerah atau anggota FKUB yang terbukti mempersulit atau menolak perizinan pendirian rumah ibadah tanpa dasar hukum atau alasan yang jelas. Sanksi ini dapat berupa teguran, pembatalan keputusan, hingga sanksi kepegawaian. Kebijakan ini diharapkan dapat menciptakan efek jera dan meningkatkan akuntabilitas, sehingga memastikan setiap keputusan diambil sesuai koridor hukum dan keadilan.

## Analisis Alternatif Kebijakan

Analisis ini menggunakan pendekatan skoring dari William N. Dunn untuk mengevaluasi tiga alternatif kebijakan yang telah diusulkan. Kriteria yang digunakan mencakup efektivitas, efisiensi, dan keadilan. Skala penilaian yang dipakai adalah 1

(sangat buruk) hingga 5 (sangat baik), dengan bobot yang diberikan berdasarkan tingkat kepentingan masing-masing kriteria.

Kriteria	Alternatif 1: Reformulasi PBM	<b>Alternatif 2: Independensi Pengawas</b>	Alternatif 3: Sanksi Tegas
Efektivitas	4 (Efektif karena menyentuh akar masalah regulasi, tetapi implementasinya butuh waktu)	<b>5</b> (Sangat efektif karena tim pengawas dapat langsung bertindak dan menegakkan aturan)	3 (Kurang efektif jika tidak diimbangi dengan perbaikan regulasi dan pengawasan)
Efisiensi	3 (Membutuhkan biaya besar dan waktu lama untuk revisi regulasi dan sosialisasi)	<b>4</b> (Membutuhkan biaya operasional tinggi, tetapi efisien dalam penindakan masalah)	5 (Paling efisien karena hanya berfokus pada penegakan aturan tanpa perlu perubahan besar)
Kecukupan	5 (Sangat memadai karena mengatasi sumber masalah dari level regulasi dan mencegah masalah berulang)	<b>4</b> (Cukup memadai karena menciptakan mekanisme pengawasan, tetapi tidak mengubah regulasi yang ada)	3 (Kurang memadai karena hanya bersifat reaktif, tidak mencegah masalah dari awa)
Pemerataan	5 (Adil karena regulasi baru akan berlaku untuk semua, tanpa memandang kelompok mayoritas atau minoritas)	<b>4</b> (Cukup adil karena semua pihak akan diawasi secara setara, tetapi bisa menimbulkan gesekan)	3 (Kurang adil jika sanksi diterapkan tanpa prosedur yang transparan dan konsisten)
Responsivitas	3 (Lambat karena proses reformulasi regulasi membutuhkan waktu yang panjang)	<b>5</b> (Sangat responsif karena tim pengawas dapat langsung turun tangan saat ada konflik)	4 (Cukup responsif karena sanksi dapat diterapkan segera, tetapi tidak mengatasi penyebabnya)

Berdasarkan analisis skoring menggunakan kriteria Dunn, Alternatif 2 (Independensi Tim Pengawas Khusus) muncul sebagai pilihan kebijakan terbaik dengan total skor tertinggi (22). Pilihan ini dianggap paling unggul karena secara langsung mengatasi kelemahan pada aspek pengawasan dan penegakan hukum yang menjadi akar masalah utama. Tim pengawas yang independen dapat bertindak cepat dan efektif dalam menangani konflik di lapangan, meningkatkan akuntabilitas pemerintah daerah, dan memastikan setiap permohonan perizinan diproses secara adil.

Meskipun Alternatif 1: Reformulasi Peraturan juga memiliki skor tinggi (20 poin) dan dianggap sangat memadai karena menyentuh akar masalah regulasi, kelebihannya terletak pada proses yang memakan waktu lama. Sementara itu, Alternatif 3: Sanksi Administratif dan Hukum yang Tegas mendapatkan skor terendah (18 poin) karena dinilai kurang memadai dan tidak efektif jika tidak diiringi dengan perbaikan regulasi dan pengawasan yang lebih baik.

Oleh karena itu, langkah paling strategis adalah memprioritaskan rumusan bentuk tim pengawas, sembari secara paralel mengupayakan reformulasi peraturan sebagai solusi jangka panjang. Dengan demikian, Penguatan Lembaga Pengawas Independen menjadi rekomendasi kebijakan yang paling realistik dan seimbang untuk diterapkan. Langkah ini memungkinkan mengatasi konflik.

## SIMPULAN DAN REKOMENDASI

### Simpulan

Artikel kebijakan ini menganalisis masalah pendirian rumah ibadah tanpa izin di Provinsi Papua Barat yang berakar pada inkonsistensi regulasi dan implementasi PBM Nomor 9 dan 8 Tahun 2006. Akar masalahnya diperparah oleh ketidakjelasan mekanisme pengawasan dan penegakan hukum, serta kurangnya kapasitas dan netralitas FKUB, yang semua ini menciptakan ketidakpastian hukum dan memicu konflik sosial. Melalui analisis menggunakan teori USG, masalah ini menjadi prioritas utama. Oleh karena itu, rekomendasi kebijakan yang paling strategis adalah rancangan petunjuk teknis yang mengatur tentang mekanisme pembentukan, kriteria anggota, tugas dan kewenangan serta masa kerja tim pengawas independen di bawah koordinasi Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Papua Barat dan Pemerintah Daerah. Tim ini nantinya akan bertugas untuk memonitor, mengevaluasi, dan menengahi proses perizinan secara adil, sehingga dapat menjembatani aturan dengan kebutuhan masyarakat demi menjaga kerukunan umat beragama secara berkelanjutan.

### Rekomendasi

Berdasarkan analisis dan alternatif kebijakan di atas, maka direkomendasikan Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Papua Barat untuk membuat Petunjuk Teknis Pelaksanaan sebagai turunan dari Peraturan Bersama Menteri (PBM) Nomor 9 dan 8 Tahun 2006 yang salah satu konsiderannya mengamanahkan dan menegaskan tentang rumusan bentuk tim pengawas independen yang bekerja secara kolaboratif dengan pemerintah daerah (Kabupaten/Kota dan Provinsi). Tim ini bertugas secara proaktif memonitor, mengevaluasi, dan menengahi proses perizinan rumah ibadah di seluruh kabupaten/kota. Dengan adanya tim pengawas yang independen dan berwenang, diharapkan ketidakjelasan mekanisme pengawasan dapat diatasi, inkonsistensi regulasi dapat diminimalisir, serta tindakan diskriminatif akibat tekanan politik lokal dapat dicegah, sehingga menjamin hak beribadah setiap warga negara secara adil dan konstitusional.

## REFERENSI

- A'yuni, D. Q. (2020). Konflik sosial dalam pendirian rumah ibadah di Indonesia. *Jurnal Kajian Politik dan Keamanan*, 8(2), 154–168.
- Amir, M. (2020). Hukum tata ruang dan penegakan peraturan daerah. Sinar Grafika.
- Azra, A. (2018). Identitas dan keragaman: Tantangan pluralisme di Indonesia. Mizan.
- Badan Pusat Statistik. (2024). Provinsi Papua Barat dalam Angka 2024. BPS Provinsi Papua Barat.
- Collins, R. (1994). Four sociological traditions: Selected readings. Oxford University Press.
- Coser, L. A. (1956). The functions of social conflict. Free Press.
- Dicey, A. V. (1885). Introduction to the study of the law of the constitution. Macmillan.
- Firmansyah, A. (2022). Konflik pendirian rumah ibadah dan aspek hukumnya di Indonesia. *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 10(1), 45–60.
- Forst, R. (2014). Toleration in conflict: Past and present. Cambridge University Press.

- Galtung, J. (1969). Violence, peace, and peace research. *Journal of Peace Research*, 6(3), 167-191.
- Habermas, J. (1989). The structural transformation of the public sphere: An inquiry into a category of bourgeois society. MIT Press.
- Hafiz, A. (2020). Politik hukum kebebasan beragama di Indonesia: Studi implementasi PBM 2006. Pustaka Pelajar.
- Hefner, R. W. (2011). Islam and the state in Indonesia: New modes of political engagement. *The American Journal of Islamic Social Sciences*, 28(4), 1-27.
- Janmaat, J. G. (2013). Social cohesion and youth citizenship: An international comparison. *Journal of Youth Studies*, 16(5), 652–671.
- Jimly Asshiddiqie. (2006). Perkembangan dan konsolidasi lembaga negara pasca-reformasi. Konpress.
- Kelsen, H. (2007). General theory of law and state. The Lawbook Exchange.
- Kettl, D. F. (2002). The transformation of governance: Public administration for twenty-first century America. Johns Hopkins University Press.
- Latuhamallo, P. (2017). Masyarakat Adat dan Perubahan Sosial di Papua. Sinar Harapan.
- Lubis, S. B. (2019). Problematika PBM tahun 2006 dan implikasinya terhadap kebebasan beragama. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 49(1), 81–100.
- Mujiburrahman. (2018). Studi kasus konflik keagamaan di Indonesia: Analisis sosiologis. Pustaka Pelajar.
- Prasetyo, H. (2021). Kebijakan publik dan pluralisme agama: Studi kasus di Indonesia. Gramedia Pustaka Utama.
- Rawls, J. (1971). A theory of justice. Harvard University Press.
- Setiawan, A. (2018). Konflik sosial dan pembangunan rumah ibadah di Indonesia. *Jurnal Kajian Agama dan Masyarakat*, 12(1), 45–60.
- Sukma, R. (2020). Demokrasi, pluralisme, dan toleransi di Indonesia. Sinar Harapan.
- Surbakti, S. (2019). Kebebasan beragama dan toleransi di Indonesia: Studi perbandingan. *Jurnal Toleransi*, 11(2), 101–115.
- Thaha, M. (2017). Civil society and religious pluralism in Indonesia. Routledge.
- Tyler, T. R. (2006). Why people obey the law. Yale University Press.

