



Transforming Hajj Service Accessibility Policy: Towards Equitable Distribution of PLHUT Infrastructure in Remote Areas of Indonesia Based on Spatial Justice

"Transformasi Kebijakan Aksesibilitas Layanan Haji: Menuju Pemerataan Infrastruktur PLHUT di Wilayah Pelosok Indonesia Berbasis Keadilan Spasial"

Muhamad Dzulham

Direktorat Jenderal Penyelenggaraan Haji dan Umrah

Author Correspondence Email: dzulham.elzurny@gmail.com

Article History	Received (February 13 th , 2026)	Revised (March 15 th , 2026)	Accepted (April 22 nd , 2026)
-----------------	--	--	---

News Article

Keyword:

*Accessibility of Hajj Services
Equitable Distribution of PLHUT Infrastructure
Spatial Justice
Remote Areas (3T)
William N. Dunn Policy Analysis*

Abstract

This policy paper aims to analyze the problematic inequality in access to Hajj and Umrah services in Indonesia, triggered by the limited physical infrastructure of the Integrated Hajj and Umrah Service Centers (PLHUT) in remote areas. The main problem identified is the centralization of services trapped in a volume-based budget allocation paradigm and systemic dependence on the SBSN financing scheme, thus ignoring the needs of pilgrims in areas with extreme geographical difficulties. The methodology used in this policy study is a qualitative-descriptive approach with the William N. Dunn model of policy analysis. Evaluation is carried out through a scoring technique on five policy alternatives based on the criteria of effectiveness, efficiency, adequacy, equity, responsiveness, and accuracy. Data were collected through document studies of ministry performance reports, public service monitoring surveys, and related regulatory frameworks. The analysis results indicate that current policies tend to prioritize fiscal efficiency over spatial equity, which results in high logistics costs and the risk of fraud for pilgrims in remote areas. As a strategic solution, this study recommends regulatory transformation through the issuance of a Ministerial Regulation on Minimum Accessibility Standards in the 3T Regions, shifting the development paradigm toward a needs-based approach. The study's conclusion emphasizes that equitable distribution of PLHUT infrastructure through funding diversification and optimization of satellite service points is an absolute prerequisite for realizing inclusive and equitable Hajj services throughout Indonesia. Through the implementation of this recommendation, the government is expected to guarantee equal access rights for pilgrims without being constrained by geographical barriers.

Kata Kunci:

Aksesibilitas Layanan Haji

Abstrak

Makalah kebijakan ini bertujuan untuk menganalisis problematika ketimpangan akses pelayanan haji dan umrah di Indonesia yang dipicu oleh terbatasnya infrastruktur fisik Pusat Layanan Haji dan Umrah Terpadu (PLHUT) di wilayah pelosok. Masalah utama yang

Pemerataan
Infrastruktur
PLHUT
Keadilan Spasial
Wilayah Pelosok
(3T)
Analisis
Kebijakan
William N.
Dunn

diidentifikasi adalah sentralisasi layanan yang terjebak dalam paradigma alokasi anggaran berbasis volume jemaah (volume-based allocation) dan ketergantungan sistemik pada skema pembiayaan SBSN, sehingga mengabaikan kebutuhan jemaah di wilayah dengan kesulitan geografis ekstrem. Metodologi yang digunakan dalam studi kebijakan ini adalah pendekatan kualitatif-deskriptif dengan metode analisis kebijakan model William N. Dunn. Evaluasi dilakukan melalui teknik skoring terhadap lima alternatif kebijakan berdasarkan kriteria efektivitas, efisiensi, kecukupan, kesamaan (equity), responsivitas, dan ketepatan. Data dikumpulkan melalui studi dokumen laporan kinerja kementerian, survei pengawasan pelayanan publik, serta landasan regulasi terkait. Hasil analisis menunjukkan bahwa kebijakan saat ini cenderung mengutamakan efisiensi fiskal daripada keadilan spasial, yang berdampak pada tingginya biaya logistik dan risiko penipuan bagi jemaah di pelosok. Sebagai solusi strategis, penelitian ini merekomendasikan transformasi regulasi melalui penerbitan Peraturan Menteri Agama tentang Standar Minimum Aksesibilitas di Wilayah 3T yang menggeser paradigma pembangunan menuju pendekatan berbasis kebutuhan (needs-based). Kesimpulan penelitian menekankan bahwa pemerataan infrastruktur PLHUT melalui diversifikasi pendanaan dan optimalisasi titik layanan satelit merupakan prasyarat mutlak untuk mewujudkan pelayanan haji yang inklusif dan berkeadilan di seluruh wilayah Indonesia. Melalui implementasi rekomendasi ini, negara diharapkan mampu menjamin kesetaraan hak aksesibilitas bagi jemaah tanpa terkendala sekat geografis.

To cite this article: Muhamad Dzulham. (2026). "Transforming Hajj Service Accessibility Policy: Towards Equitable Distribution of PLHUT Infrastructure in Remote Areas of Indonesia Based on Spatial Justice". *Jurnal Ilmiah Gema Perencana*, Volume 4 (3), Januari-April, 2026. Page: 2143 – 2164.



This article is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License](#) ©2026 by author/s

PENDAHULUAN

Latar Belakang Masalah

Penyelenggaraan ibadah haji dan umrah di Indonesia merupakan tugas nasional yang sangat kompleks, melibatkan jutaan jemaah dengan latar belakang geografis yang sangat kontras. Negara, melalui Kementerian Agama, memiliki kewajiban konstitusional untuk menjamin pelayanan yang prima, adil, dan merata bagi seluruh warga negara tanpa terkecuali. Namun, dalam implementasinya, muncul tantangan besar berupa ketimpangan infrastruktur layanan antara wilayah perkotaan dan wilayah pelosok.

Masalah utama yang menjadi sorotan adalah Terbatasnya Pusat Layanan Haji dan Umrah Terpadu (PLHUT) sebagai garda terdepan pelayanan fisik. Gedung PLHUT didesain untuk menyatukan berbagai fungsi layanan, mulai dari pendaftaran, perbankan, hingga bimbingan manasik dalam satu atap. Keberadaan gedung ini sangat krusial untuk memangkas birokrasi yang berbelit, namun ketersediaannya saat ini masih jauh dari kata ideal untuk menjangkau luas wilayah Indonesia yang sangat masif.

Aspek kesehatan jemaah juga menjadi poin penting. Gedung PLHUT standar memiliki fasilitas kesehatan dan ramah disabilitas yang memadai. Tanpa fasilitas ini, jemaah lansia di daerah pelosok sering kali kesulitan saat melakukan pemeriksaan dokumen atau wawancara yang memakan waktu lama. Ketiadaan fasilitas yang ramah lansia di

kantor-kantor lama menunjukkan bahwa penyelenggaraan haji belum sepenuhnya mengakomodasi profil jemaah yang didominasi oleh kelompok usia lanjut.

Ditinjau dari sisi ekonomi, ketiadaan PLHUT juga menghilangkan potensi perputaran ekonomi lokal. Gedung PLHUT biasanya menjadi magnet bagi perbankan syariah dan Usaha Mikro Kecil Menengah (UMKM) perlengkapan haji untuk hadir memberikan layanan di sekitar kantor tersebut. Di daerah yang tidak memiliki PLHUT, ekosistem ekonomi syariah penunjang haji tidak tumbuh subur, sehingga Jemaah atau masyarakat harus mencari perlengkapan dan layanan bank di tempat yang jauh dari domisili mereka.

Survei internal yang tercermin dalam rencana strategis kementerian menunjukkan bahwa pembangunan gedung PLHUT seringkali diprioritaskan pada kabupaten/kota dengan jumlah pendaftar haji tertinggi untuk mengejar target efisiensi layanan. Berdasarkan data pembangunan infrastruktur PLHUT pada Kementerian Agama RI (2024), dari 504 kabupaten/kota, baru sekitar 253 (50,20%) unit PLHUT yang terealisasi, dimana konsentrasinya masih dominan di wilayah dengan populasi besar, hal ini menunjukkan bahwa lebih dari 49,80% wilayah administratif di Indonesia belum memiliki fasilitas layanan yang representatif. Akibatnya, wilayah pelosok dengan jumlah jemaah yang tersebar secara geografis sering kali dianggap tidak memenuhi skala ekonomi untuk pembangunan gedung permanen yang mahal, Kondisi ini memaksa masyarakat atau jemaah di ratusan kabupaten terjebak dalam sistem pelayanan yang sentralistik di kantor kabupaten yang lama dan tidak representatif

Pemerintah cenderung mengarahkan investasi infrastruktur, khususnya yang didanai melalui SBSN, ke wilayah dengan populasi jemaah tinggi untuk memastikan bahwa setiap rupiah yang dikeluarkan memberikan dampak pelayanan bagi jumlah orang yang maksimal. Menurut Kementerian Agama RI (2022), pengalokasian yang terfokus pada daerah padat jemaah dianggap sebagai langkah strategis untuk mengurangi antrean pelayanan secara masif di pusat-pusat populasi. Akibatnya, daerah dengan volume jemaah kecil di pelosok sering kali terabaikan dalam skala prioritas karena dianggap memiliki tingkat utilitas aset yang rendah dibandingkan daerah perkotaan.

Secara konseptual, fenomena ini menunjukkan adanya Sentralisasi Administratif yang masih sangat kental. Meskipun pelayanan haji adalah urusan wajib, namun distribusi wewenang dan fasilitas belum terdesentralisasi secara inklusif. Menurut [M. R. Pratama dkk.](#) (2019) menyoroti bahwa sentralisasi menyebabkan kesenjangan layanan mendasar, khususnya antara daerah pedesaan dan perkotaan. Sentralisasi semacam ini hanya akan menciptakan hambatan bagi masyarakat di wilayah terpencil, pedalaman atau kepulauan dan mengurangi efektivitas pelayanan publik secara keseluruhan karena mengabaikan konteks lokal yang unik

Lebih lanjut, terdapat bias kebijakan dalam pengalokasian anggaran yang bersifat Volume-Based Allocation. Pemerintah cenderung memprioritaskan pembangunan PLHUT di daerah dengan kepadatan jemaah tinggi demi mengejar efisiensi rasio manfaat. Kementerian Agama RI (2022) mengonfirmasi bahwa konsentrasi pembangunan gedung baru masih didominasi di wilayah dengan jumlah pendaftar besar, yang secara tidak langsung mengesampingkan wilayah 3T (Terdepan, Terluar, Tertinggal) yang jumlah jemaahnya sedikit namun memiliki tingkat kesulitan geografis yang tinggi. Sehingga terjadi ketidakseimbangan dalam kesamaan hak layanan. Jemaah di pelosok tetap membayar biaya haji yang sama, namun mendapatkan fasilitas layanan fisik yang jauh lebih rendah kualitasnya dibandingkan jemaah di kota besar.

Dalam sistem manajemen kinerja pemerintah, keberhasilan pembangunan gedung PLHUT sering kali diukur dari seberapa besar volume transaksi dan jumlah jemaah yang

terlayani oleh fasilitas tersebut. [Yanuar Pribadi dkk \(2020\)](#) memberikan pertimbangan penting untuk menjaga produktivitas aset. proyek-proyek strategis nasional yang didanai melalui instrumen pembiayaan syariah menuntut adanya kepastian bahwa aset tersebut produktif dan tidak menjadi "aset tidur". Hal ini mendorong kementerian untuk memprioritaskan wilayah dengan kepadatan tinggi guna menjamin laporan kinerja yang positif bagi lembaga donor maupun otoritas fiscal.

Pembangunan fasilitas sesuai standar teknis PLHUT memerlukan ketersediaan rantai pasok material dan pengawasan yang intensif. Merujuk pada [I. Saputra dkk \(2022\)](#) menunjukkan bahwa pembangunan gedung negara harus memenuhi persyaratan teknis arsitektur, struktur, dan utilitas. Kemudian kecenderungan alokasi anggaran untuk pembangunan lebih mudah terserap di daerah padat karena ketersediaan vendor konstruksi yang kompeten dan aksesibilitas lokasi yang baik. Sebaliknya, alokasi untuk wilayah dengan kepadatan rendah namun sulit dijangkau sering kali menghadapi risiko gagal tender atau pembengkakan biaya (cost overrun), sehingga secara pragmatis anggaran dialihkan kembali ke wilayah yang lebih padat guna mengejar target serapan tahunan.

Pembangunan PLHUT tidak didanai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) murni secara rutin, melainkan melalui proyek prioritas nasional yang mengharuskan Pemerintah Daerah atau Kantor Kementerian Agama setempat menyediakan lahan bersertifikat "Hak Pakai" atas nama Kementerian Agama, sebuah syarat yang sering kali sulit dipenuhi oleh kantor daerah di wilayah terpencil. Menurut Laporan Kinerja (LKj) Direktorat Penyelenggaraan Haji dan Umrah (2022), banyak usulan pembangunan di daerah terpencil gugur pada tahap verifikasi karena kendala legalitas lahan yang belum tuntas atau status tanah yang masih dalam sengketa. Hal ini menyebabkan distribusi gedung PLHUT menjadi tidak merata, karena hanya daerah dengan kesiapan administrasi lahan yang baik yang mampu mengakses anggaran pembangunan tersebut

Sebagian besar anggaran rutin kementerian telah terserap untuk belanja pegawai dan bantuan operasional pendidikan, sehingga ruang fiskal untuk pembangunan gedung layanan seperti PLHUT menjadi sangat sempit. Menurut Kementerian Agama RI (2022), skema SBSN menjadi satu-satunya instrumen pendanaan inovatif yang memungkinkan percepatan pembangunan gedung layanan tanpa membebani alokasi belanja rutin yang terbatas. Hal ini menciptakan ketergantungan sistemik di mana pembangunan fasilitas baru hanya dapat berjalan jika usulan proyek disetujui dalam daftar prioritas pembiayaan syariah negara

Skema SBSN menerapkan sistem monitoring yang ketat karena terkait dengan aset jaminan (underlying asset) dan kewajiban pengembalian kepada investor. [Eka Nur Rofik dkk \(2023\)](#) menunjukkan bahwa penggunaan Struktur Ijarah Aset yang Akan Disewakan dengan Menggunakan Aset Pendukung dalam Proyek Sukuk Berbasis Proyek (PBS) SBSN. Penggunaan SBSN untuk proyek infrastruktur keagamaan dipilih karena memiliki tingkat kepastian pendanaan yang lebih terjamin hingga proyek selesai (multi-years), sehingga risiko proyek mangkrak akibat pemotongan anggaran tahunan dapat diminimalisir. Hal ini mendorong instansi untuk terus mengandalkan SBSN sebagai sumber pendanaan utama guna memastikan standar kualitas gedung yang seragam di seluruh daerah.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014, dana kelolaan haji harus diinvestasikan pada instrumen syariah yang memiliki profil risiko rendah, dan penempatan dana haji pada SBSN tidak hanya memberikan nilai manfaat bagi jemaah, tetapi juga secara timbal balik membiayai pembangunan fasilitas haji itu sendiri.

Keterkaitan sirkular ini menyebabkan kementerian sangat bergantung pada SBSN, karena skema ini dianggap sebagai model pembiayaan berkelanjutan yang menyinergikan investasi dana jemaah dengan pembangunan infrastruktur pelayanan yang akan dinikmati kembali oleh jemaah tersebut.

Ketergantungan pada dana SBSN juga mencerminkan sempitnya Ruang Fiskal rutin Kementerian Agama untuk melakukan intervensi mandiri. Tanpa adanya diversifikasi sumber pendanaan, percepatan pembangunan gedung PLHUT akan selalu terikat pada kuota tahunan SBSN yang terbatas. Menurut [Desmi Avicena Medina dkk. \(2020\)](#), menunjukkan bahwa SBSN telah menjadi sumber pendanaan alternatif yang penting, khususnya untuk proyek infrastruktur, tetapi ketergantungan ini menyiratkan manuver keuangan independen yang terbatas.

Pembangunan gedung sesuai standar PLHUT memerlukan spesifikasi teknis tertentu yang sulit dipenuhi di daerah dengan aksesibilitas rendah. [Hansen dkk \(2019\)](#) menemukan bahwa manajemen konstruksi di daerah pedesaan/pedalaman melibatkan risiko unik, termasuk keterbatasan sumber daya, faktor proyek yang khas, dan tantangan spesifik lokasi. Kemudian ketimpangan harga material dan sulitnya mencari vendor konstruksi yang kompeten di daerah 3T (Terdepan, Terluar, Tertinggal) menyebabkan banyak proyek pembangunan infrastruktur layanan publik mengalami kegagalan tender atau keterlambatan. Hal ini diperparah dengan rendahnya koordinasi antara pemerintah pusat dan daerah dalam penyediaan infrastruktur penunjang seperti akses jalan dan listrik, sehingga gedung PLHUT yang seharusnya menjadi solusi aksesibilitas justru sulit dibangun di lokasi yang paling membutuhkan.

Pembangunan gedung standar Pusat Layanan Haji dan Umrah Terpadu (PLHUT) memerlukan spesifikasi material tertentu yang sering kali tidak tersedia di pasar lokal daerah terpencil. [Agie Vianthi dkk. \(2023\)](#) lebih lanjut menekankan bahwa ketidaksesuaian spesifikasi antara material yang direncanakan dan ketersediaan lokal adalah hal yang umum, sehingga memerlukan komunikasi profesional dan perencanaan yang cermat. Inilah yang menyebabkan manajemen konstruksi di daerah pedesaan/pedalaman melibatkan risiko unik, termasuk keterbatasan sumber daya, faktor proyek yang khas, dan tantangan spesifik lokasi, ketergantungan pada pengiriman material dari pulau utama (seperti Jawa atau Sulawesi) mengakibatkan biaya transportasi meningkat drastis hingga dua atau tiga kali lipat dari harga normal. Selain itu, ketiadaan infrastruktur jalan yang memadai di daerah pelosok menyebabkan proses mobilisasi alat berat dan bahan bangunan menjadi sangat berisiko dan memakan waktu lama, yang secara langsung berdampak pada pembengkakan anggaran proyek.

Proses pelelangan proyek pembangunan gedung layanan di daerah terpencil sering kali menghadapi kendala kurangnya minat dari vendor berskala nasional karena pertimbangan margin keuntungan yang tipis akibat risiko logistik. Berdasarkan [Laporan Kinerja \(LKj\) Direktorat Penyelenggaraan Haji dan Umrah \(2022\)](#), kegagalan tender atau pemutusan kontrak akibat ketidakmampuan kontraktor lokal dalam memenuhi tenggat waktu konstruksi di wilayah 3T (Terdepan, Terluar, Tertinggal) menjadi hambatan yang berulang sebagaimana dijabarkan oleh [Mualif \(2023\)](#) Kondisi geografis yang ekstrem, seperti cuaca yang tidak menentu dan medan yang sulit, memperparah risiko keterlambatan pengerjaan yang pada akhirnya menghambat kehadiran fasilitas fisik negara bagi masyarakat setempat.

Perencanaan anggaran pembangunan gedung pelayanan sering kali menggunakan acuan harga standar yang kurang fleksibel terhadap fluktuasi biaya logistik lokal di daerah pelosok. Merujuk pada [L Prasetyo dkk \(2023\)](#) lebih lanjut menegaskan adanya perbedaan harga yang signifikan di daerah terpencil, khususnya pada komoditas dan

material infrastruktur, membuat alokasi anggaran yang tersedia menjadi tidak mencukupi untuk menyelesaikan bangunan sesuai standar kualitas pusat. Hal ini memaksa terjadinya penyesuaian desain atau pengurangan skala fasilitas, sehingga gedung yang dibangun di daerah terpencil sering kali kurang representatif dibandingkan dengan gedung di wilayah yang mudah dijangkau.

Ketimpangan ini menciptakan apa yang disebut sebagai Ketidakadilan Spasial dalam pelayanan publik. Masyarakat di wilayah perkotaan dapat dengan mudah mengakses layanan terpadu yang modern, sementara jemaah di pelosok harus menghadapi realitas kantor yang tidak representatif. Menurut [Edward Soja \(2010\)](#) menggambarkan keadilan sebagai hak asasi manusia yang mengandung dimensi geografi dan distribusi sumber daya, layanan, serta akses yang adil bagi semua masyarakat. Distribusi sumber daya yang tidak merata bukan hanya masalah teknis pembangunan, melainkan bentuk marginalisasi terhadap hak-hak warga negara yang tinggal di wilayah pinggiran.

Dampak nyata dari terbatasnya gedung PLHUT di daerah adalah membengkaknya biaya non-prosedural bagi jemaah/masyarakat. jemaah dari desa-desa terpencil harus menempuh perjalanan laut dan darat yang panjang menuju ibu kota kabupaten karena ketiadaan kantor layanan terpadu di wilayah mereka. Biaya transportasi dan akomodasi ini sering kali membebani jemaah yang secara ekonomi sudah kesulitan, sehingga akses terhadap ibadah haji menjadi semakin mahal.

Selain itu, keterbatasan fasilitas fisik, menurut [Herlawan dkk. \(2022\)](#) lebih lanjut menegaskan bahwa tantangan kompleks di wilayah 3T menghambat pemerintah dalam melaksanakan tugas pelayanan dengan baik, dengan isolasi geografis, kendala anggaran, dan keterbatasan sumber daya manusia sebagai faktor utama. Hal ini memicu munculnya ketergantungan pada pihak ketiga atau perantara ilegal. Masyarakat yang kesulitan menjangkau kantor resmi cenderung mencari solusi instan melalui biro perjalanan yang belum tentu memiliki izin resmi. berpotensi pada meningkatnya maladministrasi dan penipuan di wilayah yang minim pengawasan kantor resmi pemerintah, yang menunjukkan bahwa kehadiran fisik negara melalui gedung layanan sangat berpengaruh terhadap keamanan jemaah.

Masalah geografis dan logistik juga menjadi penghambat besar dalam upaya pemerataan pembangunan PLHUT. Di wilayah terpencil, biaya konstruksi sering kali melonjak hingga berkali-kali lipat akibat sulitnya pengiriman material bangunan. Sehingga menyoroti bahwa banyak proyek infrastruktur di daerah 3T mengalami kegagalan tender karena anggaran yang disediakan tidak mampu menutupi tingginya biaya logistik, sehingga masyarakat di wilayah tersebut tetap tidak memiliki fasilitas yang memadai.

Oleh karena itu, jika permasalahan terbatasnya gedung PLHUT ini terus dibiarkan tanpa adanya transformasi kebijakan, maka cita-cita "Haji Berkeadilan" akan sulit dicapai. Negara harus hadir secara fisik hingga ke pelosok untuk memberikan perlindungan dan pelayanan yang setara. Diperlukan sebuah payung hukum baru yang mampu mengubah parameter pembangunan dari sekadar mengejar angka jemaah menjadi menjamin hak aksesibilitas setiap warga negara, sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

Sebagai kesimpulan dari latar belakang ini, keterbatasan gedung PLHUT bukan sekadar masalah ketiadaan bangunan beton, melainkan representasi dari ketidakadilan akses, keterbatasan fiskal, dan kebijakan yang belum sepenuhnya berpihak pada wilayah terpencil. Urgensi kehadiran fasilitas layanan terpadu yang merata menjadi syarat mutlak untuk menciptakan ekosistem penyelenggaraan haji dan umrah yang inklusif, transparan, dan dapat dipertanggungjawabkan di seluruh pelosok Indonesia.

Identifikasi Masalah

1. Kesenjangan infrastruktur digital

Transformasi digital layanan haji melalui aplikasi Siskohat dan Haji Pintar belum selaras dengan pemerataan infrastruktur telekomunikasi. Di wilayah pelosok, masyarakat menghadapi "kemiskinan informasi" karena ketiadaan akses internet yang stabil untuk melakukan pendaftaran atau memantau status keberangkatan. Menurut [A. Husna, Louis Budiman \(2024\)](#) lebih lanjut menegaskan kesenjangan digital ini, dengan mencatat bahwa wilayah timur seperti Papua memiliki Indeks Pengembangan Teknologi Informasi dan Komunikasi yang sangat rendah (berkisar antara 3,35 hingga 5,00 dari 10,00), dibandingkan dengan daerah maju seperti Jakarta yang melebihi 7,5

2. Terbatasnya Pusat Layanan Haji dan Umrah Terpadu (PLHUT)

Kantor layanan di tingkat kabupaten sering kali tidak representatif dan sulit dijangkau secara geografis oleh masyarakat desa. Pembangunan gedung PLHUT yang didanai melalui skema SBSN belum mencakup seluruh wilayah administratif secara proporsional. Berdasarkan [Laporan Kinerja \(LKj\) Direktorat Jenderal Penyelenggaraan Haji dan Umrah \(2024\)](#), jumlah gedung PLHUT yang terbangun hingga akhir 2024 baru mencapai 253 gedung dari total 514 (49,22%) Kabupaten/Kota di Indonesia. Ini berarti lebih dari 50% wilayah masih mengandalkan kantor lama yang fasilitasnya terbatas dan kurang aksesibel bagi lansia/disabilitas

3. Ketimpangan rasio petugas terhadap jangkauan wilayah

Kurangnya representasi petugas di tingkat kecamatan/Kantor Urusan Agama (KUA) yang memiliki kompetensi teknis mengenai regulasi haji terbaru membuat masyarakat pelosok terpaksa menggunakan jasa perantara (pihak ketiga). Hal ini meningkatkan risiko penipuan dan membengkaknya biaya perjalanan administratif. Hasil dokumentasi [Kamarusdiana Kamarusdiana dkk \(2019\)](#), bagaimana masyarakat pulau/pedalaman harus menempuh jarak yang jauh dan membayar lebih untuk biaya transportasi yang tidak sedikit ketika mengakses layanan sistem/administrasi.

4. Kerentanan jemaah di daerah terpencil terhadap biro travel ilegal

Minimnya kantor perwakilan resmi dan kurangnya sosialisasi di pelosok menciptakan ruang bagi biro perjalanan umrah ilegal untuk beroperasi. Masyarakat yang minim akses informasi cenderung memilih biro berdasarkan kedekatan fisik daripada status legalitas di Kementerian Agama. [Nanang Setiawan dkk \(2024\)](#), mengungkapkan bahwa kepercayaan berlebihan pada agen perjalanan tanpa memverifikasi izin adalah penyebab utama penipuan. Hal ini menunjukkan bahwa kurangnya representasi resmi yang kuat dan sosialisasi yang komprehensif menciptakan lingkungan yang permisif di mana agen perjalanan ilegal dapat mengeksploitasi kepercayaan dan kurangnya informasi dari calon jemaah haji

Analisis Berdasarkan Metode USG

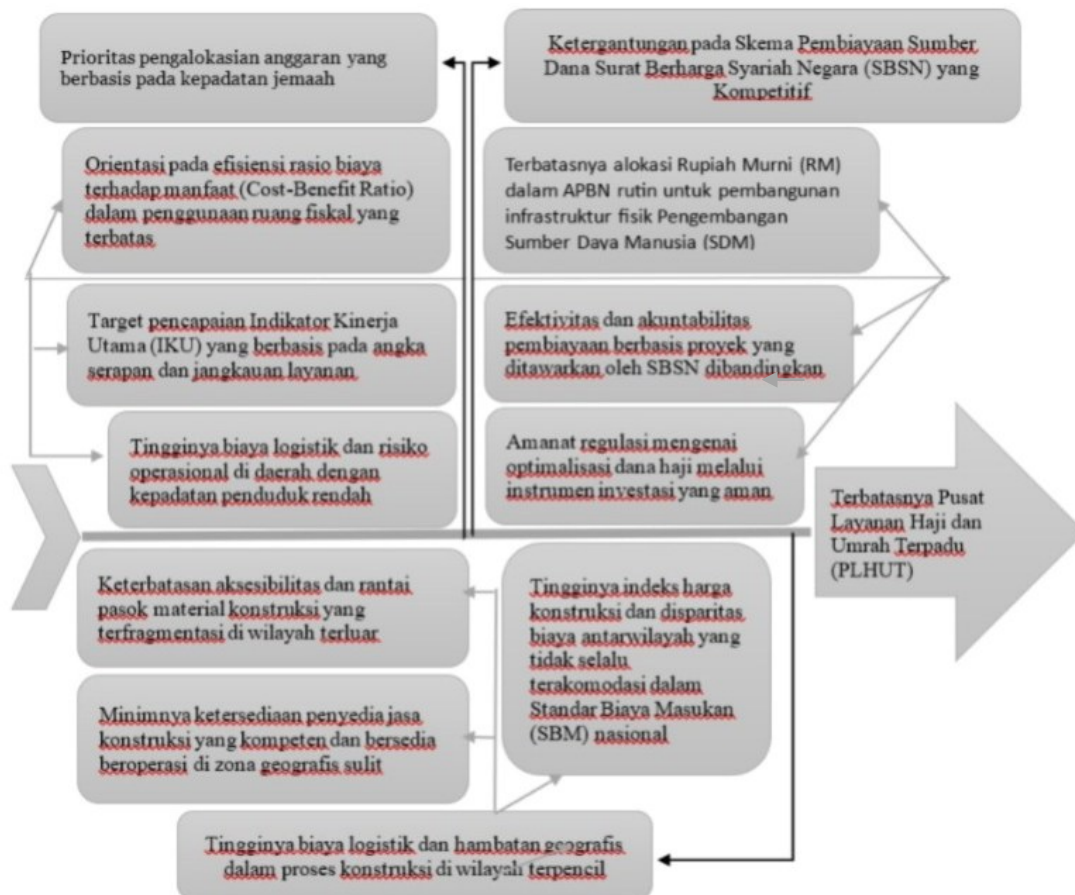
Berdasarkan identifikasi masalah di atas, kemudian dilakukan analisis menggunakan metode analisis *Urgency, Seriousness, Growth* (USG) untuk menentukan prioritas penanganannya. Penilaian menggunakan skala 1-5, di mana 1 adalah sangat rendah dan 5 adalah sangat tinggi sebagaimana diuraikan dalam tabel berikut.

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

No	Masalah Utama	U	S	G	Total Skor
1	Kesenjangan Infrastruktur Digital (Digital Divide)	4	4	5	13
2	Terbatasnya Pusat Layanan Haji dan Umrah Terpadu (PLHUT)	5	5	4	14
3	Ketimpangan Rasio Petugas & Jarak Geografis	4	4	4	12
4	Kerentanan terhadap Biro Travel Ilegal	3	4	4	11

Berdasarkan hasil analisis USG di atas, maka masalah kebijakan nomor 2 (Terbatasnya Pusat Layanan Haji dan Umrah Terpadu (PLHUT)) menjadi prioritas utama yang harus segera diatasi. Ini memiliki total skor tertinggi (14), menandakan bahwa masalah ini paling mendesak, paling serius dampaknya, dan akan memburuk paling cepat jika tidak ditangani.

Adapun akar masalah “Terbatasnya Pusat Layanan Haji dan Umrah Terpadu (PLHUT)” dapat diilustrasikan dalam bentuk diagram *fishbone* sebagai berikut:



Gambar 1. Diagram *Fishbone*

Rumusan Masalah

Berdasarkan identifikasi masalah di atas, maka yang menjadi *problem statement* yang di-highlight pada artikel kebijakan ini bahwa Terbatasnya Jumlah Pusat Layanan Haji dan Umrah Terpadu (PLHUT) disebabkan oleh kebijakan Prioritas pengalokasian anggaran yang berbasis pada kepadatan Jemaah akibat Orientasi pada efisiensi rasio biaya terhadap manfaat dalam penggunaan ruang fiskal yang terbatas.

Tujuan dan Manfaat Kajian

Tujuan Kajian:

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dibahas, kajian ini memiliki tujuan utama sebagai berikut:

1. Mengidentifikasi secara mendalam hambatan geografis, logistik, dan fiskal yang menyebabkan terbatasnya pembangunan gedung PLHUT di wilayah pelosok Indonesia.
2. Menilai dampak kebijakan alokasi anggaran berbasis volume (*volume-based*) terhadap pemenuhan hak aksesibilitas pelayanan haji bagi jemaah di wilayah 3T.
3. Melakukan komparasi dan skoring terhadap berbagai model regulasi menggunakan kriteria William N. Dunn untuk menemukan solusi yang paling tepat secara etis dan administratif.
4. Menyusun draf usulan transformasi kebijakan dalam bentuk Peraturan Menteri Agama (PMA) yang berlandaskan pada prinsip keadilan spasial.

Manfaat Kajian:

Kajian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi nyata bagi berbagai pihak, baik secara teoritis maupun praktis:

1. Manfaat akademis (teoritis)
 - a. Pengembangan Teori Keadilan Spasial: Memberikan kontribusi ilmiah mengenai penerapan teori spatial justice dalam manajemen pelayanan publik di negara kepulauan.
 - b. Referensi Studi Kebijakan: Menjadi rujukan bagi peneliti selanjutnya yang berfokus pada evaluasi kebijakan infrastruktur layanan keagamaan di wilayah periferi.
2. Manfaat praktis (bagi pengambil kebijakan)
 - a. Dasar Pengambilan Keputusan: Memberikan data dan analisis bagi Kementerian Agama RI untuk meninjau kembali kriteria pembangunan PLHUT agar lebih inklusif.
 - b. Reformasi Fiskal: Memberikan argumen kuat untuk melakukan diversifikasi sumber pendanaan (di luar SBSN) guna mempercepat pemerataan infrastruktur.
3. Manfaat sosial (bagi masyarakat/jemaah)
 - a. Peningkatan Kualitas Layanan: Menjadi jembatan aspirasi agar masyarakat di daerah pelosok mendapatkan fasilitas layanan yang setara, nyaman, dan dekat dengan domisili.
 - b. Efisiensi Biaya: Mengurangi beban ekonomi jemaah (biaya transportasi dan akomodasi) yang timbul akibat jauhnya lokasi kantor layanan terpadu.

KERANGKA TEORITIS DAN KONSEPTUAL

Teoritis

1. Teori keadilan spasial (*spatial justice*)

Teori keadilan spasial menekankan bahwa distribusi sumber daya publik dan akses terhadap layanan negara harus tersebar secara adil tanpa memandang lokasi geografis individu. Dalam konteks pelayanan haji, kebijakan yang mengonsentrasikan pembangunan gedung PLHUT hanya di wilayah padat penduduk menunjukkan adanya ketidakadilan ruang. Menurut [Soja \(2010\)](#), ketimpangan geografis bukan sekadar fenomena alamiah, melainkan hasil dari keputusan kebijakan yang mengistimewakan wilayah tertentu (urban bias) dan memarginalkan wilayah pinggiran. Hal ini relevan dengan kondisi di mana jemaah di pelosok kehilangan hak aksesibilitas layanan yang setara akibat jarak fisik dan minimnya fasilitas representatif di wilayah mereka.

2. Teori pilihan publik (*public choice theory*)

Teori pilihan publik menjelaskan mengapa pemerintah cenderung mengambil kebijakan alokasi anggaran berbasis kepadatan jemaah (volume-based). Berdasarkan *perspektif James Buchanan and Gordon Tullock (1962)*, pengambil kebijakan sering kali terjebak pada upaya maksimisasi utilitas dengan biaya yang paling efisien. Dalam hal ini, memprioritaskan pembangunan di wilayah padat penduduk dianggap sebagai keberhasilan politik dan administratif karena menyentuh jumlah konstituen (jemaah) yang lebih besar dengan investasi yang sama. Namun, teori ini juga mengkritik bahwa pendekatan tersebut sering kali mengabaikan kelompok minoritas atau masyarakat di daerah terpencil yang biaya layanannya secara logistik memang lebih mahal (high-cost area).

3. Teori ketergantungan jalur (*path dependency*)

Teori ini menjelaskan mengapa Kementerian Agama terus terjebak dalam ketergantungan sistemik pada skema pembiayaan SBSN untuk membangun infrastruktur. Menurut [I. SE \(2021\)](#) menjelaskan dengan menunjukkan bagaimana lembaga perbankan menjadi sangat terikat pada pendekatan pembiayaan tertentu, dengan hambatan sistemik yang membuat perubahan radikal secara ekonomi dan operasional menjadi sulit. dan begitu suatu lembaga berkomitmen pada struktur pembiayaan tertentu, investasi kelembagaan, regulasi, dan operasional menciptakan hambatan peralihan yang substansial. Ketergantungan pada SBSN terjadi karena mekanisme ini telah terbentuk secara institusional dan terintegrasi dengan pengelolaan dana haji di Badan Pengelola Keuangan Haji (BPKH). Akibatnya, ruang fiskal rutin tetap sempit karena tidak ada upaya diversifikasi pendanaan, sehingga pembangunan gedung layanan selalu mengikuti ritme dan syarat ketat dari instrumen pembiayaan syariah tersebut.

4. Teori birokrasi sentralistik

Teori ini meninjau hambatan akses layanan sebagai dampak dari struktur birokrasi yang masih kaku dan terpusat. Meskipun semangat otonomi daerah telah berjalan, pelayanan publik tertentu seperti haji sering kali masih menunjukkan pola "Street-Level Bureaucracy" yang lemah di tingkat akar rumput (kecamatan). Menurut [Lipsky \(2010\)](#), tanpa adanya diskresi dan fasilitas yang cukup bagi petugas di garis depan (seperti KUA), pelayanan akan tetap tertahan di pusat kabupaten. Sentralisasi ini memaksa masyarakat pelosok untuk berinteraksi dengan birokrasi yang jauh secara fisik, yang menurut Lipsky, akan menurunkan kualitas perlindungan dan kepuasan warga negara terhadap layanan pemerintah.

Kerangka Konseptual

1. Konsep *service accessibility* (aksesibilitas layanan)

Aksesibilitas layanan publik bukan sekadar ketersediaan fasilitas, melainkan kemampuan warga negara untuk menjangkau fasilitas tersebut secara fisik, ekonomi, dan informasi. Dalam konteks haji, keterbatasan gedung PLHUT di wilayah pelosok mencerminkan rendahnya aksesibilitas karena adanya hambatan jarak yang ekstrem. Menurut Penchansky dan Thomas (1981), aksesibilitas ditentukan oleh kesesuaian antara lokasi penyedia layanan dengan lokasi pengguna (availability dan accessibility). Jika kantor layanan terkonsentrasi di pusat kota, maka masyarakat daerah terpencil secara otomatis mengalami diskriminasi aksesibilitas.

2. Konsep *rural-urban divide* (kesenjangan desa-kota)

Kesenjangan desa-kota dalam pelayanan publik terjadi ketika infrastruktur fisik dan kualitas layanan di wilayah perkotaan jauh melampaui wilayah perdesaan. Prioritas alokasi anggaran berbasis kepadatan jemaah merupakan manifestasi dari bias perkotaan (urban bias). Menurut Lipton (1977), kebijakan pembangunan sering kali menguntungkan wilayah padat penduduk demi efisiensi politik dan ekonomi, namun pada saat yang sama memperlebar ketimpangan bagi masyarakat perdesaan. Hal ini menjelaskan mengapa gedung PLHUT lebih banyak dibangun di wilayah padat sementara daerah terpencil tetap tertinggal.

3. Konsep *fiscal space* (ruang fiskal)

Ruang fiskal adalah fleksibilitas anggaran yang dimiliki pemerintah untuk menyediakan dana bagi tujuan publik tanpa mengganggu keberlanjutan posisi keuangan. Sempitnya ruang fiskal rutin di kementerian menyebabkan ketergantungan sistemik pada pendanaan eksternal seperti SBSN. Menurut Heller (2005), ketiadaan ruang fiskal yang memadai memaksa institusi untuk memprioritaskan proyek yang memiliki nilai ekonomi tinggi dan hasil yang cepat terlihat, sehingga mengorbankan pembangunan infrastruktur di wilayah terpencil yang biaya logistiknya mahal namun dampak volume-nya kecil.

4. Konsep *information poverty* (kemiskinan informasi)

Kemiskinan informasi terjadi ketika individu tidak memiliki akses terhadap kanal informasi resmi akibat hambatan infrastruktur atau sosial. Di daerah terpencil yang minim kantor layanan dan jaringan internet, masyarakat terjebak dalam kondisi ini. Britz (2004) menekankan bahwa ketimpangan informasi adalah bentuk ketidakadilan sosial yang membuat kelompok rentan tidak mampu memenuhi hak-hak dasarnya. Tanpa kehadiran fisik kantor PLHUT atau petugas yang representatif, masyarakat pelosok kehilangan informasi valid mengenai prosedur pendaftaran haji yang aman.

5. Konsep *administrative centralization* (sentralisasi administratif)

Sentralisasi administratif terjadi ketika otoritas pengambilan keputusan dan proses birokrasi berpusat pada hierarki tertinggi atau lokasi geografis utama. Hal ini mengakibatkan inefisiensi di tingkat akar rumput (kecamatan/desa). Menurut Smith (1985), sentralisasi cenderung mengabaikan variasi kebutuhan lokal dan menciptakan hambatan bagi masyarakat di wilayah periferi. Dalam layanan haji, sentralisasi pendaftaran di tingkat kabupaten tanpa dukungan kantor satelit di pelosok menunjukkan birokrasi yang belum terdesentralisasi secara fungsional.

6. Konsep *equity in public service* (keadilan dalam pelayanan publik)

Keadilan dalam pelayanan publik menuntut negara untuk memberikan perlakuan yang sama kepada semua warga negara berdasarkan kebutuhan mereka, bukan hanya berdasarkan jumlah populasi. Pendekatan volume-based allocation sering kali bertentangan dengan prinsip keadilan ini. *Menurut Frederickson (1990)*, keadilan sosial dalam administrasi publik harus menjadi penyeimbang bagi prinsip efisiensi dan ekonomi. Artinya, pelayanan haji bagi satu orang jemaah di pelosok Papua secara moral dan hukum memiliki nilai kepentingan yang sama dengan pelayanan bagi jemaah di Pulau Jawa, terlepas dari perbedaan biaya logistiknya.

METODOLOGI

Kajian ini menggunakan pendekatan kualitatif-deskriptif dengan fokus pada analisis kebijakan publik (*policy analysis*). Prosedur penelitian diarahkan untuk menghasilkan informasi yang relevan dengan kebijakan guna memecahkan masalah ketimpangan akses infrastruktur layanan haji.

1. Kerangka analisis (*policy analysis framework*)

Penelitian ini mengadopsi kerangka analisis kebijakan model William N. Dunn, yang terdiri dari lima tahap prosedur analisis:

- a. Perumusan masalah (*problem structuring*): Mengidentifikasi akar masalah terbatasnya gedung PLHUT di wilayah pelosok melalui pohon masalah.
- b. Peramalan (*forecasting*): Memprediksi konsekuensi dari kebijakan alokasi anggaran saat ini terhadap jemaah di wilayah 3T.
- c. Rekomendasi (*recommendation*): Menentukan alternatif kebijakan yang memberikan manfaat maksimal bagi keadilan spasial.
- d. Pemantauan (*monitoring*): Meninjau implementasi standar pelayanan minimal yang ada saat ini.
- e. Evaluasi (*evaluation*): Menilai kinerja kebijakan berdasarkan kriteria nilai dan kebermanfaatan.

2. Metode evaluasi alternatif

Untuk memilih kebijakan terbaik, digunakan metode skoring multikriteria (*multicriteria scoring*) terhadap lima alternatif regulasi yang telah dirumuskan. Setiap alternatif dinilai menggunakan enam kriteria evaluasi Dunn:

- a. Efektivitas: Sejauh mana kebijakan mencapai hasil yang diharapkan.
- b. Efisiensi: Rasio antara hasil dengan usaha/biaya yang dikeluarkan.
- c. Kecukupan: Sejauh mana pencapaian hasil memecahkan masalah.
- d. Kesamaan (*Equity*): Distribusi manfaat dan biaya secara adil antarwilayah.
- e. Responsivitas: Sejauh mana kebijakan memuaskan kebutuhan kelompok sasaran (jemaah pelosok).
- f. Ketepatan (*Appropriateness*): Apakah tujuan kebijakan memang berharga dan layak secara moral.

3. Teknik pengumpulan data

Data dikumpulkan melalui dua sumber utama Data dikumpulkan melalui dua sumber utama:

- a. Studi dokumentasi: Menelaah data sekunder berupa Laporan Kinerja (LKj) Ditjen PHU, data sebaran gedung PLHUT tahun 2022-2024, dan regulasi terkait (UU No. 8/2019, UU No. 25/2009, dan aturan SBSN)
 - b. Analisis literatur: Menghimpun referensi akademik terkait teori keadilan spasial, kemiskinan informasi, dan hambatan logistik konstruksi di wilayah terpencil.
4. Teknik analisis data
- Data yang terkumpul dianalisis secara interaktif menggunakan model Miles dan Huberman, meliputi reduksi data, penyajian data dalam bentuk tabel skoring, dan penarikan kesimpulan. Hasil akhir dari metodologi ini adalah penetapan kebijakan "PMA Standar Aksesibilitas 3T" sebagai rekomendasi prioritas.

ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Hasil dan Pembahasan

Analisis terhadap keterbatasan gedung Pusat Layanan Haji dan Umrah Terpadu (PLHUT) di wilayah pelosok Indonesia menunjukkan adanya korelasi kuat antara kebijakan anggaran yang kaku dan pengabaian prinsip keadilan spasial. Saat ini, distribusi infrastruktur layanan haji masih terjebak dalam logika efisiensi ekonomi yang memprioritaskan wilayah dengan kepadatan jemaah tinggi. Hal ini menciptakan disparitas layanan yang mencolok, di mana jemaah di wilayah perkotaan menikmati fasilitas satu atap yang modern, sementara jemaah di wilayah 3T masih harus berhadapan dengan birokrasi yang terfragmentasi dan jarak fisik yang tidak manusiawi.

Ketimpangan ini merupakan manifestasi dari ketidakadilan spasial (*spatial justice*), di mana ruang geografis menjadi faktor penentu apakah seseorang mendapatkan hak pelayanan publik yang optimal atau tidak. Merujuk pada pemikiran Soja (2010), marginalisasi jemaah di pelosok bukan sekadar dampak alami dari letak geografis, melainkan hasil dari keputusan administratif yang tidak mempertimbangkan konteks keruangan. Kebijakan yang hanya membangun PLHUT di daerah dengan kuota besar secara tidak langsung telah "menghukum" masyarakat di wilayah terpencil karena kondisi demografis mereka.

Lebih lanjut, ketergantungan sistemik pada skema pembiayaan SBSN menjadi penghambat utama pemerataan. SBSN, sebagai instrumen syariah, menuntut *value for money* yang tinggi melalui indikator jumlah penerima manfaat. Hal ini menyebabkan daerah pelosok dengan jumlah jemaah sedikit selalu kalah dalam kompetisi prioritas nasional. Ruang fiskal kementerian yang sempit untuk pembangunan melalui rupiah murni membuat daerah-daerah ini terjebak dalam siklus keterbelakangan infrastruktur karena tidak mampu memenuhi kriteria teknis dan volume yang dipersyaratkan oleh pasar modal syariah.

Hambatan logistik dan biaya konstruksi yang tinggi di wilayah terpencil memperparah kondisi ini. Standar biaya masukan yang dipukul rata secara nasional sering kali tidak relevan dengan realitas harga material di pegunungan Papua atau kepulauan di Maluku. Akibatnya, alokasi anggaran yang turun sering kali tidak cukup untuk menyelesaikan bangunan sesuai standar kualitas PLHUT, yang berujung pada kegagalan konstruksi atau rendahnya daya serap anggaran di tingkat wilayah. Fenomena ini membuktikan bahwa pendekatan satu ukuran untuk semua (*one size fits all*) tidak lagi relevan bagi Indonesia.

Secara sosiologis, ketiadaan fisik kantor PLHUT di pelosok menciptakan fenomena "kemiskinan informasi" (*information poverty*). Di tengah arus digitalisasi pendaftaran haji, jemaah di daerah dengan infrastruktur internet terbatas sangat membutuhkan pendampingan tatap muka di kantor resmi. Tanpa adanya gedung PLHUT sebagai pusat edukasi, jemaah rentan terpapar hoaks dan praktik percaloan yang merugikan. Kehadiran fisik negara melalui gedung layanan bukan sekadar masalah beton dan semen, melainkan masalah kedaulatan informasi dan perlindungan warga negara.

Hasil analisis menggunakan metode skoring William N. Dunn mempertegas bahwa kebijakan "PMA Standar Aksesibilitas 3T" adalah solusi yang paling responsif. Kriteria kesamaan (*equity*) menjadi poin pembeda utama. Jika pemerintah terus menggunakan kriteria efisiensi sebagai panglima, maka jemaah di pelosok tidak akan pernah memiliki akses yang setara. Transformasi kebijakan melalui PMA ini akan memberikan dasar hukum bagi kementerian untuk melakukan diskresi pembangunan berdasarkan "Indeks Kesulitan Geografis" sebagai pengganti jumlah jemaah.

Pembahasan mengenai desentralisasi layanan juga menjadi krusial. Selama pembangunan gedung permanen belum dapat menjangkau seluruh titik, optimalisasi KUA sebagai "Satelit PLHUT" harus segera dilegalkan. Dengan memberikan akses Siskohat dan kewenangan pendaftaran di tingkat kecamatan, hambatan jarak dapat diminimalisir secara signifikan. Hal ini sejalan dengan konsep *street-level bureaucracy* dari Lipsky (2010), di mana efektivitas negara diukur dari sejauh mana agen di garis depan mampu merespons kebutuhan masyarakat secara langsung.

Selain itu, alternatif "PLHUT Mobile" muncul sebagai solusi taktis yang efisien secara biaya bagi wilayah kepulauan. Membangun gedung di setiap pulau kecil mungkin tidak efisien secara fiskal, namun menghadirkan layanan di atas kapal atau kendaraan khusus dapat menjawab kebutuhan mendesak masyarakat. Integrasi antara infrastruktur fisik permanen (PLHUT) dan layanan bergerak (Mobile) merupakan strategi *hybrid* yang paling tepat untuk menghadapi tantangan geografis Indonesia yang unik.

Namun, implementasi rekomendasi ini menuntut koordinasi lintas sektoral yang kuat. Masalah lahan, yang sering kali menggugurkan rencana pembangunan PLHUT, memerlukan dukungan dari Pemerintah Daerah melalui revisi PP terkait hibah aset. Tanpa adanya jaminan ketersediaan lahan yang *clean and clear* di pelosok, alokasi anggaran sebesar apapun tidak akan bisa dieksekusi. Sinergi antara pusat dan daerah menjadi kunci utama dalam memutus rantai hambatan administratif yang selama ini melilit kementerian.

Dampak dari transformasi kebijakan ini akan sangat masif terhadap kesejahteraan jemaah. Biaya non-prosedural yang selama ini dikeluarkan untuk transportasi dan akomodasi pendaftaran dapat dieliminasi. Penghematan biaya ekonomi ini secara tidak langsung meningkatkan daya beli masyarakat di daerah terpencil. Lebih dari itu, kepuasan publik terhadap kinerja pemerintah akan meningkat seiring dengan kemudahan akses yang dirasakan langsung di tingkat akar rumput.

Ditinjau dari perspektif hukum, penerbitan PMA Standar Aksesibilitas 3T akan menyelaraskan praktik di lapangan dengan amanat UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Negara tidak lagi dipandang abai terhadap wilayah periferi. Transformasi ini membuktikan bahwa pemerintah berkomitmen menjalankan asas pemerataan sebagai bagian dari standar pelayanan minimal yang wajib dipenuhi oleh setiap instansi pemerintah di seluruh wilayah kedaulatan Indonesia.

Keberhasilan kebijakan ini juga akan memperkuat ekosistem ekonomi syariah di daerah. Gedung PLHUT biasanya menjadi katalisator bagi perbankan syariah untuk membuka cabang pembantu di daerah tersebut. Dengan hadirnya kantor layanan terpadu, akses masyarakat terhadap produk perbankan syariah lainnya juga akan terbuka, yang pada

akhirnya mendorong inklusi keuangan di wilayah yang selama ini terpinggirkan dari sistem perbankan modern.

Tantangan berikutnya adalah memastikan keberlanjutan operasional gedung setelah dibangun. Banyak fasilitas publik di daerah terpencil terbengkalai karena biaya perawatan yang mahal. Oleh karena itu, kebijakan PMA ini harus mencakup klausul tentang alokasi biaya pemeliharaan rutin yang disesuaikan dengan tingkat inflasi daerah setempat. Pemerataan infrastruktur harus dibarengi dengan keberlanjutan operasional agar investasi negara tidak menjadi aset yang mangkrak.

Secara filosofis, pemerataan PLHUT di pelosok adalah bentuk nyata dari pengamalan sila kelima Pancasila, yaitu Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia. Penyelenggaraan ibadah haji adalah urusan ibadah yang sangat personal namun pelayanannya adalah tanggung jawab publik. Tidak boleh ada seorang pun jemaah yang merasa didiskriminasi oleh sistem pelayanan hanya karena ia lahir dan tinggal di wilayah yang jauh dari ibu kota atau pusat pertumbuhan ekonomi.

Kesimpulannya, analisis ini menunjukkan bahwa solusi atas terbatasnya PLHUT tidak bisa lagi hanya mengandalkan skema SBSN konvensional. Diperlukan keberanian regulasi untuk mengambil langkah progresif melalui diversifikasi anggaran dan perubahan kriteria kelayakan proyek. Dengan menempatkan keadilan spasial sebagai nilai utama dalam setiap keputusan pembangunan, Kementerian Agama akan mampu mewujudkan pelayanan haji yang benar-benar inklusif dan memberikan rasa keadilan bagi seluruh jemaah di pelosok Nusantara.

Analisis Kebijakan

1. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah. Peraturan ini merupakan payung hukum utama yang mengamankan bahwa negara bertanggung jawab memberikan pembinaan, pelayanan, dan perlindungan yang optimal bagi jemaah. Pasal-pasal dalam undang-undang ini menekankan prinsip keadilan dan inklusivitas yang menjadi dasar argumen bahwa masyarakat di daerah terpencil berhak mendapatkan kualitas layanan yang setara dengan masyarakat di perkotaan
2. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Undang-undang ini mengatur standar pelayanan minimal yang harus dipenuhi oleh setiap instansi pemerintah. Dalam konteks artikel Anda, undang-undang ini menjadi acuan bahwa ketiadaan kantor layanan (PLHUT) yang terjangkau di daerah pelosok merupakan bentuk ketidakpatuhan terhadap asas pelayanan publik yang berasaskan keterjangkauan dan pemerataan
3. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara (SBSN). Undang-Undang ini menjadi dasar hukum utama bagi skema pembiayaan pembangunan gedung PLHUT. Peraturan ini menjelaskan mekanisme penggunaan instrumen syariah untuk membiayai proyek infrastruktur pemerintah, yang dalam analisis Anda menyebabkan ketergantungan sistemik karena sempitnya ruang fiskal dari APBN rutin
4. Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji. Peraturan ini mengatur tentang tata cara pengelolaan dan investasi dana haji oleh Badan Pengelola Keuangan Haji (BPKH). Undang-Undang ini menjadi relevan karena dana haji yang ditempatkan pada SBSN secara sirkular digunakan untuk membangun fasilitas haji, namun dengan kriteria pemilihan proyek yang kompetitif dan berbasis volume Jemaah.

5. Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2022 tentang Koordinasi Penyelenggaraan Ibadah Haji. Peraturan ini mengatur mengenai sinergi antara pemerintah pusat dan daerah dalam penyediaan fasilitas pelayanan haji. Hal ini relevan untuk menganalisis hambatan penyediaan lahan dan koordinasi infrastruktur di wilayah terpencil yang sering kali terhambat oleh masalah birokrasi di tingkat local
6. Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 13 Tahun 2021 tentang Organisasi dan Tata Kerja Instansi Vertikal Kementerian Agama. Peraturan ini mengatur struktur dan fungsi kantor wilayah hingga tingkat kabupaten/kota dan kecamatan (KUA). Peraturan ini dapat digunakan untuk mengkritisi peran KUA yang belum optimal menjadi titik layanan satelit haji akibat terbatasnya kewenangan dan fasilitas sistem informasi di tingkat akar rumput.

Limitasi Kajian

Kajian kebijakan ini memiliki beberapa batasan yang perlu diperhatikan untuk menjaga objektivitas hasil analisis. Limitasi kajian ini mencakup fokus analisis yang lebih menitikberatkan pada hambatan administratif, fiskal, dan geografis dalam penyediaan infrastruktur fisik (PLHUT), sehingga belum mengeksplorasi secara mendalam efektivitas layanan digital sepenuhnya atau kualitas interaksi interpersonal antara petugas dan jemaah. Selain itu, data sekunder yang digunakan dalam skoring alternatif kebijakan didasarkan pada laporan kinerja dan regulasi hingga tahun berjalan, sehingga perubahan mendadak pada stabilitas ekonomi makro atau pergeseran prioritas anggaran nasional di masa depan dapat memengaruhi tingkat kelayakan finansial dari alternatif yang diusulkan. Kajian ini juga membatasi lokus pembahasannya pada wilayah pelosok (3T) di Indonesia dengan karakteristik geografis ekstrem, sehingga generalisasi hasil penelitian mungkin memerlukan penyesuaian jika diterapkan pada wilayah dengan karakteristik urban-suburban yang memiliki dinamika konflik lahan dan kepadatan penduduk yang berbeda.

Kebaruan/Kontribusi

Kebaruan (*novelty*) dan kontribusi utama dari kajian ini terletak pada pengintegrasian teori Keadilan Spasial (*Spatial Justice*) ke dalam evaluasi kebijakan infrastruktur pelayanan publik keagamaan, yang selama ini cenderung dianalisis hanya melalui perspektif efisiensi birokrasi atau manajemen operasional murni. Kajian ini mendobrak paradigma konvensional *volume-based allocation* yang telah lama melanggengkan marjinalisasi jemaah di wilayah terpencil, dengan menawarkan model Standar Minimum Aksesibilitas sebagai indikator utama pembangunan infrastruktur selain kepadatan populasi. Kontribusi praktisnya berupa formulasi rekomendasi dalam bentuk Peraturan Menteri Agama (PMA) yang secara spesifik dirancang untuk mengatasi hambatan fiskal sistemik pada skema SBSN, memberikan jalan keluar bagi wilayah dengan kendala geografis ekstrem melalui diversifikasi pendanaan dan optimalisasi unit layanan satelit. Dengan demikian, kajian ini memberikan kerangka kerja baru bagi pembuat kebijakan untuk mendefinisikan ulang makna "pelayanan haji yang adil" bukan sebagai keseragaman prosedur, melainkan sebagai kesetaraan aksesibilitas fisik bagi seluruh jemaah tanpa terkendala sekat geografis.

ALTERNATIF KEBIJAKAN

Alternatif Kebijakan

Dalam rangka menjawab persoalan tersebut, maka dirumuskan tiga alternatif kebijakan yang dinilai dapat menjadi solusi sebagai berikut:

Alternatif 1: Peraturan Menteri Agama (PMA) tentang Standar Minimum Aksesibilitas Layanan Keagamaan di Wilayah 3T

Regulasi ini bertujuan untuk mengubah orientasi pembangunan dari *volume-based* menjadi *needs-based*. Peraturan ini harus mengamanatkan bahwa pembangunan gedung pelayanan (PLHUT) tidak hanya didasarkan pada jumlah jemaah, tetapi pada Indeks Kesulitan Geografis. Dengan regulasi ini, pemerintah wajib membangun fasilitas layanan jika jarak tempuh masyarakat ke kantor kabupaten melebihi radius tertentu (misalnya 50 km atau 3 jam perjalanan), tanpa memandang kecilnya kuota jemaah di wilayah tersebut.

Alternatif 2: Keputusan Menteri Agama (KMA) tentang Optimalisasi KUA sebagai Satelit Layanan Haji Terpadu

Untuk mengatasi keterbatasan gedung PLHUT, regulasi ini berfungsi sebagai payung hukum untuk melakukan desentralisasi otoritas pendaftaran. KUA (Kantor Urusan Agama) di tingkat kecamatan diberikan kewenangan administratif dan akses sistem Siskohat secara penuh. Regulasi ini juga mengatur pengalokasian anggaran rutin untuk pengadaan infrastruktur digital dan sumber daya manusia (SDM) bersertifikasi di KUA pelosok, sehingga masyarakat tidak perlu lagi menempuh jarak jauh ke ibu kota kabupaten

Alternatif 3: Peraturan Direktorat Jenderal Penyelenggaraan Haji dan Umrah (Direktorat Penyelenggaraan Haji dan Umrah) tentang Standar Operasional Prosedur "PLHUT Mobile"

Sebagai solusi atas hambatan geografis dan tingginya biaya logistik konstruksi, regulasi ini melegalkan unit layanan bergerak sebagai fasilitas layanan resmi yang setara dengan kantor permanen. Peraturan ini mencakup mekanisme operasional, pengadaan kendaraan khusus berbasis satelit untuk wilayah blank spot, dan penugasan petugas jemput bola secara periodik ke desa-desa terpencil. Ini menjadi solusi regulasi yang lebih cepat dan efisien dibandingkan menunggu pembangunan gedung permanen yang memakan waktu lama

Analisis Alternatif Kebijakan Berdasarkan Teori William N. Dunn

Berdasarkan alternatif-alternatif kebijakan di atas, maka perlu dilakukan analisis menggunakan teori William N. Dunn untuk menentukan skor terhadap alternatif kebijakan di atas untuk digunakan enam kriteria utama: Efektivitas, Efisiensi, Kecukupan, Kesamaan (Equity), Responsivitas, dan Ketepatan sebagai bahan rekomendasi sebagaimana diuraikan dalam tabel berikut.

Tabel 2. Analisis Alternatif Kebijakan Berdasarkan Teori William N. Dunn

No	Alternatif Kebijakan	Efektivi-tas	Efisi-ensi	Kecu-kupan	Kesa-maan	Respon-sivitas	Kete-patan	Total Skor
1	PMA Standar Aksesibilitas 3T (<i>Needs-</i>	5	3	4	5	5	5	27

	<i>Based</i>)							
2	KMA Optimalisasi KUA Satelit	4	5	3	4	4	4	24
3	SOP PLHUT Mobile (Layanan Jemput Bola)	4	4	3	5	5	4	25

Berdasarkan analisis skoring ini, Alternatif Kebijakan nomor 1 (PMA Standar Aksesibilitas 3T (Needs-Based)) mendapatkan total skor tertinggi.

SIMPULAN DAN REKOMENDASI

Simpulan

Kajian ini menyimpulkan bahwa keterbatasan Pusat Layanan Haji dan Umrah Terpadu (PLHUT) di wilayah pelosok Indonesia bukan sekadar masalah ketiadaan bangunan fisik, melainkan implikasi dari kebijakan alokasi anggaran yang masih terjebak pada paradigma efisiensi ekonomi (*volume-based*) dan ketergantungan pada skema SBSN yang kaku. Kondisi ini telah menciptakan ketidakadilan spasial bagi jemaah di wilayah 3T, yang harus menanggung beban biaya logistik dan risiko keamanan lebih tinggi dibandingkan jemaah di perkotaan. Hasil analisis menggunakan kriteria William N. Dunn menegaskan bahwa mempertahankan status quo kebijakan saat ini tidak lagi memadai untuk memenuhi amanat UU Pelayanan Publik.

Oleh karena itu, transformasi kebijakan melalui penerbitan Peraturan Menteri Agama (PMA) tentang Standar Minimum Aksesibilitas menjadi langkah mendesak untuk diambil. Rekomendasi ini menawarkan solusi fundamental dengan menggeser parameter pembangunan menuju pendekatan berbasis kebutuhan geografis (*needs-based*). Dengan melegitimasi diversifikasi pendanaan di luar SBSN dan mengoptimalkan KUA sebagai titik layanan satelit, negara dapat menjamin kehadiran fisiknya hingga ke garda terdepan. Implementasi kebijakan ini tidak hanya akan mewujudkan pemerataan infrastruktur, tetapi juga memastikan bahwa hak setiap warga negara untuk mendapatkan pelayanan haji yang bermartabat dan transparan dapat dipenuhi tanpa terkendala oleh batasan geografis.

Rekomendasi

Berdasarkan analisis kebijakan di atas, maka direkomendasikan kepada Menteri Agama Republik Indonesia untuk menerbitkan Peraturan Menteri Agama (PMA) tentang Standar Minimum Aksesibilitas dan Pemerataan Infrastruktur Pelayanan Keagamaan di Wilayah Tertinggal, Terdepan, dan Terluar (3T).

Regulasi ini merupakan instrument kebijakan untuk menyelesaikan akar persoalan terbatasnya jumlah Pusat Layanan Haji dan Umrah Terpadu (PLHUT), dengan cara melakukan transformasi paradigma pengalokasian anggaran dari pendekatan berbasis volume jemaah menjadi pendekatan berbasis kebutuhan geografis, dengan menetapkan kriteria wajib bangun bagi Pusat Layanan Haji dan Umrah Terpadu pada wilayah yang memiliki jarak tempuh ekstrem tanpa mempertimbangkan kuota minimum pendaftar.

Regulasi ini memastikan bahwa setiap program memiliki standar keberhasilan yang nyata, dengan ketetapan hukum yang melegitimasi Kementerian Agama dalam penggunaan instrumen pendanaan atau sumber pembiayaan lainnya di luar skema SBSN, memperluas diskresi operasional bagi KUA sebagai titik layanan satelit, serta menjamin pemenuhan hak aksesibilitas jemaah pelosok demi mewujudkan keadilan spasial dalam penyelenggaraan ibadah haji dan umrah di seluruh wilayah NKRI.

REFERENSI

- Agie Vianthi dkk. (2023) *Kajian terhadap Perbedaan Spesifikasi Material Perencanaan dan Ketersediaan pada Proyek Konstruksi*, Jurnal Dimensi Insinyur Profesional
- Anwar, S., & Fitriani, D. (2023). Strategi jemput bola dalam meningkatkan kualitas pelayanan haji: Studi pada mobil layanan haji keliling. *Jurnal Manajemen Dakwah*, 7(1), 45-62.
- A. Husna, Louis Budiman (2024) *Menghubungkan yang Tak Terhubung: Pelajaran untuk Meningkatkan Internet Cepat dan Reliabel dari Kabupaten Sumba Barat Daya*
- Britz, J. J. (2004). To know or not to know: A moral reflection on information poverty. *Journal of Information Science*, 30(3), 192–204.
- Buchanan, J. M., & Tullock, G. (1962). *The calculus of consent: Logical foundations of constitutional democracy*. University of Michigan Press.
- Desmi Avicena Medina dkk. (2020), *Manajemen Pengelolaan Dana SBSN di Kementerian Agama Tahun 2016-2019*
- Dunn, W. N. (2018). *Public policy analysis: An integrated approach* (6th ed.). Routledge.
- Dwight R. Lee (2013), *Public Choice, Past and Present: The Legacy of James M. Buchanan and Gordon Tullock*
- Eka Nur Rofik dkk (2023), *The Use of Ijarah Structure Asset to be Leased by Using Underlying Assets in SBSN Project Based Sukuk (PBS) Funding the Infrastructure Development of UIN Sayyid Ali Rahmatullah Tulungagung, Indonesia, International Journal Of Social Science And Education Research Studies*
- Feet (2024), *Realizing Spatial Justice in Rural Areas*, Kompas
- Frederickson, H. G. (1990). Public administration and social equity. *Public Administration Review*, 50(2), 228–237.
- Hansen dkk (2019) *Analisis Faktor Manajemen Proyek Dominan Yang Mempengaruhi Pelaksanaan Proyek Infrastruktur Di Daerah Pedesaan*, *Jurnal Mitra Teknik Sipil*
- Heller, P. S. (2005). *Understanding fiscal space*. International Monetary Fund.
- Herlawan dkk. (2022) *Manajemen Pelayanan di Daerah 3T (Terdepan, Terpencil dan Tertinggal) di Kabupaten Nunukan Provinsi Kalimantan Utara*, *Journal of Governance and Policy Innovation*
- Hidayat, R. (2025). Komunikasi, sumber daya manusia, sikap dan struktur birokrasi dalam pelayanan haji di Halmahera Timur. *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Merdeka*, 12(2), 88-105.

- I, SE (2021), *Analisis Pelaksanaan Sistem Pembiayaan Bagi Hasil Pada Bank Umum Syariah Di Daerah Istimewa Yogyakarta* (Studi atas Bank Muamalat Indonesia dan Bank Syariah Mandiri)
- I. Saputra et al., (2022). Desain Prototipe Kantor Kelurahan di Kota Metro. Seminar Nasional Insinyur Profesional (SNIP)
- Kamarusdiana Kamarusdiana dkk (2019) Akses Keadilan Bagi Masyarakat Kabupaten Kepulauan Seribu, *Mizan: Journal of Islamic Law*
- Kementerian Agama Republik Indonesia. (2019). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah*. Direktorat Jenderal Penyelenggaraan Haji dan Umrah.
- Kementerian Agama Republik Indonesia. (2021). *Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 13 Tahun 2021 tentang Organisasi dan Tata Kerja Instansi Vertikal Kementerian Agama*.
- Kementerian Agama Republik Indonesia. (2022). *Laporan kinerja (LKj) Direktorat Jenderal Penyelenggaraan Haji dan Umrah tahun 2022*. Kementerian Agama RI.
- Kementerian Agama Republik Indonesia. (2024). *Laporan kinerja (LKj) Direktorat Jenderal Penyelenggaraan Haji dan Umrah tahun 2024*. Kementerian Agama RI.
- Kementerian Keuangan Republik Indonesia. (2008). *Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara (SBSN)*.
- Leo Bambang Budi Prasetyo dkk (2023), *Fluctuations And Disparities In The Price Of Staple Foods In Disadvantaged, Remote, Outermost, And Border Areas In North Maluku And West Papua That Are Passed Through The Sea Toll Program*, Jurnal Universitas Galuh
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*. Russell Sage Foundation.
- Lipton, M. (1977). *Why poor people stay poor: Urban bias in world development*. Harvard University Press.
- M. R. Pratama dkk. (2019) *Pelayanan Publik Di Daerah: Mengungkap Kesenjangan Pelayanan Dasar Di Era Otonomi Daerah Local Public Service: Uncovering Basic Public Service Disparity in Regional Autonomy Era*, Jurnal Mediasosian : Jurnal Ilmu Sosial dan Administrasi Negara
- Mualif (2023) Daerah 3T: *Pengertian, Permasalahan dan Daftar Wilayahnya di Indonesia*, Universitas Islam An Nur Lampung Blog.
- Nanang Setiawan dkk (2024) Protection of Hajj and Umrah Pilgrims from Fraud: Evidence from Indonesia, *Jurnal Ekonomi dan Keuangan Islam*
- Nasrullah, M. (2021). Pengaruh penerapan Siskohat terhadap akses layanan haji dalam mewujudkan kualitas pelayanan haji. *Jurnal Publik: Jurnal Ilmiah Bidang Ilmu Administrasi Negara*, 15(2), 112-124.
- Penchansky, R., & Thomas, J. W. (1981). The concept of access: Definition and relationship to consumer satisfaction. *Medical Care*, 19(2), 127–140.
- Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review*, 94(2), 251–267.

- Republik Indonesia. (2014). *Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji*.
- Republik Indonesia. (2009). *Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik*.
- Saputra, A. (2022). Literasi digital dan hambatan pendaftaran haji di wilayah tertinggal, terdepan, dan terluar (3T). *Jurnal Studi Agama dan Masyarakat*, 18(1), 30-45.
- Smith, B. C. (1985). *Decentralization: The territorial dimension of the state*. George Allen & Unwin.
- Soja, E. W. (2010). *Seeking spatial justice*. University of Minnesota Press
- Soja, E. W. (2010). Mewujudkan Keadilan Spasial di Perdesaan, Kompas
- Yanuar Pribadi dkk (2020) Pemanfaatan Sukuk untuk Pembiayaan Proyek Infrastruktur pada Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat

