



Regulatory Transformation of House of Worship Construction to Realize Substantive Justice for Minority Groups

Transformasi Regulasi Pendirian Rumah Ibadah Guna Mewujudkan Keadilan Substantif Bagi Kelompok Minoritas Daerah Tertinggal

Thohir

Kantor Kementerian Agama Kabupaten Minahasa Selatan

Author Correspondence Email: Thohirahmad6@gmail.com

Article History	Received (April 18 th , 2026)	Revised (May 8 th , 2026)	Accepted (June 4 th , 2026)
-----------------	---	---	---

News Article

Keyword:

*Frontier
Outermost
Least Developed
Regions;
Regulatory
Transformation
; Substantive
Justice*

Abstract

The urgency of this policy analysis centers on the systematic barriers faced by minority groups in Frontier, Outermost, and Least Developed (3T) regions regarding the establishment of houses of worship, resulting from the rigid regulations of the Joint Ministerial Decree Numbers 9 and 8 of 2006. Administrative requirements mandating 90 users and 60 local supporters have become impossible thresholds to meet in sparsely populated areas, thereby triggering substantive injustice and structured licensing discrimination. This analysis employs a descriptive qualitative methodology through policy document studies and observations of regulatory implementation at the street-level bureaucracy, assessing policy alternatives using William N. Dunn's evaluation criteria. The results and discussion indicate that the paradigm of administrative centralism has neglected the micro-demographic context of marginal regions, leading to the emergence of a "majority veto" within the permit recommendation process. It was found that rigid policy standardization without asymmetric discretion has undermined the constitutional right to worship for minority adherents in remote areas. As a strategic solution, a regulatory transformation is recommended through the rationalization of quantitative thresholds to 40 users and 30 supporters specifically for 3T regions, supported by the digitalization of integrated monitoring systems and the strengthening of religious counselors' roles as certified conflict mediators to ensure inclusive and adaptive legal certainty.

Kata Kunci:

*Kata Kunci:
Daerah
Terdepan
Terluar
Tertinggal;
Keadilan
Substantif;*

Abstrak

Urgensi masalah dalam analisis kebijakan ini berfokus pada hambatan sistematis yang dihadapi kelompok minoritas di wilayah Terdepan, Terluar, dan Tertinggal (3T) dalam mendirikan rumah ibadah akibat rigiditas regulasi Peraturan Bersama Menteri Nomor 9 dan 8 Tahun 2006. Persyaratan administratif berupa 90 pengguna dan 60 pendukung masyarakat menjadi ambang batas yang mustahil dipenuhi di daerah dengan kepadatan penduduk rendah, sehingga memicu

*Transformasi
Regulasi*

ketidakadilan substantif dan diskriminasi izin yang terstruktur. Analisis ini menggunakan metodologi kualitatif deskriptif melalui studi dokumen kebijakan dan observasi terhadap implementasi regulasi pada tingkat birokrasi garis depan (*street-level bureaucracy*), dengan penilaian alternatif solusi menggunakan kriteria evaluasi William N. Dunn. Hasil dan pembahasan menunjukkan bahwa paradigma sentralisme administratif telah mengabaikan konteks demografi mikro wilayah marginal, yang berimplikasi pada munculnya "veto mayoritas" dalam proses rekomendasi perizinan. Ditemukan bahwa standarisasi kebijakan yang kaku tanpa diskresi asimetris telah mencederai hak konstitusional beribadah penganut agama minoritas di pelosok. Sebagai solusi strategis, direkomendasikan adanya transformasi regulasi melalui rasionalisasi ambang batas kuantitatif menjadi 40 pengguna dan 30 pendukung khusus untuk wilayah 3T, didukung dengan digitalisasi sistem pemantauan terpadu serta penguatan peran penyuluh agama sebagai mediator konflik tersertifikasi guna menjamin kepastian hukum yang inklusif dan adaptif.

To cite this article: Thohir. (2026). "Regulatory Transformation of House of Worship Construction to Realize Substantive Justice for Minority Groups". *Jurnal Ilmiah Gema Perencana*, Volume 4 (3), Mei-Agustus, 2026. Page: 57 – 76.



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

PENDAHULUAN

Latar Belakang Masalah

Jaminan kemerdekaan beragama merupakan amanat konstitusional yang paling mendasar dalam kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia. Pasal 29 ayat (2) UUD 1945 secara eksplisit menegaskan bahwa negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu. Namun, dalam praktiknya, pemenuhan hak beribadah sering kali terbentur pada tembok birokrasi yang kaku, terutama terkait pendirian rumah ibadah.

Persoalan utama yang muncul adalah adanya diskriminasi izin yang menghambat pendirian rumah ibadah kelompok minoritas secara sistematis. Kondisi ini terasa jauh lebih berat bagi masyarakat yang tinggal di wilayah Terdepan, Terluar, dan Tertinggal (3T). Di wilayah marginal tersebut, kelompok minoritas menghadapi hambatan ganda yang bersifat administratif maupun geografis.

Regulasi utama yang mengatur tata cara pendirian rumah ibadah saat ini adalah Peraturan Bersama Menteri (PBM) Nomor 9 dan 8 Tahun 2006. PBM tersebut menetapkan syarat administratif berupa daftar nama dan KTP pengguna rumah ibadah paling sedikit 90 orang yang disahkan oleh pejabat setempat. Selain itu, diperlukan dukungan masyarakat setempat paling sedikit 60 orang yang juga disahkan oleh lurah atau kepala desa.

Bagi masyarakat di kota besar, angka 90 pengguna dan 60 pendukung mungkin dianggap sebagai standar yang wajar. Namun, di daerah 3T dengan kepadatan penduduk rendah, syarat numerik ini menjadi angka yang hampir mustahil untuk dipenuhi. Populasi yang tersebar dan berpencar di wilayah pelosok membuat kelompok minoritas sulit mengumpulkan massa dalam jumlah tersebut dalam satu titik lokasi.

Kekakuan syarat administratif ini akhirnya menjadi "senjata legal" bagi kelompok mayoritas untuk menolak izin secara sistematis (Sukirno 2019). Ketika angka-angka tersebut tidak tercapai, permohonan izin langsung dianggap cacat hukum tanpa mempertimbangkan hak asasi pemohon. Hal ini menciptakan kondisi di mana hak konstitusional warga negara kalah oleh standarisasi angka-angka statistik.

Selain masalah angka, terdapat peran Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) yang sering kali disalahpahami dalam praktiknya. Seharusnya, FKUB berfungsi sebagai fasilitator yang menjembatani dialog antarumat beragama. Namun, kenyataannya FKUB sering bertindak sebagai "penjaga pintu" (*gatekeeper*) yang justru menghambat perizinan.

Di banyak daerah 3T, komposisi anggota FKUB didominasi oleh kelompok mayoritas lokal. Hal ini sering memicu munculnya "veto mayoritas", di mana rekomendasi izin dikeluarkan berdasarkan tekanan massa daripada pertimbangan hukum (Nurul Anisa, Ahmad Rustan, dan Nur Nashriani Jufri 2025). Akibatnya, proses perizinan bisa terhenti secara permanen hanya karena ketiadaan restu sosial dari kelompok dominan.

Kesenjangan hukum (*legal gap*) terlihat jelas antara teks regulasi dengan realitas sosiologis di lapangan (Gahari, Marbun, dan Abdillah 2026). Kebijakan yang bersifat sentralistik cenderung mengasumsikan bahwa seluruh wilayah Indonesia memiliki karakteristik demografi yang homogen. Pengabaian terhadap konteks lokal ini mencerminkan adanya dominasi paradigma sentralisme administratif dalam perumusan kebijakan nasional.

Pemerintah sering kali lebih memprioritaskan "stabilitas keamanan" dibandingkan perlindungan hak asasi. Syarat dukungan 60 warga ditempatkan sebagai bentuk "persetujuan sosial" demi menjaga harmoni (Simamora dan Budihardja 2021). Padahal, harmoni yang dibangun di atas pengabaian hak minoritas merupakan bentuk tirani mayoritas.

Wilayah 3T juga mengalami ketidakadilan spasial akibat keterbatasan akses ke kantor pemerintahan yang jauh. Literasi hukum birokrasi yang rendah di pelosok membuat masyarakat sulit memperjuangkan hak-hak administrasinya. Kondisi ini sering dimanfaatkan oleh aparat daerah untuk membiarkan permohonan izin "menggantung" tanpa kejelasan hukum (Dwiyan Subhan dkk. 2025).

Seringkali, aparat pemerintah di daerah memilih bersikap pasif karena takut melakukan diskresi. Meskipun UU Administrasi Pemerintahan memberikan ruang bagi diskresi pejabat untuk mengatasi persoalan konkret, petunjuk teknisnya masih sangat minim. Birokrasi kita masih sangat terbelenggu oleh budaya formalisme hukum yang kaku (Tobrani 2018).

Penyusunan regulasi di tingkat pusat juga sering kali hanya mengacu pada data statistik makro yang teragregasi. Data mikro mengenai sebaran penganut agama di wilayah terpencil sering dianggap sebagai "anomali statistik" (Hamimah 2018). Padahal, kebijakan yang baik seharusnya berbasis pada data lapangan yang akurat atau *evidence-based policy* (Daeng Matta 2025).

Kurangnya infrastruktur data digital di daerah 3T semakin memperparah pengabaian data mikro ini. Proses pendataan dari tingkat desa sering kali tidak terintegrasi ke basis data pusat secara *real-time* (Falevi dan Wawanudin 2024). Akibatnya, pembuat kebijakan menggunakan estimasi yang tidak akurat saat merumuskan aturan administratif.

Selain itu, ada kekhawatiran dari pemerintah mengenai "efek domino" atau *legal slippery slope*. Ada ketakutan bahwa jika syarat di daerah 3T dilonggarkan, maka wilayah perkotaan akan menuntut hal serupa (Falevi dan Wawanudin 2024). Demi menjaga kontrol standarisasi nasional, pemerintah lebih memilih mempertahankan kekakuan aturan daripada keadilan substansial.

Namun, kesetaraan formal (semua diberi aturan yang sama) tidak selalu menghasilkan keadilan. Kesetaraan substantif menuntut negara untuk melakukan tindakan afirmatif bagi mereka yang memiliki hambatan struktural (Subroto dkk. 2024a). Dalam konteks rumah ibadah, ini berarti diperlukannya aturan yang asimetris bagi daerah 3T (Andrian 2019).

Konsep *street-level bureaucracy* menunjukkan bahwa kebijakan sebenarnya ditentukan oleh tindakan pejabat di lapangan (Nugraha, Setiabudi, dan Dewi 2025). Di daerah 3T, birokrat lokal sering kali menggunakan kekakuan PBM sebagai alasan untuk mengabaikan keluhan minoritas demi keamanan posisi mereka sendiri. Ini menunjukkan betapa mendesaknya perbaikan pada level regulasi pusat.

Persoalan ini bukan sekadar masalah teknis, melainkan masalah hak asasi manusia yang dijamin oleh UU Nomor 39 Tahun 1999. Pasal 22 undang-undang tersebut menegaskan bahwa negara menjamin kemerdekaan setiap orang untuk beribadat. Jika aturan administratif menghalangi pelaksanaan ibadah, maka aturan tersebut telah mencederai prinsip keadilan komutatif (Fatmawati 2016).

Berdasarkan analisis metode USG (Urgency, Seriousness, Growth), masalah dominasi syarat administratif ini menempati skor tertinggi yaitu 14. Masalah ini bersifat mendesak karena jika dibiarkan, diskriminasi ini akan terus tumbuh dan memperlemah integrasi sosial di daerah terluar. Fokus utama pembenahan harus diarahkan pada revisi PBM agar lebih inklusif terhadap konteks wilayah 3T.

Sejalan dengan prinsip pelayanan publik dalam UU Nomor 25 Tahun 2009, pelayanan harus berasaskan keadilan dan tidak diskriminatif. Transformasi kebijakan diperlukan untuk menggeser pola penanganan dari pendekatan birokrasi kaku menuju fasilitasi hak konstitusional yang adaptif. Hal ini sangat relevan untuk segera diimplementasikan, khususnya di daerah 3T.

Melalui pembaruan kebijakan dengan parameter proporsional, negara dapat menjamin keadilan bagi semua agama secara sistemik. Langkah ini juga harus didukung dengan penguatan peran penyuluh agama sebagai mediator konflik di lapangan. Dengan demikian, hambatan kuantitatif tidak lagi menjadi penghalang bagi warga negara di pelosok untuk menjalankan keyakinannya.

Penelitian ini bertujuan untuk merumuskan rekomendasi kebijakan yang lebih adil bagi masyarakat di wilayah marginal. Dengan menggunakan teori-teori kebijakan publik, diharapkan tercipta solusi yang tidak hanya kuat secara teoritis tetapi juga aplikatif. Akhirnya, kebijakan ini diharapkan mampu menutup celah diskriminasi yang selama ini terjadi secara terstruktur.

Tujuan akhir dari *policy paper* ini adalah memastikan bahwa tidak ada lagi rumah ibadah yang "menggantung" perizinannya karena alasan administratif yang tidak masuk akal. Keadilan harus dirasakan oleh seluruh rakyat Indonesia, tanpa terkecuali bagi mereka yang berada di titik terjauh republik ini. Inilah esensi dari kehadiran negara dalam melindungi hak asasi setiap warga negaranya.

Kesenjangan antara regulasi dan realitas sosiologis ini dapat dijelaskan melalui Teori Kesenjangan Hukum (*Legal Gap Theory*). Teori ini menyoroti perbedaan mencolok

antara *law in books* (hukum yang tertulis) dan *law in action* (hukum dalam praktiknya di lapangan) (Bahar 2020). Di wilayah 3T, PBM Nomor 9 dan 8 Tahun 2006 sering kali menjadi hukum yang hanya tampak adil di atas kertas, namun secara praktis menciptakan hambatan struktural yang menghalangi warga negara menjalankan ibadahnya secara merdeka.

Dominasi syarat administratif ini juga mencerminkan fenomena Sentralisme Administratif, di mana kebijakan nasional dibuat dengan standar seragam tanpa mempertimbangkan asimetri wilayah. Dalam perspektif Desentralisasi Asimetris, seharusnya terdapat fleksibilitas aturan bagi daerah dengan karakteristik khusus seperti wilayah 3T agar keadilan dapat terwujud (Mandela 2024). Standarisasi yang kaku tanpa melihat kepadatan penduduk mikro hanya akan melanggengkan diskriminasi terhadap kelompok minoritas yang tersebar di pelosok.

Secara yuridis, hambatan ini berbenturan dengan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Undang-undang tersebut sebenarnya memberikan ruang bagi pejabat pemerintahan untuk melakukan diskresi apabila terdapat persoalan konkret yang belum diatur secara spesifik atau ketika aturan yang ada sulit diterapkan. Namun, di daerah 3T, ketakutan akan tuduhan maladministrasi membuat pejabat cenderung memilih jalur aman dengan tetap memaksakan syarat angka 90/60 yang mustahil dipenuhi (Hulu 2018).

Masalah ini semakin diperparah dengan adanya politisasi rekomendasi FKUB yang sering kali terjebak dalam arus kepentingan mayoritas lokal. Alih-alih menjadi jembatan dialog, FKUB terkadang bertransformasi menjadi institusi yang melegitimasi penolakan izin melalui mekanisme "veto mayoritas" (Putri 2024). Hal ini menunjukkan perlunya reposisi peran FKUB agar kembali pada fungsi asalnya sebagai fasilitator kerukunan, bukan sebagai penentu akhir kelayakan sebuah hak asasi.

Selain itu, pendekatan pemerintah yang terlalu menekankan pada keamanan dan stabilitas sering kali mengorbankan perlindungan hak asasi individu. Logika yang digunakan adalah mencegah konflik dengan cara membatasi hak minoritas demi menenangkan massa mayoritas (Risdianto 2017). Padahal, negara seharusnya hadir untuk memberikan jaminan keamanan bagi pemegang hak, bukan justru membatasi hak tersebut dengan alasan ketidaksiapan sosial masyarakat sekitar.

Dalam konteks pelayanan publik, pengabaian terhadap permohonan izin yang dilakukan secara sengaja oleh aparat daerah dapat dikategorikan sebagai bentuk pengabaian kewajiban hukum. Berdasarkan prinsip-prinsip dalam UU Nomor 25 Tahun 2009, pelayanan publik harus dijalankan dengan kepastian hukum dan akuntabilitas. Membiarkan berkas permohonan izin rumah ibadah "menggantung" tanpa status yang jelas di wilayah terpencil adalah bentuk diskriminasi birokrasi yang mencederai integritas pelayanan negara (Yessika Sabel Farica 2025).

Sebagai langkah strategis, diperlukan pergeseran paradigma dari Keadilan Formal ke Keadilan Substantif. Keadilan substantif menuntut negara untuk melihat bahwa memberikan aturan yang persis sama kepada orang yang berada dalam situasi yang berbeda (misalnya antara warga kota besar dan warga daerah 3T) justru merupakan ketidakadilan (Tjandra 2012). Oleh karena itu, revisi PBM dengan parameter proporsional adalah satu-satunya jalan untuk memastikan bahwa setiap warga negara, di mana pun mereka berada, dapat merasakan kehadiran negara dalam melindungi kebebasan beragama mereka.

Efektivitas reformasi kebijakan ini sangat bergantung pada transisi dari manajemen birokrasi konvensional menuju Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE) yang

terintegrasi. Dalam konteks daerah 3T, digitalisasi perizinan bukan sekadar modernisasi alat, melainkan upaya memutus rantai birokrasi yang opname dan rentan terhadap intervensi kepentingan lokal yang diskriminatif. Melalui platform digital yang transparan, setiap tahapan permohonan izin dapat dipantau secara *real-time* oleh instansi vertikal, sehingga praktik "memarkir" berkas atau penundaan tanpa alasan yang jelas dapat diminimalisir secara signifikan ([Rumakat, 2025](#)). Integrasi data mikro kependudukan melalui sistem informasi ini akan menjadi basis bukti (*evidence-based*) yang kuat bagi pemerintah untuk menerapkan parameter proporsional, memastikan bahwa hak konstitusional warga di wilayah terluar tidak lagi terabaikan hanya karena kendala administratif manual.

Selain hambatan administratif, terdapat ketegangan antara negara dan agama yang sering kali termanifestasi dalam tata kelola kerukunan umat beragama di Indonesia. Kebijakan yang ada saat ini cenderung menempatkan negara bukan hanya sebagai pengatur lalu lintas kepentingan, tetapi juga sebagai entitas yang menentukan batas-batas legitimasi praktik peribadatan melalui regulasi yang ketat. Dalam perspektif sosiologi politik, manajemen kerukunan yang terlalu berorientasi pada stabilitas sering kali mengabaikan dinamika relasi kuasa di tingkat lokal, di mana kelompok minoritas sering kali berada dalam posisi tawar yang lemah di hadapan birokrasi ([Fakhrurraji, 2025](#)). Akibatnya, kebijakan yang seharusnya bersifat memfasilitasi justru berubah menjadi instrumen kontrol yang membatasi ruang gerak keberagaman di wilayah marginal.

Secara implementatif, PBM Nomor 9 dan 8 Tahun 2006 sering kali diterapkan tanpa mempertimbangkan variasi kapasitas sosial dan ekonomi masyarakat di daerah terpencil. Penelitian menunjukkan bahwa penyeragaman syarat 90 pengguna dan 60 pendukung tidak memperhitungkan biaya sosial dan logistik yang harus ditanggung oleh kelompok minoritas di daerah 3T untuk memenuhi legalitas tersebut ([Nurliatin dkk., 2024](#)). Ketidakmampuan pemenuhan syarat ini bukan disebabkan oleh ketiadaan komunitas, melainkan karena standar yang ditetapkan tidak responsif terhadap realitas demografis lokal. Oleh karena itu, kegagalan implementasi ini merupakan bukti nyata bahwa kebijakan yang buta konteks akan selalu menghasilkan ketidakadilan bagi kelompok yang paling rentan.

Fenomena ini juga dapat dianalisis melalui konsep "slippery slope" dalam penegakan hukum, di mana pembiaran terhadap satu bentuk diskriminasi administratif dapat memicu diskriminasi yang lebih luas di sektor pelayanan publik lainnya. Jika negara membiarkan syarat yang mustahil dipenuhi ini tetap berlaku, maka secara bertahap hal ini akan melegitimasi praktik pengucilan minoritas sebagai sesuatu yang normal dalam sistem birokrasi ([Aisha & Natasha, 2024](#)). Ketakutan akan terjadinya preseden serupa di wilayah lain sering kali dijadikan alasan bagi pembuat kebijakan untuk mempertahankan status quo, padahal perubahan parameter yang proporsional di daerah 3T justru merupakan langkah perlindungan hukum yang sangat krusial.

Selanjutnya, perlindungan terhadap hak asasi manusia di Indonesia telah secara tegas diatur dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 yang mencakup hak untuk beragama sebagai hak yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun (*non-derogable rights*). Namun, dalam konteks pendirian rumah ibadah, hak ini sering kali direduksi menjadi sekadar urusan perizinan bangunan gedung biasa (IMB/PBG) yang mengabaikan dimensi spiritual dan hak asasi di dalamnya (Indonesia, 1999). Reduksi ini menyebabkan aparat pemerintah di daerah pelosok sering kali merasa tidak memiliki kewajiban moral untuk memfasilitasi kebutuhan tempat ibadah, melainkan hanya bertindak sebagai pengawas administratif yang bersifat pasif dan kaku.

Terakhir, urgensi revisi kebijakan ini semakin mendesak mengingat Indonesia berkomitmen pada prinsip-prinsip inklusivitas dalam pembangunan nasional. Ketimpangan akses terhadap rumah ibadah di daerah 3T menciptakan perasaan ketidakadilan dan keterasingan di kalangan warga negara yang tinggal di wilayah perbatasan (Indonesia, 2009). Tanpa adanya intervensi kebijakan yang asimetris dan adaptif, cita-cita keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia akan sulit tercapai di tingkat akar rumput. Transformasi kebijakan yang berorientasi pada kebutuhan riil masyarakat di wilayah terluar merupakan satu-satunya cara untuk memastikan bahwa moderasi beragama bukan sekadar slogan, melainkan realitas yang dirasakan oleh setiap warga negara.

Identifikasi Masalah

1. Golongan Minoritas Sulit Membangun Rumah Ibadah

Peraturan Bersama Menteri (PBM) menetapkan syarat minimal 90 pengguna rumah ibadah dan dukungan 60 warga setempat. Di daerah 3T yang penduduknya tersebar dan berpencar, angka ini sering kali mustahil dipenuhi oleh kelompok minoritas. Syarat ini menjadi senjata legal bagi kelompok mayoritas untuk menolak izin secara sistematis (Fanggi dan Anugerahayu 2025a).

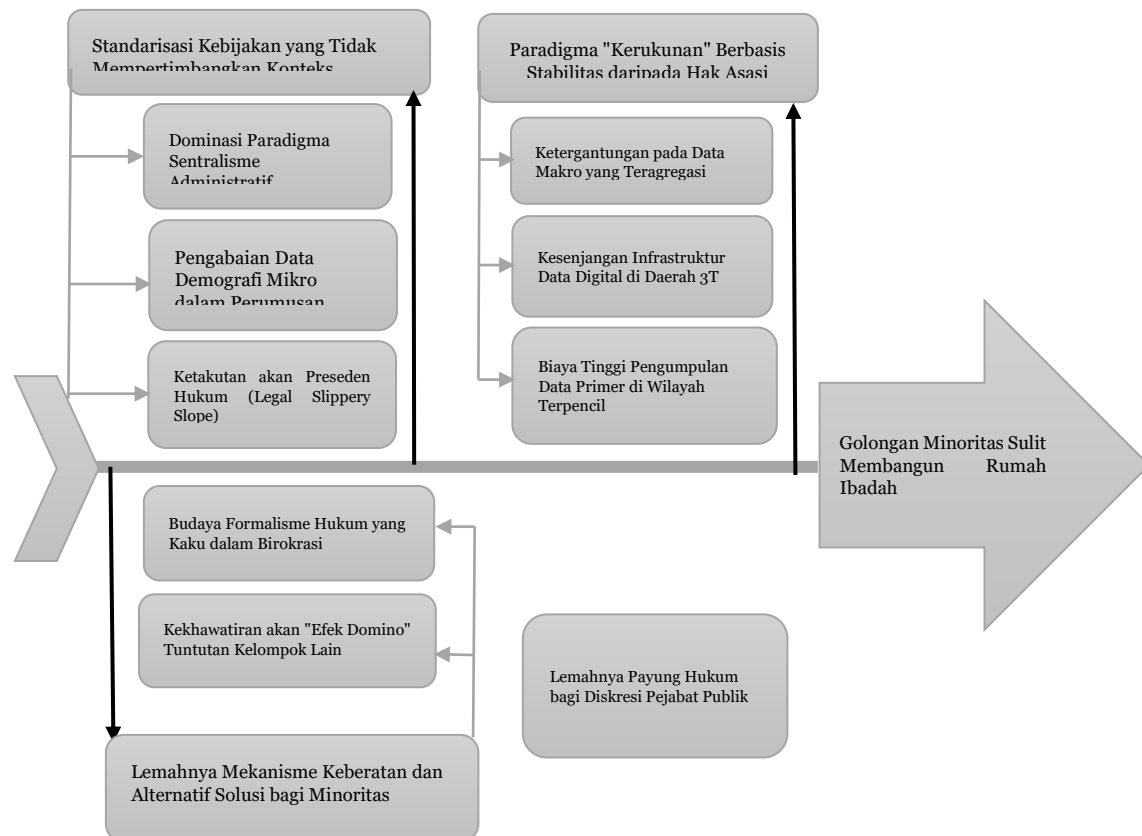
2. Politisasi Rekomendasi Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB)

FKUB seharusnya menjadi fasilitator, namun dalam praktiknya sering bertindak sebagai "penjaga pintu" (gatekeeper). Di banyak daerah 3T, komposisi FKUB yang didominasi kelompok mayoritas cenderung memberikan rekomendasi berdasarkan tekanan massa (veto mayoritas) daripada hak konstitusional, sehingga memperlambat atau menghentikan proses perizinan secara permanen (Effendy dan Mahfud 2021).

3. Kendala Geografis dan Kelembagaan di Wilayah 3T

Masyarakat di daerah 3T menghadapi tantangan ganda: akses ke kantor pemerintahan yang jauh dan kurangnya literasi hukum birokrasi. Diskriminasi terjadi ketika aparat pemerintah daerah cenderung membiarkan permohonan izin "menggantung" tanpa kejelasan hukum, memanfaatkan keterbatasan pengawasan pusat terhadap kinerja birokrasi di wilayah pelosok (Sawir dkk. 2024).

Identifikasi masalah di atas dijabarkan lebih lanjut dalam bentuk diagram *fishbone* sebagai berikut:



Gambar 1. Diagram *Fishbone*

Berdasarkan identifikasi masalah di atas, penulis kemudian melakukan analisis menggunakan teori *Urgency, Seriousness, Growth* (USG) untuk menentukan masalah utama yang akan menjadi pokok pembahasan dalam artikel kebijakan ini. Penggunaan metode USG ini untuk menentukan prioritas penanganannya. Penilaian menggunakan skala 1-5, di mana 1 adalah sangat rendah dan 5 adalah sangat tinggi.

Tabel 1. Analisis Berdasarkan Metode USG

No	Masalah Utama	U	S	G	Total Skor
1	Golongan Minoritas Sulit Membangun Rumah Ibadah	5	5	4	14
2	Politisasi Rekomendasi FKUB	4	4	5	13
3	Kendala Geografis & Pengabaian Birokrasi	4	4	4	12

Rumusan Masalah

Kelompok Minoritas Sulit Mendirikan Rumah Ibadah Disebabkan Standarisasi Kebijakan Yang Tidak Mempertimbangkan Konteks Demografis Akibat Dominasi Paradigma Sentralisme Administratif.

Tujuan dan Manfaat Kajian

Tujuan Kajian:

1. Mewujudkan Keadilan Substantif dalam Perizinan: Merekonstruksi standar persyaratan administratif agar tidak hanya bersifat formal, tetapi mampu

memberikan akses nyata bagi kelompok minoritas di wilayah dengan kepadatan penduduk rendah.

2. Racionalisasi Ambang Batas Persyaratan Kuantitatif: Menyesuaikan jumlah minimal pengguna rumah ibadah menjadi 40 orang dan dukungan masyarakat menjadi 30 orang khusus untuk wilayah marginal guna menghilangkan hambatan numerik yang diskriminatif.
3. Meminimalisir Praktik Veto Mayoritas: Memperkuat peran institusi terkait dan penyuluh agama untuk memastikan proses rekomendasi perizinan didasarkan pada hak konstitusional, bukan atas dasar tekanan massa atau dominasi kelompok tertentu.
4. Meningkatkan Transparansi dan Akuntabilitas Birokrasi: Mengintegrasikan sistem pemantauan perizinan berbasis digital untuk mencegah adanya permohonan yang tertunda atau "menggantung" akibat birokrasi yang tidak responsif di daerah terpencil.

Manfaat Kajian:

1. Manfaat Yuridis (Kepastian Hukum): Terciptanya kejelasan regulasi yang adaptif (desentralisasi asimetris), sehingga aparat pemerintah di daerah memiliki landasan hukum yang kuat dalam memberikan izin tanpa rasa takut akan pelanggaran administratif.
2. Manfaat Sosiologis (Harmoni Sosial): Mendorong terciptanya kerukunan umat beragama yang lebih otentik melalui mediasi yang efektif, sehingga potensi konflik akibat sengketa rumah ibadah dapat diredam sejak dini di tingkat akar rumput.
3. Manfaat Praktis (Efisiensi Birokrasi): Mempermudah masyarakat di daerah 3T dalam mengakses layanan perizinan melalui standarisasi yang realistis dan dukungan sistem digital, yang mengurangi beban logistik serta waktu pengurusan.
4. Manfaat Strategis (Integrasi Nasional): Memperkuat rasa keadilan dan kehadiran negara di wilayah perbatasan serta daerah tertinggal, yang pada akhirnya memperkuat kohesi sosial dan integrasi nasional di bawah bingkai moderasi beragama.

KERANGKA TEORITIS DAN KONSEPTUAL

Kerangka Teoritis

1. Teori Kesenjangan Hukum (*Legal Gap Theory*)

Teori ini menjelaskan adanya jarak antara hukum yang tertulis di atas kertas (*law in books*) dengan praktik hukum di lapangan (*law in action*). Dalam konteks PBM No. 9 dan 8 Tahun 2006, terjadi kesenjangan karena regulasi tersebut disusun dengan asumsi masyarakat yang homogen dan padat, sehingga gagal memberikan keadilan bagi kelompok minoritas di wilayah 3T yang secara sosiologis tidak mungkin memenuhi syarat numerik tersebut (Fanggi dan Anugerahayu 2025b).

2. Teori Tirani Mayoritas (*Tyranny of the Majority*)

Teori yang dipopulerkan oleh Alexis de Tocqueville ini menyatakan bahwa dalam sistem demokrasi, kehendak mayoritas dapat menjadi alat penindasan terhadap hak-hak dasar kelompok minoritas. Paradigma sentralisme yang mewajibkan "dukungan warga setempat" (60 orang) memberikan kekuasaan veto informal

kepada kelompok dominan, sehingga hak asasi beribadah menjadi tergantung pada izin sosial, bukan perlindungan konstitusional (Su 2025).

3. Teori Keadilan Spasial (*Spatial Justice*)

Teori ini menekankan bahwa keadilan tidak hanya soal distribusi hak, tetapi juga bagaimana ruang dan letak geografis memengaruhi akses individu terhadap hak tersebut. Daerah 3T sering mengalami ketidakadilan spasial karena kebijakan yang bersifat sentralistik cenderung menguntungkan pusat (kota besar) dan meminggirkan kebutuhan spesifik wilayah terluar yang memiliki keterbatasan akses birokrasi dan infrastruktur (Emma Novirsari 2025).

Kerangka Konseptual

1. Konsep *Asymmetric Decentralization* (Desentralisasi Asimetris)

Konsep ini menyatakan bahwa karena setiap daerah memiliki karakteristik demografi, kapasitas ekonomi, dan kondisi geografis yang berbeda, maka pemberian kewenangan dan aturan tidak boleh disamakan secara kaku. Dalam kasus daerah 3T, kebijakan pendirian rumah ibadah seharusnya bersifat asimetris (memiliki pengecualian atau diskresi khusus) untuk menjamin hak yang sama (Tajmila dkk. 2025).

2. Konsep *Substantive Equality* (Kesetaraan Substantif)

Berbeda dengan kesetaraan formal (di mana semua orang diberi aturan yang sama), kesetaraan substantif menuntut hasil yang adil. Jika aturan 90/60 diterapkan pada komunitas kecil di pelosok, secara formal mereka "sama", namun secara hasil mereka didiskriminasi karena mustahil memenuhinya. Negara wajib melakukan tindakan afirmatif (*affirmative action*) untuk mencapai kesetaraan ini (Shofiah Nur Hikmah 2026).

3. Konsep *Street-Level Bureaucracy*

Konsep dari Michael Lipsky ini menyoroti bahwa kebijakan publik sebenarnya ditentukan oleh tindakan pejabat di lapangan. Di daerah 3T, ketika regulasi pusat (PBM) terlalu kaku, birokrat lokal seringkali tidak berdaya atau justru menggunakan kekakuan tersebut untuk mengabaikan keluhan minoritas demi keamanan administratif mereka sendiri (Hidayat 2021).

4. Konsep *Evidence-Based Policy* (Kebijakan Berbasis Bukti)

Konsep ini menekankan bahwa setiap regulasi harus didasarkan pada data dan fakta lapangan yang akurat. Pengabaian data demografi mikro di wilayah 3T menunjukkan bahwa PBM No. 9 dan 8 Tahun 2006 tidak memenuhi standar kebijakan modern karena hanya didasarkan pada asumsi populasi mayoritas tanpa simulasi dampak pada wilayah marginal (Herlingga dkk. 2026).

5. Konsep *Commutative Justice* (Keadilan Komutatif)

Dalam filsafat hukum, keadilan komutatif menuntut agar setiap orang diberikan haknya tanpa melihat kedudukan atau jumlahnya. Standarisasi kebijakan yang memprioritaskan "kuota kelompok" (angka 90/60) mencederai prinsip ini karena hak asasi individu untuk beribadah tidak seharusnya bergantung pada berapa banyak orang yang melakukan hal yang sama di lokasi tersebut (Chairul dan Juniarti 2019).

METODOLOGI

Kajian kebijakan ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif yang berfokus pada analisis mendalam terhadap implementasi regulasi di lapangan. Pengumpulan data dilakukan melalui studi dokumen terhadap berbagai peraturan perundang-undangan terkait, naskah akademik, dan laporan lembaga pemantau hak asasi manusia untuk memetakan kesenjangan hukum yang terjadi. Selain itu, dilakukan observasi terhadap praktik birokrasi garis depan (*street-level bureaucracy*) untuk memahami bagaimana aparat pemerintah daerah merespons permohonan izin rumah ibadah di tengah tekanan sosial dan keterbatasan administratif di wilayah Terdepan, Terluar, dan Tertinggal (3T).

Analisis terhadap berbagai alternatif solusi dilakukan dengan menerapkan kriteria evaluasi kebijakan menurut kerangka kerja William N. Dunn. Kriteria tersebut mencakup efektivitas dalam memecahkan masalah, efisiensi penggunaan sumber daya, kecukupan solusi dalam mencapai tujuan, kesamaan atau keadilan distribusi hak, responsivitas terhadap kebutuhan masyarakat marginal, serta kelayakan teknis dalam implementasinya. Melalui metode skoring dan pembobotan terhadap kriteria-kriteria tersebut, kajian ini merumuskan rekomendasi strategis berupa transformasi regulasi yang asimetris dan proporsional untuk menjamin kepastian hukum dan keadilan substantif bagi kelompok minoritas di daerah 3T.

ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Hasil dan Pembahasan

Analisis terhadap efektivitas Peraturan Bersama Menteri (PBM) Nomor 9 dan 8 Tahun 2006 menunjukkan adanya kegagalan sistemik dalam mengakomodasi realitas demografis di wilayah Terdepan, Terluar, dan Tertinggal (3T). Syarat minimal 90 pengguna rumah ibadah dan 60 dukungan warga setempat menciptakan ambang batas administratif yang sangat diskriminatif bagi kelompok minoritas di wilayah dengan kepadatan penduduk rendah. Ketidakmampuan pemenuhan angka ini bukan disebabkan oleh ketiadaan komunitas, melainkan karena regulasi tersebut menggunakan pendekatan standar nasional yang seragam (*one-size-fits-all*) tanpa mempertimbangkan variasi kepadatan penduduk antarwilayah (Marshall, 2018).

Kekakuan administratif ini pada gilirannya menciptakan celah bagi munculnya fenomena "veto mayoritas" di tingkat lokal. Dalam banyak kasus, angka 60 dukungan warga sering kali disalahgunakan oleh kelompok dominan sebagai instrumen legal untuk menghambat perizinan melalui tekanan sosial dan intimidasi. Kondisi ini menempatkan hak konstitusional untuk beribadah di bawah kendali persetujuan sosial masyarakat sekitar, yang secara teoretis bertentangan dengan prinsip perlindungan hak dasar individu dari dominasi kolektif dalam sistem demokrasi (Tocqueville, 2010).

Secara sosiologis, terdapat kesenjangan hukum (*legal gap*) yang lebar antara norma yang tertulis dengan praktik di lapangan. PBM tersebut disusun dengan asumsi masyarakat perkotaan yang padat, sehingga ketika diimplementasikan di daerah marginal seperti di beberapa daerah 3T, hukum tersebut kehilangan sifat responsifnya. Jarak antara *law in books* dan *law in action* ini semakin memperburuk posisi kelompok minoritas yang secara geografis sudah terisolasi dan memiliki keterbatasan akses terhadap perlindungan hukum yang memadai (Nelken, 2017).

Selain itu, Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) yang seharusnya berfungsi sebagai fasilitator kerukunan sering kali terjebak dalam pusaran kepentingan politik lokal. Di daerah 3T, komposisi keanggotaan FKUB yang didominasi oleh kelompok

mayoritas cenderung membuat institusi ini bertindak sebagai penjaga pintu (*gatekeeper*) administratif. Rekomendasi yang dikeluarkan sering kali lebih mencerminkan upaya menjaga stabilitas semu melalui penundaan izin daripada memberikan kepastian hukum bagi pemohon yang telah memenuhi substansi kebutuhan peribadatan (Setara Institute, 2022).

Masalah ini diperparah oleh perilaku birokrasi garis depan (*street-level bureaucracy*) yang cenderung pasif dan defensif. Aparat pemerintah di daerah sering kali memilih untuk membiarkan berkas permohonan "menggantung" tanpa kejelasan status hukum demi menghindari risiko konflik dengan massa mayoritas. Strategi penghindaran tanggung jawab ini menunjukkan bahwa birokrasi lebih memprioritaskan keamanan administratif daripada pemenuhan hak konstitusional warga negara yang dijamin oleh undang-undang (Lipsky, 2010).

Dalam perspektif keadilan spasial, standarisasi kebijakan yang sentralistik telah menyebabkan eksklusi terhadap hak-hak warga di wilayah perbatasan. Lokasi geografis yang jauh dari pusat kendali pemerintahan membuat pengawasan terhadap kinerja birokrasi di daerah 3T menjadi sangat lemah. Akibatnya, kelompok minoritas di pelosok tidak hanya menghadapi hambatan angka-angka, tetapi juga hambatan fisik dan infrastruktur untuk sekadar memperjuangkan legalitas rumah ibadah mereka (Soja, 2010).

Dukungan yuridis dari UU Administrasi Pemerintahan terkait penggunaan diskresi sebenarnya dapat menjadi solusi, namun dalam praktiknya jarang sekali digunakan oleh pejabat daerah. Formalisme hukum yang kaku menyebabkan para birokrat takut untuk melakukan inovasi kebijakan atau penyesuaian parameter persyaratan meskipun hal tersebut sangat diperlukan secara sosiologis. Budaya hukum yang terlalu prosedural ini mengabaikan prinsip keadilan substantif, di mana seharusnya negara memberikan perlakuan yang berbeda untuk mencapai hasil yang setara bagi masyarakat yang memiliki hambatan khusus (Bedner, 2021).

Integrasi data kependudukan mikro yang tidak akurat juga menjadi akar masalah dalam perumusan kebijakan di tingkat pusat. Tanpa adanya sinkronisasi data antara Kementerian Agama dan otoritas kependudukan mengenai sebaran penganut agama di wilayah terpencil, parameter 90/60 akan terus dianggap sebagai angka yang "masuk akal" secara statistik nasional. Padahal, bagi komunitas kecil di pedalaman, angka tersebut mencerminkan bentuk pengabaian sistematis negara terhadap eksistensi mereka sebagai warga negara (Sugiyarto, 2021).

Kurangnya sistem pemantauan perizinan yang transparan dan terpadu memungkinkan terjadinya praktik maladministrasi yang berkepanjangan. Di daerah 3T, proses perizinan sering kali terjebak dalam labirin birokrasi yang tidak akuntabel karena minimnya digitalisasi sistem. Kondisi ini memberikan ruang bagi oknum tertentu untuk melakukan intervensi subjektif yang menghambat proses perizinan tanpa adanya mekanisme komplain yang efektif bagi masyarakat (Prasojo, 2020).

Analisis terhadap efektivitas Peraturan Bersama Menteri (PBM) Nomor 9 dan 8 Tahun 2006 menunjukkan adanya kegagalan sistemik dalam mengakomodasi realitas demografis di wilayah Terdepan, Terluar, dan Tertinggal (3T). Syarat minimal 90 pengguna rumah ibadah dan 60 dukungan warga setempat menciptakan ambang batas administratif yang sangat diskriminatif bagi kelompok minoritas di wilayah dengan kepadatan penduduk rendah. Ketidakmampuan pemenuhan angka ini bukan disebabkan oleh ketiadaan komunitas, melainkan karena regulasi tersebut

menggunakan pendekatan standar nasional yang seragam (*one-size-fits-all*) tanpa mempertimbangkan variasi kepadatan penduduk antarwilayah (Marshall, 2018).

Kekakuan administratif ini pada gilirannya menciptakan celah bagi munculnya fenomena "veto mayoritas" di tingkat lokal. Dalam banyak kasus, angka 60 dukungan warga sering kali disalahgunakan oleh kelompok dominan sebagai instrumen legal untuk menghambat perizinan melalui tekanan sosial dan intimidasi. Kondisi ini menempatkan hak konstitusional untuk beribadah di bawah kendali persetujuan sosial masyarakat sekitar, yang secara teoretis bertentangan dengan prinsip perlindungan hak dasar individu dari dominasi kolektif dalam sistem demokrasi (Tocqueville, 2010).

Secara sosiologis, terdapat kesenjangan hukum (*legal gap*) yang lebar antara norma yang tertulis dengan praktik di lapangan. PBM tersebut disusun dengan asumsi masyarakat perkotaan yang padat, sehingga ketika diimplementasikan di daerah marginal seperti di daerah 3T, hukum tersebut kehilangan sifat responsifnya. Jarak antara *law in books* dan *law in action* ini semakin memperburuk posisi kelompok minoritas yang secara geografis sudah terisolasi dan memiliki keterbatasan akses terhadap perlindungan hukum yang memadai (Nelken, 2017).

Selain itu, Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) yang seharusnya berfungsi sebagai fasilitator kerukunan sering kali terjebak dalam pusaran kepentingan politik lokal. Di daerah 3T, komposisi keanggotaan FKUB yang didominasi oleh kelompok mayoritas cenderung membuat institusi ini bertindak sebagai penjaga pintu (*gatekeeper*) administratif. Rekomendasi yang dikeluarkan sering kali lebih mencerminkan upaya menjaga stabilitas semu melalui penundaan izin daripada memberikan kepastian hukum bagi pemohon yang telah memenuhi substansi kebutuhan peribadatan (Setara Institute, 2022).

Masalah ini diperparah oleh perilaku birokrasi garis depan (*street-level bureaucracy*) yang cenderung pasif dan defensif. Aparat pemerintah di daerah sering kali memilih untuk membiarkan berkas permohonan "menggantung" tanpa kejelasan status hukum demi menghindari risiko konflik dengan massa mayoritas. Strategi penghindaran tanggung jawab ini menunjukkan bahwa birokrasi lebih memprioritaskan keamanan administratif daripada pemenuhan hak konstitusional warga negara yang dijamin oleh undang-undang (Lipsky, 2010).

Dalam perspektif keadilan spasial, standarisasi kebijakan yang sentralistik telah menyebabkan eksklusi terhadap hak-hak warga di wilayah perbatasan. Lokasi geografis yang jauh dari pusat kendali pemerintahan membuat pengawasan terhadap kinerja birokrasi di daerah 3T menjadi sangat lemah. Akibatnya, kelompok minoritas di pelosok tidak hanya menghadapi hambatan angka-angka, tetapi juga hambatan fisik dan infrastruktur untuk sekadar memperjuangkan legalitas rumah ibadah mereka (Soja, 2010).

Dukungan yuridis dari UU Administrasi Pemerintahan terkait penggunaan diskresi sebenarnya dapat menjadi solusi, namun dalam praktiknya jarang sekali digunakan oleh pejabat daerah. Formalisme hukum yang kaku menyebabkan para birokrat takut untuk melakukan inovasi kebijakan atau penyesuaian parameter persyaratan meskipun hal tersebut sangat diperlukan secara sosiologis. Budaya hukum yang terlalu prosedural ini mengabaikan prinsip keadilan substantif, di mana seharusnya negara memberikan perlakuan yang berbeda untuk mencapai hasil yang setara bagi masyarakat yang memiliki hambatan khusus (Bedner, 2021).

Integrasi data kependudukan mikro yang tidak akurat juga menjadi akar masalah dalam perumusan kebijakan di tingkat pusat. Tanpa adanya sinkronisasi data antara

Kementerian Agama dan otoritas kependudukan mengenai sebaran penganut agama di wilayah terpencil, parameter 90/60 akan terus dianggap sebagai angka yang "masuk akal" secara statistik nasional. Padahal, bagi komunitas kecil di pedalaman, angka tersebut mencerminkan bentuk pengabaian sistematis negara terhadap eksistensi mereka sebagai warga negara (Sugiyarto, 2021).

Kurangnya sistem pemantauan perizinan yang transparan dan terpadu memungkinkan terjadinya praktik maladministrasi yang berkepanjangan. Di daerah 3T, proses perizinan sering kali terjebak dalam labirin birokrasi yang tidak akuntabel karena minimnya digitalisasi sistem. Kondisi ini memberikan ruang bagi oknum tertentu untuk melakukan intervensi subjektif yang menghambat proses perizinan tanpa adanya mekanisme komplain yang efektif bagi masyarakat (Prasojo, 2020).

Analisis Kebijakan

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 28E ayat (1) dan Pasal 29 ayat (2) merupakan landasan hukum tertinggi yang menjamin hak setiap warga negara untuk memeluk agama dan beribadat menurut agamanya masing-masing.
2. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Pasal 22 ayat (1) dan (2) menegaskan bahwa negara menjamin kemerdekaan setiap orang memeluk agamanya dan beribadat menurut agamanya itu.
3. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Pasal 22 memberikan ruang bagi pejabat pemerintahan untuk menggunakan Diskresi guna mengatasi persoalan konkret dalam penyelenggaraan pemerintahan ketika peraturan perundang-undangan tidak memberikan pengaturan, tidak lengkap, atau tidak jelas.
4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 12 ayat (1) huruf a menempatkan "Pendidikan" dan "Kesehatan" sebagai urusan wajib, namun dalam prakteknya, urusan Ketentraman, Ketertiban Umum, dan Perlindungan Masyarakat (termasuk kerukunan) sering kali menjadi dalih untuk melakukan pembatasan izin.
5. UU Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Pasal 4 menyatakan bahwa pelayanan publik harus berasaskan keadilan, tidak diskriminatif, dan akuntabilitas.

Limitasi Kajian

Limitasi kajian ini berfokus pada ruang lingkup kebijakan pendirian rumah ibadah di wilayah spesifik dengan penekanan pada daerah Terdepan, Terluar, dan Tertinggal (3T), sehingga hasil analisis dan rekomendasi yang dirumuskan mungkin memerlukan penyesuaian kontekstual jika diterapkan pada wilayah perkotaan besar atau daerah dengan karakteristik sosiologis yang berbeda. Selain itu, kajian ini membatasi diri pada aspek regulasi dan administratif dalam kerangka Peraturan Bersama Menteri Nomor 9 dan 8 Tahun 2006, serta tidak melakukan analisis mendalam terhadap dinamika politik elektoral lokal atau sengketa teologis internal agama yang berada di luar ranah tata kelola birokrasi pemerintahan. Keterbatasan akses terhadap data sebaran pemeluk agama yang bersifat *real-time* di tingkat dusun atau desa terpencil juga menjadi batasan dalam memproyeksikan angka absolut, sehingga usulan parameter proporsionalitas yang diajukan lebih bersifat teoretis-administratif guna memicu diskursus kebijakan yang lebih inklusif.

Kebaruan/Kontribusi

Kajian ini memberikan kontribusi signifikan terhadap penguatan literatur kebijakan publik, khususnya dalam diskursus desentralisasi asimetris dan keadilan substantif di wilayah marginal Indonesia. Secara teoretis, kajian ini memperkaya pemahaman mengenai bagaimana dimensi spasial memengaruhi pemenuhan hak konstitusional, sekaligus menawarkan model rekonstruksi regulasi yang tidak lagi berbasis pada standarisasi kaku melainkan pada parameter proporsionalitas demografis. Bagi praktisi birokrasi dan pengambil kebijakan, kajian ini menyajikan kerangka kerja solutif untuk mentransformasi tata kelola rumah ibadah dari pendekatan administratif-prosedural menjadi pendekatan yang lebih humanis dan adaptif terhadap keberagaman lokal. Dengan demikian, kontribusi utama kajian ini terletak pada penyediaan basis argumentasi akademik bagi revisi kebijakan nasional yang mampu menyelaraskan antara ketertiban administratif dan perlindungan kebebasan beragama di daerah-daerah terpencil.

ALTERNATIF KEBIJAKAN

Alternatif 1: Perubahan PBM No. 9 dan 8 Tahun 2006 (Adopsi Parameter Proporsional)

Kementerian Agama menginisiasi langkah strategis untuk mendorong revisi Peraturan Bersama Menteri (PBM) Nomor 9 dan 8 Tahun 2006 dengan mengusulkan transformasi syarat numerik yang kaku—yakni 90 pengguna dan 60 pendukung—menjadi parameter proporsionalitas yang adaptif terhadap konteks demografi mikro di daerah. Inisiatif ini berfokus pada penyisipan klausul asimetris dan tindakan afirmatif (*affirmative action*) khusus bagi wilayah Terdepan, Terluar, dan Tertinggal (3T) guna mengatasi hambatan geografis serta populasi yang tersebar, sehingga hak konstitusional untuk beribadah bagi kelompok minoritas tidak lagi terhambat oleh standarisasi administratif yang bersifat sentralistik. Melalui perubahan ini, negara menjamin keadilan substantif dengan memastikan bahwa aturan perizinan rumah ibadah didasarkan pada realitas sosiologis lokal dan kebutuhan riil masyarakat di wilayah terpencil, bukan sekadar pemenuhan angka statistik mutlak.

Alternatif 2: Peraturan Menteri Agama (PMA) tentang Transformasi Peran Penyuluh Agama sebagai Mediator Konflik

menerbitkan PMA yang mewajibkan setiap Penyuluh Agama, baik PNS maupun Non-PNS, untuk memiliki sertifikasi keahlian di bidang mediasi konflik keagamaan. Regulasi ini bertujuan untuk mendefinisikan ulang tugas pokok penyuluh agar lebih responsif di lapangan sebagai jembatan komunikasi antara kelompok minoritas dan mayoritas, guna meredam potensi veto sosial terhadap pendirian rumah ibadah sebelum konflik tersebut membesar di tingkat birokrasi.

Alternatif 3: Regulasi Digitalisasi Layanan Perizinan Rumah Ibadah Terpadu (Satu Pintu)

Menteri Agama menetapkan Peraturan Menteri Agama (PMA) tentang Sistem Informasi Perizinan Rumah Ibadah Terpadu yang mewajibkan digitalisasi seluruh tahapan birokrasi mulai dari tingkat Kantor Urusan Agama (KUA) hingga Kantor Wilayah. Regulasi ini bertujuan untuk

menciptakan transparansi dan akuntabilitas guna mencegah adanya berkas permohonan yang sengaja diabaikan atau "digantung" oleh oknum pejabat, terutama di daerah 3T yang minim pengawasan. Melalui sistem satu pintu yang terintegrasi, setiap progres perizinan dapat dipantau secara *real-time* oleh pusat, sehingga hambatan administratif di wilayah pelosok dapat terdeteksi dan diintervensi secara cepat demi menjamin kepastian hukum bagi kelompok minoritas

Alternatif 4: Keputusan Menteri Agama (KMA) tentang Penetapan "Rumah Ibadah Binaan" di Wilayah Marginal

Menteri Agama menerbitkan KMA yang mengatur tentang status "Rumah Ibadah Binaan" sebagai solusi transisi untuk memberikan perlindungan hukum sementara bagi bangunan yang sedang dalam proses perizinan di daerah 3T. Regulasi ini berfungsi untuk menjamin keamanan administratif bagi kelompok minoritas agar tetap dapat menjalankan ibadah secara konstitusional sembari memenuhi persyaratan teknis bangunan, sehingga mencegah terjadinya penghentian kegiatan ibadah secara sepihak oleh massa.

Alternatif 5: Instruksi Bersama (SKB) tentang Pemanfaatan Diskresi Pejabat Publik dalam Pelayanan Keagamaan

Diperlukan regulasi dalam bentuk SKB antara Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri yang memberikan payung hukum dan petunjuk teknis yang jelas bagi pejabat daerah untuk menggunakan hak diskresi sesuai UU Administrasi Pemerintahan. Instruksi ini ditujukan agar pejabat di daerah 3T memiliki keberanian hukum untuk mengambil keputusan khusus dalam memfasilitasi izin rumah ibadah tanpa rasa takut dituduh melakukan maladministrasi, sepanjang hal tersebut dilakukan untuk memenuhi hak konstitusional warga negara.

Berdasarkan alternatif kebijakan di atas, kemudian dianalisis menggunakan teori skoring alternatif kebijakan William N. Dunn yang didasarkan pada tiga kriteria utama: Efektivitas (pencapaian tujuan), Efisiensi (usaha/biaya), Adekuasi (seberapa jauh masalah teratasi), Ekuitas (keadilan distribusi manfaat), Responsivitas (penerimaan publik/staf), dan Ketepatan (kelayakan nilai). Setiap alternatif akan diberi skor 1-5, di mana 5 adalah yang terbaik.

Tabel 2. Skoring Alternatif Kebijakan William N. Dunn

No	Alternatif Kebijakan	Efektifitas	Efisiensi	Kecukupan	Keadilan	Respons	Kelayakan	Total Skor
1	Pembaruan PBM (Parameter Proporsional)	5	4	5	5	5	4	28
2	Transformasi Penyuluh sebagai Mediator	4	5	4	4	5	5	27
3	Digitalisasi Perizinan	4	4	3	4	5	5	25
4	Penetapan Rumah Ibadah Binaan	3	4	4	4	4	4	23

5	Pemanfaatan Diskresi Pejabat Publik dalam Pelayanan Keagamaan	3	3	3	5	3	4	21
---	---	---	---	---	---	---	---	----

SIMPULAN DAN REKOMENDASI

Simpulan

Kajian ini menyimpulkan bahwa penerapan standarisasi persyaratan administratif pendirian rumah ibadah dalam Peraturan Bersama Menteri Nomor 9 dan 8 Tahun 2006 secara nyata telah menciptakan ketidakadilan substantif bagi kelompok minoritas di wilayah Terdepan, Terluar, dan Tertinggal (3T). Ambang batas kuantitatif yang menetapkan minimal 90 pengguna dan 60 pendukung merupakan bentuk sentralisme administratif yang mengabaikan variasi demografi mikro dan kapasitas sosiologis daerah marginal. Akibatnya, hukum yang seharusnya berfungsi sebagai pelindung hak konstitusional justru bertransformasi menjadi hambatan struktural yang memfasilitasi terjadinya tirani mayoritas dan eksklusi spasial bagi penganut agama di pelosok khususnya di daerah 3T.

Selain hambatan regulasi, ditemukan bahwa kegagalan pemenuhan hak beribadah juga dipicu oleh perilaku birokrasi garis depan yang cenderung pasif serta penggunaan "veto mayoritas" yang mendistorsi kedaulatan hukum menjadi kedaulatan massa. Tanpa adanya diskresi asimetris, birokrat lokal sering kali terjebak dalam dilema antara kepatuhan administratif dan stabilitas keamanan semu, yang berujung pada pengabaian hak-hak kelompok minoritas. Ketidaktersediaan sistem pemantauan digital yang transparan memperburuk kondisi ini, menciptakan ruang bagi maladministrasi dan penundaan izin yang tidak akuntabel di wilayah-wilayah yang jauh dari pusat kendali pemerintahan.

Sebagai solusi strategis, kajian ini menegaskan perlunya transformasi regulasi melalui rasionalisasi parameter persyaratan menjadi 40 pengguna dan 30 pendukung khusus untuk wilayah 3T guna menjamin keadilan yang proporsional. Langkah revisi ini harus diintegrasikan dengan penguatan kompetensi mediator bagi penyuluh agama serta digitalisasi sistem perizinan terpadu untuk memastikan akuntabilitas proses. Dengan mengadopsi prinsip desentralisasi asimetris, negara dapat memastikan bahwa kemerdekaan beribadah bukan lagi sekadar komoditas sosial yang bergantung pada izin kelompok dominan, melainkan hak konstitusional yang dijamin secara mutlak oleh hukum yang inklusif dan adaptif.

Rekomendasi

Berdasarkan hasil analisis skoring menggunakan kriteria William N. Dunn, direkomendasikan kepada Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sulawesi Utara untuk menginisiasi transformasi regulasi internal melalui pengusulan revisi Peraturan Bersama Menteri (PBM) Nomor 9 dan 8 Tahun 2006 dengan mengadopsi parameter proporsionalitas berbasis data demografi mikro guna mengakomodasi hak beribadah kelompok minoritas di daerah 3T secara berkeadilan.

Implementasi kebijakan ini harus didukung dengan penguatan peran Penyuluh Agama sebagai mediator konflik yang tersertifikasi serta digitalisasi sistem pemantauan perizinan terpadu untuk menjamin transparansi dan akuntabilitas administratif di seluruh satuan kerja.

Pengusulan revisi Peraturan Bersama Menteri (PBM) Nomor 9 dan 8 Tahun 2006

tentang pendirian rumah ibadah. Dititikberatkan pada penyesuaian ambang batas persyaratan kuantitatif agar lebih realistis bagi wilayah marginal. Rekomendasi ini mengusulkan reduksi jumlah minimal pengguna rumah ibadah dari 90 orang menjadi 40 orang, serta penyederhanaan syarat dukungan masyarakat setempat dari 60 orang menjadi 30 orang, dengan tetap mempertahankan validasi pengesahan dari pejabat setempat sebagai bentuk jaminan legalitas. Dengan demikian syarat pendirian rumah akan menjadi mudah.

Langkah strategis ini diharapkan dapat menyelesaikan masalah dan menggeser pola penanganan dari pendekatan birokrasi yang kaku menuju fasilitasi hak konstitusional yang adaptif terhadap karakteristik sosiologis wilayah khusus didaerah 3T, sehingga tercipta kepastian hukum yang inklusif bagi seluruh umat beragama tanpa terkendala hambatan kuantitatif yang diskriminatif.

REFERENSI

- Andrian, Bob. 2019. "Pola Komunikasi Penyuluh Agama Islam Di Daerah 3T." *Khazanah Sosial* 1(1):32–48. doi:10.15575/ks.v1i1.7144.
- Bahar, Saeful Bahar. 2020. "Legal Gap: Pertentangan Hukum Masyarakat dan Hukum Negara." *Al-Daulah: Jurnal Hukum dan Perundangan Islam* 10(1):54–72. doi:10.15642/ad.2020.10.1.54-72.
- Chairul, Zulianto, dan Veby Juniarti. 2019. "KEADILAN BAGI KELOMPOK MINORITAS DALAM PERSPEKTIF HAK ASASI MANUSIA MENURUT FILSAFAT HUKUM (Contoh Kasus Meliana di Medan Dituduh Melakukan Penodaan Agama)." *Law Review* 18(2):227. doi:10.19166/lr.v18i2.1258.
- Daeng Matta, Moh. Abduh. 2025. "Standardisasi SOP Internal Berbasis SIG untuk Rekomendasi Fasilitas Ibadah di Maluku." *JURNAL ILMIAH GEMA PERENCANA* 4(2):1305–28. doi:10.61860/jigp.v4i2.264.
- Dwiyani Subhan, Delfa Satriyani, Dina Arianti, Moh Arib Ramdhana, dan Muhammad Watif Massunna. 2025. "Ketimpangan Sosial Dan Akses Terhadap Keadilan Hukum Di Indonesia." *PESHUM: Jurnal Pendidikan, Sosial dan Humaniora* 4(5):7909–13. doi:10.56799/peshum.v4i5.11170.
- Effendy, Gita Ajeng, dan Agus Mahfud. 2021. "Nganjuk's Inter-Religious Harmony Forum (FKUB) in Handling House of Worship Permit Disputes of Gereja Sidang Jemaah Allah (GSJA) in Kanakan, Nganjuk." *KURIOSITAS: Media Komunikasi Sosial dan Keagamaan* 14(1):74–89. doi:10.35905/kur.v14i1.1844.
- Emma Novirsari. 2025. "Ketimpangan Akses Pendidikan di Daerah 3T dan Dampaknya terhadap Mobilitas Sosial Generasi Muda." *Applied Multidisciplinary Science* 1(1):44–56. doi:10.64276/ams.v1i1.35.
- Falevi, Reza dan Wawanudin. 2024. "ANALISIS PELAKSANAAN GOOD GOVERNANCE DALAM PERENCANAAN DESA DI DESA GEMPOL SARI KECAMATAN SEPATAN TIMUR KABUPATEN TANGERANG." *RUBINSTEIN* 3(1):1–10. doi:10.31253/rubin.v3i1.2694.
- Fanggi, Prandy Arthayoga Louk, dan Ayang Afira Anugerahayu. 2025a. "Analisis Hukum Norma Pembatasan Hak Beribadah Kelompok Minoritas Agama Di Indonesia." *Journal Kompilasi Hukum* 10(2):607–20. doi:10.29303/jkh.v10i2.312.

- Fanggi, Prandy Arthayoga Louk, dan Ayang Afira Anugerahayu. 2025b. "Analisis Hukum Norma Pembatasan Hak Beribadah Kelompok Minoritas Agama Di Indonesia." *Journal Kompilasi Hukum* 10(2):607–20. doi:10.29303/jkh.v10i2.312.
- Fatmawati, Fatmawati. 2016. "Perlindungan Hak Atas Kebebasan Beragama dan Beribadah dalam Negara Hukum Indonesia." *Jurnal Konstitusi* 8(4):489. doi:10.31078/jk844.
- Gahari, Amaz Akhbar, Adrian Ivandri Marbun, dan Noval Abdillah. 2026. "Implementasi Hukum Progresif dalam Menjembatani Legal Gap: Studi Kasus Seorang Ibu yang Mencuri untuk Kebutuhan Anak." *Wathan: Jurnal Ilmu Sosial dan Humaniora* 3(1):1–16. doi:10.71153/wathan.v3i1.371.
- Hamimah, Siti. 2018. "DINAMIKA KASUS AHMADIYAH DAN ALIRAN KEPERCAYAAN LAINNYA SERTA PENYELESAIANNYA MELALUI HUKUM TERTULIS DI INDONESIA." *Syariah Jurnal Hukum dan Pemikiran* 18(1). doi:10.18592/sy.v18i1.2062.
- Herlingga, Muhammad, Aldi Putra Pangestu, Iim Wasliman, Muhammad Andriana Gaffar, dan Eva Dianawati Wasliman. 2026. "Kajian Permendikbud No. 32 Tahun 2019: Implementasi Pendidikan Inklusif Dan Layanan Khusus dalam Konteks Digitalisasi Pendidikan di Daerah 3T." *JIIP - Jurnal Ilmiah Ilmu Pendidikan* 9(3):2958–63. doi:10.54371/jiip.v9i3.10830.
- Hidayat, Fauzan. 2021. "POLITISASI BIROKRASI: Analisis Dampak Inkonsistensi Interpretasi Makna Pasal Dalam Undang-Undang Aparatur Sipil Negara." *Jurnal Politik Pemerintahan Dharma Praja* 11–21. doi:10.33701/jppdp.v14i2.1680.
- Hulu, Sabarudin. 2018. "PERTANGGUNGJAWABAN PIDANA ATAS TINDAKAN DISKRESI PEJABAT PEMERINTAHAN YANG BERINDIKASI ADANYA PENYALAHGUNAAN WEWENANG." *Masalah-Masalah Hukum* 47(2):167. doi:10.14710/mmh.47.2.2018.167-174.
- Mandela, Relsan. 2024. "Membaca Desentralisasi Asimetris dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia." *JIMU: Jurnal Ilmiah Multidisipliner* 2(03):1393–1404. doi:10.70294/jimu.v2i03.1348.
- Nugraha, Imam, Adi Setiabudi, dan Maya Puspita Dewi. 2025. "Peran Street-Level Bureaucrats dalam Advokasi Kebijakan: Garda Terdepan Perubahan Sosial di Tingkat Lokal." *PESHUM : Jurnal Pendidikan, Sosial dan Humaniora* 5(1):2024–39. doi:10.56799/peshum.v5i1.14231.
- Nurul Anisa, Ahmad Rustan, dan Nur Nashriani Jufri. 2025. "DAMPAK TUMPANG TINDIH IZIN USAHA PERTAMBANGAN (IUP) TERHADAP KEBERLANJUTAN PENGELOLAAN SUMBER DAYA ALAM." *Jurnal Yustisiabel* 9(2):177–94. doi:10.32529/yustisiabel.v9i2.3982.
- Putri, Ferlita Karunia. 2024. "PERAN BAKESBANGPOL DALAM PENGELOLAAN KONFLIK PENDIRIAN TEMPAT RUMAH IBADAH DI KABUPATEN MOJOKERTO SUDUT PANDANG FKUB (STUDI KASUS MAKAM DI KECAMATAN GEDEG)." *Jurnal Suara Politik* 3(2). doi:10.31869/jsp.v3i2.5377.
- Risdianto, Danang. 2017. "PERLINDUNGAN TERHADAP KELOMPOK MINORITAS DI INDONESIA DALAM MEWUJUDKAN KEADILAN DAN PERSAMAAN DI HADAPAN HUKUM." *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 6(1):125. doi:10.33331/rechtsvinding.v6i1.120.

- Sawir, Muhammad, Susilawaty Susilawaty, Milcha H. Tammubua, dan Suratni Suratni. 2024. "Birokrasi Papua Bangkit: Menjawab Tantangan Pelayanan di Daerah Terpencil dengan Inovasi dan Keberanian." *Indonesian Journal of Intellectual Publication* 5(1):38–43. doi:10.51577/ijipublication.v5i1.582.
- Shofiah Nur Hikmah. 2026. "Affirmative Action dan Keterwakilan Perempuan dalam Pemilu Indonesia: Tantangan Mewujudkan Representasi Perempuan yang Substantif." *Jurnal Cendekia Hukum Indonesia* 2(1):586–600. doi:10.71417/jchi.v2i1.162.
- Simamora, Andrean Gregorius Pandapotan, dan Georgius Ivan Budihardja. 2021. "Prinsip Penegakan Hukum dan Hak Asasi Manusia: Studi Kasus Penembakan Militer Terhadap Masyarakat Nduga Papua." *Jurist-Diction* 4(2):499. doi:10.20473/jd.v4i2.25750.
- Su, Bok Rok. 2025. "Dari Teori ke Praktik: Strategi Responsivitas Hukum terhadap Tantangan Ekonomi dan Sosial." *Jurnal Hukum Lex Generalis* 5(10). doi:10.56370/jhlg.v5i10.1017.
- Subroto, Wandu, Sunarko, Martanti Endah Lestari, dan Rahmawati. 2024a. "Dinamika Penegakan Hukum di Indonesia: Antara Keadilan Substantif dan Formalitas Prosedural." *Jurnal Abdimas Peradaban* 5(1):77–86. doi:10.54783/354f6340.
- Subroto, Wandu, Sunarko, Martanti Endah Lestari, dan Rahmawati. 2024b. "Dinamika Penegakan Hukum di Indonesia: Antara Keadilan Substantif dan Formalitas Prosedural." *Jurnal Abdimas Peradaban* 5(1):77–86. doi:10.54783/354f6340.
- Sukirno, Sukirno. 2019. "Politik Hukum Pengakuan Hak atas Administrasi Kependudukan Bagi Penganut Penghayat Kepercayaan." *Administrative Law and Governance Journal* 2(2):268–81. doi:10.14710/alj.v2i2.268-281.
- Tajmila, Tajmila, Akhmad Syahwan, Muhammad Dzakra Shandi Aditya, Prayoga Abdul Rafi, Muhammad Rahman, dan Yunus Muzakir. 2025. "Peran dan Tanggung Jawab Pemerintah Daerah dalam Perizinan Rumah Ibadah Berdasarkan Hak Konstitusional Kebebasan Beragama." *Wathan: Jurnal Ilmu Sosial dan Humaniora* 2(2):260–79. doi:10.71153/wathan.v2i2.263.
- Tjandra, Willy Riawan. 2012. "Dinamika Keadilan dan Kepastian Hukum dalam Peradilan Tata Usaha Negara." *Mimbar Hukum - Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada* 75. doi:10.22146/jmh.16158.
- Tobrani, Rahmad. 2018. "PENGUJIAN KEPUTUSAN OLEH PENGADILAN TATA USAHA NEGARA TERHADAP DISKRESI YANG DILAKUKAN OLEH PEJABAT PEMERINTAHAN." *Jurnal Hukum Samudra Keadilan* 13(1):102–17. doi:10.33059/jhsk.v13i1.694.
- Yessika Sabel Farica. 2025. "Aspek Hukum Tanggung Jawab Penyelenggara Pelayanan Publik atas Pelanggaran Administratif dalam UU No. 25 Tahun 2009." *Jurnal Ilmiah Publika* 13(1):49–57. doi:10.33603/publika.v13i1.10373.