



Increasing the Quantity and Quality of Religious Instructors in the Underdeveloped, Frontier, and Outermost (3T) Regions of the Ministry of Religion of the Republic of Indonesia

Peningkatan Kuantitas dan Kualitas Penyuluh Agama Sektor Wilayah Tertinggal, Terdepan, dan Terluar (3T) Kementerian Agama Republik Indonesia

Author's Name* : Rohayati
 Institution/University : Kementerian Agama Kota Batam
 Correspondence Author's E-mail : rohayatirohayati000@gmail.com

Article History	Received (June 6 th , 2026)	Revised (July 1 st , 2026)	Accepted (August 7 th , 2026)
-----------------	---	--	---

News Article

Keyword:

Local Affirmation, Digital Divide, Religious Extension, MADANI Program, Disadvantaged, Frontier and Outermost Regions

Abstract

This policy paper outlines that the implementation of the MADANI Program in the Disadvantaged, Frontier, and Outermost (3T) regions, particularly in the Batam City Ministry of Religious Affairs, faces structural obstacles in the form of a dual crisis in the quantity and quality of Religious Instructors. Geographic isolation and conventional recruitment patterns trigger high employee transfer rates, while the rigid demands for digitalization of central administration give rise to the phenomenon of a second-level digital divide at the grassroots level. This policy study aims to analyze the root causes of the personnel deficit and low digital literacy of religious instructors, as well as to formulate alternative, adaptive, solution-oriented regulations. Using an action-oriented, descriptive qualitative policy analysis methodology, this study adopts William N. Dunn's model through fishbone diagram techniques and force field analysis to evaluate secondary data and official performance reports hierarchically. The results of the discussion indicate that standardization of digitalization without the capacity readiness of frontline bureaucrats (street-level bureaucrats) actually paralyzes reporting accountability and disseminates the value of religious moderation in the border areas. This study concludes that synchronizing policies from upstream to downstream is absolutely necessary to restore public trust and ensure fiscal justice for civil servants in isolated regions. Therefore, it is recommended that the Ministry of Religious Affairs immediately exercise its discretion to issue a Ministerial Regulation regarding local affirmative action recruitment (indigenous recruitment) with a minimum ten-year service commitment to maintain national resilience in the border regions of the Republic of Indonesia.

Kata Kunci:

Afirmasi Lokal, Kesenjangan Digital,

Abstrak

Policy paper ini menguraikan bahwa Implementasi Program MADANI di wilayah Tertinggal, Terdepan, dan Terluar (3T), khususnya pada Kementerian Agama Kota Batam, menghadapi hambatan struktural

Penyuluh
Agama,
Program
MADANI,
Wilayah
Tertinggal,
Terdepan, dan
Terluar

berupa krisis ganda pada aspek kuantitas dan kualitas Penyuluh Agama. Keterisolasian geografis dan pola rekrutmen konvensional memicu tingginya angka mutasi pegawai, sementara tuntutan digitalisasi administrasi pusat yang kaku melahirkan fenomena kesenjangan digital tingkat kedua (second-level digital divide) di tingkat tapak. Kajian kebijakan ini bertujuan untuk menganalisis akar penyebab defisit personel dan rendahnya literasi digital penyuluh, serta merumuskan alternatif regulasi yang solutif dan adaptif. Menggunakan metodologi analisis kebijakan kualitatif deskriptif yang berorientasi pada tindakan (action-oriented), kajian ini mengadopsi model William N. Dunn melalui teknik fishbone diagram dan analisis kekuatan medan (force field analysis) untuk mengevaluasi data sekunder serta laporan kinerja resmi secara hierarkis. Hasil pembahasan menunjukkan bahwa standardisasi digitalisasi tanpa kesiapan kapasitas birokrat garis depan (street-level bureaucrats) justru melumpuhkan akuntabilitas pelaporan dan mendistorsi diseminasi nilai moderasi beragama di perbatasan. Kajian ini menyimpulkan bahwa sinkronisasi kebijakan dari hulu ke hilir mutlak diperlukan untuk memulihkan kepercayaan publik (public trust) dan menjamin keadilan fiskal aparaturnya di daerah terisolasi. Oleh karena itu, direkomendasikan kepada Kementerian Agama untuk segera menggunakan hak diskresinya guna menerbitkan Peraturan Menteri Agama terkait rekrutmen berbasis afirmasi lokal (indigenous recruitment) dengan komitmen masa dinas minimal sepuluh tahun demi menjaga ketahanan nasional di wilayah perbatasan NKRI.

To cite this article: Rohayati. (2026). "Increasing the Quantity and Quality of Religious Instructors in the Underdeveloped, Frontier, and Outermost (3T) Regions of the Ministry of Religion of the Republic of Indonesia". *Jurnal Ilmiah Gema Perencana*, Volume 4 (3), May-August, 2026. Page: 491 – 516.



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

PENDAHULUAN

Latar Belakang Masalah

Program MADANI (Melayani dengan Hati Nurani) yang diinisiasi oleh Kementerian Agama Republik Indonesia merupakan salah satu pilar strategis dalam mewujudkan pelayanan publik keagamaan yang inklusif, responsif, dan berkeadilan. Kehadiran program ini sejatinya dirancang untuk mentransformasi paradigma birokrasi keagamaan agar mampu menyentuh seluruh lapisan masyarakat tanpa terkecuali. Melalui penguatan nilai-nilai moderasi beragama dan digitalisasi pelayanan, Kementerian Agama berupaya memangkas sekat-sekat birokratis yang selama ini menghambat aksesibilitas layanan formal di akar rumput. Namun, efektivitas implementasi kebijakan nasional ini di lapangan sangat bergantung pada kesiapan instrumen birokrasi di tingkat paling bawah, di mana negara berhadapan langsung dengan diversitas dinamika sosioreligius masyarakat ([Abdul Hafith dkk., 2025](#)).

Pada tataran empiris, implementasi Program MADANI menghadapi ujian berat ketika diterapkan pada wilayah-wilayah yang masuk dalam kategori Tertinggal, Terdepan, dan Terluar (3T). Karakteristik wilayah 3T yang diwarnai oleh keterisolasian geografis, keterbatasan infrastruktur, dan kerentanan sosial-ekonomi menciptakan ruang distorsi yang lebar antara desain kebijakan di tingkat pusat dengan realitas operasional di lapangan. Akibatnya, visi luhur untuk menghadirkan pelayanan publik yang melayani

dengan "hati nurani" sering kali mengalami hambatan struktural yang masif. Ketimpangan capaian program antara wilayah urban dengan wilayah terpencil merefleksikan bahwa pendekatan asimetris dalam tata kelola birokrasi keagamaan di wilayah perbatasan dan kepulauan mendesak untuk segera dirumuskan ([Lele, 2019](#)).

Dalam konteks pelayanan publik sektor keagamaan, Penyuluh Agama merupakan aktor sentral yang berfungsi sebagai birokrat garis depan (street-level bureaucrats). Merujuk pada teori birokrasi tingkat jalanan tersebut, keberhasilan suatu kebijakan publik tidak hanya ditentukan oleh formulasi regulasi di tingkat pusat, melainkan oleh diskresi, kapasitas, dan interaksi langsung aktor lapangan dengan masyarakat. Sebagai representasi negara di tingkat lokal, baik yang berstatus Aparatur Sipil Negara (ASN) maupun Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK), Penyuluh Agama memegang peran krusial dalam memberikan edukasi keagamaan, menginternalisasi moderasi beragama, serta menjembatani program strategis Kementerian Agama agar dapat diadaptasi oleh komunitas lokal ([Hupe dkk., 2015a](#)).

Namun, realitas menunjukkan bahwa instrumen utama pelayanan publik ini sedang mengalami krisis ganda, yaitu keterbatasan dari aspek kuantitas sekaligus defisit dari aspek kualitas. Di berbagai daerah perbatasan dan pulau terluar, jumlah Penyuluh Agama sangat tidak proporsional jika dibandingkan dengan luas wilayah kerja dan jumlah kelompok binaan yang harus dilayani. Fenomena kekosongan personel yang kronis ini diperparah oleh rendahnya kompetensi fungsional sebagian besar penyuluh dalam menghadapi dinamika administrasi modern dan transformasi digital. Ketika pilar utama kedeputian lapangan ini mengalami kelumpuhan ganda, maka esensi dari Program MADANI secara otomatis akan mengalami kegagalan fungsi pada tingkat tapak, sehingga masyarakat di wilayah 3T semakin terisolasi dari layanan keagamaan yang menjadi hak konstitusional mereka. Secara kuantitatif, keterbatasan jumlah Penyuluh Agama di wilayah 3T berakar dari kebijakan makro tata kelola kepegawaian nasional yang kurang berpihak pada aspek afirmasi wilayah. Pemberlakuan moratorium rekrutmen Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang berlangsung selama bertahun-tahun, tanpa disertai analisis kebutuhan berbasis karakteristik spasial-geografis, telah memicu ketimpangan distribusi pegawai yang sangat tajam. Wilayah-wilayah urban atau ibu kota provinsi cenderung mengalami pemusatan personel, sementara kantor-kantor urusan keagamaan di daerah perbatasan terus mengalami pengurangan jumlah pegawai akibat laju pensiun yang tidak diimbangi dengan pengisian formasi baru. Akibatnya, satu orang Penyuluh Agama di wilayah kepulauan sering kali dipaksa mengampu wilayah binaan yang mencakup beberapa pulau terpencil dengan akses transportasi yang sangat minim ([Andrian, 2019a](#)).

Untuk menutupi kekosongan kronis tersebut, Kementerian Agama selama ini sangat bergantung pada keberadaan Penyuluh Agama Non-ASN atau tenaga honorer lokal. Penyuluh Agama non-ASN yang sekarang telah lulus seleksi menjadi Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) pada jabatan yang berbeda, dan diikat oleh sistem kontrak kerja lima tahunan secara hukum tidak memiliki jaminan keberlanjutan masa depan karier yang jelas. Kondisi tata kelola kepegawaian yang rapuh ini membuat tingkat perputaran (turnover) pegawai di wilayah perbatasan menjadi sangat tinggi, karena para pekerja lapangan cenderung mencari kepastian ekonomi di sektor lain yang lebih menjanjikan. Krisis kuantitas ini diperparah oleh sistem rekrutmen pegawai yang selama ini cenderung menggunakan standar nasional yang disamaratakan secara kaku tanpa melihat kekhususan daerah. Pola rekrutmen terbuka berskala nasional sering kali melahirkan pemenang formasi yang berasal dari luar daerah atau wilayah perkotaan besar yang tidak memiliki ikatan kultural dan emosional dengan wilayah penempatan 3T. Akibat sosiologis yang jamak terjadi adalah, setelah bekerja selama beberapa tahun,

pegawai-pegawai baru tersebut beramai-ramai mengajukan mutasi pindah kembali ke daerah asal mereka dengan alasan penyatuan keluarga atau ketidakmampuan beradaptasi dengan lingkungan ekstrem. Pola migrasi birokrasi ini menyebabkan wilayah 3T hanya dijadikan sebagai batu loncatan karier, sementara masalah kekosongan pelayanan di garis depan tidak pernah menemukan solusi yang tuntas dan berkelanjutan ([Kurniawan & Simandjorang, 2022](#)).

Selain masalah kuantitas, dimensi kualitas atau kompetensi Penyuluh Agama di daerah 3T juga berada dalam kondisi yang memprihatinkan. Fenomena ini erat kaitannya dengan adanya skill mismatch atau ketidaksesuaian keahlian antara output lembaga pendidikan keagamaan dengan tuntutan riil pelayanan publik modern di lapangan. Mayoritas Penyuluh Agama dibekali oleh latar belakang pendidikan keagamaan tradisional yang sangat kuat dalam aspek penguasaan teologis, hukum agama, dan materi doktrinal murni. Namun, saat ditugaskan ke dalam ekosistem birokrasi modern, mereka cenderung gagap menghadapi tuntutan manajerial, tata kelola administrasi publik, dan teknik advokasi sosial yang dinamis. Kesenjangan ini menciptakan situasi di mana penyuluh sangat menguasai substansi agama secara mendalam tetapi tidak memiliki kapasitas metodologis untuk mentransformasikannya ke dalam program pemberdayaan masyarakat yang terstruktur ([Andrian, 2019b](#)).

Ketidaksesuaian kompetensi ini semakin terlihat jelas seiring dengan bergulirnya gelombang digitalisasi pelayanan publik yang menjadi ruh utama Program MADANI. Program ini menuntut setiap aparatur untuk mampu mengoperasikan aplikasi pelayanan kerja, melakukan pengumpulan data lapangan berbasis spasial, serta menyusun laporan kinerja secara online. Sayangnya, desain kurikulum pendidikan keagamaan maupun modul-modul pelatihan kediklatan aparatur selama ini masih didominasi oleh pendekatan tekstual-normatif yang memperlakukan literasi teknologi sebagai materi pelengkap semata. Hambatan kompetensi ini melahirkan fenomena "aparatur gagap digital", di mana para penyuluh di daerah 3T menghabiskan sebagian besar energi kerja mereka hanya untuk memahami teknis pengisian aplikasi birokrasi, sehingga tugas pokok mereka untuk melakukan penyuluhan substansial di masyarakat menjadi terbengkalai ([Ani Aksa Maniani dkk., 2026](#)). Kesenjangan literasi teknologi ini diidentifikasi oleh para ahli sebagai bentuk nyata dari kesenjangan digital tingkat kedua (second-level digital divide). Jika kesenjangan tingkat pertama berkaitan dengan akses fisik terhadap gawai dan sinyal internet, maka kesenjangan tingkat kedua berfokus pada ketidakmerataan kemampuan dan keterampilan kognitif subjek dalam memanfaatkan teknologi informasi untuk produktivitas. Memaksakan digitalisasi pelaporan kinerja birokrasi melalui Aplikasi MADANI kepada Penyuluh Agama di daerah terpencil tanpa melakukan peningkatan kapasitas literasi digital secara masif adalah sebuah bias kebijakan. Akibatnya, sistem pelaporan digital yang awalnya dirancang untuk menciptakan efisiensi justru berubah menjadi instrumen diskriminatif yang menurunkan penilaian kinerja para penyuluh di wilayah 3T karena ketidakmampuan teknis mereka dalam mengoperasikan sistem pelaporan online tersebut.

Ketertinggalan kualitas Penyuluh Agama di daerah ekstrem juga disebabkan oleh tidak meratanya akses terhadap program pelatihan dan pengembangan kompetensi yang disediakan oleh pemerintah. Pusat-pusat pelatihan aparatur keagamaan, seperti Balai Diklat Keagamaan (BDK), umumnya berkedudukan di ibu kota provinsi atau kota-kota besar yang secara geografis sangat jauh dari wilayah perbatasan. Keterbatasan alokasi anggaran operasional perjalanan dinas bagi penyuluh di daerah terpencil membuat mereka jarang mendapatkan kesempatan untuk mengikuti bimbingan teknis berkala. Kondisi ini menciptakan lingkaran setan ketimpangan, di mana penyuluh di wilayah urban yang sudah maju terus mendapatkan pengayaan kompetensi karena kemudahan

akses, sementara penyuluh di garda terdepan 3T yang paling membutuhkan pembaruan metodologi justru semakin tertinggal dalam isolasi geografis ([Agustina, 2021](#)).

Hambatan geografis ini diperparah oleh keterbatasan fasilitas pendukung yang dimiliki oleh lembaga-lembaga diklat regional itu sendiri. Proses transfer pengetahuan mengenai administrasi modern berbasis digital memerlukan dukungan infrastruktur teknologi yang memadai, seperti laboratorium komputer dan sistem simulasi aplikasi (sandbox system) yang merata. Namun pada kenyataannya, fasilitas-fasilitas canggih tersebut mengalami sentralisasi di balai diklat utama, sementara sarana prasarana di balai diklat keagamaan daerah penyangga masih sangat konvensional. Ketika lembaga pelatihan yang bertanggung jawab meningkatkan kualitas aparatur mengalami keterbatasan infrastruktur, maka proses diseminasi keahlian teknologi administrasi kontemporer kepada para Penyuluh Agama 3T dinilai menjadi tidak realistis untuk dipaksakan secara menyeluruh ([Ani Aksa Maniani dkk., 2026](#)).

Di sisi lain, lambatnya adopsi materi administrasi modern dalam sistem pengembangan kompetensi kepegawaian Kemenag dikunci oleh inersia birokrasi dan rigiditas regulasi. Siklus perubahan dan legalisasi dokumen kurikulum standar, seperti Kurikulum Diklat Fungsional, harus melewati jalur birokrasi pusat yang kaku dan memakan waktu bertahun-tahun. Hal ini berbanding terbalik dengan dinamika perkembangan arsitektur aplikasi dan tuntutan teknologi pelayanan publik yang terus diperbarui dalam hitungan bulan. Regulatory lag atau kesenjangan regulasi ini menyebabkan materi kediklatan yang diajarkan kepada aparatur selalu tertinggal satu langkah di belakang kebutuhan riil teknologi di lapangan, sehingga pelatihan yang dilaksanakan sering kali menjadi tidak relevan lagi dengan perkembangan aplikasi kerja terbaru di lapangan ([Wardiyanto dkk., 2025](#)).

Selain masalah kompetensi, faktor fundamental yang melumpuhkan motivasi dan kinerja Penyuluh Agama di daerah 3T adalah ketimpangan regulasi mengenai pemberian insentif khusus dan tunjangan kemahalan. Sampai saat ini, regulasi tata kelola keuangan nasional mengenai standarisasi biaya masukan lebih banyak memberikan afirmasi khusus bagi pegawai yang bergerak pada sektor pendidikan (guru terpencil) dan sektor kesehatan (tenaga medis perbatasan). Kementerian Agama belum memiliki regulasi atau payung hukum mandiri yang kuat secara nasional untuk mengklasifikasikan "Tunjangan Isolasi Geografis" atau "Tunjangan Kemahalan" yang khusus diperuntukkan bagi Penyuluh Agama yang bertugas di wilayah-wilayah dengan tingkat kesulitan ekstrem. Absennya jaminan perlindungan fiskal ini memicu rasa ketidakadilan distributif di kalangan aparatur keagamaan yang memikul beban kerja berat di garis depan NKRI ([Maritha Ully Allegra dkk., 2025](#)).

Ketiadaan tunjangan khusus ini berbenturan keras dengan realitas sosiologis tingginya standar biaya hidup di daerah 3T yang tidak sinkron dengan Standar Biaya Masukan (SBM) nasional yang ditetapkan secara normatif. Di wilayah perbatasan negara atau pulau-pulau terluar, harga kebutuhan bahan pokok, biaya transportasi logistik antarpulau, dan harga Bahan Bakar Minyak (BBM) dapat melonjak hingga beberapa kali lipat dibandingkan dengan wilayah perkotaan di Jawa atau Sumatra. Nilai nominal honorarium atau insentif yang dianggap "wajar" di atas kertas dokumen anggaran dinilai menjadi sangat tidak kompensatif dan kehilangan daya belinya ketika dibelanjakan di daerah 3T. Ketimpangan ekonomi ini memaksa para penyuluh untuk mencari penghasilan tambahan di luar profesinya, yang pada akhirnya menurunkan fokus dan totalitas mereka dalam memberikan pelayanan publik keagamaan kepada masyarakat binaan ([M. Lameada dkk., 2026](#)).

Ketika kuantitas personel mengalami defisit dan kualitas mereka terbatas, ditambah dengan tiadanya insentif kompensatoris, para Penyuluh Agama di wilayah 3T rentan mengalami kejenuhan kerja yang ekstrem (burnout). Berdasarkan teori birokrasi garis depan, ketika aktor lapangan dihadapkan pada tumpukan beban kerja administrasi yang tidak mereka kuasai serta tuntutan masyarakat yang tinggi tanpa didukung oleh sarana dan kesejahteraan yang memadai, mereka akan mengembangkan mekanisme pertahanan diri (coping mechanisms). Mekanisme pertahanan diri ini mewujud dalam bentuk penurunan komitmen kerja, pembatasan jam pelayanan secara sepihak, hingga pengabaian terhadap target-target kebijakan makro yang dianggap terlalu kompleks. Pada titik inilah, distorsi parah terjadi, di mana kebijakan ideal yang disusun di tingkat pusat mengalami penyusutan makna dan kegagalan implementasi saat menyentuh level akar rumput ([Thomann dkk., 2018](#)).

Dampak langsung dari kelumpuhan fungsi Penyuluh Agama ini tercermin dari timbulnya kendala geografis dan tingginya biaya logistik pelayanan konvensional yang harus ditanggung oleh masyarakat 3T. Ketika sistem digitalisasi (Aplikasi MADANI) gagal dioperasikan akibat kegagalan literasi penyuluh atau kendala ketiadaan sinyal internet (blank spot), maka proses pelayanan keagamaan terpaksa dikembalikan pada metode tatap muka konvensional. Namun, topografi daerah 3T yang ekstrem—berupa gugusan pulau terluar atau pegunungan pedalaman—membuat akses fisik masyarakat menuju Kantor Urusan Agama (KUA) atau Kantor Kemenag Kabupaten/Kota memerlukan waktu berhari-hari dengan biaya transportasi laut atau udara yang sangat mahal (Suryani, 2021). Kondisi ini menciptakan dinding pembatas yang tebal antara negara dengan warga negaranya dalam pemenuhan hak-hak dasar keagamaan ([Asa, 2025](#)).

Tingginya hambatan ekonomi dan fisik ini memicu sikap apatisme administratif di kalangan masyarakat terpencil terhadap layanan formal sektor keagamaan. Masyarakat di wilayah 3T cenderung memilih untuk mengabaikan atau menghindari proses administrasi resmi, seperti pencatatan pernikahan secara hukum negara di KUA atau pengurusan sertifikasi halal mikro untuk usaha kecil mereka, dan beralih pada praktik-praktik informal di bawah tangan. Fenomena ini tidak hanya merugikan masyarakat dari sisi kepastian hukum materiil, tetapi juga merusak akuntabilitas data capaian kinerja Kementerian Agama secara nasional. Kegagalan pencatatan sipil keagamaan dan sertifikasi produk di daerah perbatasan pada gilirannya akan memperpanjang rantai kemiskinan struktural dan memperlemah indeks pembangunan manusia di wilayah-wilayah prioritas nasional tersebut ([Nuruddin, 2019](#)).

Secara makro, krisis kuantitas dan kualitas Penyuluh Agama ini berimplikasi luas terhadap ketahanan nasional dan penguatan moderasi beragama di wilayah perbatasan negara. Daerah 3T, khususnya yang berbatasan langsung dengan negara tetangga, merupakan wilayah strategis yang rawan terhadap penetrasi ideologi transnasional, radikalisme, dan potensi konflik sosial berbasis sasis religius. Ketika kehadiran figur penyuluh agama yang moderat, kompeten, dan berwibawa mengalami kekosongan kronis, maka ruang hampa tersebut akan dengan mudah diisi oleh aktor-aktor informal yang membawa narasi keagamaan ekstrem dan eksklusif. Ketidakmampuan negara menghadirkan penyuluh yang berkualitas di garis depan perbatasan sama saja dengan melemahkan benteng pertahanan ideologis bangsa di wilayah-wilayah yang menjadi beranda terdepan NKRI (Aritonang dkk., 2023).

Melihat urgensi dan keseriusan dampak yang ditimbulkan, penentuan prioritas penanganan masalah ini menjadi hal yang mutlak dilakukan menggunakan instrumen analitis yang objektif. Melalui analisis menggunakan metode USG (Urgency,

Seriousness, Growth), isu Keterbatasan Kuantitas dan Kualitas Penyuluh Agama (SDM) secara konsisten menempati urutan prioritas tertinggi dibandingkan dengan isu kesenjangan infrastruktur digital maupun isu tingginya biaya logistik fisik. Penilaian ini didasarkan pada kesadaran sosiologis bahwa di wilayah-wilayah tertinggal dan terisolasi, kehadiran sosok figur manusia yang memiliki kompetensi, empati, dan otoritas kultural jauh lebih dinanti dan dibutuhkan oleh komunitas lokal daripada penggelaran aplikasi teknologi yang kaku. Ketika aktor manusianya tidak ada atau kurang kompeten, maka seluruh sistem digitalisasi dan pembangunan fisik yang dilakukan oleh pemerintah akan kehilangan jangkar sosialnya di tingkat tapak ([Ibrahim dkk., 2019](#)).

Untuk mengatasi kesenjangan kompetensi dan keterbatasan akses pelatihan ini, diperlukan terobosan regulasi yang mampu memotong hambatan geografis dan keterbatasan anggaran operasional. Peraturan Lembaga Administrasi Negara (LAN) Nomor 10 Tahun 2018 tentang Pengembangan Kompetensi PNS sejatinya telah mengamanatkan hak pengembangan kompetensi minimal 20 Jam Pelajaran (JP) per tahun bagi setiap aparatur melalui pemanfaatan metode pembelajaran modern seperti e-learning atau blended learning. Namun, implementasi regulasi ini di lingkungan Kementerian Agama belum berjalan optimal untuk menyentuh para Penyuluh Agama di daerah 3T. Dibutuhkan desain platform pembelajaran digital terintegrasi yang ramah kuota dan adaptif terhadap wilayah rendah sinyal agar hak pengembangan kompetensi bagi penyuluh di pulau-pulau terluar dapat terpenuhi tanpa harus terkendala oleh biaya perjalanan dinas yang mahal ([Hillier, 2018](#)).

Selanjutnya, penyelesaian masalah kuantitas pegawai secara jangka panjang tidak dapat dilepaskan dari penataan mobilitas talenta nasional yang diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara. Undang-undang ASN terbaru ini secara eksplisit membuka ruang regulasi bagi pemberian insentif khusus, baik dalam bentuk kompensasi finansial maupun percepatan kenaikan pangkat/karier, bagi pegawai ASN yang bersedia bertugas di wilayah-wilayah terpencil dan prioritas nasional. Momentum perubahan regulasi tingkat undang-undang ini harus segera ditangkap oleh Kementerian Agama untuk menyusun peraturan turunan yang bersifat makro dan mengikat, guna mengunci keberadaan dan komitmen masa dinas para Penyuluh Agama di daerah 3T agar tidak mudah mengajukan mutasi keluar wilayah tugas ([Wijanarko, 2026](#)).

Dalam koridor hukum manajemen kepegawaian, Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil juga telah membuka peluang dilaksanakannya pola pengadaan pegawai berbasis afirmasi wilayah untuk daerah-daerah tertentu yang menjadi prioritas nasional. Regulasi ini memberikan legalitas formal bagi Kementerian Agama untuk mendesain sistem rekrutmen khusus yang mengutamakan pemuka agama lokal asli daerah 3T untuk diangkat menjadi Penyuluh Agama resmi negara. Kebijakan rekrutmen berbasis afirmasi lokal (indigenous recruitment) ini bukan sekadar strategi taktis untuk memenuhi kuota kuantitas personel di lapangan, melainkan sebuah instrumen strategis untuk membangun kepercayaan publik (public trust) dan legitimasi kultural-sosial birokrasi keagamaan di tingkat akar rumput, karena penyuluh lokal telah memahami karakteristik bahasa, budaya, dan adat istiadat masyarakat setempat (Weya dkk., 2026a). Selain intervensi di tingkat makro berupa penataan rekrutmen dan regulasi kepegawaian, pemulihan pelayanan publik keagamaan di wilayah ekstrem memerlukan dukungan instrumen hukum di tingkat mikro yang bersifat aplikatif.

Berdasarkan seluruh jalinan masalah yang kompleks tersebut, dirumuskanlah pernyataan masalah (problem statement) dalam policy paper ini: Keterbatasan kuantitas dan kualitas Penyuluh Agama di daerah 3T terjadi akibat belum adanya pola rekrutmen berbasis afirmasi lokal serta adanya kesenjangan desain kurikulum pendidikan dan diklat keagamaan yang belum mampu menjawab kebutuhan kompetensi teknologi serta administrasi modern di lapangan. Masalah ini bersifat sistemik karena bergerak dari hulu kebijakan pengadaan pegawai di tingkat pusat hingga ke hilir operasional pelayanan di pulau-pulau terluar. Jika masalah ganda pada instrumen sumber daya manusia ini terus dibiarkan tanpa adanya intervensi regulasi yang komprehensif, maka janji kemudahan layanan yang diusung oleh Program MADANI akan selamanya menjadi angan-angan bagi masyarakat di beranda terdepan NKRI ([Mujibaturrahmi, 2024](#)).

Oleh karena itu, diperlukan sebuah kajian kebijakan yang mendalam dan solutif untuk merumuskan alternatif-alternatif regulasi yang realistis, efektif, dan memiliki kelayakan implementasi yang tinggi. Melalui pemanfaatan kriteria evaluasi kebijakan William N. Dunn, penelitian kebijakan ini akan membedah berbagai alternatif instrumen hukum, mulai dari Peraturan Menteri Agama tentang Rekrutmen Afirmasi Lokal. Rekomendasi kebijakan yang dihasilkan diharapkan tidak hanya mampu menyelesaikan sengkabut defisit jumlah penyuluh, tetapi juga secara simultan melejitkan kualitas kapasitas operasional mereka di lapangan ([Ameng, 2026](#)).

Penyusunan policy paper ini menjadi sangat relevan dan mendesak sebagai bentuk kontribusi pemikiran nyata dalam mengawal proses reformasi birokrasi dan peningkatan akuntabilitas kinerja di lingkungan Kementerian Agama Republik Indonesia. Menghadirkan pelayanan publik keagamaan yang melayani dengan hati nurani di daerah 3T bukan sekadar tugas administratif-birokratis belaka, melainkan sebuah perwujudan dari kehadiran negara dalam merawat tenun kebangsaan, menjaga tegaknya nilai-nilai moderasi beragama, serta memastikan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia di mana pun mereka berada. Atas dasar pemikiran itulah, kajian mendalam mengenai strategi pemenuhan kuantitas dan peningkatan kualitas Penyuluh Agama di wilayah Tertinggal, Terdepan, dan Terluar ini disusun dan diajukan kepada para pengambil kebijakan tingkat tertinggi ([Andrian, 2019b](#)).

Identifikasi Masalah

1. Kesenjangan Infrastruktur Digital dan Teknologi Informasi

Program MADANI banyak mengandalkan digitalisasi pelayanan untuk efisiensi dan transparansi. Namun, daerah 3T masih mengalami kendala "blank spot" atau ketiadaan sinyal internet yang stabil, serta keterbatasan pasokan listrik. Kesenjangan digital (digital divide) ini membuat sistem pelayanan keagamaan berbasis aplikasi atau online dari Kemenag tidak dapat diakses secara optimal oleh masyarakat setempat. Tantangan digitalisasi pelayanan publik di wilayah perbatasan dan pulau terluar Indonesia ([Aswin & Sofyan, 2022](#)).

2. Keterbatasan Kuantitas dan Kualitas Penyuluh Agama (Sumber Daya Manusia)

Penyuluh Agama merupakan ujung tombak program MADANI di lapangan untuk memberikan edukasi keagamaan dan kerukunan. Di daerah 3T, jumlah penyuluh agama (baik ASN maupun PPPK) sangat minim karena faktor geografis yang sulit dijangkau dan kurangnya insentif khusus. Selain itu, belum semua penyuluh di daerah 3T mendapatkan pelatihan yang merata mengenai indikator dan metodologi penguatan moderasi beragama serta nilai-nilai MADANI ([Sagap dkk., 2024](#)).

3. Kendala Geografis dan Tingginya Biaya Logistik Pelayanan Konvensional
Ketika sistem digital gagal akibat kendala sinyal, pelayanan harus dilakukan secara tatap muka (konvensional). Namun, topografi daerah 3T yang ekstrem (kepulauan terluar atau pegunungan pedalaman) membuat akses fisik masyarakat menuju Kantor Urusan Agama (KUA) atau Kantor Kemenag Kabupaten/Kota memerlukan waktu sehari-hari dengan biaya transportasi yang sangat mahal. Hal ini menyebabkan masyarakat lebih memilih abai terhadap layanan formal keagamaan (seperti pencatatan nikah resmi atau sertifikasi halal mikro) ([Nurman dkk., 2025](#)).

Analisis Berdasarkan Metode USG

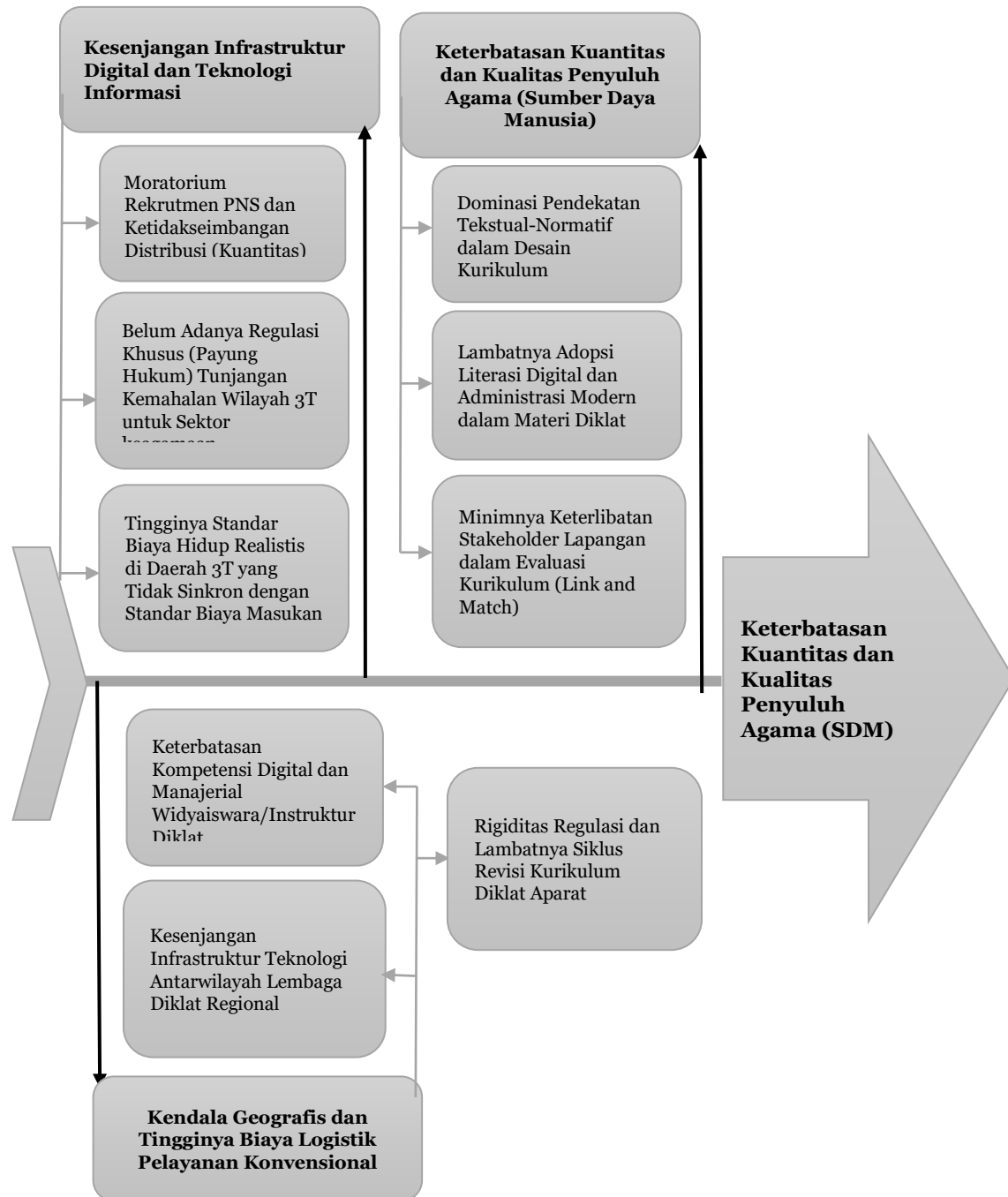
Metode USG (Urgency, Seriousness, Growth) untuk menentukan prioritas penanganannya. Penilaian menggunakan skala 1-5, di mana 1 adalah sangat rendah dan 5 adalah sangat tinggi.

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

No	Masalah Utama	U	S	G	Total Skor
1	Keterbatasan Kuantitas dan Kualitas Penyuluh Agama (SDM)	5	5	4	14
2	Kendala Geografis dan Tingginya Biaya Logistik Pelayanan	4	4	4	12
3	Kesenjangan Infrastruktur Digital dan Teknologi Informasi	4	3	4	11

Berdasarkan hasil analisis USG di atas, masalah kebijakan nomor 1 (Keterbatasan Kuantitas dan Kualitas Penyuluh Agama (SDM)). Masalah ini menjadi prioritas utama karena di daerah 3T, kehadiran sosok figur (manusia) jauh lebih dinanti daripada aplikasi. Ketika penyuluh agama tidak ada atau kurang kompeten, esensi inti dari program MADANI (melayani dengan hati nurani) langsung lumpuh di tingkat akar rumput.

Adapun akar masalah “nomor 1 (Keterbatasan Kuantitas dan Kualitas Penyuluh Agama (SDM))” dapat diilustrasikan dalam bentuk diagram fishbone sebagai berikut:



Gambar 1. Diagram *Fishbone*

Rumusan Masalah

Keterbatasan Kuantitas dan Kualitas Penyuluh Agama (SDM) disebabkan Kesenjangan Kurikulum Pendidikan Keagamaan dengan Kebutuhan Kompetensi Lapangan, akibat adanya Moratorium Rekrutmen PNS dan Ketidakeimbangan Distribusi (Kuantitas).

Tujuan dan Manfaat Kajian

Tujuan Kajian:

1. Melakukan kajian kebijakan yang mendalam dan solutif guna merumuskan alternatif-alternatif regulasi yang realistis, efektif, serta memiliki kelayakan implementasi yang tinggi dalam mengatasi krisis ganda pada Penyuluh Agama.
2. Mendukung proses reformasi birokrasi, penguatan moderasi beragama, serta peningkatan akuntabilitas kinerja di lingkungan Kementerian Agama Republik Indonesia.
3. Menganalisis akar penyebab terjadinya keterbatasan kuantitas (defisit personel) dan rendahnya kualitas kompetensi Penyuluh Agama di wilayah Tertinggal, Terdepan, dan Terluar (3T).
4. Menilai dan membedah berbagai alternatif instrumen hukum/kebijakan (mulai dari tingkat Peraturan Menteri hingga Keputusan Menteri) menggunakan kriteria evaluasi kebijakan William N. Dunn.
5. Merumuskan rekomendasi kebijakan yang konkret berupa rancangan regulasi yang mengikat untuk mengunci komitmen masa dinas aparatur asli daerah (afirmasi lokal) dan melejitkan kapasitas operasional mereka di lapangan.

Manfaat Kajian:

1. Memberikan kontribusi pemikiran nyata dan memperkaya literatur mengenai implementasi kebijakan street-level bureaucracy (birokrat garis depan) pada wilayah dengan karakteristik geografis ekstrem.
2. Menjadi referensi akademis dalam mengkaji fenomena skill mismatch (ketidaksesuaian keahlian) serta second-level digital divide (kesenjangan digital tingkat kedua) di lingkungan birokrasi pemerintahan.
3. Menjadi bahan pertimbangan dan rekomendasi strategis dalam menetapkan Peraturan Menteri Agama (PMA) terkait rekrutmen berbasis afirmasi lokal (indigenous recruitment).
4. Membantu pemanfaatan discretionary power Menteri Agama untuk melakukan redesain kurikulum Pendidikan Tinggi Keagamaan Negeri (PTKN) agar lebih kontekstual-praktis.
5. Mengatasi masalah kekosongan personel secara kronis dan memitigasi risiko tingginya angka mutasi keluar (turnover) pegawai di daerah perbatasan.
6. Memulihkan kelumpuhan fungsi Program MADANI di tingkat tapak melalui ketersediaan penyuluh yang kompeten secara substansi agama sekaligus cakap administrasi modern.

KERANGKA TEORITIS DAN KONSEPTUAL

Kerangka Teoritis

1. Teori Implementasi Kebijakan: Perspektif *Street-Level Bureaucracy*

Teori yang digagas oleh Michael Lipsky ini sangat tepat untuk mendukung argumen mengapa keterbatasan kuantitas dan kualitas penyuluh agama langsung

melumpuhkan program MADANI di tingkat akar rumput. Dalam konteks ini, Penyuluh Agama adalah *street-level bureaucrats* (birokrat garis depan) yang berinteraksi langsung dengan masyarakat. Keberhasilan program tidak ditentukan di meja kementerian, melainkan oleh kapasitas, diskresi, dan kehadiran fisik para penyuluh ini di wilayah 3T. Ketika jumlah mereka defisit dan mereka dibebani oleh masalah administrasi yang tidak dikuasai, mereka akan mengalami burnout atau memilih mengabaikan tugas-tugas pelayanan makro. Secara teoretis, Lipsky (2010) menyatakan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan publik sangat bergantung pada "birokrat garis depan" (*street-level bureaucrats*) karena merekalah yang merepresentasikan wajah negara di mata masyarakat. Dalam situasi di mana terjadi defisit personel dan ketimpangan distribusi SDM, para aktor lapangan ini cenderung mengembangkan mekanisme pertahanan diri (*coping mechanisms*) dengan cara membatasi pelayanan atau mengabaikan target-target kebijakan yang kompleks. Ketidakmampuan penyuluh dalam menanggapi aspek teknis-operasional mempertegas bahwa tanpa kapasitas SDM garis depan yang mumpuni, kebijakan publik yang ideal di tingkat pusat akan mengalami distorsi parah saat menyentuh level akar rumput ([Hupe dkk., 2015b](#)).

2. Teori Link and Match Pendidikan dan Kompetensi Kerja (*Skill Mismatch Theory*)

Teori ini mendukung analisis Anda mengenai Penyebab Masalah Level 1 (Poin 1.a) dan Level 2 (Poin 1.b.1), yaitu dominasi pendekatan tekstual-normatif yang menciptakan dikotomi antara penguasaan teologi dan gagapnya penyuluh pada administrasi modern serta teknologi digital. Ketika kurikulum pendidikan tinggi keagamaan atau diklat hanya melahirkan lulusan yang kaya secara doktrinal tetapi miskin kemampuan manajerial dan digital, maka terjadilah *vertical & horizontal skill mismatch* (ketidaksesuaian keahlian). Mereka kompeten secara substansi agama, tetapi tidak kompeten secara fungsional birokrasi. Fenomena kesenjangan antara materi pendidikan keagamaan dengan tuntutan administrasi modern di lapangan merupakan bentuk nyata dari skill mismatch (ketidaksesuaian keahlian). McGuinness et al. (2018) menjelaskan bahwa ketidaksesuaian ini terjadi ketika keterampilan yang ditawarkan oleh lembaga pendidikan atau pelatihan tidak sejalan dengan kompetensi riil yang dibutuhkan oleh dunia kerja atau sektor pelayanan publik. Dominasi pendekatan tekstual-normatif tanpa pembekalan literasi digital menciptakan *field-of-study mismatch*, di mana aparaturnya menguasai teori substantif namun lumpuh dalam kemampuan teknis-operasional, seperti pelaporan berbasis aplikasi dan manajemen konflik ([Hidayati dkk., 2026](#)).

3. Teori Kesenjangan Digital (*The Three Levels of Digital Divide*)

Teori ini sangat kuat untuk mendukung Penyebab Masalah Level 2 pada poin 1.b.2 dan 1.c.2. Teori kesenjangan digital modern tidak lagi hanya bicara tentang "punya sinyal/perangkat atau tidak" (*first-level digital divide*), melainkan sudah bergeser ke tingkat kedua (*second-level*: kemampuan/literasi digital menggunakan aplikasi resmi) dan tingkat ketiga (*third-level*: kegagalan mendapat manfaat nyata dari digitalisasi akibat hambatan di tingkat satu dan dua). Ketika regulasi pusat memaksakan aplikasi pelaporan digital (MADANI) tanpa melihat bahwa instansi regional kekurangan laboratorium, simulator, dan jaringan, maka kebijakan digitalisasi justru menjadi bumerang diskriminatif bagi wilayah 3T. Secara teoritis: Hambatan digitalisasi pelayanan di wilayah 3T tidak hanya bersumber dari ketiadaan sinyal (*blank spot*), tetapi diperparah oleh kesenjangan digital tingkat kedua (*second-level digital divide*), yaitu ketidakmerataan literasi dan kemampuan manajerial digital di kalangan aparaturnya serta instruktur diklat. Ketika infrastruktur

teknologi antarwilayah lembaga diklat mengalami ketimpangan, proses transfer pengetahuan mengenai teknologi administrasi modern menjadi tidak berjalan. Menurut van Dijk (2020), rigiditas regulasi yang lambat mengadopsi perubahan teknologi menyebabkan kesenjangan struktural yang semakin lebar, di mana masyarakat di wilayah terpencil menanggung konsekuensi berupa hilangnya akses terhadap pelayanan publik yang inklusif akibat kegagalan sistem digital birokrasi ([Scheerder dkk., 2017](#)).

Kerangka Konseptual

1. Konsep *Representative Bureaucracy* dan Afirmasi Rekrutmen Lokal

Konsep *Representative Bureaucracy* (Birokrasi Representatif) menegaskan bahwa efektivitas pelayanan publik akan meningkat secara signifikan jika aparat birokrasi—dalam hal ini Penyuluh Agama—memiliki kesamaan latar belakang sosial, budaya, dan geografis dengan masyarakat yang dilayani. Di wilayah 3T, rekrutmen yang bersifat nasional tanpa afirmasi sering kali memicu fenomena turnover (permintaan mutasi keluar) yang tinggi. Kebijakan rekrutmen berbasis afirmasi lokal (*indigenous recruitment*) bukan sekadar strategi pemenuhan kuantitas, melainkan instrumen untuk membangun kepercayaan (*trust*) dan legitimasi kultural sosial di tingkat akar rumput ([Bradbury & Kellough, 2011](#)).

2. Model *Link and Match* dan Kurikulum Keagamaan Kontekstual-Praktis

Konsep ini menyoroti kegagalan adaptasi kurikulum yang terlalu berorientasi pada menara gading teologis (*textual-normative bias*). Pendekatan Link and Match dalam pengembangan SDM sektor publik menuntut adanya sinkronisasi mutlak antara materi pendidikan/diklat dengan tuntutan kompetensi riil di lapangan. Penyuluh Agama tidak hanya membutuhkan kompetensi substansi keagamaan (*hard skills*), melainkan sangat membutuhkan *soft skills* dan *practical skills* seperti resolusi konflik, advokasi sosial, manajemen pemberdayaan masyarakat, serta kemampuan beradaptasi dengan keterbatasan wilayah ekstrem ([Kohar dkk., 2022](#)).

3. Teori *Digital Divide* (Kesenjangan Digital) Sekunder dan Literasi Administrasi Modern

Teori *Digital Divide* berkembang dari sekadar kesenjangan akses fisik terhadap perangkat dan sinyal (*first-level digital divide*) menjadi kesenjangan dalam kemampuan memanfaatkan teknologi secara produktif untuk tugas-tugas administratif dan pelayanan (*second-level digital divide*). Ketika program MADANI memaksakan digitalisasi pelayanan, penyuluh di wilayah 3T mengalami kelumpuhan ganda: mereka tidak hanya menghadapi blank spot sinyal, tetapi juga mengalami kegagalan literasi digital karena kurikulum kediklatan yang lambat mengadopsi sistem pelaporan berbasis aplikasi modern ([Van Deursen & Van Dijk, 2019](#)).

4. Konsep *Compensatory Incentives* (Insentif Kompensatoris) dan *Street-Level Bureaucrats* di Wilayah Ekstrem

Berdasarkan teori *Street-Level Bureaucracy*, Penyuluh Agama adalah aktor garda terdepan yang langsung berhadapan dengan masyarakat. Keengganan personil untuk bertahan di wilayah 3T berakar pada tidak sinkronnya Standar Biaya Masukan (SBM) nasional dengan realitas tingginya biaya hidup (*cost of living*) dan biaya logistik di lapangan. Konsep *Compensatory Incentives* menyatakan bahwa untuk mempertahankan motivasi dan mencegah kekosongan kronis di wilayah

terisolasi, pemerintah harus menerapkan skema tunjangan kemahalan berbasis spasial (*geographical isolation allowance*) yang memiliki payung hukum kuat ([Tummers & Bekkers, 2014a](#)).

5. Teori Inersia Birokrasi dan Rigiditas Regulasi Pengembangan Kompetensi

Konsep inersia birokrasi menjelaskan mengapa lembaga diklat regional lambat merespons kebutuhan teknologi lapangan. Siklus revisi kurikulum yang kaku, lambat, dan bersifat *top-down* berbenturan dengan dinamika pembaruan aplikasi pelaporan digital (seperti aplikasi MADANI) yang berubah dalam hitungan bulan. Akibatnya, terjadi kesenjangan regulasi (*regulatory lag*) di mana materi diklat yang dilegalisasi secara birokratis selalu tertinggal dibandingkan dengan kebutuhan riil operasional dan tuntutan administrasi modern di tingkat lapangan ([Hur dkk., 2019](#)).

METODOLOGI

Kajian kebijakan ini menerapkan pendekatan kualitatif deskriptif dengan metode analisis kebijakan (*policy analysis*) yang berorientasi pada tindakan (*action-oriented*). Pendekatan ini dipilih karena fokus utama kajian adalah mengevaluasi distorsi implementasi Program MADANI akibat krisis kuantitas dan kualitas Penyuluh Agama di wilayah Tertinggal, Terdepan, dan Terluar (3T). Melalui metode deskriptif ini, karakteristik masalah geografis dan sosio religius yang ekstrem dapat dibedah secara mendalam guna menghasilkan pemahaman yang kontekstual. Penggunaan metode analisis kebijakan kualitatif di sektor publik dinilai sangat efektif untuk menjembatani kesenjangan antara desain regulasi di tingkat pusat dengan realitas empiris yang dihadapi oleh para *street-level bureaucrats* di tingkat tapak ([Hupe dkk., 2015c](#)).

Data yang digunakan dalam *policy paper* ini bersumber dari data sekunder yang dikumpulkan melalui metode studi dokumen (*documentary research*). Peneliti melakukan penelusuran secara sistematis terhadap berbagai regulasi, laporan kinerja resmi, dan literatur ilmiah yang relevan dengan lokus kajian. Dokumen utama yang dianalisis meliputi Peraturan Menteri Agama (PMA), Keputusan Menteri Agama (KMA), serta data makro kepegawaian dari Kementerian Agama Kota Batam. Selain itu, untuk menjaga objektivitas dan validitas analisis factual, kajian ini mengintegrasikan data dari Laporan Evaluasi Nasional Kinerja Penyuluh Agama (Kementerian Agama RI, 2023) serta kajian sosiologis mengenai efektivitas penyuluhan di daerah perbatasan (Risakotta, 2025).

Tahap analisis data dilakukan dengan mengadopsi model analisis kebijakan publik yang dikembangkan oleh William N. Dunn. Kerangka kerja ini memproses informasi melalui serangkaian prosedur analisis kebijakan, yang meliputi perumusan masalah (*problem structuring*), peramalan masa depan kebijakan (*forecasting*), dan rekomendasi aksi kebijakan (*recommendation*). Dalam mengidentifikasi akar penyebab masalah defisit personel dan rendahnya literasi digital, kajian ini menerapkan teknik fishbone diagram untuk memetakan hubungan sebab-akibat secara hierarkis. Evaluasi terhadap alternatif kebijakan yang diusulkan kemudian ditapis menggunakan kriteria multidimensi Dunn, yang mencakup efektivitas, efisiensi, kecukupan, kesamaan, responsivitas, dan kelayakan ketepatan ([Riedho & Angga, 2024](#)).

Paragraf terakhir dari metodologi ini difokuskan pada perumusan rekomendasi kebijakan melalui pendekatan formulasi hukum yang aplikatif dan berbasis mitigasi risiko. Rekomendasi tidak hanya dinilai dari aspek sosiologis, tetapi juga diuji

kelayakannya berdasarkan tata urutan perundang-undangan dan jaminan perlindungan hukum (Pratama et al., 2025). Guna memastikan rekomendasi yang dihasilkan memiliki tingkat implementasi yang tinggi (*high feasibility*), kajian ini menggunakan teknik analisis kekuatan medan (*force field analysis*) untuk memetakan aktor pendukung (*driving forces*) dan aktor penghambat (*restraining forces*). Melalui kajian ini mampu menghasilkan draf regulasi afirmasi lokal yang responsif terhadap kebutuhan tata kelola wilayah 3T (Sutrisno dkk., 2025).

ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Hasil dan Pembahasan

Analisis terhadap kondisi riil di lapangan menunjukkan bahwa krisis kuantitas Penyuluh Agama di wilayah Tertinggal, Terdepan, dan Terluar (3T) berada pada tingkat yang sangat mengkhawatirkan. Fenomena defisit personel ini bukan sekadar masalah kekurangan angka di atas kertas, melainkan sebuah kelumpuhan struktural yang menghambat penyampaian pesan-pesan moderasi beragama secara merata. Kebijakan moratorium penerimaan Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang sempat diberlakukan secara nasional dalam beberapa periode terakhir terbukti memberikan dampak domino yang destruktif bagi efektivitas pelayanan publik di komunitas lokal. Akibat pembatasan rekrutmen tersebut, rasio antara jumlah penyuluh dengan luas wilayah geografis yang harus dilayani menjadi sangat tidak proporsional, sehingga negara terkesan absen di daerah tapak perbatasan (Andrian, 2019c).

Kondisi kelangkaan penyuluh ini diperparah oleh tingginya angka mutasi pegawai dari wilayah 3T menuju ke daerah perkotaan yang lebih mapan secara infrastruktur. Pola rekrutmen konvensional yang tidak mengunci komitmen masa dinas aparatur asli daerah sering kali menghasilkan penempatan pegawai yang tidak memiliki ikatan emosional maupun kultural dengan masyarakat setempat. Ketika aparatur dari luar daerah menghadapi kenyataan ekstremnya medan geografis di perbatasan, motivasi kerja mereka cenderung menurun drastis dan segera mengajukan pindah tugas. Evaluasi dampak kuantitas penyuluh ini menegaskan bahwa ketidakstabilan formasi pegawai secara kronis di wilayah perbatasan langsung berkorelasi negatif terhadap keberhasilan program-program strategis nasional (Ajani & Onwubuya, 2013).

Selain permasalahan kuantitas, dimensi kualitas dan kompetensi Penyuluh Agama yang bertugas di wilayah 3T juga mengalami kesenjangan yang sangat lebar. Mayoritas penyuluh di daerah perbatasan belum mendapatkan akses yang setara terhadap program pengembangan kompetensi pegawai yang terstruktur dan berkelanjutan. Keterbatasan akses ini bertentangan dengan mandat regulasi yang mewajibkan adanya pemenuhan hak pengembangan kompetensi minimal dua puluh jam pelajaran per tahun bagi setiap aparatur sipil negara (Peraturan Lembaga Administrasi Negara Nomor 10 Tahun 2018). Akibat tidak terpenuhinya standar pengembangan kompetensi tersebut, para penyuluh di lapangan sering kali menggunakan metode konvensional yang kurang relevan dengan dinamika sosial masyarakat modern (Andrian, 2019d).

Rendahnya kualitas kompetensi ini terlihat jelas pada aspek literasi digital dan kemampuan adaptasi teknologi informasi di kalangan penyuluh. Di tengah masifnya digitalisasi pelayanan publik yang diusung oleh Kementerian Agama, para penyuluh di wilayah 3T justru terjebak dalam fenomena kesenjangan digital tingkat kedua yang melumpuhkan pelaporan kinerja mereka. Berdasarkan dokumen resmi pemerintah, ditemukan fakta bahwa sebagian besar penyuluh mengalami kesulitan akut dalam mengoperasikan aplikasi administrasi berbasis digital yang diwajibkan oleh pusat.

Ketidakpautan antara tuntutan sistem digital dengan kapasitas riil aparatur di lapangan ini memicu terjadinya kelelahan kerja dan penurunan akuntabilitas pelaporan secara masif ([Fatem dkk., 2025](#)).

Ketimpangan kualitas ini juga berakar dari tidak sinkronnya kurikulum lembaga pendidikan penghasil calon penyuluh dengan kebutuhan riil masyarakat di wilayah ekstrem. Pendidikan Tinggi Keagamaan Negeri (PTKN) sejauh ini masih didominasi oleh kurikulum yang bersifat teoretis dan kurang membekali mahasiswa dengan keterampilan praktis penanganan konflik atau pemberdayaan ekonomi berbasis keagamaan. Diperlukan sebuah langkah revolusioner untuk meredesain kurikulum pendidikan tinggi tersebut agar lebih akomodatif terhadap karakteristik sosio religius di wilayah tapak. Urgensi penerapan mekanisme keselarasan kurikulum aparatur melalui pendekatan inklusif dari bawah ke atas menjadi kunci utama untuk memutus mata rantai ketidaksesuaian keahlian ini. Dampak nyata dari krisis ganda kuantitas dan kualitas penyuluh ini secara langsung mengancam keberlangsungan Program MADANI yang menjadi andalan Kementerian Agama. Program yang sejatinya dirancang untuk memberikan pelayanan keagamaan yang inklusif dan responsif dengan hati nurani ini mengalami hambatan besar dalam mencapai target-target strategisnya. Ketika jumlah penyuluh sangat terbatas dan kapasitas mereka tidak memadai, maka pesan-pesan moderasi beragama tidak dapat terdiseminasi dengan baik ke kelompok-kelompok rentan di perbatasan. Kegagalan perluasan jangkauan program ini membuktikan bahwa kebijakan nasional yang luhur akan kehilangan legitimasinya apabila tidak ditopang oleh kesiapan birokrat garis depan yang mumpuni ([Maisaroh dkk., 2025](#)).

Hambatan implementasi Program MADANI di wilayah 3T semakin diperumit oleh ego sektoral dan lemahnya koordinasi antar-lembaga dalam penanganan wilayah perbatasan. Kementerian Agama Kota Batam, misalnya, sering kali berjalan sendiri tanpa adanya dukungan regulasi jaminan fiskal yang kuat untuk menopang mobilisasi penyuluh di pulau-pulau terluar. Padahal, perlindungan kerja dan insentif khusus merupakan instrumen penting yang menentukan tingkat ketahanan aparatur di daerah terisolasi. Ketiadaan regulasi yang menjamin aspek hukum perlindungan fiskal dan tunjangan khusus bagi pegawai sektor non-pendidikan di wilayah isolasi geografis membuat profesi penyuluh di perbatasan menjadi tidak menarik ([Sendika & Magriasti, 2026](#)).

Dalam upaya mengatasi krisis kuantitas penyuluh, opsi kebijakan pertama yang dapat dianalisis adalah pemberlakuan sistem rekrutmen afirmasi lokal yang dikunci dengan komitmen masa dinas tertentu. Melalui opsi ini, formasi penerimaan penyuluh dikhususkan bagi putra-putri daerah asli wilayah 3T dengan syarat tidak boleh mengajukan mutasi keluar selama jangka waktu minimal sepuluh tahun. Pendekatan rekrutmen berbasis kearifan lokal ini diyakini mampu menyelesaikan masalah kekosongan personel secara permanen karena mereka telah beradaptasi dengan lingkungan sosio religius setempat. Analisis kebijakan publik menunjukkan bahwa efektivitas rekrutmen berbasis wilayah terbukti jauh lebih tinggi dalam menjaga stabilitas organisasi di daerah ekstrem ([Wilson dkk., 2009](#)).

Opsi rekrutmen afirmasi lokal ini jika ditinjau dari kriteria efektivitas Dunn sangat memenuhi syarat karena langsung menyasar pada akar masalah, yaitu keengganan aparatur luar daerah untuk menetap di wilayah 3T. Pegawai yang berasal dari komunitas lokal memiliki modal sosial yang kuat berupa pemahaman bahasa, adat istiadat, dan kedekatan psikologis dengan masyarakat binaan. Keunggulan kultural ini mempermudah mereka dalam menyosialisasikan program-program pemerintah tanpa menimbulkan resistensi sosial. Penempatan aparatur asli daerah terbukti mampu

meningkatkan kepercayaan publik terhadap kehadiran negara sekaligus meminimalkan potensi konflik horisontal di wilayah perbatasan ([Pepinsky dkk., 2017](#)).

Namun demikian, opsi rekrutmen afirmasi lokal ini memerlukan payung hukum yang kuat di tingkat kementerian agar tidak berbenturan dengan regulasi kepegawaian nasional yang berlaku umum. Kementerian Agama perlu menerbitkan Peraturan Menteri Agama khusus yang mengatur tentang tata cara pengadaan pegawai berbasis afirmasi wilayah ekstrem. Tanpa adanya jaminan legalitas formal ini, kebijakan rekrutmen lokal tersebut rentan digugat karena dianggap diskriminatif terhadap warga negara dari wilayah lain. Pembenahan aspek hukum dalam tata kelola kepegawaian merupakan langkah mutlak yang harus ditempuh sebelum mengimplementasikan sebuah diskresi kebijakan yang bersifat khusus. Selain itu, peningkatan kapasitas penyuluh juga harus diintervensi melalui kerja sama strategis antara Kementerian Agama dengan lembaga pendidikan tinggi keagamaan. Kurikulum pelatihan bagi penyuluh yang sedang bertugas harus didesain ulang dengan modul yang lebih praktis, seperti teknik komunikasi massa di daerah rawan konflik dan literasi digital praktis tanpa kuota internet tinggi. Mekanisme pelatihan ini harus dirancang agar ramah terhadap keterbatasan kuota dan kondisi geografis peserta dari wilayah 3T. Keberhasilan transformasi kompetensi ini sangat tergantung pada adopsi pendekatan kurikulum inklusif yang menyerap aspirasi langsung dari kebutuhan riil di tingkat bawah ([Weya dkk., 2026b](#)).

Apabila kedua opsi kebijakan tersebut dibandingkan dengan menggunakan kriteria kecukupan dan responsivitas William N. Dunn, maka kombinasi keduanya merupakan solusi yang paling ideal. Kebijakan rekrutmen afirmasi lokal menyelesaikan masalah kuantitas pada dimensi hulu, sedangkan redesain kurikulum menyelesaikan masalah kualitas pada dimensi hilir. Kedua instrumen kebijakan ini saling melengkapi dan menciptakan ekosistem tata kelola penyuluhan agama yang tangguh di wilayah perbatasan. Formulasi kebijakan yang komprehensif dari hulu ke hilir merupakan prasyarat mutlak untuk menjamin keberhasilan reformasi birokrasi di lingkungan kementerian ([Suparmin & Suharmanto, 2025](#)).

Dampak jangka panjang dari penerapan regulasi afirmasi lokal ini adalah terwujudnya stabilitas ketenagakerjaan dan pemerataan pelayanan keagamaan di seluruh wilayah NKRI. Ketika kekosongan formasi penyuluh di wilayah 3T dapat teratasi secara permanen, maka potensi penyebaran paham keagamaan yang ekstrem dan radikal dapat dimitigasi sejak dini. Kehadiran penyuluh yang kompeten dan memahami karakteristik budaya lokal menjadi benteng pertahanan ideologi negara di wilayah perbatasan langsung. Stabilitas sosioreligius yang tercipta di daerah tapak ini pada akhirnya akan memperkuat ketahanan nasional dan menyukseskan visi besar Program MADANI ([Batu, 2026](#)).

Secara teoretis, kajian kebijakan ini membuktikan bahwa teori street-level bureaucracy sangat relevan digunakan untuk membedah kegagalan implementasi kebijakan nasional di wilayah perbatasan. Keberhasilan suatu program tidak ditentukan oleh keindahan rancangan dokumen di tingkat pusat, melainkan oleh kapasitas dan diskresi yang dimiliki oleh aktor pelaksana di tingkat terbawah. Ketika aktor pelaksana diabaikan kesejahteraannya dan tidak ditingkatkan kapasitasnya, maka distorsi implementasi kebijakan akan selalu terjadi. Analisis kritis terhadap perilaku dan kapasitas birokrat garis depan harus menjadi perhatian utama dalam setiap siklus perumusan kebijakan publik ([Tummers & Bekkers, 2014b](#)).

Langkah taktis selanjutnya yang harus segera ditempuh oleh Kementerian Agama Kota Batam adalah menyusun peta jalan (roadmap) penguatan penyuluh wilayah 3T yang

menyinerjikan seluruh pemangku kepentingan. Peta jalan ini harus melibatkan pemerintah daerah, perguruan tinggi keagamaan, dan tokoh masyarakat lokal untuk mengawal implementasi regulasi afirmasi dan pelatihan hibrida. Pendekatan kolaboratif ini memastikan bahwa setiap kebijakan yang diturunkan mendapatkan dukungan logistik dan legitimasi sosiologis yang kuat dari komunitas setempat. Keselarasan program antar-instansi merupakan modal utama dalam mengikis hambatan birokrasi konvensional di daerah terisolasi. Sebagai simpulan akhir dari bab pembahasan ini, krisis ganda kuantitas dan kualitas Penyuluh Agama di wilayah 3T bukanlah masalah yang tidak ada solusinya. Melalui keberanian politik untuk melakukan intervensi regulasi berupa PMA rekrutmen afirmasi lokal Kementerian Agama dapat membalikkan keadaan ini menjadi sebuah peluang keberhasilan. Penataan regulasi kepegawaian yang responsif dan adaptif terhadap realitas geografis ekstrem ini akan menjadi tonggak sejarah baru dalam mewujudkan pelayanan publik keagamaan yang inklusif dan berkeadilan di seluruh pelosok Indonesia ([Andrian, 2019e](#)).

Analisis Kebijakan

1. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara. (2023). Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 141. Undang-undang ini Mengamanatkan penataan mobilitas talenta nasional untuk mengatasi kesenjangan ketersediaan aparatur di daerah 3T. UU ini membuka ruang regulasi bagi pemberian insentif khusus (baik finansial maupun percepatan karier) bagi ASN yang bertugas di wilayah terpencil demi mengatasi ketimpangan distribusi pegawai
2. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil. (2020). Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 81. Undang-undang ini mengatur tentang mekanisme pengadaan, mutasi, dan penempatan PNS. Regulasi ini memuat klausul bahwa penempatan PNS harus sesuai dengan kebutuhan organisasi, serta dapat dilakukan pola afirmasi pengadaan untuk wilayah-wilayah tertentu yang menjadi prioritas nasional
3. Peraturan Presiden Nomor 63 Tahun 2020 tentang Penetapan Daerah Tertinggal Tahun 2020–2024. (2020). Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 119. Peraturan Presiden ini menjadi dasar legalitas formal untuk mengklasifikasikan wilayah-wilayah mana saja yang masuk dalam kriteria 3T. Perpres ini merupakan "payung hukum" utama intervensi lintas kementerian (termasuk Kemenag) untuk menyusun kebijakan insentif atau pemenuhan standar logistik yang berbeda dari wilayah urban (mengatasi bias Standar Biaya Masukan/SBM).
4. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan. (2010). Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 23. Peraturan Pemerintah ini mengatur bahwa kurikulum pendidikan (termasuk pendidikan keagamaan) harus bersifat dinamis dan wajib menyelaraskan kompetensi lulusan dengan kebutuhan dunia kerja/layanan nyata di masyarakat (link and match).
5. Peraturan Lembaga Administrasi Negara Nomor 10 Tahun 2018 tentang Pengembangan Kompetensi Pegawai Negeri Sipil. (2018). Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 1001. Peraturan LAN ini mewajibkan setiap instansi pemerintah untuk memenuhi hak pengembangan kompetensi pegawai minimal 20 Jam Pelajaran (JP) per tahun. Peraturan ini mendorong adopsi metode

pembelajaran modern/digital (seperti *e-learning*, *blended learning*, dan sistem *micro-learning*) yang sangat krusial untuk memangkas hambatan geografis Balai Diklat Keagamaan bagi penyuluh di daerah 3T.

Limitasi Kajian

Limitasi dalam kajian kebijakan (*policy paper*) ini difokuskan pada batasan ruang lingkup operasional dan administratif yang membatasi generalisasi hasil analisis, di mana lokus kajian secara spesifik dibatasi pada tata kelola Penyuluh Agama di bawah naungan Kementerian Agama Kota Batam yang mempresentasikan karakteristik wilayah Tertinggal, Terdepan, dan Terluar (3T). Keterbatasan utama kajian ini terletak pada ketergantungan yang tinggi terhadap data sekunder per periode evaluasi regulasi kepegawaian hingga tahun berjalan, serta adanya kendala aksesibilitas geografis yang ekstrem untuk melakukan verifikasi empiris secara menyeluruh di seluruh pulau terluar secara real-time. Selain itu, kedinamisan regulasi transformasi digital di tingkat pusat serta fluktuasi kebijakan fiskal nasional pasca-transisi organisasi berpotensi memengaruhi relevansi jangka panjang dari opsi-opsi alternatif kebijakan yang diusulkan dalam draf mitigasi risiko ini.

Kebaruan/Kontribusi

Kebaruan dan kontribusi utama dari kajian kebijakan ini terletak pada perumusan model tata kelola penyuluhan agama yang mengintegrasikan pendekatan rekrutmen afirmasi berbasis kearifan lokal (*indigenous recruitment*) dengan fleksibilitas regulasi administratif melalui Kedaruratan Digital khusus wilayah 3T. Berbeda dengan studi terdahulu yang umumnya hanya berfokus pada kritik makro atas kesenjangan infrastruktur digital atau pemenuhan kuantitas pegawai secara konvensional, *policy paper* ini memberikan sumbangsih praktis berupa draf mitigasi risiko hukum yang konkret guna menjamin perlindungan kerja dan pemenuhan hak kompetensi birokrat garis depan (*street-level bureaucrats*) di pulau-pulau terluar. Melalui formulasi kebijakan yang sinkron dari hulu hingga hilir ini, kajian ini memberikan landasan akademis baru bagi Kementerian Agama dalam mentransformasi Program MADANI agar tidak lagi terjebak pada standardisasi digital yang kaku, melainkan menjadi regulasi yang adaptif, berkeadilan fiskal, dan responsif terhadap realitas geografis ekstrem di perbatasan NKRI.

ALTERNATIF KEBIJAKAN

1. Alternatif 1: Peraturan Menteri Agama (PMA) tentang Pola Rekrutmen & Distribusi Kuota Lokal (Instrumen Pengendalian)

Regulasi ini berfungsi sebagai instrumen pengendalian untuk mengunci keberadaan aparatur di tempat penugasan ekstrem. Dengan mengutamakan SDM lokal yang memiliki ikatan kultural dan keluarga di wilayah tersebut, regulasi ini secara otomatis memitigasi risiko "kekosongan kronis" akibat penyuluh luar daerah yang sering mengajukan mutasi pindah setelah beberapa tahun menjabat.

2. Alternatif 2: Peraturan Menteri Agama (PMA) tentang Konsorsium Evaluasi Kurikulum Inklusif (Jembatan Teori-Praktis).

Regulasi PMA ini berfungsi menjembatani kesenjangan (*gap*) antara teori keagamaan yang disusun oleh akademisi/birokrat pusat dengan kebutuhan

kompetensi praktis yang dihadapi para penyuluh di lapangan, sehingga kurikulum diklat dapat langsung menjawab tantangan mitigasi konflik dan pelayanan publik keagamaan terkini.

3. Alternatif 3: Peraturan Menteri Agama (PMA) tentang Perubahan Struktur Kurikulum PTKN (*Discretionary Power* Menteri).

Sebagai regulasi tingkat menteri, PMA ini memiliki fungsi eksekutif yang kuat karena Menteri Agama mempunyai otoritas penuh (*discretionary power*) atas penyelenggaraan Pendidikan Tinggi Keagamaan Negeri (PTKN) di bawah binaan Kemenag. Hal ini membuat proses reformasi kurikulum dapat dipaksakan secara serentak di seluruh rumpun agama tanpa perlu menunggu revisi Undang-Undang Sisdiknas atau UU Pendidikan Tinggi yang memakan waktu lama.

4. Alternatif 4: Keputusan Menteri Agama (KMA) tentang Sertifikasi Literasi Digital & Spasial (Standardisasi Kompetensi Dasar)

KMA ini berfungsi menetapkan batas minimal kemampuan digital yang seragam bagi seluruh penyuluh agama. Regulasi ini mendefinisikan secara hukum bahwa cakap teknologi bukan lagi sekadar keahlian pilihan (opsional), melainkan kompetensi dasar birokrasi modern yang wajib dikuasai untuk menunjang efisiensi pelayanan publik keagamaan (termasuk kemampuan pelaporan data spasial berbasis koordinat GPS).

5. Alternatif 5: Instruksi Menteri Agama (IMA) tentang Optimalisasi Evaluasi Kurikulum Diklat (Optimasi Internal).

IMA berfungsi mengoptimalkan sumber daya (Widyaiswara dan tim pengembang kurikulum) yang sudah ada di Balai Diklat Keagamaan tanpa harus membentuk struktur organisasi baru atau mengalokasikan anggaran pembentukan regulasi.

Analisis Alternatif Kebijakan Berdasarkan Teori William N. Dunn

Analisis ini akan didasarkan pada tiga kriteria utama: Efektivitas, Kelayakan (Feasibility), dan Dampak (Impact). Setiap alternatif akan diberi skor 1-5, di mana 5 adalah yang terbaik.

Tabel 2. Skoring Kriteria Alternatif Kebijakan William N. Dunn

No	Alternatif Kebijakan	Efektivi- tas	Efisi- ensi	Kecu- kupan	Eku- itas	Respon- sivitas	Kete- patan	Total Skor
1	PMA Pola Rekrutmen & Distribusi Kuota Lokal (Instrumen Pengendalian)	5	4	5	5	5	4	28
2	PMA Konsorsium Evaluasi Kurikulum Inklusif (Jembatan Teori-Praktis)	4	3	4	5	5	4	25
3	PMA Perubahan Struktur Kurikulum PTKN (<i>Discretionary Power</i> Menteri)	4	4	4	4	4	3	23
4	KMA Sertifikasi Literasi Digital & Spasial (Standardisasi Kompetensi Dasar)	4	5	3	3	4	5	24

5	IMA Optimalisasi Evaluasi Kurikulum Diklat (Optimasi Internal)	4	5	3	3	4	4	23
---	--	---	---	---	---	---	---	----

Berdasarkan analisis skoring di atas, maka kebijakan yang paling direkomendasikan adalah PMA tentang Pola Rekrutmen dan Distribusi Kuota Lokal (Instrumen Pengendalian) sebagai payung hukum makro memastikan berdampak langsung pada optimalisasi pelayanan publik di garis depan wilayah 3T.

1. Alternatif 1 (PMA Pola Rekrutmen & Distribusi Kuota Lokal (Instrumen Pengendalian) - Peringkat I
 - Kekuatan: Sebagai instrumen pengendalian, PMA ini memiliki kekuatan hukum yang mengikat secara formal untuk mengunci komitmen masa dinas aparatur di daerah 3T. Aturan ini memitigasi celah hukum yang selama ini digunakan oleh pegawai luar daerah untuk mengajukan mutasi dini, sehingga menjamin keberlanjutan pelayanan keagamaan di wilayah ekstrem.
 - Kelemahan: Kebijakan mengistimewakan kelompok berdasarkan asal daerah (territorial privilege) dapat memicu kecemburuan dari pelamar luar daerah yang memiliki nilai kompetensi objektif jauh lebih tinggi. Selain itu, sinkronisasi regulasi harus dikawal ketat agar ketentuan afirmasi dalam PMA ini tidak dianggap menabrak asas kesetaraan warga negara dalam memperoleh pekerjaan yang diatur dalam Undang-Undang ASN nasional.
2. Alternatif 2 (PMA Konsorsium Evaluasi Kurikulum Inklusif (Jembatan Teori-Praktis) - Peringkat II
 - Kekuatan: Kebijakan ini memastikan bahwa kurikulum pelatihan penyuluh dirancang dengan melibatkan aktor lapangan (tokoh adat, ormas lokal, dan penyuluh senior 3T), substansi materi akan sangat kontekstual, adaptif, dan langsung menjawab problem riil (seperti mitigasi konflik lokal dan penanganan daerah bermasalah sinyal).
 - Kelemahan: Kondisi sosiologis antarwilayah 3T di Indonesia sangat beragam (misalnya, tantangan di pulau terluar Kepulauan Riau berbeda total dengan pedalaman Papua). Adanya Konsorsium ini berisiko memicu perdebatan panjang karena masing-masing perwakilan daerah akan menuntut agar kurikulum nasional lebih condong mengakomodasi karakteristik wilayah mereka sendiri, sehingga sulit mencapai konsensus nasional.

SIMPULAN DAN REKOMENDASI

Simpulan

Kajian kebijakan ini menyimpulkan bahwa implementasi Program MADANI di wilayah Tertinggal, Terdepan, dan Terluar (3T), khususnya di bawah naungan Kementerian Agama Provinsi Kepulauan Riau, mengalami hambatan struktural yang signifikan akibat adanya krisis ganda pada aspek kuantitas dan kualitas Penyuluh Agama. Keterbatasan jumlah personel akibat pola rekrutmen konvensional dan adanya mutasi keluar wilayah perbatasan telah menciptakan kekosongan pelayanan keagamaan formal di tingkat tapak. Sebagai langkah solutif yang berorientasi pada tindakan, penyelesaian krisis kuantitas memerlukan adanya komitmen politik yang kuat melalui penerapan kebijakan

rekrutmen afirmasi lokal (*indigenous recruitment*). Opsi ini menjadi instrumen hulu yang sangat efektif karena mengunci masa dinas putra-putri daerah asli wilayah 3T untuk menetap dan mengabdikan diri di komunitasnya sendiri dalam jangka waktu minimal sepuluh tahun, sehingga menjamin stabilitas formasi pegawai secara permanen. Sementara itu pada dimensi hilir, pemecahan masalah kualitas diintervensi melalui formulasi redesain kurikulum pelatihan adaptif yang ramah terhadap keterbatasan infrastruktur sosiokeagamaan di daerah terisolasi.

Secara keseluruhan, sinkronisasi kebijakan tata kelola Penyuluh Agama dari hulu ke hilir ini tidak hanya memberikan jaminan kepastian hukum, perlindungan kerja, dan keadilan fiskal bagi para *street-level bureaucrats*, tetapi juga menjadi kunci utama dalam memulihkan kepercayaan publik (*public trust*) terhadap kehadiran negara di perbatasan NKRI. Melalui keberanian Kementerian Agama untuk menerapkan diskresi regulasi yang responsif dan kontekstual ini, disintegrasi pelayanan keagamaan dapat dimitigasi sejak dini. Kehadiran penyuluh yang mumpuni secara kuantitas dan kualitas pada akhirnya akan memperkuat diseminasi nilai-nilai moderasi beragama, sekaligus menyukseskan visi besar transformasi birokrasi yang inklusif dan berkeadilan di seluruh pelosok tanah air.

Rekomendasi

Berdasarkan hasil analisis kebijakan di atas, maka direkomendasikan kepada **Menteri Agama RI** untuk menetapkan **Peraturan Menteri Agama (PMA) tentang Pola Rekrutmen dan Distribusi Kuota Lokal (Instrumen Pengendalian)** sebagai payung hukum makro yang bersifat mengikat guna mengunci komitmen masa dinas aparatur asli daerah. Regulasi ini berfungsi sebagai instrumen pengendalian untuk mengunci keberadaan aparatur di tempat penugasan ekstrem. Dengan mengutamakan SDM lokal yang memiliki ikatan kultural dan keluarga di wilayah tersebut, regulasi ini secara otomatis memitigasi risiko "kekosongan kronis" akibat penyuluh luar daerah yang sering mengajukan mutasi pindah setelah beberapa tahun menjabat. Dengan demikian, integrasi regulasi makro ini secara tuntas memulihkan kelumpuhan Program MADANI langsung dari akar penyebabnya.

REFERENSI

- Abdul Hafith, Abdul Malik, & Winengan. (2025). RELIGIOUS MODERATION IN PUBLIC SERVICE POLICY: BRIDGING BUREAUCRATIC NEUTRALITY AND SOCIAL HARMONY IN INDONESIA. *Multidisciplinary Indonesian Center Journal (MICJO)*, 2(4), 5366–5375. <https://doi.org/10.62567/micjo.v2i4.1524>
- Agustina, A. (2021). EVALUASI PELATIHAN PENYULUH AGAMA ISLAM NON PNS: IMPLEMENTASI, HAMBATAN DAN DAMPAKNYA TERHADAP KOMPETENSI ALUMNI. *Jurnal Perspektif*, 14(1), 1–22. <https://doi.org/10.53746/perspektif.v14i1.38>
- Ajani, E., & Onwubuya, E. (2013). Human Factors that Derail Extension Services Delivery in Developing Countries: Implications for Policy. *International Journal of Agricultural Research, Innovation and Technology*, 2(2), 54–57. <https://doi.org/10.3329/ijarit.v2i2.14015>
- Ameng, B. G. N. D. (2026). Evaluasi Kebijakan Pendidikan dalam Rangka Penguatan Kompetensi Guru Sekolah Dasar di Kabupaten Mamberamo Tengah: Kajian

- Berbasis Enam Kriteria William N. Dunn. *Jurnal Inovasi Global*, 4(4), 447–453. <https://doi.org/10.58344/jig.v4i4.530>
- Andrian, B. (2019a). Pola Komunikasi Penyuluh Agama Islam Di Daerah 3T. *Khazanah Sosial*, 1(1), 32–48. <https://doi.org/10.15575/ks.v1i1.7144>
- Andrian, B. (2019b). Pola Komunikasi Penyuluh Agama Islam Di Daerah 3T. *Khazanah Sosial*, 1(1), 32–48. <https://doi.org/10.15575/ks.v1i1.7144>
- Andrian, B. (2019c). Pola Komunikasi Penyuluh Agama Islam Di Daerah 3T. *Khazanah Sosial*, 1(1), 32–48. <https://doi.org/10.15575/ks.v1i1.7144>
- Andrian, B. (2019d). Pola Komunikasi Penyuluh Agama Islam Di Daerah 3T. *Khazanah Sosial*, 1(1), 32–48. <https://doi.org/10.15575/ks.v1i1.7144>
- Andrian, B. (2019e). Pola Komunikasi Penyuluh Agama Islam Di Daerah 3T. *Khazanah Sosial*, 1(1), 32–48. <https://doi.org/10.15575/ks.v1i1.7144>
- Ani Aksa Maniani, Karmanis Karmanis, & Try Lestari Hadiati. (2026). The Readiness of Digital Bureaucracy in the Transformation of Public Services in Sorong City Is Reviewed from the Capacity and Digital Literacy of ASN. *International Journal of Sociology and Law*, 3(1), 31–39. <https://doi.org/10.62951/ijsl.v3i1.898>
- Aritonang, H. D., Imeldawati, T., Nainggolan, R. B. M., Karina, E. D., Sihombing, L., & Hombing, D. Br. (2023). The Work of Religious Extension Workers in Strengthening Religious Moderation in North Tapanuli. *DUNAMIS: Jurnal Teologi dan Pendidikan Kristiani*, 7(2), 879–894. <https://doi.org/10.30648/dun.v7i2.932>
- Asa, L. I. (2025). Transformasi Digital Kantor Urusan Agama di Kabupaten Buton Tengah: Evaluasi Infrastruktur dan Kebijakan. *JURNAL ILMIAH GEMA PERENCANA*, 3(3), 553–570. <https://doi.org/10.61860/jigp.v3i3.189>
- Aswin, A., & Sofyan, M. M. (2022). DINAMIKA PELAKSANAAN ELECTRONIC GOVERNANCE PEMERINTAHAN DAERAH DI INDONESIA. *Kebijakan : Jurnal Ilmu Administrasi*, 13(1), 65–69. <https://doi.org/10.23969/kebijakan.v13i1.5152>
- Batu, P. L. (2026). Transformation of Religious Services in Marginalized Areas: Engineering the Cluster System Policy for the Deficit of Christian Teachers and Counselors in South Sumatra. *JURNAL ILMIAH GEMA PERENCANA*, 4(3), 2271–2294. <https://doi.org/10.61860/jigp.v4i3.370>
- Bradbury, M., & Kellough, J. E. (2011). Representative Bureaucracy: Assessing the Evidence on Active Representation. *The American Review of Public Administration*, 41(2), 157–167. <https://doi.org/10.1177/0275074010367823>
- Fatem, A., Sormin, S. P., Ohoiwutun, Y., & Saa, S. (2025). Digitalizing employment services: Infrastructure, competency, and cultural challenges of civil servants. *JPPI (Jurnal Penelitian Pendidikan Indonesia)*, 11(3), 140–150. <https://doi.org/10.29210/020256001>
- Hidayati, U., Muhammadun, M., Madir, M., Alya, N., & Sakina, A. (2026). THE RELEVANCE OF THE UNIVERSITY CURRICULUM IN OVERCOMING SKILL MISMATCH IN THE ISLAMIC BANKING SECTOR. *MARGIN: Journal of Islamic Banking*, 6(1), 103–120. <https://doi.org/10.30631/margin.v6i1.5563>
- Hillier, M. (2018). Bridging the digital divide with off-line e-learning. *Distance Education*, 39(1), 110–121. <https://doi.org/10.1080/01587919.2017.1418627>

- Hupe, P., Hupe, P., Hill, M., & Buffat, A. (Ed.). (2015a). *Understanding street-level bureaucracy*. Policy Press. <https://doi.org/10.1332/policypress/9781447313267.001.0001>
- Hupe, P., Hupe, P., Hill, M., & Buffat, A. (Ed.). (2015b). *Understanding street-level bureaucracy*. Policy Press. <https://doi.org/10.1332/policypress/9781447313267.001.0001>
- Hupe, P., Hupe, P., Hill, M., & Buffat, A. (Ed.). (2015c). *Understanding street-level bureaucracy*. Policy Press. <https://doi.org/10.1332/policypress/9781447313267.001.0001>
- Hur, J.-Y., Cho, W., Lee, G., & Bickerton, S. H. (2019). The “Smart Work” Myth: How Bureaucratic Inertia and Workplace Culture Stymied Digital Transformation in the Relocation of South Korea’s Capital. *Asian Studies Review*, 43(4), 691–709. <https://doi.org/10.1080/10357823.2019.1663786>
- Ibrahim, I., Prasajo, Z. H., & Sulaiman, S. (2019). Preventing Radicalism: Islamic Moderation and Revitalization in the Border. *Wawasan: Jurnal Ilmiah Agama dan Sosial Budaya*, 4(1), 1–15. <https://doi.org/10.15575/jw.v4i1.4400>
- Kohar, W., Aqil, M., & Folandra, D. (2022). Kompetensi Penyuluh Agama di Kabupaten Solok Sumatera Barat. *Jurnal Dakwah dan Komunikasi*, 7(2), 211. <https://doi.org/10.29240/jdk.v7i2.5773>
- Kurniawan, A., & Simandjorang, B. (2022). Accelerating Sustainable Development Goals (SDGs) By Transformation of Civil Servant Management In Indonesia: Case Study In The Frontier, Outermost, And Least Developed Regions (3T). *Proceedings of the Third International Conference Administration Science, ICAS 2021, September 15 2021, Bandung, Indonesia*. Proceedings of the Third International Conference Administration Science, ICAS 2021, September 15 2021, Bandung, Indonesia. <https://doi.org/10.4108/eai.15-9-2021.2315279>
- Lele, G. (2019). Asymmetric Decentralization and the Problem of Governance: The Case of Indonesia. *Asian Politics & Policy*, 11(4), 544–565. <https://doi.org/10.1111/aspp.12493>
- M. Lameada, S., Haris, I., & Arifin, A. (2026). Special Regional Allowance for Teachers in Remote Areas at Mbung-Mbuang One-Roof Public Middle School. *International Journal of Social Science and Human Research*, 09(03). <https://doi.org/10.47191/ijsshr/v9-i3-01>
- Maisaroh, I., Stiawati, T., & Mahpudin, M. (2025). State Intervention in Religious Moderation through the “Kampung Moderasi Beragama” Policy: Evidence from Serang City. *Society*, 13(3), 1099–1117. <https://doi.org/10.33019/society.v13i3.930>
- Maritha Ully Allegra, Bastari Bastari, & H.M. Kemalsyah. (2025). Pengaruh Tunjangan Papua dan Tunjangan Perbatasan terhadap Kinerja Prajurit TNI AU di Papua Studi Kasus pada Lanud Manuhua. *EKONOMIKA45: Jurnal Ilmiah Manajemen, Ekonomi Bisnis, Kewirausahaan*, 13(1), 1494–1509. <https://doi.org/10.30640/ekonomika45.v13i1.5845>
- Mujibaturrahmi. (2024). Pemberdayaan Penyuluh Agama Islam Dalam Peningkatan Pelayanan Keagamaan Di Kecamatan Simpang Ulim Kabupaten Aceh Timur. *Malik Al-Shalih: Jurnal Pengabdian Masyarakat*, 3(1), 40–50. <https://doi.org/10.52490/malikalshalih.v2i2.2062>

- Nurman, Utomo, S., Gesmi, I., Othman, Z., & Zainal. (2025). Public Services Amid Infrastructure Inequities: A Case Study of Indonesia's Outer Islands. *International Journal of Sustainable Development and Planning*, 20(5), 2213–2223. <https://doi.org/10.18280/ijstdp.200536>
- Nuruddin, S. (2019). Pelayanan Keagamaan di Wilayah Perbatasan. *Jurnal Administrasi Publik*, 15(2), 110–123. <https://doi.org/10.52316/jap.v15i2.25>
- Pepinsky, T. B., Pierskalla, J. H., & Sacks, A. (2017). Bureaucracy and Service Delivery. *Annual Review of Political Science*, 20(1), 249–268. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-051215-022705>
- Riedho, M. R. Z., & Angga, I. M. P. (2024). Membangun Silogisme Pendekatan Naratif dalam Proses Pembuatan dan Analisis Kebijakan Publik William N. Dunn. *Jejaring Administrasi Publik*, 16(1), 12–32. <https://doi.org/10.20473/jap.v16i1.53502>
- Risakotta, R. N. (2025). Peran Penyuluh Agama Kristen Kantor Kementerian Agama Kabupaten Seram Bagian Barat pada Wilayah Binaan. *JURNAL ILMIAH GEMA PERENCANA*, 4(1), 385–410. <https://doi.org/10.61860/jigp.v4i1.234>
- Sagap, S., Nurbaiti, & Mubarak, Z. (2024). Implementasi Pedoman Penyuluh Agama Islam Non-PNS terhadap Pemahaman Keagamaan Suku Anak Dalam Jambi. *Arus Jurnal Sosial dan Humaniora*, 4(3), 2452–2467. <https://doi.org/10.57250/ajsh.v4i3.953>
- Scheerder, A., Van Deursen, A., & Van Dijk, J. (2017). Determinants of Internet skills, uses and outcomes. A systematic review of the second- and third-level digital divide. *Telematics and Informatics*, 34(8), 1607–1624. <https://doi.org/10.1016/j.tele.2017.07.007>
- Sendika, M., & Magriasti, L. (2026). Kolaborasi Lintas Batas Pemerintah Daerah di Indonesia Terhadap Kritik Fragmentasi Kebijakan dan Ego Sektoral dalam Pengelolaan Sumber Daya Bersama. *COMSERVA: Jurnal Penelitian dan Pengabdian Masyarakat*, 5(9). <https://doi.org/10.59141/comserva.v5i9.3502>
- Suparmin, A., & Suharmanto, S. (2025). MANAJEMEN REKRUTMEN INKLUSIF: DESAIN KEBIJAKAN AFIRMATIF BAGI PERANGKAT DESA DALAM SISTEM KEPEGAWAIAN NEGARA. *JOURNAL OF GOVERNMENT (Kajian Manajemen Pemerintahan dan Otonomi Daerah)*, 10(2), 43–52. <https://doi.org/10.52447/gov.v10i2.8566>
- Sutrisno, P. A., Zulfah, S., & Njatrijani, R. (2025). Analysis of Sustainable Investment Regulation For Indonesia's 3T Regions: Underdeveloped, Frontier, and Outermost. *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*, 1537(1), 012035. <https://doi.org/10.1088/1755-1315/1537/1/012035>
- Thomann, E., Van Engen, N., & Tummers, L. (2018). The Necessity of Discretion: A Behavioral Evaluation of Bottom-Up Implementation Theory. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(4), 583–601. <https://doi.org/10.1093/jopart/muy024>
- Tummers, L., & Bekkers, V. (2014a). Policy Implementation, Street-level Bureaucracy, and the Importance of Discretion. *Public Management Review*, 16(4), 527–547. <https://doi.org/10.1080/14719037.2013.841978>

- Tummers, L., & Bekkers, V. (2014b). Policy Implementation, Street-level Bureaucracy, and the Importance of Discretion. *Public Management Review*, 16(4), 527–547. <https://doi.org/10.1080/14719037.2013.841978>
- Van Deursen, A. J., & Van Dijk, J. A. (2019). The first-level digital divide shifts from inequalities in physical access to inequalities in material access. *New Media & Society*, 21(2), 354–375. <https://doi.org/10.1177/1461444818797082>
- Wardiyanto, B., Setijaningrum, E., Samad, S., & Kandar, A. H. (2025). Mending the mismatch of minds and mandates: Reimagining competency-centric public service delivery in Bojonegoro Regency, Indonesia. *Cogent Business & Management*, 12(1), 2442538. <https://doi.org/10.1080/23311975.2024.2442538>
- Weya, E., Mataputun, Y. M., Irianto, P., Masreng, R., Albaiti, A., & Hutabarat, I. M. (2026a). Analisis Implementasi Kebijakan Afiriasi Dalam Pengelolaan Asn Guru Dan Tenaga Kependidikan Bagi Orang Asli Papua Di Kabupaten Mimika Provinsi Papua Tengah. *Jurnal Manajemen Pendidikan*, 14(1), 578–783. <https://doi.org/10.33751/jmp.v14i1.99>
- Weya, E., Mataputun, Y. M., Irianto, P., Masreng, R., Albaiti, A., & Hutabarat, I. M. (2026b). Analisis Implementasi Kebijakan Afiriasi Dalam Pengelolaan Asn Guru Dan Tenaga Kependidikan Bagi Orang Asli Papua Di Kabupaten Mimika Provinsi Papua Tengah. *Jurnal Manajemen Pendidikan*, 14(1), 578–783. <https://doi.org/10.33751/jmp.v14i1.99>
- Wijanarko, U. (2026). Strategy for Transferring Civil Servants to the Capital City of Nusantara. *International Journal of Social Service and Research*, 6(3), 163–180. <https://doi.org/10.46799/ijssr.v6i3.1369>
- Wilson, N., Couper, I., De Vries, E., Reid, S., Fish, T., & Marais, B. (2009). A critical review of interventions to redress the inequitable distribution of healthcare professionals to rural and remote areas. *Rural and Remote Health*. <https://doi.org/10.22605/RRH1060>