

Pelembagaan Beban Administratif pada Regulasi Pendirian Rumah Ibadat di Indonesia

Institutionalisation of Administrative Burden in the Regulation of Worship Houses Construction in Indonesia

Calvin Nathan Wijaya ^{1*}, Eko Prasajo ²

E-mail: calvinathanwijaya@gmail.com ¹, e_prasajo@yahoo.com ²

^{1,2} Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Indonesia

*corresponding author

Dikirimkan: 16-02-2024; Diterima: 12-03-2024; Diterbitkan: 15-03-2024

DOI: <https://doi.org/10.30996/jpap.v9i2.10556>

Abstract

After five decades of implementing regulations on the construction of places of worship, the debates surrounding the policy have never ceased. The regulation has encountered religious entities in the form of administrative burdens through various requirements imposed on them to limit the construction of places of worship. This research aims to examine the origins of the burdens contained in the regulation, namely Joint Regulation of the Minister of Religion and the Minister of Home Affairs 8 & 9/2006, with an emphasis on why these administrative requirements exist and continue to exist today. By following process-tracing methods, this research found that this administrative burden existed and continues to exist due to past disputes between Muslims and Christians which were triggered by Christian missionary activities which culminated in attacks on churches in several areas. This has been traumatic for both parties and sparked persistent suspicion between the two groups. This research proposes that this phenomenon can be called "institutionalization of administrative burden" which is a form of behavior based on traumatic feelings that the state legitimizes due to past conflicts. Some indications institutionalizing these burdens result in negative behavior patterns, which means the government needs to consider changing or improving the regulation carefully.

Keywords: *Burden Institutionalization, Administrative Burden, Process-tracing, Houses of Worship, Religious Policy*

Abstrak

Setelah lima dekade pemberlakuan regulasi pembangunan rumah ibadat, perdebatan mengenai kebijakan tersebut tidak pernah berhenti karena acapkali menimbulkan konflik sosial dalam pengimplementasiannya. Regulasi tersebut menjumpai entitas keagamaan dalam bentuk "beban administratif" melalui berbagai persyaratan yang ditanggungkan kepada mereka dengan tujuan untuk membatasi pembangunan rumah ibadat. Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji asal muasal beban-beban yang terdapat dalam peraturan tersebut yaitu Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri 8 & 9/2006, dengan penekanan pada mengapa persyaratan administratif tersebut ada dan tetap ada hingga saat ini. Dengan mengikuti kaidah *process-tracing*, penelitian ini menemukan bahwa beban administratif tersebut ada dan terus ada akibat pertikaian masa lalu antara umat Islam dan Kristen yang dipicu oleh kegiatan misionaris Kristen yang mencapai puncaknya pada peristiwa penyerangan gereja di beberapa wilayah. Hal ini telah menimbulkan trauma bagi kedua belah pihak dan memicu kecurigaan yang terus-menerus di antara kedua kelompok. Penelitian ini mengusulkan bahwa fenomena tersebut dapat disebut sebagai "pelembagaan beban administratif" yang merupakan bentuk perilaku yang dilandaskan pada perasaan traumatis yang dilegitimasi oleh negara akibat konflik masa lalu. Adanya indikasi bahwa pelembagaan beban administratif ini

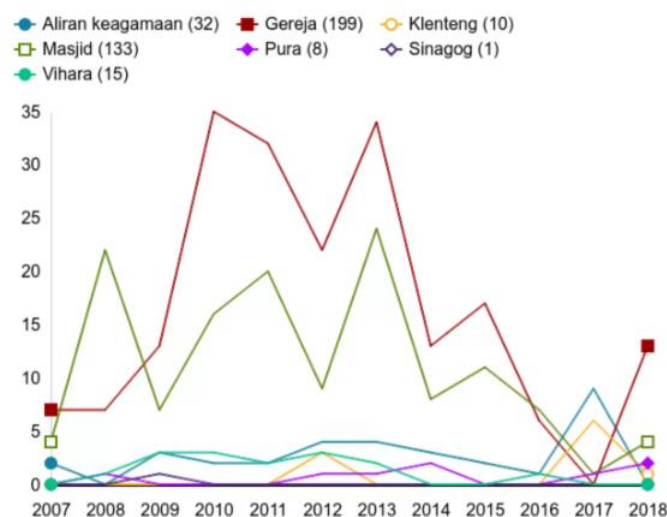
menghasilkan pola perilaku yang negatif membuat pemerintah perlu mempertimbangkan secara matang perubahan atau penyempurnaan regulasi ini.

Kata-kata kunci: Pelembagaan Beban Administratif, Beban Administratif, *Process-tracing*, Rumah Ibadat, Kebijakan Keagamaan.

1. Pendahuluan

Setelah lebih dari lima dekade pemberlakuan regulasi pendirian rumah ibadat, perdebatan mengenai kebijakan tersebut seakan tidak berhenti. Sejak awal masa Orde Baru, pemerintah mengontrol pembangunan rumah-rumah ibadat melalui Surat Keputusan Bersama Kementerian Agama dan Kementerian Dalam Negeri Nomor 01/BER/MDN-MAG/1969 (SKB 1969) karena dianggap berpotensi menjadi sumber ketegangan sosial antarumat beragama (Crouch, 2007). Kemudian, dengan maraknya serangan dan penutupan terhadap gereja pada pertengahan 2005, muncul tuntutan dari masyarakat agar pemerintah merevisi SKB 1969 (Gultom, 2006). Untuk memenuhi tekanan tersebut, pemerintahan Presiden Yudhoyono merevisi peraturan tersebut menjadi Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri 8 & 9/2006 atau PBM 2006 (Ropi, 2017). Ironisnya, perubahan peraturan tersebut sering menjadi pemantik ketegangan baru di akar rumput.

Belakangan ini, efektivitas PBM 2006 dalam menjaga perdamaian lintas agama kembali dipertanyakan, dibuktikan dengan munculnya tuntutan untuk merevisi bahkan mencabut regulasi ini (BBC News Indonesia, 2021, 2023). Tuntutan ini dipicu oleh berbagai konflik berkaitan dengan rumah ibadat yang terjadi di akar rumput. Studi yang dilakukan Setara Institute, misalnya, menunjukkan bahwa pada 2007–2018, terdapat 199 gereja yang mengalami gangguan dalam bentuk penyegelan atau intimidasi dari warga sekitar (BBC News Indonesia, 2019). Rumah ibadat lainnya, seperti masjid, pura, vihara, klenteng, sinagoga, dan aliran kepercayaan pun tidak luput dari konflik.



Gambar 1. Gangguan Keagamaan di Indonesia (2007–2018) (Sumber: BBC News Indonesia, 2019)

Realitas ini mengindikasikan dua hal. *Pertama*, terdapat perjalanan yang panjang dalam perkembangan regulasi pendirian rumah ibadat, yaitu sejak 1969 hingga saat ini, yang memperlihatkan adanya dinamika “stagnansi dan perubahan” (*stasis and change*) kebijakan tersebut beserta dengan perdebatan ide di dalamnya. *Kedua*, terdapat indikasi kegagalan dalam implementasi (*implementation failure*) peraturan ini sebab peraturan tersebut acapkali digunakan oleh kelompok agama mayoritas untuk melegitimasi tindakan intoleran mereka terhadap kelompok minoritas. Dengan kata lain, kebijakan ini memicu perdebatan ideologis yang tiada henti serta membuka ruang ketegangan hubungan antara kelompok mayoritas-minoritas. Berdasarkan pada kenyataan ini, dapat dikatakan bahwa PBM 2006 memiliki natur yang ambigu, di mana kebijakan yang seharusnya bertujuan untuk menciptakan ketertiban sosial justru telah memicu ketegangan sosial baru di dalam kehidupan antarumat beragama.

Permasalahan utama mengapa rumah ibadat seringkali mengalami gangguan adalah karena tidak adanya Izin Mendirikan Bangunan atau IMB (Batubara, 2023), di mana IMB hanya dapat diberikan jika memenuhi persyaratan administrasi yang tercantum dalam Pasal 14 PMB 2006. Pada Pasal 14 ayat (2), disebutkan bahwa pendirian rumah ibadat harus melalui proses pemenuhan persyaratan khusus yang hanya dibebankan kepada mereka yang hendak mendirikan rumah ibadat, yaitu:

“(1) daftar nama dan Kartu Tanda Penduduk pengguna rumah ibadat paling sedikit 90 (sembilan puluh) orang yang disahkan oleh pejabat setempat sesuai dengan tingkat batas wilayah ...; (2) dukungan masyarakat setempat paling sedikit 60 (enam puluh) orang yang disahkan oleh Lurah/Kepala Desa; (3) rekomendasi tertulis Kepala Kantor Departemen Agama Kabupaten/Kota, dan (4) rekomendasi tertulis Forum Kerukunan Umat Beragama Kabupaten/Kota” (Sairin, 2023, hlm. 33).

Adanya persyaratan yang unik terhadap entitas keagamaan yang hendak mendirikan rumah ibadat ini menarik untuk dicermati, apalagi dengan mengingat realitas bahwa pembebanan persyaratan tersebut telah berlangsung dalam durasi yang panjang (55 tahun). Selain itu, peraturan pendirian rumah ibadat juga telah melewati dua era rezim pemerintahan, yaitu Orde Baru dan Reformasi, sehingga memungkinkan untuk dianalisis secara komparatif dalam periode yang sama. Hasil perbandingan tersebut diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi keberlanjutan dan perubahan PBM 2006. Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan untuk memikirkan kembali hakikat peraturan pembangunan tempat ibadat di Indonesia dengan memberi penekanan pada mengapa persyaratan khusus tersebut harus dan terus ada, faktor apa yang membentuknya serta membuatnya bertahan sehingga bertahan dalam jangka waktu yang cukup lama.

Demi mencapai tujuan tersebut, secara teoretis penelitian ini mengasumsikan bahwa fenomena persyaratan khusus yang tercantum dalam Pasal 14 ayat (2) PBM 2006 sebagai

“beban administratif” (*administrative burden*). Beban administratif dapat dicermati dari dua perspektif, yaitu sebagai pengalaman individu dan tindakan negara (Baekgaard & Tankink, 2022). Sebagai suatu *pengalaman*, Burden dkk. (2012) yang memelopori konsep ini mendefinisikan beban administratif sebagai *pengalaman individu yang berat* atas implementasi kebijakan. Kemudian, Moynihan dkk. (2015) mengembangkan definisi “pengalaman yang berat” tersebut sebagai “biaya-biaya” yang terdiri atas biaya pembelajaran, biaya psikologis, dan biaya kepatuhan yang ditanggung oleh individu ketika berinteraksi dengan pemerintah. Dengan kata lain, beban administratif adalah pengalaman individu atas natur implementasi kebijakan yang memberatkan dalam bentuk biaya pembelajaran, biaya psikologis, dan biaya kepatuhan.

Biaya pembelajaran timbul akibat ketidaktahuan terhadap aturan dan prosedur administratif untuk memperoleh pelayanan publik tertentu dari pemerintah. Hal ini nyata dalam banyak kasus pengurusan hal yang bersifat administratif, seperti administrasi kependudukan (Poernomo & Mursyidah, 2023) dan Surat Izin Mengemudi (Fatimah & Radjikan 2019; Iqbal dkk. 2020). *Biaya psikologis* berkaitan dengan ketidaknyamanan mental saat berinteraksi dengan negara, salah satunya frustrasi akibat pelayanan administratif yang cenderung lama dan tanpa kepastian (Yanuariza & Novitaningtyas, 2021). Sementara, *biaya kepatuhan* merupakan waktu dan upaya yang diperlukan untuk mematuhi peraturan dan persyaratan administratif ketika berinteraksi dengan negara, di mana hal tersebut dapat berimplikasi pada terkendala atau tidaknya seseorang dalam menjalani proses administrasi (Triyansari & Santoso, 2015).

Sementara itu, sebagai suatu *tindakan*, fokus konseptualisasi beban administratif bergeser dari individu kepada beban itu sendiri. Heinrich (2018), misalnya, memahami beban administratif sebagai *tuntutan-tuntutan berat* yang dikenakan oleh negara kepada entitas dalam interaksi mereka dengan pemerintah. Definisi ini memandang beban administratif sebagai “alat” yang merupakan hasil keputusan yang diambil secara sadar melalui jalur politik untuk menjunjung tinggi nilai-nilai politik yang penting serta memajukan agenda ideologis tertentu, meski aktor politik yang mengambil keputusan tersebut mungkin tidak menyadari konsekuensinya (Herd dkk., 2023). Lebih jauh lagi, frasa “*policymaking by other means*” (Moynihan dkk., 2016) yang telah “jargon” semakin memperkuat aspek *kesengajaan* dari beban administratif (Madsen dkk., 2022). Dengan kata lain, tujuan utama suatu kebijakan tertentu bersifat *eksklusif*, yaitu bertujuan untuk mengecualikan entitas sosial tertentu. Konsekuensinya, beban administratif melanggengkan kesenjangan sosial dengan memberi dampak lebih besar terhadap entitas tertentu dibandingkan entitas lainnya. Pada umumnya,

kelompok rentan, seperti masyarakat miskin, penyandang disabilitas, dan kelompok minoritas, cenderung menghadapi dan mengalami lebih banyak beban administratif karena mempunyai sumber daya yang lebih sedikit untuk mengelola dan mengatasi beban yang dialami (Christensen dkk., 2020).

Penelitian ini dipandu oleh perspektif yang kedua (meski tidak menghilangkan pengertian atas perspektif pertama), yaitu beban administratif sebagai alat politik yang digunakan oleh pemerintah untuk secara sengaja membatasi hak-hak entitas sosial tertentu yang menjadi sasarannya. Penelitian ini mengakui sifat eksklusif dan kesengajaan dari beban administratif, sehingga peneliti dapat dengan lebih mudah untuk memahami *paradoks* mengapa beban administratif tetap ada meskipun terdapat keinginan luas dari pihak yang terdampak untuk menghilangkannya. Perspektif ini relevan untuk mengamati fenomena persyaratan khusus PBM 2006 yang tetap ada hingga hari ini meski telah membebani banyak entitas keagamaan di dalam mendirikan rumah ibadat mereka.

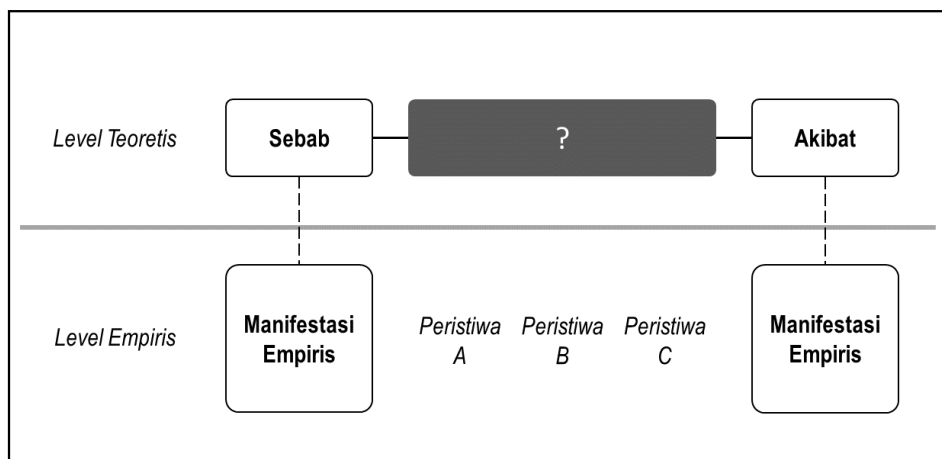
Berbagai penelitian telah didedikasikan untuk mengkaji PBM 2006 dengan menggunakan berbagai perspektif, seperti perubahan kebijakan (Crouch, 2007), implementasi kebijakan (Crouch, 2010), manajemen konflik (Saprillah, 2017), kebebasan beragama (Arifin dkk., 2021), dan teologi (Intan, 2022). Berbeda dengan studi-studi tersebut, penelitian ini hendak menggali PBM 2006 secara historis dengan mengasumsikan bahwa persyaratan khusus tersebut sebagai beban administratif. Melalui perspektif ini, penelitian ini diharapkan setidaknya dapat memberikan dua kontribusi secara akademis berupa: (1) kebaruan di dalam studi kebijakan dengan menjadikan faktor politis-temporal dan perkembangan suatu kebijakan sebagai fokus amatan, dan (2) kebaruan di dalam studi PBM 2006 dengan mengusulkan beban administratif sebagai lensa analisisnya.

2. Metode

Penelitian ini mengikuti kaidah-kaidah *process-tracing* (penelusuran proses) yang dikembangkan oleh Beach dan Pederson (2019) untuk menelusuri mekanisme kausal dan bagaimana mekanisme tersebut terjadi dalam kasus aktual yang berdampak pada kebijakan. Pendekatan ini tergolong pendekatan kualitatif yang dapat menjelaskan aspek historis suatu fenomena kebijakan (Putra & Sanusi, 2019), terutama mengenai bagaimana suatu kebijakan berlanjut (*policy stasis*) atau bertransformasi (*policy change*), dengan asumsi bahwa ada mekanisme kausal melalui penalaran sejarah (Lihat Gambar 2). Lebih khusus pada masalah penelitian yang diangkat, masalah pendirian rumah ibadat sebenarnya sudah diatur dalam kebijakan. Pemerintah telah memberikan ruang pada setiap kegiatan keagamaan dapat

berjalan sesuai dengan Undang-Undang Dasar.

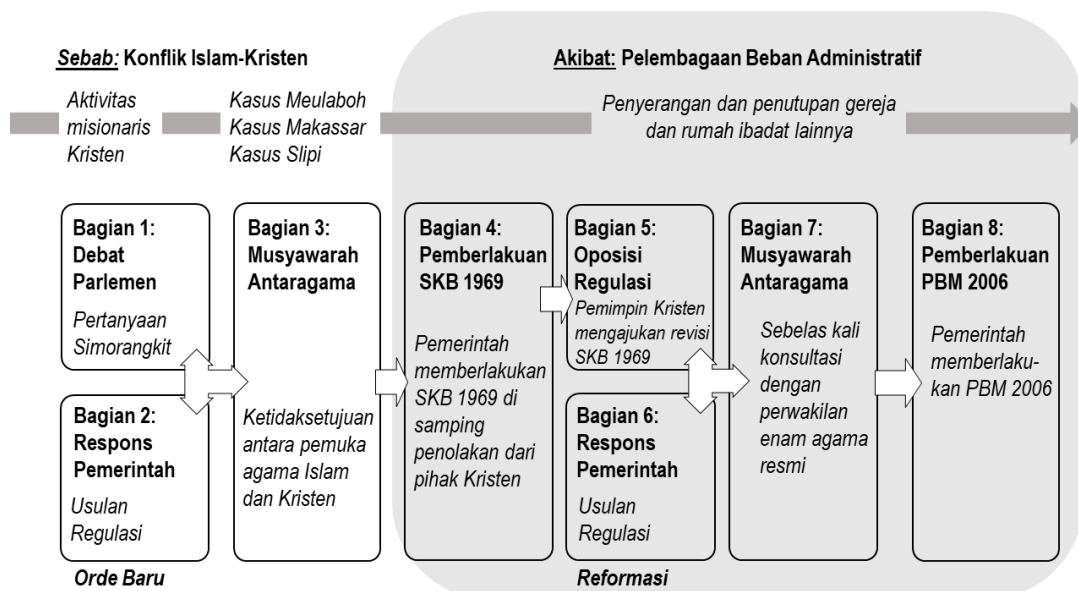
Pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan *desk research* yang bersumber dari buku dan artikel ilmiah terkait dengan regulasi pendirian rumah ibadat di Indonesia, dan dapat berupa dokumen kebijakan dan institusi terkait, historiografi regulasi tersebut, laporan penelitian lapangan, statistik deskriptif, serta pendapat para ahli. Proses analisis data dilakukan dalam dua tahap: (1) pengelompokan dan penyajian data terkait perjalanan PBM 2006 secara deskriptif-kronologis (historiografi); dan (2) mengamati dan mengambil kesimpulan mengenai ada atau tidaknya kemungkinan mekanisme kausal yang masuk akal dengan merefleksikan data yang diamati secara kreatif.



Gambar 2. Model Mekanisme Kausal dalam *Process-Tracing* (Sumber: Beach & Pederson, 2019)

3. Hasil dan Pembahasan

Berdasarkan pengumpulan dan analisis data yang mengikuti kaidah-kaidah *process-tracing* dapat dihasilkan model mekanisme kausal seperti yang divisualisasikan pada Gambar 3. Gambar di bawah ini memperlihatkan dua kategori besar, yaitu *sebab* dan *akibat* yang berjalan dalam satu lintasan waktu. Simpulan mengenai mekanisme sebab-akibat tersebut dihasilkan dari proses penelusuran sejarah dan penarikan kesimpulan setelah mengamati pola-pola tersebut. Pada bagian ini, pertama-tama, peneliti menjabarkan historiografi PBM 2006 yang terdiri dari delapan bagian beserta fenomena empiris yang menyertainya (subbab 3.1.). Selanjutnya, peneliti menjelaskan model mekanisme kausal tersebut yang berakhir pada kesimpulan bahwa terdapat “pelembagaan beban administratif” yang terjadi akibat konflik Islam-Kristen di masa lalu (subbab 3.2.).



Gambar 3. Model Mekanisme Kausal Pelembagaan PBM 2006 sebagai Beban Administratif
(Sumber: elaborasi penulis)

3.1. Historiografi PBM 2006

a. Bagian 1–4: Perdebatan Seputar SKB 1969

PBM 2006 dikembangkan sebagai jawaban atas tuntutan revisi SKB 1969. SKB 1969 disahkan oleh Menteri Dalam Negeri dan Menteri Agama saat itu, Amir Machmud dan K.H. Mohammad Dahlan, pada tanggal 13 September 1969. Peraturan tersebut diberlakukan pada masa Orde Baru, masa ketika pemerintah memiliki kontrol ketat terhadap agama. Pemberlakuan regulasi ini dilakukan setelah meluasnya kasus konversi ke agama Kristen pada tahun 1965–1966 dan aktivitas misionaris Kristen di komunitas Muslim (Hefner, 2013). Hal ini menimbulkan ketegangan antara umat Islam dan Kristen yang puncaknya terjadi pada penyerangan terhadap sebuah gereja di Meulaboh, Aceh pada Juli 1967 (Mujiburrahman, 2006). Hal ini disusul dengan penyerangan terhadap sebuah gereja di Makassar empat bulan kemudian dan penghancuran sebuah gereja di Slipi, Jakarta, pada tahun 1969 (Ropi, 2017).

Setelah peristiwa tersebut, Mujiburrahman (2006) mencatat bahwa insiden tersebut memicu perdebatan sengit di parlemen antara anggota parlemen Kristen, Johannes C.T. Simorangkir, dan anggota parlemen Muslim, Lukman Harun. Simorangkir meminta agar pemerintah mengusut kejadian tersebut, sementara Harun menanggapi tajam permintaan Simorangkir dengan mendesak pemerintah segera mengambil tindakan untuk membatasi kegiatan misionaris asing dan bantuan asing ke gereja-gereja di Indonesia karena insiden tersebut dipahami sebagai puncak dari kekecewaan terhadap aktivitas misionaris Kristen yang agresif di wilayah mayoritas Muslim. Sebagai buah dari perdebatan tersebut, pemerintah memutuskan untuk mengelola dan mengatur dua praktik keagamaan penting yang sempat

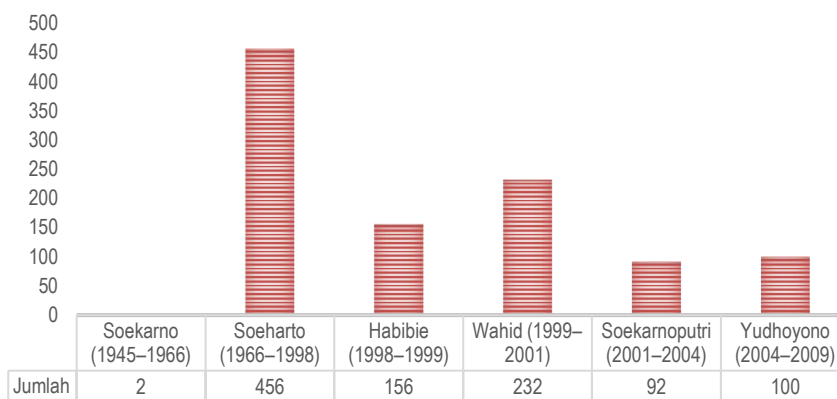
menjadi isu kontroversial antara umat Islam dan Kristen, yaitu dakwah dan pembangunan rumah ibadat (Mujiburrahman, 2006). Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa pemerintah mendukung usulan dari Lukman Harun yang mewakili suara umat Islam.

SKB 1969 mendapat perlawanan dari pemimpin agama Kristen. Pada tanggal 10 Oktober 1969, DGI (Dewan Gereja-Gereja di Indonesia) mewakili gereja Protestan, dan MAWI (Majelis Agung Wali Gereja Indonesia) mewakili gereja Katolik mengeluarkan nota bersama yang menolak peraturan tersebut (Sairin, 2023). Argumen utama dari memorandum tersebut adalah SKB 1969 membatasi *kebebasan beragama*, dalam hal ini kebebasan untuk membangun rumah ibadat, sebab untuk membangun suatu rumah ibadat diperlukan persetujuan terlebih dahulu dari entitas masyarakat lainnya:

“Bahkan, ketentuan-ketentuan dalam Keputusan Bersama ini memberi kesan kepada kami, bahwa pelaksanaan sesuatu hak asasi manusia oleh sesuatu golongan dapat dijadikan tergantung pada keinginan atau pendapat golongan yang lain, hal mana pula dapat membuka kemungkinan bagi pengadudombaan antara golongan” (Sairin, 2023, hlm. 44).

Komentar DGI-MAWI ini menyinggung Pasal 4 SKB 1969 yang memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk mengatur pelarangan pembangunan rumah ibadat baru kecuali mendapat izin dari Gubernur atau pejabat di bawahnya yang ditunjuk. Sebelum memberikan izin, Gubernur atau pejabat di bawahnya harus mempertimbangkan tiga faktor berikut: “(1) pendapat Kepala Perwakilan Departemen Agama setempat; (2) planologi; dan (3) kondisi dan keadaan setempat” (Sairin 2023, 41). Selain itu, pejabat yang berwenang dapat berkonsultasi dengan pemimpin dan organisasi keagamaan setempat jika diperlukan. Meskipun umat kristiani tidak menyetujui aturan ini dengan dalil kebebasan beragama, pemerintah percaya bahwa pembatasan ini diperlukan untuk menjaga “keamanan dan ketertiban umum” (Pasal 1).

Pada akhirnya, SKB 1969 berlaku selama 37 tahun dan pada periode tersebut terjadi konflik antarumat agama yang disebabkan oleh rumah ibadat. Menurut studi yang dikerjakan oleh Crouch (2007) hampir 1.000 gereja di Indonesia mengalami kerusakan atau vandalisme selama era SKB 1969 (lihat Gambar 4). Menariknya, statistik menunjukkan bahwa dalam sepuluh tahun pertama demokrasi, terdapat lebih banyak serangan terhadap gereja dan hambatan untuk mendapatkan izin dibandingkan selama tiga puluh tahun masa Orde Baru (1966–1998). Realitas ini menunjukkan sebuah ironi, di mana regulasi yang seharusnya bertujuan untuk menjaga “ketertiban kemasyarakatan” malahan kerap dijadikan alasan oleh entitas keagamaan tertentu untuk mencegah pendirian rumah ibadat baru di wilayah mereka.



Gambar 4. Tindakan Pengrusakan Gereja Sebelum dan Selama Pemberlakuan SKB 1969
(Sumber: Crouch 2007, 2010)

b. Bagian 5–8: Perdebatan Seputar PBM 2006

Akibat meluasnya penyerangan dan penutupan gereja, masyarakat yang tidak puas—khususnya para pemimpin gereja—menuntut pemerintah melakukan peninjauan ulang atas SKB 1969 pada pertengahan 2005 (Gultom, 2006). Selain itu, dari sudut pandang yuridis, bentuk peraturannya sendiri, yaitu Surat Keputusan Bersama Menteri, tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan baru pasca Reformasi, yaitu UU No. 10/2004 yang tidak mengenal istilah Surat Keputusan Menteri dan UU No. 32/2004 yang memberikan kewenangan manajerial yang luas kepada setiap pemerintah daerah, termasuk tanggung jawab menjaga kerukunan umat beragama di daerahnya masing-masing (Daulay, 2006). Merespons tuntutan tersebut, Presiden Yudhoyono meminta Menteri Agama kala itu, Muhammad M. Basyuni, untuk mengkaji ulang SKB 1969 (Bush, 2015). Hal ini berujung pada lahirnya “Usulan Regulasi” pada bulan Oktober 2005 (Crouch, 2007) yang menimbulkan pro dan kontra.

Pendukung utama Usulan Regulasi ini adalah MUI (Majelis Ulama Indonesia), PKS (Partai Keadilan Sejahtera), dan Muhammadiyah, bersama dengan organisasi Islam lainnya yang pernah mengakui atau disalahkan atas penyerangan dan penutupan gereja di masa lalu, seperti FPI (Front Pembela Islam) (Crouch, 2013). Argumentasi utama para pendukung revisi peraturan ini adalah pengaturan rumah ibadat diperlukan untuk mencegah konflik dan persaingan di antara umat beragama—dengan kata lain, demi kerukunan antarumat beragama—dengan cara membatasi pertumbuhan rumah ibadat. Menurut Crouch (2007), argumen-argumen ini berasal dari ketakutan yang terus-menerus terhadap Kristenisasi sejak era kolonial (bdk. Arifianto, 2009), yang dipicu oleh gagasan bahwa umat Kristen mempunyai modal untuk membangun gereja dalam jumlah yang tidak terbatas.

Sebaliknya, Usulan Regulasi ini ditentang terutama oleh umat kristiani, yang diwakili oleh PGI dan KWI (Konferensi Wali Gereja Indonesia), kelompok minoritas lainnya, seperti

Ahmadiyah dan minoritas Islam di Bali dan Nusa Tenggara Timur, dan organisasi hak asasi manusia. Penyebab utama perselisihan tersebut, sebagaimana didokumentasikan oleh Crouch (2007) adalah mengenai isu kebebasan beragama yang akan dilanggar dengan pelembagaan konservatisme agama dan persyaratan administratif yang memberatkan untuk mendapatkan persetujuan resmi dari Pemerintah Daerah untuk membangun rumah ibadat. Meski kontroversial, Usulan Regulasi yang “tidak memuaskan” ini disahkan pada tanggal 21 Maret 2006, setelah melakukan sebelas konsultasi dengan organisasi keagamaan yang mewakili Katolik (KWI), Protestan (PGI), Islam (MUI), Hindu (Parisada Hindu Dharma Indonesia/PHDI), dan Buddha (Wali Umat Buddha Indonesia/WALUBI) (Daulay, 2006).

Penelitian ini menyimpulkan bahwa PBM 2006 bersifat kontroversial dalam rumusan kebijakannya, di mana terdapat dua nilai yang saling bertentangan secara fundamental, yaitu “kerukunan beragama” versus “kebebasan beragama”. Penelitian ini juga menunjukkan adanya pola diskursif yang berulang yang terjadi dalam arena perdebatan SKB 1969 dan PBM 2006, seperti terlihat pada gagasan kerukunan dan kebebasan beragama yang terus mendominasi perdebatan. Terakhir, pemerintah juga menganut gagasan kerukunan umat beragama untuk mengatasi ketegangan antar umat beragama, khususnya antara Islam dan Kristen, dan PBM 2006 menggambarkan motif tersebut. Namun, PBM 2006 mendapat kecaman karena dianggap berpihak kepada kelompok agama mayoritas, dalam hal ini Islam, karena bertujuan untuk menentang kristenisasi yang pada akhirnya justru mempersulit umat kristiani untuk membangun gereja. Dengan kata lain, peraturan tersebut berpihak pada mayoritarianisme Islam.

3.2. Pelembagaan Beban Administratif

Berdasarkan historiografi di atas, pemberlakuan peraturan pendirian rumah ibadat yang kemudian menjadi beban administratif bagi umat beragama minoritas selama kurang lebih 55 tahun terjadi akibat konflik ideologis dan akar rumput antara Islam dan Kristen serta keberpihakan pemerintah terhadap ide “kerukunan antarumat beragama” yang diusulkan oleh kelompok Islam. Pemberlakuan beban ini terjadi karena masih adanya *kecurigaan* antar entitas keagamaan, dalam hal ini Islam dan Kristen, sekaligus *keberpihakan* negara terhadap salah satu entitas keagamaan tersebut, yaitu Islam. Penelitian ini berpendapat bahwa pemberlakuan beban administratif tersebut sebagai bentuk perilaku yang dilandaskan pada perasaan traumatis yang dilegitimasi oleh negara akibat konflik masa lalu. Konsekuensinya, beban administratif dalam PBM 2006 memang perlu ada dan terus ada. Penelitian ini menyebut fenomena tersebut sebagai “pelembagaan beban administratif” (*institutionalisation of administrative burden*).

Teori beban administratif, khususnya mengenai aspek kesengajaan pengonstruksian beban, membantu peneliti dalam menjelaskan fenomena ini. SKB 1969 dibangun karena kondisi politik pada saat itu, yaitu adanya konflik antaragama yang disebabkan oleh tekanan kelompok agama mayoritas (Islam) terhadap kelompok agama minoritas (Kristen) akibat semakin pesatnya pertumbuhan jumlah pemeluk agama Kristen. Negara kemudian mengambil alih perdebatan dan konflik tersebut dengan memberikan beban administratif kepada setiap kelompok agama yang hendak membangun rumah ibadat, karena pendirian rumah ibadat baru dianggap sebagai sumber konflik. PBM 2006 dapat diartikan sebagai kelanjutan beban administratif tersebut dengan tujuan yang sama, yaitu demi ketertiban sosial antarumat beragama sehingga dapat tercapai kehidupan yang harmonis (Ropi, 2017).

Baik SKB 1969 maupun PBM 2006 mendapat tentangan, khususnya dari umat kristiani, karena adanya biaya kepatuhan dan biaya psikologis yang harus mereka tanggung jika ingin membangun rumah ibadat. Untuk memperoleh izin mendirikan rumah ibadat, entitas keagamaan harus memenuhi biaya kepatuhan berupa pemenuhan syarat 90/60, rekomendasi tertulis dari Kepala Kantor Depag Kabupaten/Kota, dan rekomendasi tertulis dari FKUB Kabupaten/Kota. Dalam pelaksanaannya, seperti yang ditunjukkan oleh berbagai laporan riset empiris oleh Kementerian Agama (Iryana, 2020; Muchtar & Nafi', 2022), pemenuhan biaya kepatuhan ini seringkali menghadapi kesulitan, mulai dari penolakan masyarakat sekitar lokasi rumah ibadat yang ingin dibangun hingga para birokrat yang tidak suportif dan korup. Dampaknya, entitas keagamaan juga harus menanggung biaya lainnya, yaitu biaya psikologis selama proses menanggung biaya kepatuhan tersebut.

Sifat distributif dari beban administratif juga terlihat jelas dalam implementasi kebijakan pendirian rumah ibadat ini. Beban administratif yang ditanggung kepada umat beragama yang ingin mendirikan rumah ibadat lebih “menguntungkan” bagi kelompok agama mayoritas di wilayah tersebut. Pasal 13 ayat 1 PBM 2006 menyatakan bahwa pendirian rumah ibadat didasarkan pada kebutuhan penduduk setempat dan persetujuan masyarakat setempat. Hal ini membuka kemungkinan bahwa penentuan layak atau tidaknya suatu rumah ibadat di suatu wilayah didasarkan pada suara mayoritas penduduk setempat. Proses ini sering menjadi hambatan dalam pendirian rumah ibadat karena birokrat yang bertanggungjawab pada urusan tersebut kurang informatif dan koopertif.

Analisis ini diperkuat dengan kajian Setara Institute tahun 2010 yang menggambarkan adanya sembilan lokus diskriminasi di dalam enam pasal PBM tahun 2006—Pasal 13 (1), 13 (3), 14, 17, 18, 19, 20, 20 (3)—yang berdampak pada kelompok agama minoritas (Sairin, 2023, hlm. 183–187). Diskriminasi tersebut berupa diskriminasi maksud/tujuan dan diskriminasi

akibat. Diskriminasi maksud/tujuan berbicara tentang rumusan kebijakan tertulis (*letterlijk*) yang berujung pada eksklusi dan kerugian bagi kelompok agama minoritas, misalnya ada kualifikasi “berdasarkan jumlah penduduk”. Sementara itu, diskriminasi akibat merupakan bentuk diskriminasi yang benar-benar ditemukan dan diperkirakan akan timbul dalam pelaksanaan peraturan tersebut, misalnya saja enam pasal di atas yang dinilai mengakibatkan sulitnya pendirian rumah ibadat. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa beban administratif yang ditanggungkan kepada entitas keagamaan dalam pendirian rumah ibadat bersifat distributif negatif, yaitu menimbulkan bias terhadap kelompok agama mayoritas, dan mengancam kelangsungan kehidupan beragama kelompok minoritas.

Hal terakhir yang juga menarik untuk didalami adalah bahwa beban administratif pendirian rumah ibadat bersifat *berlapis*. Hal ini berarti untuk memenuhi beban administratif yang diberikan oleh negara, diperlukan pula memenuhi “beban” lain yang diberikan oleh masyarakat, seperti dalam memenuhi persetujuan dari 60 masyarakat setempat. Fenomena beban administrasi yang berlapis ini menarik untuk dikaji lebih jauh melalui penelitian yang lebih mendalam karena negara (sebagai aktor primer) seolah-olah berkolaborasi dengan masyarakat (aktor sekunder) untuk menanggungkan beban administratif yang lebih besar terhadap entitas keagamaan yang dikenakan beban administratif. Beban administratif ini seringkali menjadi kendala yang digunakan oleh pemerintah untuk memainkan kebijakan.

Seluruh fenomena di atas membuktikan bahwa beban administratif dalam pendirian rumah ibadat telah melembaga di dalam kehidupan antarumat beragama. Tidak dapat dimungkiri, beban administratif yang telah terlembaga sedemikian lama, yaitu 55 tahun sejak SKB 1969 dan 18 tahun sejak PBM 2006, telah membentuk pola pikir masyarakat mengenai “tata cara” penyelenggaraan peribadatan di dalam konteks relasi sosial antarumat beragama. Menariknya, terdapat relasi yang *resiprokal* antara beban administratif sebagai suatu lembaga dengan masyarakat yang melembagakannya, yaitu beban administratif lahir dan dibentuk oleh masyarakat pada masa lampau, pada akhirnya beban administratif itu pula yang membentuk masyarakat dalam konteks saat ini. Sayangnya, pembentukan masyarakat akibat beban administratif ini mengambil arah negatif, dibuktikan dengan masih adanya penolakan pembangunan rumah ibadat agama minoritas di daerah tertentu dengan dalih belum terpenuhinya persyaratan khusus pada PBM 2006. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa pelembagaan beban administratif memiliki dua makna di dalamnya, yaitu bagaimana beban tersebut terlembaga di dalam masyarakat (*dibentuk*) dan bagaimana beban tersebut melembagakan perilaku masyarakat (*membentuk*).

4. Simpulan

Berdasarkan hasil dan pembahasan di atas, dapat disimpulkan bahwa pelembagaan beban administratif berupa persyaratan khusus di dalam Pasal 14 ayat (2) PBM 2006 merupakan akibat perasaan traumatis yang dilegitimasi oleh negara akibat konflik masa lalu. Bahkan, dapat dikatakan bahwa pelembagaan beban administratif itu sendiri merupakan ekspresi traumatis itu sendiri. Lebih jauh, penelitian ini juga menemukan natur dari pelembagaan beban administratif, yaitu adanya relasi resiprokal dibentuk-membentuk antara beban administratif dan entitas masyarakat. Relasi ini punya peran penting dalam proses pendirian rumah ibadat. Secara praktis, penelitian ini merekomendasikan agar upaya dialog lintas iman yang berkelanjutan di akar rumput perlu dilakukan untuk memulihkan efek traumatis tersebut. Tanpa hal tersebut, perubahan atau penyempurnaan PBM 2006 sebagai aturan tertulis tidak akan berdampak banyak dalam menciptakan kehidupan sosial yang harmonis di akar rumput, khususnya menyangkut perizinan bagi rumah ibadat.

5. Daftar Pustaka

- Arifianto, A. R. (2009). Explaining the Cause of Muslim-Christian Conflicts in Indonesia: Tracing the Origins of Kristenisasi and Islamisasi. *Islam and Christian-Muslim Relations*, 20(1), 73–89. <https://doi.org/10.1080/09596410802542144>.
- Arifin, R., Helmi, H., Nte, N. D., Waspiyah, W., & Latifiani, D. (2021). The Adversity on Establishing Places of Worship: Has Religious Freedom Failed in Indonesia? *Legality: Jurnal Ilmiah Hukum*, 29(1), 93–113. <https://doi.org/10.22219/ljih.v29i1.15317>
- Baekgaard, M., & Tankink, T. (2022). Administrative burden: Untangling a bowl of conceptual spaghetti. *Perspectives on Public Management and Governance*, 5(1), 16–21. <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvab027>
- Batubara, H. (2023, Januari 19). *Persekutuan Gereja Indonesia: Sulit Dapat IMB, Banyak Penutupan Rumah Ibadat*. DetikNews. <https://news.detik.com/berita/d-6523930/persekutuan-gereja-indonesia-sulit-dapat-imb-banyak-penutupan-rumah-ibadah>.
- BBC News Indonesia. (2019). *Setidaknya 200 Gereja Disegel atau Ditolak dalam 10 Tahun Terakhir, Apa yang Seharusnya Dilakukan Pemerintah?* BBC News Indonesia. <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-49494326>.
- BBC News Indonesia. (2021, Februari 1). *Kementerian Agama buka peluang 'revisi' SKB dua menteri soal pendirian rumah ibadat yang disebut pegiat HAM 'kerap menjegal kelompok minoritas memperoleh hak beribadah.'* BBC News Indonesia. <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-55879387>.
- BBC News Indonesia. (2023, Januari 19). *Presiden Jokowi peringatkan 'hati-hati' polemik izin rumah ibadat, pegiat: 'Tapi aturan intoleran masih dipertahankan menternya.'* BBC News Indonesia. <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-64321443>.

- Beach, D., & Pedersen, R. B. (2019). *Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines* (2 ed.). University of Michigan Press.
- Burden, B. C., Canon, D. T., Mayer, K. R., & Moynihan, D. P. (2012). The effect of administrative burden on bureaucratic perception of policies: Evidence from election administration. *Public Administration Review*, 72(5), 741–751. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02600.x>.
- Bush, R. (2015). Religious politics and minority rights during the Yudhoyono presidency. Dalam *The Yudhoyono Presidency* (hlm. 239–257). ISEAS Publishing. <https://doi.org/10.1355/9789814620727-016>.
- Christensen, J., Aarøe, L., Baekgaard, M., Herd, P., & Moynihan, D. P. (2020). Human Capital and Administrative Burden: The Role of Cognitive Resources in Citizen-State Interactions. *Public Administration Review*, 80(1), 127–136. <https://doi.org/10.1111/puar.13134>.
- Crouch, M. (2007). Regulating places of worship in Indonesia: Upholding freedom of religion for religious minorities? *Singapore Journal of Legal Studies*, 96–116. <https://doi.org/10.3316/informit.293630715081005>.
- Crouch, M. (2010). Implementing the regulation on places of worship in Indonesia: New problems, local politics and court action. *Asian Studies Review*, 34(4), 403–419. <https://doi.org/10.1080/10357823.2010.527921>.
- Crouch, M. (2013). *Law and Religion in Indonesia: Conflict and the Courts in West Java*. <https://doi.org/10.4324/9781315889924>.
- Daulay, R. (2006). Dari SKB ke PBM. Dalam *Seputar Ijin Mendirikan Rumah ibadat: Dari SKB ke PBM*. Persekutuan Gereja-Gereja di Indonesia.
- Fatimah, S. & Radjikan. (2019). Efektifitas Sistem Pelayanan Pembuatan Surat Izin Mengemudi (SIM) Secara Online di Satuan Penyelenggara Administrasi (Satpas) Colombo Surabaya. *Jurnal Penelitian Administrasi Publik*, 4(2), 1074–1087. <https://doi.org/10.30996/jpap.v4i2.2305>
- Gultom, G. (2006). Pengantar. Dalam G. Gultom (Ed.), *Seputar Ijin Mendirikan Rumah ibadat: Dari SKB ke PBM*. Persekutuan Gereja-Gereja di Indonesia.
- Hefner, R. W. (2013). The Study of Religious Freedom in Indonesia. *The Review of Faith & International Affairs*, 11(2), 18–27. <https://doi.org/10.1080/15570274.2013.808038>.
- Heinrich, C. J. (2018). Presidential address: “A thousand petty fortresses”: Administrative burden in US immigration policies and its consequences. *Journal of Policy Analysis and Management*, 37(2), 211–239. <https://doi.org/10.1002/pam.22046>.
- Herd, P., Hoynes, H., Michener, J., & Moynihan, D. (2023). Introduction: Administrative Burden as a Mechanism of Inequality in Policy Implementation. *RSF: The Russell Sage Foundation Journal of the Social Sciences*, 9(5), 1–30. <https://doi.org/10.7758/RSF.2023.9.5.01>
- Intan, B. F. (2022). Kuyper’s Sphere Sovereignty and the Restriction on Building Worship Places in Indonesia. *HTS Teologiese Studies/Theological Studies*, 78(1). <https://doi.org/10.4102/hts.v78i1.7309>.

- Iqbal, M. M., Firnando, S., Gego, B. E., Ardana, G. I., & Fauzi, A. M. (185M). Pandangan Masyarakat Atas Pembuatan SIM di Surabaya. *Jurnal Penelitian Administrasi Publik*, 6(2). <https://doi.org/10.30996/jpap.v6i2.4296>
- Iryana, W. (Ed.). (2020). *Persoalan Pendirian Gereja di Indonesia*. Puslitbang Bimas Agama dan Layanan Keagamaan.
- Madsen, J. K., Mikkelsen, K. S., & Moynihan, D. P. (2022). Burdens, sludge, ordeals, red tape, oh my!: A user's guide to the study of frictions. *Public Administration*, 100(2), 375–393. <https://doi.org/10.1111/padm.12717>
- Moynihan, D., Herd, P., & Harvey, H. (2015). Administrative Burden: Learning, Psychological, and Compliance Costs in Citizen-State Interactions. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(1), 43–69. <https://doi.org/10.1093/jopart/muu009>
- Moynihan, D. P., Herd, P., & Ribgy, E. (2016). Policymaking by Other Means: Do States Use Administrative Barriers to Limit Access to Medicaid? *Administration & Society*, 48(4), 497–524. <https://doi.org/10.1177/0095399713503540>
- Muchtar, I. H., & Nafi', M. Z. (2022). *Dinamika dan Resolusi Konflik Atas Penolakan Pendirian Rumah Ibadat di Kabupaten Bekasi*. Puslitbang Bimas Agama dan Layanan Keagamaan.
- Mujiburrahman. (2006). *Feeling Threatened: Muslim-Christian Relations in Indonesia's New Order*. Amsterdam University Press.
- Poernomo, T. N., & Mursyidah, L. (2023). Kinerja Pegawai dalam Meningkatkan Pelayanan Administrasi Kependudukan di Desa Kalidawir Kecamatan Tanggulangin. *Jurnal Penelitian Administrasi Publik*, 9(1), 115–129. <https://doi.org/10.30996/jpap.v9i1.9684>
- Putra, F., & Sanusi, A. (2019). *Analisis Kebijakan Publik Neo-Institusionalisme: Teori dan Praktik*. LP3ES.
- Ropi, I. (2017). *Religion and Regulation in Indonesia*. Palgrave Macmillan.
- Sairin, W. (Ed.). (2023). *Memahami Ketentuan Perundangan Seputar Kehidupan Beragama di Indonesia*. BPK Gunung Mulia.
- Saprillah. (2017). Rumah Ibadat Sebagai Medan Kontestasi Beragama. *Harmoni: Journal Multicultural and Multireligious*, 16(2), 357–373. <https://doi.org/10.32488/harmoni.v16i2.13>
- Triyansari, A., & Santoso, T. (2015). Kualitas Pelayanan Pembuatan Akta Kelahiran Anak di Luar Nikah pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surabaya. 1(1), 34–41. <https://doi.org/10.30996/jpap.v1i01.392>
- Yanuariza, Y. V., & Novitaningtyas, I. (2021). Kualitas Pelayanan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Pada Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman. *Jurnal Penelitian Administrasi Publik*, 7(2), 104–115. <https://doi.org/10.30996/jpap.v7i2.3650>