

# Jurnal Kebebasan

## Kebebasan Mendirikan Rumah Ibadah Sudah Terjamin? Berkaca Dari Kota Bekasi

Arfianto Purbolaksono

Bangsa Indonesia adalah bangsa yang majemuk, terdiri dari berbagai macam suku, agama, ras, dan etnik. Ditambah lagi jumlah penduduk Indonesia yang berjumlah 237 Juta Jiwa (BPS, 2010), yang tersebar di 17.508 pulau dari Sabang sampai Merauke. Kondisi ini tentunya membuat Indonesia mempunyai potensi konflik yang sangat tinggi, salah satunya konflik antar agama.

Berdasarkan data Setara Institute tercatat 222 peristiwa pelanggaran kebebasan beragama/berkeyakinan dengan 292 bentuk tindakan yang tersebar di 20 provinsi.<sup>1</sup> Kemudian dikatakan bahwa terdapat 43 rumah ibadah yang menjadi sasaran tindakan pelanggar. Gangguan terhadap tempat ibadah dalam peristiwa yang terdokumentasikan pada tahun 2013 sebagian besar mengarah pada gereja, yaitu sebanyak 27 peristiwa. Masjid menjadi sasaran gangguan dalam 17 peristiwa. Sisanya, Vihara menjadi objek gangguan dalam 2 peristiwa dan tempat peribadatan Aliran Kepercayaan

---

<sup>1</sup> Setara Institute, Kondisi Kebebasan Beragama/Berkeyakinan di Indonesia, 2013, Jakarta, hal 4.

dalam 2 peristiwa, semenara Pura dalam satu peristiwa.<sup>2</sup>

Sedangkan Laporan Kemerdekaan Beragama/Berkeyakinan Tahun 2013 dari The Wahid Institute menyatakan selama Januari sampai Desember 2013, jumlah pelanggaran atau intoleransi yang ditemukan di Indonesia berjumlah 245 kasus atau peristiwa.<sup>3</sup> Bentuk pelanggaran atau intoleransi yang dilakukan aktor negara, tindakan menghambat/ menghalangi/ menyegel rumah ibadah adalah tindakan yang paling banyak dilakukan (28 kasus) di tahun 2013 ini.<sup>4</sup> Kemudian korban paling banyak dialami oleh Gereja (15 institusi), diikuti Masjid JAI (12 institusi).<sup>5</sup>

Oleh karena itu, dalam rangka menciptakan kerukunan umat beragama, pemerintah mengeluarkan Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri

---

<sup>2</sup> *Ibid.*, hal 14.

<sup>3</sup> The Wahid Institute, Laporan Kemerdekaan Beragama/Berkeyakinan , 2013, Jakarta, hal 23.

<sup>4</sup> *Ibid.*, hal 24.

<sup>5</sup> *Ibid.*, hal 27.

Dalam Negeri Nomor 8 dan 9 Tahun 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama dan Pendirian Rumah Ibadah atau disebut juga dengan PBM 2006. PBM 2006 merupakan hasil kompromi dari berbagai pihak unsur agama yang ada di Indonesia. Namun, permasalahan kerukunan umat beragama di Indonesia masih menjadi tantangan bangsa Indonesia, dimana salah satunya terkait dengan konflik pendirian rumah ibadah.

Melihat kondisi di atas, konflik yang berlatar belakang agama masih tinggi intensitasnya. Hal ini menjadi keprihatian dan cukup mengkhawatirkan terhadap perjalanan bangsa Indonesia. Padahal kebebasan dan kerukunan beragama di Indonesia telah diatur di dalam Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945). Dalam UUD 1945 Pasal 28 E mengenai kebebasan beragama dan beribadah; Pasal 28 J yang mengatur mengenai batasan dalam beribadah bagi setiap

orang agar tercipta ketertiban; serta Pasal 29 yang memberikan jaminan menjalankan agama dan kepercayaan. Sebagai konstitusi negara, UUD 1945 memerintahkan agar mengakui, menghormati dan memelihara keragaman agama tersebut agar tercipta kerukunan antar umat beragama.

PBM 2006 merupakan turunan dari UUD 1945, kedudukan PBM ini diatur dalam UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan direvisi oleh UU No. 12 Tahun 2011. Pada hakekatnya PBM adalah Peraturan Menteri dan diakui keberadaannya serta mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Berdasarkan sifatnya, PBM 2006 dikategorikan sebagai *regeling*. *Regeling* merupakan perbuatan pemerintah dalam hukum publik berupa suatu pengaturan yang bersifat umum. Maksud perkataan umum dalam pengertian *regeling* berarti

dalam upaya mengatur semua warga masyarakat tanpa terkecuali, atau dengan perkataan lain peraturan ini ditujukan kepada semua warga masyarakat tanpa terkecuali, dan bukan bersifat khusus.

PBM 2006 masuk pada kategori *regeling*. Hal ini dikarenakan bersifat umum (ditujukan untuk semua orang), abstrak (berisi norma yang masih perlu dijabarkan) dan tidak final (tidak dapat langsung dieksekusi). PBM ini juga merupakan delegasi dari peraturan yang lebih tinggi, yaitu UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan secara hirarkis tertuang juga dalam UU No.10 Tahun 2004, dan UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dimana salah satunya adalah Peraturan Menteri.<sup>6</sup>

PBM 2006 berbeda dengan Keputusan Bersama Menteri Agama No. 3 tahun 2008, Jaksa Agung Nomor Kep-033/ A/

---

<sup>6</sup> Suherman Toha, Eksistensi Surat Keputusan Bersama Dalam Penyelesaian Konflik Antar dan Intern Agama, Jakarta, Kementerian Hukum Dan HAM, 2011, hal 98.

JA/ 6/ 2008, dan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 199 Tahun 2008 Tentang Peringatan Dan Perintah Kepada Penganut, Anggota, Dan/Atau Anggota Pengurus Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) Dan Warga Masyarakat. Peraturan bersama ini dikategorikan sebagai *beschikking* karena bersifat individual (ditujukan kepada penganut, anggota, atau pengurus JAI), konkrit (terkait dengan larangan kegiatan tertentu), dan final (langsung dapat dieksekusi). SKB ini dimungkinkan dibuat sebagai perintah UU No.1/pnps/1965 yang masih berlaku hingga saat ini.<sup>7</sup>

### **Evaluasi Implementasi PBM 2006**

Pembentukan Peraturan Bersama Menteri Agama Nomor: 9 Tahun 2006 Dan Menteri Dalam Negeri Nomor: 8 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama,

---

<sup>7</sup> *Ibid.*, Suherman Toha.

Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama, Dan Pendirian Rumah Ibadat (PBM 2006) harus diakui sebagai salah satu produk perundang-undangan yang partisipatif. Hal ini terefleksi dari 11 kali pertemuan dari bulan Oktober 2005 sampai bulan Maret 2006 yang dilakukan Pemerintah bersama pemuka-pemuka agama yang berasal dari majelis agama. Proses pembahasan pembentukan PBM 2006 berjalan secara intensif dan terbuka, sehingga menghasilkan sebuah rumusan atas kesepakatan bersama dari semua pemuka agama yang mewakili majelis-majelis agama.<sup>8</sup>

Diterbitkannya PBM 2006 dilakukan untuk merespon perkembangan yang terjadi di masyarakat, dimana terjadi peningkatan konflik yang berdasarkan

---

<sup>8</sup> Sambutan Menteri Agama Republik Indonesia, Peraturan Bersama Menteri Agama Nomor : 9 Tahun 2006 Dan Menteri Dalam Negeri Nomor : 8 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama, Dan Pendirian Rumah Ibadat, hal. 5.

sentimen agama, sehingga hal ini akan mengganggu kerukunan umat beragama. PBM 2006 merevisi Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 1/ BER/ Mdn-Mag/ 1969 Tentang Pelaksanaan Tugas Aparatur Pemerintahan Dalam Menjamin Ketertiban dan Kelancaran Pelaksanaan Pengembangan dan Ibadat Agama oleh Pemeluknya, yang dianggap masih multitafsir.

Di dalam PBM 2006 ini diatur tiga hal pokok, yaitu Tugas Kepala Daerah, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB), dan Pendirian Rumah Ibadat. Berikut akan penulis uraikan evaluasi terhadap implementasi tiga aspek di atas di Kota Bekasi, Jawa Barat sebagai studi kasus penelitian ini.

Penulis mengambil lokasi studi di Bekasi dikarenakan *pertama*, terkait dengan beberapa peristiwa seperti pada contoh kasus Gereja Katolik Paroki Santo Stanislaus Kostka di Kecamatan Jatisampurna; Horia Kristen Batak Protestan (HKBP) di Kampung Ciketing

Kecamatan Mustikajaya; Pantecosta dan GKRI (Gereja Kristen Rahani Indonesia) di Bekasi Utara; serta Gereja Kristen Indonesia (GKI) Gembrong di Kecamatan Pondok Gede.

*Kedua*, eskalasi konflik yang berlatar belakang agama di Kota Bekasi cukup tinggi kasus sehingga mengakibatkan jatuhnya korban jiwa seperti kasus penusukan dua jamaat gereja HKBP di Kampung Ciketing.

### **Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah Dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama**

Tugas Kepala Daerah disebutkan dalam PBM 2006, Pasal 2 yaitu pemeliharaan kerukunan umat beragama menjadi tanggung jawab bersama umat beragama, pemerintahan daerah dan Pemerintah. Artinya Pemerintah Pusat dan Pemerintah daerah beserta pemuka agama berkewajiban untuk menjalankan fungsi dan perannya untuk memelihara kerukunan umat beragama.

Di dalam UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 10 ayat 3 disebutkan bahwa urusan agama adalah domain Pemerintah Pusat, namun persoalan menjaga kerukunan umat beragama demi menjaga ketentraman dan ketertiban umum dapat dilimpahkan kepada Pemerintah daerah.

Hal ini mengacu pada Pasal 10 ayat 4 yang Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Pemerintah menyelenggarakan sendiri atau dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat Pemerintah atau wakil Pemerintah di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa. Dengan demikian, jelas bahwa pelaksanaan PBM 2006 merupakan pelimpahan urusan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.

Muhammad Bin Saudy, Kepala Sub Direktorat Agama dan Kepercayaan, Kementerian Dalam Negeri mengatakan

apa yang telah tertulis di PBM 2006 merupakan tugas dan kewenangan pemerintah daerah, kecuali jika terdapat permasalahan yang tidak dapat diselesaikan oleh daerah, maka pemerintah pusat dapat membantu daerah menyelesaikannya. Jika daerah tidak mampu, maka pemerintah pusat berperan untuk memfasilitasi dan memediasi untuk menyelesaikan persoalan. Selanjutnya Saudy mengatakan peran kepala daerah sebagaimana yang diamanatkan di dalam PBM 2006 mengatur pendirian rumah ibadah, contohnya dengan mengeluarkan ijin mendirikan bangunan (IMB). Kemudian kepala daerah mempertimbangkan juga Rencana Tata Ruang Wilayah di daerah tersebut.

Di Kota Bekasi, pelaksanaan PMB 2006 di bawah Badan Kesatuan Bangsa, Politik dan Perlindungan Masyarakat (Kesbangpolinmas). Kesbangpolinmas bertugas membantu Walikota dalam memelihara kerukunan beragama, memfasilitasi Forum Kerukunan Umat Beragama, dan memberikan

pertimbangan kepada walikota terhadap pendirian rumah ibadah.

Dian Hariani Kepala Sub Bidang Kerukunan Beragam pada Bidang Kerukunan Beragama dan Kemasyarakatan, Kesbangpolinmas, Kota Bekasi, menyampaikan dalam memberikan pertimbangan kepada Walikota, Kesbangpolinmas membuat alur mekanisme pertimbangan. Pertimbangan ini mengikutsertakan perangkat di tingkat kelurahan dan juga kecamatan. Selanjutnya Dian menyampaikan selama ini dalam upaya menjaga kerukunan umat beragama, Pemerintah Daerah Kota Bekasi tidak memihak ataupun tidak mendiskriminasikan kepada kelompok manapun. Pemerintah daerah berusaha berdiri di tengah semua pihak.

Namun, upaya ini seringkali mendapat tantangan dari kelompok-kelompok intoleran. Kelompok ini mendesak kepada Walikota agar tidak memberikan ijin pendirian rumah ibadah kepada kaum minoritas. Ketidaktegasan kepala daerah

menjadi persoalan dalam menerapkan PBM 2006 ini.

Berbeda dengan apa yang terjadi di Sulawesi Utara. Peran Kepala Daerah yang sangat kuat dan intensif dalam mengimplementasikan PBM 2006 memunculkan keharmonisan hubungan antar umat beragama di Sulawesi Utara. Sehingga kasus-kasus penolakan terhadap pendirian rumah ibadah tidak terjadi.<sup>9</sup> Hal ini juga terkonfirmasi dengan pernyataan Menteri Agama yang menyatakan bahwa kerukunan dan keharmonisan hidup antarumat beragama di Sulawesi Utara sangat kental dan perlu dicontoh oleh daerah-daerah lain.<sup>10</sup>

Dian Harini mengatakan seandainya PBM ini dijadikan UU, maka orang-orang atau kelompok yang mengacaukan akan

ditangani oleh pihak keamanan. Sekarang dengan PBM ini dirasakan belum cukup kuat. Konflik yang membawa agama memang rawan karena masyarakat mudah tersulut. Melihat konflik ini seharusnya PBM ini dijadikan undang-undang, yang dimana ada sanksinya, UU ini harus tegas. Kemudian selain itu kepala daerah sendiri sikapnya harus tegas menegakkan hukum. Ketegasan inilah yang selama ini tidak ada dalam implementasi dari PBM 2006.

Paulus Tasik Galle dari Pusat Kerukunan Umat Beragama (PKUB), Kementerian Agama menyatakakan pada kongres FKUB 2 tahun lalu sebenarnya memberikan rekomendasi agar PBM dapat ditingkatkan menjadi peraturan presiden agar otoritasnya semakin kuat jika di bawah presiden, sehingga mau tidak mau daerah harus menaatinya.

Rohaniawan Romo Benny Susetyo mengamini bahwa permasalahan penegakan hukum menjadi persoalan dalam implementasi PBM 2006. Romo Benny mencontohkan bahkan keputusan

---

<sup>9</sup> <http://www.manadokota.go.id/berita-712-fkubpemkot-manado-sosialisasi-peraturan-bersama-menteri-agamamenteri-dalam-negeri.html>

<sup>10</sup> <http://www.antaraneews.com/berita/489672/menag-puji-kerukunan-umat-beragama-di-sulawesi-utara>



MA pun akhirnya kalah dengan tekanan massa. Pemerintah daerah pun ketika berhadapan dengan tekanan massa tidak dapat bertindak adil. Jadi, hukum dikendalikan oleh tekanan massa.

Menyikapi adanya keinginan untuk meningkatkan status PBM 2006 untuk dimasukkan ke dalam Rancangan Undang-Undang Perlindungan Umat Beragama (RUU PUB), penulis sependapat dengan pendapat Romo Benny Susetyo bahwa seharusnya pemerintah cukup memberikan jaminan kebebasan saja. Kemudian yang diatur itu ada tiga hal, misalnya barangsiapa yang merusak ibadah harus dihukum, yang mengganggu ketertiban umum juga harus diberikan hukuman. Namun, dari semua hal tersebut di atas, yang paling penting adalah adanya UU akan percuma jika tidak ada *political will* dan ketegasan dari pemerintah dalam menjalankannya.

Pemerintah baik pusat maupun daerah harus menyadari bahwa pembiaran persoalan kerukunan umat beragama akan mengganggu ketentraman dan

ketertiban. Ketika ketentraman dan ketertiban daerah terganggu maka pelayan publik dan pembangunan akan terhambat, sehingga masyarakat akan menjadi korban. Ketidakpuasan warga terhadap terhambatnya praktik penyelenggaraan pelayanan publik dan pembangunan dapat memperkecil legitimasi kekuasaan dan membahayakan kelangsungan kekuasaan sebuah rezim pemerintahan.<sup>11</sup>

Seharusnya kepala daerah sebagai pemegang otoritas harus menegakkan hukum tegas. Kemudian sebagai pelayan publik, kepala daerah juga harus dapat menjalankan pelayanannya dengan non-diskriminatif. Hubungan yang terjalin antara birokrat dan masyarakat adalah impersonal, sehingga terhindar dari nepotisme dan primordialisme.

---

<sup>11</sup> *Ibid.*, Dwiyanto, Agus (Ed).

**Tabel 1. Jumlah FKUB Provinsi dan Kabupaten / Kota<sup>1</sup>**

Tahun	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>FKUB Provinsi</b>	10	29	31	33	33	33	33
<b>FKUB Kab/ Kota</b>	36	274	306	402	409	420	428

*Sumber: Puslitbang Kehidupan Keagamaan, Laporan Tahunan Kehidupan Keagamaan di Indonesia Tahun 2001.*

### **Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB)**

Salah satu isi PBM 2006 mengatur terbentuknya dan memberdayakan Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB). Sesuai amanat PBM 2006, Pasal 8, FKUB dibentuk di provinsi dan kabupaten/kota. Saat ini hampir diseluruh Propinsi dan Kabupaten serta

Kota di Indonesia telah terbentuk FKUB, kecuali di Propinsi Papua dan Papua Barat yang jumlahnya masih minim. Pembentukan FKUB dilakukan oleh masyarakat dan difasilitasi oleh pemerintah daerah. Sedangkan hubungan antara FKUB dengan Pemerintah Daerah bersifat konsultatif.

Di Kota Bekasi, seperti yang disampaikan Dian Hariani, Kesbangpolinmas, Kota Bekasi, FKUB dibentuk dan difasilitasi oleh kesbangpolinmas di tahun 2006. Pembentukan FKUB mengikutsertakan semua unsur agama dan disesuaikan dengan komposisi jumlah penduduk. Walaupun pada proses awal pembentukan FKUB cukup alot karena tarik ulur kepentingan. Tapi akhirnya kemudian diambil kesepakatan bersama sehingga dapat terbentuk FKUB tersebut.

Untuk anggaran FKUB di Kota Bekasi pada awalnya anggaran untuk FKUB bersifat hibah. Baru di tahun 2014 Pemerintah Kota Bekasi menyediakan anggaran Fasilitasi Kegiatan FKUB di dalam APBD tahun 2014. Anggaran tersebut diperuntukkan untuk

operasional, seperti sewa tempat untuk kantor, honor anggota, ATK, dan lain-lain. Anggaran Fasilitas Kegiatan FKUB Kota Bekasi tahun 2014 ini besarnya 440 juta rupiah.

Salah satu kegiatan FKUB Kota Bekasi, adalah kegiatan sosialisasi PBM 2006. Sosialisasi dilakukan sampai tingkat kelurahan dengan cara membagikan buku pedoman mengenai PBM 2006. Selain itu, Pemerintah Kota Bekasi juga melaksanakan kegiatan Focus Group Discussion (FGD) bagi para Pemuka Agama dengan Pemerintah Daerah, dimana anggaran kegiatan FGD ini sebesar 250 juta rupiah.

FGD tersebut berhasil mempertemukan para pemuka agama dengan pemerintah daerah sehingga proses sosialisasi PBM 2006 efektif. Proses baik yang telah dilakukan di kota Bekasi ini belum dapat sepenuhnya berjalan di daerah-daerah lain di Indonesia. Sehingga sosialisasi PBM 2006 yang dilakukan oleh FKUB dengan dukungan anggaran dari

Pemerintah Daerah masih menjadi persoalan.

Muhammad Bin Saudy, Kepala Sub Direktorat Agama dan Kepercayaan, Kementerian Dalam Negeri mengungkapkan persoalan sosialisasi di daerah dikarenakan permasalahan anggaran. Penganggaran memerlukan perencanaan yang baik, sehingga tidak serta merta dana sosialisasi ini dapat mudah turun. Hal inilah yang menyebabkan tidak semua daerah melakukan sosialisasi PBM 2006 ini secara massif.

Lebih jauh, melihat 8 tahun berjalannya FKUB, Romo Benny Susetyo menyampaikan banyaknya permasalahan yang masih menghambat kerja FKUB. Permasalahan pertama, karena ketidakpahaman pemerintah daerah dan pengurus FKUB. Bahkan ada FKUB membuat lagi aturan pelaksanaan, jelas ini sudah bertentangan dengan PBM, sehingga dalam praktiknya menjadi kacau, contoh seperti di Jakarta. Padahal PBM ini sudah sangat teknis. Bahkan terdapat

FKUB di daerah yang membuat aturan tambahan yang melebihi persyaratan dari PBM, contoh Bali dan kini sudah dievaluasi. Kemudian FKUB Jakarta yang membuat aturan teknis. Hal ini seharusnya itu tidak diperbolehkan dan bertentangan dengan peraturan tertinggi.

Kedua, pembentukan FKUB dianggap hanya sekedar formalitas. Hal ini dikarenakan wakil kepala daerah sebagai penasihat dalam FKUB tidak pernah berfungsi, sehingga FKUB sendiri tidak benar-benar berfungsi. Kalau pun berfungsi, fungsinya pun hanya untuk menarik massa demi kepentingan politik saja. Lebih menarik lagi jika dalam pilkada kepala daerah dan wakil pada periode selanjutnya sama-sama mencalonkan diri, mereka juga memperebutkan pengaruh dengan menggunakan FKUB sebagai alat politik, sehingga menyebabkan perpecahan dalam FKUB.

Ketiga, rekrutmen anggota FKUB. Salah satu permasalahan rekrutmen anggota FKUB yaitu dengan dicantumkannya

Pasal 10 ayat 3 yang menyebutkan bahwa komposisi keanggotaan FKUB provinsi dan kabupaten/kota ditetapkan berdasarkan perbandingan jumlah pemeluk agama setempat dengan keterwakilan minimal 1 (satu) orang dari setiap agama yang ada di propinsi dan kabupaten/kota.

Menurut penulis, hal ini jelas akan memunculkan perbedaan antara yang mayoritas dan minoritas. Bertemunya suara mayoritas dan suara minoritas, pada tataran idealnya akan menghasilkan sebuah kompromi. Dalam hal ini, prinsip kompromi adalah penyelesaian masalah (konflik) melalui suatu norma yang tidak seluruhnya sesuai dengan kepentingan-kepentingan dari salah satu pihak, tidak juga seluruhnya bertentangan dengan kepentingan-kepentingan pihak lain. Dengan adanya kecenderungan seperti itu, diperlukan pendekatan yang lebih demokratis guna terciptanya kompromi tersebut.

Namun, yang menjadi permasalahan adalah apabila kompromi itu tidak

tercipta karena dominasi mayoritas, dimana tidak adanya jaminan kesetaraan antar komunitas agama dalam membuat kesepakatan untuk menjalankan kerukunan beragama. Hal ini menyebabkan kerukunan beragama seakan dipaksakan. Kerukunan beragama seharusnya dibangun oleh kesadaran bersama sesuai UUD 1945 yang menjamin kesetaraan di antara para pemeluk agama-agama yang ada tanpa melihat mayoritas dan minoritas.

### **Pendirian Rumah Ibadat**

Pengaturan terhadap pendirian rumah ibadah juga merupakan salah satu amanat dari PBM 2006. Hingga kini persoalan pengaturan pendirian rumah ibadah menjadi persoalan yang paling pelik dan berpotensi mengganggu kerukunan umat beragama di Indonesia.

Melihat persoalan ini, Paulus Tasik Galle dari PKUB Kementerian Agama menyatakan persoalan rumah ibadah harus diluruskan. Persoalan rumah

ibadah tidak dapat diartikan sebagai pelarangan dalam beribadah. Tapi yang menjadi persoalan yaitu tentang bagaimana pendirian rumah ibadahnya. Hal ini tentu saja menyebabkan permasalahan yang berbeda antara ibadah dan rumah ibadah. Selanjutnya Paulus Tasik Galle juga mengatakan bahwa persoalan ini dikarenakan masyarakat tidak saling mengetahui rumah ibadah dari masing-masing agama. Hal inilah yang menjadi sumber konflik di masyarakat. Salah satu contohnya adalah orang Islam tidak mengetahui tentang gereja, orang Kristen tidak mengetahui bagaimana itu masjid. Pendidikan multikultural untuk merekatkan kebangsaan kita sangat lemah. Masyarakat tidak mengetahui karakteristik masing-masing agama, dimana juga ada aliran-aliran di dalamnya. Permasalahan ini dikarenakan kita tidak pernah diberikan pendidikan perbandingan agama-agama, sehingga kita tidak saling mengenal antar agama.

Tabel 2. Jumlah Rumah Ibadat di Indonesia Tahun 2013<sup>1</sup>

No	Provinsi	Masjid*	Gereja	Gereja	Pura**	Vihara***	Kelenteng	Jumlah
		Islam	Kristen	Katolik	Hindu	Buddha	Khonghucu	
1	Aceh	6.137	171	17	2	15	1	6.343
2	Sumatera Utara	11.932	12.235	2.289	67	370	135	27.028
3	Sumatera Barat	6.567	256	127	1	7	1	6.959
4	Riau	6.777	1.237	186	9	250	27	8.486
5	Jambi	4.103	301	50	3	32	29	4.518
6	Sumatera Selatan	10.039	545	175	105	96	1	10.961
7	Bengkulu	2.321	106	16	55	11	12	2.521
8	Lampung	10.103	816	320	540	184	28	11.991
9	Bangka Belitung	1.514	161	60	14	74	113	1.936
10	Kepulauan Riau	1.853	397	72	4	178	22	2.526
11	DKI Jakarta	11.405	1.064	80	23	363	5	12.940
12	Jawa Barat	58.080	698	48	35	186	38	59.085
13	Jawa Tengah	43.981	3.073	116	167	564	38	47.939
14	DI Yogyakarta	4.421	191	59	35	24	2	4.732
15	Jawa Timur	50.222	2.587	70	365	180	30	53.454
16	Banten	13.998	798	14	12	83	9	14.914
17	Bali	723	247	51	21.428	48	19	22.516
18	Nusa Tenggara Barat	6.037	87	17	405	49	1	6.596
19	Nusa Tenggara Timur	590	5.181	1.684	28	-	-	7.483
20	Kalimantan Barat	3.620	2.914	577	18	431	112	7.672
21	Kalimantan Tengah	2.286	1.570	197	335	6	2	4.396
22	Kalimantan Selatan	4.876	147	9	170	25	3	5.230
23	Kalimantan Timur	4.219	1.884	378	45	41	4	6.571
24	Sulawesi Utara	976	6.068	105	74	30	6	7.259
25	Sulawesi Tengah	2.848	1.565	148	273	15	-	4.849
26	Sulawesi Selatan	10.014	2.096	191	255	38	5	12.599
27	Sulawesi Tenggara	3.236	264	56	220	9	1	3.786
28	Gorontalo	1.781	136	20	5	4	2	1.948
29	Sulawesi Barat	2.018	887	133	43	3	1	3.085
30	Maluku	1.079	2.252	291	16	7	2	3.647
31	Maluku Utara	1.072	834	47	12	1	1	1.967
32	Papua Barat	497	2.080	212	10	5	-	2.804
33	Papua	626	8.948	92	27	13	1	9.707
Jumlah		289.951	61.796	7.907	24.801	3.342	651	388.448
%		74,64%	15,91%	2,04%	6,38%	0,86%	0,17%	100,00%

Keterangan: \* belum termasuk langgar dan mushola, \*\* belum termasuk sanggah, \*\*\* belum termasuk cetya

Sumber: PINMAS Kementerian Agama, 2013.

**Tabel 3. Rasio/Perbandingan Jumlah Rumah Ibadat dan Penggunanya<sup>1</sup>**

Agama	Islam	Kristen	Katolik	Hindu	Buddha	Khonghucu
Jumlah penduduk	207.176.162	16.528.513	6.907.873	4.012.116	1.703.254	117.091
Jumlah rumah ibadat	289.951	61.796	7.907	24.801	3.342	651
<b>Rasio</b>	1 : 715	1 : 267	1 : 874	1 : 162	1 : 510	1 : 180

Keterangan: Data jumlah penduduk menggunakan Data Hasil Sensus BPS 2010, sedangkan data jumlah rumah ibadat diambil dari PINMAS 2013.

jumlah rumah ibadat tersebut, dapat dirumuskan rasio penggunaan rumah ibadat oleh pemeluk agama bersangkutan. Hal ini dapat menunjukkan tingkat pemenuhan kebutuhan pemeluk agama terhadap rumah ibadat pada masing-masing agama.

Dari tabel di atas tampak bahwa semua pemeluk agama telah mendapatkan pemenuhan kebutuhan rumah ibadat, meski dalam rasio yang bervariasi. Satu masjid, misalnya, secara rata-rata digunakan oleh 715 pemeluk muslim, sementara satu gereja Kristen melayani 267 pemeluk Kristen, dan satu pura

digunakan 162 pemeluk Hindu saja. Demikian seterusnya.

Hanya saja, ada perbedaan dalam penggunaan rumah ibadat oleh komunitas agamanya. Di dalam Islam, satu masjid dapat digunakan dan dapat melayani umat Islam dari kalangan manapun. Sementara dalam agama Kristen Protestan, satu gereja melayani umat yang terdaftar sebagai anggotanya/satu denominasi, dan tidak bisa digunakan oleh denominasi lain. Akibatnya, dalam suatu wilayah kecamatan, misalnya, dimungkinkan berdiri banyak gereja karena keragaman denominasi penggunaannya.

Paulus Tasik Galle mengungkapkan melihat persoalan pendirian rumah ibadah tidak dapat dilihat hanya menimpa satu agama saja, tetapi hampir seluruh agama di Indonesia mengalami persoalan serupa. Namun memang kasus yang paling banyak menimpa adalah terkait pendirian gereja, seperti di Jawa Barat. Namun, ada juga kasus yang menimpa masjid (seperti di Manokwari, Bali dan Kupang) dan juga pura. Artinya, persoalan rumah ibadah bukan hanya terhadap satu agama (hanya Kristen saja).

Untuk di Kota Bekasi, Dian Hariani, Kesbangpolinmas, Kotamadya Bekasi mengatakan bahwa sebelum adanya ijin pendirian rumah ibadah dari Walikota, Kesbangpolinmas akan memberikan pertimbangan untuk keluarnya ijin tersebut. Alur mekanisme pertimbangan yang dilakukan oleh Kesbangpolinmas yaitu pertama, kelurahan memverifikasi, kedua keluar surat dari kelurahan yang itu juga diketahui oleh camat.

Ketiga dilanjutkan ke Kantor Wilayah Kementerian Agama Kota Bekasi, dan

dikeluarkanlah rekomendasi. Keempat, adanya rekomendasi dari FKUB. Kemudian kelima, Kesbangpolinmas mengecek ke lapangan mengenai kondisi lapangan sudah kondusif atau belum dan persyaratan administratif sudah lengkap apa belum. Setelah itu Kesbangpolinmas baru membuat surat pertimbangan bagi Walikota untuk mengeluarkan rekomendasi ijin pendirian rumah ibadah.

Pada persoalan pendirian rumah ibadah, Dian Harini mengungkapkan di Kota Bekasi sebagai kota tujuan pendatang, dimana pastinya terbuka peluang terciptanya konflik antara penduduk lokal dan pendatang. Konflik yang memang paling marak ialah konflik agama. Hal ini dikarenakan pertama bagi penduduk lokal dikarenakan masih adanya pengaruh tokoh masyarakat yang masih sangat kuat. Kedua, pendatang yang kurang memahami terhadap kultur masyarakat Bekasi. Ketiga, minimnya sosialisasi PBM 2006 yang menyebabkan ketidaksamaan pandangan implementasi PBM 2006 ini.



Dian Harini mencontohkan terkait ketidaksamaan pandangan terhadap implementasi PBM 2006 antara Pemerintah Kota Bekasi dengan pihak panitia pendirian rumah ibadah. Salah satunya tentang tugas Pemerintah Kota Bekasi untuk memfasilitasi jika terdapat permasalahan pada proses pendirian rumah ibadah tersebut. Di dalam PBM 2006, Pasal 17, dikatakan bahwa Pemerintah daerah memfasilitasi penyediaan lokasi baru bagi bangunan gedung rumah ibadat yang telah memiliki IMB yang dipindahkan karena perubahan rencana tata ruang wilayah.

Pemerintah Kota Bekasi menafsirkan bahwa kata “Fasilitasi” tersebut adalah mencarikan tanah alternatif, bukan yang membelikan tanah tersebut. Sedangkan keinginan dari panitia pendirian rumah ibadah, kata “fasilitasi” itu adalah dibelikan tanah oleh Pemerintahan kota. Akhirnya, ketika tidak ada kesamaan pandangan ini Pemerintah Kota dianggap melanggar PBM 2006.

Selanjutnya keempat, tentang persyaratan administrasi pendirian rumah ibadah. Persoalan persyaratan administrasi biasanya akan memunculkan permasalahan yang berujung konflik di kemudian hari. Seperti yang tertulis dalam PBM 2006, Pasal 14 ayat 2 (a) Daftar nama dan KTP pengguna rumah ibadat minimal 90 orang disahkan oleh pejabat setempat sesuai dengan tingkat batas wilayah dan (b) Dukungan masyarakat setempat minimal 60 orang yang disahkan oleh Lurah/Kepala desa.

Menurut Dian Harini seringkali dilapangan banyak ditemukan permasalahan. Permasalahan yang ditemukan ialah; pertama, banyak warga yang diberikan uang kopi untuk menjadi pelicin guna mendapatkan dukungan. Kedua, persoalan dukungan yang telah diberikan kemudian tidak diakui masyarakat. Ketiga, ijin pendirian yang sudah lengkap akan tetapi kemudian diprotes oleh masyarakat melalui aksi demonstrasi dan intimidasi.

Untuk permasalahan yang disebutkan terakhir, Dian mengungkapkan, biasanya yang melakukan demonstrasi itu orang luar wilayah. Mereka melakukan demonstrasi kemudian masyarakat sekitar lokasi yang tadinya sudah mengizinkan pendirian rumah ibadah merubah pikirannya karena desakan ini. Namun, tidak semua rumah ibadah (khususnya gereja) di Bekasi bermasalah, ada gereja yang sudah puluhan tahun dan tidak masalah dengan warga sekitar. Hal ini disebabkan karena komunikasi yang baik, memahami kultur, serta memahami aturan yang ada, sehingga persoalan bisa dihindarkan. Hal ini sangat penting, mengingat persoalan gereja di Bekasi juga seringkali dipolitisir baik dari luar dan dalam kota Bekasi sendiri.

Sejalan dengan pengalaman yang terjadi di Bekasi, Paulus Tasik Galle dari PKUB Kementerian Agama, mengatakan salah satu persoalan penolakan pendirian rumah ibadah adalah kurangnya komunikasi atau silaturahmi dengan tokoh dan masyarakat sekitar. Ada kasus di Bogor, dimana terdapat gereja Katolik

yang belum keluar rekomendasinya, ketika ditanyakan apakah mereka kenal dengan ketua FKUB-nya? Ternyata panitia kurang mengenal dengan ketua FKUB. Ini menandakan mereka kurang silaturahmi dengan masyarakat setempat. Makanya tidak heran terdapat kesulitan. Kemudian Paulus juga mencontohkan seperti di Ciketing, dimana disana sesungguhnya tidak ada persoalan pelarangan ibadah, tapi persoalannya masalah komunikasi. Ada salah satu tokoh yang Paulus temui mengatakan bahwa mereka tidak suka dengan sikap arogan dan tidak adanya silaturahmi.

Romo Benny Susetyo mengatakan ruh dari PBM 2006 adalah kompromi dari majelis-majelis ulama. Jika kita lihat permasalahan di Pasal 13 dan 14 tentang persyaratan itu seharusnya bisa gabungan kelurahan maupun kecamatan bahkan diangkat ke tingkat kabupaten kota maupun propinsi. Kalau persyaratan 90 orang itu belum terpenuhi dapat mengajukan ijin sementara selama dua tahun. 60 itu pun tidak mutlak. Maka ada kewajiban pemerintah untuk

menyediakan fasilitas, namun itu pun tidak pernah dilakukan. Ada ijin sementara, ada mekanismenya. Namun, semua itu tidak berjalan dengan baik. Jadi jika PBM ini tidak ditaati, maka keberadaannya sendiri menjadi tidak berguna.

Lebih jauh, penyelesaian konflik pendirian rumah ibadah juga masih menjadi faktor menghambat pelaksanaan PBM 2006. Paulus Tasik Galle dari PKUB Kementerian Agama mengatakan penyelesaian konflik seharusnya dengan dialog dengan melihat persoalan secara objektif. Kementerian agama jika ada kasus, terlebih dahulu akan mencari info dari kantor wilayah dan ketua FKUB. Dalam penyelesaian konflik di PBM sebenarnya ada dengan jalan musyawarah mufakat dan jika belum selesai dengan pengadilan.

Melihat persoalan ini, Romo Benny Susetyo mengatakan bahwa konflik pendirian rumah ibadah permasalahannya ialah karena tidak ada figur yang kredibel untuk menyelesaikan

permasalahan ini. FKUB sendiri bahkan tidak dapat menyelesaikan permasalahan tersebut. Seharusnya FKUB yang dapat menyelesaikan masalah ini dengan jalan musyawarah mufakat. Namun, banyak juga pengurus FKUB yang menjadi bagian dari konflik, contoh kasus dimana pengurus FKUB yang memprovokasi untuk ditutup rumah ibadahnya, seperti di Jawa Barat. Menurut Romo Benny, pemerintah harus berperan, seperti menyediakan fasilitas, yang sesuai tata ruang. Namun yang paling penting adalah ketegasan dan kepatuhan dalam menjalankan PBM 2006 ini.

Romo Benny menambahkan kebanyakan kepala daerah jika menghadapi aksi massa tidak berani menegakkan konstitusi. Saat ini banyak kepala daerah yang tidak taat akan konstitusi. Mereka lebih tunduk kepada tekanan massa yang mengatasnamakan agama, sehingga menjadi subjektif. Jadi masih sulit untuk menegakkan konstitusi. Masyarakat sendiri masih mudah terprovokasi karena tidak ada sosok atau tokoh yang menjadi panutan, sehingga dengan mudah

terprovokasi. Hal ini dikarenakan masyarakat kurang mendapatkan pendidikan terhadap keberagaman. Media-media publik kita pun tidak melakukan pendidikan ini.

Menurut penulis kebijakan terkait pendirian rumah ibadah masih sarat dengan praktik diskriminatif. Padahal seharusnya sebagai bentuk dari pelayanan publik, kebijakan pendirian rumah ibadah harus bersifat non-diskriminatif. Sebagaimana dimaksud oleh teori demokrasi, yaitu menjamin adanya persamaan warga tanpa membedakan asal usul, suku, ras, etnik, agama, dan partai politik. Ini berarti setiap warga negara diperlakukan sama ketika berhadapan dengan birokrasi publik dalam menerima pelayanan sepanjang syarat-syaratnya terpenuhi.

Praktik diskriminatif dalam kebijakan pendirian rumah ibadah salah satunya dikarenakan masih rendahnya pemahaman tentang keberagaman baik di aparatur pelaksana maupun di masyarakat. Hal ini juga menyebabkan

rasa saling curiga antara umat beragama di masyarakat kita dan memunculkan ancaman bagi kebhinekaan bangsa ini.

## **Rekomendasi**

### **1. Mendorong pengesahan RUU Perlindungan Umat Beragama**

Maraknya kasus-kasus kekerasan yang berlatar belakang agama memerlukan perhatian serius dari pemerintah dan DPR. Implementasi PBM 2006 yang dirasakan kurang efektif, memerlukan peningkatan status hukumnya menjadi UU. RUU Perlindungan Umat Beragama yang tengah digulirkan pemerintah diharapkan menjawab problematika yang berkembang saat ini. RUU diharapkan dapat memberikan payung hukum yang jelas bagi pemerintah baik pusat dan daerah untuk mengatur kerukunan agama (khususnya yang menyangkut pengaturan pendirian rumah ibadah) dengan non-diskriminatif.

### **2. Mendesak pemerintah untuk menegakkan hukum**

Mendesak kepada pemerintah untuk secara tegas dalam menegakkan hukum sesuai dengan prinsip keadilan, kebhinekaan dan kesetaraan. Penegakan hukum ditujukan kepada siapapun yang melakukan pelanggaran apapun agama dan keyakinannya. Ketegasan terhadap kelompok intoleran yang melakukan tindak kekerasan atas nama agama.

### **3. Meningkatkan sosialisasi peraturan perundang-undangan terkait**

Meningkatkan sosialisasi PBM hingga struktur tingkat bawah (tingkat RT dan RW), sehingga masyarakat dapat memahami PBM 2006. Sosialisasi juga sangat diperlukan untuk dilakukan secara massif kepada aparatur pemerintah daerah yang terbawah seperti Kelurahan/ Desa, Kecamatan, serta aparatur penegak

hukum (seperti polisi dan jaksa), sehingga memiliki kesepemahaman bersama terkait PBM 2006. Pemerintah juga diharapkan membuat metode sosialisasi yang efektif guna pesan (dalam hal ini isi PBM 2006) yang disampaikan tepat sasaran.

### **4. Mendorong pendidikan multikultural**

Bangsa Indonesia adalah bangsa yang majemuk, terdiri dari berbagai macam suku, agama, ras, dan etnik. Oleh karena itu, sangat diperlukan pendidikan yang menghargai dan menjunjung tinggi keragaman budaya, etnis, suku dan agama. Penghormatan dan penghargaan seperti ini merupakan sikap yang sangat urgen untuk disosialisasikan kepada aparatur birokrasi, tokoh agama, serta masyarakat terutama generasi muda.

## **Daftar Pustaka**

Dwiyanto, Agus (Ed). Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik. Gajah Mada Press. Yogyakarta. 2006

HM. Thalbah, Teori Demokrasi dalam Wacana Ketatanegaraan Perspektif Pemikiran Hans Kelsen, Jurnal Hukum No. 3 Vol. 16 Juli 2009

Indonesia Legal Roundtable, Indeks Negara Hukum Indonesia 2013, Jakarta 2014

Nota Keuangan dan APBN 2014

Puslitbang Kehidupan Keagamaan, Laporan Tahunan Kehidupan Keagamaan di Indonesia Tahun 201, Edisi II, April 2014, Jakarta

Setara Institute, Kondisi Kebebasan Beragama/Berkeyakinan di Indonesia, 2013, Jakarta

Suherman Toha, Eksistensi Surat Keputusan Bersama Dalam Penyelesaian Konflik Antar dan Intern Agama, Jakarta, Kementerian Hukum Dan HAM, 2011

The Wahid Institute, Laporan Kemerdekaan Beragama/Berkeyakinan , 2013, Jakarta

<http://www.antaraneews.com/berita/489672/menag-puji-kerukunan-umat-beragama-di-sulawesi-utara>

<http://www.manadokota.go.id/berita-712-fkubpemekot-manado-sosialisasi-peraturan-bersama-menteri-agamamenteri-dalam-negeri.html>



SuaraKebebasan.org memiliki misi untuk mempromosikan ide-ide tentang kebebasan dan memberikan pemahaman lebih jauh mengenai kebebasan dan pasar bebas melalui website yang aktif dan interaktif. Kami juga mendorong upaya ini melalui promosi informasi lewat media sosial dan publikasi, serta kerja sama dengan jaringan strategis baik individu maupun organisasi yang juga mendorong ide-ide tentang kebebasan. Visi suarakebebasan.org adalah meningkatnya kesadaran generasi muda Indonesia tentang pentingnya kebebasan dan semangat bersama untuk mempromosikan kebebasan di Indonesia.



**Arfianto Purbolaksono** adalah peneliti Bidang Politik The Indonesia Institute (TII), bekerja di TII sejak 2013 Lahir di Jakarta, 15 Februari 1985, menempuh pendidikan di Jurusan Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial Politik (FISIP), Universitas Jenderal Soedirman. Semasa kuliah, pria yang biasa disapa Anto ini, aktif di organisasi kemahasiswaan di Purwokerto. Email: [arfianto@theindonesianinstitute.com](mailto:arfianto@theindonesianinstitute.com) atau [anto\\_shevchenko@yahoo.com](mailto:anto_shevchenko@yahoo.com). Twitter: @arfianto\_28