

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Suatu kenyataan yang tidak dapat disangkal jika berbicara tentang identitas Indonesia adalah pluralitas, kemajemukan yang bersifat multidimensional. Kemajemukan suku, ras, etnik golongan dan agama adalah warna dasar dan nafas yang membuat Indonesia memiliki nilai yang unik dan spesifik.

Negara berkewajiban memfasilitasi masyarakat yang hidup di dalam wilayahnya untuk dapat hidup rukun berdampingan. Pancasila sebagai dasar negara berusaha mewujudkan kerukunan penduduk termasuk di dalamnya kerukunan dalam beragama. Pancasila telah disepakati menjadi dasar negara dan berfungsi untuk mengayomi kemajemukan agama di Indonesia. Sila-sila dalam pancasila diperincikan lagi ke dalam Undang-Undang Dasar yang disebut UUD 1945 melalui pasal-pasalny.

Negara menjamin kebebasan semua warga negaranya untuk melaksanakan kepercayaannya masing-masing seperti tercantum dalam UUD 1945 Pasal 29 ayat (2) yang berbunyi: "Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadah

menurut agama dan kepercayaan itu”.¹ Oleh karena itu rumah ibadah dan pelaksanaan ibadah umat beragama adalah hal yang penting dan mendasar bagi setiap umat beragama yang jamin negara.

Pemerintah berusaha mewujudkan kerukunan umat beragama melalui Surat Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 01/Ber-MDN-MAG/1969 Tanggal 13 September 1969. Kendatipun demikian, berbagai kasus pengerusakan tempat ibadah oleh kelompok-kelompok tertentu pada tahun 2005 sempat menyulut ketegangan antara umat beragama. Kehidupan beragama yang kurang kondusif ini menurut pemerintah disebabkan oleh peraturan yang dimaksud adalah, SKB No. 01/Ber-MDN-MAG/1969, belum mengatur secara rinci prosedur pendirian tempat ibadah.

Sikap diskriminatif dan pelecehan terhadap agama dalam berbagai ketentuan perundangan dan yang terwujud melalui bentuk-bentuk praktis seharusnya tidak boleh terjadi dalam sebuah negara yang berpancasila. Apalagi hal tersebut dijamin dalam pasal 29 UUD 1945.

Peraturan Bersama No. 01/Ber-MDN-MAG/1969 Tanggal 13 September 1969 yang selama ini justru menjadi penghalang bagi pembangunan gedung gereja harus dicabut dan diganti dengan yang baru, yang lebih adil, demokratis dan menghargai kemajemukan. Sebagaimana diketahui bila pancasila telah disepakati menjadi dasar negara dan berfungsi untuk

¹ *UUD 1945*, hal. 18

mengayomi kemajemukan agama di Indonesia. Apakah republik Indonesia masih bisa dikatakan sebagai negara yang berdasarkan Pancasila ketika sebagian umat beragama di Indonesia masih mengalami kesulitan dan diskriminasi yang sistemik.

Penutupan secara paksa sekelompok orang terhadap kehadiran dan keberadaan suatu tempat peribadatan, biasanya dimulai dengan adanya alasan terganggunya kenyamanan, ketertiban serta keharmonisan hubungan antara umat beragama di lingkungan tersebut, lambat laun ketidakharmonisan tersebut dapat memicu emosi masyarakat menjadi suatu gerakan massa yang dapat merugikan umat beragama lainnya. Berdirinya rumah ibadat yang tidak tepat pada tempatnya, misalnya berada di tengah-tengah pemukiman padat penduduk, sehingga menyebabkan setiap ada kegiatan peribadatan, penduduk setempat merasa terganggu ketenteramannya dengan suara bising kendaraan hilir mudik, terlebih lokasi rumah ibadah tersebut terletak pada ruas jalan sempit yang tidak memadai, serta yang terpenting. Oleh karena itulah pemerintah mengeluarkan Peraturan Bersama 2 Menteri sebagai acuan mendirikan rumah ibadat. Yaitu Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri (PBMA dan MDN) No. 8 Tahun 2006 dan No. 9 Tahun 2006, selanjutnya disebut SKB 2 Menteri, yang membahas tentang pendirian rumah ibadat dan pedoman penyiaran agama.

Pemerintah seharusnya mengusahakan untuk membuat aturan-aturan penjas yang lebih detail, 2 hal yang saling berkaitan, yaitu pembinaan kerukunan umat beragama melalui pembentukan Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) dan prosedur pendirian rumah ibadat. Penelitian ini berusaha melihat bagaimana Surat Keputusan Bersama 2 Menteri Agama No. 8 Tahun 2006 dan No. 9 Tahun 2006 tersebut dalam mengatur pendirian rumah ibadat agar kerukunan antar umat beragama terpelihara. Karena sebenarnya agama Islam adalah ajaran agama yang berisikan nilai-nilai yang mengatur kehidupan masyarakat secara keseluruhan baik di bidang sosial, ekonomi, budaya bahkan politik. Setiap agama, bukan lembaga, bukan tokoh, bukan pula sekedar doktrin/tradisi, tetapi merupakan pesan-pesan profetis yang sesungguhnya dari agama-agama yang berisikan nilai-nilai yang diaplikasikan pemeluknya dalam kehidupan sehari-hari².

Agama sendiri juga merupakan kontrol sosial, sekaligus menempatkan agama sebagai kritik atas dirinya sendiri sehingga agama tidak menjadi tirani.³ Agama merupakan nilai-nilai yang menjadi muatan substansial. Seperti dicontohkan oleh Piagam Madinah yang dibuat Muhammad SAW.

Piagam Madinah oleh beberapa ahli dianggap sebagai loncatan sejarah yang luar biasa dalam perjanjian multikultural, karena sifatnya inklusif. Piagam

² Th. Sumartana dkk, *Agama dan Negara, Perspektif: Islam, Buddha, Hindu, Konghucu, Protestan*, hal. ix

³ Hendro Prasetyo, *Islam & Civil Society*, hal. 5

Madinah berhasil mengakhiri kesalahpahaman antara pemeluk agama selain Islam dengan jaminan keamanan yang dilindungi konstitusi negara⁴. Menurut Munawir Sjadzali Piagam Madinah adalah suatu konstitusi negara Madinah yang mampu memberi landasan bagi kehidupan bernegara dalam masyarakat yang majemuk di Madinah. Landasan tersebut adalah; *pertama*, semua umat Islam adalah satu kesatuan, walaupun berasal dari berbagai suku dan golongan. *Kedua*, hubungan komunitas muslim dan hubungan ekstern antara komunitas muslim dengan non-muslim didasarkan pada prinsip bertetangga baik, saling membantu menghadapi musuh bersama, membela orang yang teraniaya, saling menasehati dan menghormati kebebasan beragama.⁵

Upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat pada merupakan cita-cita dari pembangunan agama. Kesejahteraan dalam hal ini mencakup dimensi lahir batin, material dan spiritual. Lebih dari itu agama menghendaki agar pemeluknya menjalani kehidupan yang aman dan damai. Oleh karena itu pembangunan agama diharapkan dapat memberikan kontribusi nyata dalam mewujudkan Indonesia yang aman, damai, dan sejahtera. Sejalan dengan realitas kehidupan beragama yang berkembang di masyarakat dengan pengembangan nilai-nilai keagamaan serta peningkatan kerukunan umat beragama.

⁴ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, hal. 33

⁵ Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara Ajaran Sejarah dan Pemikiran*, hal. 15-16

B. Rumusan Masalah

1. Mengapa Pemerintah mengeluarkan Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9 Tahun 2006 dan No. 8 Tahun 2006 dalam menciptakan kerukunan umat beragama?
2. Bagaimana Perspektif Fiqih Siyasah atas Pendirian Rumah Ibadah dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama dalam Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9 Tahun 2006 dan No. 8 Tahun 2006 ?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Mengetahui Kebijakan Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9 Tahun 2006 dan No. 8 Tahun 2006 dalam pendirian Rumah Ibadah.
2. Mengetahui bagaimana Perspektif Fiqih Siyasah atas Pendirian Rumah Ibadah dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama dalam Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9 Tahun 2006 dan No. 8 Tahun 2006.
3. Untuk memenuhi persyaratan kelulusan progam S1 jurusan siyasah jinayah.

D. Kegunaan Penelitian

Hasil studi ini diharapkan bermanfaat dan berdaya guna sekurang-kurangnya untuk hal sebagai berikut :

- a. Dapat salah satu kontribusi dalam khazanah perkembangan pemikiran ilmu syari'ah khususnya dalam bidang siyasah jinayah yang menitikberatkan dalam pendirian rumah ibadah dan kerukunan umat beragama.
- b. Secara praktis (terapan), dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan bagi masyarakat dalam pembangunan rumah ibadah dan kerukunan umat beragama dalam masyarakat yang heterogen.

E. Definisi Operasional

Berdasarkan judul skripsi yang telah diangkat oleh penulis, maka dapatlah sekiranya diberikan suatu pendefinisian operasional yang lebih terperinci yakni :

- a. Pemberlakuan adalah proses, cara perbuatan memberlakukan. Pemberlakuan Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 2006 dan Nomor 8 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama dan Pendirian Rumah Ibadah.

- b. Rumah ibadat adalah bangunan untuk tempat beribadat.
- c. Perspektif adalah sudut pandang, cara pandang. Yaitu bagaimana Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri tersebut dilihat dari Fiqh Siyasah.
- d. Fiqh adalah upaya sungguh-sungguh dari para ulama (*mujtahidin*) untuk menggali hukum-hukum syara' sehingga dapat diamalkan oleh umat Islam. Fiqh disebut juga dengan hukum Islam. Fiqh mencakup berbagai aspek kehidupan manusia, disamping mencakup pembahasan tentang hubungan antara manusia dengan Tuhannya (*'ibadah*), juga membicarakan aspek hubungan antara sesama manusia secara luas (*mu'amalat*)⁶.
- e. Siyasah, berasal dari kata *sasa*, berarti mengatur, mengurus dan memerintah atau pemerintahan, politik dan pembuatan kebijaksanaan, pengertian ini mengisyaratkan bahwa tujuan siyasah adalah mengatur, mengurus, dan membuat kebijaksanaan atas sesuatu yang bersifat politis untuk mencapai sesuatu.⁷

Jadi maksud judul tersebut adalah meneliti tentang Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 2006 dan Nomor 8 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum

⁶ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, hal. 3

⁷ Ibid, hal. 3

Kerukunan Umat Beragama dan Pendirian Rumah Ibadah dalam sudut pandang politik dan kenegaraan dalam Islam (Fiqh Siyasah).

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini secara literatur dengan menggunakan sejumlah teks dan data yang berkaitan dengan pendirian rumah ibadah. Penulis akan memaparkan mengenai bagaimana pendirian rumah ibadah dalam surat keputusan bersama 2 Menteri lalu memaparkan konsep pendirian rumah ibadah antara lain pengertian rumah ibadah itu sendiri, pendirian dan pengelolaannya. Pemaparan data ini berkaitan dengan kebebasan warga negara dalam memeluk agama, termasuk di dalamnya pendirian rumah ibadah. Pemerintah dalam hal ini berperan penting untuk menjamin dan mengatur masyarakat yang menjadi warga negaranya untuk mewujudkan hal tersebut.

Penulisan skripsi ini penulis menggunakan studi kepustakaan dengan metode qualitative research yaitu menggambarkan hasil penelitian dengan kepustakaan. Keuntungan dari studi pustaka adalah : menekankan definisi operasional yang dirumuskan sebelumnya dan menekankan prosedur penelitian

yang baku. Kerugian dari penelitian ini adalah data yang didapat tidak diperoleh langsung dari lembaga yang ada

2. Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini berasal dari data-data literatur yang telah dikumpulkan, yakni berupa buku-buku, makalah-makalah dalam seminar, tulisan para ilmuwan yang kompeten di dalam permasalahan ini atau pun dokumentasi-dokumentasi lainnya. Apabila dilihat dari segi pentingnya data, maka sumber data dapat dibedakan menjadi 2 (dua) macam yaitu sumber data primer dan sumber data sekunder.

- a. Sumber data primer, yaitu sumber data yang bersifat utama berupa sejumlah informasi yang diperlukan dan berkaitan secara langsung dengan penelitian.⁸

Sumber data primer di sini antara lain berupa:

- 1) Surat Keputusan Bersama 2 Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 8 Tahun 2006 dan No. 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.

⁸ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, (Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2001), hal. 72

2) UUD 1945.

- b. Sumber data sekunder, yaitu sumber data / literatur-literatur yang tidak berhubungan secara langsung dengan penelitian. Data ini bersifat penunjang untuk melengkapi dan memperkuat serta memberikan penjelasan mengenai sumber data primer.

4. Teknis Analisa Data

Dalam penelitian ini digunakan metode penelitian deskriptif, yaitu menggambarkan fenomena-fenomena yang ada, baik fenomena yang alamiah ataupun rekayasa manusia. Selain itu juga digunakan metode verifikasi, suatu metode penelitian yang dilakukan dengan tujuan untuk menguji kebenaran suatu pengetahuan. Jadi penelitian deskriptif verifikasi adalah penelitian yang menggambarkan rekayasa manusia dengan tujuan untuk menguji kebenaran suatu pengetahuan

G. Sistematika Pembahasan

Untuk memudahkan pembahasan penelitian maka diperlukan adanya sistematika pembahasan. Adapun penelitian ini penulis susun berdasarkan sistematika sebagai berikut:

Bab Pertama berisi tentang bab pendahuluan yang terdiri dari sub bab: latar belakang masalah, dimana tidak jarang terjadi perselisihan dalam masyarakat yang heterogen di Indonesia tentang pembangunan rumah ibadah dan kerukunan umat beragama, rumusan masalah yang merupakan pokok permasalahan yang timbul dalam pembangunan rumah ibadah dan hubungannya dengan kerukunan umat beragama, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, definisi operasional, metode penelitian dan sistematika pembahasan.

Bab Kedua merupakan bab yang menjelaskan landasan teori sebagai kerangka acuan berfikir dalam melihat permasalahan penelitian, dalam hal ini menjelaskan mengenai pendirian rumah ibadah menurut peraturan bersama 2 menteri dan bagaimana pendirian rumah ibadah dalam perspektif fiqih siyasah. Kedua landasan teori pendirian rumah ibadah ini berisikan bagaimana pendirian rumah ibadah itu sendiri, serta pengelolaan dan pemanfaatannya.

Bab Ketiga merupakan objek penelitian yang menjelaskan latar belakang peraturan bersama 2 menteri, substansi peraturan bersama 2 menteri dan tujuan dikeluarkannya peraturan bersama 2 menteri dalam pengaturan pendirian rumah ibadah dalam pemeliharaan kerukunan umat beragama. Substansi peraturan bersama 2 menteri akan memberi penjelasan lebih rinci tentang objek penelitian diantaranya: pemeliharaan kerukunan umat beragama, pendirian rumah ibadah, pemeliharaan Forum Kerukunan Umat Beragama

(FKUB), izin sementara pemanfaatan gedung dan yang terakhir penyelesaian perselisihan.

Bab Keempat merupakan bab analisis bagaimana peraturan bersama 2 menteri mengatur pendirian rumah ibadah dalam pemeliharaan kerukunan umat beragama dalam perspektif fiqih siyasah sebagai landasan analisa.

Bab Kelima merupakan bab penutup yang beisikan kesimpulan dan saran dari penelitian.