

### **BAB III**

## **KAJIAN TERHADAP PERATURAN BERSAMA MENTERI AGAMA DAN MENTERI DALAM NEGERI NOMOR 9 DAN NOMOR 8 TAHUN 2006: LATAR BELAKANG, SUBSTANSI DAN TUJUANNYA**

### **A. Latar Belakang Terbitnya Peraturan Bersama Menteri**

Sejak SKB tahun 1969 diberlakukan telah terjadi peningkatan jumlah rumah ibadah yang sangat signifikan. Dari tahun 1977 hingga 2004 ternyata rumah ibadat umat Islam bertambah jumlahnya dari 392.044 pada tahun 1977 menjadi 643.834 pada tahun 2004 (kenaikan sebesar 64%). Rumah ibadat bagi umat Kristen bertambah jumlahnya dari 18.977 pada tahun 1977 menjadi 43.909 pada tahun 2004 (kenaikan sebesar 131%). Sementara rumah ibadat umat Katholik bertambah jumlahnya dari 4.934 pada tahun 1977 bertambah jumlahnya menjadi 12.473 pada tahun 2004 (kenaikan sebesar 153%). Sedangkan rumah ibadat Buddha bertambah jumlahnya dari 1.523 pada tahun 1977 menjadi 7.129 pada tahun 2004 (kenaikan sebesar 368%).<sup>40</sup> Namun, selain penambahan angka pengrusakan terhadap rumah-rumah ibadah juga tak kalah hebatnya terjadi, terutama pada gereja dan masjid. Penutupan dan pembakaran gereja terjadi jauh sebelum tahun 2004 yaitu pada tanggal 30 Maret 1996.

---

<sup>40</sup> Pdt.Dr. Albertus patty, *Menyikapi Peraturan Bersama Dua Menteri*.

Penutupan yang sering disertai pembakaran itu berlanjut hingga tahun 1998. sudah puluhan bahkan ratusan gereja menjadi korban. Terakhir pada 28 Januari 1998 Gereja Pantekosta di Indonesia (GPDI) di Desa Bulu Banjar, Kabupaten Tuban, Jawa Timur, dirusak massa. Disebutkan Kursi, soundsistem, kipas angin, mimbar, papan nama juga turut rusak berat.<sup>41</sup>

Perusakan itu terjadi kembali pada tahun 2004 dan terus berulang hingga April 2006. Namun, juga tidak bisa diabaikan bahwa beberapa masjid di beberapa daerah di mana umat Islam minoritas juga susah hidup. Pengrusakan itu disebabkan oleh banyak faktor, di antaranya yang paling krusial adalah karena ketidakjelasan SKB tahun 1969. Misalnya sebagian masyarakat menganggap sebuah rumah ibadah tidak sesuai dengan SKB karena pengalihfungsian rumah tinggal atau rumah toko (ruko) sebagai tempat ibadat. Akibatnya, terjadilah aksi protes dari umat beragama tertentu. Di antara aksi-aksi protes yang terjadi, ada pula aksi yang nyaris mengakibatkan jatuhnya korban. Padahal menurut pihak yang diprotes pendirian itu sudah sah. Penggunaan tafsir yang berbeda inilah yang menjadi sebab utama perdebatan SKB itu.<sup>42</sup>

Menteri Agama Maftuh Basuni dalam sosialisasi PBM 17 April 2004 mengatakan, “Pada akhir 2004 mencuat tuntutan untuk mencabut atau mempertahankan Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Agama dan Menteri

---

<sup>41</sup> Ibid.

<sup>42</sup> Joe Laluyan, SE, SH, *Mendirikan Rumah Ibadah Di Indonesia*

Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1969 tentang Pelaksanaan Tugas Aparatur Pemerintahan dalam Menjamin Ketertiban dan Kelancaran Pelaksanaan Pengembangan dan Ibadat Agama oleh Pemeluk-pemeluknya.” Akhirnya pada bulan September 2005 dibentuklah tim kecil untuk membahas hal itu. Tim dipimpin oleh Direktur Jenderal Persatuan Bangsa Departemen Dalam Negeri, Sudarsono Hardjosoekerto. Tim itu beranggotakan beberapa orang dari instansi terkait seperti kantor Menko Polhukam, Menkumdam, Polri, Kejaksaan Agung, dan Badan Intelijen Negara. Dari tim inilah lahir Rancangan Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri tentang penyelenggaraan kerukunan beragama dan pendirian rumah ibadah di daerah. Dalam rancangan itu, beberapa hal yang disempurnakan antara lain, sinkronisasi urutan pasal-pasal, menyempurnakan rumusan pasal-pasal supaya tidak menimbulkan tafsir ganda serta hasil masukan dari masyarakat, baik organisasi keagamaan serta pemerintah daerah. Rancangan itu masih berbentuk draft yang selanjutnya dibahas bersama perwakilan dari berbagai agama. Sampai draft itu disahkan terus terjadi polemik yang berkelanjutan. Dari September sampai Maret, dibutuhkan 11 kali pertemuan untuk mencapai hasil maksimal.<sup>43</sup>

Selama 11 kali Departemen Agama dan Departemen Dalam Negeri mengundang para wakil-wakil resmi dari masing-masing majelis agama untuk

---

<sup>43</sup> Vera wenny Soemarwi, *Seputar Perumusan Peraturan Bersama menteri no.9 dan 8 Tahun 2006 Serta Penjelasanya*

membahas dan merevisi SKB No. 1 Tahun 1969. Maka pada tanggal 21 Maret 2006 Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri mensahkan Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9 dan 8 Tahun 2006 (PBM No. 9 dan 8 Tahun 2006) tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB), dan Pendirian Rumah Ibadat.<sup>44</sup>

Setelah satu tahun diberlakukan dan disosialisasikannya PBM No. 9 dan 8 Tahun 2006, ternyata para kepala daerah beserta wakil-wakilnya serta para pimpinan majelis-majelis agama di setiap provinsi merasa bahwa PBM No. 9 dan 8 Tahun 2006 masih multitafsir. Mereka berpendapat bahwa Departemen Agama dan Departemen Dalam Negeri perlu menjelaskan latar belakang, maksud dan tujuan dibentuknya pasal-pasal dalam peraturan bersama tersebut.

Untuk menyikapi hal tersebut maka Departemen Agama dan Departemen Dalam Negeri mengundang kembali Konferensi Waligereja Indonesia, Majelis Ulama Indonesia (MUI), Persatuan Gereja-Gereja Indonesia (PGI), Parisada Hindu Dharma Indonesia Pusat (PHDI), Perwakilan Umat Buddha Indonesia (WALUBI), dan Majelis Tinggi Agama Konghucu (MATAKIN) untuk bersama-sama memberikan penjelasan tertulis dari setiap pasal dalam PBM No. 9 dan 8

---

<sup>44</sup> <http://www.hayatulislam.net/tinjauan-terhadap-hubungan-agama-negara.html>

Tahun 2006 itu. Diharapkan para kepala daerah beserta wakil-wakilnya tidak membuat peraturan daerah baru yang bertentangan dengan PBM No. 9 dan 8 Tahun 2006.

Bentuk penjelasan dari PBM No. 9 dan 8 Tahun 2006 yang telah dihasilkan oleh tim perumus adalah Tanya Jawab Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9 dan 8 Tahun 2006. Alasan dibentuknya rumusan tanya jawab PBM ini adalah mengurangi kemungkinan multitafsir terhadap pasal-pasal dalam PBM, memberikan kejelasan tindakan yang diharapkan oleh tim perumus untuk dilakukan oleh para kepala daerah beserta wakilnya, dan memberikan petunjuk praktis bagi kepala daerah beserta wakilnya dalam merumuskan peraturan daerah tentang Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB).

## **B. Substansi Peraturan Bersama Menteri**

Secara ideal, substansi peraturan hukum harus dapat menimbulkan kepuasan bagi sebagian besar masyarakat. Tetapi tidaklah berarti bahwa hak-hak warga negara yang tergolong minoritas terabaikan. Karena itu, muatan hukum tidak saja harus mengandung nilai-nilai serta norma-norma, moralitas dan ajaran-

ajaran normatif keagamaan, tetapi juga mengandung asas-asas universal mengenai hak dan kewajiban masyarakat.<sup>45</sup>

Untuk itu, dalam tataran cakupan substansi, prosedur dan budaya, maka *ingredien* yang harus diciptakan harus secara menyeluruh. Menurut Roger Cotteral, pelembagaan komitmen terhadap doktrin hukum (*institutional committmen, to legaldoctrines*), penegakkan hukum, perlindungan dan peran individu akan menimbulkan efek positif atas kesadaran hukum, jika hukum juga menjadi andalan atau harapan masyarakat.<sup>46</sup> Tuntutan seorang warga masyarakat menjadi sangat penting artinya untuk segera dilayani penegak hukum. Kelalaian pemenuhan hak-hak warga masyarakat berakibat timbulnya peran civil menjadi dominan dan cenderung anarkis.

Peraturan Bersama 2006 sebagai produk hukum yang dibuat oleh menteri maka peraturan tersebut menjadi tanggung jawab pemerintah sebagai pihak yang menerbitkannya. Sebagai produk hukum sekaligus kebijakan publik tentu saja selalu memunculkan pro dan kontra. Maka tidak aneh jika ada pihak dan beberapa anggota DPR yang tidak setuju dan menentang peraturan tersebut karena justru akan melahirkan fragmentasi dan deskriminasi.<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> Jawahir Thontowi, *Islam, Politik dan Hukum: Esai-esai Ilmiah Untuk Pembaruan*, hal. 187

<sup>46</sup> Lihat Roger Cotteral, *The Sociology of law, An Introduction*, hal. 262-263

<sup>47</sup> Kompas, 25 Maret 2006.

Sebagaimana warga negara dalam alam demokrasi semua memiliki hak untuk menjalankan keyakinannya tanpa ada satu pihak pun yang berwenang untuk menghalang-halangi. Kebebasan berkeyakinan itu dijamin oleh Undang-Undang Dasar 1945. Pasal 28E ayat (2) menyebutkan, "setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali. Ayat (2) pasal 28E menegaskan, "setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya". Ayat (3) menyebutkan, "setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat".

Terlepas dari pro dan kontra tersebut, Peraturan Bersama Menteri No. 9 dan No. 8 tahun 2006 yang terdiri dari 10 Bab dan 31 Pasal, secara substansi memiliki beberapa titik krusial yang patut dicermati dan perlu ditingkatkan menjadi peraturan pemerintah atau peraturan presiden.

## 1. Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama

Negara menjamin kemerdekaan memeluk agama, sedangkan pemerintah berkewajiban melindungi penduduk dalam melaksanakan ajaran agama dan ibadat, sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, tidak menyalahgunakan atau menodai agama, serta tidak mengganggu ketentraman dan ketertiban umum.

Kerukunan beragama berarti hubungan sesama umat beragama dilandasi toleransi, saling pengertian, saling menghormati, menghargai kesetaraan dalam pengalaman ajaran agamanya dan kerjasama dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar RI tahun 1945. Menurut Alamsjah Ratu Perwira negara menyerukan perlunya diciptakan tiga kerukunan, yaitu kerukunan interen umat beragama, kerukunan antara umat beragama, dan kerukunan antara umat beragama dengan pemerintah.<sup>48</sup>

Sebagaimana yang dijelaskan dalam QS. Al-Mumtahanah 8-9 Juz 28 :

---

<sup>48</sup> Alamsjah Ratu Perwira, Artikel Trilogi Kerukunan: “*Peranan Departemen Agama RI dalam 50 tahun Indonesia Merdeka*”, hal. 94.



áÇ íóäúâóÇβðãð Çááóøãð Úóäö  
 ÇáóøÐöíäó áóäú íðÞóÇÊöáðæβðäú  
 Ýöí ÇáĬöøíäö æóáóäú íðÎúÑöĬðæβðäú  
 ãöäú ĬöíóÇÑöβðäú Ãóäú  
 ÊóÊóÑðøæãðäú æóÊðÞúÓöØðæÇ  
 Åöáóíúãöäú Åöäóø Çááóøãó íðĬöÊðø  
 ÇáúãðÞúÓöØöíä ÅöäóøãóÇ  
 íóäúâóÇβðãð Çááóøãð Úóäö  
 ÇáóøÐöíäó ÞóÇÊöáðæβðäú Ýöí  
 ÇáĬöøíäö æóÃóÎúÑóĬðæβðäú ãöäú  
 ĬöíóÇÑöβðäú æóÚóÇãóÑðæÇ Úóáóì  
 ÅöÎúÑóÇĬöβðäú Ãóäú  
 Êóæóáóøæúãðäú æóãóäú  
 íóÊóæóáóøãðäú ÝóÃðæáóÆöβó ãðãð  
 ÇáÚóøÇáöãðæäó

”Allah tidak melarang kamu untuk berbuat baik dan berlaku adil terhadap orang-orang yang tiada memerangimu Karena agama dan tidak (pula) mengusir kamu dari negerimu. Sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang berlaku adil. Sesungguhnya Allah Hanya melarang kamu menjadikan sebagai kawanmu orang-orang yang memerangimu Karena agama dan mengusir kamu dari negerimu, dan membantu (orang lain) untuk mengusirmu. dan barangsiapa menjadikan mereka sebagai kawan, Maka mereka Itulah orang-orang yang zalim”.<sup>49</sup>

<sup>49</sup> Ibid. hal. 94

Dari penjelasan ayat diatas dapat disimpulkan bahwa, umat beragama dan pemerintah harus melakukan upaya bersama dalam memelihara kerukunan umat beragama dibidang pelayan, pengaturan, dan pemberdayaan umat beragama.

Pemeliharaan kerukunan umat beragama di tingkat provinsi menjadi tugas dan kewajiban gubernur yang dibantu oleh kepala kantor wilayah departemen agama provinsi. Sedangkan untuk di Kabupaten/Kota mejadi tanggung jawab bupati/walikota, yang dibantu oleh kantor departemen agama kabupaten/kota.

Lingkup ketentraman dan ketertiban termasuk memfasilitasi terwujudnya kerukunan umat beragama, mengkoordinasikan kegiatan instansi vertikal, menumbuhkembangkan keharmonisan, saling pengertian, saling menghormati dan saling percaya diantara umat beragama.

## **2. Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama**

Dalam Peraturan Bersama 2006 diatur adanya institusi yang dibentuk untuk membangun, memelihara dan memberdayakan umat beragama untuk kerukunan dan kesejahteraan yaitu Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) dan Dewan Penasehat FKUB di propinsi dan kabupaten/kota. Dalam

Ketentuan Umum angka 6 Peraturan Bersama 2006, dinyatakan bahwa FKUB adalah forum yang dibentuk oleh masyarakat dan difasilitasi oleh pemerintah dalam rangka membangun, memelihara dan memberdayakan umat beragama untuk kerukunan dan kesejahteraan.

Dalam konflik keagamaan yang terjadi di Indonesia peran berbagai institusi cukup dominan untuk mengintervensi ranah masyarakat (agama). Institusionalisasi atau pelembagaan agama telah menutup pintu perbedaan karena ada meta tafsir oleh kekuasaan terhadap realitas. Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri akan menandatangani peraturan bersama tentang pembinaan kerukunan umat beragama, pembentukan forum kerukunan umat beragama, dan pendirian rumah ibadat di daerah (*Voice of Human Rights*, 4/12/2005). Peraturan Bersama itu menggantikan Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No 1/BER/MDN-MAG tahun 1969 tentang pendirian rumah ibadah yang dipandang tidak sesuai dengan perkembangan dan peraturan perundang-undangan.<sup>50</sup>

Lahirnya Forum Kerukunan Umat Beragama sebagai wadah komunikasi para tokoh agama dalam rangka memelihara kerukunan umat masing-masing. Dalam forum ini mensyaratkan unsur dari berbagai elemen agama dengan posisi seimbang. Komposisi yang ditetapkan menurut

---

<sup>50</sup>Khairul Razi, *SKB 1/1969 :Perluakah Dicabut*,

peraturan bersama tersebut, anggota Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) Provinsi 21 orang, dan anggota Kabupaten/Kota 17 orang yang terdiri dari pemuka-pemuka agama setempat sesuai dengan pasal 10.

Tugas, wewenang dan tanggungjawab FKUB Provinsi maupun Kabupaten/Kota, antara lain meliputi:

- a. Melakukan dialog dengan pemuka agama dan tokoh masyarakat.
- b. Menampung aspirasi ormas keagamaan dan aspirasi masyarakat.
- c. Menyalurkan aspirasi ormas keagamaan dan masyarakat dalam bentuk rekomendasi sebagai bahan kebijakan, Gubernur, Bupati/Walikota.
- d. Melakukan sosialisasi peraturan perundang-undangan dan kebijakan dibidang keagamaan yang berkaitan dengan kerukunan umat beragama dan pemberdayaan masyarakat.
- e. Khusus untuk FKUB di tingkat Kabupaten/Kota diberi tugas: memberikan rekomendasi atas permohonan pendirian rumah ibadat.

Anggaran pemberdayaan dan kegiatan FKUB secara nasional dibiayai dari APBN dan ditingkat daerah didanai dari APBD Provinsi, Kabupaten/Kota.

FKUB memiliki Dewan Penasehat FKUB yang susunan pengurusnya exofficio dari pemerintah: Ketua dijabat oleh Wakil Kepala Daerah Provinsi,

Kabupaten/Kota; Wakil Ketua dijabat oleh Kepala Kantor Departemen Agama Wilayah, Kabupaten/Kota; Sekretaris dijabat Kepala Bakesbangpol Provinsi, Kabupaten/Kota; dan Anggota terdiri dari Pimpinan Instansi terkait. Dewan Penasehat FKUB bertugas, antara lain:

- a. Membantu Kepala Daerah dalam merumuskan kebijakan pemeliharaan kerukunan umat beragama.
- b. Memfasilitasi hubungan kerja FKUB dengan pemerintah daerah dan hubungan antar sesama instansi pemerintah di daerah dalam pemeliharaan kerukunan umat beragama.

Satu hal yang menjadi catatan, bahwa FKUB dan Dewan Penasehat FKUB tidak dibentuk di tingkat nasional, artinya mutlak dibebankan pada daerah, namun demikian pemerintah pusat menerima laporan dari Kepala Daerah atas kegiatan pemberdayaan kerukunan umat beragama tersebut. Dengan demikian pelaksanaan Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama menekankan prinsip otonomi dan desentralisasi tanggungjawab.

Peran aktif dari FKUB sangat menentukan terwujudnya kerukunan dan terhindarnya konflik atau perselisihan. Namun demikian membawa konsekuensi yuridis yang perlu dikaji, antara lain:<sup>51</sup>

- a. Berdasarkan pasal 7 Undang-undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia, Peraturan Menteri tidak termasuk dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan.
- b. Peraturan Menteri (*reglemen ministriële*) merupakan Peraturan Kebijaksanaan (*beleidsregel*) yang berfungsi sebagai bagian dari penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan, oleh karena itu tidak boleh menyimpang dari peraturan perundang-undangan.
- c. Beleidsregel tidak lain adalah *freies ermessen* dalam wujud tertulis dan dipublikasikan ke luar dan diberi label “peraturan” bagaikan kaidah hukum, namun demikian cakupan penggunaannya hanya pada sebatas *bestuursgebeid* atau lapangan administrasi.
- d. Secara teori sifat dari *beleidregel* tidak dapat mengikat secara umum yang lahir dari adanya *freies ermessen* atau kewenangan bebas, peraturan kebijaksanaan sama dengan *besluit* yang bersifat umum, karena itu pada dasarnya ditujukan kepada pejabat pemerintah (administrasi), oleh karena

---

<sup>51</sup> Vera Wenny Soemarni, *Seputar Perumusan Peraturan Bersama Menteri No.9 Dan 8 Tahun 2006 Serta penjelasannya*,

itu Peraturan Kebijaksanaan tidak dapat diuji secara *wetmatigheid* tetapi lebih diarahkan pada *doelmatigheid* yang batu ujinya adalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB).

- e. Peraturan Bersama Menag dan Mendagri No. 8 dan No. 9 Tahun 2006 merupakan Peraturan Kebijaksanaan (*beleidregel*) Menteri Dalam Negeri dan Menteri Agama yang ditujukan kepada Kepala Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota sebagai arahan teknis dalam rangka pemeliharaan umat beragama, bukan untuk masyarakat umum.

### 3. Pendirian Rumah Ibadah

Mendirikan tempat ibadah adalah hak setiap komunitas agama.<sup>52</sup> Sesuai dengan surat keputusan bersama 2 Menteri Pasal 13 tentang Pendirian rumah ibadah didasarkan pada keperluan yang nyata dan sungguh-sungguh berdasarkan komposisi jumlah penduduk bagi pelayanan umat beragama yang bersangkutan di wilayah kelurahan/desa, dilakukan dengan tetap menjaga kerukunan umat beragama, tidak mengganggu ketentraman dan ketertiban umum, serta mematuhi peraturan perundangan.

---

<sup>52</sup> Faisal Ismail, *Pijar-Pijar Islam: Pergumulan Kultur dan Struktur*, hal. 205.

Dalam menanggapi persoalan-persoalan pembangunan tempat-tempat ibadat dewasa ini Departemen Dalam Negeri dan Departemen Agama mengundang Konferensi Waligereja Indonesia, Majelis Ulama Indonesia (MUI), Persatuan Gereja-Gereja Indonesia (PGI), Parisada Hindu Dharma Indonesia Pusat (PHDI), dan Perwakilan Umat Buddha Indonesia (WALUBI), untuk merevisi Surat Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Agama No. 1 Tahun 1969 (SKB No. 1 Tahun 1969) tentang Pelaksanaan Tugas Aparatur Pemerintahan Dalam Menjamin Ketertiban dan Kelancaran Pelaksanaan Pengembangan dan Ibadat Agama oleh Pemeluk-Pemeluknya. Adapun alasan Pemerintah Republik Indonesia untuk merevisi SKB No. 1 Tahun 1969 adalah SKB No. 1 Tahun 1969 dinilai multitafsir dan SKB No. 1/1969 perlu disesuaikan dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Persyaratan mendirikan rumah ibadah meliputi daftar nama dan Kartu Tanda Penduduk (KTP) pengguna rumah ibadah paling sedikit 90 orang yang disahkan oleh pejabat setempat sesuai dengan tingkat batas wilayah, harus memiliki dukungan masyarakat setempat paling sedikit 60 orang yang disahkan oleh lurah/kepala desa, rekomendasi tertulis kepala kantor



departemen agama kabupaten/kota serta rekomendasi tertulis dari Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) kabupaten/kota.<sup>53</sup>

Yang mengajukan permohonan pendirian rumah ibadat adalah panitia pembangunan rumah ibadat ditujukan kepada bupati/walikota untuk memperoleh Izin Mendirikan Bangunan (IMB) rumah ibadat. Sedangkan bupati/walikota paling lambat memberikan keputusan 90 hari sejak permohonan pendirian rumah ibadat diajukan. Jika ada perubahan tat ruang maka pemerintah daerah harus memfasilitasi lokasi baru bangunan gedung rumah ibadat yang telah memiliki IMB.

#### **4. Izin Sementara Pemanfaatan Bangunan Gedung**

Pemanfaatan bangunan gedung yang dipergunakan untuk rumah ibadat harus mendapatkan surat izin sementara dari bupati/walikota, dengan persyaratan layak fungsi yaitu memelihara kerukunan umat beragama serta ketentraman dan ketertiban masyarakat. Dengan terlebih dahulu ada izin tertulis dari pemilik bangunan, rekomendasi tertulis lurah/kepala desa, laporan tertulis kepada Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) kabupaten/kota dan laporan tertulis kepada kepala kantor departemen agama kabupaten/kota.

---

<sup>53</sup> Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 dan Nomor 8 tahun 2006, Bab IV

Pemberian izin sementara bangunan gedung bukan rumah ibadah yang dipergunakan rumah ibadat berlaku paling lama 2 (dua) tahun. Kalaupun ada perselisihan harus diselesaikan secara musyawarah dengan adil dan tidak memihak dan mempertimbangkan pendapat atau saran FKUB kabupaten/kota.

Banyak tokoh membuat tulisan atau pernyataan yang menyalahkan aksi penutupan itu dan meminta Surat Keputusan Bersama (SKB) Dua Menteri tentang Izin Mendirikan Rumah Ibadah di cabut dan menyatakan bahwa SKB itu ialah akal-akalan untuk menghalangi pendirian gereja. Yang lain menyatakan bahwa SKB Dua Menteri itu bertentangan dengan Undang-undang Dasar (UUD) 1945 Pasal 29 ayat (2) dan Pasal 28E. Karena itu harus segera dicabut atau dibatalkan.

Tampaknya Pemerintah tidak akan mencabut SKB itu, tetapi menyempurnakannya. Peraturan bersama dua menteri itu antara lain akan mengatur semacam forum antar pemuka umat beragama yang akan memberikan pertimbangan kepada pemerintah daerah dalam masalah pemberian izin rumah ibadah.

Terkait erat dengan permasalahan di atas, pemerintah juga tidak memperbolehkan penggunaan rumah tempat tinggal untuk dipakai sebagai tempat upacara keagamaan (kebaktian). Hal ini antara lain tercermin dari Surat Kawat Menteri Dalam Negeri No. 264/KWT/DITPUM/DV/V1975 yang

ditujukan kepada para gubernur dan para kepala daerah di seluruh Indonesia. Surat Kawat ini dikeluarkan oleh Menteri Dalam Negeri setelah mendapat laporan dari BAKIN (Badan Koordinasi Intelejen Negara) dengan suratnya No. R-038/LAPHAR/BAKIN/4/1975.

Merujuk pada laporan BAKIN, Surat Kawat Menteri Dalam Negeri itu mengungkapkan bahwa rumah Willem Pieter di Pondok Gede-Jakarta, telah digunakan sebagai tempat kebaktian oleh jemaat GKBI Kramat Jati. Kasus ini telah menimbulkan reaksi dari kalangan Muslim setempat dengan mengeluarkan resolusi bahwa kebaktian itu mengambil tempat ditengah-tengah masyarakat yang mayoritas beragama Islam dan kebaktian tadi sangat dekat lokasinya dengan mushalla dan madrasah.<sup>54</sup>

## **5. Penyelesaian Perselisihan**

Penyelesaian perselisihan yang dimaksud dalam Peraturan Bersama tersebut terbatas pada perselisihan pendirian rumah ibadah. Bagaimana jika terjadi perselisihan yang berkaitan dengan keyakinan dan siar agama?. Apapun permasalahan yang terjadi berkaitan konflik umat beragama, maka FKUB memiliki peran yang sangat sentral dan penting dalam menyelesaikan terjadinya konflik dan permasalahan agama.

---

<sup>54</sup> Lihat *Kompilasi Peraturan Perundang-undangan Kerukunan Hidup Umat Beragama*, hal. 52-53

Secara umum substansi yang terkandung dalam Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 8 dan No. 9 dimaksud bertujuan untuk meningkatkan kerukunan umat beragama, agar saling hidup berdampingan secara tenteram, tertib, damai dan rukun yang merupakan akar ketenteraman dan ketertiban secara nasional. Bahwa tidak ada maksud mereka untuk melarang umat Kristen beribadah, tetapi mempersilahkan mereka beribadah di gereja yang sudah ada yang tidak terlalu jauh letaknya. Mereka merasa sedih dituduh bertindak anarkis dan mungkin menyebabkan keutuhan NKRI terganggu, apalagi tuduhan itu datang dari tokoh Islam.

Rumah tinggal yang dipakai menjadi gereja itu ditutup secara resmi oleh pemerintah daerah. Kegiatan kebaktian di jalan telah berlangsung lama dan suasananya sudah semakin panas. Kalau ini terus berlangsung, dikhawatirkan akan terjadi sesuatu yang tidak kita inginkan. Mudah sekali bagi pihak yang tidak bertanggung jawab untuk memanfaatkan situasi. Diharapkan semua pihak bisa menahan diri dan bersikap waspada. Pemerintah Daerah dan pihak aparat keamanan seyogyanya mengantisipasi kemungkinan terburuk yang bisa terjadi. Akan lebih baik apabila anggota DPR dan para tokoh yang berkomentar di media, menyempatkan diri untuk meninjau secara langsung ke lokasi dan lalu mencari solusi bersama-sama dengan pemerintah daerah, aparat keamanan dan semua pihak yang terkait, termasuk Komnas

HAM dan bisa diperoleh solusi yang baik kalau semua pihak mau berdialog dengan hati lapang dan tidak emosional.

Konflik merupakan persoalan sosial yang kompleks dan rumit. Situasi yang melatari dan menimbulkan konflik dalam masyarakat majemuk relatif berbeda. Konflik terjadi disebabkan adanya situasi ketidakselarasan kepentingan dan tujuan dalam masyarakat. Perbedaan struktur sosial, nilai sosial, suku budaya, kelangkaan saluran aspirasi, kompetisi, perubahan sosial, merupakan sumber-sumber konflik yang berpengaruh terhadap kerukunan umat beragama dalam masyarakat majemuk. Dalam upaya memahami makna konflik dan integrasi pada masyarakat majemuk dapat dikemukakan beberapa pemikiran.<sup>55</sup>

Pertama, persoalan pluralitas masyarakat tidak dapat dikatakan menjadi sumber konflik bagi umat beragama karena hal itu sangat bergantung berbagai macam faktor-faktor penyebab terjadinya konflik. Integrasi relevan dengan kerukunan umat beragama dalam masyarakat plural.

Kedua, konflik yang pernah terjadi di antaranya (a) konflik antarumat beragama; pendirian rumah ibadah dan penyiaran agama, yang lebih berdasarkan kepentingan golongan atau kelompok; (b) konflik internal umat

---

<sup>55</sup> Rieska Wulandari, *Ketika Rumah Ibadah Pun Tak Boleh Berdiri*,

beragama; perbedaan paham terhadap ajaran agama dan penyimpangan dari ajaran agama, yang menimbulkan keresahan di masyarakat (aliran sempalan); (c) konflik di luar masalah keagamaan; perebutan tanah perkebunan, perkelahian, dan pembunuhan.

Ketiga, pengendalian konflik untuk pembinaan kerukunan umat beragama telah dilakukan, di antaranya dialog antarumat beragama, intern umat beragama dan antara umat beragama dan pemerintah. Dengan pembinaan kerukunan itu, integritas sosial terkondisi dan mendukung pembangunan daerah, yang diawali peningkatan pemahaman ajaran agama secara utuh dan komprehensif sejalan dengan dinamika masyarakat beragama. Paradigma pengendalian konflik dipadukan dengan model penyelesaian partisipatif baik dari aspek politik, moral, agama, ekonomi, maupun sosial.

Ketiga faktor tersebut di atas, kerukunan sosial masih tetap terjaga disebabkan adanya saling pengertian, saling memahami dan kebebasan melaksanakan ajaran agamanya masing-masing ditambah dengan budaya melayu yang melekat pada warganya yang secara karakteristik terbuka bagi orang, etnis dan agama lain. Namun demikian tetap diperlukan upaya-upaya konkrit sehingga potensi itu tidak sampai retak dan mengakibatkan terjadinya konflik sosial.

### C. Tujuan Peraturan Bersama Menteri

Perlunya pelebagaan komitmen terhadap doktrin-doktrin hukum yang tidak hanya terbatas pada hukum positif, melainkan juga pada hukum yang menjadi bagian dari masyarakat. Untuk menghindarkan aspek-aspek kekuasaan dan paksaan terhadap kepatuhan masyarakat, model fiksi hukum harus ditinggalkan dan sosialisasi berbagai peraturan hukum menjadi mutlak diperlukan.<sup>56</sup>

Dengan maksud dan tujuan agar peraturan dapat menjadi pengetahuan lokal masyarakat (*local knowledge*), sehingga tumbuhnya kesadaran hukum bisa dimulai dari peran individu.

Warga Negara Indonesia diwajibkan memeluk salah satu agama atau kepercayaan yang bersendikan Ketuhanan Yang Maha Esa, kebebasan memeluk agama berarti bebas untuk memilih salah satu agama dan cara beribadat yang dianut dalam agama tersebut, bukan bebas untuk tidak beragama.

Agama-agama yang diakui di Indonesia adalah agama atau kepercayaan sebagaimana yang diatur dalam PNPS No. 1 Tahun 1965 yang ditetapkan menjadi UU No. 5 Tahun 1969 tentang Pernyataan Berbagai Penetapan Presiden dan Peraturan Presiden menjadi Undang-undang.

---

<sup>56</sup> Jawahir Thontowi, *Islam, Politik dan Hukum: Esai-esai Ilmiah Untuk Pembaruan*, hal. 188

Rasa toleransi beragama dalam arti saling menghormati, saling pengertian, saling menghargai dan saling menjaga kerjasama antar umat beragama menjadi dasar terwujudnya kerukunan hidup yang tenteraman, tertib dan damai dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, sangat mendambakan peran sentral FKUB dan Dewan Penasehat FKUB;

Keluarnya Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 8 dan No. 9 Tahun 2006 merupakan bentuk campur tangan pemerintah dalam rangka membangun kerukunan umat beragama yang memiliki keyakinan, dan syari'at yang berbeda dan merupakan pedoman teknis bagi kepala daerah/wakil kepala daerah dalam rangka pemeliharaan kerukunan umat beragama.

Peraturan bersama menteri yang dikeluarkan merupakan Peraturan Kebijaksanaan (*beleidsregel*) sebagai fungsi penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan yang tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, dan tidak bersifat mengikat secara umum dan peraturan bersama menteri tidak bertentangan dengan Konstitusi maupun Hak Asasi Manusia (HAM).