

## **BAB IV**

### **PERATURAN BERSAMA MENTERI AGAMA DAN MENTERI DALAM NEGERI NOMOR 9 DAN NOMOR 8 TAHUN 2006 : SUATU TINJAUAN DALAM PERSPEKTIF FIQIH SIYASAH**

Kebijakan pemerintah yang dirasakan oleh sebagian masyarakat kurang mencerminkan keadilan dan lemahnya penegakan hukum berpotensi terhadap timbulnya ketidak-harmonisan hubungan antar kelompok sosial dan umat beragama, maupun hubungan antar umat beragama dengan pemerintah. Ketidak-adilan dan kesenjangan sosial, ekonomi, hukum dan politik sering menimbulkan dan mempermudah elemen luar masuk sehingga dapat memicu terjadinya konflik antar kelompok dalam masyarakat. Perebutan lahan antar pendatang dan penduduk yang menetap lebih dulu merupakan potensi yang dapat berkembang menjadi marjinalisasi kelompok-kelompok sosial yang dan kemudian dapat berpotensi menjadi konflik antar kelompok-kelompok sosial yang mungkin saja kebetulan juga mewakili kelompok-kelompok keagamaan. Otonomi daerah menimbulkan wajah ganda, di satu sisi sangat bermanfaat bagi warga setempat dalam upaya mengembangkan diri, namun di sisi lain juga berpeluang bagi tumbuhnya sikap primordialisme dan ketertutupan.

### **A. Tinjauan Peraturan Bersama Menteri dalam Kehidupan Bermasyarakat**

Dinamika perkembangan sosial yang berubah cepat akibat reformasi dan globalisasi, serta kemajuan teknologi komunikasi (media massa) berdampak pada merosotnya integritas dan moral masyarakat, serta makin kurangnya figur sentral dan figur moral di tengah-tengah kehidupan masyarakat. Sementara itu figur-figur tokoh agama yang elitis dengan penguasa acapkali menyebabkan masyarakat tidak mudah mempercayai fatwa-fatwa yang disampaikan. Akibatnya kerukunan antara umat beragama hanya mudah dilakukan ditingkat elit namun sulit diterima dan diimplementasikan ditingkat *grass root*.<sup>55</sup>

Dialog antar agama diperlukan ketika banyak patologi beragama yang dipamerkan umat beragama, sehingga alih-alih agama bisa menjamin ketentraman dan kerukunan hidup yang ada justru menjadi alat pemicu pertengkaran dan konflik berwajah agama. Hal ini terjadi karena masing-masing penganut agama masih saling mencurigai antar satu dan lainnya. Sikap individu terhadap agama lain, selalu berangkat dari berbagai kecurigaan dan prasangka. Bukan kehendak untuk sama-sama berdialog dengan pemahaman yang benar.

Budaya kekerasan dengan dalih agama kerap kali muncul karena implementasi doktrin agama secara tidak proporsional. Sementara itu masih

---

<sup>55</sup> A.M.W Pranarka dan Vidhyandika Moeljarto, “Pemberdayaan (*Empowerment*)” dalam *Peremberdayaan, Konsep, Kebijakan dan Implmentasi*, (Jakarta: Centre For Strategic and International Studies, 1996), Hal 56.

sering muncul isu-isu yang kurang berdasar, seperti isu Islamisasi atau isu Kristenisasi. Isu-isu seperti ini terkadang berpengaruh pada sebagian masyarakat sehingga dapat menimbulkan sikap saling curiga. Sikap memandang atau menilai agama orang lain berdasarkan kriteria keyakinan agamanya sendiri, selain tidak menghargai keyakinan orang lain, juga dapat memicu munculnya rasa kurang senang atau bahkan antipati antar kelompok agama.

Peraturan bersama itu hanya merupakan arahan atau pedoman kepada daerah untuk membangun kerukunan nasional serta mendukung pemerintah untuk mempertahankan keamanan dan ketertiban masyarakat.

Fakta di lapangan menunjukkan masih sedikit sekali kelompok masyarakat yang memanfaatkan kesempatan untuk terlibat dalam proses pembuatan dan advokasi kebijakan publik. Umumnya, kelompok masyarakat yang terlibat dalam proses pembuatan kebijakan publik dan advokasi adalah kelompok organisasi-organisasi sosial kemasyarakatan dan keagamaan serta lembaga swadaya masyarakat. Kelompok organisasi keagamaan yang memiliki massa hingga tingkat akar rumput melakukan advokasi sesuai dengan keyakinan dan prinsip-prinsip agamanya dan menjaga netralitas lembaganya. Lembaga-lembaga keagamaan tersebut lebih memilih mengambil posisi moderat dalam menyikapi kebijakan publik keagamaan, begitu pula dengan proses advokasi yang dilakukan. Sedangkan lembaga swadaya masyarakat secara spesifik melakukan advokasi kebijakan publik bernuansa keagamaan. Bahasa yang lugas, spesifikasi

gerakan yang jelas, memperjuangkan hak asasi manusia adalah ciri khas lembaga non pemerintah ini dalam memperjuangkan hak-hak minoritas dan mempromosikan kebebasan beragama. Perbedaan metode organisasi sosial kemasyarakatan dan lembaga swadaya masyarakat dalam menyikapi kebijakan publik bernuansa keagamaan telah menimbulkan sikap pro kontra di masyarakat dan menimbulkan potensi konflik di masa yang akan datang. Kerjasama kedua belah pihak di masa-masa yang akan datang sangat diharapkan untuk mewujudkan integrasi sosial.

Pemerintah semestinya melindungi kebebasan beragama bagi semua warga negaranya termasuk kelompok minoritas. Lahirnya kebijakan publik bernuansa keagamaan menjadi bahan evaluasi semua elemen untuk melihat kembali peran pemerintah dalam menjaga netralitasnya terhadap semua produk perundang-undangan. Merumuskan kembali peran netral negara dalam melindungi warganya dengan tetap memperhatikan aspirasi dan kebutuhan masyarakat, serta tidak mengurangi hak-hak kebebasan beragama semua kelompok menjadi hal yang perlu diseriisi dalam rangka integrasi sosial.

Jelas bahwa orientasi hidup beragama tidak hanya sekadar mencari kerukunan antara agama satu dan lainnya, setelah itu kita beranggapan *everything is over*. Justru setelah kerukunan agama tersebut hidup berkelanjutan, hal itu harus menjadi modal bangsa untuk membangun dan mencari keseimbangan di antara posisi negara dan pasar, antara perancang kebijakan politik dan para pelaku

ekonomi. Berarti agama dalam masyarakat adalah sebagai roh dan semangat untuk membangun dan bukan agama sebagai tujuan yang dilegal-formalkan untuk kepentingan kelompok tertentu. Agama akan menjadi roh pembebas masyarakat dari ketakutan akan represi negara maupun ketertindasan eksploitasi ekonomi. Agama tidak menjadi orientasi hidup, melainkan untuk menjadikan hidup ini lebih berorientasi pada kemanusiaan. Itulah sekiranya tujuan terpenting beragama yang sering terselewengkan dalam perjalanan kita sebagai bangsa. Yakni ketika agama dijadikan sebagai manifesto simbolik yang harus ditegakkan dengan pedang daripada dijadikan pewarna kehidupan kita untuk memperkuat semangat.

Kualitas kerukunan beragama amatlah ditentukan oleh masyarakat sendiri, sejauh politik tidak menggunakan agama sebagai aspirasi. Masalahnya, di Indonesia ini agama sering dijadikan instrumen kekuasaan daripada sebagai pewarna dan pengarah. Inilah yang membuat agama sering mandul dalam diri para pengkhotbah dan para pemeluknya. Sebab, ia tidak pernah dibatinkan dalam perilaku, tetapi lebih dijadikan komoditas politik dan ekonomi untuk kepentingan jangka pendek dan amat sempit.

Orientasi beragama justru bukan untuk mengembangkan keadaban publik, tetapi lebih pada bentuk lahiriahnya saja. Pada akhirnya umat beragama hanya mencari identitas diri di bawah simbol-simbol perlawanan yang berdarah, bukan perlawanan terhadap kemiskinan dan ketidakadilan.

Agama hanya dipahami parsial lewat ketakutan dan dihilangkan unsur rasionalitasnya. Kalau politik seperti ini yang dikembangkan, kerukunan agama tidak akan lestari karena ia akan mudah diledakkan menjadi konflik laten.

Kerukunan antar umat beragama, nonmuslim yang hidup bukan sebagai parasit yang merugikan atau tidak bermaksud untuk memerangi kaum muslim, maka dalam hal ini umat Islam wajib berlaku baik dan adil terhadap orang nonmuslim. Piagam madinah dalam pasal 25 sampai pasal 47 sesuai dengan karakter bangsa Indonesia yang heterogen. Cakrawala wawasan social yang sangat sempit, kehidupan politik yang terbatas karena fanatisme kabilah dan ikatan darah yang dibatasi oleh tembok kelahiran, pelan-pelan akan runtuh berganti dengan masyarakat madani, dan masing-masing warganya mempunyai hak dan kewajiban yang sama. Dengan demikian, akan menciptakan kondisi untuk terbinanya kerukunan umat beragama yang utuh, tanpa membedakan agama, ikatan kesukuan dan ikatan darah. Jadi, hubungan antara sesama warga yang muslim dan yang non muslim didasarkan atas prinsip-prinsip bertetangga yang baik, saling membantu dalam menghadapi agresi dari luar dan menghormati kebebasan beragama.

## **B. Tinjauan Peraturan Bersama Menteri tentang Pembangunan Rumah Ibadah dalam perspektif Siyasa Islam**

Hukum Islam tanpa kecuali harus diterapkan kepada manusia, sebagai konsekuensi adanya iman atau aqidah islamiyah, karena hukum Islam ini tidak dapat diterapkan secara sempurna kecuali dengan adanya sebuah institusi negara, maka keberadaan negara dalam Islam adalah suatu keniscayaan. Formulasi hubungan agama-negara dalam pandangan Islam dapat diistilahkan sebagai hubungan yang positif, bahwa agama membutuhkan negara agar agama dapat diterapkan secara sempurna dan bahwa agama tanpa negara adalah suatu cacat yang akan menimbulkan reduksi dan distorsi yang parah dalam beragama. Agama tak dapat dipisahkan dari negara. Agama mengatur seluruh aspek kehidupan melalui negara yang terwujud dalam konstitusi dan segenap undang-undang yang mengatur kehidupan bernegara dan bermasyarakat.<sup>56</sup>

Kultural masyarakat masih belum menerima jika pendirian rumah ibadah memerlukan pengaturan oleh pemerintah dalam rangka fungsi ketertiban. Bahwa pendirian rumah ibadah tidak perlu diatur oleh pemerintah, karena sejak nenek moyang membuat rumah ibadah tidak perlu ijin dari siapapun. Padahal, Peraturan Bersama Menteri No. 9 dan No. 8 tahun 2006, khususnya tentang pendirian rumah ibadah tidak dimaksudkan membatasi ibadah. Harus dibedakan antara mengatur pendirian rumah ibadah dan membatasi kebebasan beribadah. Semangat

---

<sup>56</sup> Maman Kh, *tinjauan-terhadap-hubungan-agama-negara.html*

peraturan tersebut adalah menertibkan pendirian rumah ibadah dan menghindari konflik horizontal antar pemeluk agama.

Seringnya terjadi aksi kekerasan terhadap bangunan gereja, bahwa alasan yang dikemukakan adalah bahwa gereja melanggar peraturan yang berlaku, yaitu Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri.

Bangunan gereja ‘liar’ diminta untuk ditutup itu bukan melanggar SKB 2 Menteri di atas, tetapi pada dasarnya tidak mempunyai izin pendirian rumah ibadah. Izin pendirian rumah ibadah itu tidak bisa didapatkan gereja-gereja tersebut karena keberadaan SKB dua menteri itu.

SKB tersebut pada pasalnya yang keempat menyebutkan bahwa

- 1) Setiap pendirian rumah ibadat perlu mendapatkan ijin dari Kepala Daerah atau pejabat pemerintahan dibawahnya yang dikuasakan untuk itu.
- 2) Kepala Daerah atau pejabat yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini memberikan ijin yang dimaksud, setelah mempertimbangkan:
  - a. Pendapat Kepala Perwakilan Departemen Agama setempat;
  - b. Planologi;
  - c. Kondisi dan keadaan setempat.
- 3) Apabila dianggap perlu, Kepala Daerah atau pejabat yang ditunjuknya itu dapat meminta pendapat dari organisasiorgansasi keagamaan dan ulama/rokhaniawan setempat.



Butir ‘kondisi dan keadaan setempat’ dan ‘dapat meminta pendapat...’ inilah yang selalu ditafsirkan sebagai keharusan untuk meminta izin dari masyarakat setempat jika hendak membangun rumah ibadah. Sebenarnya dari pasal ini bisa terbaca bahwa wewenang terbesar pemberian izin pembangunan rumah ibadah tetap ada pada Kepala Daerah atau pejabat pemerintah yang berwenang. Pada kenyataannya para kepala daerah justru memakai dua butir tadi sebagai alasan untuk melepaskan wewenangnya itu kepada ‘masyarakat setempat’.<sup>57</sup>

SKB, tak menghalangi kebebasan beragama untuk membangun rumah ibadah karena sejak 1977 hingga 2004 jumlah rumah ibadah telah bertumbuh sangat pesat. Menurut data Depag, rumah ibadah Islam mengalami kenaikan 64,22 persen, dari 392.044 menjadi 643.834 pada 2004.

Sementara rumah ibadah umat Kristen melonjak 131,38 persen dari 18.977 menjadi 43.909, dan Katolik 152,79 persen dari 4.934 menjadi 12.473 bangunan pada 2004.<sup>58</sup>

Kaum Muslim Indonesia terbukti memberikan sikap toleransi yang tinggi terhadap kehidupan keagamaan kaum Kristen. Ratusan, bahkan ribuan Gereja berdiri di mana-mana, dengan atau tanpa ijin. Kadangkala, Gereja itu sengaja didirikan dengan sangat mencolok di tengah komunitas Muslim. misalnya, sebuah

---

<sup>57</sup> SKB 2 Menteri

<sup>58</sup> Dendy Wahyono, *Negeri Muslim Beeribu Gereja*.

Gereja yang amat sangat megah dan mewah yang dibangun di depan Komplek Kopassus AD, Cijantung. Di depan Markas Brimob kelapa Dua, sebuah Gereja Megah didirikan.

Lahirnya Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri No 8 dan Menteri Agama No 9 Tahun 2006 menyulitkan kelompok minoritas dalam mendirikan rumah ibadah. Kelompok minoritas dalam hal ini tidaklah selalu masyarakat non muslim, dalam kasus Bali misalnya masyarakat non Hindu mengalami kesulitan dalam mendirikan rumah ibadah, begitu pula masyarakat non Kristen-Katolik di Papua. Berbeda halnya di daerah paska konflik, peraturan daerah yang muncul justru perda-perda pengaturan ketertiban umum yang dilandasi oleh nilai-nilai keagamaan, misalnya perda pelarangan miras sebagai salah satu upaya mencegah konflik.

Perda-perda bernuansa keagamaan telah memicu adanya kekerasan khususnya kepada kelompok-kelompok minoritas di berbagai daerah dengan menggunakan legitimasi kebijakan publik bernuansa keagamaan. Kekerasan atas nama apapun tentu tidak dibenarkan dan keadaan ini mengancam proses integrasi sosial. Di sisi lain, secara umum pengetahuan masyarakat tentang kebijakan publik bernuansa keagamaan masih sangat terbatas. Hal ini bisa disebabkan oleh proses sosialisasi kebijakan itu sendiri yang sangat terbatas maupun sikap masa bodoh masyarakat terhadap kebijakan publik itu sendiri. Hal tersebut menggambarkan sebuah kontradiksi, di satu sisi atas nama kebijakan publik

bernuansa kegamaan sekelompok masyarakat melakukan kekerasan, di sisi lain masyarakat umum belum memahami bahwa pada prinsipnya masyarakat pun berhak berpartisipasi dan memberikan masukan pada setiap proses pembuatan kebijakan publik.

Jadi, pengawasan dan pelaporan pelaksanaan pemeliharaan kerukunan umat beragama dan pendirian rumah ibadat dilakukan oleh gubernur disampaikan kepada menteri dalam negeri dan menteri agama dengan tembusan kepada menteri koordinator politik, hukum dan keamanan dan menteri koordinator kesejahteraan rakyat. Sedangkan bupati/walikota melaporkan kepada gubernur dengan tembusan kepada menteri dalam negeri dan menteri agama. Disampaikannya setiap 6 bulan pada bulan januari dan juli, atau sewaktu-waktu jika dipandang perlu.