

Implikasi Normatif Peraturan Bersama Menteri Nomor 9 Dan 8 Tahun 2006 Terhadap Perlindungan Kelompok Minoritas Di Wilayah Provinsi DKI Jakarta

Abi Ichwanuddin, Tuti Widyaningrum

ABSTRAK

Negara Indonesia mempunyai keunggulan, yaitu 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. 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". Oleh karena itu rumah ibadah dan pelaksanaan ibadah umat beragama adalah hal yang penting dan mendasar bagi setiap umat beragama yang jamin negara. Kebebasan untuk beragama di Indonesia ini dituangkan dalam konstitusi (UUD 1945) sebagaimana dapat dilihat pada 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. Peran UUD 1945 sebagai pemersatu, bukan berarti UUD 1945 menghilangkan atau menafikkan adanya perbedaan yang beragam dari seluruh rakyat Indonesia. Konflik pendirian rumah ibadah acapkali menjadi hambatan upaya penciptaan kerukunan umat beragama. Tidak jarang ditemukan dalam pendirian rumah ibadah mengalami problematika, sebab permasalahan rumah ibadah sesuatu yang sangat sensitif dan seringkali menjadi pemicu terjadinya konflik.

Kata Kunci : rumah ibadah, kebebasan beragama

ABSTRACT

The Indonesian state has an advantage, namely plurality, plurality that is multidimensional. The plurality of tribes, races, ethnic groups and religions is the basic color and breath that makes Indonesia unique and specific. The state is obliged to facilitate the people living in its territory to be able to live in harmony side by side. The state guarantees the freedom of all its citizens to carry out their respective beliefs as stated in the 1945 Constitution Article 29 paragraph (2) which reads: "The state guarantees the independence of each resident to embrace their own religion and to worship according to that religion and belief". Therefore, houses of worship and the implementation of religious worship are important and fundamental for every religious person who is guaranteed by the state. Freedom of religion in Indonesia is stated in the constitution (UUD 1945) as can be seen in Article 28 E concerning freedom of religion and worship; Article 28 J which regulates the limits of worship for everyone in order to create order; and Article 29 which provides guarantees for practicing religion and belief. The role of the 1945 Constitution as a unifying force does not mean that the 1945 Constitution eliminates or ignores the various differences among all Indonesian people. Conflicts over the establishment of houses of worship often hinder efforts to create religious harmony. Not infrequently found in the establishment of places of worship experience problems, because the problem of places of worship is something very sensitive and often triggers conflict.

Keywords: house of worship, freedom of religion

A. Latar Belakang Masalah

Negara Indonesia mempunyai keunggulan, yaitu 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.

Pada perjalanan sejarah bangsa Indonesia, pluralitas telah menghasilkan perpaduan yang indah dalam bentuk kemajemukan berbagai suku, agama adat-istiadat, budaya dan golongan. Kemajemukan tersebut hidup berdampingan dan memiliki ruang komunikasi yang tinggi dalam kehidupan sehari-hari yang dikenal dengan sebutan toleransi.

Keindahan masyarakat negeri katulistiwa seperti Indonesia menjadi kesaksian bagi dunia internasional.

Keanekaragaman suku, agama, ras dan golongan selayaknya menjadi kekayaan bangsa, bukan justru menjadi pemicu konflik horizontal. Sikap eksklusif yang tumbuh dari akar primodialisme sempit kesukuan, agama, ras, dan golongan tertentu dapat menjadi salah satu akar penyebab konflik.

Dalam kehidupan kebangsaan Indonesia yang ditandai adanya pluralitas agama, sikap demokratis tersebut perlu dikembangkan. Upaya penghapusan konflik-konflik dan kekerasan antar agama menuju kehidupan bersama yang damai. Dengan demikian, keragaman masyarakat khususnya

aspek agama tidak lagi dilihat sebagai ancaman, tetapi sebagai potensi untuk membangun masa depan yang lebih baik.

Dalam kehidupan sosial yang arif (sosial wisdom), sebagaimana dalam pandangan teori struktur sosial, pluralisme justru sangat diperlukan sebagai salah satu prasyarat bagi tumbuhnya kearifan sosial dalam masyarakat modern.¹ Dan dilihat dari sudut pandang ini, Indonesia mempunyai potensi besar untuk berkembang menjadi masyarakat moderen.

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-pasal nya.

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". Oleh karena itu rumah ibadah dan pelaksanaan ibadah umat beragama adalah hal yang penting dan mendasar bagi setiap umat beragama yang jamin negara.

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 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,

¹ Soerjono, Soekanto. 1983. *Teori Sosiologi tentang Perubahan Sosial*. UI Press. Jakarta hlm 34

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.

Secara normatif-doktrinal, agama apapun sama-sama mengajarkan kedamaian, persaudaraan, kerukunan individu dan kelompok. Tidak ada agama yang mengajarkan kepada pengikutnya perpecahan, permusuhan, bahkan pembunuhan baik fisik maupun karakter umat lain. Kalaupun ada oknum pengikut agama yang memicu konflik, maka bisa dipastikan hal tersebut terjadi karena salah penafsiran terhadap ajaran agamanya.

Pada awal Orde Baru (1967), terjadi perusakan sekolah Kristen dan gereja di Makassar dan Aceh, yang diikuti insiden serupa di

tempat-tempat lain. Menanggapi hal ini, pemerintah mengeluarkan Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Dalam Negeri dan Menteri Agama No. 1/Ber/MDN-MAG/1969, yang mengatur soal ketertiban penyiaran dan pengamalan agama.

Memasuki era transisi pada 1998-1999, mulai bergulir rencana merevisi SKB 1969 di atas. Dokumen sosialisasi pemerintah menyebutkan tiga alasan yang melatari hal ini. Pertama, SKB 1969 dianggap sudah tidak sesuai karena masih mengacu pada undangundang lama, khususnya terkait pemerintahan daerah, yang sudah banyak direvisi. Kedua, konflik sering terjadi karena tidak ada komunikasi antar-kelompok agama di akar rumput, hingga perlu ada lembaga yang dapat memfasilitasi dialog dan negosiasi. Ketiga, aturan lama tidak menjamin kepastian hukum dan ketentuan yang jelas sehingga benturan sering terjadi.

Setelah berkonsultasi dengan majelis-majelis agama, pada tahun 2006 pemerintah melalui Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri mengeluarkan Peraturan Bersama (PBM) No. 9 dan 8 tahun 2006 selanjutnya disebut dengan PBM yang menggantikan SKB 1969. PBM 2006 mencakup tiga poin utama. Poin pertama

menjabarkan tugas dan tanggung jawab kepala daerah (gubernur dan bupati/walikota) dan segenap jajarannya dalam pemeliharaan kerukunan (Pasal 2-6), termasuk camat dan lurah/kepala desa (Pasal 7) yang sebelumnya tidak diatur.

Di antara tugas kepala daerah adalah memfasilitasi komunikasi antar-kelompok agama, yang diatur di poin kedua mengenai Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB). Dibentuk oleh masyarakat dan difasilitasi pemerintah di provinsi dan kabupaten/kota, FKUB bertugas melakukan dialog dengan pemuka agama dan masyarakat, menampung dan menyalurkan aspirasi ormas keagamaan dan masyarakat, serta melakukan sosialisasi peraturan perundang-undangan dan kebijakan di bidang keagamaan yang berkaitan dengan kerukunan (Pasal 8-12).

Poin ketiga PBM tersebut berkaitan dengan pendirian rumah ibadat (Pasal 13-16). Beleid lama tentang mekanisme pemberian izin rumah ibadat menyebutkan bahwa “apabila dianggap perlu, kepala daerah atau pejabat yang ditunjuknya itu dapat meminta pendapat dari organisasi-organisasi keagamaan dan ulama/rokhaniawan setempat” (berdasarkan Pasal 4, SKB 1969).

PBM juga memiliki semangat yang sama dengan

Pasal 4 itu, yakni mempertimbangkan pendapat tokoh-tokoh agama. Namun, Peraturan Bersama Menteri ini tidak menggunakan kata “dapat” melainkan “harus” memperoleh rekomendasi tertulis dari umat beragama yang menjadi pengurus dan anggota FKUB. Khusus tingkat kabupaten/kota, FKUB memiliki tugas tambahan memberi rekomendasi tertulis atas permohonan pendirian rumah ibadat.

Meski ditujukan untuk memfasilitasi komunikasi antar-umat beragama dan memperkokoh kerukunan di antara mereka, PBM masih menyisakan celah terjadinya pembatasan dan diskriminasi, selain memperpanjang proses pemberian izin rumah ibadat. Kepala daerah masih sering tunduk pada tekanan massa dan mengeluarkan kebijakan diskriminatif tanpa ada pengawasan berarti. Sementara itu FKUB, yang keanggotaannya ditentukan berdasarkan proporsi pemeluk agama setempat, masih rentan terjebak dalam mayoritarianisme.

Perkembangan di atas melatari bergulirnya wacana merevisi PBM khususnya terkait peran FKUB dan ketentuan pendirian rumah ibadat. Sayangnya, sejauh ini belum ada konsensus mengenai bentuk dan rumusan perbaikan yang diusulkan. Sementara itu, bukti-bukti pendukungnya pun

masih terbatas. Sebagian besar riset tentang FKUB dilakukan secara terpisah di tingkat lokal. Di antara riset berskala besar adalah survei. Litbang Kemenag (2015) di 18 kabupaten/kota dan 9 provinsi, yang antara lain menemukan bahwa FKUB masih lemah secara kelembagaan dan belum optimal menyentuh kalangan umat beragama.

Pemerintah seharusnya mengusahakan untuk membuat aturan-aturan penjabar yang lebih detail, 2 hal yang saling berkaitan, yaitu pembinaan kerukunan umat beragama melalui pembentukan Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) dan prosedur pendirian rumah ibadah. Penelitian ini berusaha melihat bagaimana Peraturan sebagai penjelasan atas PBM tersebut dalam mengatur pendirian rumah ibadah agar kerukunan antar umat beragama terpelihara.

Kebebasan untuk beragama di Indonesia ini dituangkan dalam konstitusi (U.U.D 1945) sebagaimana dapat dilihat pada Pasal 28 E² mengenai kebebasan beragama

dan beribadah; pasal 28 J³ yang mengatur mengenai batasan dalam beribadah bagi setiap orang agar tercipta ketertiban⁴; serta pasal 29⁵ yang memberikan jaminan menjalankan agama dan kepercayaan. Peran UUD 1945 sebagai pemersatu, bukan berarti UUD 1945 menghilangkan atau menafikkan adanya perbedaan yang beragam dari seluruh rakyat Indonesia.

Kesulitan mendapat izin pendirian rumah ibadah direstensi oleh masyarakat dengan membuat tempat

³ Pasal 28 J menyatakan (1) Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. **) (2) Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis. **)

⁴ Hingga saat ini undang-undang yang mengatur mengenai ketertiban beragama ini masih menggunakan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1965 (1/pnps/1965) Tentang Pencegahan Penyalahgunaan Dan/Atau Penodaan Agama. Undang-Undang ini pernah dimohonkan untuk diuji oleh MK, tetapi telah ditolak MK pada 19 April 2010 dengan putusan nomor 140/ PUU-VII/ 2009.

⁵ Pasal 29 menyatakan bahwa (1) Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa; (2) Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu

² Pasal 28 E menyatakan: (1) Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal diwilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali. **) (2) Setiap orang atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya. **)

ibadah di hotel atau gedung pertemuan. Di beberapa daerah, misalnya, terdapat apa yang dinamakan gereja-hotel. Masyarakat menyewa sebuah ruang pertemuan yang akan dipakai pada hari-hari ibadah saja. Memang dibutuhkan biaya yang tidak sedikit, tetapi cara ini tidak mengharuskan izin yang rumit.

Meskipun aturan pendirian rumah ibadah memperlakukan semua agama setara atau tidak ada agama tertentu yang difavoritkan, dinamika perizinan rumah ibadah yang tidak mudah sesungguhnya menunjukkan watak pembatasan kebebasan menjalankan agama bukan saja oleh pemerintah, melainkan oleh masyarakat atau warga. Hanya karena memeluk agama yang tidak sama, seseorang merasa risih, tidak suka, dan menunjukkan ketidaksukaan itu dengan menolak pembangunan rumah ibadah agama berbeda. Penolakan itu disertai kecurigaan bahwa agama yang akan membangun rumah ibadah di wilayahnya merupakan usaha dakwah atau misi yang akan memengaruhi masyarakat di wilayahnya untuk memeluk agama tersebut. Dalam beberapa kasus, penolakan warga tersebut tidak dilakukan perorangan dan sporadis, spontan, atau tanpa struktur, melainkan diorganisasi oleh kelompok-kelompok agama tertentu. Kelompok agama ini bahkan melakukan pemantauan

rumah ibadah agama lain di sebuah wilayah, dengan tujuan mencegah pendirian rumah ibadah baru.

Dari beberapa konflik yang terjadi seputar rumah ibadah, sebagian besar disebabkan atas penolakan sekelompok agama terhadap suatu rumah ibadah yang dianggap meresahkan masyarakat. Selain penolakan, permasalahan rumah ibadah biasanya disebabkan argumen mengenai rencana pembangunan yang tidak memenuhi dalam PBM yang di dalamnya mengatur mengenai pendirian rumah ibadah.⁶

Konflik pendirian rumah ibadah acapkali menjadi hambatan upaya penciptaan kerukunan umat beragama. Tidak jarang ditemukan dalam pendirian rumah ibadah mengalami problematika, sebab permasalahan rumah ibadah sesuatu yang sangat sensitif dan seringkali menjadi pemicu terjadinya konflik.

FKUB sebagai lembaga yang terdiri dari perwakilan tokoh lintas agama memiliki peran penting sebagai penengah dalam permasalahan konflik umat beragama. FKUB memiliki perangkat yang mumpuni sebagai penengah dalam konflik agama. FKUB dapat menjadi wadiah 'semi-formal' yang menjembatani pemerintah dengan actor masyarakat. Salah satu tugas

⁶ Kustini, dkk, *Elektivitas Sosialisasi PBM No.9 dan 8 Tahun 2006*, Jakarta: CV PRASASTI, 2009, hlm. 49

dari FKUB adalah berusaha mengimplementasikan tiga unsur utama dalam mewujudkan kerukunan yaitu toleransi, kesetaraan, kerja sama di tengah masyarakat.

Penolakan dari warga yang berbeda tersebut memunculkan pertanyaan apakah seandainya peraturan pemerintah tentang pendirian rumah ibadah (yang syaratnya cukup sulit sehingga dirasakan menghalangi kebebasan menjalankan ibadah) dicabut, tidak akan ditemui kesulitan serupa. Dalam beberapa kasus, misalnya seperti GBI Sungai Yordan di Jakarta Utara, GPDI Immanuel di Jakarta Utara, Gereja Damai Kristus Jakarta Barat dan beberapa gereja lainnya di wilayah Provinsi DKI Jakarta.

Kelima rumah ibadah diatas ditolak oleh warga sekitar oleh karena dianggap melanggar prosedur pendirian rumah ibadah yang ditetapkan oleh Pemerintah melalui PBM sehingga masyarakat berkeberatan didirikannya rumah ibadah tersebut.

Prosedur pendirian rumah ibadah diwilayah Provinsi DKI Jakarta berdasarkan PBM sungguh sangat memberatkan bagi pengguna rumah ibadah, khususnya bagi pihak yang akan mengurus perizinan rumah ibadah, sehingga aturan tersebut diatas perlu dilakukan perubahan atau penyesuaian, sehingga dilapangan tidak

terjadi hal keberatan bagi pengguna rumah ibadah, dan proses pengajuan Ijin Prinsip Gubernur/IP atau Izin Mendirikan Bangunan (IMB) Rumah Ibadah di wilayah DKI Jakarta, akan maksimal dan optimal. Untuk itulah dilakukan penelitian terhadap masalah ini.

B. Rumusan Masalah

Penelitian ini akan membahas tentang Peraturan Bersama Menteri Agama No. 9 Tahun 2006 dan Menteri Dalam Negeri No. 8 Tahun 2006 dan upaya perlindungan bagi kelompok minoritas di wilayah Provinsi DKI Jakarta, maka rumusan masalah dalam penelitian ini, meliputi:

1. Bagaimana implikasi normatif Peraturan Bersama Menteri Agama No. 9 Tahun 2006 dan Menteri Dalam Negeri No. 8 Tahun 2006 terhadap kelompok agama minoritas di wilayah Provinsi DKI Jakarta?
2. Apakah Peraturan Bersama Menteri Agama No. 9 Tahun 2006 dan Menteri Dalam Negeri No. 8 Tahun 2006 telah sesuai dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB)?

C. Metode Penelitian

Penyusunan Tesis ini menggunakan pendekatan yuridis normatif (normative legal research) disebut demikian dikarenakan penelitian ini merupakan penelitian kepustakaan atau studi dokumen yang dilakukan atau ditujukan hanya pada peraturan-peraturan yang tertulis atau bahan hukum yang lain.

Pendekatan Normatif adalah pendekatan yang menelaah hukum sebagai kaidah yang dianggap sesuai dengan penelitian yuridis normatif atau penelitian hukum tertulis atau penelitian hukum yang doktrinal, yang bekerja untuk menemukan jawaban-jawaban yang benar dengan pembuktian kebenaran yang dicari dari preskripsi-preskripsi hukum yang tertulis di kitab-kitab undang-undang. Dengan singkatnya bahwa penelitian yuridis normatif membahas doktrin-doktrin atau asas-asas dalam ilmu hukum.

D. Pembahasan

1. Implikasi normatif Peraturan Bersama Menteri Agama No. 9 Tahun 2006 dan Menteri Dalam Negeri No. 8 Tahun 2006 terhadap perlindungan kelompok agama minoritas di wilayah Provinsi DKI Jakarta
 - a. Persyaratan Pendirian Rumah Ibadah

Berdasarkan Peraturan Bersama Menteri Agama No. 9 Tahun 2006 dan Menteri Dalam Negeri No. 8 Tahun 2006

Tata cara pendirian rumah ibadah telah diatur dalam Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9 Tahun 2006 dan No. 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 Ibadah.

Pendirian rumah ibadah wajib memenuhi persyaratan administratif dan persyaratan teknis bangunan gedung. Selain itu, juga harus memenuhi persyaratan khusus sebagaimana telah ditentukan oleh Pasal 14 ayat (1) dan (2) PBM

Implementasi PBM, di wilayah DKI Jakarta juga telah dijabarkan melalui Peraturan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 83 Tahun 2012 tentang Prosedur Pemberian Persetujuan Pembangunan Rumah Ibadah. Peraturan Gubernur ini telah mengatur secara lebih rinci

mengenai pembangunan rumah ibadat di wilayah Provinsi DKI Jakarta, dan sebagai pegangan bagi pengguna rumah ibadah dalam memenuhi persyaratan pembangunan rumah ibadah.

Peraturan

Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 83 Tahun 2012, yang selanjutnya disebut dengan Pergub DKI Jakarta ini mengatur bahwa setiap pembangunan rumah ibadat harus terlebih dahulu memperoleh persetujuan prinsip dari Gubernur DKI Jakarta.

Persetujuan

prinsip tersebut, diberikan atas permohonan tertulis pengurus/panitia pembangunan rumah ibadat kepada Gubernur Provinsi DKI Jakarta melalui Kepala Biro Pendidikan dan Mental Spiritual Setda. Provinsi DKI Jakarta, setelah memenuhi: persyaratan administrative, persyaratan teknis bangunan gedung; dan persyaratan khusus.

Sedangkan persyaratan teknis bangunan gedung adalah memenuhi ketentuan persyaratan teknis bangunan gedung dan peruntukan tanah rumah ibadat sebagaimana diatur dalam Undang-undang No. 28 Tahun 2002 tentang Bangunan

Gedung serta Peraturan Daerah Provinsi DKI Jakarta No. 27 Tahun 2010 tentang Bangunan Gedung. 2 regulasi yang digunakan oleh pengguna rumah ibadah dalam menyelesaikan persyaratan teknis bangunan gedung rumah ibadah.

Kebebasan

untuk beragama di Indonesia dituangkan dalam konstitusi sebagaimana dapat dilihat pasal 28 E mengenai kebebasan beragama dan beribadah, pasal 29 memberikan jaminan dalam menjalankan agama dan kepercayaannya sedangkan dalam pasal 28 J mengatur mengenai batasan dalam beribadah bagi setiap agar tercipta ketertiban.

Peran UUD 1945 sebagai pemersatu bukan berarti UUD 1945 menghilangkan atau menafikan adanya perbedaan yang beragam dari seluruh rakyat Indonesia. Sebagai pemersatu maka UUD 1945 harus mengakui, menghormati dan memelihara keberagaman agama tersebut agar tercipta kerukunan antar umat beragama.

Hukum memiliki fungsi untuk melakukan social engineering, rekayasa sosial, menciptakan sebuah

masyarakat yang menjadi cita-cita sebuah bangsa yang menamakan dirinya sebagai negara hukum. Hukum adalah hasil ciptaan masyarakat, tetapi sekaligus ia juga menciptakan masyarakat. Sehingga konsep dalam ber hukum seyogyanya adalah sejalan dengan perkembangan masyarakatnya.

Kerukunan umat beragama merupakan salah satu cita-cita hukum bagi sebuah negara yang memiliki pluralitas agama di dalamnya, negara memiliki peranan untuk menjadi mediasi antar umat beragama.

Konflik antar umat beragama saat ini yang berkepanjangan tidak menemukan jalan tengahnya disinyalir karena lemahnya penegakan hukum atas faktor-faktor pemecah kerukunan, tindakan-tindakan anarkisme yang mengatasnamakan agama ataupun lemahnya ketegasan pemerintah atas penegakan konsepsi bersama harus menjadi salah satu yang harus diperbaiki.

Jadi beberapa konflik yang ada di wilayah DKI Jakarta, harus ditangani secara proporsional berdasarkan aturan yang ada dan sesuai dengan cita hukum

Pancasila, yaitu mengembalikan seluruh proses penyelesaian masalah pendirian rumah ibadah kepada hukum dan aturan yang, karena panglima bernegara di Indonesia ini adalah Hukum. Tidaklah pas bila penyelesaian masalah rumah ibadah diselesaikan dengan pendekatan kekuatan parsial agama, bila itu dipaksakan, yang terjadi adalah proses intoleransi.

Kejadian seperti ini terjadi di beberapa tempat utamanya gereja di wilayah Jakarta Utara, yang pada akhirnya tidak masuk pada proses penyelesaian terhadap syarat dan aturan main, tapi justru menghentikan proses pembangunannya.

Didalam PBM, jika persyaratan 90 nama dan KTP pengguna rumah ibadat terpenuhi tetapi syarat dukungan masyarakat setempat belum terpenuhi, maka pemerintah daerah berkewajiban memfasilitasi tersedianya lokasi pembangunan rumah ibadat. Permohonan pendirian diajukan oleh panitia pembangunan rumah ibadat kepada bupati/walikota untuk memperoleh Izin Mendirikan Bangunan (IMB) rumah ibadat.

Isi kebijakan PBM sulit untuk dilaksanakan di wilayah DKI Jakarta, karena PBM menetapkan pemberian izin bukan hanya bergantung pada ketetapan pemerintah, tetapi juga ketetapan masyarakat. implementasi pelaksanaan PBM ini justru menimbulkan permasalahan baru, karena masyarakat yang menganut pemahaman “menyetujui berdirinya sebuah gedung ibadah agama lain, sama saja dengan mengakui kebenaran agama lain atau menyangkali finalitas agamanya,” pastinya tidak akan memberikan persetujuan hadirnya sebuah rumah ibadah dari agama lain, maka meskipun sebuah komunitas agama telah memenuhi aturan pemerintah yakni memiliki 90 anggota dewasa, jika tidak mendapatkan 60 tanda tangan dari masyarakat sekitar, maka izin pendirian rumah ibadah tidak akan pernah didapat.

Isi rumusan PBM pendirian rumah ibadah jelas mendiskriminasikan komunitas agama tertentu yang tidak dapat memenuhi izin dari masyarakat setempat. Secara hukum, PBM juga tidak memberikan

kepastian hukum terhadap pemberian izin pendirian rumah ibadah karena terdapat dualisme penetapan.

Bagi umat minoritas di wilayah DKI Jakarta, sudah barang tentu ini sangat memberatkan, karena ada persyaratan minimal yang harus diajukan sebagai persyaratan pembangunan rumah ibadah, terlebih harus menyertakan 60 orang yang tidak berkeberatan dari berbagai ragam agama di wilayahnya. Padahal belum tentu di tempat itu penduduknya punya keyakinan yang beragam.

Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) sebagai dasar dalam kehidupan berbangsa dan bernegara adalah binial, oleh karena keduanya merupakan produk sejarah yang sangat mahal harganya (*high cost*). Siapapun akan mengakui bahwa upaya untuk meraih Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945 harus mengorbankan harta, jiwa-raga, bahkan nyawa.

Pada dasarnya, di Indonesia khususnya di wilayah Provinsi DKI Jakarta tidak ada larangan beribadah, bahkan Negara

Republik Indonesia menjamin kebebasan beragama setiap orang dan hak setiap orang untuk beribadah sesuai dengan agamanya. Sebagaimana pernah diulas pada Pasal 29 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negera Republik Indonesia Tahun 1945 yakni:

”Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.”

Tidak hanya itu Pasal 22 Undang-undang tentang HAM juga memberikan kebebasan orang untuk beribadah, yakni:

1. Setiap orang bebas memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.
2. Negara menjamin kemerdekaan setiap orang memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.

Dalam Peraturan Bersama Menteri tersebut

pada Bab IV pasal 13 dinyatakan:

“Pendirian rumah ibadah didasarkan pada keperluan nyata dan sungguh-sungguh berdasarkan komposisi jumlah penduduk bagi pelayanan umat beragama yang bersangkutan di wilayah kelurahan/desa.”

Berdasarkan hal tersebut, bila pendirian rumah ibadah didasarkan karena keperluan nyata, seharusnya tidak diperlukan lagi persyaratan pengguna rumah ibadah sebanyak 90 orang, apalagi harus dibuktikan oleh Kartu Tanda Penduduk (KTP). Karena bisa jadi dalam satu lingkungan pemukiman masyarakat, ada umat yang sangat membutuhkan sekali hadirnya rumah ibadah tetapi umatnya kurang dari 90 orang.

Pembatasan kegiatan beribadah dikarenakan karena ketidakpenuhan persyaratan administratif

sungguh adalah merupakan sebuah pelanggaran terhadap Hak-hak asasi manusia yang telah diatur melalui Undang-undang.

Selanjutnya Pada materi hukum pasal 13 PBM di atas ketidakjelasan ukuran dalam batasan keperluan nyata yang didasarkan pada komposisi penduduk tidak dinyatakan secara tegas, padahal hal ini penting untuk mendapatkan kepastian hukum tentang dasar kebolehan pendirian rumah ibadah. Hal ini dikhawatirkan akan menjadi potensi perselisihan atas diizinkan atau tidak pendirian rumah ibadah. Disamping ketidakjelasan hal diatas yang menjadi potensi perselisihan dalam hal pendirian rumah ibadah, materi pasal 14 ayat (2) menyatakan bahwa: selain memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pendirian rumah ibadat harus memenuhi persyaratan khusus.

Pembatasan kegiatan ibadah juga bertengan dengan Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik (KIHP) yang ditetapkan oleh resolusi Majelis Umum 2200 A (XXI) tertanggal 16 Desember 1966 dan diratifikasi Indonesia melalui UU No. 12 Tahun 2005 mengatur diantaranya:

1. *Pasal 18 ayat (1) menetapkan bahwa "Setiap orang berhak atas kebebasan berpikir, keyakinan dan bergama. Hak ini mencakup kebebasan untuk menetapkan agama atau kepercayaan atas pilihannya sendiri dan kebebasan, baik secara sendiri-sendiri maupun bersama orang lain, baik di tempat umum atau tertutup, untuk menjalankan agama dan kepercayaannya dalam kegiatan ibadah, pentaatan,*

pengalaman dan pengajaran”.

2. *Pasal 18 ayat (3) mengatur bahwa “Kebebasan untuk menjalankan agama atau kepercayaan seseorang hanya dapat dibatasi oleh ketentuan hukum, yang diperlukan untuk melindungi keamanan, ketertiban, kesehatan atau moral masyarakat atau hak dan kebebasan mendasar orang lain”*

Dalam konteks hak asasi manusia, negara berkewajiban untuk menjamin hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan termasuk hak menjalankan ibadah bagi para pemeluknya, baik dilakukan dalam tempat atau lokasi tertentu, baik secara tertutup maupun terbuka.

Pendirian dan penggunaan rumah ibadah harus didasarkan pada kebutuhan nyata penganutnya dan pemerintah

berkewajiban memfasilitasi perijinan pendirian dan penggunaan rumah ibadah tersebut. Pengertian memfasilitasi mengacu kepada upaya-upaya konkret untuk membantu terealisasinya kebutuhan rumah ibadah, bukan justru menghambat pendirian ataupun penggunaan rumah ibadah dengan alasan yang bersifat administratif.

Selanjutnya, Birokrasi yang amat panjang dalam pendirian rumah ibadah, telah membuat rumah-rumah ibadah khususnya kelompok minoritas di wilayah DKI Jakarta harus menyusuri jalan panjang dalam pendirian rumah ibadah. Birokrasi yang panjang tersebut juga kemudian melahirkan mafiamafia dalam pengurusan perizinan. Hal itu sebenarnya sudah dapat diprediksi, karena dalam PBM ada dua regulasi yang harus dipenuhi dalam pengurusan

izinnya, yakni regulasi pemerintah dan regulasi masyarakat. Birokrasi yang panjang ini malah mengakibatkan rumah ibadah harus mengeluarkan biaya yang lebih besar, dan itu juga yang menyebabkan pengurusan izin memerlukan waktu yang amat panjang.

Dalam penerbitan izin mendirikan bangunan, Pemerintah sebenarnya telah mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2010 tentang Pedoman Tata Cara Penyelenggaraan Izin Mendirikan Bangunan, dan salah satu amanat dalam peraturan tersebut adalah agar Bupati/Walikota dalam menyelenggarakan pemberian IMB berdasarkan Peraturan Daerah tentang Izin Mendirikan Bangunan dan Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang.

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas, jelaslah bahwa dalam perspektif rumah-rumah ibadah di wilayah DKI Jakarta, PBM tidak produktif dan implementasinya dan dapat mengganggu kehidupan antaragama di DKI Jakarta. PBM terbukti dimanfaatkan kelompok-kelompok diskriminatif untuk menghalangi pendirian rumah-rumah ibadah. Padahal ada banyak rumah ibadah yang telah berdiri cukup lama, dan diterima baik oleh masyarakat, namun dengan memperlambat peraturan yang bersifat diskriminatif itu, rumah-rumah ibadah itu pun mengalami gangguan. Beberapa di antaranya bahkan tutup dan pindah tempat. Dari berbagai fakta itu, terbukti bahwa PBM memberikan legitimasi terhadap tindakan diskriminatif. PBM juga terbukti telah menghalangi hak komunitas agama

untuk memiliki tempat beribadah.

2. Peraturan Bersama Menteri Agama No. 9 Tahun 2006 dan Menteri Dalam Negeri No. 8 Tahun 2006 tidak sesuai dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB)

Perizinan pendirian rumah ibadah di DKI Jakarta dinilai sangat birokratif dan bertele-tele. Pengurus rumah ibadah yang akan mengurus perizinan harus menempuh waktu yang cukup lama yakni 90 hari (yang dikuatkan pula dengan regulasi berupa Peraturan Gubernur Provinsi DKI Jakarta No. 83 Tahun 2012 tentang Prosedur Pendirian Rumah Ibadah di DKI Jakarta, sebagai penjabaran PBM), sementara saat ini perizinan yang sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik, saat ini semakin nyata dengan diterbitkannya Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 24 tahun 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Pelayanan Terpadu Satu Pintu. Disamping itu pelayanan dan prosedurnya memakan

waktu yang cukup lama, belum lagi bila pengguna rumah ibadah masih harus menyempurnakan persyaratan yang masih kurang.

Seharusnya pemenuhan dan pelayanan persyaratan pendirian rumah ibadah cukup dilakukan oleh 1 lembaga yang disebut diatas Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP). Sehingga pelayanan prosedurnya tidak bertele-tele dan tidak birokratif.

Pada materi hukum pasal 13 PBM di atas ketidakjelasan ukuran dalam batasan keperluan nyata yang didasarkan pada komposisi penduduk tidak dinyatakan secara tegas padahal hal ini penting untuk mendapatkan kepastian hukum tentang dasar kebolehan pendirian rumah ibadah. Hal ini dikhawatirkan akan menjadi potensi perselisihan atas diizinkan atau tidak pendirian rumah ibadah.

Disamping ketidakjelasan hal diatas yang menjadi potensi perselisihan dalam hal pendirian rumah ibadah, materi pasal 14 ayat (2)

menyatakan bahwa: selain memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pendirian rumah ibadat harus memenuhi persyaratan khusus.

Kehadiran Peraturan Bersama Menteri No. 9 dan 8 Tahun 2006 sejatinya menyulitkan agama minoritas untuk mendirikan rumah ibadah. Betapa tidak, bukan perkara yang mudah untuk mendapatkan rekomendasi dari masyarakat sekitar berupa 60 KTP sebagaimana diamanatkan dalam PBM. Sebagaimana telah disinggung di atas, di suatu wilayah yang masyarakatnya toleran, persyaratan tersebut tentu saja tidak menjadi masalah, namun di daerah yang memiliki sikap toleransi yang rendah tentu saja akan menghambat pendirian rumah ibadah.

AUPB berhubungan dengan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan, masyarakat yang secara aktif berpartisipasi dengan mengutamakan persamaan hak dan

prinsip negara hukum. Masyarakat menyadari bahwa penyelenggaraan pemerintahan harus mengutamakan persamaan di depan hukum, perlindungan hukum serta kepastian hukum.

Kebutuhan akan pemerintahan yang transparan, akuntabel dan cepat, nampaknya sudah menjadi tuntutan masyarakat modern yang tentu saja berbeda dengan masyarakat sebelum timbul arus modernisasi dan globalisasi.

E. Kesimpulan Dan Saran

1. Kesimpulan

- a. Peraturan Bersama Menteri Agama No. 9 Tahun 2006 dan Menteri Dalam Negeri No. 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, telah berimplikasi terhadap ketidak rukunan umat beragama di wilayah Provinsi DKI Jakarta, khususnya bagi kelompok minoritas. Hal ini

dikarenakan PBM mengandung aturan-aturan yang diskriminatif, melanggar hak-hak kebebasan beragama sebagaimana diatur dalam UUD 1945 serta tidak sesuai dengan cita hukum Pancasila

- b. Peraturan Bersama Menteri Agama No. 9 Tahun 2006 dan Menteri Dalam Negeri No. 8 Tahun 2006 tidak sesuai dengan Asas-Asas Pemerintahan Yang Baik (AUPB), keadilan sosial, kepastian hukum, hak-hak asasi manusia serta keragaman agama di Indonesia.

2. Saran

- a. Pemerintah hendaknya merevisi Peraturan Bersama Menteri Agama No. 9 Tahun 2006 dan Menteri Dalam Negeri No. 8 Tahun 2006 untuk sebagai tindakan preventif agar tidak

terjadi konflik pendirian rumah ibadah lebih luas lagi menjadi konflik SARA. Misalnya Pasal 13 Ayat 1, 2 dan 3, dan Pasal 14 ayat 1 dan 2 yang dianggap

memberatkan bagi umat minoritas tertentu di satu wilayah.

- b. Untuk menjamin kesesuaian dengan Asas-Asas Pemerintahan Yang Baik (AUPB), maka diperlukan masuknya unsur-unsur AUPB dalam Peraturan Bersama Menteri Agama No. 9 Tahun 2006 dan Menteri Dalam Negeri No. 8 Tahun 2006, serta pengawasan dari Kementerian Agama dan Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia.

Daftar Pustaka

A. Buku

- A. Masyhur Effendi, Taufani Sukamana Evandri, 2007, *HAM dalam Dimensi/Dinamika Yuridis, Sosial, Politik*, Bogor: Ghalia Indonesia
- A. Ubaidillah & A.Razak, 2003, *Pancasila, Demokrasi, HAM, dan Masyarakat Madani*, Prenadamedia Group, Jakarta Selatan
- Antonius Cahyadi dan E. Fernand M Manulang, 2008, *Pengantar Filsafat Hukum*, Kencana, Jakarta
- Bagir Manan (ed), *Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum, Kumpulan Essai Guna Menghormati Prof. Dr. Sri Soemantri Martosoewignyo, SH.*, Jakarta: Gaya Media Pratama, 1996
- Baharudin Lopa, *Al-quran dan Hak-hak asasi Manusia*, Dana Bhakti Primyasa, Yogyakarta, 1996
- Departemen Agama RI. *Konflik Sosial Bernuansa Agama di Indonesia*. Jakarta: Departemen Agama RI Badan Litbang Agama dan Diklat Keagamaan Puslitbang Kehidupan Beragama Bagian Proyek Peningkatan Pengkajian Kerukunan Hidup Umat Beragama, 2003
- Ihsan Ali-Fauzi, Rudy Harisyah Alam, Samsu Rizal Panggabean, *Pola-pola Konflik keagamaan di Indonesia (1990-2008)*, Jakarta: Yayasan Wakaf Paramadina (YWP) Magister Perdamaian dan Resolusi Konflik, Universitas Gadjah Mada (MPRK-UGM), The Asia Foundation (TAF), Februari 2009
- Soerjono, Soekanto. 1983. *Teori Sosiologi tentang Perubahan Sosial*. UI Press. Jakarta
- Kustini, dkk, *Elektivitas Sosialisasi PBM No.9 dan 8 Tahun 2006*, Jakarta: CV PRASASTI, 2009

B. Undang-undang

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-undang Nomor 8 Tahun 1965 Tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama jo. Undang undang Nomor 5 Tahun 1969 Tentang Pernyataan Berbagai Penetapan Presiden dan Peraturan Presiden sebagai undangundang.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia
- Undang-undang Republik Indonesia No 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman
- Undang-undang Republik Indonesia, Nomor 12 tahun 2005 tentang Ratifikasi Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil dan Politik.
- Undang-undang Republik Indonesia No 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

Undang-undang Republik Indonesia No 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Republik Indonesia, No. 40 Tahun 2011 tentang Hak Asasi Manusia.

Undang-Undang No 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan