



Rumah Tuhan Yang

~~ILLEGAL~~

“Catatan Kritis Perspektif HAM dan Konstitusi”

Tim penulis: ✓ Ngesti D Prasetyo ✓ Ria Casmi Arrsa
✓ Dhia Al Uyun ✓ Fitri Wicahyanti
✓ Asfinawati ✓ Syahrul Sajidin

RUMAH TUHAN YANG ILEGAL

CATATAN KRITIS PERSPEKTIF HAM DAN KONSTITUSI

RUMAH TUHAN YANG ILEGAL

CATATAN KRITIS PERSPEKTIF HAM DAN KONSTITUSI

Kerjasama
PP-OTODA dan Yayasan Tifa
2013

Rumah Tuhan yang Ilegal
(Catatan Kritis Perspektif HAM dan Konstitusi)

Cetakan pertama, September 2013
Ukuran : 21,5cm x 33cm.
Hal: i - xiv ; 1 - 122 lbr.

Desain buku: Tim Intrans Pub.

Penulis:

- Ngesti D Prasetyo
- Dhia Al Uyun
- Asfinawati
- Ria Casmi Arrsa
- Fitri Wicahyanti
- Syahrul Sajidin

ISBN : 978 - 602 - 1507 - 06 - 3

Diterbitkan atas kerjasama:

PP - OTODA

Gedung Munir Lt. 2 Fakultas Hukum Universitas Brawijaya

Jl. MT. Haryono 169 Malang

Telp. (+62) 341-8170910

Fax. (+62) 341-412577

Email: ppotoda@gmail.com

Web: www.ppotoda.org

dan

YAYASAN TIFA

Jl. Jaya Mandala II No. 14E Menteng Dalam

Jakarta Selatan, 12870 Indonesia

Telp. (+62) 021 829 2776

Fax. (+62) 021 837 83648

public@tifafoundation.org

Prolog

Rumah Tuhan Yang Ilegal

(Perdamaian di Tengah Kemajemukan)

Oleh: Tim Peneliti PPOTODA

Hakikat dalam sendi-sendi penciptaan kehidupan umat manusia telah menempatkan realitas keanekaragaman sebagai sebuah fakta yang tidak terbantahkan. Dengan menukil surat An-Nahl QS.16:93 memberikan gambaran yang terang tentang hakikat kemajemukan kehidupan. Dalam ayat tersebut tersurat makna firman Tuhan yang berbunyi, *Walau syaa-allahu laja'alakum ummatan waahidatan walakin yudhillu man yasyaa-u wayahdii man yasyaa-u walatusalunna 'ammaa kuntum ta'maluun(a)*. (Terjemahan, dan kalau Allah menghendaki, niscaya Dia menjadikan kamu satu umat (saja), tetapi Allah menyesatkan siapa yang dikehendaki-Nya, dan memberi petunjuk kepada siapa yang dikehendaki-Nya. Dan sesungguhnya kamu akan ditanya, tentang apa yang telah kamu kerjakan"). Selaras dengan hal tersebut M.Quraish Shihab dalam wawasan Al-QuranTafsir Maudhu'i atas berbagai Persoalan Umat mengemukakan bahwa Allah SWT tidak menghendaki yang demikian, karena itu Dia memberikan kebebasan kepada manusia untuk memilih sendiri jalan yang dianggapnya baik, mengemukakan pendapatnya secara jelas dan bertanggung jawab. Di sini dapat ditarik kesimpulan bahwa kebebasan berpendapat, termasuk kebebasan memilih agama, adalah hak yang dianugerahkan Tuhan kepada setiap insan. Yang dikemukakan ayat Al-Quran tersebut merupakan salah satu benih dari ajaran demokrasi, hal mana kemudian akan nampak dengan jelas dalam petunjuk-petunjuk Kitab Suci.

Atas dasar itulah maka, dalam menjalankan tugas *ke-khalifahan* dimuka bumi tentunya kita sebagai manusia ciptaan Tuhan Yang Maha Esa dibekali dengan akal, nurani dan inderwai untuk mengenali suatu kebenaran akan dihadapkan pada situasi perbedaan baik dari sikap, tindakan, cara pandangan, maupun keyakinan yang melekat pada diri manusia dalam kehidupan keagamaan maupun sosial kemasyarakatan. Dalam hemat saya hal ini sangat logis dan rasional mengingat bahwa jauh sebelum NKRI diproklamasikan oleh Soekarno dan Hatta pada tanggal 17 Agustus 1945 telah memberikan gambaran yang jelas bahwa di bumi pertiwi telah ada dan hidup secara harmonis ber-bagai macam agama, keyakinan dan corak kepercayaan yang dianut oleh umat manusia untuk mempersepsikan akan ketertundukan manusia terhadap kekuasaan dzat yang maha agung yaitu Tuhan Yang Maha Esa. Bahkan dalam sendi sejarah kehidupan manusia narasi terhadap keyakinan yang

tidak mempercayai eksistensi Tuhan Yang Maha Esa pun lahir dan diejawantahkan dalam ajaran *atheisme*.

Namun demikian saya berpendapat bahwa ditengah gegap gempita pemikiran dan ajaran atheis nampaknya masih memberikan sisi keropos dan kelemahan manusia itu sendiri sebagai Mahluk ciptaan Tuhan Yang Maha Esa dengan segala keterbatasannya. Oleh karena itu maka dalam kerangka kebudayaan dan falsafah bangsa sebagai ikatan kebhinekaan maka hakikat perbedaan sangat kontras dengan pupuh kakawin Sutasoma yang di gagas oleh Mpu Tantular. Adapun bunyi pupuh sebagaimana dimaksud adalah, "*Rwaneka dhatu winuwus wara Buddha Wiswa bhinneki rakwa ring apaan kena parwanosen mangka ng Jinatwa kalawan Siwatatwa tunggal bhinneka tunggal ika tan han dharmma mangrwa (Pupuh 139: 5)*" (Terjemahan konon dikatakan bahwa wujud Buddha dan Siwa itu berbeda. Mereka memang berbeda namun, bagaimana kita bisa mengenali perbedaannya dalam selintas pandang? Karena kebenaran yang diajarkan Buddha dan Siwa itu sesungguhnya satu jua. Mereka memang berbeda-beda, namun hakikatnya sama. Karena tidak ada kebenaran yang mendua). Oleh sebab itu fakta mengenai pluralisme (*the fact of pluralism*) merupakan ciri permanen dari kebudayaan publik yang demokratis, bukan semata-mata kondisi historis yang kemudian akan sirna.

Beranjak dari pemahaman diatas tentunya dalam aspek kesejarahan umat manusia menunjukkan suatu fakta bahwa manusia memiliki cara pandang mengenai hakikat, konsep, dan cara pandang manusia untuk mengenali dan memahami terhadap eksistensi Tuhan Yang Maha Esa melalui berbagai ajaran dan ritual peribadatan yang dilakukan. Dalam menjalankan ajaran keagamaan dan ritual peribadatan sebagai-mana dimaksud manusia senantiasa membutuhkan tempat untuk menjalankan ritual peribadatan, meditasi pertapaan, maupun tempat persembahan yang memiliki nilai sakralitas dan kesucian untuk lebih mendekatkan diri dalam mengembangkan spiritualitas kepada Tuhan Yang Maha Esa. Keberadaan rumah peribadatan bagi manusia tidak semata-mata memiliki fungsi ritual akan tetapi juga memiliki fungsi sosial sebagai pusat peradaban dan ilmu bagi penganut masing-masing ajaran keagamaan dan keyakinan.

Dalam Kitab Hayat Muhammad mengutarakan bahwa perspektif sejarah markas para pemimpin dan pusat berkumpul bagi umat adalah di Masjid. Didalamnya terdapat pula penataan urusan agama, pengangkatan panji-panji dan bendera-bendera, pengangkatan para panglima dan penge-nalan orang-orang terkenal. Di Masjid Nabi Muhammad SAW dan kaum muslimin berkumpul untuk menyampaikan perkara-perkara agama dan dunia. Begitu pula wakil-wakil Nabi seperti di Mekkah, Thaif, Yaman dan daerah-daerah serta desa lainnya. Atas dasar tersebut maka eksistensi antara dimensi kemanusiaan dan ketuhanan memiliki hubungan yang yang transenden dan mendasar sebagai wujud ketundukan yang berlandaskan pada substansi ke-imaan umat manusia.

Atas adasar itulah maka setiap agama maupun keyakinan umat manusia menuntut adanya suatu pengorbanan apa pun dari pemeluknya demi mempertahankan kelestariannya. Namun demikian, Islam datang tidak hanya bertujuan mempertahankan eksistensinya sebagai agama, tetapi juga mengakui eksistensi agama-agama lain, dan memberinya hak untuk hidup berdampingan sambil menghormati pemeluk-pemeluk agama lain. Dalam lingkup harmonisasi dan toleransi terhadap rumah ibadah Surat Al-Hajj (22): 40 menyatakan: "*Al-ladziina ukhrijuu min diyaarihim bighairi haqqin ilaa an yaquuluu rabbunaallahu walaulaa daf'ullahinnaasa ba'dhahum biba'dhin lahuddimat shawaami'u wabiya' un washalawaatun wamasajidu yudzkaru fiihaasmullahi katsiiran walayanshuran-nallahu man yanshuruhu innallaha laqawii-*

yun 'aziizun". (Terjemahan "(yaitu) orang-orang yang telah diusir dari kampung halaman mereka, tanpa alasan yang benar, kecuali karena mereka berkata: 'Rabb-kami hanyalah Allah'. Dan sekiranya Allah tiada menolak (keganasan antara), sebagian manusia dengan sebagian yang lain, tentulah telah dirobohkan biara-biara nasrani, gereja-gereja, rumah-rumah ibadah orang Yahudi dan masjid-masjid, yang di dalamnya banyak disebut nama Allah. Sesungguhnya Allah pasti menolong orang, yang menolong (agama)-Nya. Sesungguhnya Allah benar-benar Maha Kuat, lagi Maha Perkasa;").

Ayat diatas dijadikan oleh sebagian ulama sebagai argumentasi keharusan umat Islam memelihara tempat-tempat ibadah umat non-Muslim. Ketentuan ayat dimaksud menyebutkan secara jelas bahwa tempat-tempat yang dilindungi Allah agar jangan dirobohkan oleh siapapun, karena didalamnya banyak nama Allah disebutkan. Allah melindungi tempat-tempat tersebut. Ayat ini menyebutkan berturut-turut semuanya dalam bentuk jamak (*plural*): biara (*shawami*), gereja (*biya'un*), sinagoge (*shalawatun*), dan masjid (*masajid*). Tempat-tempat sebagaimana dimaksud merupakan tempat memuja Allah yang suci.

Namun demikian dalam realitas kehidupan bermasya-rakat, berbangsa dan bernegara saat ini nampaknya ada yang keliru dalam memahami universalitas ajaran masing-masing keagamaan dan keyakinan yang mengarahkan ummatnya pada terwujudnya harmonisasi kehidupan sosial, perdamaian, dan toleransi. Pendirian suatu tempat ibadah dengan tujuan ritual dan sosial seringkali dipahami sebagai bentuk ekspansi keagamaan sehingga seringkali terjebak pada sentimen negatif keagamaan dan formalisme agama sehingga keberadaan suatu tempat ibadah yang suci sering-kali mendapatkan penolakan untuk didirikan ditengah kondisi masyarakat yang bias akan dominasi mayoritas terhadap minoritas. Bahkan tak urung kita melihat bersama perusakan bahkan perobohan rumah ibadah dengan dalih tanpa adanya izin telah menimbulkan *sakwasangka* yang pada akhirnya berujung pada tindakan intoleran. Ditengah situasi yang demikian tak jarang serangkaian tindakan intoleransi yang terjadi dalam berbagai kasus yang berlatar belakang agama, ras, dan etnis justru dijadikan sebagai komoditas politik yang dimanfaatkan oleh sekelompok oknum yang tidak bertanggung jawab untuk mengambil keuntungan ditengah situasi gejala konflik yang terjadi.

Memang harus diakui bahwa pendirian rumah ibadah harus diliputi dengan niat dan semangat yang mulia agar tidak menimbulkan kesalahpahaman cara pandang mengenai rumah ibadah. Harus diakui pula bahwa setiap agama maupun kepercayaan yang dianut oleh umat manusia memiliki karakteristik *syi'ar*. Praktek pendirian rumah ibadah harus mampu menjamin hak setiap orang untuk dapat beribadah dengan aman dan nyaman tanpa adanya suatu paksaan yang justru mendiskriditkan pemeluk agama untuk tidak dapat beribadah. Oleh karenanya dalam bingkai kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara dibutuhkan kesamaan cara pandang (*kalimatun sawa'*) untuk mewujudkan cita-cita bersama guna menyeru perdamaian, kerukunan, dan harmoni kehidupan masyarakat ditengah kondisi masyarakat yang majemuk.

ABSTRAKSI

Kecendrungan dunia dalam penyelenggaraan negara dan pelayanan publik mengalami pergeseran paradigma bernegara yang digunakan yaitu dari *state oriented* menuju *civilize and state oriented*. Upaya-upaya yang dilakukan seperti *reinventing*, *reengineering*, *horizontal administration*, *responsive government* dan semuanya dilakukan agar pemerintahan dapat dijalankan secara lebih efektif dan efisien. Pelayanan publik merupakan salah satu fungsi utama pemerintahan yang bertujuan untuk memenuhi hak warga negara, menjaga ketertiban umum, dan mendorong pembangunan untuk meningkatkan kesejahteraan. Layanan publik menjadi hak setiap warga negara tanpa membedakan suku, ras, agama, keyakinan politik, bahkan tingkat kesejahteraan. Hal itu sesuai dengan prinsip anti diskriminasi sebagai bagian dari HAM Internasional serta telah diadopsi dalam UUD NRI 1945 Pasal 28I ayat (2) yang menyatakan “Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang diskriminatif itu.” Lebih lanjut ketentuan mengenai prinsip non-diskriminasi dalam pelayanan publik juga ditegaskan dalam Undang-undang No. 29 Tahun 1999 tentang Pengesahan *International Convention In The Elimination Of All Form Of Radical Discrimination 1965* (Konvensi Internasional tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial 1965), Undang-undang No. 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis, serta Undang-undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang mana salah satu asas pelayanan publik dalam undang-undang dimaksud adalah persamaan perlakuan atau tidak diskriminatif.

Beranjak dari uraian tersebut di atas aspek pelayanan publik merupakan suatu prioritas penting di berbagai negara dalam upaya mewujudkan penyelenggaraan negara yang memiliki cita negara kesejahteraan (*welfare state*). Salah satu isu hukum (*legal issue*) terkait dengan aspek hukum pelayanan publik adalah dalam ruang lingkup pelayanan perizinan pendirian rumah ibadah. Pembangunan bidang kerukunan umat beragama di Indonesia mengalami kemajuan pesat di tengah kondisi kemajemukan bangsa. Banyak kemajuan akan potret toleransi antar umat beragama yang dilandasi oleh semangat solidaritas. Namun demikian, dalam realitas sosial tidak bisa dinaifkan bahwa serangkaian tindakan toleransi yang bermotif keagamaan akan senantiasa mengancam kebhinekaan Bangsa Indonesia. salah satu bentuk tindakan intoleran sebagaimana dimaksud nampak pada serangkaian kasus di bidang pelayanan perizinan pendirian rumah ibadah yang justru dalam kenyataannya berpotensi bahkan menimbulkan konflik sosial di masyarakat sebagaimana kasus yang diadvokasi dan diteliti oleh tim peneliti di Jawa Timur, Jawa Barat, Bali dan Nusa Tenggara Timur.

Kata kunci: pelayanan perizinan, rumah ibadah

Daftar Isi

Prolog — v

Abstraksi — viii

Daftar Isi — ix

Daftar Bagan — xiii

Daftar Tabel — xiv

BAB I PENDAHULUAN — 1

A. Latar Belakang — 1

B. Konsep HAK dalam Negara Hukum — 5

C. Prinsip-prinsip Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan — 7

D. Perizinan Pendirian Tempat Ibadah dalam Konteks Pelayanan Publik yang Baik — 11

BAB II DASAR YURIDIS DAN IMPLEMENTASI — 24

A. Nasional — 24

1. UUD 1945 — 24

2. Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia — 25

3. Undang-undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant On Civil And Political Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik) — 26

4. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah — 28

5. Undang-undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung — 29

6. Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik — 30

7. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2011 tentang Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia Indonesia Tahun 2011-2014 — 31

8. Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor: 9 Tahun 2006 Nomor: 8 Tahun 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama, dan Pendirian Rumah Ibadat — 32

B. Daerah — 40

1. Peraturan di Wilayah Jawa Timur — 40

2. Peraturan di Wilayah Jawa Barat — 42

3. Peraturan di Wilayah Bali — 44

BAB III FENOMENA ALUR PERIZINAN PENDIRIAN TEMPAT IBADAH — 50

A. Potret Pelaksanaan Perizinan Pendirian Tempat Ibadah di Nusa Tenggara Timur — 55

B. Potret Pelaksanaan Perizinan Pendirian Tempat Ibadah di Jawa Barat — 57

1. Kota Bekasi — 57
 2. Kota Bogor — 61
 - C. Potret Pelaksanaan Perizinan Pendirian Tempat Ibadah di Bali — 63
 - D. Potret Pelaksanaan Perizinan Pendirian Tempat Ibadah di Jawa Timur — 70
-

BAB IV PETA PERMASALAHAN — 74

- A. Inventarisir Kasus — 74
1. Permasalahan Pendirian Rumah Ibadah di Provinsi NTT — 74
 - a. Kasus Masjid Nurmusaffir di Batuplat, NTT — 74
 - 1) Kronologi — 74
 - 2) Analisa Kasus — 75
 - b. Kasus Gereja Bethel Injil Sepenuh Mawar Saron, NTT — 76
 - 1) Kronologi — 76
 - 2) Analisa Kasus — 76
 - c. Kasus Gereja Bethel Tabenakel di Kabupaten Kupang — 76
 - 1) Kronologi — 76
 - 2) Analisa Kasus — 76
 - d. Kasus Asrama Mahasiswa Universitas Muhammadiyah Kupang — 76
 - 1) Kronologi — 76
 - 2) Analisa Kasus — 77
2. Permasalahan Pendirian Rumah Ibadah di Provinsi Jawa Barat — 77
 - a. Kasus Aliran Kepercayaan di Provinsi Jawa Barat — 77
 - 1) Kronologi — 77
 - 2) Analisa Kasus — 77
 - b. Kasus Gereja Yasmin, Bogir, Jawa Barat — 77
 - 1) Kronologi — 77
 - 2) Analisa Kasus — 79
 - c. Kasus Gereja Philadelphia, Bekasi — 79
 - 1) Kronologi — 79
 - 2) Analisa Kasus — 80
3. Permasalahan Pendirian Rumah Ibadah di Provinsi Bali — 81
 - a. Kasus Pendirian Katedral, Bali — 81
 - 1) Kronologi — 81
 - 2) Analisa Kasus — 81
 - b. Kasus Pendirian Masjid Pasar Kodok — 81
 - 1) Kronologi — 81
 - 2) Analisa Kasus — 82
 - c. Kasus Pendirian Vihara — 82
 - 1) Kronologi — 82
 - 2) Analisa Kasus — 83

- d. Kasus Penamaan Klenteng-Vihara — 83
 - 1) Kronologi — 83
 - 2) Analisa Kasus — 83
- 4. Permasalahan Pendirian Rumah Ibadat di Provinsi Jawa Timur — 84
 - a. GPDI Eliezer Dampit Kabupaten Malang — 84
 - 1) Kronologi — 84
 - 2) Analisa Kasus — 85
 - b. GPDI Anugrah Tanggung Turen — 86
 - 1) Kronologi — 86
 - 2) Analisa Kasus — 86
 - c. Gereja Pantekosta di Indonesia Jemaat “Getsmani” Krebet Senggrong Bululawang Kabupaten Malang — 86
 - 1) Kronologi — 86
 - 2) Analisa Kasus — 87
 - d. Rumah Doa SHALOM Dadap Rejo Kecamatan Junrejo, Kota Batu — 87
 - 1) Kronologi — 87
 - 2) Analisa Kasus — 87
 - e. Gereja GBI Diaspora ‘Sejahtera’ Kota Batu — 88
 - 1) Kronologi — 88
 - 2) Analisa Kasus — 88
 - f. GPDI Siloam Sengkaling/Dadaprejo, Kota Batu — 88
 - 1) Kronologi — 88
 - 2) Analisa Kasus — 89
 - g. Masjid di Daerah Pandanwangi — 89
 - 1) Kronologi — 89
 - 2) Analisa Kasus — 89
 - h. HMHAK (Gereja Masehi Andvent Hari ke-Tujuh) — 89
 - 1) Kronologi — 89
 - 2) Analisa Hukum — 90
 - i. GBI Diaspora Kota Malang — 90
 - 1) Kronologi — 90
 - 2) Analisa Kasus — 91
- B. Aktor-aktor yang Terlibat — 91
 - 1. Tokoh agama/masyarakat — 91
 - 2. Camat dan lurah atau kepala desa — 91
 - 3. Kepolisian dan Militer — 92
 - 4. FKUB (Forum Kerukunan Antar Umat Beragama) — 92
- C. Penyebab Permasalahan — 92
 - 1. Ada penerjemahan yang berbeda Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9 Tahun 2006 dan No. 8 Tahun 2006 — 92

2. Adanya dominasi aktor dan lembaga dalam menentukan izin pendirian rumah ibadat — 93
 3. Adanya dominasi mayoritas terhadap minoritas — 94
 4. Adanya penolakan masyarakat terhadap izin tertentu rumah ibadat — 95
 5. Adanya alur perizinan yang tidak seragam — 96
 6. Adanya ketidakcocokan dan ketidakharmonisan internal dalam jemaah keagamaan — 97
 7. Konstruksi pemikiran pembuatan peraturan per-undang-undangan belum nyaman untuk keenam agama yang ada — 97
 8. Peran FKUB yang belum optimal — 98
- D. Penyelesaian Sengketa — 100
-

BAB V REKONSTRUKSI — 104

- A. Bentuk Rekonstruksi — 104
 - B. Subtansi Rekonstruksi — 106
-

Epilog — 112

Daftar Pustaka — 115

Daftar Bagan

- Bagan 1 Spektrum Kebebasan Beragama — 8
- Bagan 2 Alur Perjinan Kota Malang — 42
- Bagan 3 Alur Perijinan Kota Bekasi — 43
- Bagan 4 Prosedur Pendirian Rumah Ibadah (Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Propinsi Bali No. 593 Tahun 1991) — 45
- Bagan 5 Prosedur Pendirian Rumah Ibadah (Keputusan Gubernur Bali No. 33 Tahun 2003) — 46
- Bagan 6 Alur Perizinan Tempat Peribadatan di Provinsi Bali — 49
- Bagan 7 Alur Perijinan Kota Kupang — 57
- Bagan 8 Alur Perijinan Kota Bekasi — 59
- Bagan 9 Alur Perijinan Pendirian Tempat Ibadah Kota Bekasi Berdasarkan Pengalaman Narasumber — 61
- Bagan 10 Alur Perijinaan Pendirian Tempat Ibadah Kota Bogor Berdasarkan Pengalaman Narasumber — 63
- Bagan 11 Alur Perijinan di Bali Versi Peraturan Gubernur Nomor 11 Tahun 2006 dan Perda Propinsi Bali Nomor 25 Tahun 2010 — 68
- Bagan 12 Alur Perijinaan Pendirian Tempat Ibadah di Bali Versi Pengalaman Narasumber — 69
- Bagan 13 Alur Perijinan di Kota Malang Berdasarkan Perwali Kota Malang — 71
- Bagan 14 Pembagian Urusan Pemerintah Pusat dan Daerah Konteks Urusan Agama — 105

Daftar Tabel

- Tabel 1 Strategi Perlindungan Hak Kebebasan Beragama — 9
- Tabel 2 Perbandingan SKB 1969 dan Perber Mendagri-Menag Nomor 8/9
Tahun 2006 — 33
- Tabel 3 Perbandingan Tata Urutan Perundang-undangan — 36
- Tabel 4 Jumlah Aliran Kebatinan dan Kedudukan yang Terdaftar di Kota Denpasar
Tahun 2010 — 67
- Tabel 5 Perbandingan Rumah Ibadat — 111

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Masyarakat dunia telah mengalami pergeseran paradigma bernegara dari *state oriented* menuju *civilize and state oriented* dalam penyelenggaraan negara dan pelayanan publik. Hal ini sejalan dengan tuntutan akan peran serta masyarakat dunia dalam era gelombang demokrasi partisipatif menuju terciptanya kehidupan bermasyarakat yang lebih demokratis, transparan, akuntabel, damai, dan sejahtera. Wajar apabila semua pemerintahan di dunia sekarang ini berada dalam tekanan untuk dapat bekerja lebih baik: efektif, efisien, ekonomis (*to maximize results and minimize costs*). Upaya-upaya yang dilakukan seperti *reinventing, reengineering, horizontal administration, responsive government* dan lain sebagainya semuanya telah dilakukan agar pemerintahan dapat dijalankan secara lebih efektif dan efisien. Tantangan ini telah merubah peran pemerintah dari sekedar memberikan pelayanan seadanya secara rutin menjadi melayani semua kebutuhan pelayanan masyarakat dengan mutu yang tinggi (*high quality services*). Konsekuensinya, semua pemerintahan di dunia bersaing untuk menggagas inisiatif baru tentang upaya meningkatkan standar kinerja pelayanannya agar dapat memenuhi dan kalau bisa melebihi keinginan dan harapan masyarakat.

Pelayanan publik merupakan salah satu fungsi utama pemerintahan yang bertujuan untuk memenuhi hak warga negara, menjaga ketertiban umum, dan mendorong pembangunan untuk meningkatkan kesejahteraan. Layanan publik menjadi hak setiap warga negara tanpa membedakan suku, ras, agama, keyakinan politik, bahkan tingkat kesejahteraan. Hal itu sesuai dengan prinsip anti diskriminasi sebagai bagian dari instrumen internasional hak asasi manusia serta telah diadopsi dalam UUD NRI 1945 Pasal 28I ayat (2) yang menyatakan "*Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu*". Pengamalan nilai-nilai hak asasi manusia dalam instrumen hukum internasional tercermin dalam penerapan prinsip non-diskriminasi dalam pelayanan publik yang diatur dalam Undang-undang Nomor 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Asas persamaan perlakuan atau tidak bersikap diskriminatif merupakan poin penting dalam implementasi pelayanan publik dalam Undang-undang tersebut.

Secara tidak langsung pelayanan publik merupakan salah satu perwujudan hak asasi manusia mengingat asas persamaan perlakuan dan non diskriminatif sebagai penyangga utama asas pelayanan publik. Oleh karena itu, negara demokratis yang mengakui adanya pelayanan publik dengan mengedepankan prinsip hak asasi manusia berkewajiban untuk melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasarnya (*fundamental human rights*). Dalam hal ini pemerintah memiliki kewajiban untuk melindungi (*to protect*), menghormati (*to respect*), dan memenuhi (*to fulfill*) hak-hak konstitusional warga negara (*constitutional rights*) dan merupakan kewajiban dari suatu negara demokratis untuk mengatur perlindungan negara terhadap pelaksanaan hak asasi manusia dalam konstitusinya. Dengan pemenuhan kewajiban negara dalam pelaksanaan hak asasi manusia adalah upaya dalam rangka membangun kepercayaan (*trust*) masyarakat dalam relasi antara negara dan warga negara.

Hak-hak konstitusional warga negara merupakan hak dasar yang harus dipenuhi oleh negara dalam suatu konsep negara hukum. Pengakuan negara terhadap hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan dilandasi oleh keyakinan bahwa menjalankan ajaran agama merupakan bagian dari hak asasi manusia yang berkesinambungan dengan salah satu aspek pelayanan publik yang harus dijalankan secara optimal dalam menjamin adanya semangat pluralisme dan toleransi. Nilai pluralisme dan toleransi menunjukkan adanya jaminan kebebasan beribadah dan berkeyakinan baik secara individu maupun berkelompok oleh negara tanpa adanya perlakuan yang diskriminatif. Demikian pula dengan adanya rumah ibadat yang merupakan perwujudan nyata adanya eksistensi suatu agama yang dijamin keberadaannya. Oleh karena itu, pendirian rumah ibadat merupakan bagian dari perwujudan hak kebebasan beragama.

Sebagai negara hukum, Republik Indonesia mengakomodir perlindungan jaminan atas hak kebebasan beragama dan berkeyakinan dalam instrumen hukum nasional. Sebagai hukum tertinggi, UUDNRI 1945 menjamin kebebasan beragama dan berkeyakinan dalam Pasal 28 E (1) dan (2) serta Pasal 29 ayat (2). Sejalan dengan amanat konstitusi, wujud dari perlindungan akan kebebasan ber-agama dan berkeyakinan juga diatur dalam Pasal 22 ayat (1) dan (2) Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Dalam Undang-undang ini, jaminan akan kebebasan beragama dan berkeyakinan diperkuat dalam Pasal 71 yang menyatakan, "Pemerintah wajib dan bertanggungjawab menghormati, melindungi, menegakkan, dan memajukan hak asasi manusia yang diatur dalam Undang-undang ini, peraturan perUndang-undangan lain, dan hukum internasional tentang hak asasi manusia yang diterima oleh Negara Republik Indonesia".

Demikian pula pada 30 September 2005, Indonesia turut serta dalam perlindungan hak kebebasan beragama dan berkeyakinan di mata internasional yang diwujudkan dalam ratifikasi dua perjanjian internasional tentang hak-hak manusia, yaitu Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (*International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights-ICESCR*) dan Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik (*International Covenant on Civil and Political Rights-ICCPR*). Kedua kovenan internasional ini disahkan menjadi Undang-undang Nomor 11 Tahun 2005 dan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2005. Dengan demikian, selain menjadi bagian dari sistem hukum nasional maka kedua kovenan ini sekaligus melengkapi empat perjanjian pokok yang telah diratifikasi sebelumnya, yaitu CEDAW (penghapusan diskriminasi perempuan), CRC (anak), CAT (penyiksaan), dan CERD (penghapusan diskriminasi rasial).

Tekad bulat yang dimiliki Negara Republik Indonesia dalam memberikan jaminan kebebasan beragama dan berkeyakinan yang anti diskriminatif sebagaimana diatur dalam konstitusi dan perUndang-undangan yang berlaku, hal ini menunjukkan bahwa timbul pemikiran adanya perlindungan terhadap pendirian rumah ibadat yang tidak dapat dipungkiri bahwa keberadaan rumah ibadat merupakan simbol keagamaan yang melekat pada kebebasan beragama dan berkeyakinan terhadap warga negara. Sehingga kerukunan antar umat beragama merupakan salah satu poin krusial dalam mewujudkan masyarakat yang toleran dan anti diskriminatif terhadap keberadaan agama tertentu. Hal tersebut diakomodir dalam Peraturan Bersama Menteri Agama Dan Menteri Dalam Negeri Nomor: 9 Tahun 2006 dan Nomor: 8 Tahun 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama, dan Pendirian Rumah Ibadat.

Berdasarkan konteks perlindungan hukum sebagaimana dimaksud di atas maka dalam dinamika global urgensi perlindungan hak konstitusional kebebasan beragama dan berkeyakinan sangat penting mengingat bahwa dalam *Religious Freedom in the World* (2008) yang diterbitkan oleh *Center for Religious Freedom*¹ mengutarakan rekor kebebasan beragama negara-negara tertentu diukur berdasarkan tiga dimensi. Dimensi *pertama* adalah regulasi negara, Undang-undang dan peraturan pemerintah, yang membatasi kebebasan beragama. Dalam dimensi ini, yang disoroti bukan saja apakah Undang-undang atau peraturan negara menghormati kebebasan beragama, tapi juga apakah Undang-undang atau peraturan itu dijalankan. Namun yang disoroti adalah apakah pemerintah turut campur dalam mengatur kebebasan seseorang beribadah, berorganisasi, berdakwah, dan lainnya.

Dimensi *kedua* adalah pengistimewaan atau favoritisme pemerintah terhadap kelompok-kelompok agama tertentu. Dimensi *ketiga* adalah regulasi sosial yang membatasi kebebasan beragama. Di sini, yang disoroti adalah sejauh mana kelompok-kelompok agama tertentu membatasi kebebasan beragama kelompok-kelompok lain. Namun demikian kondisi kontekstual sebagaimana dimaksud menunjukkan kondisi yang paradoks ketika terjadi serangkaian tindakan intoleran yang berkembang di masyarakat. Seperti yang terjadi di Indonesia, regulasi sosial ini kadang bisa lebih membatasi kebebasan beragama seseorang atau satu kelompok dibanding pemerintah atau aturannya. Secara ekstrim, di negara-negara lain seperti Pakistan atau Afghanistan, misalnya, praktik perpindahan agama dapat mengakibatkan kematian². Dalam dimensi ini juga disoroti kasus di mana kelompok-kelompok agama tertentu mendukung atau menentang pemerintah, sehingga dari sana muncul peraturan tertentu yang berakibat pada terhambatnya kebebasan beragama satu kelompok.

Pada hakikatnya setiap pemeluk agama harus patuh pada ketentuan peribadatan yang berlaku pada agamanya masing-masing. Ritual keagamaan yang dijalankan institusi agama bersama segenap elemen penganutnya harus turut mempertegas pelaksanaan prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa dalam segala aspeknya, selain harus memperteguh persatuan dan persaudaraan dan bukan malah memicu konflik³. Ini sejalan dengan Nathan Lerner yang mengatakan bahwa salah satu hak dalam kebebasan beragama menurut, ialah hak untuk

¹ Ihsan Ali-Fauzi, Samsu Rizal Panggabean dkk, 2009, *Laporan Penelitian (Melaporkan Kebebasan Beragama Di Indonesia 2008: Evaluasi Atas Laporan The Wahid Institute, Setara Institute, dan CRCS-UGM)*, Jakarta: Yayasan Wakaf Paramadina (YWF) Magister Perdamaian dan Resolusi Konflik (MPRK) The Asia Foundation, hlm 13

² *Ibid*

³ Lukman Hakim Saefuddin, *Indonesia adalah Negara Agamis: Merumuskan Relasi Agama dan Negara dalam Perspektif Pancasila*, Makalah untuk "Kongres Pancasila" yang diselenggarakan oleh Universitas Gadjah Mada Yogyakarta dan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, di Yogyakarta, 30 Mei-1 Juni 2009.

mendirikan dan memelihara harmonisasi individu dan masyarakat, dalam kaitannya dengan persoalan keagamaan dan kepercayaan, baik dalam level nasional dan juga internasional⁴.

Demikian pula dengan pendirian rumah ibadat sebagai bagian dari kebebasan beragama berkeyakinan dalam lingkup forum eksternum memang dapat dibatasi sesuai dengan prinsip pembatasan yaitu melindungi keselamatan masyarakat (*public safety*), ketertiban masyarakat (*public order*), kesehatan masyarakat (*public health*), etika dan moral masyarakat (*morals public*), dan melindungi hak dan kebebasan mendasar orang lain (*the fundamental rights and freedom of others*). Seperti telah dikemukakan di atas, pembatasan yang diperuntukkan bagi forum eksternum ini pun harus dilaksanakan dengan persyaratan yang ketat dan *legitimate* dalam masyarakat yang demokratis.

Konsep pelayanan publik dalam pendirian tempat ibadat nampak dalam proses administrasi yang dibangun oleh pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan primanya kepada warga dalam hal ini adalah pemeluk agama. Indonesia sebagai negara hukum yang mengedepankan konsep hak asasi manusia yang didalamnya juga termasuk pelayanan publik, diharapkan bahwa kedepannya pelayanan publik dalam perizinan pendirian rumah ibadat harus diarahkan dan sekaligus menjadi instrumen untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) dalam era otonomi daerah. Menurut Agus Dwiyanto⁵, ada beberapa pertimbangan mengapa pelayanan publik menjadi titik strategis untuk memulai pengembangan *good governance* di Indonesia. Pertama, pelayanan publik selama ini menjadi ranah negara yang diwakili oleh pemerintah ber-interaksi dengan lembaga-lembaga non-pemerintah. Kedua, pelayanan publik adalah ranah berbagai aspek *good governance* dapat diartikulasikan secara relatif lebih mudah.

Aspek kelembagaan yang selama ini sering dijadikan rujukan dalam menilai praktek *governance* dapat dengan mudah dinilai dalam praktek penyelenggaraan pelayanan publik. Ketiga, pelayanan publik melibatkan kepentingan semua unsur *governance*. Pemerintah sebagai representasi negara, masyarakat sipil, dan mekanisme pasar memiliki kepentingan dan keterlibatan yang tinggi dalam ranah ini. Dalam kondisi tersebut aspek kebebasan beragama dan berkeyakinan di Indonesia khususnya dalam bidang pendirian rumah ibadat sekali lagi tidak semata-mata dilihat dari Hak Asasi Manusia (*Human Right*) akan tetapi juga dilihat dari aspek pelayanan perizinan yang masuk dalam ruang lingkup tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) sehingga harus terdapat mekanisme hukum melalui pengaduan (*complaint*) di bidang pelayanan publik. Dalam sistem hukum di Indonesia maka mekanisme pengaduan dimaksud dapat disampaikan melalui Ombudsman RI sehingga fakta empiris diskriminasi dalam bidang pelayanan pendirian rumah ibadat terdapat upaya hukum untuk mengakses pelayanan publik yang prima dari penyelenggara negara.

Namun demikian, meski jaminan akan kebebasan beragama dan berkeyakinan telah diatur secara nyata dalam tata perUndang-undangan, kenyataan menunjukkan masih adanya diskriminasi dalam pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah, khususnya di daerah. Diskriminasi tersebut mengakibatkan sebagian warga negara tidak memperoleh haknya baik secara langsung maupun tidak langsung. Hal ini terjadi di beberapa daerah di Indonesia dimana nampak adanya pola-pola pelanggaran yang kerap muncul dalam praktek penyelenggaraan hak asasi manusia yang murni dan konsekuen. Penelitian ini

⁴ Jawahir Thontowi, *Hak Konstitusional Perda Syariah Islam*, Makalah yang disampaikan dalam Diskusi Panel "Pro dan Kontra PERDA Syariah", diselenggarakan oleh Fakultas Ilmu Agama Islam-Magister Studi Islam UII, pada Sabtu, 20 Agustus 2006 di Kampus FIAI UII, Yogyakarta.

⁵ Agus Dwiyanto, 2005, *Mengapa Pelayanan Publik* dalam Agus Dwiyanto (Editor), 2005 *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Yogyakarta: UGM Press hlm 20-25.

merujuk pada beberapa titik daerah yang disinyalir sebagai daerah yang rawan terjadi pelanggaran terhadap kebebasan beragama dan berkeyakinan serta pendirian rumah ibadah, diantaranya adalah daerah dengan mayoritas agama-agama tertentu yaitu Jawa Barat, Bali, NTT dan Jawa Timur.

B. Konsep HAM dalam Negara Hukum

Perkembangan konsep negara hukum modern tidak terlepas dari pengaruh gagasan negara hukum (*rechtstaat*) maupun *rule of law*. Menurut S.W Couwenberg dalam bukunya, "*Westers Staatsrechtals Emancipatieproces* meliputi sepuluh bidang antara lain⁶:

- a) Pemisahan antara negara dengan masyarakat sipil (*de scheiding tussen staat en burgerlijke maatschappij*), pemisahan kepentingan umum dan kepentingan khusus, pemisahan hukum publik dan hukum privat;
- b) Pemisahan antara negara dengan gereja;
- c) Adanya jaminan kebebasan hak-hak sipil (*burgerlijke vrijheidsrechten*);
- d) Persamaan terhadap Undang-undang (*gelijkheid voor de wet*);
- e) Adanya konstitusi tertulis sebagai dasar kekuasaan negara dan dasar sistem hukum;
- f) Pemisahan kekuasaan berdasarkan atas asas trias politika dan sistem *checks and balances*;
- g) Asas legalitas (*heerschappij van de wet*);
- h) Ide tentang aparat pemerintahan dan kekuasaan ke-hakiman yang tidak memihak dan netral;
- i) Prinsip perlindungan hukum bagi rakyat terhadap penguasa oleh peradilan yang bebas dan tidak memihak dan bersamaan dengan prinsip-prinsip tersebut diletakkan prinsip tanggung gugat negara secara yuridis;
- j) Prinsip pembagian kekuasaan baik territorial sifatnya maupun vertikal (sistem federasi maupun desentralisasi).

Sementara itu menurut Jimly Asshidiqie⁷ ide Negara Hukum itu, selain terkait dengan konsep *rechtsstaat* dan *the rule of law*, juga berkaitan dengan konsep *nomocracy* yang berasal dari perkataan *nomos* dan *cratos*. Perkataan nomokrasi itu dapat dibandingkan dengan *demos* dan *cratos* atau *kratien* dalam demokrasi. *Nomos* berarti norma, sedangkan *cratos* adalah kekuasaan. Yang dibayangkan sebagai faktor penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan adalah norma atau hukum. Karena itu, istilah nomokrasi itu berkaitan erat dengan ide kedaulatan hukum atau prinsip hukum sebagai kekuasaan tertinggi. Dalam istilah Inggris yang dikembangkan oleh A.V. Dicey⁸, hal itu dapat dikaitkan dengan prinsip *rule of law* yang berkembang di Amerika Serikat menjadi jargon *the Rule of Law, and not of Man*. Yang sesungguhnya dianggap sebagai pemimpin adalah hukum itu sendiri, bukan menunjuk orangnya. Dalam buku Plato berjudul *Nomoi* yang kemudian diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris dengan judul *The Laws*⁹, jelas tergambar bagaimana ide nomokrasi itu sesungguhnya telah sejak lama dikembangkan dari zaman Yunani Kuno.

Di zaman modern, konsep Negara Hukum di Eropa Kontinental dikembangkan antara lain oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte, dan lain-lain dengan menggu-

⁶ S.W Couwenberg, dalam Philipus M Hadjon, 2007, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia (Sebuah Studi tentang Prinsip-prinsip Penanganannya oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi*, Surabaya: Peradaban, hlm 67-70

⁷ Jimly Asshidiqie, 2009, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, hlm 395-396

⁸ A.V. Dicey, *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Macmillan, edisi tahun 1971. dalam Jimly Asshidiqie, Ibid hlm 395-396

⁹ Lihat Plato: *The Laws, Penguin Classics*, edisi tahun 1986. Diterjemahkan dan diberi kata pengantar oleh Trevor J. Saunders. dalam Jimly Asshidiqie, Ibid hlm 395-396

nakan istilah Jerman, yaitu "*rechtsstaat*". Sedangkan dalam tradisi Anglo Amerika, konsep Negara hukum dikembangkan atas kepeloporan A.V. Dicey dengan sebutan *The Rule of Law*¹⁰. Menurut Julius Stahl, konsep Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah '*rechtsstaat*' itu mencakup empat elemen penting, yaitu :

- a) Perlindungan hak asasi manusia.
- b) Pembagian kekuasaan.
- c) Pemerintahan berdasarkan Undang-undang.
- d) Peradilan tata usaha Negara.

Sedangkan A.V. Dicey menguraikan adanya tiga ciri penting dalam setiap Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah *The Rule of Law*, yaitu :

- a) *Supremacy of Law*.
- b) *Equality before the law*.
- c) *Due Process of Law*.

Sebagaimana tersebut di atas, hak asasi manusia dan keadilan dalam negara hukum merupakan bagian dari prinsip negara hukum baik yang memaknai Indonesia sebagai perwujudan *rechtstaat* maupun *rule of law*. Hal yang menarik dari kajian awal mengenai perizinan pendirian rumah ibadat kedua hal yang seharusnya berjalan bersama menjadi dua hal yang nampak bertentangan. Jika hak kebebasan beragama merupakan hak asasi manusia maka pendirian rumah ibadat juga merupakan hak asasi manusia, sehingga tidak diperlukan izin dalam pendiriannya, tapi yang diperlukan adalah pemberitahuan pada pemerintah¹¹. Sehingga ketika pemerintah menolak izin, maka rumah ibadat tersebut tetap dapat didirikan. Implementasi ini nampak dalam negara-negara penjaga malam¹².

Sebagai negara hukum, maka peraturan menjadi hal yang sangat penting bagi perilaku bernegara. Bahkan perilaku pejabat negara harus berdasarkan hukum dan tidak boleh melanggar hukum¹³. Apapun bunyi peraturan maka itulah yang dilaksanakan pejabat atau pemerintah dalam artian sempit. Sehingga peraturan harus dibuat sebaik mungkin, agar ketika pejabat patuh pada peraturan tersebut tidak menimbulkan konflik di masyarakat. Hal inilah yang kemudian menjadi celah agar jaminan dan pengakuan hak asasi manusia dan prinsip negara hukum dapat tetap terlaksana adalah dengan pengatur peneruahan hak asasi manusia dalam peraturan tertulis. Selanjutnya, peraturan tersebut harus disosialisasikan.

Pasal 88 Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan PerUndang-undangan menyebut-kan bahwa "Penyebarluasan sebagaimana dimaksud pada ayat(1) dilakukan untuk memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat serta para pemangku kepentingan". Selain itu dalam Pasal 5 Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan PerUndang-undangan juga disebutkan asas-asas dalam pembentukan peraturan perUndang-undangan yang salah satu asasnya adalah asas keterbukaan yang memiliki makna bahwa dalam proses pembentukan peraturan perUndang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka sehingga seluruh lapisan masyarakat mempunyai

¹⁰ Untuk diskusi yang mendalam mengenai konsep 'rule of law' ini dapat dibaca karya Franz Neumann, *The Rule of Law: Political Theory and the Legal System of Modern Society*, Leamington Spa and Heidelberg, 1986. dalam Jimly Asshidiqie, Ibid hlm 395-396

¹¹ Lihat definisi izin dalam konsep hukum administrasi negara

¹² Tipe Negara Polisi, yaitu negara bertugas menjaga tata tertib saja (penjaga malam) dalam Kansil, *Ilmu Negara*, 2004, Pradnya Paramita, halaman 37-40

¹³ Dalam hukum administrasi negara prinsip ini disebut *rechtmatigheid dan wetmatigheid*

kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perUndang-undangan tersebut. Hal ini termasuk dalam perlindungan preventif dalam konsep Hadjon.

Berdasarkan penelitian yang bertema “*The Protection of the Individual in relation to Acts of Administrative Authorities*” pada tahun 1975 yang dilakukan oleh tim dari *Council of Europe (Conseil De L’Europe)* menyimpulkan bahwa di negara-negara Eropa terdapat tiga kategori dalam kaitannya dengan “*the principle of hearing the parties*,” yang menitik beratkan pada perlindungan preventif seperti *the right to be heard and acces to information*, yaitu: pertama, negara-negara yang memiliki Undang-undang tentang ketentuan umum prosedur administrasi negara pada dasarnya mengakui hak-hak tersebut, seperti: Austria, Republik Federasi Jerman, Norwegia, Spanyol, Swedia, dan Swiss. Kedua, Negara-negara yang tidak memiliki Undang-undang tentang ketentuan umum prosedur administrasi negara namun hak itu diakui sebagai suatu ketentuan umum (*general rule*), seperti: Denmark dan Finlandia. Ketiga, negara-negara yang tidak memiliki ketentuan umum prosedur administrasi negara namun menjamin hak tersebut dalam kasus-kasus tertentu, seperti: Turki, Luxembourg, Prancis dan Inggris¹⁴.

Arti penting dari *the right to be heard*, menurut penelitian tersebut, adalah: pertama, masyarakat yang terkena tindakan pemerintah dapat mengungkapkan hak-haknya dan kepentingannya. Kedua, mendorong terselenggaranya pemerintahan yang baik (*good administration*) dan dapat menumbuhkan saling percaya antara masyarakat dengan pemerintah. Dengan kata lain *the right to heard* mempunyai tujuan ganda yaitu menjamin adanya keadilan dan men-jamin pemerintahan yang baik.

Dari pengertian dan tujuan prinsip perlindungan hukum yang dikemukakan oleh Hadjon di atas menurut penulis konsep tersebut akan kompatibel apabila diterapkan untuk memberikan perlindungan bagi korban-korban yang menghadapi permasalahan dalam perizinan pendirian rumah ibadat. Karena dalam pelaporan korban sebagai pelapor merupakan pihak yang dirugikan atau sebagai korban (*victim*) dari oleh tindakan dari pemerintah sebagai administrator dalam perizinan pendirian rumah ibadat.

C. Prinsip-Prinsip Kebebasan Beragama dan Ber-keyakinan

Fakta empiris potret kemajemukan bangsa Indonesia merupakan ilham yang senantiasa menjadi ruh bagi kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Corak Keanekaragaman sebagaimana dimaksud menunjukkan khasanah kekayaan negara Indonesia sebagai sebuah negara bangsa. Menurut Mahfud MD mengutarakan, pergeseran rezim otoritarian menuju demokrasi jelas menjadi kabar sedap bagi kebebasan beragama, berekspresi dan berasosiasi. Namun, sejauh ini selalu saja bermasalah dalam implementasinya. Bahkan, ketika pemerintahan sudah terbentuk melalui mekanisme demokratis, ternyata belum berdaya mengurangi intensitas problem kebebasan ber-agama. Bahkan Indonesia divonis sebagai pelaku diskriminasi dalam beragama, khususnya terhadap agama minoritas¹⁵. Kenyataan-kenyataan itu menguatkan *incompatibilitas* jaminan konstitusi atas kebebasan beragama terhadap implementasi dalam kehidupan bernegara. Bagaimana ini terjadi? Fenomena paling mengusik adalah jaminan kons-titusi terhadap kebebasan beragama di Indonesia menjadi tidak lebih dari “teks mati” yang lemah dan sulit untuk ditegakkan.

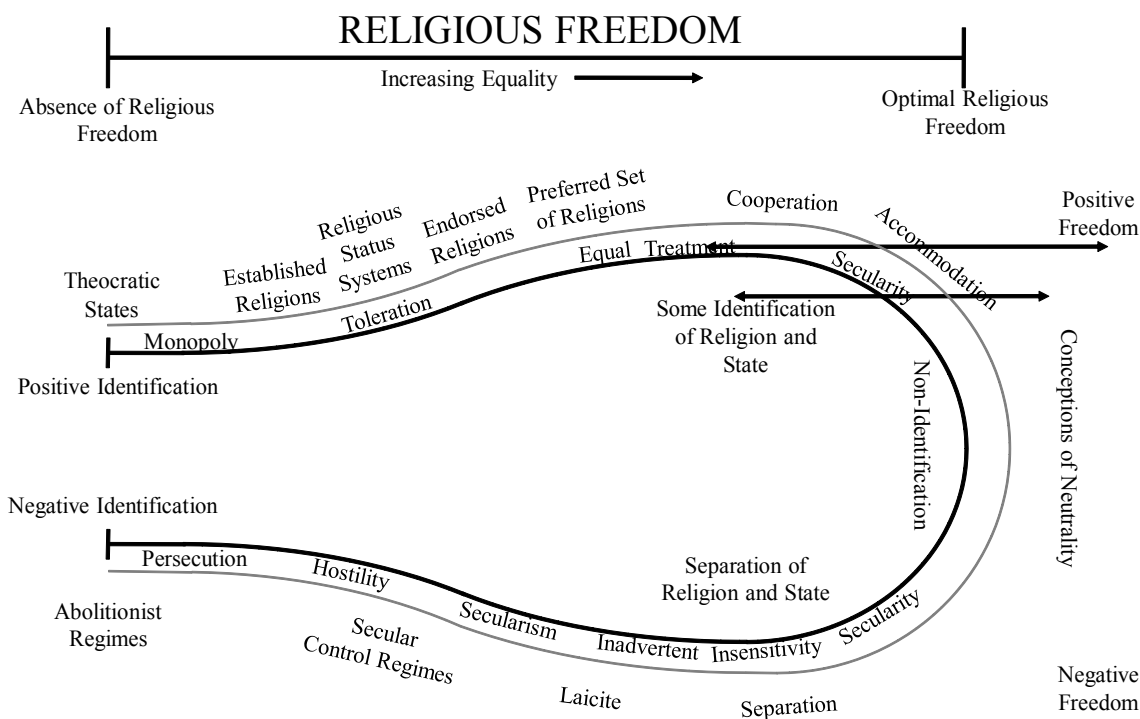
¹⁴ *Ibid.* hlm. 4

¹⁵ Mahfud MD, *Kebebasan Beragama Dalam Perspektif Konstitusi*, Makalah yang disampaikan dalam *Konferensi Tokoh Agama ICRP: Meneguhkan Kebebasan Beragama di Indonesia, Menuntut Komitmen Presiden dan Wakil Presiden Terpilih*, yang diselenggarakan oleh *Indonesian Conference on Religion and Peace (ICRP)* pada Senin, 5 Oktober 2009 di Ruang Vanda II Wisma Serbaguna, Jakarta.

Problematika kebebasan beragama dan berkeyakinan terkait erat dengan multitafsir atas pasal-pasal terkait dalam konstitusi. Tafsir yang bias menyeru menjadi justifikasi bagi hampir seluruh peristiwa pelanggaran kebebasan beragama dan berkeyakinan di Indonesia¹⁶. Konteks pelanggaran sebagaimana dimaksud akan dihadapkan pada situasi perlindungan hukum dalam lingkup negara hukum Indonesia sebagaimana amanat konstitusi. Menurut Philipus M Hadjon¹⁷ dalam konteks ilmu hukum pengertian perlindungan hukum bagi rakyat berkaitan dengan rumusan yang dalam kepustakaan berbahasa Belanda berbunyi, *“rechstbercheming van de burges tegen de overhead”*, dan dalam kepustakaan bahasa Inggris, *“legal protection of the individual in relation to acts of administrative authority”*.

Terkait kebebasan beragama, Pasal 28E ayat (1) dan (2) UUD 1945¹⁸ mencerminkan nilai dasar Ketuhanan Yang Maha Esa dalam bentuk nilai yang lebih rinci yaitu kebebasan memeluk agama dan menjalankan ibadah menurut agama-nya dan kepercayaannya masing-masing. Setiap warga negara harus patuh pada ketentuan peribadatan yang berlaku pada agamanya masing-masing. Ritual keagamaan yang dijalankan institusi agama bersama segenap elemen penganutnya harus turut mempertegas pelaksanaan prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa dalam segala aspeknya, selain harus memperteguh persatuan dan persaudaraan dan bukan malah memicu konflik. Hal ini sejalan dengan Nathan Lerner yang mengatakan bahwa salah satu hak dalam kebebasan beragama menurut, ialah hak untuk mendirikan dan memelihara harmonisasi individu dan masyarakat, dalam kaitannya dengan persoalan keagamaan dan kepercayaan, baik dalam level nasional dan juga internasional. Dalam konteks tersebut maka konstruksi kenegaraan terkait dengan relasi agama, negara, dan kebebasan beragama/berkeyakinan sangat menarik untuk diperhatikan pendapat dari Cole Durham yang menggambarkan siklus kebebasan beragama sebagai berikut ini : (*Lihat Bagan 1*)

Bagan 1: Spektrum Kebebasan Beragama



¹⁶ Pada 2008, SETARA Institute mencatat 367 tindakan pelanggaran kebebasan beragama dan berkeyakinan dalam 265 peristiwa, lihat *Laporan Kondisi Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan di Indonesia 2008* yang dipublikasikan oleh SETARA Institute.

¹⁷ Philipus M Hadjon, 2007, *Perlindungan hukum Bagi Rakyat Indonesia (Sebuah Studi tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi*, Surabaya: Peradaban hal 33

¹⁸ Pasal 28E ayat (1) UUD 1945 menyatakan, 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) menyatakan setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya.

Spektrum tersebut memperlihatkan bahwa bukan merupakan suatu jaminan bagi negara yang mengakui agama untuk tidak melanggar Hak Kebebasan beragama. Hal ini juga disampaikan oleh Prof. Brett dalam tabel berikut ini :

Tabel 1
Strategi Perlindungan Hak Kebebasan Beragama

Social Attitudes	Public Policies	Legal Protections / Mechanisms	Distortions / Challenges	Strategies for Mitigation / Protecting Freedom of Religion and Belief
Unique and Universal Truth	Theocratic state Establishment Multiple Establishments	Monopoly Exclusive privileges and immunities Special Protections Religious status Systems	Orthodoxy Discrimination Heterodoxy Suppression Unequal treatment Bare toleration	Pluralism
Valuable	Tiered systems Promote Cooperation	Religious law Compelling State Interest Balancing Necessity tests	Endorsed religions State favoritism Unfavorable treatment of minorities	Freedom Favored Human Rights Framework Limitations when Necessary

RUMAH TUHAN YANG ILEGAL

Ordinary	Respect Friendship Tolerance Spheres of Influence	Religious autonomy Equal Protection Reasonable accommodations	Willful blindness Denial of difference Inadvertent insensitivity Shades of hostility	Institutional autonomy Respect needs of majorities and minorities Accommodatio ns
Private	Ignore Hands off Cabin Limit	Non- endorsement General and Neutral Separation	Unease Marginalization Secularism	State v. public All are minorities Religion in politics
Suspect	Negative publicity Monitor Sect commissions	Bureaucratic discretion Regulate State oversight	Prohibit change Control State takeover	Changing religion is not treasonous Normalize change Human moral agency Freedom Dignity
Dangerous	Oversight Warn Channel Change Control	Speech Less protection Assembly	Marginalize Discriminate Push underground Labels (sect / cult)	Ordinary laws Accommodate Exemptions
Evil	Discourage Suppress Eliminate Abolish	Special prosecutors Target Nationalization	Us vs. Them Enemy Other as less than	Ecumenical dialogue Golden Rule Live our own Beliefs

Beranjak dari bagan di atas dapat diidentifikasi bahwa suatu konstruksi kenegaraan mengalami pergeseran paradigma yang pada awalnya negara tidak hadir dalam kehidupan dan kebebasan keagamaan menjadi suatu kondisi kenegaraan yang optimal dalam rangka perlindungan terhadap kebebasan beragama dan berkeyakinan. Dalam hal tersebut tentu-

nya menimbulkan implikasi terhadap kebijakan negara dalam menjamin kebebasan beragama bagi warga negaranya. Pada kondisi tersebut dapat dijelaskan bahwa pilihan kebijakan suatu negara yang menganut paham teokrasi (*theocratic state*) maka dalam kehidupan keagamaan akan mengalami kecenderungan yang bersifat monopoli.

Kendati demikian dalam perkembangan hubungan agama dan negara yang melahirkan gagasan pemisahan atau dikenal dengan istilah sekulerisme maka konsekuensi logis yang ditimbulkan adalah adanya kesamaan hak (*equality*), kebebasan (*freedom*), dan pemisahan (*separation*) hal ihwal keagamaan dari sendi-sendi penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara. Studi kasus pada kehidupan keagamaan di Perancis yang melarang penggunaan atribut keagamaan (semisal jilbab, jenggot, kalung salib, dan lain-lain) merupakan potret sekularisme yang berkembang. Namun demikian dalam perkembangannya banyak tokoh yang berpandangan bahwa konstruksi sekulerisme dalam perkembangannya justru berpotensi besar untuk melanggar hak-hak keagamaan individu. Bagi bangsa Indonesia yang tidak menganut paham teokrasi maupun sekularisme maka kecenderungan yang ada adalah mengarah pada gagasan kehidupan kenegaraan yang toleran. Implikasi yang ditimbulkan dari hal tersebut adalah negara sangat intensif dalam mempromosikan toleransi dan mengadopsi berbagai kesepakatan internasional tentang toleransi.

D. Perizinan Pendirian Tempat Ibadat dalam Konteks Pelayanan Publik yang Baik

Perizinan pada umumnya sulit untuk didefinisikan, namun Sjachran Basah mendefinisikan izin sama dengan yang berlaku di Belanda, pernah dikemukakan van der Pot, *Het is Uiterst molijk voor begrip vergunning een definitie te venden* (sangat sukar membuat definisi untuk menyatakan pengertian izin itu)¹⁹. Meski agak sulit dalam memberikan definisi yang tepat, tetapi Utrecht memberikan pengertian izin atau *vergunning* adalah pembentukan peraturan umumnya tidak melarang suatu perbuatan, tetapi masih juga memperkenankannya asal saja diadakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal kongkret²⁰.

Izin (*vergunning*) adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan Undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan peraturan perUndang-undangan. Adapun pengertian perizinan adalah suatu bentuk pelaksanaan fungsi pengaturan dan bersifat pengendalian yang dimiliki oleh pemerintah terhadap kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat. Perizinan dapat berbentuk pendaftaran, rekomendasi, sertifikasi, penentuan kuota dan izin melakukan suatu usaha yang biasanya harus dimiliki atau diperoleh suatu organisasi perusahaan atau seseorang sebelum yang bersangkutan dapat melakukan suatu usaha kegiatan atau tindakan. Hal ini sama dengan yang disampaikan Bagir Manan.

Menurut Bagir Manan perizinan merupakan persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perUndang-undangan untuk memperuraikan tindakan atau perbuatan tertentu yang secara umum dilarang. Jadi, izin berawal dari adanya norma-norma yang melarang atau ada norma umum yang melarang. Norma umum yang dimaksud adalah peraturan perundang-undangan. Izin yang lahir dari adanya larangan dan norma yang ada diberikan dalam bentuk penetapan (*beschikking*) penguasa.²¹

¹⁹ Sjachran Basah dalam Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*. Jakarta: Sinar Grafika hlm.167.

²⁰ Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan*, Op. Cit. hlm. 167.

²¹ Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan dan Kebijaksanaan Lingkungan Nasional*. Surabaya: Airlangga University Press. hlm. 146.

Ketetapan perorangan (*persoonlijk beschikking*) adalah ketetapan yang diterbitkan berdasarkan kualitas pribadi orang tertentu atau ketetapan yang berkaitan dengan orang, seperti ketetapan tentang pengangkatan atau pemberhentian seseorang sebagai PNS. Sedangkan ketetapan kebendaan (*zakelijk beschikking*) adalah keputusan yang diterbitkan atas dasar kualitas kebendaan atau ketetapan yang berkaitan dengan benda, misalnya sertifikat hak atas tanah. Dapat terjadi suatu ketetapan dikategorikan bersifat perseorangan sekaligus kebendaan, misalnya surat izin mendirikan bangunan atau izin usaha industri. Dalam hal ini ketetapan memberikan hak pada seseorang yang akan mendirikan bangunan atau industri (bertujuan pada orang), dan disisi lain ketetapan itu memberikan keabsahan didirikannya bangunan atau industri (bertujuan pada benda)²². Lebih lanjut dikenal pula istilah izin khusus yaitu :

- a. Dispensasi adalah merupakan penetapan yang bersifat deklaratif, menyatakan bahwa suatu perUndang-undangan tidak berlaku bagi kasus sebagaimana diajukan oleh seorang pemohon.
- b. Lisensi adalah izin untuk melakukan sesuatu yang bersifat komersial serta mendatangkan laba dan keuntungan.
- c. Konsesi adalah suatu penetapan administrasi negara yang secara yuridis dan kompleks, oleh karena merupakan seperangkat dispensasi-dispensasi, izin-izin, serta lisensi-lisensi disertai dengan pemberian semacam wewenang pemerintah terbatas pada konsensio-naris. Konsesi tidak mudah diberikan oleh karena banyak bahaya penyelundupan, kekayaan bumi dan kekayaan alam negara dan kadang-kadang merugikan masyarakat yang bersangkutan. Wewenang pemerintah diberikan kepada konsensio-naris walaupun terbatas dapat menimbulkan masalah politik dan sosial yang cukup rumit, oleh karena perusahaan pemegang konsesi tersebut dapat memindahkan kampung, dapat membuat jaringan jalan, listrik dan telepon, membentuk barisan keamanan, mendirikan rumah sakit dan segala sarana lainnya.

Tujuan dari izin menurut Ateng Syafrudin adalah untuk menghilangkan larangan, hal yang dilarang menjadi boleh²³, atau *Als opheffing van een algemene verbodsregel in het concreet geval*²⁴ (sebagai peniadaan ketentuan larangan umum dalam peristiwa konkret). Berbeda lagi dengan N.M. Spelt dan J.B.J.M. ten Berge menjelaskan izin dalam arti luas bahwa izin adalah sebuah instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi. Izin ini yang digunakan pemerintah sebagai sarana yuridis untuk mengemudikan tingkah laku para warga yang disetujui oleh penguasa berdasarkan pada peraturan perUndang-undangan atau peraturan pemerintah dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan peraturan perUndang-undangan. Sehingga dengan memberikan izin, penguasa dapat memperkenankan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang karena hal ini telah menyangkut perkenan bagi suatu tindakan yang demi kepentingan untuk mengharuskan pengawasan khusus atasnya²⁵.

Unsur-unsur pemberian izin yang merupakan tindakan bersegi satu dari pemerintah memiliki yang unsur sebagai berikut²⁶:

- a. Wewenang;
- b. Izin;

²² Ridwan H.R. *Hukum Administrasi Negara...Op. Cit.* hlm. 163-168.

²³ Ateng Syafrudin dalam Adrian Sutedi. *Hukum Perizinan dalam Sektor Pelayanan Publik*. Sinar Grafika. Jakarta. Hlm. 170.

²⁴ M.M. van Praag dalam Adrian Sutedi. *Ibid.* Hlm. 170.

²⁵ N.M. Spelt dan J.B.J.M. ten Berge dalam Ridwan H.R. *Hukum Administrasi Negara* Hlm. 208.

²⁶ Adrian Sutedi. *Hukum Perizinan...Loc. Cit.* Hlm. 179-192

- c. Peristiwa konkret;
- d. Proses dan prosedur;
- e. Persyaratan;
- f. Waktu penyelesaian izin.

Tindak lanjut atas pemberian izin sebagaimana dimaksud dengan memenuhi kriteria berikut²⁷:

- a. Disebutkan dengan jelas;
- b. Waktu yang ditetapkan sesingkat mungkin;
- c. Diinformasikan secara luas bersama-sama dengan prosedur dan persyaratan;
- d. Biaya perizinan.

Penetapan besaran biaya pelayan izin perlu memperhatikan hal-hal sebagai berikut²⁸:

- a. Rincian biaya harus jelas untuk setiap perizinan, khususnya yang memerlukan tindakan seperti penelitian, pemeriksaan, pengukuran dan pengajuan;
- b. Ditetapkan oleh peraturan perUndang-undangan atau dan memperhatikan prosedur sesuai ketentuan peraturan perUndang-undangan;
- c. Pengawasan Penyelenggaraan Izin;
- d. Penyelesaian Pengaduan dan Sengketa;
- e. Sanksi.

Izin sebagai produk kebijakan publik, regulasi dan deregulasi perizinan di Indonesia ke depan perlu memperhatikan materi sanksi dengan kriteria berikut :

- a. Disebutkan secara jelas terkait dengan unsur-unsur yang dapat diberi sanksi dan sanksi apa yang akan diberikan;
- b. Jangka waktu pengenaan sanksi disebutkan;
- c. Mekanisme pengguguran sanksi;
- d. Hak dan kewajiban.

Hak dan kewajiban antara pemohon dan instansi pemberi izin harus tertuang dalam regulasi dan deregulasi perizinan di Indonesia. Dalam hal ini juga harus diperhatikan hal-hal berikut :

- a. Tertulis dengan jelas;
- b. Seimbang antara para pihak;
- c. Wajib dipenuhi oleh para pihak.

Secara umum fungsi perizinan mempunyai fungsi sebagai penertib dan sebagai fungsi pengatur²⁹. Lebih konkretnya dapat dibagi menjadi beberapa pokok antara lain:

- a. Fungsi pengendalian, bahwa pemerintah harus mengendalikan kehidupan dan perkembangan perekonomian dan kesejahteraan masyarakat.
- b. Fungsi menjaga keseimbangan, kepentingan negara dan kepentingan pemerintah serta kepentingan dalam arti luas tetap harus dijaga dan satu sama lain agar tercipta keadaan yang seimbang.

²⁷ *Ibid.* hlm. 188.

²⁸ *Ibid.* hlm. 188.

²⁹ *Ibid.* hlm. 193.

- c. Fungsi arah perkembangan hukum nasional, karena perizinan adalah salah satu dari wewenang pemerintah yang dimiliki oleh pemerintah. Maka penting bagi pemerintah untuk selalu menata kembali perizinan agar tetap sesuai dengan perkembangan perekonomian nasional maupun perekonomian global.
- d. Fungsi melindungi, perizinan yang hanya dapat dilakukan oleh pemerintah melalui kewenangan memiliki tujuan untuk melindungi kepentingan produksi dan kesejahteraan masyarakat di Negara secara keseluruhan. Dapat dibayangkan jika produk luar negeri masuk tanpa izin maka akan merugikan produksi dalam negeri.
- e. Fungsi dokumentasi, dari perizinan yang dilakukan melalui tindakan pemerintah tersebut, maka dapat diketahui beberapa hal antara lain³⁰ :
 - a. Jumlah perusahaan/individu yang melakukan kegiatan usaha;
 - b. Jumlah tenaga kerja serta besarnya investasi yang ter-serap di berbagai sektor usaha;
 - c. Dampak dari kegiatan usaha yang ada secara keseluruhan terhadap laju pertumbuhan ekonomi negara;
 - d. Jumlah pendapatan yang diperoleh negara juga dapat diperhitungkan dari perhitungan atas jumlah izin-izin yang telah dikeluarkan;
 - e. Dapat diperhitungkan, dengan melihat keadaan perekonomian yang ada, berapa jumlah izin yang dapat dikeluarkan untuk perbidang tertentu atau untuk keseluruhan bidang usaha. Sebagai pembatas atas perizinan yang telah dilakukan pemerintah;
 - f. Dokumentasi perizinan juga berguna untuk kepentingan lainnya misalnya untuk kepentingan riset, sensus, data statistik dan lain sebagainya;
 - g. Untuk kepentingan usaha, dokumentasi perizinan juga penting artinya bagi pemerintah untuk dapat menilai dan melakukan pembinaan terhadap usaha-usaha yang memerlukan pembinaan dari pemerintah, terutama untuk kelangsungan hidup usahanya.

Pada dasarnya izin memiliki sifat sebagai berikut :

- a. Izin yang bersifat bebas

Izin sebagai keputusan dari pejabat administrasi negara yang penerbitannya tidak terikat pada aturan-aturan tertulis. *Orbach* atau alat pejabat administrasi negara yang berwenang dalam menertibkan keputusan izin yang didasarkan pada atau memiliki kebiasaan untuk bertindak dalam pemberian yang dikenal dengan asas *diskresi*. Kebebasan disini tidak berarti pejabat administrasi negara yang bersangkutan bebas, meskipun pejabat administrasi negara memiliki kebebasan untuk menertibkan izin yang tetap melihat azas *rechtmatigeid/legalitas* atau kebebasan yang berarti pejabat administrasi negara yang berwenang diberi peluang untuk mempertimbangkan secara matang, apakah pemberian izinnya diberikan atau tidak.
- b. Izin yang bersifat terikat

Terikat disini maksudnya adalah izin sebagai KTUN yang penerbitannya terikat pada aturan hukum tertulis serta pejabat administrasi negara yang berwenang memberikan izin kewajiban dan kebebasannya tergantung kepada sejauh mana peraturan perUndang-undangan yang mengaturnya.

³⁰ Safri Nugraha dkk..*Hukum Administrasi Negara.... Op. Cit.* hlm. 137-138.

- c. Izin yang bersifat menguntungkan (Konstitutif)
Dimana keputusan izin yang izinnya memberikan keuntungan bagi penerima izin diberi hak+kewajiban+ status sosial baru. Diaktakan menguntungkan karena permohonan dikabulkan, menerbitkan hukum yang baru, status sosial.
Contoh: Izin reklame, HO, Izin tempat usaha.
- d. Izin yang bersifat memberatkan
Bahwa keputusan yang isinya mengenai unsur-unsur ketentuan yang memberatkan, memberikan beban baik kepada penerima izin, masyarakat sekitarnya.
Contoh: Polusi tanah
- e. Izin yang segera akan berakhir/hilang
Izin yang relatif pendek masa berlakunya.
Contoh: Izin HO, Izin Reklame
- f. Izin yang relatif bersifat langgeng atau lama
Izin yang relatif lama hingga izin itu ditarik kembali/dicabut/diubah
Contoh : Reklame, IMB, Izin tempat usaha
- g. Izin yang bersifat Pribadi
Izin yang izinnya tergantung kepada kualitas pribadi pemohon izin (diberikan kepada kecakapan pribadi penerima izin)
Contoh : Praktek Dokter, Notaris, Advokat
- h. Izin yang bersifat kebendaan
Izin yang disebutkan atas dasar kualitas sifat dari benda.
Contoh : IMB, Izin Tempat Usaha
Dalam prosedur penerbitan izin secara umum terdiri dari beberapa langkah yaitu :
 - 1) Pengajuan Permohonan
Pengajuan permohonan merupakan permulaan atau langkah awal dari perizinan. Permohonan adalah permintaan dari yang berkepentingan terhadap surat keputusan (dalam hal ini adalah berupa izin). Bila permohonan tidak dilakukan oleh yang berkepentingan, maka terdapat penolakan oleh yang memberikan keputusan (izin). Pada prinsipnya, permohonan diajukan secara tertulis yang dilakukan demi suatu kepastian hukum. Pada permohonan setidaknya-tidaknya memuat :
 - a. Nama, alamat dan kewarganegaraan si pemohon
 - b. Pekerjaan si pemohon
 - c. Tanda tangan si pemohon yang ada di materai
 - d. Maksud dan tujuan dari yang diminta
 - e. Serta tanggal permohonan

Disamping syarat-syarat formil tersebut, pemohon harus memberikan data ataupun surat-surat (dokumen) yang diperlukan untuk menunjang diputuskannya surat izin permohonan. Untuk ini organ pemerintahan harus meminta data atau surat-surat atau dokumen yang relevan bagi penilaian permohonan. Tetapi dimungkinkan untuk menyerahkan/ tidak menyerahkan data-data/surat-surat dokumen yang dianggap rahasia misalnya : rahasia perusahaan/data pengaman).

Pada umumnya untuk mempermudah pengerjaan surat izin permohonan, organ pemerintahan menetapkan surat izin formulir bagi pengajuan permohonan dan pemberian data yang berguna untuk kemudahan organ pemerintahan dan pemohon. Bila permohonan/pemberian data tidak lengkap, maka organ pemerintahan berwenang untuk tidak memproses permohonan. Namun sebelumnya pemohon diberitahukan tentang hal tersebut (kelalaiannya) dan diberi kesempatan melengkapi permohonan dalam jangka waktu tertentu. Bila permohonan tetap tidak memenuhi syarat-syarat dalam jangka waktu tertentu tersebut maka organ pemerintahan dapat memutuskan untuk tidak memproses permohonan dan organ pemerintahan dalam hal ini memberitahukan pada pemohon bahwa permohonannya tidak dapat diproses.

Pada dasarnya dalam hukum perizinan berlaku ketentuan bahwa pada penolakan izin tidak dapat diajukan permohonan ulang. Ini berkaitan dengan azas kekuatan hukum formal Keputusan TUN. Pada Keputusan TUN yang terhadapnya diajukan upaya hukum (banding) pada prinsipnya tidak dapat dikurangi melalui permohonan ulang (*azas ne bis in idem*). Perkecualian dalam hal ini dapat terjadi bila timbul fakta baru/keadaan baru, sehingga dapat menyebabkan keputusan yang berbeda menurut ketentuan yang baru. Dalam acara ini keputusan organ pemerintahan atas permohonan izin dapat terdiri atas pernyataan :

a. Sudah tidak dapat diterima/tidak dapat diproses

Pernyataan tidak dapat diterima diberikan bila izin yang diminta tidak dapat diberikan karena alasan yaitu :

1. Permohonan bukan diajukan oleh yang berkepentingan
2. Permohonan diajukan setelah lewat jangka waktu yang ditetapkan
3. Instansi yang dimintai untuk memberikan izin jelas tidak berwenang
4. Data kurang lengkap

b. Penolakan izin

Penolakan izin terjadi jika ada keberatan mengenai isi, dalam pemberian izin. Azas yang menjadi dasar suatu keputusan. Ditolak karena dicantumkan dalam keputusan penolakan untuk mengantisipasi adanya keberatan/banding.

c. Pemberian izin

Keputusan pemberian izin terjadi apabila semua syarat-syarat sudah dipenuhi

Pengumuman keputusan izin mulai berlaku dalam arti mempunyai akibat hukum, yang terletak pada :

- a. Hari keputusan (izin tersebut dikirimkan/diserahkan/diumumkan secara terbuka atau).
- b. Pada hari organ pemerintahan dengan cara lain tidak memberitahukan kepada yang bersangkutan.

Jangka waktu yang diajukan dengan keberatan/banding pengajuannya baru mulai berjalan setelah pengumuman keputusan (izin). Bila keberatan/banding diajukan sebelum keputusan diumumkan kepada yang bersangkutan maka terdapat keberatan atau banding sebelum waktunya (prematuur) karena pengumuman keputusannya mempunyai syarat konstitutif, maka hakim berpendapat bahwa permohonan belum ada keputusan.

Dalam perizinan pendirian rumah ibadat, menjadi salah satu sebab yang dapat mengganggu hubungan antar umat beragama sehingga perlu diatur³¹. Hal ini dapat diketahui dari konsideran Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri dalam Negeri bahwa Pemerintah berkewajiban melindungi setiap usaha penduduk melaksanakan ajaran agama dan ibadat pemeluk-pemeluknya, sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perUndang-undangan, tidak menyalahgunakan atau menodai agama, serta tidak mengganggu ketenteraman dan ketertiban umum. Atas dasar itulah maka pengaturan terhadap pendirian tempat ibadat menjadi penting untuk tetap menjaga stabilitas ketenteraman dan ketertiban umum di dalam masyarakat yang majemuk.

Perihal di atas diperkuat oleh Muhammad M. Basyuni selaku Menteri Agama dalam pidato yang disampaikan pada acara sosialisasi Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/Nomor 8 Tahun 2006, tanggal 17 April 2006 di Jakarta yang menyatakan terdapat kenyataan bahwa ternyata jumlah rumah ibadat semua kelompok agama yang ada di Indonesia setelah Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/Nomor 8 Tahun 2006 Nomor 1 Tahun 1969 diberlakukan, berkembang dengan pesat³².

Menurut data keagamaan tahun 1977 dan 2004, ternyata rumah ibadat Islam bertambah jumlahnya dari 392.044 pada tahun 1977 menjadi 643.834 pada tahun 2004 (kenaikan sebesar 64%). Rumah ibadat Kristen bertambah jumlahnya dari 18.977 pada tahun 1977 menjadi 43.909 pada tahun 2004 (kenaikan sebesar 131%). Rumah ibadat 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%). Data tersebut telah diverifikasi dengan Dirjen Bimas Islam dan Penyelenggaraan Haji, Dirjen Bimas Kristen, Dirjen Bimas Katholik, serta Dirjen Bimas Hindu dan Buddha.

Lebih lanjut Menteri Agama³³ menguraikan bahwa di lapangan ada masalah yang mempengaruhi hubungan antar umat beragama akibat permasalahan rumah ibadat seperti tidak jelasnya syarat-syarat yang diatur dalam Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/Nomor 8 Tahun 2006, tidak jelasnya pelayanan terukur yang ditawarkan pemerintah dan kurangnya komunikasi antara pihak-pihak yang hendak mendirikan rumah ibadat dengan umat beragama dan pemeluk-pemeluk agama di sekitar lokasi rumah ibadat yang hendak dibangun.

Lebih Lanjut penyempurnaan terhadap aturan sebelumnya telah melahirkan Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 8 dan Nomor 9 Tahun 2006 yang dirumuskan oleh wakil majelis-majelis agama tingkat pusat; MUI, PGI, KWI, PHDI dan WALUBI menyatakan pendirian rumah ibadat didasarkan pada keperluan nyata berdasarkan komposisi jumlah penduduk di wilayah Kelurahan/Desa. Pendirian rumah ibadat memperhatikan kerukunan umat beragama, tidak mengganggu ketenteraman dan ketertiban umum dan mematuhi peraturan perUndang-undangan. Bila keperluan nyata bagi pelayanan umat beragama di Wilayah Kelurahan/Desa tidak terpenuhi, komposisi jumlah penduduk digunakan batas wilayah Kecamatan atau Kabupaten/Kota atau Provinsi. Pendirian rumah ibadat harus memenuhi persyaratan administratif dan teknis bangunan gedung.

³¹ Pusat kerukunan umat beragama sekretariat jendral kementerian agama

³² Muhammad M. Basyuni, 2006, *Sambutan Menteri Agama RI Pada sosialisasi Peraturan Bersama Menteri Agama Dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama, dan Pendirian Rumah Ibadat*, Tanggal 17 april 2006 di Jakarta, hlm 1

³³ Muhammad M. Basyuni, *Ibid* hlm 1

Persyaratan khusus dalam perizinan pendirian rumah ibadat antara lain :

- a. Daftar nama dan KTP pengguna rumah ibadat minimal 90 orang disahkan oleh pejabat setempat sesuai dengan tingkat batas wilayah.
- b. Dukungan masyarakat setempat minimal 60 orang yang disahkan oleh Lurah/Kades.
- c. Rekomendasi tertulis Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten/Kota.
- d. Rekomendasi tertulis FKUB Kabupaten/Kota.
- e. Bila persyaratan poin (1) terpenuhi dan persyaratan poin (2) belum terpenuhi, maka Pemda berkewajiban memfasilitasi tersedianya lokasi pembangunan rumah ibadat.

Prosedur perizinan pendirian rumah ibadat :

- a. Memahami situasi dan kondisi lingkungan dan masyarakat sekitar dengan mengedepankan kearifan bahwa rumah ibadat yang akan dibangun akan bermanfaat untuk agamanya serta masyarakat di sekitarnya
- b. Menjaga kerukunan umat beragama dan tidak meng-ganggu ketenteraman dan ketertiban umum serta mematuhi peraturan perUndang-undangan.
- c. Membuat daftar nama dan Kartu Tanda Penduduk (KTP) pengguna rumah ibadat dan disahkan oleh lurah/camat di wilayah rumah ibadat akan dibangun.
- d. Menunjukkan bukti dukungan pembangunan rumah ibadat dari sekelompok agama lain dengan menunjukkan KTP sekurang-kurangnya 60 (enampuluh) orang dan disahkan oleh lurah/camat di wilayah di mana rumah ibadat akan dibangun.
- e. Memperoleh rekomendasi tertulis dari kepala kantor Kementerian Agama Kabupaten/ Kota.
- f. Memperoleh rekomendasi tertulis FKUB Kabupaten/Kota.
- g. Menulis surat permohonan izin pendirian rumah ibadat dan proposal pembangunan rumah ibadat kepada Bupati/Walikota setempat dengan melampirkan bukti-bukti persyaratan yang diperlukan.
- h. Menyerahkan surat permohonan izin pendirian rumah ibadat dan proposal pembangunan rumah ibadat kepada bupati/walikota untuk memperoleh IMB rumah ibadat.

Untuk pemanfaatan bangunan gedung bukan rumah ibadat sebagai rumah ibadat sementara harus mendapat surat keterangan pemberian izin sementara dari Bupati/Walikota. Pemanfaatan bangunan gedung bukan rumah ibadat sebagai rumah ibadat sementara harus mengacu pada peraturan perUndang-undangan tentang bangunan gedung. Sedangkan untuk memelihara kerukunan umat beragama dan ketertiban masyarakat, pemanfaatan bangunan gedung bukan rumah ibadat sebagai rumah ibadat sementara harus memenuhi syarat :

- a. Izin tertulis pemilik gedung.
- b. Rekomendasi tertulis Lurah/Kades.
- c. Laporan tertulis kepada FKUB Kabupaten/Kota.
- d. Laporan tertulis kepada kepala kantor Kementerian Agama Kabupaten/Kota.

Dalam mengajukan perizinan pendirian rumah ibadat, juga harus menyertakan proposal pendirian rumah ibadat. Proposal pendirian rumah ibadat terdiri dari :

- a. Latar Belakang

Menjelaskan latar belakang perlunya pendirian rumah ibadat dengan gambaran kondisi sosial masyarakat terkait pelayanan keagamaan.

b. Dasar Hukum

Menuliskan dasar hukum terkait serangkaian regulasi dan peraturan perUndang-undangan dan aturan teknis administratif pendirian rumah ibadat. (Salah satunya adalah Peraturan Bersama Menteri Agama Dan Menteri Dalam Negeri Nomor : 9 Tahun 2006 Dan Nomor : 8 Tahun 2006).

c. Tujuan

Menjelaskan tujuan-tujuan didirikannya rumah ibadat yang sekiranya dapat menunjang kualitas pengamalan agama umat beragama yang mengacu kepada Pancasila dan UUD 1945 terkait kehidupan agama dan keagamaan warga negara.

d. Nama dan Lokasi Rumah ibadat

Menuliskan dengan jelas nama rumah ibadat yang akan didirikan berikut lokasi (alamat) yang jelas dan bila perlu mencantumkan nama dan nomor telpon panitia.

e. Kondisi Rumah ibadat

Menjelaskan kondisi rumah ibadat yang sudah ada dan kondisi rumah ibadat yang akan didirikan serta berbagai dukungan baik sosial, moral dan finansial bagi kemungkinan kelancaran pendirian rumah ibadat.

f. Dukungan Administratif dan Teknis

Menjelaskan dukungan definitif yang telah diperoleh panitia terhadap pendirian rumah ibadat (90 orang pengguna rumah ibadat 60 orang dukungan dari warga sekitar dengan bukti-bukti Kartu Identitas Penduduk yang dilampirkan dan persyaratan teknis ini seperti telah diatur dalam Undang-undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung).

g. Kepanitiaan

Menyebutkan dengan jelas organisasi dan identitas nama-nama personil yang duduk sebagai panitia pembangunan rumah ibadat dengan jelas berikut asal organisasi yang diwakilinya, dan bila perlu mencantumkan pula alamat dan nomor telpon masing-masing personil yang turut andil dalam kepanitiaan.

h. Pembiayaan

Menyebutkan dan menjelaskan sumber-sumber pembiayaan untuk mendanai pembangunan rumah ibadat, termasuk menyebutkan nama sponsor bila memang diperlukan.

i. Nama dan Lokasi Rumah ibadat

Menuliskan dengan jelas nama rumah ibadat yang akan didirikan berikut lokasi (alamat) yang jelas dan bila perlu mencantumkan nama dan nomor telepon panitia.

Persyaratan perizinan pendirian tempat ibadat juga memerlukan rekomendasi tertulis dari lembaga yang berwenang memberi rekomendasi tertulis atas pendirian rumah ibadat yaitu forum kerukunan antar umat beragama (FKUB) tingkat kabupaten/kota (bukan forum kerukunan antar umat beragama (FKUB) Provinsi). Dalam hal ini forum kerukunan antar umat beragama dalam memberikan rekomendasi harus mempertimbangkan :

a. Ketua FKUB Kabupaten/Kota telah menerima surat permohonan pemberian rekomendasi tertulis yang dilampirkan persyaratan-persyaratan teknis dan administratif dari panitia pembangunan rumah ibadat.

b. Ketua FKUB mempelajari surat permohonan, apakah persyaratan-persyaratan pendirian rumah ibadat sudah sesuai dengan Peraturan Bersama Menteri Agama Dan Menteri Dalam Negeri Nomor : 9 Tahun 2006 Dan Nomor : 8 Tahun 2006.

- c. Ketua FKUB mengundang pihak pemohon untuk melakukan presentasi dan klarifikasi terhadap usulan rekomendasi berikut dengan persyaratan-persyaratannya.
- d. FKUB melakukan pengecekan lapangan dan mencari informasi tentang keberatan atau dukungan warga sekitar terhadap rencana pembangunan rumah ibadat yang diusulkan.
- e. Rapat pleno FKUB yang membahas keseluruhan aspek yang menjadi pertimbangan dalam pemberian reko-mendasi tertulis secara komprehensif dengan prinsip musyawarah dan mufakat.
- f. Ketua FKUB mengeluarkan keputusan dan rekomendasi tertulis terhadap usulan pendirian rumah ibadat. Langkah ini merupakan tindak lanjut dari kesimpulan akhir rapat pleno anggota FKUB setelah dilakukan sejumlah langkah-langkah penting dan pertimbangan dari berbagai sisi secara komprehensif.

Proses perizinan pendirian tempat ibadat telah memiliki alur yang jelas sebagaimana diatur dalam Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 8 dan Nomor 9 Tahun 2006. Namun secara empiris permasalahan seringkali terjadi di lapang karena kurangnya kesadaran antar umat beragama dalam memenuhi sikap toleransi yang tinggi. Demikian juga dengan pihak yang mengajukan izin pendirian rumah ibadat yang seringkali melakukan celah dan terobosan hukum ketika menyadari bahwa banyak permasalahan di sekitar lokasi calon tempat ibadat. Sehingga perselisihan di lapang tidak terhindarkan. Berbagai bentuk perselisihan pendirian rumah ibadat yang terjadi adalah :

- a. Penolakan warga masyarakat sekitar atau masyarakat sewilayah karena sejumlah alasan.
- b. Protes warga masyarakat sekitar atau masyarakat se-wilayah karena digunakannya fasilitas umum sebagai rumah ibadat.
- c. Pencabutan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) dengan berbagai alasan.
- d. Pengerusakan rumah ibadat.

Disinyalir bahwa permasalahan-permasalahan terkait dengan pendirian rumah ibadat tersebut disebabkan oleh beberapa hal diantaranya :

- a. Tidak adanya komunikasi yang baik antara panitia pembangunan rumah ibadat dengan masyarakat dan FKUB.
- b. Tidak adanya kesepakatan antara pemerintah setempat dengan warga sekitar tentang kejelasan wewenang penggunaan fasilitas-fasilitas umum ataupun fasilitas sosial untuk difungsikan sebagai rumah ibadat.
- c. Lokasi pembangunan satu rumah ibadah dianggap tidak tepat karena sebagian besar anggota umat dari rumah ibadat tersebut adalah tidak bermukim di wilayah dimana suatu rumah ibadat akan dibangun.
- d. Adanya alih-alih rekayasa agar tampak anggota umat telah memenuhi apa yang menjadi persyaratan dalam Peraturan Bersama Menteri Agama Dan Menteri Dalam Negeri Nomor : 9 Tahun 2006 dan Nomor : 8 Tahun 2006.
- e. Tidak mematuhi aturan (Peraturan Bersama Menteri Agama Dan Menteri Dalam Negeri Nomor : 9 Tahun 2006 Dan Nomor : 8 Tahun 2006).

Menyikapi berbagai permasalahan yang terjadi di lapang terkait dengan pendirian rumah ibadat tersebut, harus dilakukan dengan cara-cara yang adil, tidak memihak dan keterlibatan aktif pihak pemerintah dan masyarakat secara bersama untuk melakukan

dialog dan musyawarah. Penyelesaian perselisihan pendirian rumah ibadat juga harus diselesaikan dengan keterbukaan dan komitmen semua pihak yang berselisih untuk bertekad pada penyelesaian dan perdamaian serta ketenteraman umat beragama. Mediator dalam penyelesaian perselisihan pendirian rumah ibadat adalah Pemerintah Daerah, Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB), POLRI, Badan Intelijen Negara dan Komunitas Intelijen Daerah, dan Kementerian Agama RI.

Tuntutan dan gelombang aspirasi demokrasi partisipatif telah mendorong pemerintahan yang berjalan untuk senantiasa mengedepankan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik atau dikenal dengan istilah *good governance*. Kehadiran paradigma sebagaimana dimaksud tidak akan pernah terlepas dari relasi antara negara (*state*) yang menjalankan fungsi pemerintahan dan masyarakat (*civil society*). Hal ini sebagaimana disampaikan oleh Ibnu Tricahyo³⁴, bahwa negara selalu dipasangkan dengan warga atau rakyat. Dimana ada negara di situ selalu ada warga atau rakyat. Bagaimana kedua hal ini berhubungan? Negara sering dilihat sebagai suatu kontrak antar warga/rakyat di mana rakyat menyerahkan sebagian haknya untuk menjadi kekuasaan negara yang direpresentasikan oleh pejabat negara dan birokrasinya. Sebaliknya kekuasaan justru seringkali mempengaruhi (bahkan menentukan perkembangan masyarakat).

Demikian halnya kekuasaan juga bisa dilihat sebagai gejala sosial atau produk dari perkembangan sosial (*independent variable*). Kekuasaan mencerminkan pemenuhan pelayanan dan perlindungan rakyatnya, sehingga corak dari pelaksanaan kekuasaan seperti ini lebih populis dan responsif atas kebutuhan pelayanan kepada warganya. Pemerintahan yang *populis* seperti ini menjadi *trend* negara-negara dunia untuk merubah paradigma dari negara kekuasaan menjadi negara hukum yang melaksanakan fungsi pelayanan. Dengan fungsi pelayanan publik sebagai pergeseran paradigma global yang melingkupi segala sektor pemerintahan (untuk meninggalkan tipe negara kekuasaan), tidak relevan kalau hanya ingin mengerucutkan pada pemenuhan hak dasar bagi segenap warga negara³⁵.

Berdasarkan pendapat di atas bahwa dalam konteks penyelenggaraan negara tidak bisa dilihat dari aspek negara (*state*) maupun aspek masyarakat yang dilakukan secara parsial. Karena konsep pembangunan pada sarannya adalah terwujudnya kesadaran kolektif antara negara dan masyarakat sehingga akan melahirkan hubungan kemitraan yang oleh penulis paradigma yang akan digagas justru ber-orientasi pada negara-masyarakat (*state and civilized oriented*)³⁶. Mengacu pada kondisi tersebut maka tuntutan untuk mewujudkan *good governance* muncul seiring dengan banyaknya kritik terhadap birokrasi pemerintahan

³⁴ Ibnu, Tricahyo, 2005, *Urgensi Pengaturan tentang Pelayanan Publik*, Makalah tidak dipublikasikan, hlm 1

³⁵ Ibnu, Tricahyo, *Ibid*, hlm 1

³⁶ Masyarakat sipil (*civil society*) adalah elemen penting demokrasi dalam relasi antara negara (*state*) dan rakyat, Di Indonesia, dalam kurun waktu tidak lebih dari satu dasa warsa, wacana masyarakat sipil telah menjadi isu strategis, Penguatan masyarakat sipil menjadi gerakan yang terus dilakukan melalui berbagai pembaharuan dan revitalisasi konsep sesuai dengan kondisi dan masalah kemasyarakatan, Oleh karena itu peletakkan dasar kekuatan demokrasi pada masyarakat sebagai "jiwa" dan "*civil society building*" pada negara akan menjadi alternatif pilihan dalam transisi menuju demokrasi, Gerakan masyarakat sipil merupakan upaya untuk memerdekakan masyarakat menuju kemandirian dan kebebasan dari intervensi kekuatan negara, Pada negara-negara berkembang masih banyak dijumpai kekuatan negara yang berlebihan, yang pada intinya akan memandulkan secara sistematis peran-peran masyarakat politik (*political society*), sehingga tidak mampu untuk melakukan dan terlibat dalam mekanisme kontrol kebijakan negara yang otoriter, Peminggiran kekuatan masyarakat mengakibatkan negara semakin kuat serta menghegemoni masyarakat, Hal ini mengakibatkan penguasa berbuat "semaunya" tanpa batas demi kelanggungan kekuasaannya, Istilah masyarakat sipil, menurut Ernest Gelner, bisa dirumuskan sebagai satu set institusi non-pemerintah yang beragam dan cukup kuat untuk memberi keseimbangan pada negara, pada saat yang sama, tidak menghalangi negara untuk mengisi perannya sebagai penjaga perdamaian dan arbitrator antar kepentingan-kepentingan utama, bisa menghalangi atau mencegah negara mendominasi dan mengecilkan masyarakat, Sedangkan menurut Cicero, masyarakat sipil identik dengan negara, maka istilah ini dipahami sebagai organisasi-organisasi masyarakat yang terutama bercirikan kesukarelaan dan kemandirian yang tinggi berhadapan dengan negara, serta keterikatannya dengan norma-norma atau nilai-nilai hukum yang dipatuhi warga, Formasi masyarakat sipil berhubungan dekat dengan despotisme, karena di bawah sistem ini kesadaran sosial ditindas dan dieksploitir, maka muncullah kesadaran perlawanan dari masyarakat bawah, Namun aktualisasi civil society bisa berbeda pada setiap negara bergantung pada struktur, budaya, kondisi politik dan perubahan masyarakat setempat, Lihat dalam Muchammad Ali Safaat dkk, 2000, *Duri Dalam Demokrasi (Menengok Peran Militer di Indonesia)*, Malang, Yayasan Enlightment, hlm 43-44.

yang berkembang tak terkendali dan memasuki semua wilayah kehidupan masyarakat sehingga terjadi masyarakat “hiperregulasi” serta dijangkiti berbagai penyakit yang justru merugikan masyarakat³⁷.

Di sisi lain, perkembangan dunia saat ini demikian pesat sehingga jika pemerintahan ingin dapat menjalankan tugas dan fungsinya dengan baik, juga harus melakukan perubahan peran dan cara penyelenggaraan pemerintahan. Perubahan tersebut menuntut adanya perubahan tata pemerintahan yang menjadikan pemerintah berperan sebagai pemimpin perubahan agar tidak menimbulkan perubahan yang anarkis. Birokrasi pemerintahan harus melakukan perubahan sesuai dengan prinsip-prinsip birokrasi modern, yaitu³⁸:

- 1) *Entrepreneurial-competitive government*, yaitu pemerintahan yang peka dan bekerja keras memanfaatkan kesempatan demi kemakmuran dan peningkatan kualitas hidup masyarakat.
- 2) *Customer-driven* dan *accountable government customer-driven*. Pemerintah selalu berorientasi dan peduli terhadap setiap kebutuhan masyarakat. Untuk itu, pemerintah harus mendengarkan dan merespon keinginan masyarakat (*put the customer in the driver's seat*).
- 3) *Global-cosmopolit orientation*. Pemerintahan membuka diri, memanfaatkan, dan berkompetisi di tingkat global demi peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Kemudian muncul paradigma baru pemerintahan yang melakukan pemilahan tugas yang lebih tepat ditangani pemerintah dan yang sewajarnya diserahkan kepada pasar dan masyarakat sipil. Paradigma tersebut bertujuan (a) mendudukkan peran pemerintah lebih sebagai katalisator, regulator, fasilitator, pengarah, pembina, dan pengawas penyelenggaraan urusan pemerintahan, (b) perlindungan hak asasi manusia dan pelaksanaan demokrasi, (c) pemerataan pendapatan dan penanggulangan kemiskinan, dan (d) penyelenggaraan pemerintahan yang menjamin kepastian hukum, keterbukaan, profesionalitas dan akuntabilitas³⁹. Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara menyebutkan 10 prinsip yang harus dilaksanakan dalam mewujudkan *good government*, yaitu :

- 1) Partisipasi, menjamin kerjasama dan partisipasi pihak-pihak yang berkepentingan (*stakeholder*) mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi.
- 2) Penegakan Hukum, dilaksanakan secara konsekuen, konsisten, memperhatikan HAK ASASI MANUSIA, termasuk pemberian insentif.
- 3) Transparansi, informasi yang terbuka bagi setiap pihak untuk setiap tahap pemerintahan.
- 4) Daya tanggap, respon yang tepat dan cepat terhadap permasalahan atau perubahan yang terjadi.
- 5) Kesetaraan, persamaan kedudukan bagi warga negara tanpa diskriminasi.
- 6) Visi strategis, tersedianya kebijakan dan rencana yang terpadu serta jangka panjang.
- 7) Efisiensi dalam penggunaan sumber daya.
- 8) Profesionalisme, keterampilan dan komitmen untuk memberikan pelayanan terbaik.
- 9) Akuntabilitas, bertanggungjawab kepada publik atas keputusan dan tindakan penyelenggara.
- 10) Pengawasan, tersedianya pengawasan yang efektif dengan keterlibatan masyarakat.

³⁷ Lihat, Jimly Asshiddiqie, *Masa Depan Hukum Di Era Teknologi Informasi: Kebutuhan Untuk Komputersasi Sistem Informasi Administrasi Kenegaraan Dan Pemerintahan*, disampaikan pada Program Pendidikan Lanjutan Hukum Teknologi Informasi dan Telekomunikasi, Lembaga Pendidikan Lanjutan Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Senin, 1 Mei 2000, hlm. 2.

³⁸ Ahmad Roestandi, 2003, *Pembentukan Komisi Kepegawaian Negara Sebagai Upaya Reformasi Birokrasi*, Disampaikan pada Seminar “Pembentukan Komisi Kepegawaian Negara, Implementasi Amanat Pasal 13 ayat (3) Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999”, diselenggarakan oleh Kementerian Koordinator Bidang Kesra. Jakarta, 18 Desember 2006, hlm 5

³⁹ Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara, 2005, *Clean Government dan Good Government Untuk meningkatkan Kinerja Birokrasi Dan Pelayanan Publik*, Jakarta: Kemenpan dan RB, hlm 2

Penciptaan dan pemeliharaan integritas dalam kehidupan masyarakat dan pelayanan masyarakat memerlukan sejumlah elemen, termasuk Undang-undang, peraturan-peraturan dan aturan tingkah laku (*code of conduct*); suatu masyarakat, yang kental dengan nilai-nilai keagamaan, politik dan sosialnya, mengharapkan kejujuran para politisi dan pejabat; profesionalisme dikalangan pejabat; suatu perasaan elitis diantara para pegawai negeri sipil tingkat atas; dan kepemimpinan politik yang memperhatikan moralitas dengan sungguh-sungguh, baik di kalangan pemerintah maupun swasta. Dalam hal ini hendaknya perlu dipahami bersama terhadap sebuah konsensus yang menjamin tegaknya konstitusionalisme di zaman modern pada umumnya dipahami bersandar pada tiga elemen kesepakatan (*consensus*) yaitu :

1. Kesepakatan tentang tujuan atau cita-cita bersama (*the general goals of society or general acceptance of the same philosophy of government*).
2. Kesepakatan tentang *the rule of law* sebagai landasan pemerintahan atau penyelenggaraan negara (*the basis of government*).
3. Kesepakatan tentang bentuk institusi dan prosedur-prosedur ketatanegaraan (*the form of institutions and procedures*).

Pembenahan terhadap manusia harus diiringi dengan pembenahan sistem yang mengatur kehidupan manusia tersebut. Prinsip-prinsip pembenahan sistem tersebut dalam ranah kehidupan bernegara dikenal dengan istilah prinsip tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Menurut Teten Masduki, *good governance* adalah prinsip yang menyetangkakan keseimbangan hubungan antara masyarakat dengan negara serta negara dengan pribadi. Menurutnya setiap kebijakan publik seharusnya melibatkan berbagai sektor baik masyarakat maupun sektor privat dengan *code of conductnya* yang jelas. Dalam hubungan dengan dunia hukum ada berapa unsur dari *good governance* yang perlu menjadi perhatian. Pertama, adanya aturan-aturan hukum bagi seluruh tindakan ataupun kebijakan yang diambil dalam proses penyelenggaraan pemerintah. Kedua, adanya suatu perancangan peraturan-peraturan Undang-undang melalui beberapa ukuran standar misalnya standar empirik, standar filosofistik standar futuristik, dan standar hak asasi manusia, serta standar keadilan.

BAB II

DASAR YURIDIS DAN IMPLEMENTASI

Dasar yuridis yang digunakan untuk pendirian tempat ibadat dapat dipilah berdasarkan keberlakuannya yaitu secara nasional dan per daerah penelitian. Pemaparan tentang dasar yuridis berikut ini akan dikelompokkan berdasarkan level berlakunya disertai implementasinya.

A. Nasional

1. UUD 1945

Terkait dengan perizinan pendirian tempat ibadat, pada Pasal 28E UUDNRI 1945 disebutkan bahwa setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya. Hal ini berarti setiap orang berkesempatan menentukan agama apa yang diyakininya, serta menjalankan ritual keagamaannya. Ketentuan ini memperlihatkan secara tersirat bahwa pemerintah harus menjamin pelaksanaan agama dan ibadah tersebut dengan baik. Pemakaian 'baik' juga dapat berarti pemerintah harus memfasilitasi keberadaan tempat ibadat atau tempat penyelenggaraan kegiatan ibadah, dan juga pelaksanaan ibadah agar dapat berjalan lancar. Kemudian Pasal 28E ayat (2) disebutkan bahwa setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya. Hal ini berarti, setiap orang bebas meyakini apa yang menjadi kepercayaannya baik yang sama, sesuai, perpaduan atau bahkan berbeda sama sekali dari keyakinan atau kepercayaan yang telah ada. Selanjutnya pada Pasal 28 G disebutkan "Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang dibawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi". Ketentuan ini juga menjelaskan, bahwa pemerintah harus menjamin tidak adanya ketakutan untuk melakukan hal yang merupakan hak asasi, termasuk di dalamnya adalah hak untuk melaksanakan ibadah, karena hak beragama merupakan hak asasi yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun⁴⁰.

⁴⁰ Pasal 28 I UUDNRI 1945 disebutkan :

- (1) Hak beragama adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun.
- (2) Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.

Hak-hak tersebut semuanya merupakan tanggung jawab pemerintah baik dalam artian luas (eksekutif, legislatif dan yudikatif) serta dalam artian sempit (eksekutif). Juga merupakan tanggung jawab dari pemerintah pusat hingga pemerintahan daerah. Pengakuan tersebut disebutkan secara berulang-ulang dalam konstitusi yang memperlihatkan adanya perhatian yang luar biasa pada kebebasan beragama⁴¹.

Dalam konstruksi negara hukum sebagaimana disebutkan pada Pasal 1 ayat (3), dalam konteks kebebasan beragama pemerintah harus bertindak obyektif terhadap hukum yang dibuatnya. Sebagaimana disebutkan pada Pasal 27, bahwa segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya. Selain itu tindakan obyektif pemerintah juga berarti hal ini berlaku untuk setiap orang dalam hal mendapat pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum terhadap agama dan kepercayaan yang diyakininya sebagaimana dijelaskan pada Pasal 28D.

Sementara itu ketentuan Pasal 28I (1) berbunyi Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun. Sedangkan ketentuan ayat (2) berbunyi, setiap orang berhak bebas atas perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.

Ketentuan pasca amandemen menunjukkan terjadinya perubahan paradigmatis yang luar biasa. Hak Asasi Manusia yang pada periode sebelumnya diatur secara limitatif, karena dianggap paham yang individualistik dan liberalis serta tidak senafas dengan cita dan budaya bangsa Indonesia, diakomodir secara luas.

Beranjak dari pemahaman di atas, maka terdapat beberapa pemaknaan dalam konteks perizinan tempat ibadat. *Pertama*, perizinan merupakan tindakan pemerintah sebagai perwujudan negara yang menjamin hak asasi manusia dan konsep negara hukum yang melaksanakan tindakan berdasarkan hukum yang dibuat. Dalam sudut pandang yang secara faktual dapat berbenturan ini, maka tindakan pemerintah untuk memberikan izin dibatasi agar supaya tidak melanggar komitmen negara untuk melindungi hak kebebasan beragama. *Kedua*, dalam hal perizinan, konstitusi melarang adanya perilaku pembedaan atau diskriminatif oleh pemerintah atau oknum pemerintah terhadap proses perizinan tempat ibadat. Dalam hal ini pemerintah seharusnya menutup mata pada komposisi masyarakat apakah mereka sebagai kelompok mayoritas agama tertentu atau kelompok minoritas tertentu. *Ketiga*, bahwa tindakan pemerintah harus meliputi pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil. Perizinan tempat ibadat juga harus diikuti dengan perlindungan ritual keagamaan, artinya tidak mungkin tindakan pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum itu dilaksanakan sebagai alternatif, namun bersifat kumulatif dan berkelanjutan.

2. Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

Ketentuan Pasal 4 berbunyi, hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kebebasan pribadi, pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk

(3) Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah.

(4) Untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perUndang-undangan.

⁴¹ Disebutkan juga pada pasal 29 1. Negara berdasar atas Ketuhanan yang Maha Esa.

(1) Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaan itu.

diakui sebagai pribadi dan persamaan di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun dan oleh siapapun. Pengaturan selanjutnya disebutkan dalam Pasal 22 ayat (1) Setiap orang bebas memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu. Selanjutnya ketentuan ayat (2) berbunyi Negara menjamin kemerdekaan setiap orang memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu. Lebih lanjut ketentuan Pasal 55 berbunyi setiap anak berhak untuk beribadah menurut agamanya, berpikir, dan berekspresi sesuai dengan tingkat intelektualitas dan usianya di bawah bimbingan orang tua dan atau wali.

Undang-undang ini merupakan penegasan pengakuan negara (sebagaimana diatur dalam UUDNRI 1945) terhadap kebebasan beragama. Undang-undang ini memberikan penegasan bahwa hak kebebasan beragama tidak boleh dikurangi oleh siapapun (termasuk pemerintah) dalam keadaan apapun (alasan tertentu yang ditentukan sebagian orang atau aktor yang mendominasi).

3. Undang-undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant On Civil And Political Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik)

Pertimbangan Indonesia untuk menjadi Pihak pada *International Covenant on Civil and Political Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik) Indonesia adalah negara hukum dan sejak kelahirannya pada tahun 1945 menjunjung tinggi HAM. Sikap Indonesia tersebut dapat dilihat dari kenyataan bahwa meskipun dibuat sebelum diproklamasikannya DUHAM, Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sudah memuat beberapa ketentuan tentang penghormatan HAM yang sangat penting. Undang-undang ini menyebutkan beberapa pasal tentang hak beragama diantaranya Pasal 2, Pasal 4 (2), 5, 18, 25 dan 26. Pada Pasal 2 disebutkan bahwa tidak boleh ada perbedaan berdasarkan agama⁴², seandainya terjadi pelanggaran terhadap hal tersebut maka kewajiban negara untuk melakukan pemulihan hak dan mengembangkan upaya peradilan untuk pemulihan tersebut dan menjamin lembaga yang berwenang tersebut untuk menyelesaikan berdasarkan pengembangan tersebut secara kumulatif⁴³. Tidak boleh ada upaya menghancurkan, membatasi dan mengurangi kebebasan beragama⁴⁴.

⁴² Pasal 2 selengkapnya :

- (1) Setiap Negara Pihak pada Kovenan ini berjanji untuk menghormati dan menjamin hak-hak yang diakui dalam Kovenan ini bagi semua orang yang berada dalam wilayahnya dan tunduk pada wilayah hukumnya, tanpa perbedaan apapun seperti ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, politik atau pendapat lain, asal-usul kebangsaan atau sosial, kekayaan, kelahiran atau status lainnya.
- (2) Apabila belum diatur dalam ketentuan perUndang-undangan atau kebijakan lainnya yang ada, setiap Negara Pihak dalam Kovenan ini berjanji untuk mengambil langkah-langkah yang diperlukan, sesuai dengan proses konstitusinya dan dengan ketentuan-ketentuan dalam Kovenan ini, untuk menetapkan ketentuan perUndang-undangan atau kebijakan lain yang diperlukan untuk memberlakukan hak-hak yang diakui dalam Kovenan ini.
- (3) Setiap Negara Pihak pada Kovenan ini berjanji :
 - a. Menjamin bahwa setiap orang yang hak-hak atau kebebasannya diakui dalam Kovenan ini dilanggar, akan memperoleh upaya pemulihan yang efektif, walaupun pelanggaran tersebut dilakukan oleh orang-orang yang bertindak dalam kapasitas resmi;
 - b. Menjamin, bahwa setiap orang yang menuntut upaya pemulihan tersebut harus ditentukan hak-haknya itu oleh lembaga peradilan, administratif, atau legislatif yang berwenang, atau oleh lembaga berwenang lainnya yang diatur oleh sistem hukum Negara tersebut, dan untuk mengembangkan segala kemungkinan upaya penyelesaian peradilan;
 - c. Menjamin, bahwa lembaga yang berwenang tersebut akan melaksanakan penyelesaian demikian apabila dikabulkan.

⁴³ Sebagaimana disebutkan pada pasal 4 ayat (2), selengkapnya Pengurangan kewajiban atas pasal-pasal 6, 7, 8 (ayat 1 dan 2), 11, 15, 16 dan 18 sama sekali tidak dapat dibenarkan berdasarkan ketentuan ini

⁴⁴ Sebagaimana disebutkan pada pasal 5

- (1) Tidak satupun dalam Kovenan ini yang dapat ditafsirkan sebagai memberi hak pada suatu Negara, kelompok atau perorangan untuk melakukan kegiatan yang ditujukan untuk menghancurkan hak-hak dan kebebasan-kebebasan yang diakui dalam Kovenan ini, atau untuk membatasinya lebih daripada yang telah ditetapkan dalam Kovenan ini.
- (2) Tidak diperkenankan adanya suatu pembatasan atau pengurangan hak-hak asasi manusia yang mendasar diakui atau yang ada di suatu Negara yang menjadi pihak dalam Kovenan ini menurut hukum, konvensi, peraturan atau kebiasaan, dengan alasan bahwa Kovenan ini tidak mengakui hak-hak tersebut, atau mengakuinya sebagai hak yang lebih rendah sifatnya.

Hak beragama diyakini sebagai hak yang mendasar, hak tersebut meliputi kebebasan berpikir keyakinan dan beragama untuk menetapkan agama atau kepercayaan atas pilihannya sendiri, dan kebebasan, baik secara sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain, baik di tempat umum atau tertutup, untuk menjalankan agama dan kepercayaannya dalam kegiatan ibadah, pentaatan, pengamalan, dan pengajaran. Ketentuan ini disebutkan dalam Pasal 18 dilanjutkan dengan pelarangan seseorang menetapkan agama atau kepercayaannya tidak sesuai pilihannya.

Pembatasan hanya dimungkinkan oleh ketentuan berdasarkan hukum, dan yang diperlukan untuk melindungi keamanan, ketertiban, kesehatan, atau moral masyarakat, atau hak-hak dan kebebasan mendasar orang lain. Bahwa **pembatasan apapun** terhadap kebebasan untuk menganut atau menerima suatu agama atau keyakinannya sesuai dengan pilihannya (*forum internum*), **tidak diperbolehkan**. Kebebasan-kebebasan ini dilindungi tanpa pengecualian. Karakter mendasar dari kebebasan-kebebasan ini juga dicerminkan pada kenyataan bahwa ketentuan ini **tidak dapat dikurangi** (*non derogable*) bahkan *pada saat darurat publik*. Pembatasan hanya diperkenankan terhadap manifestasi kebebasan beragama atau berkeyakinan dalam pengertian forum eksternum. Pembatasan itu pun harus memenuhi syarat sebagai berikut :

- 1) Ditetapkan dengan Undang-undang (*formal legislation*);
- 2) Diperlukan dalam suatu masyarakat demokratis untuk melindungi :
 - a. Keselamatan masyarakat;
 - b. Ketertiban masyarakat;
 - c. Kesehatan masyarakat;
 - d. Moral masyarakat; dan
 - e. Hak-hak dan kebebasan mendasar orang lain.

Sebagaimana dijelaskan dalam Komentar Umum No. 22 Kovenan *a quo*, dalam mengartikan ruang lingkup ketentuan pembatasan yang diijinkan (*permissible restriction*), harus dimulai dari :

- 1) Pembatasan ditujukan pada kebutuhan untuk melindungi hak-hak yang dijamin oleh Kovenan, termasuk hak atas kesetaraan dan nondiskriminasi di bidang apa pun;
- 2) Pembatasan yang diterapkan harus dijamin oleh hukum dan tidak boleh diterapkan dengan cara-cara yang dapat melanggar hak-hak atas kebebasan beragama atau berkeyakinan;
- 3) Pembatasan harus diartikan secara tegas: pembatasan tidak dibolehkan berdasarkan hal-hal yang tidak dinyatakan di pasal tersebut, walaupun jika alasan tersebut diperkenankan sebagai pembatasan terhadap hak-hak lain yang dilindungi oleh Kovenan, seperti misalnya keamanan nasional;
- 4) Pembatasan-pembatasan dapat diterapkan hanya untuk tujuan-tujuan sebagaimana yang telah diatur serta harus berhubungan langsung dan sesuai dengan kebutuhan khusus yang sudah ditentukan;
- 5) Pembatasan tidak boleh diterapkan untuk tujuan-tujuan yang diskriminatif atau diterapkan dengan cara yang diskriminatif;
- 6) Konsep moral yang menjadi salah satu alasan pembatasan harus berasal dari banyak tradisi sosial, filosofi, dan agama; oleh karenanya, pembatasan terhadap kebebasan untuk menjalankan agama atau kepercayaan untuk tujuan melindungi moral harus didasarkan pada prinsip-prinsip yang diambil tidak hanya dari satu tradisi saja.

Sebagaimana dijelaskan pada Pasal 25 bahwa pembatasan tersebut tidak boleh meniadakan kesamaan memperoleh akses pada pelayanan umum di negaranya. Ketentuan ini ditegaskan lagi pada Pasal 26⁴⁵. Bahkan ketika ada kelompok minoritas dengan amalan agama sendiri menggunakan bahasa mereka sendiri⁴⁶.

Pembatasan yang diterapkan harus dijamin oleh hukum dan tidak boleh diterapkan dengan cara-cara yang dapat melanggar hak-hak yang dijamin di Pasal 18. Pembatasan-pembatasan dapat diterapkan hanya untuk tujuan-tujuan sebagaimana yang telah diatur serta harus berhubungan langsung dan sesuai dengan kebutuhan khusus yang sudah ditentukan. Pembatasan tidak boleh diterapkan untuk tujuan-tujuan yang diskriminatif atau diterapkan dengan cara yang diskriminatif. Komite menganggap bahwa konsep moral berasal dari banyak tradisi sosial, filosofi, dan agama; oleh karenanya, pembatasan terhadap kebebasan untuk menjalankan agama atau kepercayaan untuk tujuan melindungi moral harus didasarkan pada prinsip-prinsip yang diambil tidak hanya dari satu tradisi saja. Orang-orang yang sudah menjadi subyek pembatasan hukum tertentu, misalnya narapidana, harus dapat menikmati hak mereka untuk menjalankan agama atau kepercayaannya sebagaimana dimungkinkan dan sesuai dengan kekhususan pembatasan terhadap mereka. Laporan-laporan Negara Pihak harus memberikan informasi tentang ruang lingkup dan dampak pembatasan berdasarkan Pasal 18 ayat (3), baik persoalan hukum maupun penerapannya dalam kondisi-kondisi khusus.

Di sisi lain, pada Pasal 18 disebutkan bahwa negara pihak dalam Kovenan ini berkewajiban untuk menghormati kebebasan orang tua dan apabila diakui, wali hukum yang sah, untuk memastikan bahwa pendidikan agama dan moral bagi anak-anak mereka sesuai dengan keyakinan mereka sendiri. Dalam konteks perizinan tempat ibadat, ketentuan dalam konvenan ini melakukan pembaruan hukum dibandingkan ketentuan sebelumnya. Secara spesifik, konvenan ini menjadikan negara bertanggung jawab terhadap tindakan setiap lembaga atau aparatnya yang melanggar kebebasan beragama. Negara harus memantau proses pemulihan hak yang dicerai dan lembaga yang mencederai harus mengikuti penyelesaian tersebut. Kebebasan beragama boleh dibatasi dengan hukum asalkan diperlukan untuk melindungi keamanan, ketertiban, kesehatan, atau moral masyarakat, atau hak-hak dan kebebasan mendasar orang lain. Hal ini tidak kemudian menghalalkan aksi penolakan pendirian tempat ibadat sebagai tindakan mengancam keamanan untuk tidak didirikannya tempat ibadat tertentu. Kebutuhan terhadap tempat ibadat didasarkan pada kebebasan pemikiran pemeluknya bukan berdasarkan penting tidaknya menurut pemeluk aliran ke-agamaan atau agama lain.

4. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Ketentuan Pasal 10 ayat (3) berbunyi urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi :

- a) Politik luar negeri;
- b) Pertahanan;
- c) Keamanan;

⁴⁵ Pasal 26, selengkapnya. Semua orang berkedudukan sama di hadapan hukum dan berhak atas perlindungan hukum yang sama tanpa diskriminasi apapun. Dalam hal ini hukum harus melarang diskriminasi apapun, dan menjamin perlindungan yang sama dan efektif bagi semua orang terhadap diskriminasi atas dasar apapun seperti ras, warna, jenis kelamin, bahasa, agama, politik atau pendapat lain, asal-usul kebangsaan atau sosial, kekayaan, kelahiran atau status lain.

⁴⁶ Pasal 27, selengkapnya, Di negara-negara yang memiliki kelompok minoritas berdasarkan suku bangsa, agama atau bahasa, orang-orang yang tergolong dalam kelompok minoritas tersebut tidak boleh diingkari haknya dalam masyarakat, bersama-sama anggota kelompoknya yang lain, untuk menikmati budaya mereka sendiri, untuk menjalankan dan mengamalkan agamanya sendiri, atau menggunakan bahasa mereka sendiri.

- d) Yustisi;
- e) Moneter dan fiskal nasional; dan
- f) Agama.

Sedangkan di dalam bagian penjelasan menerangkan bahwa, yang dimaksud dengan urusan agama, misalnya menetapkan hari libur keagamaan yang berlaku secara nasional, memberikan pengakuan terhadap keberadaan suatu agama, menetapkan kebijakan dalam penyelenggaraan kehidupan keagamaan dan sebagainya; dan bagian tertentu urusan pemerintah lainnya yang berskala nasional, tidak diserahkan kepada daerah. Khusus di bidang keagamaan sebagian kegiatannya dapat ditugaskan oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah sebagai upaya meningkatkan keikutsertaan daerah dalam menumbuh kembangkan kehidupan beragama.

Kaitannya dengan pengaturan perizinan pendirian tempat ibadat, dalam konteks otonomi daerah terjadi variasi dan perbedaan di setiap daerah. Perbedaan itu juga memperlihatkan dominasi aktor kunci yang berbeda yang akhirnya tidak mewujudkan toleransi. Di samping itu, kerukunan umat beragama dan pendirian tempat ibadat sebagaimana termaktub di dalam Peraturan Bersama Menteri Agama Dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006 dan Nomor 8 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama, Dan Pendirian Rumah Ibadat memang menimbulkan kerancuan dalam sistem hierarki peraturan perUndang-undangan di tingkat daerah. Kewenangan daerah mengatur agama memunculkan konflik baru yang berbeda dalam konteks kerukunan umat beragama dan/atau pendirian tempat ibadat. Sehingga ketika daerah lain menangkap itu sebagai konflik yang sama di daerahnya maka rawan memicu konflik di daerah lain.

5. Undang-undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung

Pada Pasal 5 disebutkan bahwa fungsi bangunan gedung meliputi fungsi hunian, keagamaan, usaha, sosial dan budaya, serta fungsi khusus. Satu fungsi dapat disertai fungsi lainnya. Dalam konteks perizinan tempat ibadat, bangunan gedung dengan fungsi keagamaan ditentukan secara limitatif terbatas pada masjid, gereja, pura, vihara, dan kelenteng. Di daerah peruntukan lokasi harus sesuai dengan Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang. Di wilayah Kabupaten/Kota fungsi bangunan gedung ditetapkan dalam bentuk Izin Mendirikan Bangunan (IMB), pun jika terjadi perubahan, harus mendapat penetapan kembali dari pemerintah daerah. Pasal 7 menyebutkan, ada 2 (dua) persyaratan yang dilihat untuk pendirian tempat ibadat. *Pertama*, persyaratan administratif berupa status hak atas tanah, status kepemilikan bangunan gedung dan izin mendirikan bangunan. *Kedua*, persyaratan teknis berupa persyaratan tata bangunan dan persyaratan keandalan bangunan gedung.

Adapun sebagai tambahan, maka persyaratan administratif dan teknis untuk bangunan gedung adat, bangunan gedung semi permanen, bangunan gedung darurat, dan bangunan gedung yang dibangun pada daerah lokasi bencana ditetapkan oleh Pemerintah Daerah sesuai kondisi sosial dan budaya setempat. Hal ini disebutkan juga dalam Pasal 14 bahwa persyaratan arsitektur bangunan gedung meliputi persyaratan penampilan bangunan gedung, tata ruang dalam, keseimbangan, keserasian, dan keselarasan bangunan gedung dengan lingkungannya, serta pertimbangan adanya keseimbangan antara nilai-nilai sosial budaya setempat terhadap penerapan berbagai perkembangan arsitektur dan rekayasa sebagaimana berikut :

- (1) Persyaratan penampilan bangunan gedung harus memperhatikan bentuk dan karakteristik arsitektur dan lingkungan yang ada di sekitarnya.
- (2) Persyaratan tata ruang harus memperhatikan fungsi ruang, arsitektur bangunan gedung, dan keandalan bangunan gedung.
- (3) Persyaratan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan bangunan gedung dengan lingkungannya harus mempertimbangkan terciptanya ruang luar bangunan gedung, ruang terbuka hijau yang seimbang, serasi, dan selaras dengan lingkungannya.

6. Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

Pasal 1 ayat (1) menyebutkan bahwa Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perUndang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Terkait dengan perizinan tempat ibadah, pelayanan publik pendirian tempat ibadah dapat terjadi di pemerintah daerah. Secara spesifik alurnya berbeda dan variatif untuk setiap wilayah. Relasi antara pemerintah dan masyarakat inilah yang dimonitoring, apakah memenuhi asas penyelenggaraan pelayanan publik perizinan tempat ibadah yaitu asas kepastian hukum, persamaan hak, keprofesionalan, persamaan perlakuan dan keterbukaan atautakah belum⁴⁷.

Sedangkan Pasal 11 menerangkan penyelenggara pelayanan publik wajib memberikan penghargaan dan hukuman bagi pelaksananya. Penghargaan diberikan pada yang berprestasi sedangkan hukuman diberikan pada yang melanggar asas pelayanan publik. Hal ini tentu saja merupakan angin segar bagi korban perijinan pendirian tempat ibadah. Pasal ini dapat digunakan acuan untuk melaporkan penyelenggara pada Komisi Ombudsman, sebagaimana dalam Pasal 18 ini merupakan hak masyarakat, termasuk di dalamnya untuk menegur pelaksana, penyelenggara, melaporkan, bahkan mendapat advokasi dan perlindungan.

Pasal 15 Huruf b disebutkan bahwa penyelenggara berkewajiban menyusun, menetapkan, dan memublikasikan maklumat pelayanan. Meskipun telah ada Peraturan Bersama Menteri yang menambahkan alur perijinan. Namun di tiap daerah pelaksanaannya sangat variatif dan politis. Masih terdapat kesan korban tidak mendapat penjelasan yang tepat tentang alasan tidak diterbitkannya ijin. Buktinya pada kasus Philadelphia, Pendeta Palti masih bertanya-tanya mengapa pemerintah daerah tidak memberikan ijin atau realisasi relokasi, kriteria apa yang tidak terpenuhi pun masih belum jelas. Pengalaman peneliti pun juga demikian, di Jawa Barat, peneliti tidak menemukan alur perijinan pendirian tempat ibadah, meskipun di instansi perijinan (BPPT atau IPPT) ada persyaratan formalnya, namun masih banyak persyaratan lain yang sifatnya subyektif dan tidak terpublikasikan. Di Bali mekanisme perijinan juga tidak sesingkat alur yang dipublikasikan.

Pasal 34 menyebutkan bahwa pelayan publik tidak boleh mempersulit. Hal ini justru nampak mencolok di Bekasi dan Bogor. Di Jawa Timur, NTT dan Bali, untuk melakukan penelitian Badan Kesatuan Bangsa dan Lingkungan Masyarakat (Bakesbang) akan mem-

⁴⁷ Pasal 4 selengkapnya Penyelenggaraan pelayanan publik berasaskan :

- a. Kepentingan umum;
- b. Kepastian hukum;
- c. Kesamaan hak;
- d. Leseimbangan hak dan kewajiban;
- e. Leprofesionalan;
- f. Partisipatif;
- g. Persamaan perlakuan/ tidak diskriminatif;
- h. Keterbukaan;
- i. Akuntabilitas;
- j. Fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan;
- j. Ketepatan waktu; dan kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan

buat surat ijin penelitian pada lembaga yang dituju. Hal ini juga terjadi di Jawa Barat, namun surat itu harus disetujui oleh lembaga yang dituju dulu baru bakesbang membuat surat secara formal pada lembaga tersebut. Bahkan surat ijin dari Propinsi Jawa Barat, tidak diterima di Bakesbang Kota Bogor maupun Kota Bekasi⁴⁸. Bakesbang Bogor dan Bekasi tetap mensyaratkan ijin penelitian harus didahului persetujuan instansi, sedangkan pimpinan instansi sulit ditemui. Jadi penelitian di Jawa Barat terpaksa dilakukan peneliti dengan cara illegal, dengan melobi secara langsung instansi yang dimaksud dan tidak mengurus ijin resmi di bakesbang kota.

Pasal 36, penyelenggara wajib mengelola rekomendasi dari ombudsman. Namun untuk kasus Philadelphia di Kota Bekasi, rekomendasi ombudsman belum ada tindak lanjut-nya hingga kini. Adapun kasus Eliezer Malang dan Yasmin Bogor, kasusnya masih dalam proses di Ombudsman. Namun Undang-undang ini juga lemah karena kewajiban-nya adalah mengelola, bukan melaksanakan sesuai rekomendasi ombudsman, sehingga masih memungkinkan rekomendasi ombudsman yang berpihak pada korban menjadi tidak berpihak pada korban dalam pelaksanaannya di daerah.

7. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2011 tentang Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia Indonesia Tahun 2011-2014.

Pasal 3 disebutkan bahwa seluruh menteri/pimpinan lembaga pemerintah non kementerian, wajib melaksanakan RANHAM sesuai dengan tugas dan fungsi masing-masing bahkan seluruh Gubernur, Bupati/Walikota wajib melaksanakan RANHAM sesuai dengan tugas dan fungsi masing-masing serta memperhatikan kondisi dan permasalahan di daerah. Adapun HAM yang dimaksud adalah 10 kelompok HAM yang utama yaitu :

- (1) Hak untuk hidup;
- (2) Hak berkeluarga dan melanjutkan keturunan dengan perkawinan yang sah;
- (3) Hak mengembangkan diri;
- (4) Hak memperoleh keadilan;
- (5) Hak atas kebebasan pribadi;
- (6) Hak rasa aman;
- (7) Hak atas kesejahteraan;
- (8) Hak turut serta dalam pemerintahan;
- (9) Hak perempuan; dan
- (10) Hak anak.

Hak beragama termasuk dalam hak kebebasan pribadi. Sedangkan hak diperlakukan adil dalam perijinan pendirian tempat ibadah merupakan bagian dari hak memperoleh keadilan. Selanjutnya, dijelaskan pula dalam Perpres ini bahwa Panitia RANHAM Kabupaten/ Kota bertugas melaksanakan program utama meliputi :

- a. Pembentukan dan penguatan institusi pelaksana RANHAM;
- b. Harmonisasi rancangan dan evaluasi Peraturan Daerah;
- c. Pendidikan HAM;
- d. Penerapan norma dan standar HAM;
- e. Pelayanan komunikasi masyarakat; dan
- f. Pemantauan, evaluasi dan pelaporan.

⁴⁸ Bahkan peneliti sempat diajak ngobrol lama tanpa segera diselesaikan ijin karena belum membayar uang lelah.

Terkait konteks perizinan pendirian tempat ibadah, maka harmonisasi dan evaluasi peraturan daerah (b) dan penerapan norma dan standar HAM (d) merupakan prioritas utama. Mengingat, terdapat peraturan daerah yang bias hak kebebasan beragama dan pelayanan publik yang belum memenuhi standar HAM.

8. Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri dalam Negeri Nomor : 9 tahun 2006 Nomor : 8 tahun 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/ Wakil Kepala Daerah Dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama, dan Pendirian Rumah Ibadat.

Sebelum diberlakukan peraturan bersama, pemerintah memberlakukan Keputusan Bersama Menteri Agama Dan Menteri Dalam Negeri No. 01/BER/mdn-mag/1969 tentang Pelaksanaan Tugas Aparatur Pemerintahan Aparatur Pemerintahan Dalam Menjamin Keteraturan dan Kelancaran dalam Menjamin Ketertiban dan Kelancaran Pelaksanaan Pengembangan dan Ibadat Agama pelaksanaan Pengembangan dan Ibadat Agama oleh Pemeluk-Pemeluknya atau disingkat SKB 01/BER/MDN-MAG. SKB ini merupakan tafsiran lepas terhadap Pasal 29 ayat (1) UUDNRI 1945 yang mana menyebutkan Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa. Sedangkan ketentuan ayat (2) berbunyi, Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agama-nya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu. Sehingga penglibatan pendirian tempat ibadah hanya melibatkan departemen agama. Ketentuan ini lebih sederhana dibandingkan Perber Mendagri dan Menag Nomor 8/9 Tahun 2006. Pendirian tempat ibadah hanya diatur di Pasal 4 dan 5 sebagaimana berikut :

Pasal 4

1. Setiap pendirian rumah ibadah perlu mendapatkan ijin dari Kepala Daerah atau pejabat pemerintahan dibawah-nya 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 organisasi-organsasi keagamaan dan ulama/rokha-niawan setempat.

Pasal 5

1. Jika timbul perselisihan atau pertentangan antara pemeluk-pemeluk agama yang disebabkan karena kegiatan penyebaran/penerangan/penyuluhan/ceramah/khotbah agama atau pendirian rumah ibadah, maka Kepala Daerah segera mengadakan penyelesaian yang adil dan tidak memihak.
2. Dalam hal perselisihan/pertentangan tersebut menimbulkan tindakan pidana, maka penyelesaiannya harus diserahkan kepada alat-alat penegak hukum yang berwenang dan diselesaikan berdasarkan hukum.
3. Masalah-masalah keagamaan lainnya yang timbul dan diselesaikan oleh Kepala Perwakilan Departemen Agama segera dilaporkannya kepada Kepala Daerah setempat.

Selain lebih sederhana, penyelesaian pertentangan pendirian tempat ibadah diklasifikasikan dulu, jika non pidana maka cukup diselesaikan kepala daerah, jika pidana maka diselesaikan berdasarkan hukum. Jika ada masalah lain yang timbul, diselesaikan depar-

temen agama. Penggantian Undang-undang ini juga tidak terlepas dari diamandemennya UUD 1945. Pandangan terhadap relasi agama dan negara pada masa amandemen UUD 1945 menemukan titik perdebatan yang tajam pada masa sidang di MPR RI. Dalam hubungannya dengan pendirian tempat ibadat disampaikan oleh perwakilan dari Walubi pada rapat PAHIBP MPR Ke-24 pada hari selasa 29 Februari 2000. Supra Dipa menyampaikan⁴⁹, bahwa selama ini dengan adanya SKB Menteri Dalam Negeri dan Menteri Agama Nomor SKB 01/BER/MDN-MAG 1969 tentang pendirian tempat ibadat telah menjadi penghambat dan mendirikan sarana ibadah menurut agama dan kepercayaan di dalam masyarakat. Bahkan adanya pandangan dalam masyarakat untuk mendirikan tempat peribadatan lebih sulit daripada mendirikan tempat hiburan atau pertokoan sehingga dalam pembinaan umat untuk mendapatkan santapan rohani sangatlah sulit. Dalam peraturan SKB berisikan bahwa untuk mendirikan tempat ibadat memenuhi persyaratan sebagai berikut; bahwa setiap pendirian tempat ibadat perlu mendapatkan izin dari kepala daerah atau pejabat di bawahnya yang diberikan kuasa untuk itu.

Adapun perbandingan secara substansi antara Surat Keputusan Bersama dan Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri dapat dijelaskan sebagai berikut :

Tabel 2
Perbandingan SKB 1969 dan Perber Mendagri-Menag Nomor 8/9 Tahun 2006

	Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri tentang Pelaksanaan Tugas Aparatur Pemerintahan Dalam Menjamin Keterlibatan dan Kelancaran Pelaksanaan Pengembangan dan Ibadat Agama oleh Pemeluk-Pemeluknya.	Peraturan Bersama Menteri Agama Dan Menteri Dalam Negeri Nomor : 9 Tahun 2006 Nomor : 8 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama, dan Pendirian Rumah Ibadat
Pejabat Pemberi Izin	Kepala Daerah atau pejabat pemerintahan dibawahnya yang dikuasakan untuk itu	Bupati/walikota
Persyaratan	Pemberian izin setelah mempertimbangkan : a. Pendapat Kepala Perwakilan Departemen Agama setempat; b. Planologi;	<ul style="list-style-type: none"> • Administratif dan persyaratan teknis bangunan gedung. • Daftar nama dan Kartu Tanda Penduduk pengguna rumah ibadat paling sedikit 90 orang yang disahkan oleh pejabat setempat sesuai dengan tingkat batas wilayah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (3)

⁴⁹ Sura Dipa Dalam Mahkamah Konstitusi, 2010, Naskah Komprehensif Perubahan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Jakarta: Setjend MK, hal 404.

RUMAH TUHAN YANG ILEGAL

	<p>c. Kondisi dan keadaan setempat. Apabila dianggap perlu, Kepala Daerah atau pejabat yang ditunjuknya itu dapat meminta pendapat dari organisasi-organisasi keagamaan dan ulama/rokhaniawan setempat.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Dukungan masyarakat setempat paling sedikit 60 (enam puluh) orang yang disahkan oleh lurah/kepala desa • Rekomendasi tertulis kepala kantor departemen agama kabupaten/kota • Rekomendasi tertulis FKUB kabupaten/kota. <p>Apabila syarat jumlah pengguna terpenuhi sedangkan persyaratan dukungan warga belum terpenuhi, pemerintah daerah berkewajiban memfasilitasi tersedianya lokasi pembangunan rumah ibadat.</p>
Jangka waktu pemberian izin	Tidak ada	90 hari sejak permohonan pendirian rumah ibadat diajukan kepada Bupati/Walikota
Izin Sementara Pemanfaatan Bangunan	Tidak ada	<p>Pemanfaatan bangunan gedung bukan rumah ibadat sebagai rumah ibadat sementara harus mendapat surat keterangan pemberian izin sementara dari bupati/walikota dengan memenuhi persyaratan:</p> <p>a. laik fungsi; dan</p> <p>b. pemeliharaan kerukunan umat beragama serta ketenteraman dan ketertiban masyarakat.</p> <p>(2) Persyaratan laik fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a mengacu pada peraturan perUndang-undangan tentang bangunan gedung.</p>

		<p>(3) Persyaratan pemeliharaan kerukunan umat beragama serta ketenteraman dan ketertiban masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, meliputi:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. izin tertulis pemilik bangunan; b. rekomendasi tertulis lurah/kepala desa; c. pelaporan tertulis kepada FKUB kabupaten/kota; dan d. pelaporan tertulis kepada kepala kantor departemen agama kabupaten/kota. <p>Pasal 19</p> <p>(1) Surat keterangan pemberian izin sementara pemanfaatan bangunan gedung bukan rumah ibadat oleh bupati/walikota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (1) diterbitkan setelah mempertimbangkan pendapat tertulis kepala kantor departemen agama kabupaten/kota dan FKUB kabupaten/kota.</p> <p>(2) Surat keterangan pemberian izin sementara pemanfaatan bangunan gedung bukan rumah ibadat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berlaku paling lama 2 (dua) tahun.</p> <p>Pasal 20</p> <p>(1) Penerbitan surat keterangan pemberian izin sementara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (1) dapat dilimpahkan kepada camat.</p> <p>(2) Penerbitan surat keterangan pemberian izin sementara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan setelah mempertimbangkan pendapat tertulis kepala kantor departemen agama kabupaten/kota dan FKUB kabupaten/kota.</p>
--	--	---

Peraturan bersama ini sangat krusial dalam konteks perijinan pendirian tempat ibadat. Pasal 2 membahas pemeliharaan kerukunan umat beragama menjadi tanggung jawab bersama umat beragama, pemerintahan daerah dan Pemerintah. Ketentuan ini dirinci pada Pasal 3 dan Pasal 4. Hal ini sedikit berbeda dengan ketentuan otonomi daerah dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004. Urusan agama dalam Undang-undang No. 32 Tahun 2004 merupakan urusan pemerintah pusat bukan pemerintahan daerah. Pemerintahan daerah dapat membantu pemerintah pusat berdasarkan asas dekonsentrasi, namun tanggung jawab penyelenggaraan urusan agama tetap pada pemerintah pusat. Ini merupakan keganjilan pertama. Keganjilan kedua, adalah perber ini tidak dikenal dalam hierarkhi

Undang-undang No. 12 Tahun 2011, pun tidak diakui sebagai dasar hukum yang dapat mengikat keluar. Hal ini memang menimbulkan kerancuan dalam sistem hierarki peraturan perUndang-undangan.

Dalam aspek sejarah dinamisasi sebagaimana dimaksud nampak pada kelahiran TAP MPRS No XX/MPRS/1966 yang direvisi dengan TAP MPR No III/MPR/2000 dan pasca amandemen UUD NRI Tahun 1945, problematika perUndang-undangan diakomodir di dalam Undang-undang No. 10 Tahun 2004 yang kemudian dilakukan revisi sehingga melahirkan Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan PerUndang-undangan. Secara jelas hierarki perUndang-undangan yang terdapat pada masing-masing produk hukum adalah sebagai berikut ini : (Lihat Tabel 3).

Tabel 3
Perbandingan Tata Urutan Perundang-undangan

TAP MPRS No XX/MPRS/1966	TAP MPR No III/MPR/2000	UU No 10 Tahun 2004	UU No 12 Tahun 2011
1. UUD	1. UUD	1. UUD	1. UUD NRI Tahun 1945
2. TAP MPR/S	2. TAP MPR/S	2. UU/Perppu	2. Ketetapan MPR
3. UU/Perppu	3. UU	3. PP	3. UU/Perppu
4. PP	4. Perppu	4. Perpes	4. Perpres
5. Keppres	5. PP	5. Perda terdiri dari:	5. Perda Provinsi dan
6. Peraturan Pelaksana lainnya	6. Perda	a) Perda Provinsi	6. Perda Kabupaten/Kota
		b) Perda Kabupaten/Kota	
		c) Perdes	

Tabel di atas menerangkan tentang sumber hukum formil. Sedangkan secara materiil ketatanegaraan juga harus mengedepankan asas-asas hukum. Maka secara kontekstual dalam sistem hierarki peraturan perUndang-undangan dikenal dengan tiga azas mendasar. Adapun tiga azas sebagaimana dimaksud antara lain *azas lex superior derogate lex inferior, lex specialist derogate lex generalis, lex posterior derogat lex priori*. Berdasarkan studi ilmu hukum tiga azas sebagaimana dimaksud merupakan pilar penting dalam memahahi konstruksi hukum perUndang-undangan di Indonesia. Secara detail dapat dijelaskan bahwa⁵⁰:

- a. *Azas Lex Superior Derogate Lex Inferior*, peraturan yang lebih tinggi akan mengesampingkan peraturan yang lebih rendah apabila mengatur substansi yang sama dan bertentangan.
- b. *Azas Lex Specialist Derogate Lex Generalis*, peraturan yang lebih khusus akan mengesampingkan peraturan yang umum apabila mengatur substansi yang sama dan bertentangan.
- c. *Azas Lex Posterior Derogate Lex Priori*, peraturan yang baru akan mengesampingkan peraturan yang lama.

Dalam hal ini pelaksanaan dari Peraturan Bersama Menteri merupakan *lex specialist* dari Undang-undang yang ada. Tapi masalah utamanya tidak ada pada hirarkhi peraturan perUndang-undangan. Sebagaimana diungkapkan, “jadi hak untuk mendirikan tempat ibadat bentuk hukumnya adalah Undang-undang dan peraturan daerah, mengapa UU/PERDA?, pembebasan kewajiban atau pembatasan hak warga negara khususnya dalam mendirikan tempat ibadat haruslah melalui persetujuan masyarakat yang dipresentasikan oleh wakilnya di DPR, DPD dan DPRD”⁵¹.

⁵⁰ TIM PP OTODA, 2011, Rekonstruksi Hukum Pelaksanaan Otonomi Khusus dalam Bidang Legislasi (Studi di Provinsi Papua dan Papua Barat), Bekerjasama PP TODA Universitas Brawijaya dengan DPD RI, hal 140

⁵¹ I Made Subawa, 2012, Hak Kebebasan Beragama dalam Konstitusi, Guru Besar Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Udayana Sanur6 Nopember 2012

Menurut hemat peneliti bahwa kewenangan agama yang tidak disentralisasikan di daerah sangat berhubungan erat dengan konteks kerukunan umat beragama dan/atau pendirian tempat ibadat. Para ahli hukum menjelaskan, bahwa suatu peraturan menteri sesungguhnya bersifat internal dan teknis. Artinya, hanya diberlakukan di dalam lingkungan kementerian dan/atau departemen yang ber-sangkutan. Kalau penjelasan para ahli hukum ini benar, maka hal beragama dan beribadah mestinya tidak diatur oleh sebuah peraturan menteri. Oleh sebab itu untuk memperkuat komitmen negara dalam menumbuh kembangkan kerukunan dan toleransi nampaknya pembatasan hak warga negara harus diangkat dan diatur dalam sebuah Undang-undang agar kadar konstitusionalitasnya dapat diuji sebagai konsekuensi logis atas dijaminnya hak kebebasan beragama dan berkeyakinan atas dasar pertimbangan negara hukum dan demokrasi di Indonesia.

Jadi sebenarnya Peraturan Bersama ini merupakan peraturan yang dasar yuridis pemberlakuannya tidak jelas. Namun faktanya saat ini terus dilakukan sosialisasi di berbagai daerah tentang penerapannya yang ternyata juga menimbulkan banyak permasalahan⁵². Pada Pasal 6, izin pendirian tempat ibadat (IMB pendirian tempat ibadat) merupakan tugas dan kewajiban bupati/walikota. Pasal 8, 9 dan 10 mengatur tentang pembentukan forum kerukunan umat beragama (FKUB). Kenyataannya, dengan berbagai nama forum semacam ini telah ada. Di NTT ada forum antar agama, di Malang ada forum komunikasi umat beragama, di Jawa Barat dan Bali ada forum lintas agama. Namun secara umum FKUB bertugas memberikan rekomendasi pendirian tempat ibadat. Hal ini menjadi tumpang tindih, karena studi kelayakan pendirian tempat ibadat dengan indikator yang sama dilakukan berulang-ulang oleh PEMDA (instansi perijinan), KEMENAG dan juga FKUB bahkan di beberapa lokasi juga melibatkan instansi lain (Jawa Barat-Bakesbangpol) dan (Bali-PHDI dan MUDP)⁵³. Ini merupakan ketentuan yang menjadi celah untuk pembebanan ganda pada masyarakat baik biaya, waktu dan tenaga. Artinya, masyarakat harus menyetor berkas pada beberapa instansi yang melakukan mekanisme sendiri-sendiri dengan indikator yang sama. Belum lagi mekanisme Keputusan yang berbeda, ada yang dilakukan musyawarah (kemenag Bekasi, FKUB Bekasi, FKUB Bogor), ada yang diputuskan ketua lembaga (kemenag Bogor),

Pasal 13 ayat (1) disebutkan bahwa pendirian tempat ibadat didasarkan pada keperluan nyata dan sungguh-sungguh berdasarkan komposisi jumlah penduduk bagi pelayanan umat beragama yang bersangkutan di wilayah kelurahan/desa. Hal ini sepertinya menggunakan penafsiran mayoritas terhadap minoritas. Karena untuk setiap agama akan berbeda alasan pendiriannya. Untuk Agama Islam, pendirian musholla/langgar, masjid, masjid jami', masjid agung, masjid raya, masjid negara dapat dikaitkan dengan ditingkat mana masjid itu dibuat. Musholla/langgar biasanya tidak memiliki pengurus tetap, dan jarang digunakan untuk shalat jumat⁵⁴. Adapun yang disebut Masjid jami' biasanya didirikan di tingkat kecamatan, masjid agung didirikan di tingkat kota/kabupaten, Masjid raya didirikan di tingkat propinsi, Masjid Negara didirikan di ibukota Negara⁵⁵. Dalam hal ini ketentuan mengenai komposisi jumlah penduduk sebagai dasar pendirian tempat ibadat dapat digunakan. Namun ada kemungkinan masjid-masjid yang memiliki nilai kesejarahan namun tidak mencukupi jumlah penduduk juga dapat berdiri.

⁵² Lihat permasalahan dalam bab III

⁵³ PHDI (Parisade Hindu Dharma Indonesia) dan MUDP (Majelis Umum Desa Pekraman), indikator sama yang dimaksud peneliti adalah ketentuan 60/90

⁵⁴ Hasil wawancara dengan Ami, Bagian Kesos Kota Bekasi. Hal ini mungkin dikaitkan bahwa di musholla, jamaahnya yang rutin tidak sampai 40 orang sehingga lebih sering digunakan untuk shalat rutin berjamaah atau kegiatan mengaji/TPA

⁵⁵ Hasil wawancara dengan Hasbiullah, Kepala Penamas Kemenag Kota Bekasi.

Di agama Kristen, pendirian gereja merupakan bagian dari kewajiban, karena di gereja-jalah, ibadah dapat dilakukan bersama-sama. Setiap gereja memiliki liturginya masing-masing, sehingga tidak semua jamaah beragama kristen dapat beribadah di setiap gereja yang dia temui. Misalnya jamaah Pantekosta, akan beribadah di gereja pantekosta. Hal ini akan sulit jika diterapkan komposisi jumlah penduduk, karena orang yang beraliran berbeda terpaksa harus mencari komunitasnya meskipun jauh, misalnya jamaah HKBP, Bethani dan Jamaah Yehova⁵⁶. Di agama Katolik, pendirian gereja terkait dengan jumlah umat yang digembala. Tentulah hal ini harus berdasarkan persetujuan dari Keuskupan dan Katedral, apakah jumlah jamaah telah mencukupi. Untuk hal ini, ketentuan komposisi penduduk bisa digunakan.

Di agama Budha dan Kong Hu Chu, pendirian tempat ibadat selain karena ketentuan jumlah penganut juga terkait dengan kesejarahan dan komposisi jumlah penduduk. Tapi hal ini tidak berarti bahwa pasti kedua-duanya menjadi landasan dari berdirinya sebuah vihara atau klenteng. Sehingga ketentuan komposisi jumlah penduduk tidak dapat diberlakukan sepenuhnya. Di agama Hindu, pendirian tempat ibadat tidak dapat dikaitkan dengan ketentuan berapa jumlah pemeluk. Pendirian pura mempertimbangkan keempat mata angin, sehingga di Bali Pura justru ditemui di daerah yang tinggi, sepi, dekat dengan pohon-pohon besar bahkan hutan belantara. Dalam hal ini tentulah ketentuan tentang komposisi tersebut tidaklah tepat.

Pasal 13 ayat (2) Pendirian tempat ibadat sebagaimana dimaksud point 1 dilakukan dengan tetap menjaga kerukunan umat beragama, tidak mengganggu ketentraman dan ketertiban umum, serta mematuhi peraturan perUndang-undangan. Faktanya ketentuan ini sangatlah sulit diterapkan, karena setiap agama memiliki misionarisnya masing-masing dan memiliki sentimentil keagamaan yang luar biasa, sehingga jika kemudian ada salah seorang yang memandegani atau memprovokasi sangat mudah sekali menimbulkan konflik antar agama bahkan dapat menimbulkan tindakan anarkhis. Terkadang juga panitia pendirian tempat ibadat melakukan tindakan yang dianggap memicu konflik misalnya penyebaran agama bagi umat yang telah beragama tertentu. Perlu pendewasaan masyarakat akan arti pentingnya saling menghormati agar tidak terombang-ambing dan mudah terprovokasi.

Pasal 13 ayat (3) disebutkan pula, dalam keperluan nyata bagi pelayanan umat beragama di wilayah kelurahan/desa sebagaimana dimaksud point 1 tidak terpenuhi, pertimbangan komposisi penduduk digunakan batas wilayah kecamatan atau kabupaten/kota atau provinsi. Hal ini justru menimbulkan kesimpangsiuran. Bagi pendiri tempat ibadat, ketentuan ini menguntungkan, karena perhitungan jumlah jamaah bisa meluas. Namun di sisi yang lain menghilangkan kepastian hukum di mana tempat ibadat tersebut dapat dibangun. Meskipun dalam ketentuan Pasal 14 ayat (2) huruf a telah dijelaskan batas wilayahnya.

Pasal 14 dijelaskan, bahwa pendirian tempat ibadat harus memenuhi persyaratan administrasi dan persyaratan teknis bangunan. Tidak terdapat permasalahan dengan ketentuan ini, namun persyaratan khusus dalam Pasal 14 ayat (2) yaitu :

- a. Daftar nama dan Kartu Tanda Penduduk (KTP) pengguna tempat ibadat paling sedikitnya 90 orang yang disahkan oleh pejabat setempat sesuai dengan tingkat batas wilayah sebagai mana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (3);
- b. Dukungan masyarakat setempat paling sedikit 60 orang yang disahkan oleh lurah/kepala desa;

⁵⁶ Meskipun di Bali, Bethani belum dianggap bagian dari aliran gereja Kristen Protestan di NTT dan Bekasi Kesaksian Yehova dianggap aliran sesat.

- c. Rekomendasi tertulis kepala kantor departemen agama kabupaten/kota; dan;
- d. Rekomendasi tertulis FKUB (Forum Kerukunan Umat Beragama) Kabupaten/Kota.

Permasalahan dalam ketentuan ini adalah huruf b, kenyataannya secara hierarkhis, pendiri tempat ibadat harus meminta izin pada kepala RT dan RW baru kemudian dapat disahkan oleh lurah/kepala desa, diketahui camat dan seterusnya sampai level tempat ibadat tersebut ditentukan. Permasalahan kedua adalah di beberapa wilayah di Indonesia terdapat kepala desa dan lurah yang tidak sama/bukan 1 (satu) orang. Permasalahan selanjutnya adalah rekomendasi departemen agama, tidak ditentukan mekanismenya sehingga sangat memungkinkan keputusan sepihak⁵⁷, berbeda dengan FKUB sudah ditentukan jika dilakukan secara musyawarah mufakat. Dalam hal ini ada 2 (dua) lembaga dengan 1 (satu) aturan, pengaturan 60/90 dapat memberatkan pihak pendiri.

Pasal 14 ayat (3) merupakan itikad baik bagi pemerintah pusat untuk menjamin kepastian hukum. Dalam ketentuan tersebut diterangkan jika huruf a terpenuhi sedangkan huruf b tidak terpenuhi, maka pemerintah daerah berkewajiban memfasilitasi tersedianya lokasi pembangunan tempat ibadat. Hal yang kurang dari ketentuan ini adalah tenggang waktu dari pemerintah daerah. Fakta menunjukkan pada kasus Filadelfia, Bekasi, pemerintah daerah mengambangkan pendirian tempat ibadat, menurut keterangan korban, sampai saat ini belum ada tindak lanjut di mana akan didirikan gereja.

Pasal 16 terdapat syarat formal yaitu pendirian tempat ibadat harus diajukan kepada Bupati/walikota untuk memperoleh Izin Mendirikan Bangunan (IMB). Bupati/Walikota memberikan keputusan paling lambat 90 hari sejak pendirian tempat ibadat diajukan. Pasal 17 Pemerintah daerah memfasilitasi penyediaan lokasi baru bagi bangunan gedung rumah ibadat yang telah memiliki IMB yang dipindahkan karena perubahan rencana tata ruang wilayah.

Pasal 18 Peraturan Bersama ini juga mengatur tentang pemanfaatan gedung untuk tempat ibadat, yang mana harus laik fungsi dan memperhatikan pemeliharaan kerukunan beragama yang secara formal harus dengan izin walikota/bupati atau dapat dilimpahkan ke camat (Pasal 20). Laik fungsi berarti memenuhi Undang-undang tentang bangunan gedung, sedangkan pemeliharaan kerukunan umat ber-agama diharuskan menyertakan pula :

- a. Izin tertulis pemilik bangunan;
- b. Rekomendasi tertulis lurah/kepala desa
- c. Pelaporan tertulis kepada FKUB kabupaten/kota; dan
- d. Pelaporan tertulis kepada kepala kantor departemen agama kabupaten/kota.

Pasal 21 dan 22 menjelaskan tentang alternatif penyelesaian perselisihan yaitu musyawarah terlebih dahulu, jika tidak memungkinkan diselesaikan di pengadilan setempat. Gubernur diharuskan untuk melaporkan pelaksanaan pemeliharaan kerukunan umat beragama, pemberdayaan, forum kerukunan umat beragama, dan pengaturan pendirian rumah ibadat di provinsi kepada Menteri Dalam Negeri dan Menteri Agama dengan tembusan Menteri Koordinator Politik, Hukum dan Keamanan, dan Menteri Koordinator Kesejahteraan Rakyat.

⁵⁷ Tidak ada keharusan bagi kemenag (Kementrian Agama) untuk melibatkan pemeluk agama lain untuk memberikan Keputusan, memberikan rekomendasi atau tidak terhadap pendirian tempat ibadat

B. Daerah

1. Peraturan di Wilayah Jawa Timur

Peraturan Gubernur Nomor 1 Tahun 2007 tentang Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) dan Dewan Penasehat Forum Kerukunan Umat Beragama (DPPFKUB) Provinsi dan Kabupaten/Kota di Jawa Timur mengatur tentang keberadaan FKUB di Propinsi disahkan tanggal 11 September 2007. Pasal 3 ayat (2) disebutkan bahwa FKUB bersifat independen. Dalam hal ini keberadaan FKUB di suatu daerah tidak saling mempengaruhi keputusan dengan FKUB di daerah lainnya. Selanjutnya, disebutkan pula bahwa FKUB Propinsi dengan FKUB Kota dan Kabupaten di Propinsi Jawa Timur bersifat konsultatif, koordinatif, komunikatif dan informatif.

Pasal 4 menyebutkan tentang keanggotaan dan kepengurusan. Proporsional keanggotaan ditentukan oleh jumlah pemeluk agama setempat, dengan keterwakilan minimal 1 (satu) orang untuk 1 (satu) agama dengan jumlah anggota maksimal 21 (duapuluh satu) orang untuk Propinsi dan 17 (tujuhbelas) orang untuk Kota/Kabupaten. Keanggotaan terdiri dari 3 (tiga) bidang yaitu pemeliharaan, pemberdayaan dan pendirian rumah ibadat. Tugas untuk menerbitkan rekomendasi pendirian tempat ibadat diatur dalam Pasal 5 ayat (2). Peraturan gubernur ini mengatur pelaksanaan Peraturan Bersama di Jawa Timur.

Peraturan Walikota Nomor 8 Tahun 2007 tentang Sistem dan Prosedur Tetap Pelayanan Pemberian Izin Pendirian Rumah Ibadat dan Pelayanan Perizinan Tempat Kegiatan Pendidikan Keagamaan di Kota Malang disahkan 1 Maret 2007. Peraturan Walikota Malang ini dibuat lebih dahulu dari Peraturan Gubernur Jawa Timur, sehingga dalam landasan yuridisnya tidak menyertakan Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 1 Tahun 2007. Terdapat penyebutan yang berbeda dalam kedua aturan ini. Jika Pergub mengatur rumah ibadat maka Perwali ini mengatur rumah ibadat dan tempat kegiatan pendidikan keagamaan.

Pasal 2 ayat (2) Perwali ini diatur tentang Sistem dan Prosedur Tetap Pelayanan Perijinan, yang terdiri dari :

- a. Tempat pendirian rumah ibadat
- b. Perbaikan/pemugaran rumah ibadat
- c. Pemindahan rumah ibadat
- d. Perluasan rumah ibadat
- e. Sementara pemanfaatan bangunan gedung sebagai rumah ibadat sementara
- f. Tempat kegiatan pendidikan keagamaan

Kesemuanya dijelaskan dalam lampiran perwali ini. Merupakan suatu peningkatan dalam perwali ini membedakan pendirian tempat ibadat dengan izin lainnya seperti perbaikan/pemugaran, pemindahan, perluasan, pemanfaatan sementara dan tempat kegiatan, karena di wilayah lainnya, propinsi Bali misalnya, hal ini menjadi permasalahan. Berdasarkan logika hukum tentulah tidak adil jika berbagai perizinan di atas disamakan sebagaimana pendirian tempat ibadat pada awalnya yang mana harus memenuhi ketentuan Perber Mendagri Menag Nomor 8/9 Tahun 2006.

Pada Lampiran Nomor I Ketentuan Pelayanan huruf a disebutkan bahwa pendirian tempat ibadat harus memenuhi persyaratan administrasi dan persyaratan teknis bangunan. Pada Lampiran Nomor II Persyaratan Adimistrasi huruf a disebutkan tentang pendirian dan pemindahan tempat ibadat yang mana harus memenuhi beberapa persyaratan sebagai-

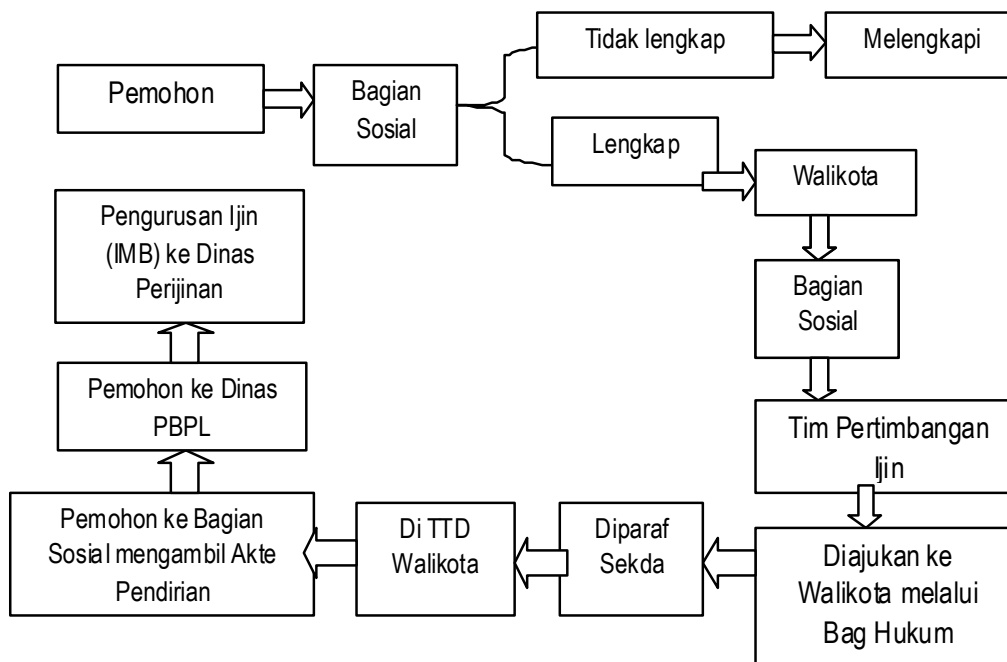
mana disebutkan oleh Perber Mendagri Menag Nomor 8/9 Tahun 2006. Perwali ini menambahkan bahwa dukungan masyarakat haruslah dari radius terdekat sampai dengan 200m pada poin ke 3 lampiran ini. Hal ini tentulah tidak aplikatif untuk masyarakat beragama Hindu, Buddha dan Kong Hu Chu serta penganut aliran kepercayaan mengingat pemilihan lokasi tempat ibadat belum tentu berdekatan dengan wilayah pemukiman. Penambahan lainnya juga bahwa dukungan masyarakat juga harus disahkan camat, padahal Pasal 14 Perber tidak mengharuskan hal tersebut. Penambahan lainnya ada point keempat adalah dengan mensyaratkan surat keterangan dari lurah bahwa kerukunan umat beragama di lingkungan sekitar rumah ibadat dalam keadaan kondusif. Tentulah hal ini menambah sulitnya pendirian tempat ibadat dan bergantung pada persetujuan Lurah selain persetujuan Kemenag dan FKUB dan penolakan sekelompok masyarakat dapat menjadi sebab tidak berdirinya rumah ibadat.

Pada huruf b persyaratan Administrasi Ijin Perbaikan/Pemugaran Rumah Ibadat mensyaratkan selain pemohon harus sudah memiliki izin, juga mensyaratkan surat keterangan dari lurah bahwa kerukunan umat beragama di lingkungan sekitar rumah ibadat dalam keadaan kondusif. Pada huruf c persyaratan Administrasi Ijin Perluasan Rumah Ibadat, selain sama dengan ketentuan perbaikan/pemugaran rumah ibadat juga ditambahkan pula syarat dukungan masyarakat dimulai radius terdekat sampai dengan 200m dengan paling sedikit disetujui 60 (enam puluh) orang kepala keluarga diketahui oleh RT dan RW disahkan oleh lurah dan camat setempat. Enam puluh orang warga setempat yang disahkan pejabat setempat dalam ketentuan ini merupakan ketentuan dalam Perber Mendagri Menag Nomor 8/9 Tahun 2006. Namun, di Perwali Kota Malang ketentuan ini lebih dibatasi lagi dengan harus disahkan oleh 2 (dua) pejabat yaitu lurah dan camat serta ditandatangani oleh kepala keluarga. Untuk huruf (d) persyaratan administrasi ijin sementara pemanfaatan bangunan gedung adalah permohonan ijin, surat keterangan laik fungsi bangunan dari Dinas Teknis, ijin tertulis pemilik gedung, rekomendasi tertulis dari lurah, Ketua FKUB, dan Kepala Kemenag. Ketentuan huruf (d) ini meniadakan persetujuan 60 orang warga setempat sebagaimana diatur dalam Perber Mendagri Menag Nomor 8/9 Tahun 2006.

Pada lampiran huruf (e) disebutkan administrasi per-ijinan tempat kegiatan pendidikan keagamaan yaitu dengan permohonan tertulis, FC ijin pendirian rumah ibadat yang dilegalisir, dukungan masyarakat dimulai radius terdekat sampai dengan 200m dengan paling sedikit disetujui 60 (enam puluh) orang kepala keluarga diketahui oleh RT dan RW disahkan oleh lurah dan camat setempat, rekomendasi dari lurah, Ketua FKUB dan Ketua Kemenag.

Adapun alur perijinan ditampilkan pada lampiran IV huruf a Perwali Kota Malang Nomor 8 Tahun 2007 sebagai berikut :

Bagan 2
Alur Perijinan Kota Malang



Berdasarkan bagan di atas, mula-mula pemohon datang ke Bagian Sosial dengan membawa berkas lengkap. Berkas tersebut diteliti administrasinya oleh Petugas Pelayanan, kemudian diberikan penjelasan batas waktu. Berkas yang belum lengkap dikembalikan untuk dilengkapi. Berkas yang lengkap dibuatkan tanda terima, diberikan nomor registrasi serta dicatat pada buku permohonan ijin. Oleh bagian sosial kemudian diberikan surat pengantar berupa nota dinas untuk diteruskan ke Walikota. Dari Walikota berkas didisposisi ke Bagian Sosial. Dari Bagian Sosial berkas diserahkan pada Tim Pertimbangan Ijin Pendirian Rumah Ibadat. Tim melakukan penelitian, rapat dan peninjauan ke lokasi kemudian menyusun berita acara, draft Keputusan, saran, pertimbangan dan rapat pembahasan kemudian diajukan ke Walikota melalui Bagian Hukum. Setelah diparaf oleh Sekretaris Daerah, ditandatangani Walikota, kemudian dapat diambil di Bagian Sosial. Setelah mendapatkan ijin, wajib menindaklanjuti ke Dinas Pengawasan Bangunan dan Pengendalian Lingkungan Kota Malang. Setelah akta pendirian diterbitkan dilanjutkan dengan pengurusan IMB ke Dinas Perijinan.

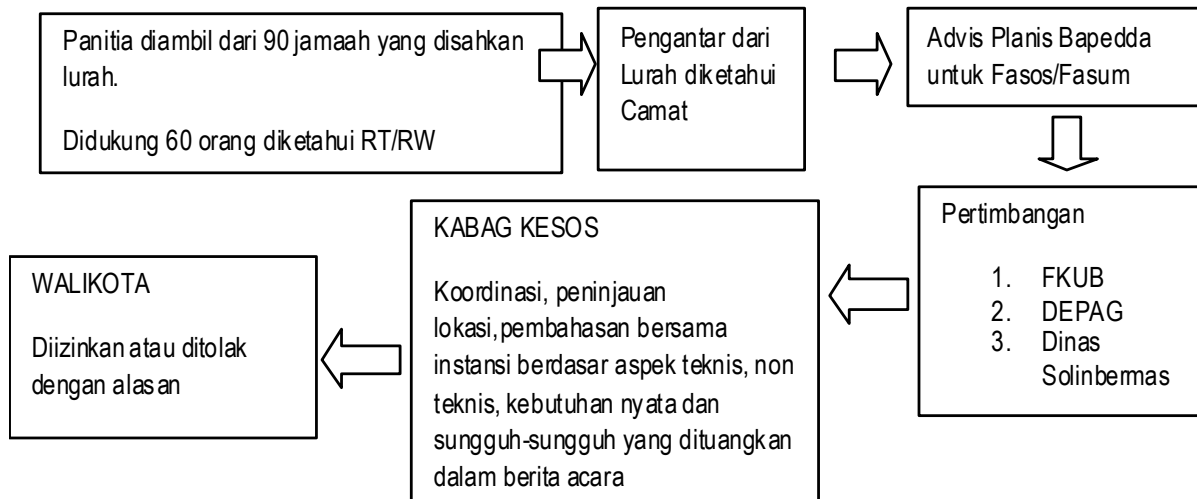
2. Peraturan di Wilayah Jawa Barat

Tidak semua Kota/Kabupaten memiliki peraturan wali-kota tentang perijinan pendirian tempat ibadat. Kota Bekasi memiliki Peraturan Walikota Bekasi Nomor 16 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pemberian Izin Pendirian Rumah Ibadat Di Kota Bekasi. Perwali ini terdiri dari 14 (empat belas) pasal. Pada pasal 1 angka 17 disebutkan bahwa definisi rumah ibadat adalah bangunan yang dibangun untuk kepentingan ibadat bagi sekelompok umat beragama. Pengertian ini tidak membedakan antara rumah untuk kegiatan atau rumah untuk pendidikan ibadat, sebagaimana Perwali Kota Malang Nomor 8 Tahun 2007. Adapun definisi jamaah menurut pasal 1 angka 7 Perwali Kota Bekasi Nomor 16 Tahun 2006 adalah pemeluk agama yang memerlukan rumah ibadat. Ketentuan ini memlimitasi pengertian jamaah yang dipahami secara umum⁵⁸.

Adapun Pasal 3-7 menjelaskan tentang tata cara per-ijinan sebagaimana bagan berikut ini :

⁵⁸ Kata Jamaah berasal dari bahasa Arab yang berarti berkumpul atau kumpulan

Bagan 3 Alur Perijinan Kota Bekasi



Panitia mengajukan ijin melalui Kabag Kesos. Pengajuan ijin harus memenuhi syarat administrasi berupa :

- a. Susunan panitia,
- b. Keterangan status kepemilikan tanah,
- c. Gambar rencana bangunan dan perhitungan biaya,
- d. Site plan dari pengembang,
- e. Daftar jamaah pengguna tempat ibadat yang berdomisili di wilayah setempat dibuktikan dengan KTP paling sedikit 90 orang disahkan oleh pejabat setempat.
- f. Pernyataan tidak keberatan dari masyarakat lingkungan setempat paling sedikit 60 orang yang diketahui RT dan RW dan disahkan oleh lurah dengan melampirkan KTP
- g. Surat pengantar dari lurah yang diketahui Camat
- h. Avis Planing dari Kepala Bapeda untuk pendirian tempat ibadat di atas tanah fasos/ fasum di lingkungan kompleks perumahan
- i. Surat pertimbangan kepala dinas Solinbermas
- j. Rekomendasi Kakan Depag
- k. Rekomendasi FKUB

Kabag Kesos menerima dan meneliti kelengkapan berkas, memberikan tanda terima. Selanjutnya Kabag Kesos melakukan koordinasi dengan lembaga terkait (Tim yang ditetapkan Walikota) dan melakukan peninjauan lokasi yang dituangkan di Berita Acara. Kabag Kesos menyampaikan pertimbangan pada Walikota untuk menyetujui dan menolak berdasarkan alasan. Pertimbangan yang dimaksud adalah, apakah memenuhi kebutuhan nyata, teknis perencanaan kota, pertimbangan keamanan lingkungan. Jumlah jamaah kurang dari 90 orang permohonan ditolak. Dasar perhitungan (Pasal 5 ayat 3) adalah sebagaimana berikut :

- a. Untuk jamaah 90-150 paling banyak seluas 200 m²
- b. Untuk jamaah 151-200 paling banyak seluas 500 m²
- c. Untuk jamaah 201-300 paling banyak seluas 1500 m²
- d. Untuk jamaah lebih dari 300 orang, paling banyak seluas 4000 m².

Terdapat beberapa kritisi terkait dengan Perwali Kota Bekasi Nomor 16 Tahun 2006. Pertama, pembuatan surat pengantar oleh lurah diketahui camat, merupakan persyaratan baru yang sebelumnya tidak ada dalam Perber Nomor 8/9 Tahun 2006. Kedua, rekomendasi dari Dinas Solinbermas atau Dinas Sosial Perlindungan dan Pember-dayaan Masyarakat merupakan persyaratan tambahan yang tidak ada dalam Peraturan Bersama Mendagri Menag Nomor 8/9 Tahun 2006 dan juga tidak ditemui di wilayah lainnya, bahkan dalam berbagai wawancara dengan narasumber di Kota Bekasi, peran dinas ini juga tidak nampak. Ketiga, luas tempat ibadat dengan jumlah jamaah seringkali tidak memiliki keterkaitan, karena luas tempat ibadat berkaitan dengan fungsi tempat ibadat dan ritual keagamaan, misalnya pada agama Hindu, Buddha, Kong Hu Chu ada tempat pemujaan dan tempat kegiatan keagamaan. Ketentuan ini berbeda dengan ketentuan Perber Mendagri Menag Nomor 8/9 Tahun 2006, Peraturan Bersama tidak memberikan batas hubungan antara luas dengan jumlah jamaah. Keempat, syarat rekomendasi dari Kakandepag, hal ini memperlihatkan mekanisme yang bergantung pada Kakandepag (Kepala Kantor Departemen Agama). Menurut hasil wawancara dengan Kemenag Kota Bekasi, terdapat mekanisme rapat tim penimbang. Hal ini memperlihatkan bahwa pemberian ijin didasarkan pada mekanisme musyawarah, bukan berdasarkan otoritas pimpinan⁵⁹.

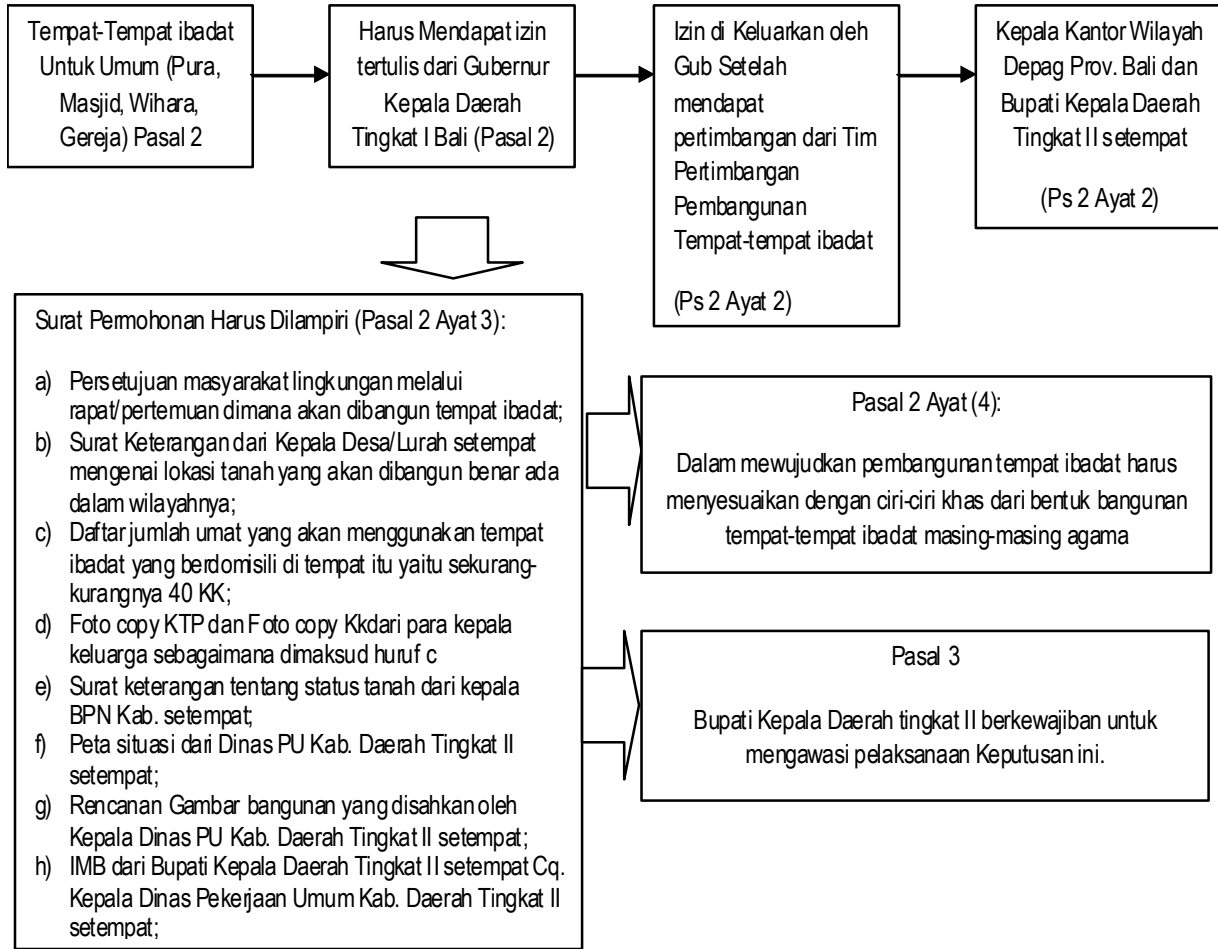
3. Peraturan di Wilayah Bali.

Potret keberagaman di Provinsi Bali juga diwarnai dengan berbagai polemik terkait dengan pendirian tempat ibadat. Menurut Ida Bagus gede Wiyana selaku Ketua FKUB Provinsi Bali yang juga merangkap Ketua FKUB Kota Denpasar mengutarakan memang terdapat sejumlah kasus pendirian tempat ibadat yang sedang berlangsung maupun yang sudah selesai. Sejalan dengan ketentuan tersebut maka dalam konteks keberlakuan regulasi di Provinsi Bali memiliki Peraturan Gubernur Bali No. 32 Tahun 2008 tentang Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB).

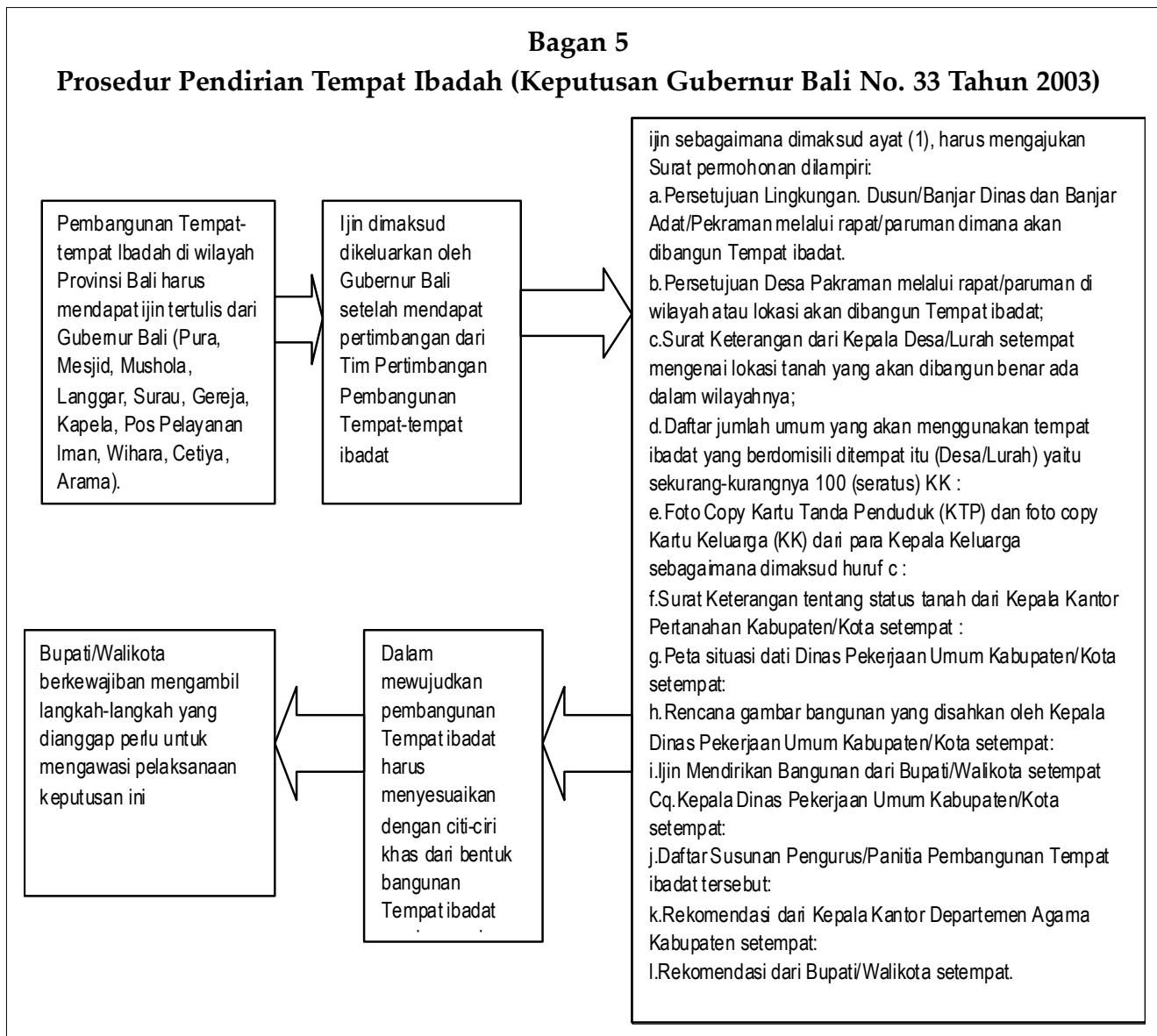
Di Provinsi Bali pada masa sebelumnya terkait dengan prosedur pendirian tempat ibadat pernah memiliki dasar yuridis pendirian tempat ibadat sebagaimana termaktub di dalam Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Propinsi Bali Nomor 583 Tahun 1991 tentang Prosedur dan Ketentuan-ketentuan Pembangunan Tempat-tempat ibadat Untuk Umum di Wilayah Propinsi Daerah Tingkat I Bali. Disamping itu Provinsi Bali telah membentuk Peraturan Gubernur No. 32 Tahun 2008 tentang Forum Kerukunan Umat Beragama. Adapun Prosedur pendirian tempat ibadat pada masa keberlakuan Keputusan Gubernur ini adalah sebagai berikut :

⁵⁹ Kemenag Kota Bogor, memberikan Keputusan berdasarkan otoritas Kepala Kantor Kementerian Agama

Bagan 4:
Prosedur Pendirian Tempat ibadah
 (Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Propinsi Bali Nomor 583 Tahun 1991)



Namun demikian, seiring dengan perkembangan zaman ketentuan sebagaimana dimaksud dicabut dan diganti dengan Keputusan Gubernur Bali Nomor 33 Tahun 2003 tentang Prosedur Dan Ketentuan-Ketentuan Pembangunan Tempat-Tempat ibadah Di Wilayah Provinsi Bali. Adapun proses perizinan yang ada nampak pada alur sebagai berikut ini : (Lihat Bagan 5)



Beranjak dari perkembangan pengaturan pendirian tempat ibadat umum di atas terdapat perbedaan pengaturan terkait dengan pendirian tempat ibadat. Perbedaan sebagaimana dimaksud antara lain *pertama*, adanya perluasan obyek pembangunan tempat ibadat yang meliputi Pura, Masjid, Mushola, Langgar, Surau, Gereja, Kapela, Pos Pelayanan Iman, Wihara, Cetiya, Arama. *kedua* adalah persyaratan administratif yang pada awalnya 40 KK menjadi 100 KK. Demikian halnya ketentuan Peraturan Daerah Provinsi Bali No. 5 Tahun 2005 mengatur tentang Persyaratan Arsitektur Bangunan Gedung. Perda ini berisi tentang fungsi bangunan (disesuaikan dengan Undang-undang No. 28 Tahun 2002 tentang pendirian bangunan), bangunan gedung peruntukan lokasinya harus menyesuaikan dengan rencana tata ruang yang berlaku, di masyarakat Bali yang kental nuansa adatnya, penetapan kawasan suci juga menjadi salah satu permasalahan pendirian tempat ibadat di Provinsi Bali. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 4 bahwa fungsi bangunan gedung digolongkan dalam fungsi keagamaan, fungsi hunian, fungsi usaha, fungsi sosial dan budaya, fungsi khusus, serta fungsi campuran sehingga harus dibangun di tempat yang sesuai dengan peruntukan lokasi yang diatur dalam Rencana Tata Ruang yang berlaku.

Selanjutnya, pemerintahan Bali juga mengeluarkan Peraturan Gubernur Bali No. 10 Tahun 2006 tentang Prosedur dan Ketentuan-ketentuan Pembangunan Tempat-tempat ibadat Untuk Umum Di Wilayah Provinsi Bali. Pada Pasal 2 ayat (1) disebutkan :

“Pembangunan Tempat-tempat ibadat untuk umum (pura, Masjid, Mushola, Langgar, Surau, Gereja, Kapela, Pos Pe-layanan Iman, Wihara, Cetiya, Asram) di Wilayah Provinsi Bali harus mendapat izin tertulis dari Gubernur Bali⁶⁰.”

Ketentuan ini memiliki semangat yang baik yaitu menyebutkan tempat-tempat ibadat sehingga lebih memberikan penghargaan pada agama-agama yang ada. Namun, ternyata ada yang terlupakan, bahwa padepokan yang umum digunakan aliran kepercayaan Harik-resna ternyata tidak termasuk tempat peribadatan. Begitupun Klenteng yang digunakan umat Kong Hu Chu juga belum termasuk dalam tempat peribadatan yang dimaksud. Sehingga dipertanyakan pula apakah tempat ibadat lainnya yang tidak termasuk dalam tempat ibadat yang dimaksud harus diurus ijinnya sebagaimana ketentuan dalam pergub ini. Izin sebagaimana dimaksud pada Pasal 2 ayat (1) di atas dikeluarkan oleh Gubernur setelah mendapat pertimbangan dari Tim Pertimbangan Pembangunan Tempat-tempat ibadat yang mana harus mengajukan Surat Permohonan dengan melampirkan :

- a. Persetujuan Kepala Lingkungan, Dusun/Banjar Dinas dan Banjar Adat/Pekraman melalui rapat/paruman, dimana akan dibangun tempat ibadat;
- b. Persetujuan Kepala Desa Pekraman melalui rapat/paruman di wilayah atau lokasi akan dibangun tempat ibadat;
- c. Surat keterangan dari Kepala Desa/Lurah setempat mengenai lokasi tanah yang akan dibangun benar ada di wilayahnya;
- d. Daftar jumlah umat yang akan menggunakan tempat ibadat yang berdomisili di wilayah tersebut (desa/kelu-raham) paling sedikit 100 (seratus) Kepala Keluarga (KK);
- e. Foto copy Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan fotocopy Kartu Kepala Keluarga (KK) dari para Kepala Keluarha (KK) serta memiliki tempat tinggal tetap sebagaimana di maksud dalam huruf d;
- f. Surat keterangan tentang status tanah dari Kepala Kantor/Pertanahan Kabupaten/Kota setempat;
- g. Peta situasi/peruntukkan dari Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten/Kota setempat;
- h. Rencana gambar bangunan yang disahkan oleh Kepala Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten/Kota setempat;
- i. Izin mendirikan bangunan dari Bupati/Walikota setempat cq. Kepala Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten/Kota atau instansi yang menangan;
- j. Daftar susunan pengurus/panitia pembangunan tempat ibadat;
- k. Rekomendasi dari Kepala Kantor Departemen Agama Kabupaten/Kota setempat;
- l. Rekomendasi dari Bupati/Walikota setempat;

⁶⁰ Klenteng pada dasarnya adalah tempat ibadat kaum Tionghoa Perantauan. Di dalamnya terdapat berbagai macam rupan, baik dari Aliran Buddha Mahayana Rupan Dewi Guan Yin/Kuan Im/Avalokitesvara, rupan dari aliran Taois (Rupan Lao Zi/Lao Tzu/Tai Shang Lao Jun) dan Aliran Konfusianis (Rupan Konfusius itu sendiri). Selain itu ada pula rupan tokoh-tokoh yang dianggap berjasa dan layak mendapatkan penghormatan seperti Hua Tuo (Tabib legendaris yang hidup di masa 3 Kerajaan), Bao Cheng (Hakim Bao), dan lainnya. Dengan munculnya Klenteng ini, muncul pula sebutan Tri Dharma (3 Kebenaran yang mengacu kepada Ajaran Buddha, Taois dan Konfusianisme). Kesalah-kaprahan juga disebabkan oleh peraturan pelarangan segala sesuatu yang mengandug Budaya Tionghoa pada masa Order Baru. Pada masa ini, Umat Tri Dharma beserta tempat ibadat Klenteng menghadapi ‘paksaan halus’ untuk memeluk salah satu dari 5 agama yang ada. Sebagian besar dari mereka akhirnya mengaku sebagai Buddhist atau beragama Buddha. Klenteng pun berganti nama menjadi Vihara supaya tidak dibredel rezim masa itu. Salah kaprah juga meluas hingga beberapa praktek tradisi Tionghoa dianggap sebagai Ritual Buddhist. Peribadatan di Klenteng kebanyakan adalah untuk meminta sesuatu dan bersifat pribadi, Adapun vihara adalah tempat peribadatan Umat Buddha. Idealnya Vihara adalah tempat tinggal para Bhikkhu pada suatu komunitas. Jangan pula dirancukan dengan Biara Buddha, karena biara adalah untuk para Bhikkhu yang memutuskan untuk menjauhi kehidupan duniawi/menyendiri dan biasanya Biara terletak jauh dari keramaian. Selain itu ada pula vihara skala kecil yang disebut sebagai Cetiya. Jika anda sempat masuk ke vihara, tengoklah ke arah altar. Jika hanya ada 1 rupan Buddha, maka itu adalah Vihara Aliran Threavada. Bisa dipastikan rupan di altar tersebut adalah Rupan Buddha Gautama. Jika anda melihat rupan di altar ada 3, maka kemungkinan besar viharanya adalah Aliran Mahayana. Jika di altar ada Rupan Buddha yang berada di tengah, maka itu adalah Rupan Buddha Amitabha / Amitayus. Di Vihara, peribadatan bersifat kebaktian dan bisa diisi ceramah oleh bhikkhu ataupun dhammadutta dikutip dari <http://www.dhammadaccha.org/forum/showthread.php?t=5269>

Dalam ketentuan tersebut, terdapat perbedaan perijinan sebagaimana di Jawa Timur dan Jawa Barat. Jika di Jawa Timur dan Jawa Barat, pemerintah daerah memegang peran yang luar biasa. Maka di Bali desa pekraman memegang peran yang sangat penting, karena persetujuan desa pekraman menjadi salah satu syarat dibangunnya tempat ibadat⁶¹. Hal ini merupakan pengaturan di luar ketentuan dalam Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9 Tahun 2006 dan No. 8 Tahun 2006. Desa Pekraman terbentuk berdasarkan Peraturan Daerah Propinsi Bali No. 3 Tahun 2001 tentang Desa Pekraman. *Desa pakraman* adalah kesatuan masyarakat hukum adat di Propinsi Bali yang mempunyai satu kesatuan tradisi dan tata krama pergaulan hidup masyarakat umat Hindu secara turun temurun dalam ikatan *kahyangan tiga* atau *kahyangan desa* yang mempunyai wilayah tertentu dan harta kekayaan sendiri serta berhak mengurus rumah tangganya sendiri. Sehingga dalam hal ini, desa pekraman di Bali dibedakan dengan desa dinas, yang mana desa dinas mengurus masalah administrasi, sedangkan segala keputusan yang berhubungan dengan warga masyarakat dan tanah desa diputuskan oleh musyawarah desa pekraman.

Kedua, surat keterangan dari kepala desa/lurah setempat mengenai lokasi tanah yang akan dibangun benar ada di wilayahnya, juga merupakan penambahan dari ketentuan Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9 Tahun 2006 dan No. 8 Tahun 2006. Ketentuan ini dibuat mengingat secara filosofis, tanah Bali merupakan tanah yang dianggap suci, jadi pendirian tempat ibadat di sebuah lokasi sangat dipertimbangkan karena menentukan nilai tanah sebagai bagian dari persembahyangan umat Hindu Bali⁶².

Ketiga, daftar jumlah umat yang akan menggunakan tempat ibadat yang berdomisili di wilayah tersebut (desa/kelurahan) paling sedikit 100 (seratus) Kepala Keluarga (KK). Hal ini merupakan ketentuan di luar Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9 Tahun 2006 dan No. 8 Tahun 2006. Selain dalam Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9 Tahun 2006 dan No. 8 Tahun 2006 hanya menentukan minimal 60 (enam puluh) orang, Peraturan Gubernur ini juga menambahkan bahwa 100 (seratus) orang tersebut tidak dihitung berdasarkan jumlah orang tapi berdasarkan jumlah kepala keluarga.

Keempat, ketentuan huruf f sampai huruf i merupakan ketentuan yang memperlihatkan perijinan di Bali belum dilakukan satu atap, sehingga pemohon harus mengajukan permohonan pada beberapa dinas terkait yaitu pada Kepala Kantor/Pertanahan Kabupaten/Kota setempat, Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten/Kota setempat dan IMB dari dinas perijinan.

Kelima, karena ketentuan ini disahkan 27 Februari 2006, sedangkan Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9 Tahun 2006 dan No. 8 Tahun 2006 disahkan tanggal 21 Maret 2006, maka ketentuan tentang jumlah 90 (sembilan puluh) jamaah dan keharusan adanya rekomendasi FKUB tidak diatur dalam Pergub No. 10 Tahun 2006. Pergub ini juga mengatur aturan tambahan pada Pasal 4 ayat (4) bahwa dalam mewujudkan pembangunan tempat ibadat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus menyesuaikan dengan ciri-ciri khas bentuk bangunan tempat ibadat masing-masing agama. Adapun di Kota Denpasar terdapat Peraturan Walikota No. 25 Tahun 2010 tentang Persyaratan Arsitektur Bangunan Gedung, yang pada Pasal 3 menspesifikan bangunan fungsi keagamaan menjadi bentuk pura, mesjid, vihara, gereja, kelenteng boleh menggunakan dan tidak meng-

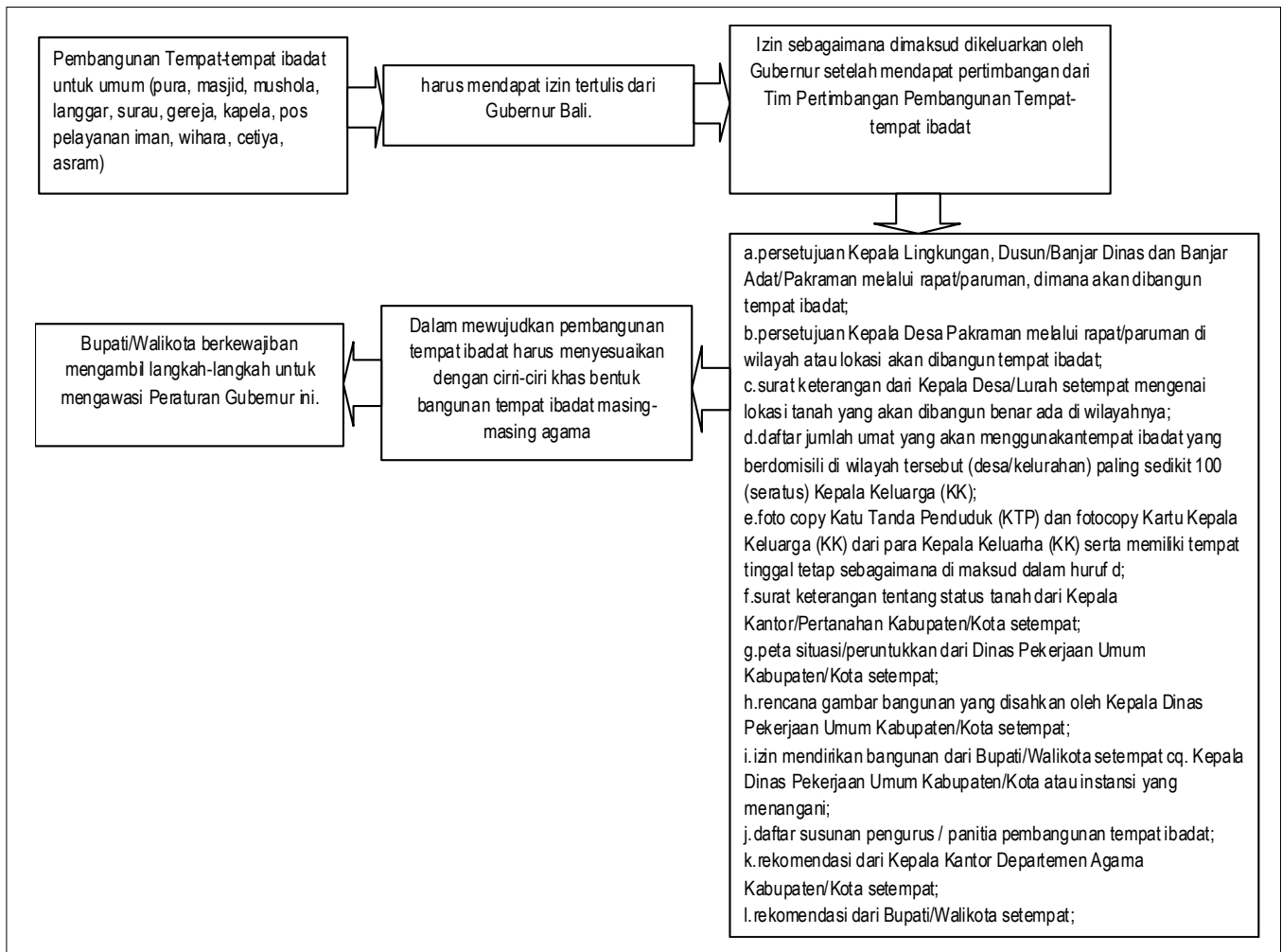
⁶¹ Hal ini diperkuat dengan data dari narasumber Kasus Vihara di Bali

⁶² Hasil wawancara dengan ketua PHDI Bali

gunakan arsitektur Bali. Namun secara sosial kemasyarakatan penggunaan arsitektur Bali sangat disarankan. Propinsi NTT, tidak melakukan spesifikasi pengaturan dalam hal ini.

Berdasarkan penjelasan di atas maka alur perizinan pendirian tempat peribadatan berdasarkan ketentuan Peraturan Gubernur No. 10 Tahun 2006 dapat dijelaskan sebagai berikut :

Bagan 6
Alur Perizinan Tempat Peribadatan di Provinsi Bali



BAB III

FENOMENA ALUR PERIJINAN PERDIRIAN TEMPAT IBADAH

Perizinan pada umumnya sulit untuk didefinisikan, namun Sjachran Basah mendefinisikan izin sama dengan yang berlaku di Belanda, pernah dikemukakan van der Pot, *Het is Uiterst molijk voor begrip vergunning een definitie te venden* (sangat sukar membuat definisi untuk menyatakan pengertian izin itu)⁶³. Meski agak sulit dalam memberikan definisi yang tepat, tetapi Utrecht memberikan pengertian izin atau *vergunning* adalah pembentukan peraturan umumnya tidak melarang suatu perbuatan, tetapi masih juga memperkenankannya asal saja diadakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal kongkret⁶⁴.

Izin (*vergunning*) adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan Undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan peraturan perUndang-undangan. Adapun pengertian perizinan adalah suatu bentuk pelaksanaan fungsi pengaturan dan bersifat pengendalian yang dimiliki oleh pemerintah terhadap kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat. Perizinan dapat berbentuk pendaftaran, rekomendasi, sertifikasi, penentuan kuota dan izin melakukan suatu usaha yang biasanya harus dimiliki atau diperoleh suatu organisasi perusahaan atau seseorang sebelum yang bersangkutan dapat melakukan suatu usaha kegiatan atau tindakan. Hal ini sama dengan yang disampaikan Bagir Manan.

Menurut Bagir Manan perizinan merupakan persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perUndang-undangan untuk memperurakan tindakan atau perbuatan tertentu yang secara umum dilarang. Jadi, izin berawal dari adanya norma-norma yang melarang atau ada norma umum yang melarang. Norma umum yang dimaksud adalah peraturan perUndang-undangan. Izin yang lahir dari adanya larangan dan norma yang ada diberikan dalam bentuk penetapan (*beschikking*) penguasa⁶⁵.

Ketetapan perorangan (*persoonlijk beschikking*) adalah ketetapan yang diterbitkan berdasarkan kualitas pribadi orang tertentu atau ketetapan yang berkaitan dengan orang,

⁶³ Sjachran Basah dalam Adrian Sutedi. *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*. Jakarta: Sinar Grafika hlm.167.

⁶⁴ Adrian Sutedi. *Hukum Perizinan*.....Op. Cit. hlm. 167.

⁶⁵ Siti Sundari Rangkuti. *Hukum Lingkungan dan Kebijaksanaan Lingkungan Nasional*. Surabaya: Airlangga University Press. hlm. 146.

seperti ketetapan tentang pengangkatan atau pemberhentian seseorang sebagai PNS. Sedangkan ketetapan kebendaan (*zakelijk beschikking*) adalah keputusan yang diterbitkan atas dasar kualitas kebendaan atau ketetapan yang berkaitan dengan benda, misalnya sertifikat hak atas tanah. Dapat terjadi suatu ketetapan dikategorikan bersifat perseorangan sekaligus kebendaan, misalnya surat izin mendirikan bangunan atau izin usaha industri. Dalam hal ini ketetapan memberikan hak pada seseorang yang akan mendirikan bangunan atau industri (bertujuan pada orang), dan di sisi lain ketetapan itu memberikan keabsahan didirikannya bangunan atau industri (bertujuan pada benda)⁶⁶. Lebih lanjut dikenal pula istilah izin khusus yaitu :

- a. Dispensasi adalah merupakan penetapan yang bersifat deklaratif, menyatakan bahwa suatu perUndang-undangan tidak berlaku bagi kasus sebagaimana diajukan oleh seseorang pemohon.
- b. Lizensi adalah izin untuk melakukan sesuatu yang bersifat komersial serta mendatangkan laba dan keuntungan.
- c. Konsesi adalah suatu penetapan administrasi negara yang secara yuridis dan kompleks, oleh karena merupakan seperangkat dispensasi-dispensasi, izin-izin, serta lisensi-lisensi disertai dengan pemberian semacam wewenang pemerintah terbatas pada konsensionaris. Konsesi tidak mudah diberikan oleh karena banyak bahaya penyelundupan, kekayaan bumi dan kekayaan alam negara dan kadang-kadang merugikan masyarakat yang bersangkutan. Wewenang pemerintah diberikan kepada konsensionaris walaupun terbatas dapat menimbulkan masalah politik dan sosial yang cukup rumit, oleh karena perusahaan pemegang konsesi tersebut dapat memindahkan kampung, dapat membuat jaringan jalan, listrik dan telepon, membentuk barisan keamanan, mendirikan rumah sakit dan segala sarana lainnya.

Tujuan dari izin menurut Ateng Syafrudin adalah untuk menghilangkan larangan, hal yang dilarang menjadi boleh⁶⁷, atau *Als opheffing van een algemene verbodsregel in het concreet geval*⁶⁸ (sebagai peniadaan ketentuan larangan umum dalam peristiwa konkret). Berbeda lagi dengan N.M. Spelt dan J.B.J.M. ten Berge menjelaskan izin dalam arti luas bahwa izin adalah sebuah instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi. Izin ini yang digunakan pemerintah sebagai sarana yuridis untuk mengemudikan tingkah laku para warga yang disetujui oleh penguasa berdasarkan pada peraturan perUndang-undangan atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan peraturan perUndang-undangan. Sehingga dengan memberikan izin, penguasa dapat memperkenankan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang karena hal ini telah menyangkut perkenan bagi suatu tindakan yang demi kepentingan untuk mengharuskan pengawasan khusus atasnya⁶⁹.

Unsur-unsur pemberian izin yang merupakan tindakan bersegi satu dari pemerintah memiliki yang unsur sebagai berikut⁷⁰:

- a. Wewenang;
- b. Izin;
- c. Peristiwa konkret;

⁶⁶ Ridwan H.R. *Hukum Administrasi Negara...Op. Cit.* hlm. 163-168.

⁶⁷ Ateng Syafrudin dalam Adrian Sutedi. *Hukum Perizinan dalam Sektor Pelayanan Publik*. Sinar Grafika. Jakarta. Hlm. 170.

⁶⁸ M.M. van Praag dalam Adrian Sutedi. *Ibid.* Hlm. 170.

⁶⁹ N.M. Spelt dan J.B.J.M. ten Berge dalam Ridwan H.R. *Hukum Administrasi Negara* Hlm. 208.

⁷⁰ Adrian Sutedi. *Hukum Perizinan...Loc. Cit.* Hlm. 179-192

- d. Proses dan Prosedur;
- e. Persyaratan;
- f. Waktu Penyelesaian Izin.

Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9 Tahun 2006 dan No. 8 Tahun 2006 dirumuskan oleh wakil majelis-majelis agama tingkat pusat; MUI, PGI, KWI, PHDI dan WALUBI. Pendirian tempat ibadat didasarkan pada keperluan nyata berdasarkan komposisi jumlah penduduk diwilayah Kelurahan/Desa. Pendirian rumah ibadah memperhatikan kerukunan umat beragama, tidak mengganggu ketenteraman dan ketertiban umum dan mematuhi peraturan perUndang-undangan. Bila keperluan nyata bagi pelayanan umat beragama di wilayah kelurahan/desa tidak terpenuhi, komposisi jumlah penduduk digunakan batas wilayah Kecamatan atau kabupaten/kota atau provinsi. Pendirian tempat ibadat harus memenuhi persyaratan administratif dan teknis bangunan gedung.

Persyaratan khusus dalam perizinan pendirian tempat ibadat antara lain :

- a. Daftar nama dan KTP pengguna rumah ibadat minimal 90 orang disahkan oleh pejabat setempat sesuai dengan tingkat batas wilayah.
- b. Dukungan masyarakat setempat minimal 60 orang yang disahkan oleh lurah/kepala desa.
- c. Rekomendasi tertulis Kepala Kantor Kementerian Agama kabupaten/kota.
- d. Rekomendasi tertulis FKUB kabupaten/kota.
- e. Bila persyaratan poin (1) terpenuhi dan persyaratan poin (2) belum terpenuhi, maka Pemerintah Daerah berkewajiban memfasilitasi tersedianya lokasi pembangunan rumah ibadat.
- f. Prosedur perizinan pendirian tempat ibadat.
- g. Memahami situasi dan kondisi lingkungan dan masyarakat sekitar dengan mengedepankan kearifan bahwa tempat ibadat yang akan dibangun akan bermanfaat untuk agamanya serta masyarakat di sekitarnya.
- h. Menjaga kerukunan umat beragama dan tidak mengganggu ketenteraman dan ketertiban umum serta mematuhi peraturan perUndang-undangan.
- i. Membuat daftar nama dan Kartu Tanda Penduduk (KTP) pengguna rumah ibadat dan disahkan oleh lurah/camat di wilayah rumah ibadat akan dibangun.
- j. Menunjukkan bukti dukungan pembangunan rumah ibadat dari sekelompok agama lain dengan menunjukkan KTP sekurang-kurangnya 60 (enam puluh) orang dan disahkan oleh lurah/camat diwilayah di mana rumah ibadat akan dibangun.
- k. Memperoleh rekomendasi tertulis dari kepala kantor Kementerian Agama kabupaten/kota.
- l. Memperoleh rekomendasi tertulis FKUB kabupaten/kota.
- m. Menulis surat permohonan izin pendirian rumah ibadat dan proposal pembangunan rumah ibadat kepada bupati/walikota setempat dengan melampirkan bukti-bukti persyaratan yang diperlukan.
- n. Menyerahkan surat permohonan izin pendirian rumah ibadat dan proposal pembangunan rumah ibadat kepada bupati/walikota untuk memperoleh IMB rumah ibadat.

Untuk pemanfaatan bangunan gedung bukan tempat ibadat sebagai tempat ibadat sementara harus mendapat surat keterangan pemberian izin sementara dari bupati/wali-

kota. Pemanfaatan bangunan gedung bukan tempat ibadah sebagai tempat ibadah sementara harus mengacu pada peraturan perUndang-undangan tentang bangunan gedung. Sedangkan untuk memelihara kerukunan umat beragama dan ketertiban masyarakat, pemanfaatan bangunan gedung bukan tempat ibadah sebagai tempat ibadah sementara harus memenuhi syarat :

- a. Izin tertulis pemilik gedung.
- b. Rekomendasi tertulis lurah/kepala desa.
- c. Laporan tertulis kepada FKUB kabupaten/kota.
- d. Laporan tertulis kepada kepala kantor Kementerian Agama kabupaten/kota.

Dalam mengajukan perizinan pendirian tempat ibadah, juga harus menyertakan proposal pendirian tempat ibadah. Proposal pendirian tempat ibadah terdiri dari:

- a. Latar Belakang
Menjelaskan latar belakang perlunya pendirian rumah ibadah dengan gambaran kondisi sosial masyarakat terkait pelayanan keagamaan.
- b. Dasar Hukum
Menuliskan dasar hukum terkait serangkaian regulasi dan peraturan perUndang-undangan dan aturan teknis administratif pendirian rumah ibadah. (Salah satunya adalah Perber Mendagri Menag Nomor 8/9 Tahun 2006 Nomor 9 dan 8 Tahun 2006).
- c. Tujuan
Menjelaskan tujuan-tujuan didirikannya rumah ibadah yang sekiranya dapat menunjang kualitas pengamalan agama umat beragama yang mengacu kepada Pancasila dan UUD 1945 terkait kehidupan agama dan keagamaan warga negara.
- d. Nama dan Lokasi Tempat ibadah
Menuliskan dengan jelas nama rumah ibadah yang akan didirikan berikut lokasi (alamat) yang jelas dan bila perlu mencantumkan nama dan nomor telpon panitia.
- e. Kondisi Tempat ibadah
Menjelaskan kondisi rumah ibadah yang sudah ada dan kondisi rumah ibadah yang akan didirikan serta berbagai dukungan baik sosial, moral dan finansial bagi kemungkinan kelancaran pendirian rumah ibadah.
- f. Dukungan Administratif dan Teknis
Menjelaskan dukungan definitif yang telah diperoleh panitia terhadap pendirian rumah ibadah (90 orang pengguna rumah ibadah 60 orang dukungan dari warga sekitar dengan bukti-bukti Kartu Identitas Penduduk yang dilampirkan dan persyaratan teknis ini seperti telah diatur dalam Undang-undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung).
- g. Kepanitiaan
Menyebutkan dengan jelas organisasi dan identitas nama-nama personil yang duduk sebagai panitia pembangunan rumah ibadah dengan jelas berikut asal organisasi yang diwakilinya, dan bila perlu mencantumkan pula alamat dan nomor telpon masing-masing personil yang turut andil dalam kepanitiaan.
- h. Pembiayaan
Menyebutkan dan menjelaskan sumber-sumber pembiayaan untuk mendanai pembangunan rumah ibadah, termasuk menyebutkan nama sponsor bila memang diperlukan.

i. Nama dan Lokasi Tempat ibadat

Menuliskan dengan jelas nama rumah ibadat yang akan didirikan berikut lokasi (alamat) yang jelas dan bila perlu mencantumkan nama dan nomor telpon panitia.

Dalam memberikan rekomendasi tertulis, lembaga yang berwenang memberi rekomendasi tertulis atas pendirian tempat ibadat adalah forum kerukunan antar umat beragama (FKUB) tingkat kabupaten/kota (bukan forum kerukunan antar umat beragama (FKUB) Provinsi).

Forum kerukunan antar umat beragama dalam memberikan rekomendasi harus mempertimbangkan :

- a. Ketua FKUB kabupaten/kota telah menerima surat permohonan pemberian rekomendasi tertulis yang dilampirkan persyaratan-persyaratan teknis dan administratif dari panitia pembangunan rumah ibadat.
- b. Ketua FKUB mempelajari surat permohonan, apakah persyaratan-persyaratan pendirian rumah ibadat sudah sesuai dengan Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9 Tahun 2006 dan No. 8 Tahun 2006.
- c. Ketua FKUB mengundang pihak pemohon untuk melakukan presentasi dan klarifikasi terhadap usulan rekomendasi berikut dengan persyaratan-persyaratannya.
- d. FKUB melakukan pengecekan lapangan dan mencari informasi tentang keberatan atau dukungan warga sekitar terhadap rencana pembangunan rumah ibadat yang diusulkan.
- e. Rapat pleno FKUB yang membahas keseluruhan aspek yang menjadi pertimbangan dalam pemberian rekomendasi tertulis secara komprehensif dengan prinsip musyawarah dan mufakat.
- f. Ketua FKUB mengeluarkan keputusan dan rekomendasi tertulis terhadap usulan pendirian rumah ibadat. Langkah ini merupakan tindak lanjut dari kesimpulan akhir rapat pleno anggota FKUB setelah dilakukan sejumlah langkah-langkah penting dan pertimbangan dari berbagai sisi secara komprehensif.

Untuk menyelesaikan perselisihan pendirian tempat ibadat mengacu pada Pasal 21 dan 22 yang dipandang sangat efektif dalam penyelesaian perselisihan pendirian tempat ibadat.

Bentuk perselisihan pendirian tempat ibadat :

- a. Penolakan warga masyarakat sekitar atau masyarakat sewilayah karena sejumlah alasan.
- b. Protes warga masyarakat sekitar atau masyarakat sewilayah karena digunakannya fasilitas umum sebagai rumah ibadat.
- c. Pencabutan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) dengan berbagai alasan.
- d. Pengerusakan rumah ibadat.

Penyebab terjadinya perselisihan pendirian tempat ibadat antara lain :

- a. Tidak adanya komunikasi yang baik antara panitia pembangunan rumah ibadat dengan masyarakat dan FKUB.
- b. Tidak adanya kesepakatan antara pemerintah setempat dengan warga sekitar tentang kejelasan wewenang penggunaan fasilitas-fasilitas umum ataupun fasilitas sosial untuk difungsikan sebagai rumah ibadat.
- c. Lokasi pembangunan satu rumah ibadah dianggap tidak tepat karena sebagian besar anggota umat dari rumah ibadat tersebut adalah tidak bermukim di wilayah dimana suatu rumah ibadat akan dibangun.

- d. Adanya alih-alih rekayasa agar tampak anggota umat telah memenuhi apa yang menjadi persyaratan dalam Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9 Tahun 2006 dan No. 8 Tahun 2006.
- e. Tidak mematuhi aturan (Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9 Tahun 2006 dan No. 8 Tahun 2006).

Penyelesaian perselisihan pendirian tempat ibadat, harus dengan cara-cara yang adil, tidak memihak dan keterlibatan aktif pihak pemerintah dan masyarakat secara bersama untuk melakukan dialog dan musyawarah. Penyelesaian perselisihan pendirian tempat ibadat juga harus diselesaikan dengan keterbukaan dan komitmen semua pihak yang berselisih untuk bertekad pada penyelesaian dan perdamaian serta ketenteraman umat beragama. Mediator dalam penyelesaian perselisihan pendirian tempat ibadat adalah Pemerintah Daerah, Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB), POLRI, Badan Intelejen Negara dan Komunitas Intelijen Daerah, dan Kementerian Agama RI.

A. Potret Pelaksanaan Perizinan Pendirian Tempat ibadat Di Nusa Tenggara Timur

Tempat ibadat di Provinsi Nusa Tenggara Timur adalah Gereja/Kapela Katolik sebanyak 2.035 buah, Gereja Protestan 4.555 buah, Masjid/Musholla 905 buah, Pura 28 buah dan Wihara sebanyak 1 buah. Peran dari Pemerintah Daerah sangat besar untuk menciptakan kerukunan diantara umat beragama guna menghindari terjadinya konflik dan perpecahan yaitu dengan cara menopang dan mendukung setiap kegiatan keagamaan dan menciptakan suasana yang kondusif bagi berkembangnya kehidupan keagamaan.

Kondusifnya situasi ini tidak terlepas dari aspek sejarah. Persebaran agama Islam yang berasal dari Bima, Makasar dan Ternate pada abad XV-XX. Sedangkan agama Katolik dan Protestan pada sekitar abad XVI-XX di Nusa Tenggara Timur berasal dari Batavia dan Kepulauan timur.

Adapun untuk Kristen Protestan menurut kesepakatan antar denominasi, di propinsi NTT ada 22 dedominasi yang diakui, sedangkan di kabupaten baru ada 14 dedominasi yang diakui⁷¹.

Kota Kupang, Nusa Tenggara Timur menjadi Kotamadya berdasarkan Undang-undang No. 5 tahun 1996 tentang Pembentukan Kotamadya Daerah Tingkat II Kupang yang tertuang dalam lembaran Negara RI Nomor 3632 tahun 1996. Pembentukan Kotamadya Daerah Tingkat II Kupang diresmikan oleh Mendagri RI Moh. Yogi SM pada tanggal 25 April 1996. Kota Kupang mempunyai 51 (lima puluh satu) desa/kelurahan yang terbagi dalam 6 Kecamatan. Desa/kelurahan tersebut terbagi lagi menjadi 413 RW/RK, dan 1,706 RT yang merupakan pemerintahan dalam wilayah yang lebih kecil.

Menurut data BPS, di Kota Kupang terdapat 5 (lima) agama yang berkembang yaitu Islam, Katolik, Protestan, Hindu dan Buddha.

Selain kelima agama yang berkembang, dimungkinkan juga terdapat penganut agama Kong Hu Chu. Namun hal ini kemungkinan belum terekam secara baik dalam administrasi pemerintahan. Aliran kepercayaan juga ber-kembang di NTT, meskipun belum terdapat data konkret. Aliran kepercayaan di Kota Kupang dibawah koordinasi Ketua Kejaksaan yang diberikan kewenangan sebagai Ketua PAKEM. Anggota dari PAKEM instansi lain yaitu Bakesbang Kota, Departemen Agama Kota dan tokoh agama⁷². Adapun yang ditangani

⁷¹ Wawancara dengan Pendeta Manus Daud PGI dan Ketua I FKUB Kabupaten Kupang serta Pendeta Yance (Mawar Sharon) tanggal 27 September 2012

⁷² Wawancara dengan Arif M Kanahau - Kasi Intel Kajari Kota Kupang tanggal 26 September 2012

adalah segala hal terkait aliran kepercayaan, ibadah, gejolak terkait umat keagamaan. Saat ditanya tentang adakah “aliran sesat” narasumber menjawab “*Pengertian sesat apa dulu. Menurutnya, yaitu bukan agama yang diakui negara. Tapi bisa juga sinode belum merekomendasi. Intinya soal substansi agama, kejaksaan tergantung Depag*”. Pernyataan ini memperlihatkan bahwa untuk beberapa hal PAKEM di Kota Kupang akan memberikan pembahasan pelaksanaan hukum, tidak sekedar melaksanakan perintah pelarangan aliran tertentu semata.

Konflik horizontal di masyarakat yang pernah terjadi di Kota Kupang adalah konflik antara masyarakat suku asli Kupang dengan warga pendatang dalam hal ini suku bugis yang terjadi pada tahun 1998. Konflik ini terjadi karena adanya konflik serupa yang terjadi di luar NTT, seperti yang terjadi di Ambon dan Poso. Sehingga konflik tersebut sebenarnya terjadi karena aksi solidaritas terhadap para korban konflik Poso dan Ambon dalam hal ini adalah yang satu keyakinan yakni penganut Nasrani. Dari konflik tersebut sangat terasa dampak yang dialami oleh masyarakat Kupang, yakni lumpuhnya kegiatan perekonomian masyarakat Kupang. Hal ini disebabkan karena mayoritas yang memegang peran dalam perekonomian kota kupang yakni warga pendatang muslim. Dengan dampak lumpuhnya kegiatan perekonomian masyarakat kupang, ini membuat masyarakat Kupang saat ini menjadi tidak mudah terprovokasi oleh isu-isu SARA.

Perizinan pendirian tempat ibadat di Kota Kupang sama prosedurnya dengan izin mendirikan bangunan (IMB) pada umumnya, namun untuk tempat ibadat ada persyaratan surat rekomendasi dari FKUB dan kementerian agama yang merupakan syarat khusus sesuai dengan ketentuan dalam Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9 Tahun 2006 dan No. 8 Tahun 2006, walaupun dilakukan oleh FKUB dan Kemenag. Sebagaimana dijelaskan oleh staf Kementerian Agama, “*Kita verifikasi apakah persyaratannya lengkap kalo sudah lengkap kita buat konsep. Kepala kantor membuat surat yang disampaikan ke walikota. Kalo persyaratan kurang lengkap maka berkasnya kami kembalikan ke panitia*”. Hal yang sama juga diungkapkan anggota FKUB.

Dari Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Kota Kupang, apabila syarat administrasi terpenuhi, maka izin akan dikeluarkan. Verifikasi oleh unit teknis dilakukan sebelum izin dikeluarkan, verifikasi yang dilakukan terkait teknis bangunan (desain bangunan, luas bangunan, dll) serta kesesuaian dengan fungsi kawasan. Berkenaan dengan per-setujuan masyarakat, bukan hal yang menjadi pertimbangan bagi Badan Pelayanan Perizinan Terpadu dalam mengeluarkan IMB bagi tempat ibadat. Terkait kasus yang terjadi di Batuplat IMB yang sudah dikeluarkan oleh BP2T masih dinyatakan berlaku, meskipun ada penolakan dari warga sekitar⁷³.

FKUB Kota Kupang terbentuk tahun 2007 yang ditetapkan berdasarkan keputusan Walikota. Di Kota Kupang ada tim diantaranya walikota, kemenang, FKUB, camat, polres, dandim, kejaksaan dan lain-lain yang bertugas mensosialisasikan Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9 Tahun 2006 dan No. 8 Tahun 2006 yang dilakukan secara berulang-ulang pada tingkat RT. Inilah yang diberi nama sebagai forum koordinasi yang bertugas untuk membina kerukunan guna mengatasi isu-isu dan/atau masalah yang ada di masyarakat. Aturan hukum yang digunakan Perber Mendagri Menag Nomor 8/9 Tahun 2006 dan walikota merupakan kepanjangan tangan dari peme-rintah pusat⁷⁴.

⁷³ Wawancara dengan Kepala BP2T Kota Kupang tanggal 26 September 2012

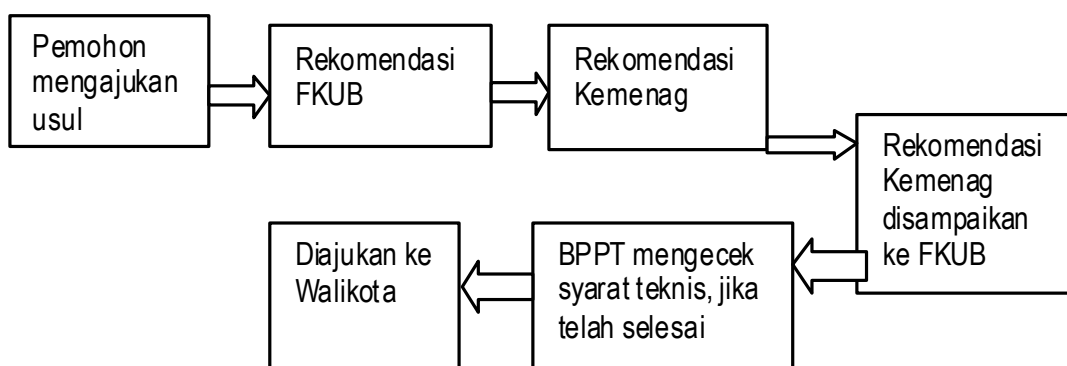
⁷⁴ *Ibid*

Kota Kupang punya forum koordinasi yang berada di bawah naungan Pemerintah Daerah Kota apabila SKPD di Bakebang kota Forum ini bersifat permanen jika ada isu SARA maka forum ini harus cepat. Tiap 3 bulan sekali di Kota Kupang ada pertemuan koordinasi tim sebagaimana dimaksud di atas. Dasar hukum penanganan FKUB terhadap berbagai permasalahan keagamaan adalah sebagai berikut :

- a. Undang-undang Dasar NRI Tahun 1945 Pasal 29;
- b. Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9 Tahun 2006 dan No. 8 Tahun 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah Dalam Pemeliharaan Umat Beragama dan Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama dan Pendirian tempat ibadah;
- c. KMA RI No. 413 Tahun 1999 tentang Pembentukan Departemen Agama Kotamadya Palu, Kendari, Kupang, Bekasi, Tarakan, Kab. Tulang Bawang, dan Tanggamus serta Kabupaten Adminstratif Simeleu, Puncak Jaya, Paniai, dan Mimika;
- d. KMA RI No. 35 Tahun 1980 tentang Wadah Musyawarah Umat Beragama.

Adapun alur perijinan pendirian tempat ibadah di Kota Kupang adalah sebagaimana berikut :

Bagan 7
Alur Perijinan Kota Kupang



B. Potret Pelaksanaan Perizinan Pendirian Tempat ibadah di Jawa Barat

1. Kota Bekasi

Propinsi Jawa Barat merupakan propinsi yang terbuka dengan keanekaragaman. Beberapa wilayah di propinsi ini memiliki andalannya masing-masing. Ibukota propinsi terdapat di Kota Bandung. Kota Bandung sebagai kota pusat pendidikan dan perbelanjaan menjadi cerminan berbaurnya berbagai keyakinan dalam paradigma pemikiran yang penuh dengan keterbukaan. Kota Bogor merupakan area peristirahatan yang banyak dikunjungi orang, memiliki ikatan loyalitas masyarakat yang masih kuat. Kota Bekasi merupakan kota pendatang, kota satelit dari Jakarta, tempat pekerja Jakarta bermukim. Permasalahan pendirian tempat ibadah ramai dibicarakan di Kota Bogor dan Kota Bekasi seiring dengan tidak diizinkan pendirian 2 (dua) buah gereja. Terdapat 2 (dua) asumsi dasar tentang pelanggaran ini. Pertama, karena ada permasalahan mendasar pendiriannya yang berbeda dari gereja-gereja lainnya. Kedua, fenomena gunung es, bahwa ternyata 2 (dua) kasus ini juga menguak kasus-kasus lainnya tentang sulitnya pendirian tempat ibadah karena masuknya hal-hal yang non yuridis atau bahkan hal-hal yang bersifat yuridis.

Untuk memperoleh gambaran tentang ketiga lokasi ini tidaklah mudah, pemerintah daerah cenderung menutup diri untuk menyampaikan data apapun. Peristiwa 2 (dua) gereja

tersebut yang terpublikasi hingga internasional, menyisakan trauma, upaya preventif pencegahan hal serupa, penutupan akses informasi hingga pencitraan suatu kondisi. Di sisi lain atribut keagamaan tertentu dan identitas yang netral merupakan celah untuk komunikasi terbuka bagi beberapa instansi, meskipun juga terdapat beberapa instansi yang tidak mempermasalahkannya. Setiap harinya di Pemerintah Kota Bekasi terdapat sekumpulan LSM yang mencari data. Pemerintah Jawa Barat dan Kota Bekasi dan Bogor tidak memiliki koordinasi yang baik dalam hal penelitian. Tidak terdapat informasi tentang alur penelitian di Jawa Barat, namun ketika masuk ke Kota Bogor dan Kota Bekasi ijin penelitian di sebuah instansi harus dimohonkan pada instansi bersangkutan dulu baru ijin penelitian dikeluarkan. Beruntung terdapat alasan-alasan subyektif dari beberapa pejabat untuk membuka diri dan bersedia diwawancarai.

Berdasarkan data dari Angka Sementara Sensus Penduduk (SP) 2010 yang dikeluarkan oleh Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Barat, jumlah penduduk Propinsi Jawa Barat adalah 43.021.826 jiwa, Kota Bekasi 2.629.551 jiwa, Kota Bogor 4.763.209 jiwa, dan Kota Bandung 2.393.633. Tempat peribadatan berdasarkan tahun 2009 untuk agama Islam berjumlah 92.620, sementara untuk agama Kristen Protestan 2.028 buah, Katolik 117 buah, Hindu 29 buah dan Buddha 142 buah. Adapun jumlah jamaahnya, untuk sebanyak 41.795.305 orang, Kristen Katolik sebanyak 496.757 orang, Kristen Protestan sebanyak 2.024.860 orang, Hindu sebanyak 107.448 orang dan Buddha 202.505 orang, dan pemeluk agama lainnya 408.880 orang dengan komposisi Kota Bekasi, Bogor dan Bandung sebagaimana berikut :

Jenis tempat ibadat umat Islam untuk yang berjenis masjid sejumlah 49 028 buah, sedangkan untuk yang berjenis musholla 43 592 buah dengan penggambaran di 3 (tiga) lokasi sebagaimana berikut :

Di Kota Bekasi terdapat 2 (dua) penggambaran yang kontradiktif. Di satu sisi, sebagai kota yang agamis, salah satu wilayah di Kota Bekasi merupakan percontohan kerukunan umat beragama, di sisi lain, Bekasi juga mencuat karena kasus kekerasan Gereja Philadelphia yang tidak mendapat ijin pendirian. Profil percontohan adalah sebuah wilayah di kawasan Pondok Melati bernama *Kampung Sawahan*. Di wilayah ini sudah terdapat gereja dan masjid yang berumur 100 tahun. Bahkan terdapat beberapa gereja yang satu halaman dengan masjid. Saat ada perayaan warga setempat (17 Agustus) maka upacara dilaksanakan di halaman gereja. Saat hari Jumat parkir gereja digunakan umat Islam, begitupun saat hari Minggu. Ternyata kerukunan di wilayah tetap terjaga hingga saat ini karena beberapa alasan yaitu:

- a. Kerukunan merupakan warisan dari leluhur sebagai-mana disampaikan Sujari, tokoh agama Islam

“Jadi di sini beda agamanya bukan karena kristenisasi. Sudah sejak jaman dulu, orang kristen dari kampung sini asli orang Belanda, jadi di sini ndak ada masalah karena aslinya orang siniyang bikin gereja juga yang asli orang sini. Akhirnya yang ada ya nerusin⁷⁵.”

Hal ini nampak secara turun temurun. Dalam satu keluarga variasinya sungguh biasa. Pernikahan campur agama cukup banyak dan bukan merupakan hal yang tabu atau aneh. Atribut keagamaan pun bukan menjadi hal yang penting dalam pergaulan sosial. Ketika ada pengajian maka pastur akan datang dengan *baju koko*. Ketika ada acara keagamaan di gereja, umat islam dan umat lainnya tidak segan untuk datang dan masuk gereja. Bahkan saat bulan puasa tiba, saat shalat teraweh terdengar pula suara Kebaktian di sebelah musholla. Semuanya berjalan saling memaklumi. Masalah baru muncul karena beberapa tahun

⁷⁵ Wawancara dengan H. Sujari, tokoh agama islam kampung sawahan Kota Bekasi, Jawa Barat tanggal 27 September 2012

terakhir datang pendatang-pendatang yang tidak menghormati aturan yang telah ada, sehingga secara tidak langsung pendatang ini akan tersingkir oleh sistem sosial yang ada.

- b. Adanya tokoh masyarakat yang memiliki pamor, solid dan mempertahankan serta mengembangkan tradisi kerukunan.

Sebagaimana disampaikan salah seorang Pastur,

“Sebenarnya akarnya itu dari tradisi walaupun banyak yang tidak tertulis tapi mengikat. Dulu ada tradisi “duduk merunduk”, sekarang di sini masih ada, bagaimana jika ada gelar budaya, kita masukkan tradisi-tradisi Mainan-mainan tradisional seperti enggrang, atau jangkungan (bhs. kamp. sawah) mengajarkan jika tidak tekun berlatih, atau kerja maunya sendiri maka tidak akan berhasil baik. Ketika saya kecil ada yang namanya “tapak gunung” (engklek) yang dipetik dari sana, ya kalau salah saling memaklumi, tidak ada perkelahian seperti sekarang”

Kegiatan-kegiatan yang meningkatkan kebersamaan ini dilaksanakan secara rutin dan dititipkan dalam perayaan-perayaan. Tokoh agama dan masyarakat secara rutin ber-temu. Bahkan tidak segan menegur pendatang yang tidak menghormati tata krama di Kampung Sawahan. Bahkan ditekankan, “Orang manapun boleh datang ke Kampung Sawahan, tapi kalau sudah di Kampung Sawahan dia harus jadi Orang Kampung Sawahan”

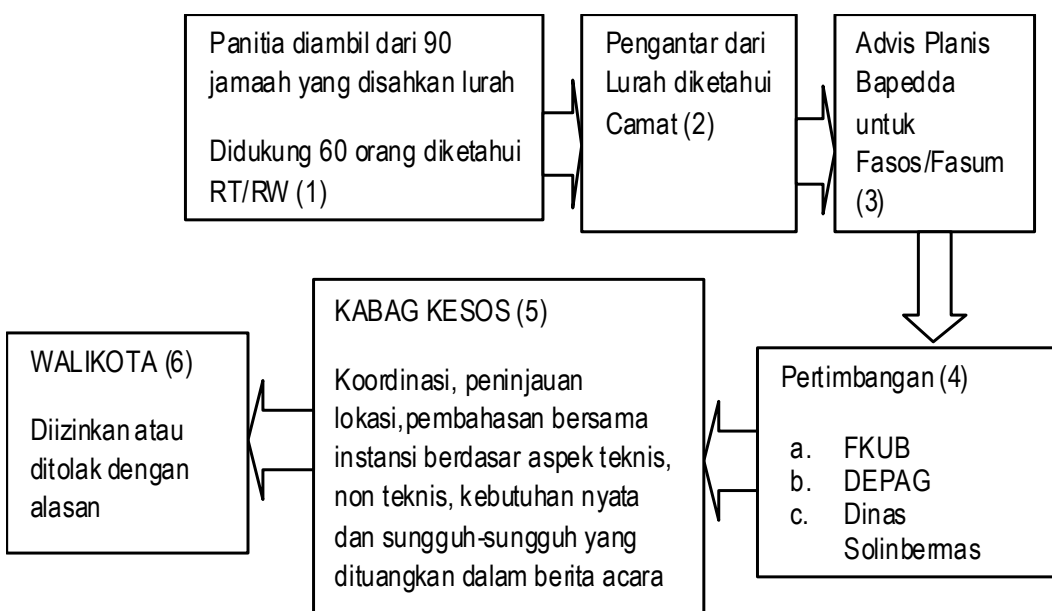
- c. Adanya keterbukaan antar pemeluk agama sehingga tercipta kepercayaan.

Saya punya OB 3 orang, ada 1 yang ikut saya, karena rumah saya besar, silahkan Anak Wonogiri namanya Warsito, saat shalat saya yang ingatkan. Di kamar saya kasih tahu, kiblat ada di sebelah sana, saya kasih sajadah, kebetulan saya punya dari saudara saya. Saat shalat tarawih juga saya ingatkan. Dia bilang ke saya “saya lebih muslim ketika tinggal dengan pastur”. Saat buka saya diingatkan, begitupun ketika sahur. Saya mau ke gereja dia ingatkan. Dengan begitu kami saling mengetahui

Karena kedekatan emosional antar warga, maka ada upaya saling mendukung. Hal itu dilakukan secara terbuka, tidak ada saling menyalahkan yang terlihat hanya saling menghormati. Ini merupakan kondisi yang merupakan percontohan yang menarik dari kerukunan umat beragama yang telah berjalan alami di Indonesia. Paguyuban lintas agama memegang peranan penting dalam hal ini. Sisi Kota Bekasi dalam kasus intoleransi akan dibahas pada analisis kasus.

Alur perijinan Kota Bekasi dilaksanakan berdasarkan Peraturan Walikota Bekasi No. 16 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pemberian Izin Pendirian Rumah Ibadat di Kota Bekasi.

Bagan 8
Alur Perijinan Kota Bekasi



Secara yuridis, alur di atas sangat memudahkan pe-mohon/panitia pembangunan tempat ibadah. Namun pada kenyataannya pelaksanaan alur perijinan ini lebih kompleks. Pada tahap (1), (2) dan (3) tidak terjadi perbedaan. Namun pada tahap (4) terdapat perbedaan. Pada FKUB, dilakukan verifikasi untuk kali pertama berdasarkan Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9 Tahun 2006 dan No. 8 Tahun 2006. Pengajuan permohonan disertai dengan fotokopi KTP baik jamaah maupun warga, dilegalisir oleh lurah diketahui oleh RT dan RW⁷⁶.

Padahal Perber Mendagri Menag Nomor 8/9 Tahun 2006 hanya menyatakan disahkan oleh lurah. Di kelurahan harus dibuatkan surat pengantar rekomendasi. Ini juga merupakan penambahan dari ketentuan Perber Mendagri Menag Nomor 8/9 Tahun 2006 dan pelaksanaan Perwali Kota Bekasi No. 16 Tahun 2006. Jika telah memenuhi persyaratan letak lokasi, maka FKUB mengecek tetangga mengizinkan atau tidak. Kemudian dirundingkan dalam rapat di FKUB, "Kami juga pertimbangkan status jalan, gambar, *site plan*, daftar jamaah yang 90 dan pernyataan tidak keberatan dari 60 orang dan ini merupakan kebutuhan nyata"⁷⁷. Kemudian, tim yang telah melakukan rapat tersebut mencocokkan secara acak tanda tangan. Kemudian dirapatkan lagi, dasarnya mufakat, bukan *voting* agar tidak ada yang dikecewakan. Narasumber juga menyatakan "Itu saja biasanya sudah ada keluhan, misal ada di lingkungan itu ada ganjalan berarti belum solid hubungan dengan warganya kita tunggu ada protes tidak...". Dalam hal ini memperlihatkan bahwa alasan penolakan merupakan dasar bagi FKUB untuk menentukan adanya kebutuhan nyata atau tidak sesuai Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9 Tahun 2006 dan No. 8 Tahun 2006.

Pertimbangan Kemenag didasarkan pada aturan yang telah berlaku. Permohonan tersebut dirapatkan internal Kemenag Kota Bekasi kemudian ditinjau lokasi dan dengar pendapat. Kemenag juga mempertimbangkan apakah ada ciri khusus dari bangunan yang akan berdiri. Ciri umum masjid ada menara, ada kubah atau keduanya, kalau gereja harus ada beda tempat ibadah dengan tempat tinggal, Katolik harus ada salibnya. Vihara harus ada patungnya. Masjid jami' tingkat kecamatan, masjid agung tingkat kota/kabupaten, masjid raya tingkat propinsi, masjid negara di negara. Kalau musolla biasanya kelurahan⁷⁸.

Hasil temuan FKUB, Kemenag dirapatkan di kantor Pemda dengan dihadiri juga oleh Bakesbang. Pada Tahap (5) oleh Kesos dilihat ulang apakah telah memiliki surat dukungan dari warga setempat, 60 minimal pendukung dari warga dan 90 jamaah tetap. Kemudian dicocokkan tanda tangan, diberi nomor dan dilegalisir lurah dan camat setempat, artinya juga harus ada tanda tangan RT dan RW. Kalau masuk Fasum (fasilitas umum) harus ada penyerahan dari *developer*. Kalau waqaf harus ada pernyataan surat waqaf. Di bagian Kesos, dicek apakah telah melampirkan akta pendirian disertai *site plan* (di bagian aset), bisa dimintakan ke BPKAD (Badan Pembangunan Kinerja Aset Daerah). Semua data disinkronkan dicek sesuai bentuk faktanya kemudian jika disetujui maka proses berlanjut, melalui Bagian Kesos akan dibuatkan Surat Keputusan Walikota (SK). Jika sudah, tinggal diurus akta pendiriannya di BPPT. Jika 6 (enam) bulan tidak ada pembangunan maka SK batal. Hal ini terbukti dengan contoh yang ditunjukkan Ami, Kesos sebagaimana berikut "Yang kita tahu misalnya ada Surat Keputusan Camat Bekasi Utara No. 450/110 KC. BU/XI/2010 tentang Penetapan Masjid Besar dan Susunan Personalia Pengurus Dewan Kemakmuran Masjid itu seperti ini". Dari contoh tersebut terlihat bahwa penulisan surat rekomendasi telah

⁷⁶ Wawancara dengan Nasrullah, anggota FKUB Kota Bekasi, tanggal 27 September 2012

⁷⁷ *Ibid*

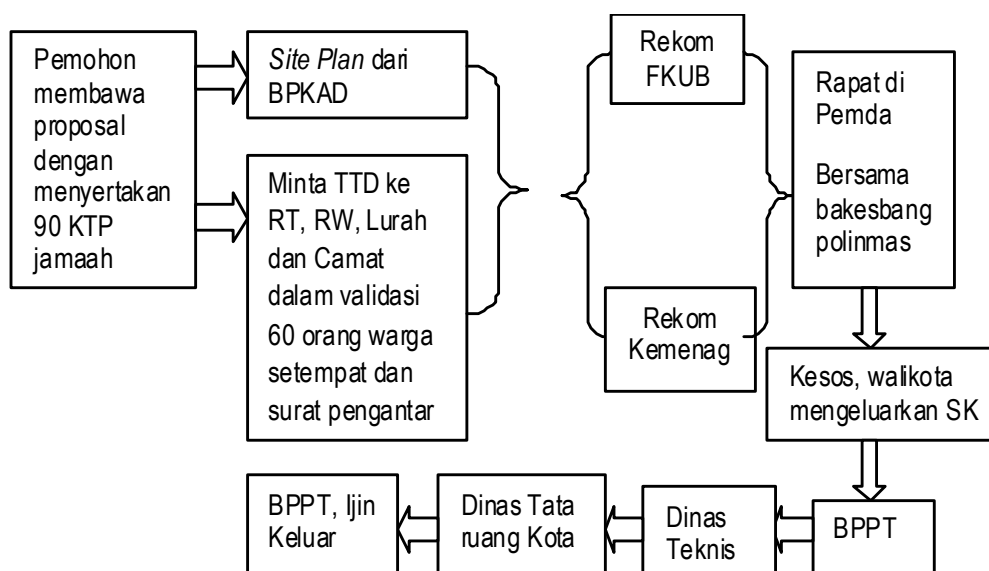
⁷⁸ Wawancara dengan Hasbiullah, Kepala Seksi Penyuluhan Masyarakat (penamas) dan Pekapontren, Jawa Barat tanggal 27 September 2012

memenuhi format tertentu. Buruknya, Bagian Kesos memiliki kecenderungan pada pendirian masjid yang mana terdapat indikasi persyaratan yang lebih dimudahkan dari pada pendirian tempat ibadah lainnya⁷⁹. Di BPPT dilakukan pengecekan administratif, kemudian diserahkan dinas terkait⁸⁰. Dalam hal ini, dinas yang dimaksud adalah Dinas Teknis yang mana di dinas ini dilakukan berbagai pengecekan meliputi⁸¹:

- a. KDB = dasar bangunan, misal tanah 1000m yang di-bangun tempat ibadah
- b. KLB = Ketinggian lantai bangunan, bisa dibangun berapa lantai
- c. GSJ = Garis Sepadan Jalan, jadi dari jalan harus berapa meter
- d. KDH = Koefisien Dasar Hijau, berapa % lahan terbuka hijau, ini yang khusus kota Bekasi, selalu ada lahan terbuka hijau
- e. Rencana Jalan, di jalan apakah ada rencana pelebaran atau tidak
- f. Fasilitas di dalam, parkir dan jalan
- g. BPPT sudah memberikan IMB atau belum, IMB itu lebih pada kekuatan bangunan/konstruksi

Di Kota Bekasi lebih tertata untuk pendirian bangunan, karena *site plan*nya adalah untuk pemukiman. Kemudian berkas dialihkan ke Dinas Tata Ruang. Dinas tata ruang kota berpotensi juga mengecek kembali kelengkapan administratif tanda tangan warga dan rekom FKUB. Kemudian ditindaklanjuti dengan dikembalikan ke BPPT. Alur sebagai-mana uraian di atas akan lebih jelas dengan bagan berikut ini : (*Lihat Bagan 9*)

Bagan 9
Alur Perijinan Pendirian Tempat ibadah Kota Bekasi
Berdasarkan Pengalaman Narasumber



2. Kota Bogor

Persoalan pendirian tempat ibadah menjadi permasalahan yang sensitif di mata pemerintah, masyarakat pemeluk agama terkait serta masyarakat sekitar lokasi pendirian tempat ibadah tersebut. Dalam mendirikan tempat ibadah, harus terpenuhi beberapa syarat yang

⁷⁹ Wawancara dengan Ami Sukatmi, Bagian Kesos Kasubag Agama Kota Bekasi Tanggal 26 September 2012. Bahkan narasumber tidak mempedulikan data tempat ibadah lainnya. Sehingga peneliti juga meminta informasi berdasarkan contoh masjid, bukan tempat ibadah lainnya

⁸⁰ Wawancara dengan H. Sulam Sudarjat, Bag Teknis pendirian Tempat ibadah BPPT Bekasi, Jawa Barat Tanggal 27 September 2012

⁸¹ Dewi Astianti, Bagian Teknis dinas tata ruang kota Bekasi, 27 September 2012.

secara khusus berbeda dengan pendirian bangunan biasa. Hal inilah yang kemudian menjadi polemik. Iwan mengemukakan bahwa pendirian tempat ibadah harus berbeda dan tidak dapat disamakan dengan pendirian bangunan biasa karena pendirian tempat ibadah memiliki dampak sosial kepada masyarakat dan lingkungan sekitar. Apalagi dampak sosial ini sarat dengan nilai-nilai keagamaan yang sensitif di mata masyarakat. Oleh karena itu pendirian tempat ibadah memiliki prosedur perizinan yang tidak dapat disamakan dengan pendirian bangunan biasa yang cukup dengan IMB. Iwan mengatakan bahwa Kota Bogor masih belum memiliki peraturan daerah yang secara khusus mengatur tentang tempat ibadah, yang ada hanyalah tentang bangunan gedung saja.

Menurut Iwan, pemerintah sebenarnya cukup *fleksible* terhadap pendirian tempat ibadah asalkan pihak-pihak yang hendak mendirikan tempat ibadah telah memenuhi persyaratan yang telah ditentukan oleh Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9 Tahun 2006 dan No. 8 Tahun 2006⁸². Pendirian tempat ibadah harus meminta rekomendasi Kemenag dalam hal ini adalah Penamas untuk agama Islam dan Bimas untuk agama Kristen/Katolik. Menurut Penamas, pendirian tempat ibadah harus memenuhi ketentuan Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9 Tahun 2006 dan No. 8 Tahun 2006. Secara internal, tidak diadakan rapat di Kemenag untuk pemberian rekomendasi. Rekomendasi ditentukan oleh Kepala Kemenag sebagaimana diungkapkan berikut ini:

“Pertimbangannya kembali ke Perber, satu langkah men-survei. Jadi ya surat rekom dicek betul apa tidak, bangunan, lokasi dan pengurus, Rekomendasi dimintakan, nah kalau rekom tergantung pak kasi, jika data lengkap, rekom turun⁸³.”

Namun permasalahan yang sering ditemui di lapang adalah tidak lengkapnya data masyarakat pendukung dan bahkan tidak sesuai data yang diberikan oleh pemohon. Ketika data tidak sesuai, pihak Penamas mengatakan bahwa sering terjadi konflik karena masyarakat setempat merasa tidak pernah memberikan dukungan atas pendirian tempat ibadah selain itu, jika data yang ditemukan tidak sesuai, Penamas tidak dapat memberikan rekomendasi sebagai persyaratan pendirian tempat ibadah. Persoalan agama di Kota Bogor nampaknya menjadi persoalan yang sangat sensitif di Penamas, narasumber terlihat tertutup dan susah untuk memberikan informasi dari data yang diminta. Namun yang menarik adalah ketika dilontarkan pertanyaan mengenai sejauh mana keterlibatan dan peran FKUB dalam proses pendirian tempat ibadah. Penamas menyatakan bahwa untuk mendirikan masjid, pemohon tidak perlu meminta dan mendapatkan izin atau rekomendasi dari FKUB. Pemohon langsung bisa mendirikan masjid hanya dengan proses perizinan biasa sebagaimana pendirian bangunan biasa.

Akan tetapi apabila ingin mendirikan tempat ibadah lain, terutama gereja maka rekomendasi dari FKUB adalah mutlak diperlukan. Hal ini menjadi sangat aneh karena ada perbedaan prosedur dalam pengurusan pendirian tempat ibadah di Kota Bogor. Kenyataan ini semakin mempertajam jurang antara minoritas-mayoritas dalam kehidupan masyarakat antar umat beragama. Dalam melakukan perannya, Penamas memiliki tim untuk melakukan penyuluhan agama islam yang berkomposisi pemuka agama Islam Non-PNS. Tugasnya adalah melakukan sosialisasi ke masyarakat tentang segala hal tentang agama dan tempat ibadah. Peran pemerintah daerah dalam memfasilitasi umat Islam, dapat dipahami bahwa di Kota Bogor telah berjalan dengan baik. Namun berbeda halnya dengan agama Non Islam yang kurang terfasilitasi dengan baik karena dari unsur pemerintahannya pun

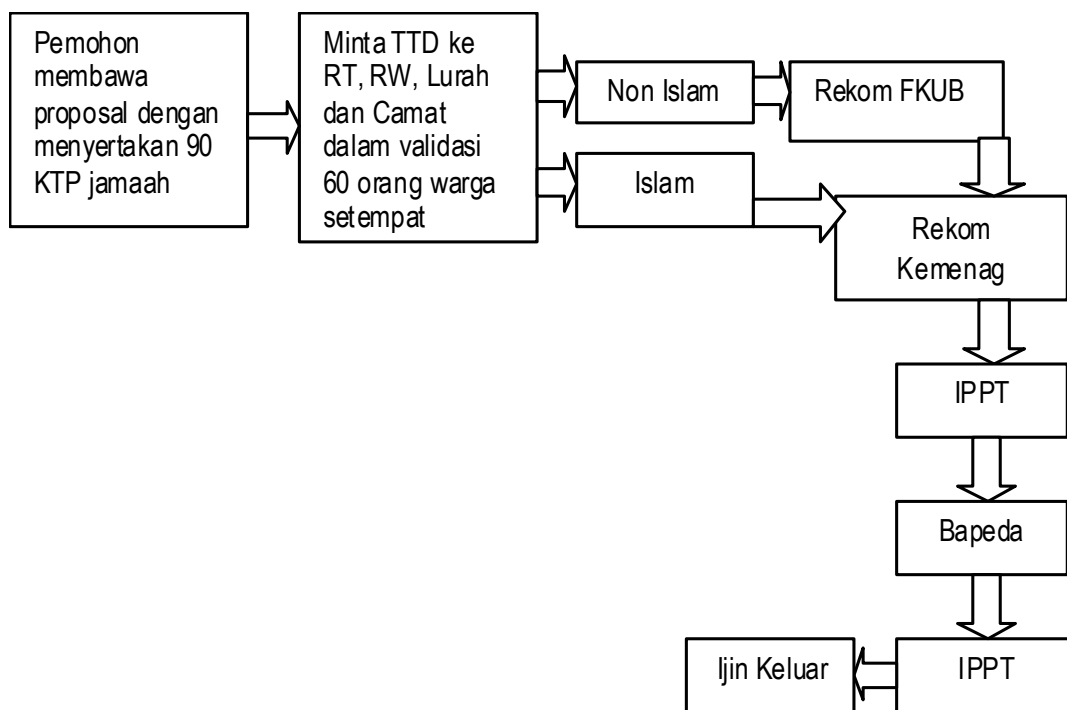
⁸² Hal senada disampaikan oleh Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BPPT) Kota Bogor yang ditemui pada hari Jumat, 28 September 2012 pk 10.15

⁸³ Hasil wawancara *Ibid*.

hanya sebagian kecil saja. Dalam komposisi FKUB pun banyak di dominasi oleh petinggi agama dan tokoh masyarakat yang beragama Islam karena agama mayoritas masyarakat di Kota Bogor adalah agama Islam.

IPPT hanya menyediakan formulir dan menerima kembali formulir yang telah diisi oleh pemohon, sambil pemohon menyerahkan persyaratan-persyaratan administrasi yang telah tertulis pada formulir tersebut. Setelah berkas lengkap, IPPT akan melakukan aturan teknis berupa survei lapang yang akan diproses selama 14 hari, ada izin tetangga. Setelah itu dibagi timnya ada Bogor Timur, Utara, Selatan, Barat dan seterusnya lalu dilakukan survey, IPPT memberikan laporan dan diserahkan pada Bappeda yang kemudian diperlukan rekomendasi dari Kemenag dan FKUB. Jika tidak ada masalah dikeluarkan peta situasi hasil survey dan SK IMB⁸⁴. Selanjutnya proses perizinan pendirian tempat ibadah dilakukan oleh Bappeda yang mana mengecek tata letaknya sesuai RT RW Kota Bogor⁸⁵, alur tersebut akan nampak jelas sebagaimana berikut :

Bagan 10
Alur Perijinan Pendirian Tempat ibadah Kota Bogor
Berdasarkan Pengalaman Narasumber



C. Potret Pelaksanaan Perizinan Pendirian Tempat ibadah di Bali

Propinsi Bali merupakan propinsi yang unik, dengan berbagai keanekaragaman kondisi kemasyarakatan nampak stabil. Terbagi menjadi 9 (sembilan) kota dan kabupaten yaitu Jembrana, Buleleng, Tabanan, Badung, Gianyar, Bangli, Klungkung, Karangasem dan Kota Denpasar. Di Provinsi Bali pendekatan yang dilakukan tidak semata-mata berbasis hukum dan HAM. Pada kasus di Lampung orang Bali minta maaf, walaupun sudah terdapat korban. Di Bali contoh umat Islam dan Hindu mau mengorbankan aqidahnya dalam kasus perayaan hari raya bersama, Jumatan aqidahnya di Masjid, Nyepi harus di rumah tidak boleh keluar rumah. Sama-sama perayaan ibadah. Harus ada yang dikorbankan dan sama-sama berkorban untuk saling menghormati⁸⁶.

⁸⁴ Wawancara dengan Medi Sudjana, IPPT Kota Bogor, Jabar, tanggal 28 September 2012
⁸⁵ Peneliti menemui Kesbangpol untuk mengkonfirmasi proses pendirian tempat ibadah, namun peneliti tidak dapat menggali banyak informasi karena narasumber yang kami temui tidak berani banyak berkomentar dan mengatakan bahwa dirinya masih baru menjabat dan masih belum memahami situasi, beliaupun khawatir memberikan informasi yang salah.
⁸⁶ Wawancara dengan IB Wiyana, Ketua FKUB Bali Tanggal 6 Nopember 2012

Di Bali terdapat berbagai jenis Pura. Ada yang disebut Pura Dadya/Ibu. Pura ini berfungsi untuk upacara adat (untuk leluhur) dan sembahyang, untuk saudara dari keluarga laki-laki dan yang mengurus adalah mrajan yaitu keluarga terkecil atau batih. Kedua, Pura Banjar atau desa, fungsinya adalah untuk ibadah. Pure Banjar terbagi menjadi pura dalam (untuk pemujaan Syiwa), pura puseh (untuk pemujaan Wisnu) dan pura desa (untuk Brahma). Ketiga, Pura umum, fungsinya adalah untuk ibadah. Pure ini dibagi menjadi Pura milik pemerintah atau disebut *Jagatnata*, ada yang untuk pedagang, subak, petani disebut *Dangkahyangan*, ada yang disebut *Satkayanganyang* berfungsi untuk seluruh Bali dan beradadi 9 penjuru mata angin. Fungsinya untuk berhubungan ke alam dan diri kita. Yang masuk ke dalam pura ini yaitu Besakih, Lembuyang, Batur, Batukaru dan Rambut Siwi⁸⁷. Ada lagi Pura swagina seperti Melanting, Segara, Ulun Swi, Alas Harus dan Pura Kulawarga seperti Merajan, Dadiya, Paibon dan Kawitan.

Di Bali tidak ada istilah ibadah, yang ada adalah istilah sembahyang. Makna sembahyang adalah untuk penghormatan kepada leluhur, penghormatan kepada sesama manusia, menghormati, menjaga dan merawat alam (termasuk yang tidak terlihat) serta menyatu dengan Sang Hyang Widi Wasa (moksa). Masyarakat kadang tidak mengerti tentang Satkayangan dengan Dangkayangan, sehingga mereka melaksanakan apa yang mereka ketahui berdasarkan tata cara sembahyang.

Setiap 6 (enam) bulan pura berulangtahun, setiap itu juga ada perayaannya (*odalan*) yang dibebankan pada seluruh masyarakat. Untuk Galungan dirayakan 6 (enam) bulan sekali dilakukan untuk bumi. Perayaan Nyepi atau tahun baru dilakukan 1 tahun sekali. Ada pula upacara bulanan (dua kali dalam 1 bulan) yaitu upacara tidak ada bulan, mulainya Purnama sampai tilem (tidak ada bulan) berjarak 15 hari. Perayaan lainnya adalah tumpek 6 (enam) bulan sekali. Hari Sabtu untuk kandang, seni, logam, tumbuhan, hewan. Karena bergantian maka 1 (satu) bulan sekali. Jadi tidak mungkin Pura bertambah lagi, karena tiap pura pasti ada perawatannya/perayaannya. Pura dadya dibiayai lewat tanah atau warisan keluarga. Sembahyang dilakukan tiga kali sehari, pagi pada pukul 06.00-12.00 WITA, siang pada pukul 12.00-18.00 WITA, dan sore/malam pada pukul 18.00-00.00 WITA. Sembahyang tidak harus di pura.

Ketetapan PHDI dan Dirjen Bimas Hindu Tahun 2002 menyebutkan selain Pura terdapat jenis tempat suci di Bali lainnya yaitu⁸⁸: Candi/Candika, Mandir, Temple, Gurdwara, Ananpur Darbar, Sangghar Padepokan dan *Sai Centre*. Namun sayangnya ternyata tidak semua struktur pemerintahan mengetahui hal ini. Kejaksaan Kota Denpasar justru menyatakan bahwa Padhepokan dan *Sai Center* bukan tempat ibadat, bahkan Ahmadiyah berkembang dengan kerukunan di Bali. Di Bali, aliran kepercayaan di Bali tidak diakui. Tetapi mereka punya ashram-ashram. Asal jangan mempengaruhi serta menyebarluaskan. Jika ada yang protes artinya ada gangguan ketertiban sehingga bisa ditertibkan⁸⁹.

Bali terikat pada agama juga adat dan budaya ketiga hal ini saling mempengaruhi. Adat dan budaya dijiwai oleh agama⁹⁰. Secara adat desa/kelurahan di Bali diatur khusus dengan nama *Desa Pekraman* yang mana mempunyai wewenang penuh dalam menjaga kelestarian dan keajegan dari tradisi/kearifan lokal yang berlaku. Intisari ajarannya adalah menghargai dan menghormati keyakinan yang berbeda, karena keyakinan sesungguhnya sumbernya sama dalam Weda, sehingga sangat tidak diperbolehkan menafsirkan/mencela keyakinan

⁸⁷ Wawancara dengan Sugik dan Santi, penganut agama Hindu Bali, staf di LBH Bali Tanggal 5 Nopember 2012.

⁸⁸ I Wayan Suarjaya, dalam presentasi yang disampaikan saat fgd di sanur, Bali tanggal 6 Nopember 2012.

⁸⁹ wawancara dengan anggota FKUB

⁹⁰ I Wayan Suarjaya, perwakilan dari majelis desa pekraman dalam wawancara tanggal 6 Nopember 2012

yang berbeda. Weda sendiri tidak bisa dibaca oleh orang umum, hanya Pedande/Resi yang mampu membaca Weda.

Desa pekraman ada sejak Bali ada, ada lagi Desa Dines yang justru muncul setelah jaman kolonial. Pada jaman kolonial Desa Pekraman disebut desa adat kemudian jaman reformasi diubah lagi menjadi bernama desa pekraman. Berdasarkan Peraturan Daerah Propinsi Bali No. 3 Tahun 2001 tentang Desa Pekraman. *Desa pakraman* adalah kesatuan masyarakat hukum adat di Propinsi Bali yang mempunyai satu kesatuan tradisi dan tata krama pergaulan hidup masyarakat umat Hindu secara turun temurun dalam ikatan *kahyangan tiga* atau *kahyangan desa* yang mempunyai wilayah tertentu dan harta kekayaan sendiri serta berhak mengurus rumah tangganya sendiri. Masyarakat adat terhimpun dalam masyarakat tradisional adalah desa pekraman⁹¹. Adapun yang termasuk kahyangan tiga adalah Parahyangan, Pawongan dan Palemahan⁹².

Tempat ibadat adalah tempat yang dijadikan untuk beribadah, sembahyang, kebaktian dan yang sejenisnya. Adapun tempat ibadat dalam perspektif masyarakat adat bali disebut dengan tempat suci; pura, merajan, sanggah dan lain-lain yang dilandasi filosofis Tri Hita Karana (Agama, Adat dan Budaya). Kerukunan beribadah dilakukan berdasarkan UUDNRI 1945 Pasal 18, 27 dan 29, Keputusan Mendagri No. 63 Tahun 1999, tentang Penyesuaian Per-istilahan Desa, Keputusan Mendagri No. 64 Tahun 1999, tentang Pengaturan mengenai Desa dan Perda No. 3 Tahun 2001 tentang Desa Pakraman jo Perda No. 3 Tahun 2003, tentang Perubahan atas Perda No. 3 Tahun 2001. Fungsi Desa Pekraman dalam konteks pendirian tempat ibadat adalah sebagai mediator dalam kasus kasus adat dan agama.

Di Bali ada kawasan tempat ibadat diantaranya di pura langgar ada tempat Islam, Hindu, Buddha, Konghuchu jadi satu terletak di daerah Bangli atau di Pujamandala tapi kawasannya terpisah-pisah. Di Bali memang masih terdapat tempat ibadat yang belum bisa berdiri karena belum mendapat persetujuan dari lingkungan sekitar. Pada intinya jika camat sudah setuju biasanya FKUB merekomendasi. Contoh sederhana jika mau mendirikan tempat ibadat semisal Pura maka kanan-kiri, depan-belakang harus dikomunikasikan. Apabila terjadi konflik pemerintah menjembatani, melalui upaya mencari tempat untuk pendirian tempat ibadat lain yang sekiranya penduduk setempat bisa menerima. Lazimnya panitia pembangunan tidak mau menerima pokoknya di situ. Sampai hari ini contoh Musholla Assafiiyah⁹³.

Pada intinya masyarakat harus menerima sebagaimana diungkapkan :

“Kalo menerima ya tidak ada masalah. Kawasan suci harus berdiri tempat-tempat untuk pura. Saya pelaku sejarah menjalankan Bishame (kesucian pura) yang saya masuk-kan dalam Perda. Termasuk Hotel, tempat ibadat, tempat industri tidak boleh berdiri. Kecuali kalau masyarakat menerima. Pada intinya termasuk tempat ibadat juga tidak boleh berdiri. Yang diadopsi dalam Peraturan Daerah Tata Ruang itulah namanya Bishame (kesucian pura). filosofinya masyarakat Hindu Bali adalah di mana bumi dipijak di situ langit dijunjung saling menghormati.

Terhadap Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9 Tahun 2006 dan No. 8 Tahun 2006 mengenai tempat ibadat yang sudah ada maka untuk administrasinya segera diterbitkan IMBnya. Tempat ibadat di Bali banyak didirikan oleh para resi yang didirikan dari wahyu-wahyu yang dipergunakan untuk umum dan ada yang bersifat kewilayahan yaitu contohnya desa pakraman. Kemudian ada juga pura keluarga ada dua tipe keluarga besar dan keluarga kecil. Maka kalau pura keluarga maka tidak memerlukan izin kalau untuk umum baru ada izinnnya. Kalau untuk umat Buddha ya setiap hari ke tempat

⁹¹ I Wayan Suarjaya, perwakilan dari Majelis Desa Pekraman dalam wawancara tanggal 6 Nopember 2012

⁹² *Ibid*

⁹³ Wawancara dengan IB Wiyana, Ketua FKUB Bali Tanggal

ibadat. Sebelum adanya Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9 Tahun 2006 dan No. 8 Tahun 2006 justru pembangunan tempat ibadat yang berjalan seperti biasa. Bahkan⁹⁴,

“Menurut saya tidak setuju dalam Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9 Tahun 2006 dan No. 8 Tahun 2006 yaitu Dewan Penasihat yang diisi oleh wakil gubernur karena terlalu politis seharusnya yang jadi dewan penasihat adalah dari unsur majelis ke-agamaan yang diakui di Indonesia. Dewan pertimbangan dan pelindung bolehlah dari unsur Pemerintah.”

Pasca serangan teroris terhadap gedung kembar WTC di New York pada tanggal 11 September 2001, yang menewaskan hampir 3000 orang, disusul dengan serangan yang merupakan tragedi berdarah Bom Bali I & II di Kuta dan Jimbaran Bali pada tanggal 12 Oktober 2002, dan seterusnya di belahan bumi ini, tragedi demi tragedi berdarah terus berlanjut hingga kini, menjadikan paham kemajemukan (pluralisme) dan toleransi semakin mendapat perhatian di seluruh dunia. Fanatisme agama, yang berdasarkan *truth claim*, yang menganggap seolah-olah kelompoknya sendiri saja yang memiliki kebenaran mutlak, mengandung potensi kekerasan dan kebencian. Bila itu diterjemahkan dalam praktek, sekalipun dilakukan oleh sekelompok kecil orang, bisa membawa malapetaka atau tragedi kemanusiaan⁹⁵.

Di Denpasar pura banyak jenisnya. Di tiap banjar ada 1 (satu) pura. Saat ini di Denpasar ada 43 desa/kelurahan dan 35 desa pekraman. Desa pekraman adalah desa yang khusus mengurus adat dipimpin oleh juru pendesa. Terdiri dari 5-10 banjar. Setiap desa pekraman memiliki 3 (tiga) pura yaitu pura desa, pura puseh, dan pura dalem. Di pura dalem terdapat pemakaman. Karena itu setiap orang ikut ada takut tidak bisa dimakamkan kalau menentang adat. Kemudian ada pura umum untuk umum, juga ada pura dadya yaitu pura keluarga/klan yang berada di rumah. Pura sudah ada dari dulu. Desa pekraman tidak mungkin berubah karena itu jumlah pura di desa pekraman juga tidak mungkin berubah. Tapi Banjar bisa bertambah. Aturan bangunan mengikuti aturan Kosala kosali karena tempat sembahyang untuk mendekatkan diri dengan yang maha Pencipta. Agama Hindu bukan misionari karena tujuan agama Hindu moksa atau menyatu dengan Tuhan bukan di samping Tuhan. Orang Bali tidak membangun pura besar-besar tapi melakukan renovasi. Waktu sembahyang tidak ditentukan waktunya, kapan dan berapa kalinya⁹⁶.

Di Kota Denpasar tidak terdapat Sad Kahyangan, 1 (satu) buah Dang Kahyangan dan 101 (seratus satu) Kahyangan Tiga. Majelis agama di Kota Denpasar ada beragam, untuk agama Hindu terdapat PHDI (Parisade Hindu Dharma Indonesia) dan PDHB, di agama Islam terdapat MUI, NU dan Muhammadiyah, di agama Kristen Protestan terdapat MPAG, di agama Kristen Katolik terdapat Keuskupan, agama Budha terdapat WALUBI⁹⁷, di agama Kong Hu Chu terdapat MATTAKIN. Adapun jumlah aliran kepercayaan terlihat pada tabel berikut ini :

⁹⁴ Wawancara dengan PHDI

⁹⁵ Wawancara dengan IB Wiyana, Ketua FKUB Bali Tanggal

⁹⁶ Wawancara dengan I Gusti Ngurah Bagus Mataram-Sekretaris FKUB, bagian kegiatan keagamaan di Kesra Pemprop Bali tanggal 6 Nopember 2012

⁹⁷ Walubi di Kota Denpasar menyatakan keluar dari Walubi di Indonesia karena tidak ada kesepahaman dengan Walubi Indonesia. Walubi di Bali berbeda dengan Walubi Indonesia, Walubi bali keluar dari walubi Indonesia karena yang dulu Bisku Dirigarito diambil alih oleh ibu Hartati yang mengaku sebagai perwakilan, padahal dulunya perwalian, jadi Walubi Bali mengambil sikap keluar. Walubi di Bali mengakui 9 (sembilan) aliran di dalamnya.

Tabel 4
Jumlah Aliran Kebatinan dan Kedukunan yang Terdaftar
di Kota Denpasar Tahun 2010.

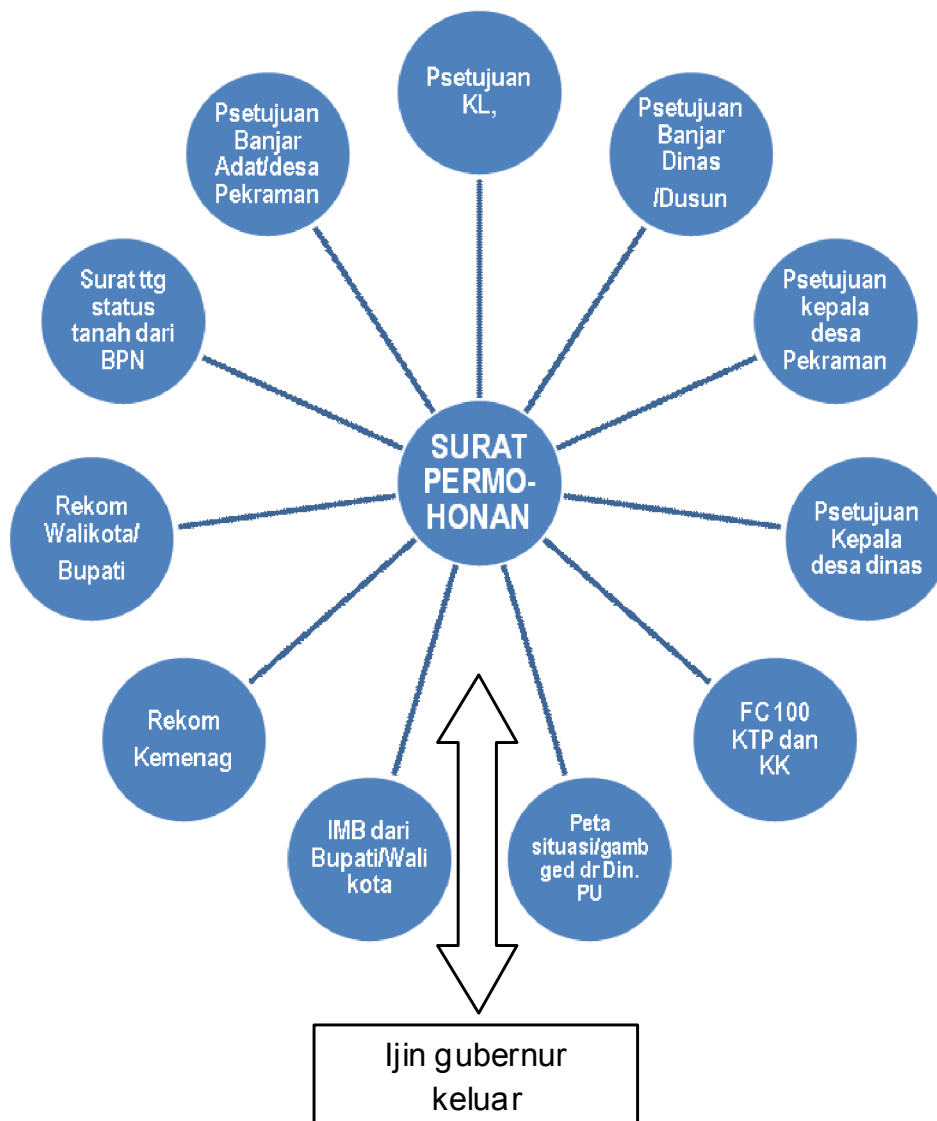
Tahun	Kebatinan	Kedukunan	Jumlah
2007	8	-	8
2008	8	-	8
2009	16	7	23
2010	16	21	37

Alur Perijinan pendirian tempat ibadat di Kota Denpasar terdapat 2 (dua) versi. Versi Peraturan Gubernur Bali No. 10 Tahun 2006 tentang Prosedur dan Ketentuan-ketentuan Pembangunan mensyaratkan Surat Permohonan pada Gubernur Bali dengan melampirkan:

- a) Persetujuan Kepala Lingkungan, Dusun/Banjar Dinas dan Banjar Adat/Pekraman melalui rapat/paruman, dimana akan dibangun tempat ibadat;
- b) Persetujuan Kepala Desa Pekraman melalui rapat/paruman di wilayah atau lokasi akan dibangun tempat ibadat;
- c) Surat keterangan dari Kepala Desa/Lurah setempat mengenai lokasi tanah yang akan dibangun benar ada di wilayahnya;
- d) Daftar jumlah umat yang akan menggunakan tempat ibadat yang berdomisili di wilayah tersebut (desa/kelurahan) paling sedikit 100 (seratus) Kepala Keluarga (KK);
- e) Foto copy Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan fotocopy Kartu Kepala Keluarga (KK) dari para Kepala Keluarga (KK) serta memiliki tempat tinggal tetap sebagaimana di maksud dalam huruf d;
- f) Surat keterangan tentang status tanah dari Kepala Kantor/Pertanahan kabupaten/kota setempat;
- g) Peta situasi/peruntukkan dari Dinas Pekerjaan Umum kabupaten/kota setempat;
- h) Rencana gambar bangunan yang disahkan oleh Kepala Dinas Pekerjaan Umum kabupaten/kota setempat;
- i) Izin mendirikan bangunan dari bupati/walikota setempat cq. Kepala Dinas Pekerjaan Umum kabupaten/kota atau instansi yang menangani;
- j) Daftar susunan pengurus / panitia pembangunan tempat ibadat;
- k) Rekomendasi dari Kepala Kantor Departemen Agama kabupaten/kota setempat;
- l) Rekomendasi dari bupati/walikota setempat;

Dalam hal ini pemohon setelah mendapatkan ijin juga harus menyesuaikan syarat bangunan yang ada berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 25 Tahun 2010 mengatur tentang Persyaratan Arsitektur Bangunan Gedung. Jika digambarkan akan seperti ini :

Bagan 11
Alur Perijinan di Bali Versi Peraturan Gubernur Nomor 10 Tahun 2006
dan Perda Propinsi Bali Nomor 25 Tahun 2010



Versi pengalaman narasumber justru mengesankan proses yang mudah yaitu mulai dari pemohon yang mengajukan permohonan kemudian diajukan rekomendasi Klian (kepala lingkungan) adat, rekomendasi kelurahan, rekomendasi kecamatan, rekomendasi kementerian agama, rekomendasi FKUB, dinas perizinan dan terakhir dari walikota.

Rekomendasi FKUB di Bali berbeda, harus ditanda-tangani 6 (enam) majelis agama tidak hanya ketua dan sekretaris FKUB. Hal ini justru memperlihatkan keunggulan dan kerugian. Keunggulannya bahwa memperlihatkan adanya kerukunan dan secara formal tidak ada pihak yang dirugikan. Namun kerugiannya pemohon harus mengupayakan persetujuan majelis-majelis tersebut, padahal perkembangan aliran dalam agama belum tentu sesuai dengan majelis yang mewakili di FKUB. Misalnya di Kristen Protestan di Bali ada 70 dedominasi protestan⁹⁸ diatur oleh MPAG (Musyawaran Pelayan Antar Gereja) membantu mengawasi gereja agar jangan sampai sesat. Dalam hal ini denominasi di luar MPAG adalah sesat, padahal bisa jadi aliran tersebut belum masuk pada MPAG secara resmi. Nyatanya, menurut keuskupan ada gereja katolik yang 20 tahun belum berdiri padahal sudah diajukan ijinnya.

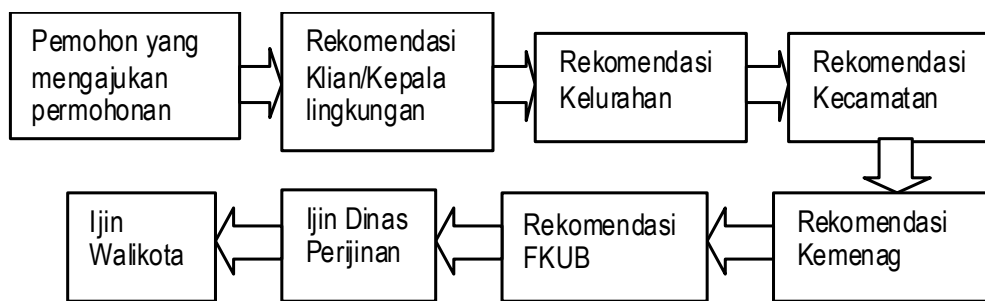
⁹⁸ Wawancara dengan Pendeta Johan dalam FGD di Sanur, Bali Tanggal

PHDI yang ketuanya merangkap sebagai Ketua FKUB memiliki dominasi dalam memberikan Keputusan. Setiap orang Bali tidak berani menentang pernyataan Ketua PHDI, hal ini terkait dengan pengkastaan yang masih dilaksanakan (orang bergelar Cok lebih dihormati daripada yang bergelar Nyoman).

Kenyataannya Di Denpasar (Bali), rata-rata bangunan yang punya izin hanya 10%, KDB 30% sehingga mundur menjadi 30m. Di Denpasar, Bali, acara keagamaan mengundang agama lain. Yang mendoakan juga dari agama lain. Islam sudah ada sejak zaman kerajaan Bali. Diberi tempat di kampung Muslim (Kepong). Orang Islam juga menjadi tentara. Karena itu disebut saudara Muslim. Bila ada konflik di musyawarahkan dengan majelis agama. FKUB melakukan musyawarah kerja setahun sekali. FKUB punya 5 staf yang digaji pemerintah. FKUB juga mengirim anggotanya untuk studi banding misalnya Vietnam untuk mengetahui tentang Khong Hu Chu dan ke Singapura. Tokoh masyarakat sudah tahu tentang Perber karena FKUB melakukan sosialisasi. Proses perijinan tersebut tergambar berikut ini :

Berdasarkan pemaparan di atas maka dalam proses perizinan pendirian tempat ibadat khususnya terkait dengan rekomendasi oleh FKUB di Provinsi Bali dapat di tarik benang merah karakteristik institusi antara lain :

Bagan 12
Alur Perijinan Pendirian Tempat ibadat di Bali
Versi Pengalaman Narasumber



- 1) Bahwa di Provinsi Bali rekomendasi atas perizinan tempat ibadat dikeluarkan dan ditandatangani oleh pimpinan Majelis dan/atau organisasi keagamaan yang sah dan diakui oleh negara. Barangkali pada sisi inilah konsep FKUB yang berlaku di Provinsi Bali berbeda dengan wilayah lain di Indonesia. Perspektif ini lebih tertuju pada hubungan relasional antara umat dengan pemimpin umatnya.
- 2) Bahwa, sikap dari Pemerintah dan/atau Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) dalam hal ihwal kerukunan umat beragama hanya mengakui institusi yang sah. Sementara institusi yang oleh hukum negara tidak diakui tidak mendapatkan ruang fasilitasi (Contoh Jamaah Ahmadiyah, Jemaat Saksi Yehova, dan lain-lain). Namun demikian dalam kehidupan sosial kemasyarakatan diperkenankan untuk hidup berdampingan di Bali dengan beberapa syarat yang pada prinsipnya mengikat secara internal institusi keagamaan dimaksud.
- 3) Bahwa dalam *mindset* perizinan menempatkan proses perizinan pendirian tempat ibadat di Provinsi Bali sama halnya dengan perizinan pendirian bangunan pada umumnya sehingga tidak ada pembedaan dan/atau perlakuan khusus terhadap pendirian tempat ibadat di dalamnya. Perihal inilah terkadang yang menjadi modus yang hampir sama di berbagai daerah bahwa mendirikan tempat ibadat lebih sulit jika dibandingkan dengan pendirian tempat hiburan, pertokoan *modern* dan lain sebagainya.

- 4) Bahwa penggunaan arsitektur tradisional Bali (khususnya Kota Denpasar) memang ada produk hukum yang mengaturnya sebagaimana termaktub di dalam Peraturan Walikota Denpasar No. 25 Tahun 2010 tentang Persyaratan Arsitektur Bangunan Gedung di Kota Denpasar. Namun demikian dalam implementasinya pemerintah daerah tidak bisa memaksakan secara penuh keberlakuan ketentuan dimaksud. Kesemuanya diserahkan pada para penganut dan/atau pemuka keagamaan guna memberikan karakter atau ciri khas masing-masing agama agar masyarakat pengguna tidak menimbulkan kebingungan dalam menggunakan tempat ibadat.

D. Potret Pelaksanaan Perizinan Pendirian Tempat ibadat di Jawa Timur

Pada prinsipnya ijin pendirian tempat ibadat sama dengan pendirian bangunan yang lain, untuk persyaratan teknis diharuskan mendapatkan rekomendasi dari dinas teknis (DPU Kota Malang) dan untuk persyaratan administrasi sama dengan perijinan untuk bangunan lainnya hanya khusus untuk perijinan tempat ibadat diwajibkan mendapat rekomendasi dari Kantor Kementerian Agama dan forum kerukunan umat beragama (FKUB) sebagaimana diatur dalam peraturan bersama 2 Menteri Nomor 08 dan 09 Tahun 2006 dan Peraturan Walikota Nomor 8 Tahun 2007⁹⁹.

Secara jelas mekanisme proses penyelesaian ijin pendirian tempat ibadat serta ijin tempat kegiatan pendidikan keagamaan di Kota Malang adalah¹⁰⁰:

- a. Pemohon datang ke bagian sosial dengan membawa berkas persyaratan lengkap, petugas pelayanan menerima dan meneliti kelengkapan persyaratan administrasi dari pemohon serta memberikan penjelasan teknis serta batas waktu penyelesaian ijin kepada pemohon;
- b. Berkas pemohon yang belum lengkap persyaratannya dikembalikan kepada pemohon untuk dilengkapi;
- c. Berkas permohonan yang memenuhi persyaratan administrasi dibuatkan tanda terima dan diberi nomor registrasi serta dicatat dalam buku permohonan ijin;
- d. Berkas permohonan yang telah diterima oleh bagian sosial dibuatkan surat pengantar berupa nota dinas dan diteruskan kepada walikota;
- e. Oleh walikota berkas disposisi ke bagian sosial ditindak-lanjuti;
- f. Bagian sosial menyerahkan berkas lengkap kepada tim pertimbangan ijin pendirian rumah ibadat untuk diproses lebih lanjut;
- g. Tim pertimbangan ijin pendirian rumah ibadat melaksanakan penelitian kelengkapan persyaratan administratif, mengadakan rapat pembahasan dan melakukan peninjauan ke lokasi pendirian rumah ibadat;
- h. Selanjutnya tim pertimbangan ijin pendirian rumah ibadat menyusun berita adara dan draft keputusan walikota, kemudian diajukan kepada walikota melalui bagian hukum disertai saran, pertimbangan dan hasil rapat pembahasan;
- i. Setelah draft keputusan walikota di paraf oleh sekretaris daerah, draft keputusan walikota diajukan kepada walikota untuk ditandatangani;
- j. Setelah ditandatangani walikota, pemohon dapat mengambil di bagian sosial dengan menunjukkan tanda terima pengajuan permohonan;

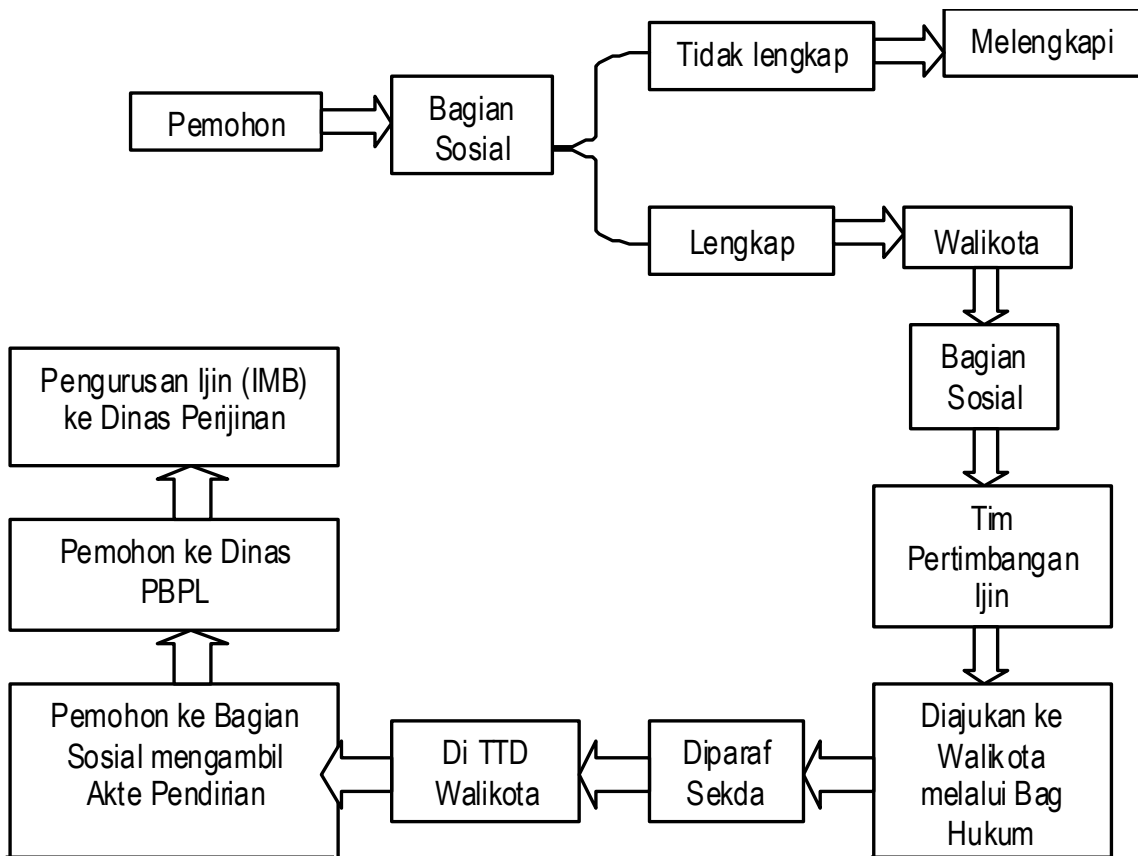
⁹⁹ Wawancara dengan BP2T Kota Malang

¹⁰⁰ Lampiran Peraturan Walikota Malang Nomor 8 Tahun 2007

- k. Setelah pemohon mendapatkan ijin pendirian rumah ibadat, pemohon wajib menindaklanjuti untuk mengurus AP rumah ibadat pada dinas pengawasan bangunan dan pengendalian lingkungan kota malang;
- l. Setelah AP rumah ibadat diterbitkan, pemohon diwajibkan mengurus IMB rumah ibadat di Dinas Perijinan Kota Malang dan dilarang melakukan pembangunan rumah ibadat sebelum IMB rumah ibadat diterbitkan.

Adapun mekanisme pendirian tempat ibadat di Kota Malang dapat di jelaskan sebagai berikut : (Lihat Bagan 13)

Bagan 13
Alur Perijinan di Kota Malang Berdasarkan Perwali Kota Malang



Berdasarkan bagan di atas, mula-mula pemohon datang ke Bagian Sosial (di struktur organisasi bagian ini disebut juga dengan Kesra) dengan membawa berkas lengkap. Berkas tersebut diteliti administrasinya oleh Petugas Pelayanan, kemudian diberikan penjelasan batas waktu. Berkas yang belum lengkap dikembalikan untuk dilengkapi. Berkas yang lengkap dibuatkan tanda terima, diberikan nomor registrasi serta dicatat pada buku permohonan ijin. Oleh bagian sosial kemudian diberikan surat pengantar berupa nota dinas untuk diteruskan ke Walikota. Dari wali-kota berkas didisposisi ke Bagian Sosial. Dari Bagian Sosial berkas diserahkan pada Tim Pertimbangan Ijin Pendirian Rumah Ibadat. Tim melakukan penelitian, rapat dan peninjauan ke lokasi kemudian menyusun berita acara, *draft* keputusan, saran, pertimbangan dan rapat pembahasan kemudian diajukan ke Walikota melalui Bagian Hukum. Setelah diparaf oleh Sekretaris Daerah, ditandatangani Walikota, kemudian dapat diambil di Bagian Sosial. Setelah mendapatkan ijin, wajib menindaklanjuti ke Dinas Pengawasan Bangunan dan Pengendalian Lingkungan Kota Malang. Setelah akta pendirian diterbitkan dilanjutkan dengan pengurusan IMB ke Dinas Perijinan.

Tingkat pemahaman masyarakat relatif baik namun belum disertai dengan pengajuan permohonan perijinan tempat ibadat mengingat jumlah pengajuan permohonan perijinan

tempat ibadat tidak sebanyak tempat ibadat yang terbangun¹⁰¹. Berdasarkan data FKUB selama tahun 2012 telah memberikan rekomendasi pendirian tempat ibadat sebanyak 10 tempat ibadat antara lain 5 pengajuan untuk masjid dan 5 pengajuan pembangunan untuk gereja baru. Meski dalam faktanya sebenarnya tempat ibadat yang dibangun lebih banyak dari itu.

Bila ditemukan ada tempat ibadat yang tidak memiliki ijin, FKUB melakukan pendekatan kepada tokoh agama yang bersangkutan, dan meminta kepada pengurus tempat ibadat untuk segera melakukan pengurusan ijin¹⁰². Selama ini FKUB secara rutin mengadakan pertemuan yakni seminggu sekali untuk saling bertukar informasi antar tokoh agama. Sehingga permasalahan yang timbul bisa cepat teratasi sebelum semakin membesar¹⁰³.

Masyarakat Kota Malang bisa dikatakan sangat toleran, namun di beberapa daerah juga sensitifitas keagamaannya juga besar. Hal ini terlihat ketika kejadian pemasangan spanduk “selamat datang di Kota Malang Kota Gereja” dan “peringatan natal akbar” yang cukup memunculkan reaksi yang sangat tajam di kalangan muslim terutama dari GP Ansor, namun kejadian ini tidak membesar karena protes yang dilakukan menggunakan cara-cara diplomatis dengan fasilitasi dari FKUB¹⁰⁴. Meskipun sampai saat ini masih belum ada kejadian yang besar tentang kerukunan antar umat beragama, namun sebenarnya Kota Malang menyimpan potensi konflik yang sangat besar, karena posisinya sebagai daerah persinggahan dan entitas masyarakatnya yang sangat cair, ini menyebabkan banyak paham-paham agama garis keras untuk masuk dan berkembang di Kota Malang, contoh konkretnya adalah masjid muhajirin yang sering mengadakan diskusi dan dakwah dengan konten paham Islam garis keras, hal ini dianggap meresahkan warga masyarakat, hal ini menjadi perhatian FKUB, sehingga FKUB mengambil langkah untuk memperingatkan pengurus masjid muhajirin untuk merubah metode dan isi dakwah-nya¹⁰⁵. Sehingga di Kota Malang FKUB memegang peranan yang sangat penting dalam menjaga kerukunan antar umat beragama.

Di Kabupaten Malang, pendirian tempat ibadat hanya berpedoman pada Peraturan Bersama 2 Menteri No 09 dan 08 Tahun 2006, tapi dalam peraturan daerah tentang Ijin Mendirikan Bangunan, hanya diatur besaran tarif untuk ijin mendirikan bangunan bagi tempat ibadat adalah 0 (nol) rupiah. Terkait Peraturan Bersama 2 Menteri No 09 dan 08 Tahun 2006 masyarakat Kabupaten Malang telah memahaminya, karena FKUB mulai tahun 2007 setahun setelah peraturan bersama dua menteri tersebut diberlakukan, langsung melakukan sosialisasi-sosialisasi di daerah. Tapi melihat intensitas kasus permasalahan pendirian tempat ibadat di Kabupaten Malang, memang terkesan peraturan bersama dua menteri yang menjadi alat untuk menghalang-halangi pendirian tempat ibadat, yang ditemui di lapangan adalah ketika perijinan sudah dijalankan namun ada pihak-pihak yang memprovokasi sehingga tempat ibadat tersebut dipermasalahkan, lalu panitia pembangunan diminta untuk mengurus perijinan ulang termasuk di dalamnya adalah bukti dukungan, namun dengan adanya permasalahan tersebut, masyarakat sekitar menjadi ragu-ragu bahkan takut untuk memberikan dukungan lagi, ini yang menjadi alasan sebagian pihak yang tidak suka menganggap bahwa dukungan yang sebelumnya adalah palsu¹⁰⁶.

Persepsi tempat ibadat yang berbeda-beda juga menjadi sebuah hambatan dalam mendirikan tempat ibadat di Kabupaten Malang. Dalam agama Kristen Protestan, pema-haman

¹⁰¹ Wawancara dengan BP2T Kota Malang

¹⁰² Wawancara dengan FKUB Kota Malang

¹⁰³ Wawancara dengan FKUB Kota Malang

¹⁰⁴ Wawancara dengan FKUB Kota Malang

¹⁰⁵ Wawancara dengan FKUB Kota Malang

¹⁰⁶ Data advokasi PP Otoda FH UB

soal perbedaan denominasi atau sekte-sekte juga belum bisa dipahami oleh semua masyarakat Kabupaten Malang, inilah yang menyebabkan sulit mencari dukungan untuk mendirikan tempat ibadah terutama gereja, masyarakat kadang berpendapat “kan sudah ada gereja buat apa bangun gereja lagi di daerah ini” padahal gereja yang akan dibangun ini berbeda denominasi dengan gereja yang telah berdiri¹⁰⁷.

¹⁰⁷ Wawancara dengan FKUB Kabupaten Malang

BAB IV

PETA PERMASALAHAN

A. Inventarisir Kasus

Dalam perizinan pendirian tempat ibadat sering menimbulkan permasalahan yang terjadi di masyarakat berikut adalah beberapa permasalahan (kasus) terkait perizinan pendirian tempat ibadat di beberapa daerah. Berikut adalah beberapa permasalahan di daerah terkait perizinan pendirian tempat ibadat :

1. Permasalahan Pendirian Rumah Ibadat di Provinsi NTT

a. Kasus Masjid Nurmusaffir di Batuplat, NTT

1) Kronologi

Pembangunan Masjid Nur Musafir sudah sesuai prosedur dalam arti mendapatkan seluruh rekomendasi yang disyaratkan bahkan ijin dari kepala daerah. Penolakan datang dari Karang Taruna setempat dengan alasan warga sekitar belum diberitahu. Diawali dengan keterkejutan masyarakat ketika menerima undangan acara peletakan batu pertama¹⁰⁸. Karena desakan yang cukup kuat, dan berdekatan dengan pemilihan umum kepala daerah Kota Kupang, maka Walikota membentuk tim pencari fakta. Adapun Temuan Tim pencari fakta antara lain :

- a) 10 orang warga sekitar menarik dukungan. Surat persetujuan dari warga di palsukan. Sebagian menyebutkan panitia menjelaskan untuk pembangunan musholla, ada yang menyatakan mereka tidak tandatangan di surat yang berkop "persetujuan pem-bangunan masjid" hanya kertas kosong, ada yang tanda tangannya dipalsukan, hanya ada 1 orang yang menyatakan bahwa memang panitia meminta persetujuan untuk membangun masjid¹⁰⁹.
- b) Surat rekomendasi yang dikeluarkan oleh ketua FKUB dianggap dikeluarkan secara sepihak, karena tidak dikeluarkan melalui prosedur pertemuan anggota FKUB. Menurut ketua FKUB, tidak ada alasan bagi FKUB untuk tidak mengeluarkan rekomendasi, apabila syarat-syarat sudah dipenuhi oleh panitia pembangunan masjid, sehingga tidak perlu lagi adanya sebuah pertemuan di internal FKUB¹¹⁰.

¹⁰⁸ Wawancara dengan pendeta yudith dari GMIT tanggal 25 september 2012

¹⁰⁹ Wawancara dengan Ibu Pendeta Judith tanggal 25 September 2012

¹¹⁰ Wawancara dengan Ketua FK-UB Kota Kupang tanggal 27 september 2012

Rekomendasi tim pencari fakta yaitu panitia pembangunan masjid Batuplat harus mengulangi proses perijinan dari awal, atau mencari lagi dukungan dari warga sekitar untuk mengganti warga yang mencabut dukungan. Namun, kepala BP2T Kota Kupang mengatakan bahwa IMB Masjid Batuplat masih berlaku dan belum dicabut. Pendirian masjid ini juga menjadi bahan dalam kampanye calon Walikota Kupang sehingga bagi beberapa orang, kasus ini bernuansa politik¹¹¹. Memang ada gesekan-gesekan dimana ada orang masuk untuk mencari dukungan. Kami sudah undang FKUB, tokoh Agama, dari Keuskupan, MUI dan Muspida untuk mencarikan solusi. Tapi setelah Pilkada selesai tidak menjadikan masalah. Walikota juga mengatakan tidak ada soal pendirian Masjid Nur Musaffir intinya ada kepentingan yang masuk¹¹².

Saat ini telah berdiri sebuah gereja tepat di seberang jalan dari lokasi yang akan didirikan masjid. Ketika permasalahan masjid Batuplat terjadi, gereja ini belum berdiri. Masyarakat sangat aktif melaporkan ke polisi apabila terjadi hal-hal yang dianggap akan mengganggu ketertiban dan ketentraman masyarakat. Meski dalam kasus pendirian masjid Batuplat, sempat terjadi aksi pelemparan terhadap rumah ketua Yayasan Nur Musafir namun aksi ini tidak meluas ke konflik masa yang lebih serius. Tetapi polisi sampai saat ini belum menangkap pelaku pelemparan tersebut.

Pihak kepolisian juga memaksimalkan peran dari Babinkamtibmas. Komunikasi Babinkamtibmas dengan tokoh masyarakat dan pimpinan wilayah seperti RT dan kelurahan berjalan baik. Petugas Babinkamtibmas secara rutin mendatangi rumah-rumah warga untuk melakukan sosialisasi, dan mengecek kondisi warga. Kepolisian juga bekerja sama dengan petugas dari KODIM untuk melakukan pengamanan dan mencegah terjadi aksi masa. Suasana kondusif terjadi dan perluasan konflik berhasil di cegah.

2) Analisa kasus

Beranjak dari kronologi di atas maka dalam kasus ini menunjukkan beberapa hal penting yaitu :

- a) Syarat yang sudah dipenuhi dapat dipersoalkan di kemudian hari.
- b) Penarikan dukungan dan tanda tangan diminta untuk hal lain merupakan alasan mempersoalkan syarat yang sudah terpenuhi.
- c) Terdapat perbedaan pandangan tentang rekomendasi FKUB, baik mengenai prosedur pengeluaran maupun.
- d) IMB yang sudah dikeluarkan pemerintah daerah bisa tidak berfungsi karena tekanan masyarakat.
- e) Terdapat mekanisme yang tidak ada dalam Peraturan Bersama Menteri Agama Dan Menteri Dalam Negeri No. 9 Tahun 2006 Dan No. 8 Tahun 2006 yaitu rekomendasi tim pencari fakta untuk membatalkan IMB yang sudah keluar.
- f) Terdapat perbedaan pandangan antar instansi yaitu Badan Perijinan dengan Kepala Daerah.
- g) Rumah ibadat dapat dilihat sebagai ancaman terhadap agama mayoritas dan mendirikan rumah ibadat lainnya dianggap sebagai upaya menandingi.
- h) Pendirian rumah ibadat rentan dipolitisasi.

¹¹¹ Wawancara dengan LSM PIAR Kota Kupang tanggal 24 september 2012 dan ketua FKUB Kota Kupang.

¹¹² Wawancara dengan Maxi, staf Kemenag Tanggal 24-29 September 2012

b. Kasus Gereja Bethel Injil Sepenuh Mawar Saron, NTT.

1) Kronologi

Panitia pembangunan sudah meminta persetujuan dari kelurahan dan disetujui, namun ketika meminta persetujuan di kecamatan ditolak, dengan alasan harus ada syarat pendirian sinode. Gereja berdiri di tahun 2007 dan beraliran kharismatik. Karena aliran yang berbeda ini banyak tentangan dari gereja-gereja sekitar terutama dari GMT. Menurut narasumber, alasan GMT menentang karena takut jemaatnya diambil. Panitia pembangunan gereja sudah mengurus perizinan sekitar 3-4 tahun yang lalu, namun belum juga mendapatkan tanggapan dari Kementerian Agama.

2) Analisa kasus

Beranjak dari kronologi di atas maka dalam kasus ini menunjukkan beberapa hal penting yaitu :

- a) Terdapat syarat tambahan berupa pendirian Sinode. Di NTT, FKUB tidak akan mengeluarkan ijin di luar sinode yang sudah terdaftar.
- b) Kepastian jangka waktu pengurusan IMB hanya pada penerbitan IMB oleh kepala daerah yaitu 90 hari. Tetapi untuk tahap lain di pengurusan IMB ini tidak ada.
- c) Rumah ibadat dilihat sebagai ancaman terhadap agama/keyakinan mayoritas atau yang telah ada terlebih dulu.

c. Kasus Gereja Bethel Tabernakel di Kabupaten Kupang, NTT

1) Kronologi

Ada seorang tokoh agama bernama Pendeta Yeremia, yang berasal dari Kalimantan, dan jemaatnya tidak memiliki rumah ibadat. Oleh karena itu mereka melakukan ibadah di rumah pendeta Yeremia. Ibadah tersebut kemudian mendapat tentangan dari warga yang menurut narasumber terhasut oleh oknum tertentu. Akhirnya pendeta Yeremia membeli sebidang tanah dan akan membangun gereja. Namun rencana tersebut juga tetap mendapatkan penolakan dari warga.

2) Analisa kasus

Beranjak dari kronologi di atas maka dalam kasus ini menunjukkan beberapa hal penting yaitu :

- a) Intoleransi juga terjadi di dalam 1 agama tapi berbeda keyakinan dan/atau denominasi.
- b) Ibadah di rumah untuk orang yang tidak/belum memiliki rumah ibadat ternyata tidak dapat diterima oleh warga sekitar.

d. Kasus Asrama Mahasiswa Universitas Muhammadiyah Kupang

1) Kronologi

Meskipun bukan mendirikan rumah ibadat, rencana pembangunan asrama mahasiswa Universitas Muhammadiyah Kupang di dekat bandara El Tari Kupang juga menuai protes dari warga. Warga beranggapan bahwa bila membangun asrama mahasiswa kemudian akan membangun masjid. Akibat penolakan tersebut, pihak universitas memindahkan rencana pembangunan asrama mahasiswa ke lingkungan Universitas Muhammadiyah Kupang. Sedangkan tanah yang tidak jadi dibangun terbengkalai.

2) Analisa kasus

Beranjak dari kronologi di atas maka dalam kasus ini menunjukkan beberapa hal penting yaitu :

- a) Masyarakat merasa terancam dengan adanya rumah ibadat agama lain di sekitarnya.
- b) Intoleransi terhadap perbedaan agama masih hidup di masyarakat.
- c) Kepemilikan pribadi atas tanah tidak menjamin hak seseorang untuk mendirikan sesuatu di atasnya, terutama berkaitan dengan hak keagamaan atau keyakinan.

2. Permasalahan Pendirian Rumah ibadat di Provinsi Jawa Barat

a. Kasus aliran kepercayaan di Provinsi Jawa Barat

1) Kronologi

Meskipun Indonesia bukan negara agama, tapi terdapat 6 agama formal yang mendapat keistimewaan dibanding agama/keyakinan lainnya¹¹³. Orang-orang aliran kepercayaan (ada 364 aliran kepercayaan di Indonesia) minta agar mereka diakui sebagai agama lokal. Hingga saat ini hak-hak sipil mereka tercabut¹¹⁴. Misalnya dalam pembuatan KTP. Menurut mereka, justru 6 agama itu agama impor. Mereka menuntut adanya persamaan perlakuan¹¹⁵. Hal ini juga terjadi di Malang, di mana rumah ibadat mereka tidak diakui sebagai rumah ibadat. Para penganut aliran kepercayaan tidak diakui keberadaan rumah ibadatnya oleh beberapa struktur hukum.

2) Analisa kasus

Beranjak dari kronologi di atas maka dalam kasus ini menunjukkan beberapa hal penting yaitu :

- a) Pada prakteknya, ijin pendirian rumah ibadat terkait dengan status agama atau keyakinan apakah termasuk 6 agama atau di luar 6 agama itu. Dengan kata lain, terdapat kelompok yang mendapat diskriminasi dalam pendirian rumah ibadat yang bersumber dari diskriminasi terhadap keyakinannya.
- b) Praktek ini bersumber dari UU 1/PNPS/1965 yang membedakan 6 agama dengan yang lain. "Karena 6 macam agama ini adalah agama-agama yang dipeluk hampir seluruh penduduk Indonesia, maka kecuali mereka mendapat jaminan seperti yang diberikan oleh Pasal 29 ayat 2 Undang-undang Dasar, juga mereka mendapat bantuan-bantuan dan perlindungan seperti yang diberikan oleh Pasal ini"¹¹⁶.

b. Kasus Gereja Yasmin, Bogor, Jawa Barat

1) Kronologi

GKI Yasmin adalah salah satu rumah ibadat yang mengalami penyegelan oleh pemerintah daerah Kota Bogor. Kejadian ini menuai berbagai reaksi baik dari korban, NGO, maupun pro kontra masyarakat terhadap kebebasan untuk mendirikan rumah ibadat. Salah satu korban jamaat GKI Yasmin, Bona Sigalingging menjelaskan bahwa sebenarnya dalam awal proses pengurusan IMB, pemerintah daerah justru memberikan apresiasi positif bahkan sambutan dalam bentuk tertulis. Menurut Bona, proses perizinan IMB memang memakan waktu tetapi wajar dan tidak berbelit-belit. Pemerintah cenderung memberikan dukungan dalam pendirian GKI Yasmin. Akan tetapi setelah IMB keluar

¹¹³ Lihat UU 1/PNPS/1965.

¹¹⁴ Wawancara dengan K Kresna Soesanto Setrawijaya, penganut aliran kepercayaan di Kota Malang, tanggal 19 Oktober 2012

¹¹⁵ Mubarok, Forum Lintas Agama Jawa Barat dalam FGD di Bandung, Jabar Tanggal 25 September 2012

¹¹⁶ Penjelasan UU 1/PNPS/1965

melalui Surat Keputusan Wali Kota Bogor Nomor 645.8-372 Tahun 2006 tentang Izin Mendirikan Bangunan. Isinya memberikan izin kepada GKI Jalan Pengadilan Bogor untuk mendirikan bangunan gereja di lokasi Jl. KH. Abdullah bin Nuh No. 31, Taman Yasmin Bogor, walikota justru membekukan IMB tersebut.

Menurut Bona, pemerintah daerah telah melakukan kejahatan yang bersifat aktif diskriminatif dan pemerintah pusat melakukan pembiaran. Menurut Bona, jemaat GKI Yasmin tidak merasa keberatan jika diatur, tetapi tidak sembarangan apalagi dengan cara melanggar hak asasi manusia untuk beribadah dan mendirikan rumah ibadat. Bona menjelaskan bahwa apa yang dilakukan oleh Walikota Bogor menjadikan persyaratan administrasi dalam pendirian rumah ibadat sebagai alat untuk melakukan tindakan yang diskriminatif atas kaum tertentu yang notabene adalah kaum minoritas. Peraturan tentang harus terkumpulnya 90 KTP di Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9 Tahun 2006 dan No. 8 Tahun 2006 sebagai syarat untuk pendirian rumah ibadat pun adalah implementasi kecil yang bersifat diskriminatif, terbukti dengan kecilnya kemungkinan bagi masyarakat minoritas untuk mendapatkan 90 KTP tersebut di tengah masyarakat mayoritas yang telah ada dan mengakar di daerah tersebut, dalam kasus ini adalah Bogor. Bona mengakui bahwa dalam pemenuhan KTP tersebut, GKI Yasmin tidak dapat memenuhi 90 KTP dari warga sekitar sebagai bentuk dukungan karena sebagian besar penduduk beragama Islam. Akan tetapi GKI Yasmin mengumpulkan KTP berjenjang ke kelurahan, lalu kecamatan, dan Kota karena sistem pengumpulan KTP berjenjang ini memang diperbolehkan dalam Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9 Tahun 2006 dan No. 8 Tahun 2006. Oleh karena itu Bona menegaskan bahwa persoalan mayoritas-minoritas menjadi problem utama¹¹⁷.

Bona menangkis bahwa pemerintah memfasilitasi pendirian rumah ibadat. Selama ini Bona berpendapat bahwa pemerintah tidak pernah memfasilitasi pendirian rumah ibadat. Memfasilitasi menurut Bona adalah menyediakan rumah ibadat. Berbeda dengan pernyataan Anam dari HRWG yang memaknai bahwa memfasilitasi bukanlah mendirikan rumah ibadat, karena mendirikan rumah ibadat adalah kewajiban umat yang bersangkutan¹¹⁸. Di tengah konflik antara GKI Yasmin dengan pemerintah daerah, FKUB tidak pernah berperan secara signifikan. Bona menerangkan bahwa FKUB seharusnya menjadi kepanjangan tangan dari pemerintah daerah untuk memfasilitasi pendirian rumah ibadat dan menjadi penengah apabila terjadi konflik antar agama terutama terkait dengan pendirian rumah ibadat. Namun menurut Bona FKUB hanya mendengarkan suara mayoritas saja, karena keanggotaan FKUB yang didominasi oleh mayoritas agama tertentu. Bona melanjutkan bahwa seharusnya FKUB tidak melulu berbicara mengenai agama yang mayoritas saja. Dengan sikap FKUB yang seperti ini, Bona mengatakan bahwa peran pemerintah daerah semakin terlihat lemah karena pemerintah daerah yang tidak berani untuk membantah FKUB. Pemerintah daerah pun cenderung mengikuti suara mayoritas dan ikut kepada identitas agama mayoritas tertentu bukan identitas kenegaraan.

Hingga sampai saat ini belum ada penyelesaian konflik GKI Yasmin dan bangunan masih tetap disegel. Namun para jemaat masih rutin menggelar ibadah di trotoar jalan depan bangunan gereja yang masih disegel pemerintah daerah. Bona mengatakan bahwa

¹¹⁷ Wawancara dengan Bona, salah satu jemaat dan juru bicara GKI Yasmin pada rabu, 26 September 2012 pukul 15.30

¹¹⁸ Wawancara dengan Anam (HRWG) Rabu, 26 September 2012 pukul 13.00

IMB telah dicabut secara permanen. Menurut Bona yang telah berkonsultasi dan melaporkan ada Ombudsman RI, mengatakan pendapat Ombudsman, bahwa tindakan pencabutan IMB adalah tindakan melawan hukum tetapi walikota tetap mengabaikan.

Persoalan GKI Yasmin menurut Bona adalah persoalan terkait kaidah agama bukan murni tentang perizinan. Bona menjelaskan bahwa masyarakat penolak GKI Yasmin yang seringkali berdemonstrasi di depan gereja bukan masyarakat sekitar Curug Mekar dan Taman Yasmin, namun mereka adalah masyarakat yang sengaja didatangkan dengan mobil *pick-up* yang bahkan berasal dari luar Bogor untuk berdemo dan menolak berdirinya GKI Yasmin. Bahkan saksi yang dihadirkan di pengadilan mengatakan bahwa pendirian GKI Yasmin sangat bertentangan dengan kaidah agama mereka sehingga mereka menolak keras pendirian GKI Yasmin. Bona menilai bahwa pernyataan saksi tersebut justru sangat salah dan sangat diskriminatif. Bona menyarankan bahwa harus ada pengaturan tentang perlindungan umat beragama berupa jaminan terhadap kaum beragama baik itu terhadap agama mayoritas maupun yang minoritas sehingga tidak ada pelanggaran terhadap umat-umat minoritas. Jika peraturan tersebut sudah ada, maka pendirian rumah ibadat sebaiknya disamakan saja dengan pendirian bangunan lain yang tetap mengacu pada RTRW.

2) Analisa kasus

Beranjak dari kronologi di atas maka dalam kasus ini menunjukkan beberapa hal penting yaitu :

- a) Terdapat mekanisme di luar Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9 Tahun 2006 dan No. 8 Tahun 2006 yaitu pembekuan IMB setelah ijin tersebut didapatkan.
- b) Pembekuan ini dilakukan setelah ada desakan masa.
- c) Penolakan rumah ibadat terkait dengan penolakan terhadap ibadah keyakinan tertentu bahkan penolakan terhadap keyakinannya.
- d) Terdapat penolakan yang dilakukan warga di luar masyarakat sekitar.
- e) Terdapat ketidakpatuhan hukum berupa penyelewengan putusan pengadilan oleh pemerintah daerah. Esensi mencabut pembekuan ijin adalah berlakunya ijin tersebut. Tetapi Pemerintah Daerah Kabupaten Bogor justru mencabut IMB setelah mencabut pembekuannya. Artinya putusan pengadilan ditaati hanya sebatas kata-kata formal bukan esensi putusannya.
- f) Pemerintah daerah juga tidak patuh pada rekomendasi Ombudsman.
- g) Menjaga ketertiban dan keamanan ditafsirkan pemerintah daerah dengan menghilangkan alasan orang mengganggu yaitu meminta pihak yang diganggu memenuhi tuntutan orang yang mengganggu. Bukan menghalangi orang yang datang melakukan gangguan. Apabila pihak yang diganggu tidak mau, maka ialah yang kemudian dituduh sebagai pihak yang melakukan gangguan.

c. Kasus Gereja Philadelphia, Bekasi

1) Kronologi

Menurut versi pemerintah, kasus ini bermula dari adanya sekelompok orang, pendatang dari Suku Batak. Salah seorangnya membuat aktivitas keagamaan di rumah, tiap hari secara rutin. Akhirnya karena pemerintah mendapat laporan terus menerus, disarankan untuk tidak beribadah di rumah. Kemudian dibuatlah gereja, tapi tidak ada

izin. Apalagi beraktifitas dan mendatangkan orang dari mana-mana sehingga warga protes. Rumah ibadat itu kemudian disegel, dikatakan oleh salah seorang oknum pemerintah “Bikin rumah ibadat kok gak permisi”. Pendirian gereja bukan masalah tapi mestinya permisi. Menurut pemerintah, pengurusnya keras kepala, “dasar orang Batak, pakai kuasa hukum merasa benar”. Pemerintah tidak mengambil sikap, dan membiarkan, masyarakatlah yang bertindak akhirnya sampai terjadi penusukan di jalan¹¹⁹.

Menurut korban, kejadian sudah sejak tahun 2000. Tahun 2007 panitia ingin taat hukum, “sudahlah kita buat izin, dulunya ya dari rumah ke rumah”. Bagi nara-sumber hal yang tidak adil disini adalah kalau masjid orang bisa sholat di mana saja, tapi kalau gereja tidak bisa. Ini kebutuhan nyata bagi jamaah, gereja dengan Bahasa Batak, orang-orangnya orang Batak, lagunya juga Batak. Narasumber mengindikasikan banyaknya pro-vokasi padahal visi misi agama itu kan beda-beda, tidak dapat disamakan.

Korban telah melewati kasus ini secara hukum, dan pihaknya dimenangkan. Diputus PTUN Bandung September Tahun 2010, pihaknya tetap dimenangkan. Pada Bulan Maret 2011 diputus kasasi, kemudian Bulan Juni 2011 kasasi ditolak bupati. Seharusnya eksekusi 60 hari setelah putusan, tapi sampai 1 tahun tidak ada eksekusi. “Ombudsman juga adanya di pusat, kita datang, sudah dilakukan pemanggilan ke bupati tapi juga disegel”. Bagi korban Ini bukan saja masalah di pemerintah daerah tapi masalah di pusat, “Presiden mestinya bisa bicara”. Akta merupakan surat keputusan yang dikeluarkan Bupati. Didalamnya sudah ada izin lingkungan, dukungan warga, lalu disahkan kepala desa, camat, FKUB, bupati. Ijin sudah dilakukan sesuai prosedur namun rumah ibadat hingga kini tetap disegel dan tidak ada kepastian hukum bagi korban.

2) Analisa kasus

Beranjak dari kronologi di atas maka dalam kasus ini menunjukkan beberapa hal penting yaitu :

- a) *Stereotipe* terhadap suku tertentu dapat membesar menjadi sikap antipati dan akhirnya tindakan intoleran
- b) Terdapat penolakan yang dilakukan oleh orang di luar masyarakat sekitar
- c) Penolakan terhadap tempat peribadatan terindikasi penolakan terhadap ibadahnya mengingat beribadah di rumah di larang tetapi mendirikan rumah ibadat juga dilarang.
- d) Terdapat ketidakpahaman tentang siapa yang menjadi pengguna. Masyarakat sekitar dan pemerintah daerah menganggap pengguna harus orang yang tinggal di sekitar rumah ibadat. Padahal Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9 Tahun 2006 dan No. 8 Tahun 2006 menyatakan syarat 90 orang pengguna dapat dicari hingga batas provinsi.
- e) Kepala daerah tidak patuh pada putusan pengadilan
- f) Kepala daerah tidak patuh pada rekomendasi Ombudsman
- g) Gangguan ketertiban bahkan kejahatan yang terjadi berupa penusukan, dianggap pemerintah daerah disebabkan pemerintah tidak bertindak untuk menuruti keinginan masyarakat sehingga terpaksa masyarakat yang bertindak.

¹¹⁹ Versi pemerintah, wawancara dengan M Askuri, Ajudan 1 BPPT, Mantan M. Askuri, umur 46 th, baru 1 tahun ditempatkan di BPPT, sebelumnya merupakan Intel-Deteksi Dini sekaligus ajudan Drs.Hj.Reny Endrawati, MM (Kepala BPPT Kota Bekasi) di Kesbangpolinmas, menangani kasus Philadelphia. Hal ini juga telah dikonfirmasi kebenarannya ke Bag Humas Bakesbang polinmas Kota Bekasi

3. Permasalahan Pendirian Rumah ibadat di Provinsi Bali.

a. Kasus Pendirian Katedral, Bali

1) Kronologi

Pertama Katedral akan dibangun di selatan Jl. Sudirman, sebelah Grand Sudirman saat ini, pada waktu Ida Bagus Oka menjadi kepala daerah. Tanah Katedral kemudian di *ruislag* dengan alasan untuk perluasan universitas. Tetapi perkembangannya mau dibangun plaza. Saat ini di tanah tersebut ada bangunan mangkrak. Katedral diberikan tanah di Tukad Musi, Renon. Pada tahun 1990-an dibangun. Izin prinsip dari Bupati Badung yaitu Bupati Oka. Tetapi Katedral sempat diminta pindah lagi ke daerah lain misal Padegalang. Pihak Katedral menolak usul pindah yang kedua kali dan tetap membangun sambil mengurus izin bangunan. Saat itu tahun 1999, ke FKAUB. Pertama mau dibangun ada isu mau diserang, *dibulldoser*, minta keamanan menjaga. Menurut korban yang melakukan oknum tertentu, kolaborasi antara preman dengan aparat pemerintah. IMB untuk kasus katedral jadi *bargaining* politik. Kalau pilih....akan dikeluarkan IMB. Secara implisit juga dimintai uang. Oleh walikota baru data diubah. Padahal saat itu rekomendasi sudah keluar dari 5 tahun lalu.

Menurut korban, ada faktor iri juga mengapa IMB tidak dikeluarkan. Dulu saat tanah diberikan, Renon adalah daerah sepi, saat ini ramai. Ada orang pemerintah yang mengatkan di pusat kota kok yang besar gereja bukan pura. IMB katedral baru keluar 9 Oktober 2012. Menurut korban kuncinya adalah sabar dan tidak lari dari perjuangan. Juga pendekatan dengan FKUB, walikota. Pak Wiyana, ketua FKUB Provinsi sering meneriaki pemda. Tapi tetap menempuh jalur prosedur. Tahun 1999, pasca bom Bali I ada aksi-aksi doa karena ada provokasi juga. Provokasi itu antara lain ada yang melempar kulit babi ke mesjid di dekat bandara. Tujuannya menurut korban mau menyalahkan gereja dan menimbulkan konflik. FKUB Bali, setelah ada pembakaran rumah ibadat di daerah lain, membuat komitmen diantara anggota yaitu rumah ibadat milik bersama dan cukup menyebut 1 salam agar tidak salah. Kalau di pemerintahan banyak salam (lebih dari cara 1 agama).

2) Analisa kasus :

- a) Rumah ibadat juga dilihat sebagai simbol agama, bukan semata tempat melakukan ibadah.
- b) Tidak terdapat kepastian dari pengajuan IMB dalam prakteknya.
- c) Karakter daerah (masyarakat) menyebabkan respon terhadap pendirian rumah ibadat sebelum memiliki ijin berbeda. Katedral telah didirikan sebelum IMB dikeluarkan tetapi bangunan ini tidak dihancurkan oleh massa.
- d) FKUB yang komposisinya pasti lebih banyak agama mayoritas, dapat menjadi pihak yang membantu minoritas mendapatkan IMB.

b. Kasus Pendirian Masjid Pasar Kodok

1) Kronologi

Sebenarnya kasus ini bukan satu-satunya ada juga kasus masjid di Jalan Belimbing. Kasus di Jalan Belimbing lebih pada panitia belum ada izin, telah memenuhi 60/90 tapi bukan warga setempat, jika ibadah parkir menutup gang. Peraturan rumah ibadat tidak bisa digeneralisi. Kasus Pasar Kodok terjadi 2 (dua) tahun lalu kejadiannya. Saat mereka mulai membangun memang belum mengajukan izin. Tetapi sudah bicara secara

lisan ke desa. Asal mula untuk gedung serbaguna untuk tempat mengaji anak-anak. Juga untuk tempat sholat tamu yang berkunjung ke pasar. Korban yang merupakan pemimpin telah berpesan kepada anggotanya apabila ditanya oleh warga jangan menjawab untuk dijadikan mesjid. Ternyata saat ditanya warga, malah menjawab yang sedang dibangun mesjid. Jawaban ini menimbulkan keributan.

Menurut korban, ini wajar karena belum mengaju-kan izin dan lokasinya bersebelahan dengan pura keluarga. Saat itu sempat didatangi pecalang dan 2 mobil polisi. Hal ini diprovokasi juga oleh FB yang mengangkat masalah ini. Sempat intel Korem datang dan menunjukkan nama pemilik FB dan foto tapi korban tidak kenal. Menurut korban ini provokasi karena selama ini silaturahmi Islam dengan Hindu sudah baik sekali. Korban tahu tentang Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9 Tahun 2006 dan No. 8 Tahun 2006 mendirikan rumah ibadat. Ia pengurus masjid. Sementara ini korban dan anggotanya memutuskan untuk mendiamkan saja daripada ada masalah. Kepala desa yang malah mengajak kumpul untuk membahas gedung itu. Menurut korban, Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9 Tahun 2006 dan No. 8 Tahun 2006 mendirikan rumah ibadat menimbulkan kesulitan. Korban berpersepsi mengenai tanda tangan warga sekitar bisa siapa saja, tidak harus yang berbeda agama. Saat nyepi, masjid tetap menggunakan pengeras suara tapi di dalam masjid, tidak diarahkan keluar masjid seperti di hari lain. Shalat Jumat yang bertepatan dengan Nyepi juga dijaga pecalang.

2) Analisa kasus

- a) Masyarakat memiliki persepsi aturan mendirikan musholla berbeda dengan mendirikan masjid.
- b) Dalam Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No 9 Tahun 2006 dan No. 8 Tahun 2006, tidak ada aturan spesifik tentang rumah ibadat yang berbeda baik antar agama maupun dalam satu agama. Oleh karena itu, pandangan masyarakat bahwa musholla lebih kecil daripada masjid dan karenanya tidak memerlukan ijin, tidak diatur dalam Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9 Tahun 2006 dan No. 8 Tahun 2006.

c. Kasus pendirian Vihara

1) Kronologi

Vihara ini sudah berdiri dua puluh tiga tahun dengan status sewa. Tahun 2008, pihak vihara membeli tanah di sebelahnya. Tahun 2009 mulai mengurus izin. Saat minta izin secara lisan tidak diperbolehkan oleh kepala lingkungan. Alasannya menurut peraturan adat, tidak boleh ada rumah ibadat lain di Simpedi. Alasan lain adalah Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9 Tahun 2006 dan No. 8 Tahun 2006, "di sini tidak ada yang beragama Buddha. Pernah FKUB ke sini terus lapor ke wakil bupati, ditolak karena takut ada mobilitas tinggi". Padahal vihara selalu dimintai sumbangan dan dalam hal kemasyarakatan, pembangunan desa dilakukan bersama-sama. "Itu ada balai banjar juga kita (jamaah) bantu", ujar korban dengan kesal. Korban menilai dari sisi masyarakat tidak masalah, tapi tidak berani bicara karena kepala lingkungannya mengatakan tidak. Mei 2012, tiba-tiba korban disuruh pindah. Korban merespon "bagaimana kan sudah terlanjur punya tanah, kita 20 tahun kumpulkan uang". Sedangkan perkembangan umat bertambah, hari-hari akhirnya terpaksa kita gilir.

2) Analisa

- a) Pengguna ditafsirkan berbeda oleh masyarakat yaitu orang yang berada di sekitar rumah ibadat. Padahal Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri dalam Negeri No. 9 Tahun 2006 dan No. 8 Tahun 2006 mengatur syarat pengguna pemenuhannya tidak terbatas pada kelurahan, kecamatan melainkan hingga kabupaten hingga provinsi.
- b) Penggunaan tempat untuk beribadah masih dapat ditoleransi asalkan tidak permanen.
- c) Keterlibatan dalam masyarakat salah satunya dengan menyumbang tidak menjamin dukungan masyarakat/pimpinan masyarakat terhadap masalah pendirian rumah ibadat.
- d) Desakan masyarakat efektif untuk menghambat hak mendirikan rumah ibadat karena pemerintah takut terjadi gangguan ketertiban/konflik.
- e) Pada masyarakat yang adatnya kuat, pimpinan memiliki pengaruh kuat.

d. Kasus Penamaan Klenteng-Vihara

1) Kronologi

Kasus ini termasuk api dalam sekam di Bali. Masyarakat Buddha yang minoritas dibandingkan masyarakat Kong Hu Chu merasakan ketidakadilan pemerintah. Karena Kong Hu Chu adalah agama baru yang dahulunya menyatu dengan Buddha, maka banyak hal yang kemudian diklaim secara sepihak. Salah satunya terjadi di jalan Bisma, dulunya Vihara sekarang jadi Klenteng. Saat dikonfirmasi dengan pengurus klenteng, dinyatakan bahwa Kong Hu Chu merupakan agama yang damai, tidak menghendaki pendirian Klenteng karena sadar bahwa pemeluknya sedikit makanya kita harus *wen, shing, satya, shin* (belajar yang baik, berperilaku yang baik, setia pada perilaku, percaya di masyarakat).

2) Analisa kasus

Perebutan rumah ibadat antara Buddha dengan Kong Hu Chu bersumber dari aturan pemerintah jaman Orde Baru yang tidak memperbolehkan bahasa dan adat istiadat Tionghoa termasuk peribadatan Kong Hu Cu. Saat itu Kong Hu Chu dialihkan menjadi vihara.

Berdasarkan pemaparan di atas maka dalam proses perizinan pendirian rumah ibadat khususnya terkait dengan rekomendasi oleh FKUB di Provinsi Bali dapat di tarik benang merah karakteristik institusi antara lain :

- 1) Bahwa di Provinsi Bali rekomendasi atas perizinan rumah ibadat di keluarkan dan ditandatangani oleh pimpinan Majelis dan/atau organisasi keagamaan yang sah dan diakui oleh negara. Barangkali pada sisi inilah konsep FKUB yang berlaku di Provinsi Bali berbeda dengan wilayah lain di Indonesia. Perspektif ini lebih tertuju pada hubungan relasional antara umat dengan pemimpin umatnya.
- 2) Bahwa, sikap dari pemerintah dan/atau Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) dalam hal ihwal kerukunan umat beragama hanya mengakui institusi yang sah. Sementara institusi yang oleh hukum negara tidak diakui tidak mendapatkan ruang fasilitasi (Contoh Jamaah Ahmadiyah, Jemaat Saksi Yehova, dan lain-lain). Namun demikian dalam kehidupan sosial kemasyarakatan diperkenankan untuk hidup berdampingan di Bali dengan beberapa syarat yang pada prinsipnya mengikat secara internal institusi keagamaan dimaksud.

- 3) Bahwa dalam *mindset* perizinan menempatkan proses perizinan pendirian rumah ibadat di Provinsi Bali sama halnya dengan perizinan pendirian bangunan pada umumnya sehingga tidak ada perbedaan dan/atau perlakuan khusus terhadap pendirian rumah ibadat di dalamnya. Perihal inilah terkadang yang menjadi modus yang hampir sama di berbagai daerah bahwa mendirikan rumah ibadat lebih sulit jika dibandingkan dengan pendirian tempat hiburan, per-tokoan *modern* dan lain sebagainya.
- 4) Bahwa penggunaan arsitektur tradisional Bali (khususnya Kota Denpasar) memang ada produk hukum yang mengaturnya sebagaimana termaktub di dalam Peraturan Walikota Denpasar No. 25 Tahun 2010 tentang Persyaratan Arsitektur Bangunan Gedung di Kota Denpasar. Namun demikian dalam implementasinya pemerintah daerah tidak bisa memaksakan secara penuh keberlakuan ketentuan dimaksud. Kesemuanya diserahkan pada para penganut dan/atau pemuka keagamaan guna memberikan karakter atau ciri khas masing-masing agama agar masyarakat pengguna tidak menimbulkan kebingungan dalam menggunakan rumah ibadat.

4. Permasalahan Pendirian Rumah Ibadat di Provinsi Jawa Timur.

a. GPDI Eliezer Dampit Kabupaten Malang

1) Kronologi

Pada tanggal 14 April 2011 terjadi pembongkaran gereja GPDI Eliezer di dukuh Ubalan Desa Pamotan Kecamatan Dampit Kabupaten Malang. Gereja yang mulai dibangun pada 27 Desember 2010 tersebut mengalami pembongkaran oleh otoritas setempat dengan alasan tidak punya IMB. Namun dari keterangan pihak panitia pendirian gereja, pengajuan ijin dan pemenuhan prasyarat pendirian gereja sudah mulai diajukan sejak tahun 2009. Pada tanggal 2 Februari 2009, pihak gereja mengajukan berkas pendirian gereja ke Kantor Kepala Desa. Kemudian tanggal 19 Februari 2009, pihak gereja dipanggil lantaran terdapat permohonan resolusi atas nama warga untuk pembatalan berkas yang diajukan oleh pihak gereja. Pada saat itu pula, pihak kepala desa menjanjikan adanya solusi terkait dengan berkas rekomendasi dari desa. Namun hingga tahun 2010 tidak ada solusi.

Mengingat kondisi dan situasi yang dianggap sudah stabil dan kondusif dengan adanya dukungan warga, maka pihak gereja meminta ijin secara lisan kepada kepala desa untuk memasang pondasi pembangunan gereja. Ijin tersebut ditanggapi secara lisan oleh kepala desa. Setelah pemberitahuan tersebut maka pada tanggal 27 Desember 2010 pembangunan gereja dimulai. Pembangunan gereja sempat berhenti lantaran para pekerja pembangunan gereja disewa pihak lain.

Pada tanggal 17 Februari 2011, pihak Jemaah GDPI Eliezer mengajukan surat kondusif kepada kepala desa. Namun proses surat terkesan diulur-ulur. Hingga kemudian pada tanggal 21 Februari 2011 Pembangunan gereja dihentikan secara total karena pihak jemaat gereja mendapat SMS (*Short Message Service*) dari Sospol Trantib Kecamatan. Pada saat itu juga, jemaat gereja meminta surat kondusif dari desa, namun juga tidak dikeluarkan. Setelah itu, diadakan jajak pendapat mengenai pembangunan gereja namun hasilnya juga tidak diumumkan.

Pada tanggal 25 Maret 2011 pihak jemaat gereja mendapat berita dari ketua RT setempat bahwa gereja harus dibongkar. Berita tersebut disampaikan oleh dua orang pemuda desa bernama Satuji dan Supri. Mendengar berita tersebut jemaat GDPI Eliezer melapor ke sekretaris desa. Dalam pengaduan ini kepala desa tetap menanyakan mengapa

pembangunan dibatalkan dan tidak jadi dibangun. Sedangkan sekretaris desa ditekan untuk membatalkan surat pendirian gereja, dan sekretaris desa tidak berani membantah perintah tersebut. Jemaat GDPI Eliezer melapor dan meminta perlindungan Kapolsek Dampit. Laporan dilakukan secara lisan kepada petugas bernama Pak Asik. Menurut laporan Pak Asik, sebelumnya sudah ada 5 orang tokoh agama yang melapor sebelumnya menuntut pembongkaran gereja. Kemudian pukul 10 malam diselenggarakan rapat di rumah Pak Poniran yang berlokasi di depan gereja. Dalam rapat ini dihadiri oleh kamituwo, selaku tokoh desa dan Babinsa.

Pada tanggal 28 Maret 2011, jemaat GDPI Bapak Andreas Bisri ditelpon oleh Kapolsek Dampit dengan maksud untuk mengadakan koordinasi dan mempertemukan jemaat GDPI Eliezer dengan tokoh agama lain, yang tidak hanya terdiri dari tokoh desa tetapi juga dari luar desa. Namun semua menuduhkan bahwa jemaat GDPI Eliezer telah melakukan bhakti sosial dengan maksud kristenisasi, perselingkuhan dan mengenai SKB terjadi kesalahan dan cacat hukum karena susbtansi dari 90 orang yang menyetujui SKB tersebut, 2 diantaranya tidak memenuhi syarat. Sehingga tuntutan masyarakat tetap merobohkan bangunan gereja. Camat juga tidak menyetujui pembangunan gereja. Dalam pertemuan tersebut tidak ada negosiasi, sehingga jemaat Gereja GDPI Eliazer tidak menandatangani persetujuan yang diajukan. Pada tanggal 5 April, jemaat GDPI Eliazer diundang oleh camat yang mengusulkan adanya rapat koordinasi. Kemudian pada tanggal 7 April, 3 perangkat desa datang ke rumah pendeta Suyono Andreas Bisri, diundang ke kelurahan untuk menandatangani persetujuan perobohan gereja. Namun hal tersebut ditolak oleh pendeta.

Pada pukul 16.00 tanggal 14 April, jemaat GDPI Eliezer, Jonathan dan Narwan, melapor ke Polsek Dampit untuk meminta perlindungan pihak yang berwajib, namun tidak ada pemberkasan laporan. Selanjut-nya mereka diajak ke pertemuan di Kantor Kecamatan yang juga dihadiri oleh anggota Polsek. Semula rapat tersebut hanya ada 3 orang, namun kemudian menjadi 30 orang mendesak agar bangunan gereja dirobuhkan. Kemudian pukul 29.30 WIB, dengan terpaksa Jonathan dan Narwan mengantarkan ke lokasi gereja yang akan dirobuhkan. Tepat pukul 20.00 WIB, bangunan gereja mulia dirobuhkan secara simbolis. Orang pertama yang merobuhkan adalah Mulyanto diikuti oleh 100 orang yang lain. Disamping itu, hadir juga Kapolres Malang, Kapolsek Dampit, Camat, FKUB, Danramil dan Kepala desa.

Setelah peristiwa pembongkaran, pihak gereja mencoba untuk mengajukan ijin mulai dari meminta pengesahan tanda tangan pengguna dan warga sekitar yang telah memenuhi syarat Peraturan Bersama Menteri Agama Dan Menteri Dalam Negeri No. 9 Tahun 2006 dan No. 8 Tahun 2006. Tetapi kepala desa tidak mau memberikan sebelum ada pertemuan dengan tokoh agama walaupun telah dijelaskan hal tersebut tidak ada dalam persyaratan yang diminta Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9 Tahun 2006 dan No. 8 Tahun 2006.

2) Analisa kasus

- a) Tidak terdapat pemahaman yang sama antar aparat pemerintah mengenai syarat pendirian rumah ibadat. Dalam kasus ini, kepala desa memberikan per-setujuan untuk pembangunan padahal ini tidak sesuai dengan Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9 Tahun 2006 dan No. 8 Tahun 2006.

- b) Pemenuhan syarat tanda tangan pengguna dan warga sekitar tidak menjadi jaminan dikeluarkannya pengesahan oleh kepala desa.
- c) Tidak terdapat jangka waktu pasti dalam tahapan pemberian pengesahan tanda tangan pengguna dan warga sekitar.
- d) Terdapat syarat tambahan yaitu pertemuan dengan tokoh-tokoh agama

b. GPDI Anugrah Tanggung Turen

1) Kronologi

GPDI Anugrah Tanggung Turen melaksanakan ibadah di sebuah bangunan yang bersebelahan dengan rumah pendeta Zakeus. Tempat tersebut memang rencananya akan digunakan sebagai gereja, namun pada awalnya hanya digunakan untuk tempat pembinaan umat sehingga tidak ada ibadah secara rutin. Setelah terjadi protes warga termasuk ancaman untuk membunuh pendeta Zakeus, terjadi kesepakatan tanggal 19 Januari 2011. Isi kesepakatan antara lain :

1. Rumah tinggal pendeta Zakeus tidak akan digunakan sebagai tempat pembinaan umat sebelum ada izin resmi pemerintah.
2. Muspika siap membantu tempat lain yang disewa sepanjang masyarakat sekitar lokasi tidak keberatan.

Bahwa hasil rapat GPDI Anugrah Tanggung Turen memutuskan tidak menggunakan rumah tinggal pendeta Zakeus sebagai rumah ibadat. Kemudian pengurus GPDI Anugrah Tanggung Turen menyewa tempat di depan stadion Kahuripan, Talok, Turen. Masyarakat sekitar lokasi tidak keberatan dengan kegiatan ibadah. Dalam menentukan tempat baru yang permanen untuk beribadah, pendeta Zakeus juga sempat melakukan peribadatan bersama secara berpindah-pindah di rumah jemaatnya, namun ini juga tetap mendapat penolakan dari warga. Tetapi berdasarkan berita dari sekretaris desa ada pihak-pihak yang keberatan akan keberadaan kegiatan GPDI Anugrah Tanggung Turen di Talok. Bahwa ternyata keberatan yang disampaikan tidak terbukti dan hanya isu yang tidak dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya. Bahwa sampai saat ini muspika dalam kondisi yang pasif dan tidak ada solusi untuk menyediakan rumah ibadat. Hingga saat ini GPDI Anugrah Tanggung Turen memakai tempat di gedung GSJA Rembun Dampit.

2) Analisa Kasus

- a) Keberatan terhadap rumah ibadat berkembang menjadi keberatan terhadap ibadahnya ditunjukkan dengan keberatan yang terus terjadi walaupun GPDI Anugrah Tanggung Turen telah pindah tempat berkali-kali termasuk menyewa gedung TNI.
- b) Muspika dan FKUB gagal memenuhi janjinya untuk memfasilitasi rumah ibadat yang juga berarti gagal membina kerukunan umat beragama khususnya toleransi.

c. Gereja Pantekosta di Indonesia Jemaat "Getsmani" Kreet Senggrong-Bulu-lawang Kabupaten Malang

1) Kronologi

Pelayanan Gereja Pantekosta di Indonesia (GPDI) Getsmani di desa Kreet-Senggrong dimulai pada tahun 1988 di rumah yang disewa pendeta di dusun Demang Jaya II RT. 06 RW.02. Ibadah berjalan di tempat ini hingga tahun 1995. Pada tahun 1996 awal, pendeta telah memiliki rumah sendiri di dusun yang sama, di Demang Jaya II RT.05 RW.01. Selama kegiatan pelayanan pembinaan rohani, situasi kondisi lingkungan

masyarakat di sekitar aman dan damai. Baru pada tanggal 22 Februari 2011, GPDI ini didatangi aparat desa. Tujuannya memberitahukan bahwa tanggal 23 Februari 2011 pukul 13.00 WIB pihak GPDI diundang datang ke pendopo Kecamatan Bululawang untuk membicarakan bersama masalah keamanan.

Pada tanggal 23 Februari 2011, pukul 13.00 WIB terjadi pertemuan di pendopo Kecamatan Bululawang. Pertemuan dihadiri Muspika dan Camat Bululawang. Camat mengawali pembicaraan dengan menanyakan sejak kapan kegiatan ibadah di rumah. Dijelaskan oleh pihak gereja sejak tahun 1996-sekarang, dengan jumlah warga jemaat 30 orang dan lingkungan masyarakat aman dan damai. Bapak Koramil memberi tanggapan dengan mengatakan katanya Pak Berti aman, tapi sebenarnya ada isu-isu tidak aman. Pihak gereja kemudian diharuskan/dipaksa menandatangani surat pernyataan yang mereka buat. Inti surat pernyataan tersebut adalah kesanggupan untuk mengadakan pembinaan rohani sebulan sekali saja di rumah yaitu untuk minggu pertama, untuk minggu selanjutnya di rumah-rumah warga jemaat.

2) Analisa kasus

- a) Masyarakat terdekat toleran terhadap ibadah dari agama yang berbeda dan yang dilakukan tidak di rumah ibadat khusus melainkan di rumah.
- b) Masyarakat yang lebih jauh justru tidak toleran terhadap ibadah ini.
- c) Aparat negara, dalam hal ini camat, koramil dan muspika, bertindak setelah adanya laporan dari masyarakat.
- d) Tindakan aparat negara didasarkan pertimbangan keamanan dengan meminta orang yang terancam keamanannya untuk mengikuti tuntutan massa.
- e) Kelompok agama yang belum memiliki jemaat sejumlah 90 orang mengalami kesulitan beribadah karena tidak boleh mendirikan rumah ibadat tapi juga tidak boleh menggunakan rumah untuk ibadah secara tetap, melainkan harus berpindah-pindah.

d. Rumah Doa SHALOM Dadap Rejo Kecamatan Junrejo, Kota Batu

1) Kronologi

Tahun 1964 gereja mulai berjalan, tempatnya ber-keliling. Tahun 1990 GSJA membeli tanah dan rumah. Saat ini jemaat GSJA sejumlah 15 orang. GSJA mengurus ijin dan berhasil mendapatkan tanda tangan 60 orang warga sekitar dan pengguna 90 orang. Tetapi ijin belum didapatkan salah satu alasannya pengguna 90 orang tidak seluruhnya berasal dari gereja tersebut. Dipermasalahkannya pada saat memperoleh ijin mendirikan tempat ibadat namun dengan alasan belum ijin RT, maka pada tanggal 13 Mei 2011 pertemuan dengan FKUI (Basuki dan Eko dari Al Irsyad) Batu yang difasilitasi Sekretaris Daerah Kota Batu. GSJA didampingi Badan Kerja Sama Gerejawi Batu. Pertemuan dihadiri sekitar 15 orang FKUI dan 3 orang wakil BKSG selain pihak GSJA, Pdt. Saridi. Pertemuan yang tidak berimbang ini menghasilkan keputusan: gereja tidak boleh digunakan dan ibadah berpindah-pindah di rumah jemaat. GSJA juga diminta mengurus ijin penggunaan rumah ibadat sementara. Permintaan BKSG Batu agar keputusan ibadah berpindah-pindah tempat dibuat secara tertulis belum diberikan hingga akhir pertemuan. Pihak GSJA khawatir dengan ijin sementara karena paling lama hanya 2x2 tahun.

2) Analisa kasus

- a) Terdapat perbedaan pandangan terhadap syarat pengguna 90 orang. Masyarakat sekitar berpandangan pengguna harus yang berasal dari gereja itu (jemaat).

- b) Terdapat syarat tambahan yaitu ijin RT.
- c) Dalam kasus ini, ibadah berpindah-pindah diper-bolehkan masyarakat.
- d) Pertemuan/mediasi kerap berjalan tidak seimbang antara jumlah pihak pemilik rumah ibadat dengan jumlah warga yang memperlmasalahkan.

e. Gereja GBI Diaspora “Sejahtera” Kota Batu

1) Kronologi

Mei 2007, pihak GBI Diaspora mulai mengurus ijin pengalihan fungsi dari gedung serbaguna menjadi gereja. Semua persyaratan sudah lengkap sesuai PB2M. Berkas diserahkan ke FKUB Batu, diterima oleh ketua FKUB Batu, Bapak K.H.Sirrojuddin, SH. Berkas juga diserahkan ke Departemen Agama Kota Batu, diterima oleh Kakandepag, Bapak Rosyid (Alm), namun tidak diberi surat tanda terima. Oleh KaKanDepAg; Bapak Rosyid (Alm), berkas tersebut dikembalikan ke desa untuk mengetahui apakah data yang ada dalam berkas tersebut akurat. Kepala desa lalu mengadakan dengar pendapat warga sehubungan dengan hal tersebut. Tercapai kesepakatan bahwa warga tidak berkeberatan, dan dibuktikan dengan keluarnya surat kesepakatan yang ditandatangani oleh peserta dengar pendapat. Saat ini proses perijinan masih mengambang. Ijin belum keluar tapi setelah pertemuan belum ditanyakan kembali oleh pihak GBI Diaspora. Saat ini gedung sudah dipakai untuk beribadah dan sementara ini tidak ada masalah.

2) Analisa Kasus

- a) Masyarakat memiliki toleransi terhadap pendirian rumah ibadat yang berbeda keyakinan.
- b) Masyarakat juga memiliki toleransi untuk mem-biarkan rumah ibadat yang belum berijin digunakan untuk beribadah.
- c) Tidak ada tenggang waktu, dalam Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9 Tahun 2006 dan No. 8 Tahun 2006, tentang pemberian rekomendasi oleh FKUB dan Depag. Karena itu, pihak yang mengajukan ijin tidak tahu berapa lama rekomendasi-rekomendasi itu akan keluar.

f. GPDI Siloam Sengkaling/Dadaprejo Kota Batu

1) Kronologi

Kebaktian dilakukan berpindah-pindah dan mulai membangun gedung gereja tahun 2006. GPDI Siloam sengaja mencari tempat yang jauh dari warga. Tiba-tiba di belakang gereja dibangun musholla tanpa izin. Upaya mencari izin dilakukan dengan mengunjungi warga didampingi RT setempat. Izin 60 warga berhasil didapatkan begitu pula tanda tangan RT, RW, dan lurah. Begitu di camat, tanda tangan tidak bisa diperoleh tanpa alasan yang jelas. Pendeta GPDI Siloam sempat pergi ke Depag bersama sekretaris BKSG (Badan Kerja Sama Gerejawi) Batu, FKUB, walikota, dan Bakesbang, tetapi ijin masih belum didapatkan. Masalah utama adalah camat. Dia tidak memberi alasan, cuma mengembalikan formulir tanpa tanda tangan. Dua tahun lalu Depag pernah mengeluarkan surat menyatakan penolakan pemberian ijin tetapi nama gerejanya salah karena menggunakan nama gereja Shalom dengan pendeta Pak Saridi. Akibat insiden ini, kepada Depag dipindah. GPDI Siloam belum pernah secara langsung diminta tutup. Selama ini ibadah berjalan terus.

2) Analisa kasus

- a) Tenggang waktu di tiap tahap Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9 Tahun 2006 dan No. 8 Tahun 2006 tidak jelas. Hanya pemberian ijin dari kepala daerah yang mencantumkan tenggang waktu yaitu 90 hari.
- b) Terpenuhinya syarat 90 pengguna dan 60 dukungan warga sekitar, tidak menjamin rekomendasi dan akhirnya ijin dapat keluar.
- c) Tidak ada ukuran dalam pemberian rekomendasi oleh camat. Oleh karenanya, tindakan memberi atau tidak memberi menjadi wewenang camat sepenuhnya dan bisa didasarkan pada hal yang subjektif.

g. Masjid di daerah Pandanwangi

1) Kronologi

Ada seorang warga menghibahkan sebidang tanah kepada pengurus NU, dengan niatan agar didirikan sebuah masjid di atas tanah itu. Setelah bertahun-tahun, para pengurus NU belum juga membangun masjid di atas tanah tersebut. Karena belum juga dibangun masjid, LDII menawarkan untuk membangun masjid di atas tanah tersebut. Setelah masjid dibangun, NU yang merasa tanah wakafnya diserobot oleh LDII memperlakukan masjid yang sudah berdiri. Melalui mediasi dari FKUB, diputuskan masjid itu tetap dikelola oleh LDII, dan NU bisa menerima keputusan tersebut.

2) Analisis Kasus

- a) Perbedaan aliran di dalam 1 agama dapat menimbulkan konflik pengelolaan rumah ibadah. Hal ini karena setiap aliran memiliki praktek peribadatan spesifik yang berbeda.
- b) FKUB dapat berperan mendamaikan konflik melalui mediasi.

h. GMHAK (Gereja Masehi Advent Hari ke-Tujuh)

1) Kronologi

Kelompok pendalaman Alkitab dari jemaat Masehi Advent Hari ke-Tujuh berdiri pada triwulan II tahun 1984 di rumah St. Rohana Dusun Sanggrahan, Desa Wandanpuro Kec. Bululawang. Triwulan IV tahun 1989, Jemaat Masehi Advent Hari ke-Tujuh memasang papan nama gereja, dan mendapat respon dari masyarakat melalui ketua RW, yang dilanjutkan dengan resolusi atas keberadaan rumah ibadah. Humas GMAHK mengajukan surat keterangan dari Depag Jawa Timur tanggal 30 September 1973 No M.323 bh VI. 1994 kepada Muspika Bululawang dan mendapat solusi tidak boleh memasang papan nama. Pada tanggal 12 Nopember 1997 kelompok pendalaman Alkitab tersebut diresmikan menjadi "GEREJA MASEHI ADVENT HARI KE TUJUH". Pada tahun 1999 GMAHK Bululawang membangun gedung rumah ibadah di atas tanah sendiri di desa Sempal Wadak Kec. Bululawang Kab. Malang Mendapatkan pernyataan tidak keberatan adanya pembangunan rumah ibadah dari masyarakat sekitar dan direkomendasi Kepala Desa Sempal Wadak yang waktu itu dijabat oleh Bapak Sugeng.

Pada tanggal 25 Desember 1999 bertepatan dengan Bulan Ramadhan, jemaat mulai melakukan aktivitas ibadah walau bangunan baru selesai 90%. Bertepatan dengan hari raya Idul Fitri, di malam hari gedung tersebut mendapat gangguan dengan dilempari petasan dalam botol plastik di 2 tempat yaitu diatas atap genting bagian depan dan belakang. Aksi yang tidak diketahui pelakunya ini mengakibatkan hancurnya 14 genting beserta beberapa potong kayu reng. Setelah itu, disusul dengan coret-coret dinding bangunan oleh orang-orang yang tidak bertanggungjawab.

Humas GMAHK melaporkan kejadian itu kepada kepala desa. Laporan itu tidak mendapat respon baik, malah Pak Kades mencabut surat pernyataan tidak keberatan atas pembangunan rumah ibadat tersebut. GMAHK Bululawang memutuskan tidak menggunakan bangunan tersebut dan menjualnya. Aktivitas ibadah rutin tetap dilaksanakan dengan tempat yang berpindah-pindah di rumah jemaat.

Pada tanggal 15 Agustus 2002, Pendeta Jonathan W.S Wagiran secara lisan memberikan izin melakukan ibadah rutin di rumah dinas kependetaan miliknya yang terletak di atas tanah hak milik No. 1597 Propinsi Jawa Timur Kab. Malang, Kec. Bululawang, Desa Kreet Senggrong RT. 08 RW. 02. Pada hari yang sama, ketua Jemaat melaporkan/konsultasi kepada Kepala Desa Kreet Senggrong yang waktu itu dijabat oleh Bapak Yuliono. Beliau menerima dengan baik dengan catatan harus membina kerukunan bersama dengan masyarakat sekitarnya. Sebelum memulai aktivitas ibadah, bangunan direnovasi, dan melakukan pendekatan kepada masyarakat sekitar yang berjalan baik hingga hari ini. Masyarakat dan jemaat dalam keadaan aman damai dan rukun. Minggu ke IV bulan September 2009, ada provokator yaitu Saudara Abdulah dibantu Saudara Supaat yang keduanya warga RT sebelah yaitu RT. 09 RW. 02 Desa Kreet Senggrong. Mereka berusaha memper-masalahkan aktivitas jemaat di rumah tersebut dengan mempengaruhi masyarakat sekitar dan berusaha menggalang tanda tangan warga sekitar namun warga menolak.

Pada tanggal 19 Februari 2011 datang utusan ke-camatan melalui kamituwo desa yaitu Bapak Haripurwito mengundang Bapak Glen Rumalag S.Ag (Gembala periode itu) secara lisan, untuk menghadiri muyawarah dengan Muspika Bululawang di kantor desa. Hari itu juga atas inisiatif polsek tempat musyawarah di pindah di Kantor Kecamatan Bululawang. Inti pertemuan adalah Bapak Glen Rumalag, diharuskan camat membuat pernyataan kesepakatan untuk mengurangi kegiatan ibadah menjadi 1x pertemuan dalam sebulan sambil menunggu keluarnya perijinan. Namun sampai saat ini jemaat tetap beribadah seperti biasa, tidak ada pengurangan seperti yang diharuskan camat dalam pernyataan kesepakatan. Tanggal 1 April mendapat surat izin tertulis dari Bapak Pendeta Jonathan W.S Wagiran kepada jemaat GMHAK untuk melaksanakan pembinaan rohani (ibadah) di rumah dinas kependetaanya terhitung mulai tanggal 15 Agustus 2002 (sejak transaksi pembelian sampai dengan waktu tidak terbatas).

2) Analisa kasus

- a) Terdapat kepala desa yang toleran asalkan membina kerukunan dengan warga sekitar.
- b) Pendekatan dengan warga sekitar sangat penting untuk keamanan rumah ibadat.
- c) Warga terdekat tidak memiliki masalah (toleran) dengan akitivitas ibadah agama yang berbeda bahkan di tempat yang belum memiliki izin. Hambatan datang dari warga desa tetangga.
- d) Solusi pemerintah terkadang tidak mengakomodir keyakinan minoritas. Dalam kasus ini, ibadah yang seharusnya 1 minggu 1 kali diminta untuk dilakukan 1 x sebulan.

i. GBI Diaspora Kota Malang

1) Kronologi

Pembangunan GBI Diaspora di Kota Malang terhambat karena ada penolakan dari warga sekitar, yang tidak ingin ada bangunan gereja di sekitar wilayahnya. Dukungan

dari warga inilah yang menjadi penghalang berdirinya gereja GBI Diaspora, selain persyaratan dukungan warga sekitar, dalam peraturan walikota Malang No. 8 Tahun 2007 yang mensyaratkan bahwa dukungan warga yang memberikan dukungan harus diambil dari warga yang berjarak radius 200 Meter dari rumah ibadat yang akan dibangun, Peraturan Walikota Malang No. 8 Tahun 2007 ini telah digugat di MA namun karena daluwarsa maka gugatan tidak dapat diterima. Penolakan dari warga juga disampaikan melalui spanduk besar yang menyatakan bahwa warga menolak pembangunan Gereja Diaspora dan segala bentuk kegiatan-nya. Pemerintah Kota Malang berusaha mencari penyelesaian terkait permasalahan ini dengan mencarikan tempat baru (dan saat ini masih proses) bagi GBI Diaspora yakni di Perumahan Araya.

2) Analisa kasus

- a) Peraturan walikota Malang bertentangan dengan peraturan di atasnya yaitu Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9 Tahun 2006 dan No. 8 Tahun 2006 karena memberikan syarat pembatasan yang tidak ada dalam Peraturan Bersama Menteri Agama Dan Menteri Dalam Negeri No. 9 Tahun 2006 dan No. 8 Tahun 2006.
- b) Peraturan Walitkota ini juga bertentangan dengan Undang-undang Pemerintahan Daerah yang menyatakan agama bukan masalah yang dapat diserahkan urusannya ke pemerintah daerah.
- c) Intoleransi masyarakat terlegitimasi dengan adanya Peraturan Walikota ini.
- d) Peraturan Walitkota Malang memberikan jalan keluar sesuai dengan Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9 Tahun 2006 dan No. 8 Tahun 2006 yaitu memfasilitasi tempat baru bagi pendirian rumah ibadat yang tidak dapat memenuhi syarat 60 dukungan warga sekitar apabila sudah memenuhi syarat 90 orang pengguna.

B. Aktor-aktor yang Terlibat

Dalam permasalahan perizinan pendirian tempat ibadat terdapat keterlibatan beberapa aktor karena perannya dalam menyelesaikan permasalahan atau malah mampu menimbulkan permasalahan perizinan pendirian tempat ibadat, aktor-aktor tersebut antara lain :

1. Tokoh agama/masyarakat

Tokoh agama atau tokoh masyarakat di beberapa wilayah masih memiliki peran yang cukup vital. Beberapa kasus menunjukkan penolakan sering terjadi karena sikap tokoh agama atau tokoh masyarakat yang intoleran atau melakukan penolakan terhadap pendirian tempat ibadat. Tokoh agama dan tokoh masyarakat seharusnya mampu menjalankan peran sebagai instrumen resolusi konflik dan mewujudkan kehidupan masyarakat yang toleran

2. Camat dan lurah atau kepala desa

Sebagai kepala pemerintahan yang paling dekat dengan masyarakat, camat, lurah atau kepala desa sering diminta untuk menjadi lembaga yang memutuskan proses pembangunan tempat ibadat tersebut dilanjutkan atau tidak. Camat, lurah dan kepala desa selain harus bertindak birokratis sesuai prosedur yang ada, namun dalam beberapa kasus camat, lurah dan kepala desa terkadang tidak memiliki kemampuan dalam hal resolusi konflik, sehingga camat, lurah dan kepala desa hanya menuruti keinginan kelompok intoleran yang biasanya memiliki jumlah masa yang banyak.

3. Kepolisian dan Militer

Pihak kepolisian dan Militer dalam beberapa kasus tidak mampu menjalankan fungsi pengamanan dengan baik. Penolakan pendirian tempat ibadah hingga berujung pada pengrusakan tidak ada yang ditindak secara hukum oleh pihak kepolisian, sehingga tidak memberikan efek jera kepada para pelaku.

4. FKUB (Forum Kerukunan Antar Umat Beragama)

FKUB yang merupakan representasi dari penganut agama di kabupaten/kota atau provinsi, seharusnya tidak hanya berperan sebagai lembaga yang memberikan rekomendasi terhadap pendirian tempat ibadah. FKUB juga harus menjalankan peran-peran yang lain seperti menjaga kerukunan antar umat beragama dan pem-binaan kehidupan antar umat beagama. Dalam hal pendirian tempat ibadah tak jarang FKUB malah menjadi penghambat dalam perizinan pendirian tempat ibadah, karena FKUB tidak juga memberikan rekomendasi meski persyaratan telah terpenuhi.

C. Penyebab Permasalahan

Berbagai permasalahan timbul karena tidak ada ke-jelasan tentang relasi negara dan agama di Indonesia. Alhasil kompleksitas itu menambah sulitnya perizinan pendirian rumah ibadah, berdasarkan hasil penelitian dapat diiden-tifikasi berbagai sumber permasalahan sebagaimana berikut :

1. Ada penerjemahan yang berbeda Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9 Tahun 2006 dan No. 8 Tahun 2006

Ada beberapa hal yang dipertanyakan dalam Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9 Tahun 2006 dan No. 8 Tahun 2006. Pertama, munculnya angka 90 (sembilan puluh) jamaah. Sebagaimana terdapat dalam Catatan FGD Kupang "Beribadah lebih dari satu orang sudah dianggap merupakan kegiatan ibadah jemaah. Batas jumlah 90 orang dalam Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9 Tahun 2006 dan No. 8 Tahun 2006 tidak sinkron dengan definisi jamaah dalam agama.¹²⁰" Di Kristen banyak denominasi. Untuk aliran kharismatik, aturan organisasi 12 orang sudah bisa mendirikan gereja. Selain itu gereja sudah ada yang berdiri sejak tahun 1952 bahkan sebelum 1952, sebelum adanya Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9 Tahun 2006 dan No. 8 Tahun 2006¹²¹. Peraturan seharusnya tidak perlu memberikan syarat jumlah penganut agar dapat mendirikan rumah ibadah¹²². Negara tidak bisa mencampuri bahwa dalam agama jamaah di bawah 90 orang tidak diakui butuh rumah ibadah berjamaah, walaupun mereka membutuhkan berdasarkan agama yang mereka yakini. Karena agama adalah permasalahan keyakinan batin seseorang bukan aturan negara.

Kesepakatan tentang angka 90 ini syarat dengan muatan politis, padahal hal ini berbeda dengan apa yang dipahami umat tentang jamaah. Di Kota Bekasi, Jawa Barat, untuk menerangkan ada kebutuhan nyata, ditunjukkan dengan 90 tanda tangan jemaat. Itu di lingkungan RW/Kelurahan/Desa/Kabupaten/Kota bahkan Provinsi. Jadi umpamanya kasus di Bekasi, itu terpenuhi 90 orang tapi dari mana-mana, se-Bekasi. Terus orang-orang yang mengklasifikasikan ring-1, ring-2, ring-3 itu dari mana?¹²³ Contoh buruknya

¹²⁰ Catatan FGD di Kupang, NTT tanggal 26 September 2012

¹²¹ Wawancara dengan Yanto Ekon, Dosen FH Unkris Arta Wacana tanggal 27 September 2012

¹²² Wawancara dengan Pdt. Anns, Kupang, NTT, Tanggal 24 September 2012

¹²³ Pernyataan Ketua FKUB Jabar saat FGD Jabar dilakukan Tanggal 25 September 2012, akhirnya diketahui bahwa ada PBM Mendagri Menag Nomor 8/9 Tahun 2006 yang ditafsirkan dan disebarakan berbeda dengan yang seharusnya dalam naskah aslinya

Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9 Tahun 2006 dan No. 8 Tahun 2006 adalah di Kabupaten Rotendau Pulau Rote, penganut Islam hanya sekitar 9 orang yaitu pendatang yang menjadi guru. Karena itu untuk Shalat Jumat mereka harus naik sepeda motor 20 km. Kalau tidak ada Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9 Tahun 2006 dan No. 8 Tahun 2006 maka mereka bisa mendirikan masjid¹²⁴. Akhirnya ada kebijakan pemerintah daerah contoh di Tatele Islam hanya ada 6/7 KK tapi bisa dibangun mesjid. Saat itu sudah ada Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9 Tahun 2006 dan No. 8 Tahun 2006¹²⁵.

Kedua, terkait fungsi FKUB memberikan rekomendasi berbeda-beda tafsirnya. Menurut narasumber, syarat terpenuhi rekomendasi diberikan, tidak perlu per-setujuan siapa-siapa. Tafsir lainnya rekomendasi harus diputuskan dalam rapat dan persetujuan semua anggota FKUB¹²⁶.

Ketiga, tentang persetujuan 60 warga setempat. Di Bali, Ketua FKUB salah menyebutkan bahwa "Syarat pendirian rumah ibadat adalah persetujuan 40 orang yang tinggal di sekitar rumah ibadat. Ini tidak harus seagama, yang penting adalah yang tinggal di sebelah-sebelah. Satu saja tidak setuju, izin tidak bisa dikeluarkan...". Di NTT, 60 warga setempat diharuskan yang seagama sampai dinyatakan oleh yang Kristen (mayoritas), "Apa kami harus pindah agama" agar persyaratan mendirikan mesjid terpenuhi".

2. Adanya dominasi aktor dan lembaga dalam menentukan izin pendirian rumah ibadat

Top management dari administrasi negara bersifat politis, birokrasi merupakan suatu organisasi publik yang dipimpin oleh pejabat pilihan publik dan bersifat non karier, mereka dipilih berdasarkan periode waktu tertentu. Pelaksanaan administrasi negara sulit diukur. Administrasi negara merupakan institusi publik yang bertujuan melayani masyarakat maka tujuan-tujuan administrasi negara dapat dipahami untuk mencapai perdamaian dan peningkatan kualitas kehidupan pada semua tatanan negara, karena tingkat kompleksitas yang tinggi dan tujuan-tujuannya tersebut bersifat politis dan multitafsir maka administrasi negara menjadi sulit untuk diukur.

Berpijak dari pandangan tentang administrasi negara, aktor dalam lembaga dan sistem dalam lembaga memegang peranan yang sangat penting untuk munculnya suatu keputusan (*beschikking*). Dalam kerangka ideal, maka apa yang dilakukan oleh pejabat publik atau pegawai administrasi atau aktor harus melayani masyarakat berdasarkan prinsip *good governance*. Ketika tidak ada sistem dalam lembaga yang mendukung itu maka sudah kewajiban dari aktor untuk menciptakan sistem itu karena Administrasi negara diberikan kebebasan untuk atas inisiatif sendiri bertindak cepat dan tepat menyelesaikan kepentingan-kepentingan guna kesejahteraan masyarakat, yaitu memberi kepada hukum administrasi negara kekuasaan untuk menyelenggarakan dengan cepat dan berfaedah kepentingan-kepentingan guna kesejahteraan umum. *Freies Ermessen* artinya kepada hukum administrasi negara diberikan kebebasan untuk atas inisiatif sendiri melakukan perbuatan-perbuatan guna menyelesaikan persoalan-persoalan yang mendesak dan yang peraturan penyelesaiannya belum ada, yaitu belum dibuat oleh badan kenegaraan yang disertai tugas membuat Undang-undang¹²⁷. Tapi jika ada peraturan

¹²⁴ Wawancara dengan Yanto Ekwang, Dosen FH Unkris Arta Wacana tanggal 27 September 2012

¹²⁵ Wawancara dengan Rama Agus, Ketua FKUB Propinsi NTT tanggal 27 September 2012

¹²⁶ Wawancara dengan pendeta Malela, Ketua FKUB Kota Kupang Tanggal 26 September 2012

¹²⁷ Bachsan Mustafa, 2001, *Sistem Hukum Administrasi Negara Indonesia*, PT. Citra Aditya Bakti, hlm 50-51

perUndang-undangan yang mengatur hal tersebut, maka administrasi negara harus mengikutinya (asas *wetmatigheid*)

Kecenderungan untuk tidak melaksanakan prinsip *good governance* nampak pada beberapa aktor dalam pelaksanaan perizinan pendirian rumah ibadat. Sebagai mana diungkapkan salah seorang staf Kemenag yang menangani masalah pendirian rumah ibadat, "Kalau untuk 1 agama tidak masalah, kalau lintas agama baru ke FKUB, Tanya saja ke Zaenal Sukri, ketua seksi zakat dan waqaf ketua dakwah masjid Indonesia¹²⁸. Kenyataan ini didukung oleh fakta lainnya yang memperlihatkan ada ketidakobyektifan dalam pendokumentasian di Penamas Kemenag, di mana data yang ada hanya untuk Agama Islam, data tidak komprehensif lintas agama, seperti memperlihatkan ada permasalahan atau tidak ada koordinasi yang nyaman antar agama. Kemenag berkecenderungan mempermudah rekom pendirian rumah ibadat agama islam dibanding agama lain. Hal ini juga terjadi di Bekasi. Sebagai ujung tombak pelayanan perizoinan pendirian rumah ibadat, Bagian Kesos juga menunjukkan kecenderungan yang sama. Di Bali Ketua PHDI sekaligus Ketua FKUB secara diplomatis memperlihatkan kerukunan, tapi dominansi muncul saat pihak dari organisasi keagamaan lain menyampaikan permasalahan tapi dipotong dan ditekankan bahwa tiap masalah bisa teratasi¹²⁹.

3. Adanya dominasi mayoritas terhadap minoritas

Dominasi mayoritas terhadap minoritas dalam hal konteks kebebasan beragama merupakan indikasi diskriminasi terhadap suatu golongan. Dominasi terjadi karena suatu golongan berperspektif dari sudut pandang pemikirannya pada sesuatu yang sebenarnya belum tentu sama dengan pemikirannya. Kemungkinan kedua dominasi terjadi karena tidak ada penolakan terhadap pandangan mayoritas. Kemungkinan lainnya dominasi juga dapat terjadi karena arogansi struktur pemerintah. Di Kota Kupang mayoritas dari Kristen Protestan adalah dari denominasi GMIT (Gereja Masehi Penginjilan di Timor). Hal ini juga mempersulit gereja dari denominasi yang lain jadi sulit untuk berdiri. Gereja-gereja kharismatik, seperti pantekosta merupakan salah satu contoh dari gereja yang juga mengalami kesulitan untuk men-dirikan rumah ibadat. Faktor perbedaan denominasi, dan ketakutan perpindahan jemaat menjadi penyebab penolakan dari warga yang meskipun satu agama tapi berbeda denominasi¹³⁰. Keterangan dari pendeta Yance pada tahun 2010 ada sekitar 20 gereja yang tidak bisa dibangun. Hal ini ditegaskan dengan pernyataan nara-sumber lainnya, "Kalau mayoritas tidak perlu aturan, kalau minoritas baru perlu izin.¹³¹"

Padahal aturan dibuat bukan untuk terjadinya tebang pilih. Jika minoritas terus menerus dirugikan, maka yang terjadi adalah ketidakadilan, padahal dalam konteks hak asasi manusia, kebebasan melekat pada diri setiap manusia. Hal ini menimbulkan ketidaknyamanan dalam kehidupan bermasyarakat. Salah seorang korban menuturkan;

"Menurut saya perlu diatur agar ada ketertiban, jangan seperti aturan sekarang. Misal begini, orang membangun rumahkan permisi dengan tetangga. Sekarang yang dipersoalkan dukungan 60 kan jadi sulit kalau ada yang memprovokasi bisa tidak dapat bahkan sampai matipun tidak dapat. Perlunya izin dari pemerintah itu hanya permisi. Sekarang ini yang ada adalah radikalisme. Bangunan harus begini begitu, Rekomendasi dari RT, RW sulit. Mendirikan tempat ibadat kok tidak bebas. Praktek ibadah dianggap mengganggu lingkungan. Sebaliknya beribadah di sini hanya karena beberapa motor...kita diprotes Agama lainnya¹³², sampai nutup jalan tiap hari juga ndak papa. Ini arogansi-arogansi saya pikir¹³³.

¹²⁸ Wawancara dengan Lukman Hakim, staf penamas Kemenag Bogor, Jabar, Tanggal 28 September 2012

¹²⁹ Hasil observasi peneliti saat FGD di Bali

¹³⁰ Wawancara dengan Yanto Ekwang, Dosen FH Unkris Arta Wacana tanggal 27 September 2012

¹³¹ Wawancara menurut hasil pengamatan Bapak Liven – FH Unkris Arta Wacana

¹³² Yang dimaksud adalah agama islam

¹³³ Wawancara dengan korban (Pdt. Palti Pandjaitan) Gereja Philadelphia, Bekasi, Jabar, tanggal 26 September 2012

Hal ini akhirnya memicu perlakuan yang sama di lokasi berbeda karena adanya solidaritas kelompok minoritas. Salah seorang pendeta di Jawa Barat juga menyatakan hal serupa dan mendorong pemerintah untuk berlaku *fair* dan adil, sebagaimana disampaikan berikut ini :

“Setuju dengan pengaturan tapi saya setuju dengan per-nyataan tadi, pengaturan itu harus dilakukan secara objektif dan *fair*. Kalau saya bicara seperti ini, mohon maaf, saya bukan menagih, karena dalam kenyataannya di lapangan itu belum adil¹³⁴.”

Jika di Jawa Barat ada indikasi mayoritas agama (Islam) mendominasi, maka di tempat lainnya di Bali yang mana umat Islam menjadi minoritas ternyata malah didominasi. Sebagaimana dinyatakan salah seorang narasumber

“Kalau di sini (di Bali) yang terutama muslim timbul reaksi, pasti timbul responnya tinggi, padahal cuma bikin tempat ngaji, di Madura tempat ngaji ya musholla akhirnya ramai sampai didatangi pecalang. Padahal mau bikin gedung serba guna, terus dibesar-besarkan di *facebook* masjid dilarang berdiri”¹³⁵.

Hal ini menimbulkan ketidaknyamanan dalam pelaksanaan ibadah dan bermasyarakat.

4. Adanya penolakan masyarakat terhadap izin tertentu rumah ibadat

Jika penolakan menjadi alasan tidak diizinkan berdirinya suatu rumah ibadat maka hal tersebut adalah sesuatu yang mudah dilakukan siapa saja. Seharusnya pemerintah sebagai mediator perselisihan perizinan pendirian rumah ibadat bertindak obyektif. Masyarakat yang menolak harus ditanya alasan penolakan dalam kerangka yang konstruktif, bukan saling memenangkan atau mengalahkan suatu golongan. Karena faktanya saat ini sebagaimana rumus matematis, jika masyarakat menolak, kondisi tidak kondusif maka rumah ibadat tidak berdiri. Hal ini diutarakan salah seorang narasumber, saat ditanyai peneliti apakah jika warga menolak menjadi alasan tidak berdirinya rumah ibadat tertentu, maka dijawabnya “Bisa, nanti harus ada surat penolakan dari warga yang kita minta. Rumah ibadat diciptakan untuk tidak memberikan dampak negatif, dampak negatif yang pernah terjadi menjadikan rekom dari kami tidak turun”¹³⁶.

Di Kota yang sama, Bekasi, anggota FKUB memiliki sudut pandang yang sama dinyatakan bahwa, “Misal ada di lingkungan itu, ganjalan berarti belum solid hubungan dengan warganya, jika 60/90 bergejolak kita sosialisasikan. Kita tunggu ada protes tidak...”¹³⁷. Jika Kemenag menganggap penolakan berarti ‘dampak negatif’, maka FKUB memaknainya dengan ‘ganjalan’. Gejala ini memperlihatkan adanya intoleransi. Di sisi lain, salah seorang masyarakat yang sebelumnya menyatakan bahwa tiap manusia harus saling menghormati, dan mengakui dirinya toteran, ternyata tidak toleran juga dalam pelaksanaannya. Hal ini nampak pada dialog peneliti berikut ini :

¹³⁴ Tanggapan Pendeta Calvin Lambe, PGIW Jabar dalam FGD di Unpad tanggal 25 September 2012

¹³⁵ Wawancara dengan Jaelani, Korban Kasus Musholla Pasar Kodok Bali tanggal 5 Nopember 2012 Pak Haji nampak menutup keinginan beliau untuk membuat masjid, karena takut kehadirannya sebagai pendatang di Bali tidak diterima (walaupun sdh 10 tahun di sana)

¹³⁶ Wawancara dengan Hasbiullah, Kepala Seksi Penyuluhan Masyarakat (penamas) dan Pekapontren, Kemenag Kota Bekasi

¹³⁷ Wawancara dengan Nasrullah, Anggota FKUB tanggal 27 September 2012

P = Bapak sendiri rela ada gereja di lingkungan bpk ¹³⁸
N = Tidak...Mereka kan mau mengkristenisasi kita
P = Lho kan kita toleransi katanya...
N = Tapi kan acara mereka mengganggu, Pas kita maghrib nyanyi nyanyi
P = Kita kan kadang juga mengganggu mereka, jumat an nutup jalan misalnya
N = Makanya mereka jangan ada di tempat kita

Sepertinya, bagi beberapa pihak masih menganggap ada relevansi antara pendirian rumah ibadat dengan larangan untuk beribadah. Hal ini terkait dengan misi masing-masing agama untuk mendapatkan banyak pemeluk. Padahal setiap agama mengajarkan kedamaian dan kerukunan antar pemeluk agama. Perlu tidaknya orang beribadah di rumah ibadat merupakan hak asasi manusia. Kelompok minoritas pun akhirnya juga berbicara tentang ketidakadilan yang mereka alami,

“Rata-rata FKUB hanya menghalangi, berpihaknya hanya pada mayoritas. Sebab tidak ada sanksi bagi yang merugikan minoritas, karena mayoritas pemerintah daerah tidak memberikan izin. Yang protes malah bukan dari warga sekitar, warga sekitar tidak masalah, FKUB malah memutuskan didasarkan pada yang kebanyakan menolak, Seperti pemilihan gubernur, saya tidak pernah milih gubernur, saya juga tidak memilih SBY, tapi SBY bisa jadi presiden. Itu semua apa karena tidak ada yang tidak setuju seperti saya, bukan kan? FKUB, mereka tidak melihat dari persyaratan, apakah di persyaratan ada ketentuan ada ketentuan jika ada yang menolak, berarti izin tidak diberikan¹³⁹.”

Permasalahan dominansi mayoritas kepada minoritas merupakan hal yang sensitif dan memicu konflik antar agama. Tapi bukan berarti kasus semacam ini harus ditutup-tutupi tapi harus dicarikan penyelesaian agar tidak mengambang bagi korban seperti sampai saat ini. Sehingga kedepan efektifitas hukum pendirian rumah ibadat lebih menitik beratkan pada itikad baik dan derajat keaktifan antara pemberi layanan dan penerima layanan sehingga peran daripada pemerintah tidak sekedar bersifat administratif semata. Selain itu, pemerintah harus dengan pikiran terbuka menjadi mediator yang baik, bukan menyalahkan pihak-pihak tertentu, misalnya LSM yang berniat membantu korban atau media masa yang menginformasikan. Sebagaimana dikatakan oleh aparat pemerintah berikut ini, “Media bisa jadi penyebab, pembentukan opini di kepala. Tadinya baik tapi karena media membesarkan berita penolakan gereja di Jawa jadi beda. Dicontohkan korban penolakan orang terhadap masjid, “Bapak, tidak bisa, kita punya gereja di sana juga tidak bisa, ditolak, dibakar”¹⁴⁰.

5. Adanya alur perizinan yang tidak seragam

Memaknai seragam, tentulah tidak bermaksud mengembalikan Indonesia ke masa Orde Baru di mana tidak menghargai kekhususan dari daerah. Namun permasalahan inti di sini adalah semestinya Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9 Tahun 2006 dan No. 8 Tahun 2006 dalam hal penerapannya tidak dimodifikasi oleh daerah. Gejala *hipe-regulasi* yang melanda sistem hukum di Indonesia ini dapat berakibat buruk bagi penegakan hukum. Penambahan ketentuan dalam Peraturan

¹³⁸

¹³⁸ Wawancara dengan Iwan, dai dan masyarakat, Bekasi, Jabar, tanggal 26 September 2012

¹³⁹ Wawancara dengan korban gereja Philadelphia, Bekasi Jabar, tanggal 26 September 2012

¹⁴⁰ Wawancara dengan pendeta Malela, Ketua FKUB Kota Kupang Tanggal 26 September 2012

Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9 Tahun 2006 dan No. 8 Tahun 2006 seperti yang dilakukan Kota Malang, Propinsi Bali, dan Kota Bekasi merupakan contoh baik kecekatan pemerintah, namun merupakan contoh buruk implementasi relasi negara dan agama. Adanya suatu indikator bahwa dalam pendirian rumah ibadat kelompok agama tertentu harus ada cantolan (induk) sehingga memudahkan secara administratif dalam perizinan pendirian rumah ibadat.

6. Adanya ketidakcocokan dan ketidakharmonisan internal dalam jemaah keagamaan

Suatu indikator awal bahwa dalam pendirian rumah ibadat yang menggejala dewasa ini oleh beberapa kelompok keagamaan tertentu disinyalir adanya ketidak-cocokan dan keharmonisan adalah antar denominasi di Musyawarah Pelayan Antar Gereja yang kemudian menyatakan denominasi lain sebagai kesesatan. Masyarakat Kupang pada khususnya, dan masyarakat NTT pada umumnya adalah masyarakat yang sangat toleran dan egaliter. Kawin-mawin yang sering terjadi di masyarakat NTT, menyebabkan banyak dalam satu keluarga memiliki agama yang berbeda-beda¹⁴¹. Dahulunya di masyarakat Kupang dan NTT apabila ingin mendirikan rumah ibadat ya didirikan saja, asalkan tanah yang digunakan bukan tanah sengketa (jelas kepemilikannya)¹⁴². Namun sekarang dengan adanya Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9 Tahun 2006 dan No. 8 Tahun 2006, terutama ketentuan Pasal 14 ayat (2) yang mencantumkan tentang persyaratan khusus. Persyaratan khusus tersebut sering digunakan sebagai alasan untuk menghalangi pendirian rumah ibadat¹⁴³. Permasalahan antar agama jarang terjadi di Kota Kupang, permasalahan yang sering terjadi adalah permasalahan internal gereja atau antar deno-minasi gereja.

Di Agama Budha juga terjadi hal yang sama, di-samping kemudian muncul Agama Khong Hu Chu, yang bagi sebagian umat Buddha keluar dari agama sehingga terjadi perebutan rumah ibadat (apakah sebagai Klenteng ataukah Vihara). Beberapa wilayah terjadi resistensi pada Jamaah Ahmadiyah yang berlanjut dengan tindakan anarkis.

7. Konstruksi pemikiran pembuatan peraturan perUndang-undangan belum nyaman untuk keenam agama yang ada.

Pendirian rumah ibadat yang sekarang diatur oleh Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9 Tahun 2006 dan No. 8 Tahun 2006. Di sini pertanyaannya adalah apakah pendirian rumah ibadat ini termasuk kategori HAM atau tidak? Bagi saya itu tidak masuk sebagai HAM. Yang masuk HAM adalah menganut, memilih agama sesuai keyakinannya masing-masing. Pelaksanaan ibadah itu kan bisa dilaksanakan di mana saja, tidak harus di rumah ibadat. Jadi bagi saya, mendirikan rumah ibadat itu tidak termasuk HAM¹⁴⁴.

Pernyataan ini sering menimbulkan suatu kesimpulan sepihak tentang intisari dari hak asasi manusia yaitu kebebasan. Sehingga tolak ukur yang digunakan bukan "saya berpikir maka pasti benar" tapi "apa yang kamu pikirkan dan saya pikirkan apa suatu kesamaan?". Di Jawa Barat, dari 3 (tiga) lokasi Propinsi Jawa Barat, Kota Bogor dan Kota Bekasi. Hanya Kota Bekasi yang memiliki produk hukum perizinan rumah ibadat. Di

¹⁴¹ Wawancara dengan bapak Iven (dosen FH Universitas Kristen Artha Wacana Kupang) tanggal 26 September 2012

¹⁴² Wawancara dengan bapak Yanto (dosen FH Universitas Kristen Artha Wacana Kupang) tanggal 27 September 2012.

¹⁴³ Wawancara dengan bapak Yanto (dosen FH Universitas Kristen Artha Wacana Kupang) tanggal 27 September 2012

¹⁴⁴ Pemaparan Dr. Ali Abdurachman, S.H., M.H., dosen Unpad dalam FGD di Unpad Tanggal 25 September 2012

dalamnya memberikan penambahan khusus tentang pendirian rumah ibadat. Itupun didorong dari mencuatnya kasus Philadelphia. Di NTT tidak ada produk hukum daerah tentang pendirian rumah ibadat. Di Kota Malang Jawa Timur terdapat produk hukum daerah tentang pendirian rumah ibadat, tapi juga banyak melakukan penambahan. Di Bali ada sentralisasi pengaturan, tidak ada pengaturan produk hukum Kota Denpasar tentang pendirian rumah ibadat, pengaturan lebih pada non formal dengan dominasi Parisade dan Majelis Desa Pekraman.

Seharusnya keberadaan Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9 Tahun 2006 dan No. 8 Tahun 2006 menjadi pencerahan yang kemudian menjadikan pengaturan di bawahnya lebih nyaman. Namun ternyata Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9 Tahun 2006 dan No. 8 Tahun 2006 belum nyaman untuk semua agama. *Pertama*, pengertian 'jamaah', secara filosofis apakah memang terdapat korelasi antara jumlah jamaah dengan perlu tidaknya pendirian rumah ibadat. Apakah ada juga korelasi antara jumlah jamaah dengan keluasan rumah ibadat? dasar apa yang sebenarnya digunakan oleh pemerintah dalam hal mengatur agama. Bagaimana pemerintah melihat bahwa ada tugu yang ternyata bagian dari pemujaan agama tertentu dapat berkaitan dengan berapa jumlah orang yang memuja?. Ini merupakan pertanyaan-pertanyaan mendasar yang memperlihatkan bahwa pemerintah tidak dapat menggeneralisir semua agama yang ada dan tidak mempersangkutkan jamaah dengan kebutuhan beribadah di rumah ibadat.

Kedua, rumah ibadat atau rumah ibadat atau tempat sembahyang. Ada perbedaan beberapa agama tentang rumah ibadat, maka seharusnya pemerintah mengakomodasi hal tersebut dengan menyebutkannya dalam definisi konseptual agar setiap umat merasa terakomodasi.

8. Peran FKUB yang belum optimal

Penelitian hukum normatif menghasilkan inventarisasi *data base* jenis-jenis peraturan perUndang-undangan yang mengatur pelayanan perizinan pendirian rumah ibadat di Indonesia. Dalam hal pelayanan per-izinan yang digunakan landasan yuridis material utama adalah Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri nomor 8/9 Tahun 2006 atau Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9 Tahun 2006 dan No. 8 Tahun 2006¹⁴⁵. Secara hierarki, Propinsi Jawa Barat, Jawa Timur, Bali dan NTT menyambut Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9 Tahun 2006 dan No. 8 Tahun 2006 tersebut dengan pembentukan FKUB di masing-masing wilayah, walaupun sebelumnya telah ada Forum Antar Umat Beragama dan Forum Lintas Agama¹⁴⁶ di beberapa wilayah.

Keberadaan Forum Kerukunan antar Umat Beragama (FKUB) sebagai lembaga yang berfungsi untuk menjaga kerukunan antar umat beragama, memiliki peran yang sangat vital, dalam hal pengurusan izin pendirian rumah ibadat FKUB juga memiliki peran untuk mengeluarkan surat rekomendasi untuk izin pendirian rumah ibadat.

Di Kota Bekasi, Kota Malang pendirian rumah ibadat harus dapat rekomendasi dari FKUB. Di NTT, Bali dan Kota Bogor, rekomendasi FKUB merupakan optimal. Di Bali yang disebut tokoh agama yang tokoh dari organisasi keagamaan yang memiliki

¹⁴⁵ Dasar hukum lainnya terdapat pada laporan akhir, inventarisasi peraturan di tingkat pusat terdapat pada lampiran 1

¹⁴⁶ Hasil FGD di Jawa Barat Tanggal 25 September 2012, Hasil FGD di Bali tanggal 6 Nopember 2012

umat. Contoh kalau di Hindu ya PHDI, Buddha ya walubi, Islam MUI, Katholik keuskupan, Kristen ya MPAG. Mereka yang punya umatnya bukan FKUB. Mereka yang duduk di FKUB adalah perwakilan dari keagamaan ini. Kalo ada konflik antar umat beragama maka duduk bersama. Contoh menyelesaikan masalah tentang pendirian rumah ibadat, tanah kuburan, perkawinan beda agama. Di Bali kerukunan sangat dijaga. Pemerintah mempercayakannya kepada FKUB. Pada intinya FKUB aktif dan berkoordinasi dengan MUDP. Sekali lagi FKUB merupakan representasi pimpinan majelis agama¹⁴⁷. Per-masalahannya adalah bagaimana untuk aliran yang tidak diakui oleh majelis agama di FKUB. Untuk menyelesaikan pertanyaan ini terdapat strategi yang dilakukan FKUB Bali yaitu “Kalo dia menyatakan sikapnya Islam berkoordinasi dengan MUI, kalau sikapnya Hindu yang ke PHDI. Semisal di Bali ada sempalan (*Sampredaya*) tidak mengakui PHDI, atau Ahmadiyah tidak mengakui MUI. Tetap mengakomodir akan tetapi tidak memasukkan dalam proses pengambilan kebijakan.¹⁴⁸ Pendekatan responsif ini melindungi hak minoritas dibandingkan dengan upaya pelarangan.

Pola Penolakan rumah ibadat :

- a. Warga terdekat biasanya tidak keberatan, justru warga tetangga yang keberatan dengan keberadaan rumah ibadat dengan agama yang berbeda
- b. Terjadi hasutan kepada warga terdekat sehingga mereka ikut menolak
- c. Pemerintahan setempat mengundang musyawarah
- d. Terjadi musyawarah yang tidak seimbang. Kecenderungan tindakan aparat negara didasarkan pertimbangan keamanan dengan meminta orang yang terancam keamanannya untuk mengikuti tuntutan masa.
- e. Hal ini disebabkan menjaga ketertiban dan keamanan ditafsirkan menjadi menghilangkan alasan orang mengganggu yaitu meminta pihak yang diganggu memenuhi tuntutan orang yang mengganggu. Bukan menghalangi orang yang datang melakukan gangguan. Apabila pihak yang diganggu tidak mau, maka ialah yang kemudian dituduh sebagai pihak yang melakukan gangguan.
- f. Pemilik/pengguna rumah ibadat diminta membuat kesepakatan. Isinya bervariasi mulai dari mengurangi jadwal ibadah menghentikan penggunaan rumah ibadat bahkan membekukan ijin yang telah ada.
- g. Ibadah berpindah-pindah di rumah jemaat menjadi solusi yang ditawarkan pemerintah daerah. Respon masyarakat sekitar berbeda-beda, ada yang menerima ada pula yang menolak.

Alasan penolakan rumah ibadat :

- a. Tidak memiliki ijin
- b. Memiliki agama atau keyakinan yang berbeda
- c. Rumah ibadat dilihat sebagai simbol agama lain
- d. Rumah ibadat dilihat sebagai ancaman untuk agama/keyakinan umat yang sudah ada
- e. Agama yang memiliki rumah ibadat bukan termasuk 6 agama yang disebut dalam UU 1/PNPS/1965

Keberlakuan sosiologis Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9 Tahun 2006 dan No. 8 Tahun 2006 :

¹⁴⁷ Wawancara dengan IB Wiyana, Ketua FKUB Bali tanggal 4-9 Nopember 2012

¹⁴⁸ Wawancara dengan IB Wiyana, Ketua FKUB Bali tanggal 4-9 Nopember 2012

- a. Syarat yang sudah dipenuhi dapat dipersoalkan di kemudian hari dengan bentuk antara lain :
 - Penarikan dukungan
 - Tanda tangan dimanipulasi yaitu diminta untuk hal lain bukan untuk ijin rumah ibadat atau diminta menandatangani kertas kosong
- b. Terdapat syarat tambahan yang tidak ada di Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9 Tahun 2006 dan No. 8 Tahun 2006
- c. Pendirian Sinode.
- d. Pertemuan dengan tokoh-tokoh agama
- e. Ijin RT
- f. Syarat tambahan yang bersumber dari peraturan wali kota/gubernur
- g. Pertemuan warga untuk mengecek kebenaran tanda tangan warga sekitar
- h. Mekanisme di luar Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9 Tahun 2006 dan No. 8 Tahun 2006
- i. Pembekuan ijin
- j. Rekomendasi tim pencari fakta untuk membatalkan ijin
- k. Kepala desa mengizinkan pendirian rumah ibadat yang belum memenuhi persyaratan Pengurusan ijin mengambang tanpa keputusan. Hal ini disebabkan :
 - a. Tidak terdapat jangka waktu pasti dalam tahapan pemberian pengesahan tanda tangan pengguna dan warga sekitar oleh kepala desa/kepala wilayah sesuai dengan batas wilayah tanda tangan pengguna
 - b. Tidak ada tenggang waktu pemberian rekomendasi oleh FKUB dan Depag.
 - c. Pemahaman atau interpretasi yang berbeda yang diantara lain :
 - Pengguna. Khusus untuk pendirian gereja, umumnya diartikan sebagai jemaat
 - Pengguna harus orang yang tinggal di sekitar rumah ibadat. Padahal Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9 Tahun 2006 dan No. 8 Tahun 2006 menyatakan syarat 90 orang pengguna dapat dicari hingga batas provinsi
 - Pemenuhan syarat tanda tangan pengguna dan warga sekitar tidak menjadi jaminan dikeluarkannya pengesahan oleh kepala desa
 - Prosedur pemberian rekomendasi FKUB ada yang menafsirkan semata pengesahan setelah semua syarat terpenuhi sehingga tidak perlu bermusyawarah diantara anggota. Tetapi ada pula yang berpendapat rekomendasi FKUB adalah syarat tersendiri yang tidak terkait dengan syarat lain. Artinya, meskipun syarat lain terpenuhi tidak serta merta FKUB mengeluarkan rekomendasi.
 - Tidak ada ukuran dalam pemberian rekomendasi oleh camat. Oleh karenanya, tindakan memberi atau tidak memberi menjadi wewenang camat sepenuhnya dan bisa didasarkan pada hal yang subjektif.
 - Mushola karena lebih kecil daripada masjid, tidak perlu ijin.

D. Penyelesaian Sementara

Kasus-kasus yang ada memperlihatkan penanganan yang berbeda juga dari pemerintah. Ada beberapa jalur yang dilakukan pemerintah diantaranya :

- a. Pemerintah Daerah menjembatani penyelesaian sengketa agar tidak terpublikasi lebih luas (Bekasi dan Bogor)

Kasus Philadelphia menyisakan trauma berkepanjangan pada pemda yang berimplikasi meningkatnya sensitivitas pejabat untuk tidak membahas hal tersebut bahkan dapat dengan ancaman kekerasan, antipati pada LSM Jakarta, pengurusan izin penelitian yang dipersulit (lihat dokumentasi alur penelitian). Di sisi lain, pemerintah berusaha membelokkan isu itu menjadi subyektif dan bukan bagian dari HAM dan meredamnya menjadi kriminal biasa. Bahkan salah seorang pejabat menyatakan, "Saya akhirnya bilang ke kepolisian sudah ini masukkan kasus kriminal saja, biar kejadiannya ter-samarkan...bukan konflik antar agama atau ras melainkan perkelahian orang"¹⁴⁹. Bagi pemerintah, gerejanya juga ego tiap aliran maunya bikin gereja sendiri, tidak mau menyatu.

- b. Adanya upaya preventif agar sengketa yang sama tidak terjadi, dengan memperumit alur izin penelitian (Jawa Barat)

Waktu dikonfirmasi ke pemerintah daerah hal ini di-benarkan secara tidak langsung sebagaimana paparan narasumber berikut ini, "Kami ini terus terang agak takut dengan penelitian. Karena...nah itu mbak lihat sendiri...dari LSM itu tiap hari cari masalah. Ada saja yang diteliti...terus keluarnya beda..."¹⁵⁰. Hal ini juga peneliti tanyakan langsung;

Jadi izin penelitian yang sulit juga karena itu¹⁵¹
 Iya, supaya data tidak gampang disebar-sebar tanpa kepentingan yang jelas

- c. Mengadukan pada Ombudsman (Jawa Barat)

Kasus gereja Yasmin dan Philadelphia merupakan dua kasus yang telah diselesaikan oleh Ombudsman. Namun karena lebih banyak muatan politis, sehingga kasus ini tetap mengambang, ada perencanaan untuk dipindah tapi hingga sekarang belum terdapat tindak lanjutnya.

- d. Adanya tim pencari fakta untuk memberikan reko-mendasi pada wali kota (NTT)

Prosedur di Ombudsman tentang pengaduan layanan IMB rumah ibadat sama dengan pengaduan lain. 14 hari untuk klarifikasi atau memanggil pihak yang diadukan. Dalam 14 hari diminta untuk menyelesaikan. Bila dalam 14 hari tidak menyelesaikan akan dimediasi¹⁵².

- e. Meredam konflik (Bali), jika tidak meredam maka izin akan makin sulit diterbitkan (kasus keuskupan dan vihara)

- f. Melalui metode pendekatan kepada masyarakat agar tidak terlalu ekstrim soal keyakinan keagamaan, dan *ketiga* tidak memberikan kesempatan pada orang-orang aliran keras untuk berkembang di masyarakat (Malang)¹⁵³.

- g. Strategi menghindari amuk massa

Apabila acara dari jemaat kesaksian Yehofa (aliran yang dianggap bertentangan dengan aliran Protestan yang dianut oleh sebagian besar umat Protestan di Kota Kupang) maka kepolisian tidak akan mengeluarkan izin keramaian guna mencegah amuk masa.

¹⁴⁹ Wawancara dengan Askuri, BPPT dan mantan Bakesbangpolinmas Bekasi Tanggal 26 September 2012

¹⁵⁰ Wawancara dengan Mery, Kabag Hukum Pemkot Bekasi Tanggal 26 September 2012

¹⁵¹ Wawancara dengan Askuri, BPPT dan mantan Bakesbangpolinmas Bekasi Tanggal 26 September 2012

¹⁵² Wawancara dengan Ombudsman Kupang Tanggal 24 September 2012

¹⁵³ Dalam Sosialisasi FKUB di Kantor Walikota Tanggal 19 Oktober 2012

Tapi untuk kegiatan-kegiatan kesaksian Yehofa yang dilakukan dirumah-rumah, polisi hanya melakukan pengamanan. Atas dasar laporan dari masyarakat, selama kegiatan yang dilakukan dirumah itu tidak mencolok¹⁵⁴.

Secara fisik dapat dimanifestasikan bahwa rumah ibadat, rumah ibadat, tempat peribadatan adalah sebuah tempat yang digunakan oleh umat beragama untuk beribadah menurut ajaran agama dan keyakinan mereka masing-masing. Dalam setiap perjalanan peradaban umat manusia nampaknya tidak terlepas antara eksistensi manusia dengan media sebagai sarana komunikasi dengan Tuhannya. Keberadaan rumah ibadat, baik pura, masjid dan gereja, pada umumnya merupakan rumah, tempat para pengikut suatu agama berkumpul untuk melaksanakan panggilannya. Rumah ibadat merupakan tempat orang beriman untuk berdoa dan memuliakan Allah, mendengarkan pengajaran untuk dilakukan, mewartakan suara kenabian/teguran pada umat, mengucapkan syukur dengan cara membeirikan pertolongan pada yang lapar dan melindungi orang yang dalam kesusahan. Demikian halnya diketemukan dalam bingkai kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa pelaksanaan penghayatan biasanya memakai atau menggunakan alat bantu. Hal ini dimaksudkan agar suasana dalam melaksanakan persujudan kepada Tuhan benar-benar tenang dan tenteram, sehingga penyatuan diri dengan Tuhan melalui para leluhur tercapai dalam kondisi yang mantap.

Menurut Pendeta Nico Wolly¹⁵⁵ rumah ibadat harus diliputi dengan semangat belas kasih dan kesucian hati. Rumah ibadat bukan tempat untuk melontarkan kebencian pada golongan lain dan sumber melakukan kekerasan. Rumah ibadat juga bukan sekadar tempat untuk mengumpulkan derma/persembahan tanpa dilanjutkan dengan pelayanan pada orang terkapar. Banyak rumah ibadat bukan lagi merupakan tempat pengayoman bagi mereka yang diperlakukan tidak adil. Membangun rumah ibadat bukan jaminan untuk bisa membangun moral pengikut agama. Tidak jarang rumah ibadat menjadi sarang penyamun, di mana keselamatan surgawi diperdagangkan. Namun demikian dalam ajaran Islam nampaknya keberadaan rumah ibadat sangatlah penting karena selain memiliki fungsi ritual eksistensi rumah ibadat juga memiliki fungsi sosial kemasyarakatan baik secara aqidah maupun ukhuwah.

Seperti halnya dalam perspektif sejarah markas para pemimpin dan pusat berkumpul bagi umat adalah di Masjid. Di dalamnya terdapat pula penataan urusan agama, pengangkatan panji-panji dan bendera-bendera, pengangkatan para panglima dan pengenalan orang-orang terkenal. Di Masjid, Nabi Muhammad dan kaum muslimin berkumpul untuk menyampaikan perkara-perkara agama dan dunia. Begitu pula wakil-wakil nabi seperti di Mekkah, Thaif, Yaman dan daerah-daerah serta desa lainnya¹⁵⁶. Atas dasar tersebut maka eksistensi antara dimensi kemanusiaan dan ketuhanan memiliki hubungan yang transenden dan mendasar sebagai wujud ketundukan yang berlandaskan pada substansi keimanan umat manusia.

Menurut Nurcholis Madjid¹⁵⁷, secara prinsipil bahwa iman manusia akan membawa pada rasa aman. Secara etimologis perkataan "*iman*" dan "*aman*" berasal dari akar dan pengertian yang sama. Karena itu jika ada kaitan antara iman dan rasa aman maka sesungguhnya merupakan keharusan. Akan tetapi dalam kenyataan hidup perihal tersebut belum tentu benar. Buktinya banyak orang yang secara lahiriah menunjukkan gejala beriman,

¹⁵⁴ Wawancara dengan anonymous Kepolisian Kupang tanggal 24-29 September 2012

¹⁵⁵ Wawancara dengan Pdt Nico Wolly di Universitas Kristen Artha Wacana Kupang NTT

¹⁵⁶ Ibnu Taimiyah, 2008, *Fatwa-Fatwa Ibnu Taimiyah*, Jakarta: Pustaka Sahifa, hlm 89

¹⁵⁷ Nurcholis Madjid, 2005, *Pintu-Pintu Menuju Tuhan*, Jakarta: Penerbit Dian Rakyat dan Universitas Paramadina, hlm 17

namum dalam penampilan memperlihatkan gelagat dan sikap sebagai orang yang serba khawatir dan takut. Menurut gagasan tim peneliti bahwa terdapat relevansi atas argumentasi tersebut jika dikaitkan dengan realitas sosial kebebasan beragama dan berkayinan serta kebebasan mendirikan rumah ibadat (maupun beribadah) di Indonesia.

Kecenderungan yang ada dewasa ini bahwa masyarakat Indonesia menghadapi suatu kondisi keterasingan sehingga merasa bahwa iman dan keyakinan terhadap Tuhan yang di implimentasikan dalam ibadah, ritual, keyakinan, dan simbolisme keagamaan belum bisa memberikan rasa aman atas hak individu untuk menjalankan keimanannya. Potret intoleransi dalam kehidupan keagamaan masyarakat yang diwujudkan dalam bentuk perusakan, perobohan, penutupan, bahkan pelarangan pendirian rumah ibadat merupakan pnegingkaruan atas universalitas ajaran tata nilai keagamaan yang pluralistik. Sebagaimana dalam ajaran Islam dengan mengutip ayat Al-Quran bahwa terdapat ajaran tentang larangan untuk menghancurkan tempat-rumah ibadat umat lain sebagaimana termaktub di dalam QS. Al Hajj ayat 40 yang berbunyi, *“(yaitu) orang-orang yang telah diusir dari kampung halaman mereka tanpa alasan yang benar, kecuali karena mereka berkata: “Tuhan kami hanyalah Allah”. Dan sekiranya Allah tiada menolak (keganasan) sebagian manusia dengan sebagian yang lain, tentulah telah dirobohkan biara-biara Nasrani, gereja-gereja, rumah-rumah ibadat orang Yahudi dan masjid-masjid, yang di dalamnya banyak disebut nama Allah. Sesungguhnya Allah pasti menolong orang yang menolong (agama)-Nya. Sesungguhnya Allah benar-benar Maha Kuat lagi Maha Perkasa”*.

Ketentuan ayat di atas menyebutkan secara jelas bahwa tempat-tempat yang dilindungi Allah agar jangan dirobohkan oleh siapapun, karena di dalamnya banyak nama Allah disebutkan. Allah melindungi tempat-tempat tersebut. Ayat ini menyebutkan berturut-turut semuanya dalam bentuk jamak (plural): biara (*shawami*), gereja (*biya'un*), sinagoge (*shalawatun*), dan mesjid (*masajid*). Tempat-tempat sebagai-mana dimaksud merupakan tempat memuja Allah yang suci¹⁵⁸. Maka dari itu potret intoleransi dalam pendirian tempat ibadat merupakan bentuk keterasingan dalam memaknai ajaran keagamaan dan keimanan sebagaimana termaktub di dalam kitab suci masing-masing agama yang berjalan secara dinamis ditengah masyarakat yang mem-butuhkan pencerahan dan jalan keselamatan untuk mewujudkan cita kasih dan perdamaian umat manusia.

¹⁵⁸ Nico Wolly, 2012, Dimanakah Nama Allah Banyak Disebut ?, Makalah disampaikan dalam FGD PP OTODA-Tifa dan Unkris Artha Wacana Kupang, hlm 4

BAB V

REKONSTRUKSI

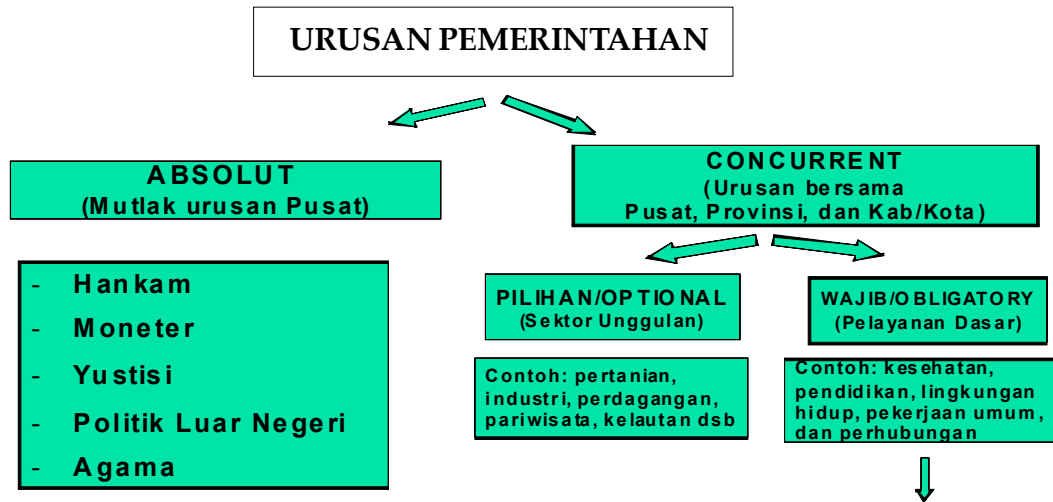
A. Bentuk Rekonstruksi

Beranjak dari pemaparan potret permasalahan perizinan pendirian rumah ibadat memperlihatkan kondisi tidak sinkronnya apa yang kemudian diputuskan atau dimaksudkan di pusat dengan di daerah, kompleksitas ini bertambah dengan pelaksanaan yang kemudian mengalami berbagai modifikasi aktor pemberi izin pendirian rumah ibadat. Dalam situasi ini maka menjadi penting untuk melihat pola pengaturan negara terhadap agama.

Pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memperlihatkan bahwa agama adalah salah satu hal yang kewenangannya ada pada pemerintah pusat. Maka dari itu pemerintahan daerah hanya bisa melaksanakan apa yang diperintahkan oleh pusat. Dalam konteks kenegaraan hal ini disebut dengan *residual theory*. Pemerintahan Daerah yang terdiri dari Kepala Daerah dan DPRD terikat dalam Negara Kesatuan untuk melaksanakan perintah pusat berdasarkan asas dekonsentrasi. Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. Dalam konteks agama, berdasarkan kewenangan membuat Peraturan Bersama antara Menteri Dalam Negeri dan Menteri Agama (Pasal 8 Undang-undang No. 12 Tahun 2011), maka pendirian rumah ibadat merupakan kewenangan dari pusat dalam hal pengaturannya, tapi dapat dilimpahkan pada pemerintah daerah. Namun pelaksanaannya sesuai dengan Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9 Tahun 2006 dan No. 8 Tahun 2006. Oleh karena itu daerah tidak berhak membuat pengaturan tambahan yang bertentangan dengan Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9 Tahun 2006 dan No. 8 Tahun 2006. Misalnya pemaknaan warga setempat menjadi Kepala Keluarga setempat, warga setempat menjadi dilimitasi berdasarkan jarak 200m dan berbagai tambahan lainnya. Konsekuensi logis dari hal tersebut adalah terkait dengan hubungan kewenangan maupun urusan pusat dan daerah yang digambarkan sebagai berikut : (*Lihat Bagan 14*)

Bagan 14

Pembagian Urusan Pemerintah Pusat dan Daerah dalam Konteks Urusan Agama



Dalam Pasal 18 Dekralasi Universal ada tiga kata yang menyisakan permasalahan : *belief, ..., religion*. *Religion* di sini menjadi *generic term* yang tidak merujuk pada keyakinan tradisional seperti Islam, Kristen. Jadi tiga kata itu jadi per-masalahan. Apakah kebebasan orang berpikir sama dengan kebebasan orang beragama? Kalau kata negara-negara muslim, ini sangat bisa, liberalisme dan sekularisme. Agama dianggap sebagai produk dari pikiran. Makanya di sini keberatan di situ adalah mengenai “*freedom to change religion or belief*” atau kemurtadan. Ini ditentang oleh negara-negara muslim, Saudi Arabia dan sebagainya. Utusan Libanon mengatakan, “kami ini adalah “oase keyakinan” di Timur Tengah, tidak masalah kalau berpindah keyakinan. Tapi bagi Saudi Arabia ini masalah. Kemudian yang jadi permasalahan juga itu apa yang dimaksud dengan “*manifestation of belief?*” apa itu bebas sebeb-as-bebasnya?”.

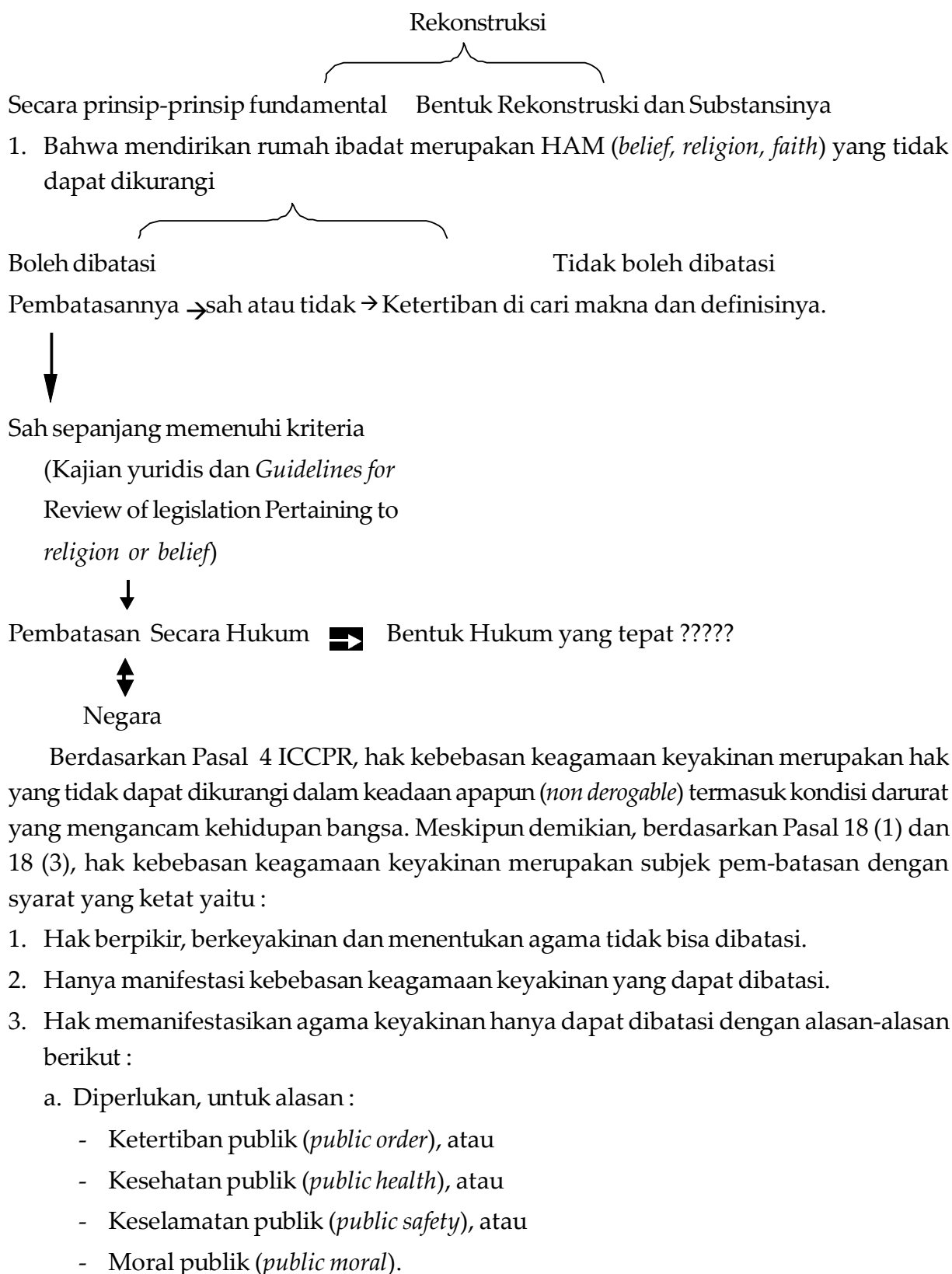
Mahatir Muhammad mengatakan ketika deklarasi ini disetujui cuma ada 50 negara saja. Sekarang kan sudah lebih dari 200 negara. Dari segi substansi, ada yang mengklaim bahwa deklarasi universal ini sangat barat, *western origin*. Ada juga yang mengatakan, itu memang bernilai barat tapi bisa diterapkan secara universal. Yang terakhir mengatakan itu tidak bersifat universal tapi ada *common platform*. Sikap yang cukup moderat adalah: (paragraf 8) bahwa di dalam aplikasinya “Dia” *subject to particular needs* dapat disimpulkan bahwa Pasal 18 Deklarasi Universal itu adalah forum *internum*, bebas meyakini sesuatu. Makanya mengapa kemudian muncul ICCPR, Pasalnya sama, Pasal 18. Di situ diatur mengenai batasan oleh negara ketika keyakinan itu dimanifestkan.

Dalam konteks yang lebih sederhana, persoalan men-dirikan rumah ibadat itu persoalan izin rumah ibadat. Pemerintah harus *fair*. Masalah mayoritas itu adalah fakta. Di suatu masyarakat, jika Walikota bilang *we can do nothing*, kalau masyarakat tidak setuju ya tidak bisa apa-apa. Jadi masyarakat yang harus menjelaskan kenapa mereka tidak setuju. misalnya ada yang bilang, “kami nanti tidak bisa tidur, berisik”. Maka pihak pendiri harus berikan solusi.

Di Australia ada seorang narasumber yang membeli gereja, karena gerejanya mau dijual, kelebihannya, kami tidak usah urus izin lagi, karena izinnya sama. Jadi rupanya untuk pemerintah Australia, izinnya sama saja. Meski gereja mayoritas, dia juga *subject to limitation*. Terakhir *from softlaw to hardlaw*. Di Indonesia sudah jadi *hardlaw*. Pasal 18 ayat (3) itu jelas apa saja yang membatasinya: kesehatan, keamanan, *freedom of other*. Jadi

tidak perlu didramatisasi. Jadi kalau di Indonesia Timur susah mendirikan masjid, itu fakta. Di Jawa, yang lain lagi yang susah, itu fakta. Kesimpulannya, pendirian rumah ibadat itu adalah forum eksternum, *subject to limitation*. Tergantung dari kearifan pemerintah membuat aturan dan kedewasaan masyarakat¹⁵⁹.

B. Substansi Rekonstruksi



¹⁵⁹ Pemaparan Atip Latiffulhayat, pakar hukum internasional/HAM Unpad dalam FGD di Unpad Bandung, Tanggal 25 September 2012

b. Melalui hukum

Batasan tentang ketertiban, kesehatan, keselamatan dan moral publik dapat dilacak dari dokumen komentar umum Pasal (*general comment*) No. 22, yang merupakan penjelasan resmi dari *Human Rights Committee* tentang Pasal 18 ICCPR, dan *Siracusa Principles*. Berdasarkan komentar umum Pasal 18 dapat diketahui batasan tentang pembatasan yang diijinkan yaitu :

- Negara-negara Pihak harus memulai dari kebutuhan untuk melindungi hak-hak yang dijamin oleh Kovenan, termasuk hak atas kesetaraan dan nondiskriminasi di bidang apa pun sebagaimana ditentukan di Pasal 2, Pasal 3, dan Pasal 26.
- Pembatasan yang diterapkan harus dijamin oleh hukum dan tidak boleh diterapkan dengan cara-cara yang dapat melanggar hak-hak yang dijamin di Pasal 18.
- Pembatasan harus diartikan secara tegas: pembatasan tidak dibolehkan berdasarkan hal-hal yang tidak dinyatakan di pasal tersebut, walaupun jika alasan tersebut diperkenankan sebagai pembatasan terhadap hak-hak lain yang dilindungi oleh Kovenan, seperti misalnya keamanan nasional.
- Pembatasan-pembatasan dapat diterapkan hanya untuk tujuan-tujuan sebagaimana yang telah di-atur serta harus berhubungan langsung dan sesuai dengan kebutuhan khusus yang sudah ditentukan.
- Pembatasan tidak boleh diterapkan untuk tujuan-tujuan yang diskriminatif atau diterapkan dengan cara yang diskriminatif.
- Konsep moral berasal dari banyak tradisi sosial, filosofi, dan agama; oleh karenanya, pembatasan terhadap kebebasan untuk menjalankan agama atau kepercayaan untuk tujuan melindungi moral harus didasarkan pada prinsip-prinsip yang diambil tidak hanya dari satu tradisi saja.
- Orang-orang yang sudah menjadi subyek pembatasan hukum tertentu, misalnya narapidana, harus dapat menikmati hak mereka untuk menjalankan agama atau kepercayaannya sebagaimana dimungkinkan dan sesuai dengan kekhususan pembatasan terhadap mereka.
- Laporan-laporan Negara Pihak harus memberikan informasi tentang ruang lingkup dan dampak pembatasan berdasarkan Pasal 18.3, baik persoalan hukum maupun penerapannya dalam kondisi-kondisi khusus.

Komentar umum ini juga menyoroti tentang agama resmi atau mayoritas dan kaitannya dengan kelompok minoritas :

- Kenyataan bahwa suatu agama diakui sebagai agama negara, atau bahwa agama tersebut dinyatakan sebagai agama resmi atau tradisi, atau bahwa penganut agama tersebut terdiri dari mayoritas penduduk, tidak boleh menyebabkan tidak dinikmatinya hak-hak yang dijamin oleh Kovenan, termasuk oleh Pasal 18 dan Pasal 27, maupun menyebabkan diskriminasi terhadap penganut agama lain atau orang-orang yang tidak beragama atau berkepercayaan.
- Khususnya, langkah-langkah tertentu yang mendiskriminasi orang-orang tersebut, seperti langkah-langkah yang membatasi akses terhadap pelayanan pemerintah hanya bagi anggota agama yang dominan atau memberikan kemudahan-kemudahan ekonomi hanya bagi mereka atau menerapkan pembatasan khusus terhadap praktik kepercayaan lain, adalah tidak sesuai dengan pelarangan diskriminasi berdasar-

kan agama atau kepercayaan dan jaminan terhadap perlindungan yang setara dalam Pasal 26

Prinsip umum tentang pembatasan dalam *Siracusa Principles* sebagai berikut :

1. *No limitations or grounds for applying them to rights guaranteed by the Covenant are permitted other than those contained in the terms of the Covenant itself.*
2. *The scope of a limitation referred to in the Covenant shall not be interpreted so as to jeopardize the essence of the right concerned.*
3. *All limitation clauses shall be interpreted strictly and in favor of the rights at issue.*
4. *All limitations shall be interpreted in the light and context of the particular right concerned.*
5. *All limitations on a right recognized by the Covenant shall be provided for by law and be compatible with the objects and purposes of the Covenant.*
6. *No limitation referred to in the Covenant shall be applied for any purpose other than that for which it has been prescribed.*
7. *No limitation shall be applied in an arbitrary manner.*
8. *Every limitation imposed shall be subject to the possibility of challenge to and remedy against its abusive application.*
9. *No limitation on a right recognized by the Covenant shall discriminate contrary to Article 2, paragraph 1.*
10. *In applying a limitation, a state shall use no more restrictive means than are required for the achievement of the purpose of the limitation.*
11. *The burden of justifying a limitation upon a right guaranteed under the Covenant lies with the state.*
12. *The requirement expressed in Article 12 of the Covenant, that any restrictions be consistent with other rights recognized in the Covenant, is implicit in limitations to the other rights recognized in the Covenant.*
13. *The limitation clauses of the Covenant shall not be interpreted to restrict the exercise of any human rights protected to a greater extent by other international obligations binding upon the state.*

Sedangkan “diperlukan” (*necessary*) memiliki makna :

- a. *Is based on one of the grounds justifying limitations recognized by the relevant article of the Covenant,*
- b. *Responds to a pressing public or social need,*
- c. *Pursues a legitimate aim, and*
- d. *Is proportionate to that aim.*
- e. *Any assessment as to the necessity of a limitation shall be made on objective considerations.*

Prescribed by law memiliki makna :

1. *No limitation on the exercise of human rights shall be made unless provided for by national law of general application which is consistent with the Covenant and is in force at the time the limitation is applied.*
2. *Laws imposing limitations on the exercise of human rights shall not be arbitrary or unreasonable.*

3. *Legal rules limiting the exercise of human rights shall be clear and accessible to everyone.*
4. *Adequate safeguards and effective remedies shall be provided by law against illegal or abusive imposition or application of limitations on human rights.*

Public order (ordre public) memiliki makna:

1. *The expression “public order (ordre public)” as used in the Covenant may be defined as the sum of rules which ensure the functioning of society or the set of fundamental principles on which society is founded. Respect for human rights is part of public order (ordre public).*
2. *Public order (ordre public) shall be interpreted in the context of the purpose of the particular human right which is limited on this ground.*
3. *State organs or agents responsible for the maintenance of public order (ordre public) shall be subject to controls in the exercise of their power through the parliament, courts, or other competent independent bodies.*

Public health memiliki makna:

1. *Public health may be invoked as a ground for limiting certain rights in order to allow a state to take measures dealing with a serious threat to the health of the population or individual members of the population. These measures must be specifically aimed at preventing disease or injury or providing care for the sick and injured.*
2. *Due regard shall be had to the international health regulations of the World Health Organization.*

Public morals :

1. *Since public morality varies over time and from one culture to another, a state which invokes public morality as a ground for restricting human rights, while enjoying a certain margin of discretion, shall demonstrate that the limitation in question is essential to the maintenance of respect for fundamental values of the community.*
2. *The margin of discretion left to states does not apply to the rule of non-discrimination as defined in the Covenant.*

Public safety :

1. *Public safety means protection against danger to the safety of persons, to their life or physical integrity, or serious damage to their property.*
2. *The need to protect public safety can justify limitations provided by law. It cannot be used for imposing vague or arbitrary limitations and may only be invoked when there exist adequate safeguards and effective remedies against abuse.*

Rights and freedoms of others” or the “rights or reputations of others :

1. *The scope of the rights and freedoms of others that may act as a limitation upon rights in the Covenant extends beyond the rights and freedoms recognized in the Covenant.*
2. *When a conflict exists between a right protected in the Covenant and one which is not, recognition and consideration should be given to the fact that the Covenant seeks to protect the most fundamental rights and freedoms. In this context especial weight should be afforded to rights not subject to limitations in the Covenant.*

3. *A limitation to a human right based upon the reputation of others shall not be used to protect the state and its officials from public opinion or criticism.*

Dari uraian di atas terdapat beberapa simpulan sementara :

- a. Ada relevansi antara pendirian rumah ibadat dengan larangan untuk beribadah.
- b. Adanya persepsi negatif mayoritas terhadap minoritas
Kasus Philadelphia-Gerejanya juga ego tiap aliran maunya bikin gereja sendiri, tidak mau menyatu¹⁶⁰
- c. Adanya kekuatan batin dalam kelompok mayoritas sehingga memungkinkan kesamaan cara pandang dan menjadi celah untuk mudahnya diprovokasi
- d. Gejala gunung es, bahwa kasus pendirian rumah ibadat diminimalisir untuk mewujudkan kesan kota yang baik dan ramah
- e. Adanya konflik antar agama dan internal agama, jika sebelumnya di Jawa Barat memperlihatkan konflik kepentingan sebagian orang Islam dan Kristen begitupun di NTT Katolik di Islam, Jawa timurpun demikian, maka di Bali konflik terlihat dari segolongan umat Kong Hu Chu dan Budha, segolongan hindu dan Islam.

Dari paparan tersebut, dapat disimpulkan bahwa secara sosiologis :

1. Ada persepsi di masyarakat bahwa rumah ibadat tidak hanya sekedar tempat beribadah tetapi juga pusat kegiatan dan simbol agama, ditunjukkan dengan ketakutan mereka adanya penyebaran agama yang mengikuti rumah ibadat.
2. Keimanan harus memberikan rasa iman sehingga kebenaran suatu agama bukan untuk diper-tandingkan tapi untuk diamalkan. Kenyataannya, mendirikan rumah ibadat lebih sulit daripada mendirikan pertokoan *modern* maupun tempat hiburan.

Adapun secara yuridis :

1. Masing-masing daerah melakukan penafsiran berbeda-beda terhadap Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9 Tahun 2006 dan No. 8 Tahun 2006, sesuai kepentingan dan persepsi masing-masing.
2. Rumah ibadat bagian dari pelaksanaan ibadah yang merupakan bagian dari HAM, sehingga ketika ada pelarangan rumah ibadat sama dengan melarang kegiatan ibadah orang lain. Beribadah secara bersama-sama memiliki kenikmatan yang berbeda
3. Prinsip pembatasan oleh negara, keabsahan wadah hukumnya dalam bentuk Undang-undang
4. Hak kebebasan agama tidak dapat diukur oleh persepsi mayoritas terhadap minoritas. Kebutuhan minoritas memiliki kebutuhan yang harus diakomodasi minoritas karena merupakan bagian dari hak.
5. Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9 Tahun 2006 dan No. 8 Tahun 2006 secara hierarki bermasalah sehingga perlu dibuat dalam bentuk Undang-undang, yang dibatasi secara spesifik untuk tidak diatur di daerah karena agama adalah urusan pemerintah pusat.
6. Kedudukan FKUB yang berasal dari majelis keagamaan, tidak menjadikan FKUB dapat merepresentasikan umat beragama.

¹⁶⁰ Wawancara dengan Askuri, BPPT dan mantan Bakesbangpolinmas Bekasi Tanggal 26 September 2012

7. Ketentuan Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9 Tahun 2006 dan No. 8 Tahun 2006 tidak memenuhi rumusan hukum yang baik karena tidak ketat memberikan ketentuan sebuah rekomendasi diberikan atau tidak diberikan atau multitafsir. Hal inilah yang menyebabkan munculnya praktek yang berbeda di berbagai daerah terkait dengan pemberian reko-mendasi di tiap tahapan.

Selain itu dapat pula dianalisis dua kondisi ini :

Tabel 5
Perbandingan Rumah Ibadat

	Rumah ibadat adalah bangunan biasa	Rumah ibadat adalah bangunan yang ijinnya khusus
Kelemahan	Mengabaikan fakta sosiologis tentang persepsi terhadap rumah ibadat	Mempersulit kelompok minoritas
	Tidak akan berjalan apabila prasyarat tidak bekerja ya itu peran polisi menertibkan. Dapat muncul gangguan ketertiban dan rumah ibadat malah tidak dapat berdiri	Melanggengkan persepsi masyarakat untuk mencurigai rumah ibadat agama lain. Dengan kata lain, masyarakat melalui hukum sedang dididik untuk terus tidak toleran
Keuntungan	Dalam jangka panjang akan mendepolitisasi rumah ibadat sebagai simbol agama dan pusat penyebaran agama. Dalam posisi hukum sebagai <i>social engineering</i> , perlu prasyarat keberlakuannya.	Mengakomodir fakta sosiologis sehingga harapan dapat menjawab masalah sosiologis

Epilog

Merengungkan Kembali Relasi Agama dan Negara

(Catatan Kritis Terhadap Pendirian Tempat Ibadah dari Perspektif HAM dan Konstitusi)

Oleh: Abdul Mukhtie Fadjar

Perkembangan Ketatanegaraan di Indonesia berjalan sangat pesat ditengah situasi global yang menghendaki adanya tuntutan demokrasi partisipatif melalui upaya untuk menggeser paradigma pembangunan yang elitis kearah gagasan perbaikan kehidupan kenegaraan yang berkeadilan dan lebih mensejahterakan rakyat. Salah satu dinamika ketatanegaraan dimaksud ditandai dengan adanya amandemen terhadap UUD 1945. Dalam pidato pengukuhan guru besar yang saya sampaikan menunjukkan bahwa gagasan reformasi konstitusi dalam masa transisi merupakan suatu keniscayaan untuk mewujudkan negara yang merdeka, adil, makmur, dan sejahtera. Salah satu perubahan mendasar yang termaktub di dalam konstitusi adalah dengan diakomodirnya gagasan hak asasi manusia (*human right*) yang menjelma menjadi hak-hak konstitusional warga negara.

Oleh karenanya negara memiliki kewajiban dan tanggung jawab untuk menghormati (*to respect*), melindungi (*to protect*), dan memenuhi (*to fullfil*). Dalam perspektif Hak Asasi Manusia perkembangan pengaturannya diklasifikasikan menjadi tiga periode yaitu pengaturan mengenai Hak-Hak sipil dan politik, hak-hak di bidang ekonomi, sosial, dan budaya dan hak atas pelayanan publik yang optimal. Pelayanan publik sebagai bagian dari rezim Hak Asasi Manusia telah menempatkan relasi antara negara dan warga negara dalam kondisi yang *equal* untuk memperkuat peran dan fungsi partisipasi dalam pengambilan kebijakan dan pembangunan.

Berdasarkan ihwal diatas maka salah satu perubahan mendasar ditandai dengan dengan penguatan hak asasi manusia yang termaktub di dalam Konstitusi. Penguatan pilar-pilar hak asasi manusia menjadi pilihan yang logis mengingat bahwa berlakunya rezim yang otoriter dan represif yang berlaku pada peride sebelumnya telah mengekang berbagai sendi-sendi kehidupan masyarakat yang demokratis. Perdebatan sengit terjadi pada saat proses amandemen berjalan dengan berbagai ragam pergumulan pemikiran mengenai konstruksi kenegaraan yang ideal pada saat membahas mengenai gagasan Hak Asasi Manusia. Pada akhirnya disepakati untuk dimasukkannya rezim hak asasi manusia sebagai salah satu materi UUD. Salah satu bagian dari hak asasi manusia yang dijamin didalam konstitusi adalah hak kemerdekaan dalam beragama, beribadah, dan berkeyakinan. Amanat Undang-

Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 28E ayat (1) berbunyi, “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”. Ayat (2) berbunyi, “Setiap orang atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya.”(vide) Pasal 29 (1) berbunyi, “Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa”. Sedangkan ayat (2) menegaskan kembali bahwa, “Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu”.

Selintas pandang dari uraian diatas sangat menarik untuk dicermati suatu studi yang dilakukan oleh *The United States Commission on International Religious Freedom* tentang, “*The Religion-State Relationship and The Right to Freedom of Religion or Belife*” pada tahun 2005 terhadap konstitusi negara-negara yang mayoritas penduduknya muslim mengenai hubungan antara negara dan agama menunjukkan adanya empat model yaitu *Pertama*, Negara-negara yang konstitusinya secara tegas menyatakan dirinya sebagai *Islamic State* terdapat 10 (sepuluh) negara dengan jumlah penduduk muslim sekitar 285,5 juta orang. *Kedua* negara-negara yang konstitusinya menyatakan Islam sebagai agama negara (*state religion*) terdapat 22 negara dengan jumlah penduduk muslim sekitar 602,5 juta orang. *Ketiga*, negara-negara yang meskipun penduduk muslimnya mayoritas namun konstitusinya tidak secara tegas mengenai hubungan antara agama dan negara dalam hal ini terdapat 11 (sebelas) negara termasuk Indonesia dengan jumlah penduduk muslim sekitar 287,5 juta orang. *Keempat* Negara-negara yang meskipun mayoritas penduduknya muslim ada 11 (sebelas) negara dengan jumlah penduduk muslim sekitar 140 juta orang namun konstitusinya secara tegas menyatakan diri sebagai “*secular state*”.

Bangsa Indonesia sebagai salah satu negara dengan mayoritas penduduk muslim (87%) yang konstitusinya tidak secara tegas mengatur hubungan antara agama dan negara akan selalu menghadapi berbagai problema dalam praksis mengenai sejauh mana negara berperan dan dapat mencampuri urusan-urusan internal umat beragama, salah satunya dalam pendirian tempat ibadah. Berbagai kasus yang muncul, baik yang terekspose media massa maupun tidak, sesungguhnya tidak dapat dilepaskan dari persoalan pokoknya yaitu bagaimana negara berperan secara positif dalam membangun harmoni hubungan antara umat beragama melalui suatu desain Negara Pancasila. Keberadaan regulasi pendirian tempat atau rumah ibadah semula secara sumir tercantum dalam Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 01/BER/MBN-MAG/169 yang sudah dicabut dan diganti dengan pengaturan yang lebih lengkap melalui Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri 9-8 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. Persoalannya ialah mengapa masih terjadi dalam praktek berbagai kasus yang menimbulkan konflik antara umat beragama yang satu dengan yang lain dalam pendirian rumah ibadah.

Dalam pandangan saya kasus-kasus konflik dalam pendirian tempat ibadah lebih pada tataran implementatif yang disebabkan oleh berbagai faktor antara lain *Pertama*, Kurangnya kemampuan dan kearifan para kepala daerah dalam menerapkan peraturan bersama tersebut. *Kedua*, kurang kesigapan dan ketegasan aparatur penegak hukum dalam menegakkan peraturan bersama tersebut. *Ketiga*, Kurangnya ketulusan dan kejujuran umat beragama sendiri dalam membangun dan memelihara kerukunan, sindrom mayoritas dan sindrom minoritas sehingga keberadaan Forum Kerukunan Umat beragama tidak efektif baik karena

tidak berdaya dan/atau tidak diberdayakan sebagaimana mestinya. *Keempat*, masih kentalnya perasaan keterancaman dan kecemburuan sosial dalam diri umat beragama. *Kelima*, kecenderungan radikalisme dan penggunaan kekerasan dalam penyelesaian berbagai konflik sosial.

Dengan demikian, masalahnya bukanlah masalah hukum semata-mata yang dapat diselesaikan melalui jalur hukum, namun harus mendayagunakan berbagai instrumen sosial lainnya. Dalam hal ini, kehadiran negara yang sering dirasakan absen atau terlambat hadir dalam berbagai kasus konflik sosial dapat diminimalisasi sehingga kedepan harmoni dan kerukunan antar umat bergama menjadi suatu gagasan yang niscaya dapat tumbuh dan berkembang ditengah kondisi dan potret masyarakat yang berbhinneka. Oleh karenanya problema umat beragama, kerukunan umat beragama, termasuk pendirian rumah ibadat tidak dapat dilepaskan dari disain konstitusional hubungan antara negara dan agama.

DAFTAR PUSTAKA

- A.V. Dicey, *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Macmillan, edisi tahun 1971.
- Adrian Sutedi. *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Agus Dwiyanto, 2005, *Mengapa Pelayanan Publik* dalam Agus Dwiyanto (Editor), 2005 *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Yogyakarta: UGM Press.
- Ahmad Roestandi, 2003, *Pembentukan Komisi Kepegawaian Negara Sebagai Upaya Reformasi Birokrasi*, Disampaikan pada Seminar "Pembentukan Komisi Kepegawaian Negara, Implementasi Amanat Pasal 13 ayat (3) Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999".
- Ateng Syafrudin dalam Adrian Sutedi. *Hukum Perizinan dalam Sektor Pelayanan Publik*. Sinar Grafika. Jakarta.
- Ateng Syafrudin dalam Adrian Sutedi. *Hukum Perizinan dalam Sektor Pelayanan Publik*. Sinar Grafika. Jakarta.
- Atip Latifullah, pakar hukum internasional/HAM Unpad dalam FGD di Unpad Bandung, Tanggal 25 September 2012
- Bachsan Mustafa, 2001, *Sistem Hukum Administrasi Negara Indonesia*, PT. Citra Aditya Bakti.
- Dr. Ali Abdurachman, S.H., M.H., dosen Unpad dalam FGD di Unpad Tanggal 25 September 2012
- Franz Neumann, *The Rule of Law: Political Theory and the Legal System of Modern Society*, Leamington Spa and Heidelberg, 1986. dalam Jimly Asshidiqie.
- I Made Subawa, 2012, *Hak Kebebasan Beragama dalam Konstitusi*, Guru Besar Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Udayana Sanur 6 Nopember 2012
- I Wayan Suarjaya, dalam presentasi yang disampaikan saat fgd di sanur, bali tanggal 6 nopember 2012
- Ibnu Taimiyah, 2008, *Fatwa-Fatwa Ibnu Taimiyah*, Jakarta: Pustaka Sahifa.
- Ibnu, Tricahyo, 2005, *Urgensi Pengaturan tentang Pelayanan Publik*, Makalah tidak dipublikasikan.
- Ihsan Ali-Fauzi, Samsu Rizal Panggabean dkk, 2009, *Laporan Penelitian (Melaporkan Kebebasan Beragama Di Indonesia 2008: Evaluasi Atas Laporan The Wahid Institute, Setara Institute, dan CRCS-UGM)*, Jakarta: Yayasan Wakaf Paramadina (YWF) Magister Perdamaian dan Resolusi Konflik (MPRK) The Asia Foundation.
- Jawahir Thontowi, *Hak Konstitusional Perda Syariah Islam*, Makalah yang disampaikan dalam Diskusi Panel "Pro dan Kontra PERDA Syariah", diselenggarakan oleh Fakultas Ilmu Agama Islam-Magister Studi Islam UII, pada Sabtu, 20 Agustus 2006 di Kampus FIAI UII, Yogyakarta.
- Jimly Asshiddiqie, *Masa Depan Hukum Di Era Teknologi Informasi: Kebutuhan Untuk Komputerisasi Sistem Informasi Administrasi Kenegaraan Dan Pemerintahan*, disampaikan pada Program Pendidikan Lanjutan Hukum Teknologi Informasi dan Telekomunikasi, Lembaga Pendidikan Lanjutan Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Senin, 1 Mei 2000

- Jimly Asshidiqie, 2009, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer.
- Kansil, *Ilmu Negara*, 2004, Pradnya Paramita.
- Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara, 2005, *Clean Government dan Good Government Untuk meningkatkan Kinerja Birokrasi Dan Pelayanan Publik*, Jakarta: Kemenpan dan RB.
- Lukman Hakim Saefuddin, *Indonesia adalah Negara Agamis: Merumuskan Relasi Agama dan Negara dalam Perspektif Pancasila*, Makalah untuk "Kongres Pancasila" yang diselenggarakan oleh Universitas Gadjah Mada Yogyakarta dan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, di Yogyakarta, 30 Mei-1 Juni 2009.
- Mahfud MD, *Kebebasan Beragama Dalam Perspektif Konstitusi*, Makalah yang disampaikan dalam *Konferensi Tokoh Agama ICRP: Meneguhkan Kebebasan Beragama di Indonesia, Menuntut Komitmen Presiden dan Wakil Presiden Terpilih*, yang diselenggarakan oleh *Indonesian Conference on Religion and Peace (ICRP)* pada Senin, 5 Oktober 2009 di Ruang Vanda II Wisma Serbaguna, Jakarta.
- Mubarok, Forum Lintas Agama Jawa Barat dalam FGD di Bandung, Jabar Tanggal 25 September 2012
- Muchammad Ali Safaat dkk, 2000, *Duri Dalam Demokrasi (Menengok Peran Militer di Indonesia)*, Malang, Yayasan Enlightment.
- Muhammad M. Basyuni, 2006, *Sambutan Menteri Agama RI Pada sosialisasi Peraturan Bersama Menteri Agama Dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pember-dayaan Forum Kerukunan Umat Beragama, dan Pen-dirian Rumah Ibadat*, Tanggal 17 april 2006 di Jakarta.
- Nico Wolly, 2012, *Dimanakah Nama Allah Banyak Disebut ?*, Makalah disampaikan dalam FGD PPOTODA-Tifa dan Unkris Artha Wacana Kupang.
- Nurcholis Madjid, 2005, *Pintu-Pintu Menuju Tuhan*, Jakarta: Penerbit Dian Rakyat dan Universitas Paramadina.
- PHDI (Parisade Hindu Dharma Indonesia) dan MUDP (Majelis Umum Desa Pekraman), indikator sama yang dimaksud peneliti adalah ketentuan 60/90
- Philipus M Hadjon, 2007, *Perlindungan hukum Bagi Rakyat Indonesia (Sebuah Studi tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Adminis-trasi*, Surabaya: Peradaban.
- Plato: *The Laws*, Penguin Classics, edisi tahun 1986. Diterjemahkan dan diberi kata pengantar oleh Trevor J. Saunders. dalam Jimly Asshidiqie.
- Ridwan H.R. *Hukum Administrasi Negara*. 2006.
- S.W Couwenberg, dalam Philipus M Hadjon, 2007, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia (Sebuag Studi tentang Prinsip-prinsip Penanganannya oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Adminstrasi*, Surabaya: Peradaban.
- Siti Sundari Rangkuti. *Hukum Lingkungan dan Kebijak-sanaan Lingkungan Nasional*. Surabaya: Airlangga University Press.
- Sura Dipa Dalam Mahkamah Konstitusi, 2010, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: Setjend MK.

TIM PP OTODA, 2011, *Rekonstruksi Hukum Pelaksanaan Otonomi Khusus dalam Bidang Legislasi (Studi di Provinsi Papua dan Papua Barat)*, Bekerjasama PP OTODA Universitas Brawijaya dengan DPD RI.

Hasil Focus Group Discussion dan Data Advokasi :

Data advokasi PP Otda FH UB

Catatan FGD di Kupang, NTT tanggal 26 September 2012

Dewi Astianti, Bagian Teknis dinas tata ruang kota Bekasi, 27 September 2012

Hasil FGD di Jawa Barat Tanggal 25 September 2012, Hasil FGD di Bali tanggal 6 Nopember 2012

Hasil observasi peneliti saat FGD di Bali

Peraturan Perundang-undangan :

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Ketetapan MPR No: VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa

Ketetapan MPR No. VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan

Undang-undang No. 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan dan Penyalahgunaan dan atau Penodaan Agama jo Undang-undang No. 5 Tahun 1969 tentang Penyer-taan Berbagai Penetapan Presiden dan Peraturan Presiden sebagai undang-undang

Undang-undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

Undang-undang No. 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung

Undang-undang No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia

Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-undang No. 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Economic, Sosial and Cultural Right* (Kovenan Internasional tentang Hak-hak Eko-nomi, Sosial, Budaya).

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 Tentang Penge-sahan *International Covenant On Civil And Political Rights* (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil dan Politik)

Undang-undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

Undang-undang No.7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial

Peraturan Pemerintah No. 68 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat dalam Penye-lenggaraan Negara

Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 2011 tentang Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia Tahun 2011-2014

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, dan Pendirian Rumah Ibadat

Kumpulan Fatwa MUI antara lain :

- a) Tanggal 2 Agustus 1978, Tentang Jemaah Muslimin Hizbullah disahkan KHM Syukri Ghozali menyatakan jemaah muslimin Hizbullah adalah kelompok yang punya paham tersendiri dan statusnya sebagai organisasi kemasyarakatan islam.
- b) Tentang Islam Jamaah disahkan Hamka menyatakan bahwa Islam Jamaah bertentangan dengan ajaran islam dan penyebarannya memancing timbulnya keresahan (hingga

goncangnya rumah tangga) dan mengganggu kestabilan negara. *Adapun masyarakat yang mengetahui harap melaporkan pada kejaksaaan setempat dengan bukti yang lengkap.*

- c) Tanggal 1 Juni 1980 Tentang Ahmadiyah Qadiyan yang disahkan Hamka, berstatus badan hukum dengan SK Menteri Kehakiman RI No. JA/3/13 Tanggal 13-3-1953 adalah jamaah di luar islam, sesat dan menyesatkan dan *MUI diharapkan menyikapi bersama dengan pemerintah.*
- d) Tanggal 7 Maret 1984 disahkan oleh KH Ibrahim Hosen bahwa Syiah berbeda dengan Mazab Sunni (ahli Sunnah Wal Jamaah) agar masyarakat meningkatkan kewaspadaan kemungkinan masuknya paham yang mendasarkan pada agama syiah.
- e) Tanggal 27 Juni 1994 disahkan oleh KH Ibrahim Hosen bahwa aliran yang idak mempercayai hadits adalah sesat, menyesatkan dan berada di luar agama islam, dan *meminta dengan sangat pada pemerintah agar mengambil tindakan tegas berupa larangan terhadap aliran tersebut.*
- f) Tentang Darul Arqam disahkan oleh Hasan Basri. Bawa Aurad Muhamadiyah adalah faham yang menyimpang dari aqidah Islam serta paham yang sesat dan menye- satkan, *mengusulkan pada Kejaksaaan Agung RI untuk melakukan larangan demi kemurnian agama islam* serta berdasarkan Instruksi Jaksa Agung RI No. 006/JA?08/1994 larangan beredarnya “Presiden Soeharto ikut Jadwal Allah” karangan Abuya Syech Iman dan Kept 016 JA/01/1993 larangan beredarnya buku Aurad Muhammadiyah.
- g) Tanggal 22 Desember 1997 disahkan oleh Hasan Basri Tentang Malaikat Jibril Mendampingi Manusia menyatakan penganut Lia Aminudin dipandang sesat dan menyesatkan.
- h) Nomor 2/MUNAS VII/MUI/6/2005 Tanggal 28 Juli 2005 disahkan oleh KH ma’ruf Amin Tentang Perdukunan (Khahanah) dan Peramalan (Irafah) bahwa dilarang mempraktikkan, mempublikasi, memanfaatkan, menggunakan dan mempercayai.
- i) Nomor 7/Munas VII/MUI/n/2005 Tanggal 28 Juli 2005, Dijelaskan dalam fatwa tersebut berdasar (Al Imran 85 dan Al Kafirun 6). Pada ketentuan umum bahwa pluralisme adalah suatu paham yang mengajarkan semua agama adalah sama karena kebenaran setiap agama adalah relatif, setiap agama tidak boleh mengklaim bahwa hanya agamanya saja yang benar sedangkan agama lain salah.
- j) Fatwa MUI II/MUNAS VII/15/2005 Aliran Ahmadiyah, disahkan oleh Ma’ruf Amin tanggal 28 Juli 2005, menegaskan kembali fatwa MUI dalam MUNAS tahun 1980 bahwa aliran ahmadiyah berada di luar Islam yang mengikutinya adalah sesat dan menye- satkan serta orang islam yang mengikutinya adalah murtad (keluar dari Islam).
- k) Fatwa MUI No.4 Tahun 2007 Tentang Aliran Qiyadah Al Islamiyah (Anwar Moshaddeq) Tanggal 3 Oktober 2007 oleh KH Anwar Ibrahim Menyatakan pada Kepu- tusan kedua bahwa aliran Al Qiyadaha adalah sesat dan menyesatkan serta berada di luar Islam dan orang yang mengikuti ajaran agama tersebut adalah murtad.
- l) Fatwa MUI tanggal 7 Maret 1981, disahkan oleh KH Syukri Ghozali menyatakan meng- ikuti upacara natal bersama bagi umat Islam adalah haram
- m) Munas VI MUI No. 6/MUNAS VI/MUI/2000 Tentang HAM, disahkan oleh Umar Shihab menyatakan :
 - Menghargai dan menghormati perbedaan pemahaman
 - Memperhatikan kesemua hak individu dan kewajiban individu, hak individu dan hak masyarakat, kese- luruhan hak, kewajiban dan tanggung jawab

- Disebutkan pula pada Pasal 16 ayat (1), (2) dan Pasal 18 bahwa umat Islam wajib berpegang teguh pada ajaran Islam karena kebebasan mengamalkan agama adalah bagian dari HAM
 - n) Keputusan Ijtima' Ulama Komisi Fatwa Se Indonesia Tahun 2003, mendukung Undang-undang Tentang Kerukunan Umat Beragama, Depdagri menyempurnakan dan menjadikan RUU yang dibuat MUI sebagai masukan
- Keputusan PGI tentang SSY (Saksi-saksi Yehova)
 SSY ke Indonesia
 Keputusan Walubi tentang aliran sesat
 Keputusan bersama tentang pembinaan aliran keagamaan dalam agama Hindu

Wawancara dengan Narasumber :

- Wawancara dengan Pendeta Calvin Lambe, PGIW Jabar dalam FGD di Unpad tanggal 25 September 2012
- Wawancara dengan Ketua FKUB Jabar saat FGD Jabar dilakukan Tanggal 25 September 2012, akhirnya di-ketahui bahwa ada PBM Mendagri Menag Nomor 8/9 Tahun 2006 yang ditafsirkan dan disebarakan berbeda dengan yang seharusnya dalam naskah aslinya
- Wawancara dengan Ami, Bagian Kesos Kota Bekasi. Hal ini mungkin dikaitkan bahwa di musholla, jamaahnya yang rutin tidak sampai 40 orang sehingga lebih sering digunakan untuk shalat rutin berjamaah atau kegiatan mengaji/TPA
- Wawancara dengan Hasbiullah, Kepala Penamas Kemenag Kota Bekasi.
- Wawancara dengan ketua PHDI Bali
- Wawancara dengan Ami Sukatmi, Bagian Kesos Kasubag Agama Kota Bekasi Tanggal 26 September 2012. Bahkan narasumber tidak mempedulikan data tempat ibadat lainnya. Sehingga peneliti juga meminta infor-masi berdasarkan contoh masjid, bukan tempat ibadat lainnya
- Wawancara dengan Anam (HRWG) Rabu, 26 September 2012 pukul 13.00
- wawancara dengan anggota fkub
- Wawancara dengan anonymous Kepolisian Kupang tanggal 24-29 September 2012
- Wawancara dengan Arif M Kanahau – Kasi Intel Kajari Kota Kupang tanggal 26 September 2012
- Wawancara dengan Askuri, BPPT dan mantan Bakesbang-polinmas Bekasi Tanggal 26 September 2012
- Wawancara dengan Askuri, BPPT dan mantan Bakesbang-polinmas Bekasi Tanggal 26 September 2012
- Wawancara dengan Askuri, BPPT dan mantan Bakesbang-polinmas Bekasi Tanggal 26 September 2012
- Wawancara dengan bapak liven (dosen FH Universitas Kristen Artha Wacana Kupang) tanggal 26 September 2012
- Wawancara dengan bapak yanto (dosen FH Universitas Kristen Artha Wacana Kupang) tanggal 27 september 2012.

Wawancara dengan bapak yanto (dosen FH Universitas Kristen Artha Wacana Kupang) tanggal 27 september 2012

Wawancara dengan Bona, salah satu jemaat dan juru bicara GKI Yasmin pada rabu, 26 September 2012 pukul 15.30

Wawancara dengan BP2T Kota Malang

Wawancara dengan BP2T Kota Malang

Wawancara dengan FKUB Kabupaten Malang

Wawancara dengan FKUB Kota Malang

Wawancara dengan FKUB Kota Malang

Wawancara dengan FKUB Kota Malang

Wawancara dengan FKUB Kota Malang

Wawancara dengan H. Sujari, tokoh agama islam kampung sawahan Kota Bekasi, Jawa Barat tanggal 27 September 2012

Wawancara dengan H. Sulam Sudarjat, Bag Teknis pendirian Tempat ibadat BPPT Bekasi, Jawa Barat Tanggal 27 September 2012

Wawancara dengan Hasbiullah, Kepala Seksi Penyuluhan Masyarakat (penamas) dan Pekapontren, Kemenag Kota Bekasi

Wawancara dengan Hasbiullah, Kepala Seksi Penyuluhan Masyarakat (penamas) dan Pekapontren, Jawa Barat tanggal 27 September 2012

Wawancara dengan I Gusti Ngurah Bagus Mataram–Sekretaris FKUB, bagian kegiatan keagamaan di Kesra Pemprop Bali tanggal 6 Nopember 2012

Wawancara dengan IB Wiyana, Ketua FKUB Bali Tanggal

Wawancara dengan IB Wiyana, Ketua FKUB Bali Tanggal

Wawancara dengan IB Wiyana, Ketua FKUB Bali tanggal 4-9 Nopember 2012

Wawancara dengan IB Wiyana, Ketua FKUB Bali Tanggal 6 Nopember 2012

Wawancara dengan IB Wiyana, Ketua FKUB Bali tanggal 4-9 Nopember 2012

Wawancara dengan Ibu Pendeta Judith tanggal 25 September 2012

Wawancara dengan Iwan, dai dan masyarakat, Bekasi, Jabar, tanggal 26 September 2012

Wawancara dengan Jaelani, Korban Kasus Musholla Pasar Kodok Bali tanggal 5 Nopember 2012

Wawancara dengan K Kresna Soesanto Setrawijaya, penganut aliran kepercayaan di Kota Malang, tanggal 19 Oktober 2012

Wawancara dengan Kepala BP2T Kota Kupang tanggal 26 September 2012

Wawancara dengan Ketua FK-UB Kota Kupang tanggal 27 september 2012

Wawancara dengan korban (Pdt. Palti Pandjaitan) Gereja Philadelphia, Bekasi, Jabar, tanggal 26 September 2012

Wawancara dengan korban gereja Philadelphia, Bekasi Jabar, tanggal 26 September 2012

Wawancara dengan LSM PIAR Kota Kupang tanggal 24 september 2012 dan ketua FKUB Kota Kupang.

Wawancara dengan Lukman Hakim, staf penamas Kemenag Bogor, Jabar, Tnanggal 28 September 2012

Wawancara dengan Maxi, staf Kemenag Tanggal 24-29 September 2012

Wawancara dengan Medi Sudjana, IPPT Kota Bogor, Jabar, tanggal 28 September 2012

Wawancara dengan Mery, Kabag Hukum Pemkot Bekasi Tanggal 26 September 2012

Wawancara dengan Nasrullah, anggota FKUB Kota Bekasi, tanggal 27 September 2012

Wawancara dengan Nasrullah, Anggota FKUB tanggal 27 September 2012

Wawancara dengan Ombudsman Kupang Tanggal 24 September 2012

Wawancara dengan Pdt Nico Wolly di Universitas Kristen Artha Wacana Kupang NTT

Wawancara dengan Pdt. Anns, Kupang, NTT, Tanggal 24 September 2012

Wawancara dengan Pendeta Johan dalam FGD di Sanur, Bali Tanggal

Wawancara dengan pendeta Malela, Ketua FKUB Kota Kupang Tanggal 26 September 2012

Wawancara dengan pendeta Malela, Ketua FKUB Kota Kupang Tanggal 26 September 2012

Wawancara dengan Pendeta Manus Daud PGI dan Ketua I FKUB Kabupaten Kupang serta Pendeta Yance (Mawar Sharon) tanggal 27 September 2012

Wawancara dengan pendeta yudith dari GMIT tanggal 25 september 2012

Wawancara dengan PHDI

Wawancara dengan Rama Agus, Ketua FKUB Propinsi NTT tanggal 27 September 2012

Wawancara dengan Sugik dan Santi, penganut agama Hindu Bali, staf di LBH Bali Tanggal 5 Nopember 2012

Wawancara dengan Yanto Ekon, Dosen FH Unkris Arta Wacana tanggal 27 September 2012

Wawancara dengan Yanto Ekwang, Dosen FH Unkris Arta Wacana tanggal 27 September 2012

Wawancara dengan Yanto Ekwang, Dosen FH Unkris Arta Wacana tanggal 27 September 2012

Wawancara menurut hasil pengamatan Bapak Liven – FH Unkris Arta Wacana Yang dimaksud adalah agama Islam



VISI

Menjadi Lembaga terdepan dalam memperkuat penyelenggaraan desentralistik dan demokratisasi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

MISI

- Secara mandiri dan atau bersama-sama menginisiasi, melaksanakan dan mengkonstruksi upaya-upaya pemberdayaan masyarakat.
- Secara Mandiri dan atau Bersama-sama dengan institusi dan masyarakat yang mempunyai perhatian terhadap penyelenggaraan pemerintahan mereaktualkan otonomi daerah yang di sesuaikan dengan realitas kebutuhan dan kemampuan masyarakat.
- Bersama-sama bersama institusi dan atau masyarakat yang mempunyai perhatian terhadap penyelenggaraan pemerintahan mewujudkan *Good Governance*.
- Bersama-sama bersama institusi dan atau masyarakat yang mempunyai perhatian terhadap penyelenggaraan pemerintahan untuk memperkuat peran serta masyarakat melakukan kontrol publik.
- Bersama-sama dengan institusi dan atau masyarakat yang mempunyai perhatian terhadap penegak hukum, hak asasi manusia dan demokrasi, serta pemberantasan korupsi untuk mewujudkan tatanan masyarakat yang adil dan sejahtera.

