

**IMPLEMENTASI PERATURAN BERSAMA MENTERI (PBM) MENTERI
AGAMA DAN MENTERI DALAM NEGERI NO. 9 DAN 8 TAHUN 2006
TENTANG PEDOMAN PELAKSANAAN TUGAS KEPALA
DAERAH/WAKIL KEPALA DAERAH DALAM PEMELIHARAAN
KERUKUNAN UMAT BERAGAMA, PEMBERDAYAAN FORUM
KERUKUNAN UMAT BERAGAMA, DAN PENDIRIAN RUMAH IBADAT
DI KABUPATEN BANTUL**

SKRIPSI



Oleh:

ERLANG WAHYU SUMIRAT

Nomor Induk Mahasiswa: 18410390

**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA**

2022

**IMPLEMENTASI PERATURAN BERSAMA MENTERI (PBM) MENTERI
AGAMA DAN MENTERI DALAM NEGERI NO. 9 DAN 8 TAHUN 2006
TENTANG PEDOMAN PELAKSANAAN TUGAS KEPALA
DAERAH/WAKIL KEPALA DAERAH DALAM PEMELIHARAAN
KERUKUNAN UMAT BERAGAMA, PEMBERDAYAAN FORUM
KERUKUNAN UMAT BERAGAMA, DAN PENDIRIAN RUMAH IBADAT
DI KABUPATEN BANTUL**

SKRIPSI

Diajukan untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna Memperoleh

Gelar Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta

Oleh:
ERLANG WAHYU SUMIRAT

NIM: 18410390

**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA**

2022

**IMPLEMENTASI PERATURAN BERSAMA MENTERI (PBM) MENTERI
AGAMA DAN MENTERI DALAM NEGERI NO. 9 DAN 8 TAHUN 2006
TENTANG PEDOMAN PELAKSANAAN TUGAS KEPALA
DAERAH/WAKIL KEPALA DAERAH DALAM PEMELIHARAAN
KERUKUNAN UMAT BERAGAMA, PEMBERDAYAAN FORUM
KERUKUNAN UMAT BERAGAMA, DAN PENDIRIAN RUMAH IBADAT
DI KABUPATEN BANTUL**

Telah Diperiksa dan Ditetujui oleh Dosen Pembimbing Skripsi untuk
Diajukan ke Depan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir/Pendadaran
pada Tanggal 19 Desember 2022



Yogyakarta, 21 November 2022

Dosen Pembimbing Skripsi

Dr. Drs. Muntoha, S.H., M.Ag.

NIK: 914100101

**IMPLEMENTASI PERATURAN BERSAMA MENTERI (PBM) MENTERI
AGAMA DAN MENTERI DALAM NEGERI NO. 9 DAN 8 TAHUN 2006
TENTANG PEDOMAN PELAKSANAAN TUGAS KEPALA
DAERAH/WAKIL KEPALA DAERAH DALAM PEMELIHARAAN
KERUKUNAN UMAT BERAGAMA, PEMBERDAYAAN FORUM
KERUKUNAN UMAT BERAGAMA, DAN PENDIRIAN RUMAH IBADAT
DI KABUPATEN BANTUL**

Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam
Ujian Tugas Akhir/Pendadaran
pada Tanggal 19 Desember 2022 dan Dinyatakan LULUS

Yogyakarta, 19 Desember 2022

Tim Penguji

1. Ketua : Dr. Drs. Muntoha, S.H., M.Ag.
2. Anggota 1 : Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.
3. Anggota 2 : Ahmad Sadzali, Lc., M.H.

Tanda Tangan


.....


.....


.....

Mengetahui

Universitas Islam Indonesia

Fakultas Hukum

Dekan,



Prof. Dr. Budi Agus Riswandi, S.H., M.Hum.

NIK. 014100109

SURAT PERNYATAAN
Orisinalitas Karya Tulis Ilmiah/Tugas Akhir Mahasiswa
Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia



Yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : Erlang Wahyu Sumirat

Nomor Mahasiswa : 18410390

Adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa skripsi dengan judul: **"Implementasi Peraturan Bersama Menteri Agama Dan Menteri Dalam Negeri No. 9 Dan 8 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama, Dan Pendirian Rumah Ibadat Di Kabupaten Bantul"**. Karya Tulis Ilmiah ini akan saya ajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar karya saya sendiri dan saya juga tunduk dan patuh terhadap kaidah, etikam dan norma-norma penulisan sebuah karya ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku selama penyusunan;
2. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya tulis ilmiah ini ada pada saya, namun demi kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberika kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya tulis ilmiah saya tersebut

Selanjutnya berkaitan dengan hal diatas, saya sanggup menerima sanksi, baik sanksi administratif, akademik, bahkan pidana, jika terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan saya tersebut. Saya juga akan bersifat kooperatif untuk hadir, menjawab, dan melakukan pembelaan atas hak-hak saya, serta menandatangani berita acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya, di depan "Majelis" atau "Tim" Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh pemimpin fakultas apabila tanda-tanda plagiasi disinyalir ada/terjadi pada karya tulis ilmiah saya ini, oleh pihak Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apa pun dan oleh siapa pun.

Yogyakarta, 21 November 2022
Yang membuat pernyataan



Erlang Wahyu Sumirat

CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Erlang Wahyu Sumirat
2. Tempat Lahir : Grobogan
3. Tanggal Lahir : 30 November 2001
4. Jenis Kelamin : Laki-Laki
5. Golongan Darah : B
6. Alamat Terakhir : Sawahan Lor, Wedomartani, Sleman, D.I Yogyakarta
7. Alamat Surel : erlangwahyu48@gmail.com
8. Identitas Orang Tua
 - a. Ayah
 1. Nama Lengkap : Widaryanto
 2. Tempat Lahir : Sleman
 3. Tanggal Lahir : 12 Desember 1975
 4. Pekerjaan : PNS
 - b. Ibu
 1. Nama Lengkap : Sutini
 2. Tempat Lahir : Grobogan
 3. Tanggal Lahir : 5 Januari 1974
 4. Pekerjaan : Ibu Rumah Tangga
9. Riwayat Pendidikan
 - a. SDN 01 Harjowinangun, 2006-2012
 - b. SMPN 1 Godong, 2012-2015
 - c. SMAN 2 Sleman, 2015-2018
10. Riwayat Organisasi
 - a. Lembaga Pers Mahasiswa Keadilan, 2018-2022
 - Kader 2018-2019
 - Staff Desain Foto 2019-2021
 - Pimpinan Umum 2021-2022
 - Staf Desain Foto 2022-2023
11. Hobi : Jalan-jalan, membaca buku, dan menonton film.

HALAMAN MOTTO

"Anglaras ilining banyu, angeli ananging ora keli"

-Serat Lokajaya, Lor 11.620

"Wa mā arsalnāka illā mubasysyiraw wa nazīrā"

-Q.S Al Furqan 25:56

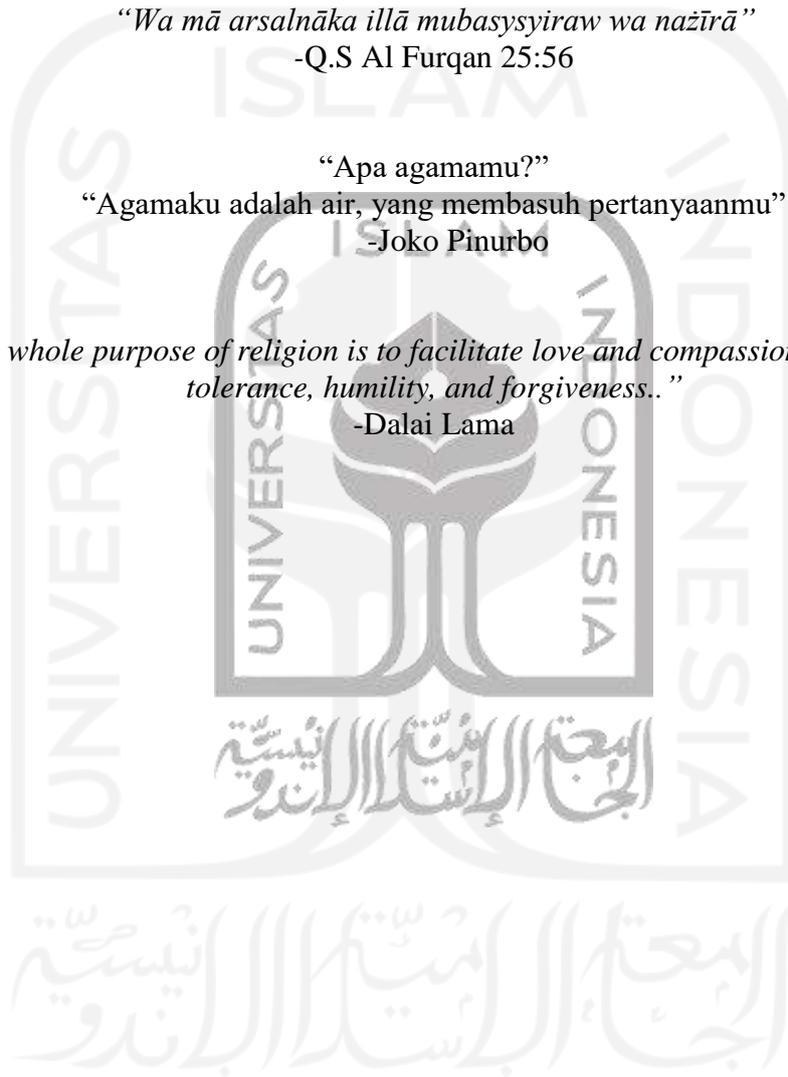
"Apa agamamu?"

"Agamaku adalah air, yang membasuh pertanyaanmu"

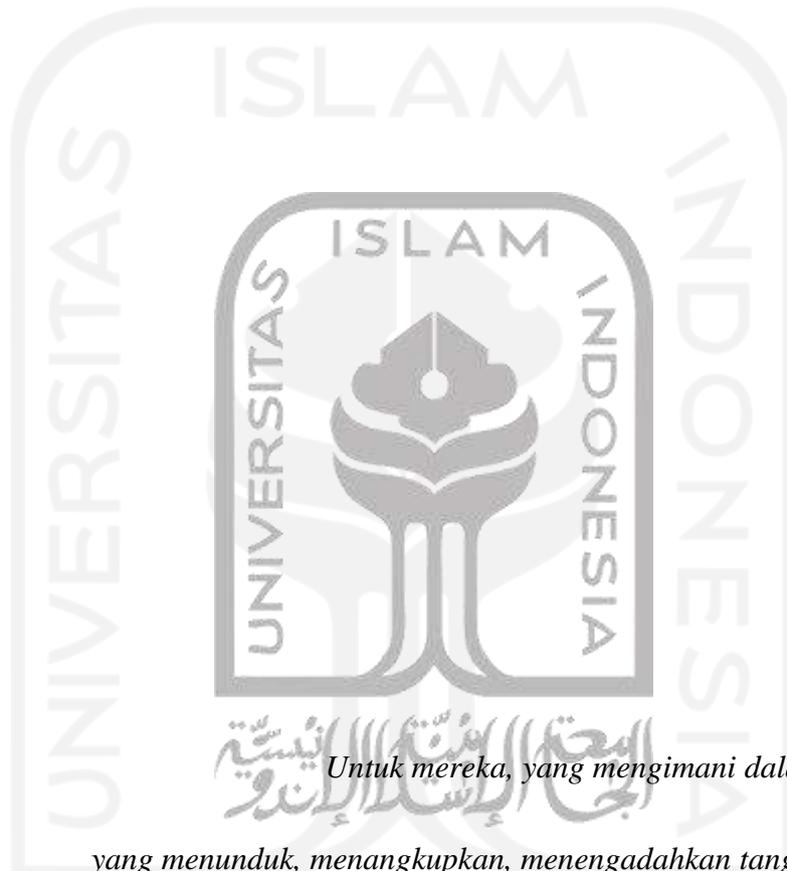
-Joko Pinurbo

"The whole purpose of religion is to facilitate love and compassion, patience, tolerance, humility, and forgiveness.."

-Dalai Lama



HALAMAN PERSEMBAHAN



*Untuk mereka, yang mengimani dalam kebaktian,
yang menunduk, menangkupkan, menengadahkan tangan, bersujud.*

*Untuk kebebasan memilih jalan menuju Tuhan,
semoga hari-hari mendatang dilimpahi pengertian dan kedamaian.*

*Semoga langkah ringan beriring dengan hati yang tenang,
menghaturkan bakti kepada Ia, yang dipuja dalam berbagai Nama.*

KATA PENGANTAR



Assalamu 'alaikum warahmatullahi wabarakatuh,

Alhamdulillahirabbil 'alamin, puji syukur kami panjatkan atas segala karunia yang telah dilimpahkan Allah Swt Yang Maha Pengasih dan Maha Penyayang. Selawat serta salam senantiasa tercurahkan kepada Baginda Rasulullah Muhammad Saw yang setiap langkah perjuangannya memberikan kita suri tauladan yang berharga dalam menjalani kehidupan di dunia ini.

Terima kasih *ya rabbil 'alamin, al'alim* atas perkenan-Mu, Penulis dapat menyelesaikan Tugas Akhir dengan judul "**Implementasi Peraturan Bersama Menteri (PBM) Menteri Agama Dan Menteri Dalam Negeri No. 9 Dan 8 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama, Dan Pendirian Rumah Ibadat Di Kabupaten Bantul**" ini sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta.

Tugas Akhir ini tak akan dapat terselesaikan tanpa bantuan dari orang-orang sekitar. Oleh karenanya sebagai pembuka, perkenankan Penulis untuk mengapresiasi tiap pihak yang telah membantu selama proses penulisan Tugas Akhir ini:

1. Bapak Widaryanto dan Ibu Sutini selaku kedua orang tua Penulis yang selalu memberikan kepercayaan, doa, dan dukungannya. Terima kasih

senantiasa mengajarkan pengetahuannya dan pengalamannya kepada Penulis semenjak awal mengeja a, b, c, *alif, ba, ta* sampai Penulis dapat menyelesaikan penelitian Tugas Akhir ini. Terima kasih telah mendidik dan membentuk Penulis menjadi pribadi yang seperti sekarang ini.

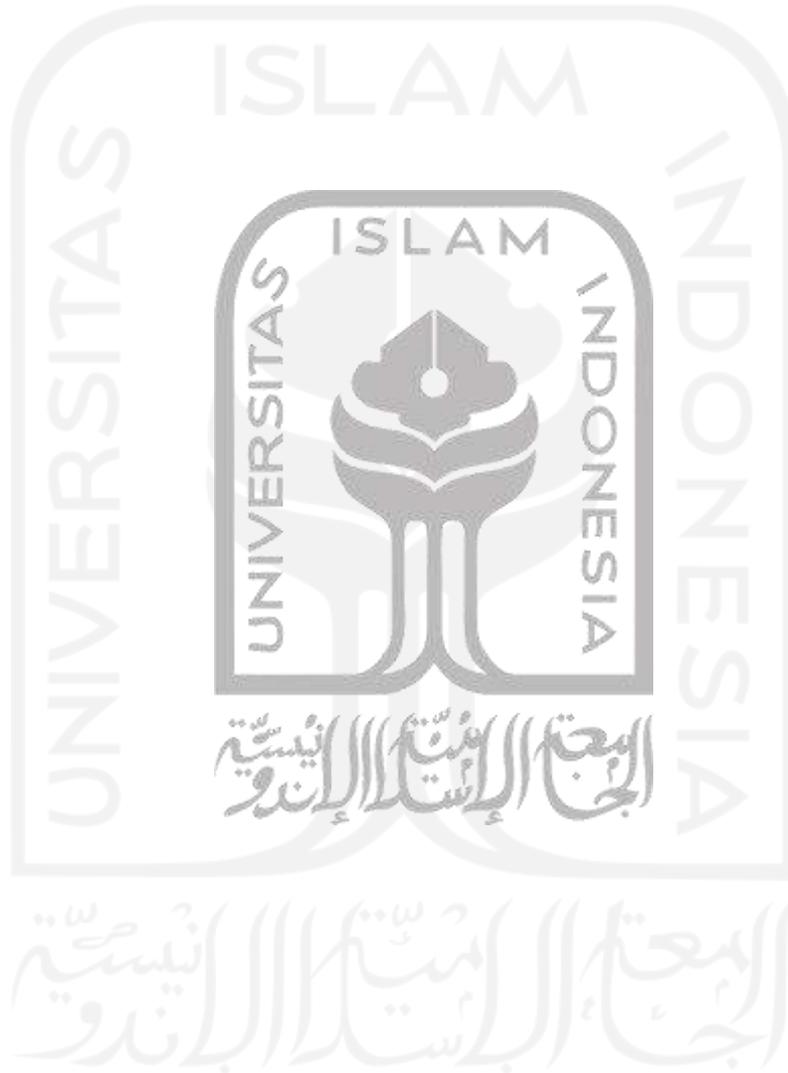
2. Bapak Dr. Drs. Muntoha, S.H.,M.Ag. selaku Dosen Pembimbing Tugas Akhir yang mengajarkan kegigihan, dan kesabaran selama pengerjaan Tugas Akhir kepada Penulis. Bapak Muntoha adalah salah satu dosen idola Penulis yang menginspirasi penulis untuk belajar lebih dalam tentang Hukum Tata Negara. Mendapatkan Pak Mun sebagai Dosen Pembimbing adalah suatu kehormatan dan kebanggaan bagi Penulis. Terima kasih atas segala saran, bimbingan, dan arahan yang telah diberikan kepada Penulis.
3. Bapak Joko B. Purnomo selaku Wakil Bupati Bantul, Bapak Yasmuri selaku Ketua FKUB Bantul, Bapak Aidi Johansyah dan Trubus selaku Kepala Kantor dan Humas Kemenag Bantul, Bapak Nurdayad selaku peneliti di PUSHAM UII dan Mbak Shinta Maharani selaku jurnalis Tempo. Terimakasih atas bantuan yang diberikan berupa kesempatan untuk *kerso* diwawancarai Penulis sehingga Penulis dapat menyelesaikan Tugas Akhir dengan baik.
4. Bapak Eko Riyadi, S.H., M.H. selaku Dosen Hukum Hak Asasi Manusia FH UII. Pak Eko merupakan Dosen yang menginspirasi Penulis melalui penjelasan dan diskusi di dalam maupun di luar kelas. Terima kasih telah bersedia untuk diskusi bersama mulai dari topik perkuliahan hingga mengenai penelitian Penulis.

5. Bapak Dr. Suparman Marzuki, S.H., M.Si. selaku Dosen Hukum Hak Asasi Manusia FH UII. Pak Parman merupakan Dosen yang mengajarkan Penulis menjadi pribadi yang berintegritas dan totalitas dalam menjalankan kewajiban yang di emban. Pengalaman beliau selama mahasiswa maupun sebagai praktisi hukum telah menginspirasi Penulis untuk senantiasa belajar dari siapapun, apapun, dan dimanapun.
6. Muhammad Putra Widjayanto, adik penulis yang telah menemani hari-hari penulis di rumah dan di dalam keluarga yang hangat. Terima Kasih atas kepercayaan kepada *mas* mu ini untuk berbagi pengalaman dan bertumbuh bersama selama ini sebagai saudara.
7. Sekar Halimah Putri, perempuan spesial yang hadir dan membangkitkan semangat, harapan, dan mimpi-mimpi Penulis. Terimakasih telah menemani hari-hari Penulis dan menjadi semangat bagi Penulis dalam mengejar Tugas Akhir. Terimakasih atas kepercayaannya untuk belajar dan bertumbuh bersama. Terimakasih telah menghidupkan kepercayaan diri Penulis untuk kembali 'bermimpi'.
8. Alif Rifki dan Chandra Surya, saudara penulis di Jogja yang kebersamai Penulis semenjak SMA ketika indekost di Jl.Damai sampai sekarang ini. Terimakasih memori-memori tak terlupakan menyusuri jalanan dan suasana Jogja, dari angkringan, burjo, tempat ngopi, pagi, siang sampai malam menjelang dini hari. Terimakasih atas pengalaman dan kebersamaannya.

9. Anisa ‘Izzati dan Vania Lutfi, dua perempuan yang menemani Penulis selama hari-hari di perkuliahan, yang meningkatkan Penulis untuk mengambil mata kuliah dan masuk kelas. Terimakasih telah menjadi teman Penulis selama berdinamika di perkuliahan.
10. Teman-teman ‘Indonesische Studiegrop’. Terimakasih Angga, Daus, Igreya, Irul, Julio, Khalif, Paso, Rafi, Shawn, Yuda, dan Yuri yang menjadi teman berdinamika selama perkuliahan semenjak maba. Terimakasih atas pengalaman, cerita, dan pembelajarannya.
11. Keluarga Besar LPM Keadilan. Terima kasih telah menjadi ‘rumah’ bagi Penulis selama kuliah. Terimakasih atas ‘gembengan’nya dari yang awalnya hanya menjadi tempat tidur dan membolos kuliah sampai menjadi tempat belajar yang membentuk kepribadian dan jiwa sosial Penulis. Terimakasih telah menjadikan penulis sebagai ‘Mahasiswa’.
12. Keluarga Besar Grobogan dan Sawahan Lor, yang menjadi ruang-ruang kelas pertama bagi penulis untuk belajar. Terimakasih atas bimbingan, kebersamaan, pembelajaran, dan pengalamannya. Terimakasih telah membentuk pribadi Penulis sampai sekarang ini.
13. Mbah Nun dan Keluarga Besar Maiyah, yang menjadi tempat Penulis *nyelonjorke sikil*, menyandarkan badan, menarik dan menghembuskan nafas dalam-dalam. Terimakasih telah memberikan banyak pembelajaran, membuka cakrawala ilmu, dan memberikan makna dalam kehidupan melalui kegembiraan dan rasa syukur yang tanpa syarat. Terimakasih telah

memberikan bekal keteguhan hati bagi penulis untuk menghadapi hari-hari yang akan datang.

14. Para guru, kyai, dosen, orang bijak, dan semua orang yang pernah memberikan ilmu dan pelajaran kepada Penulis. Semoga ilmu yang telah diberikan dapat Penulis manfaatkan sebaik mungkin.



DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGAJUAN	ii
HALAMAN PERSETUJUAN	iii
HALAMAN PENGESAHAN	iv
LEMBAR ORISINALITAS	v
CURRICULUM VITAE.....	vi
HALAMAN MOTTO	vii
HALAMAN PERSEMBAHAN	viii
KATA PENGANTAR.....	ix
DAFTAR ISI.....	xiv
ABSTRAK	xvi
BAB I. PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	6
C. Tujuan Penelitian	6
D. Orisinalitas	7
E. Tinjauan Pustaka.....	9
F. Definisi Operasional	14
G. Metode Penelitian	18
H. Analisis Data	21
I. Sistematika Penulisan	22
BAB II. TINJAUAN UMUM PENGATURAN KEBEBASAN BERAGAMA DAN BERKEYAKINAN.....	23
A. Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan dalam Hak Asasi Manusia dan Hukum di Indonesia.....	23
B. Pembatasan Pelaksanaan Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan.....	32
C. Kerukunan Umat Beragama	38
D. Kerukunan dalam Prespektif Islam.....	42
E. Kedudukan Peraturan Bersama Menteri dalam Sistematika Peraturan Perundang-undangan di Indonesia.....	45
F. Implementasi Kebijakan Publik.....	52
BAB III. IMPLEMENTASI PBM 2006 DI KABUPATEN BANTUL.....	58

A. Latar Belakang dan Materi Muatan PBM 2006	58
1. Latar Belakang Lahirnya PBM 2006	58
2. Materi Muatan PBM 2006	65
B. Implementasi PBM 2006 di Kabupaten Bantul	73
1. Gambaran Umum Kabupaten Bantul	73
2. Kasus Intoleransi di Kabupaten Bantul	75
3. Implementasi PBM 2006 di Kabupaten Bantul.....	82
4. Kendala dalam Implementasi PBM 2006 di Kabupaten Bantul	100
BAB IV. PENUTUP	109
A. Kesimpulan.....	109
B. Saran	110
DAFTAR PUSTAKA	112



ABSTRAK

Permasalahan intoleransi antar umat beragama di berbagai daerah di Indonesia masih sering terjadi. Mengatasi hal ini, pemerintah sebelumnya telah mengeluarkan peraturan yang dikenal sebagai Peraturan Bersama Menteri (PBM) 2006 yang menjadi panduan bagi kepala daerah untuk membina kerukunan antar umat beragama. Meskipun peraturan ini sempat menimbulkan kontroversi, namun hingga saat ini peraturan ini masih tetap sah dan diterapkan di tiap daerah, termasuk di Kabupaten Bantul yang sempat menjadi sorotan ketika banyak terjadi kasus intoleransi di wilayahnya. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui latar belakang dan materi muatan dalam PBM 2006 serta bagaimana peraturan ini diimplementasikan di Kabupaten Bantul. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif-empiris dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Teknik pengumpulan data didapatkan melalui studi pustaka dan wawancara dengan pihak terkait. Hasil dari penelitian ini menyimpulkan: Pertama, secara formal PBM 2006 telah diimplementasikan di Kabupaten Bantul. Kedua, sebagai pedoman bagi kepala daerah untuk membina kerukunan umat beragama, PBM 2006 masih perlu disempurnakan baik secara yuridis maupun materi muatannya.

Kata kunci: Peraturan Bersama Menteri 2006, Toleransi, Implementasi

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Agama adalah suatu tata nilai yang didalamnya memuat tuntunan-tuntunan yang dianut oleh umat manusia sebagai panduan dalam menjalani kehidupan di dunia, dan bekal untuk kehidupan di akhirat. Menurut Zubaedi dalam pengantarnya dalam buku *Sejarah Agama-Agama* menyatakan bahwa agama sebagai suatu tatanan nilai dapat mempengaruhi kehidupan seseorang, baik dalam kehidupan sosial, dunia politik maupun ekonomi. Berdasar pendapat dari Talcott Person, agama menjadi satu-satunya sistem acuan nilai (system referenced values) bagi seluruh sistem tindakan (system of actions). Dalam konteks ini agama ditempatkan oleh para pemeluknya sebagai satu-satunya panduan dalam bersikap dan menentukan orientasi tindakan. Agama dalam hal ini dijadikan sebagai acuan jati diri yang memberikan makna dalam corak interaksi sosial masyarakat.¹

Dari sudut pandang Hak Asasi Manusia (HAM) hak berkeyakinan merupakan salah satu hak dasar bagi manusia. Prinsip kebebasan beragama dan berkeyakinan bersifat universal, tidak dapat dicabut, tidak dapat terbagi, saling

¹ Ismail, *Sejarah Agama-Agama (Pengantar Studi Agama-Agama)*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2017.

terhubung dan terkait.² Dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) melalui ketentuan pasal 18 menetapkan :

*“Setiap orang berhak atas kebebasan pikiran, hati nurani dan agama; dalam hal ini termasuk kebebasan berganti agama atau kepercayaan, dengan kebebasan untuk menyatakan agama atau kepercayaan dengan cara mengajarkannya, melakukannya, beribadah dan mentaatinya, baik sendiri ataupun bersama-sama dengan orang lain di muka umum maupun sendiri”*³

Selain itu, dalam konstitusi negara Indonesia juga memuat pengakuan negara terhadap kebebasan tiap orang untuk memeluk dan menjalankan agama yang diyakininya:

*“Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing masing dan untuk beribadah menurut agamanya dan kepercayaannya itu”*⁴

Berdasarkan regulasi dan instrument yang menyangkut HAM diatas, hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan secara ringkas mencakup dua aspek, yakni: Pertama, kebebasan untuk memilih dan menetapkan keyakinannya. Kedua, kebebasan untuk menjalankan dan mengajarkan agamanya.⁵ Hal ini mengandung implikasi yuridis yakni negara berkewajiban untuk menghormati dengan membiarkan dan tidak mengganggu hak warga negara atas kebebasan

² Komnas HAM RI “Pengkajian Komnas HAM RI atas Peraturan Bersama Menteri No 9 Dan 8 Terkait Pendirian Rumah Ibadah”, (Jakarta,2020), hal 7.

³ Pasal 18 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia.

⁴ Pasal 29 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia.

⁵ Komnas HAM RI “Standar Norma dan Pengaturan Nomor 2 tentang Hak atas Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan (Jakarta, 2020). Hlm 7.

beragama serta menjamin penghormatan atasnya. Negara juga wajib untuk membentuk peraturan atau kebijakan yang menjamin dan melindungi hak beragama dan berperan aktif dalam melindungi tiap ada gangguan terhadap hak tersebut.⁶

Di Indonesia terdapat enam agama yang diakui secara resmi oleh pemerintah seperti yang tertuang dalam Penetapan Presiden No 1 Tahun 1965:

“....Agama-agama yang dipeluk oleh penduduk di Indonesia ialah Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Budha dan khong Cu (Confusius).⁷

Selain keenam agama tersebut, di Indonesia juga terdapat berbagai aliran kepercayaan. Menurut data dari Direktorat Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa dan Tradisi Ditjen Kebudayaan Kemendikbud saat ini tercatat ada 187 organisasi atau lembaga kepercayaan kepada Tuhan.⁸ Beragamnya keyakinan yang dianut masyarakat memunculkan kewajiban negara untuk menjaga keharmonisan hubungan antar warganya yang menganut keyakinan berbeda.

Keberagaman yang ada juga menimbulkan banyak problematika berkaitan dengan kerukunan antar umat beragama. Permasalahan-permasalahan tersebut seringkali berupa tindakan intoleransi antar umat beragama. Untuk kasus semisal gangguan terhadap rumah ibadah, pada rentang tahun 2013-2017 Wahid

⁶ Komnas HAM RI “Pengkajian..., *loc.cit.*

⁷ Penetapan Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1965 Tentang Pencegahan Penyalahgunaan Dan/Atau Penodaan Agama, Pasal Penjelasan.

⁸ Jawa Pos, “Data Kemendikbud, Jumlah Penghayat Kepercayaan Mencapai 12 Juta Jiwa”, <https://www.jawapos.com/features/humaniora/09/11/2017/data-kemendikbud-jumlah-penghayat-kepercayaan-mencapai-12-juta-jiwa/>, diakses pada tanggal 19 Juli 2022 pukul 21.08 WIB.

Foundation mencatat terdapat 102 kasus yang dilakukan oleh aktor negara dan 92 kasus dilakukan oleh aktor non-negara.⁹ Menurut data dari Setara Institute tercatat pada tahun 2020 ada 180 peristiwa dan 412 tindak pelanggaran kebebasan beragama dan berkeyakinan (KBB).¹⁰ Sementara data dari Komnas HAM dalam 10-15 tahun terakhir ada sekitar 500-600 aduan terkait KBB.¹¹ Kasus-kasus tersebut diantaranya berupa penolakan terhadap pendirian rumah ibadah, pembubaran kegiatan keagamaan, penodaan terhadap agama atau keyakinan tertentu dan juga diskriminasi terhadap minoritas.

Permasalahan intoleransi antar umat beragama sudah menjadi ‘problem akut’ bangsa ini yang hingga kini masih belum dapat terselesaikan. Pemerintah sudah beberapa kali mengeluarkan produk hukum sebagai upaya untuk menjaga toleransi antar umat beragama. Salah satu peraturan tersebut adalah Peraturan Bersama Menteri Agama Dan Menteri Dalam Negeri No. 9 Dan 8 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama, dan Pendirian Rumah Ibadah (PBM 2006). Dalam PBM 2006 terdapat pedoman bagi kepala daerah untuk menjaga toleransi dan kerukunan antar umat beragama melalui pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB). Didalam peraturan ini juga terdapat regulasi mengenai

⁹ *Policy Brief* Setara Institute, “Mengatasi Polemik Pendirian Rumah Ibadah”, (Jakarta:2019), hlm 2.

¹⁰ Kidung Asmara Sigit, Ismail Hasnani, *Intoleransi Semasa Pandemi: Laporan Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan 2020*, Pustaka Masyarakat Setara, Jakarta, 2021, hlm 24.

¹¹ Friski Riana, Dewi Nurita “Rumah Ibadah, Belenggu Mayoritas” <https://interaktif.tempo.co/proyek/rumah-ibadah-belenggu-mayoritas/index.html> diakses pada tanggal 22 Juli 2022 pukul 23.30 WIB.

pendirian rumah ibadah yang mengharuskan untuk bangunan rumah ibadah memenuhi syarat-syarat khusus dalam pendiriannya. Meskipun dalam praktiknya PBM 2006 ini sering menimbulkan kontroversi di kalangan masyarakat, namun sampai saat ini peraturan ini tetap dijalankan sebagai pedoman bagi para untuk memelihara kerukunan umat beragama di seluruh daerah di Indonesia,¹² termasuk di Kabupaten Bantul.

Sebagai wilayah di Yogyakarta dengan kasus intoleransi tertinggi, Kabupaten Bantul memiliki beberapa catatan dalam hal toleransi antar umat beragama. Majalah Tempo menghimpun berbagai peristiwa intoleransi yang terjadi di Daerah Istimewa Yogyakarta dalam lima tahun terakhir. Hasilnya, paling banyak serangan terhadap keberagaman terjadi di Kabupaten Bantul. Dalam rentan waktu 2014-2019 terjadi sekitar 9 kali serangan terhadap KBB. Sepanjang 2019 setidaknya terjadi tiga kasus intoleransi di kabupaten itu. Beberapa diantaranya adalah pembubaran upacara peringatan wafatnya Ki Ageng Mangir di dusun Mangir Lor, Penolakan gereja Pantekosta Immanuel Sedayu, dan penolakan seorang pelukis Katolik yang hendak mengontrak rumah di Dusun Karet Kecamatan Pleret. Direktur Riset Setara Institute, Halili menyatakan salah satu alasan dibalik banyaknya kasus intoleransi di Kabupaten Bantul adalah tidak adanya pemimpin yang tegas dalam menindak pelaku intoleransi sehingga kasus itu terus berulang. Selain itu, kondisi masyarakat

¹² Komnas HAM RI "Pengkajian, *Op.Cit.*, hal 31.

Bantul yang memegang erat tradisinya juga turut membawa penyakit bernama primordialisme atau kedaerahan.¹³

Melihat dari fakta banyaknya kasus intoleransi yang terjadi dan berulang di Kabupaten Bantul, dalam skripsi ini penulis akan membahas bagaimana implementasi PBM 2006 di Kabupaten Bantul. Skripsi ini akan meneliti tentang latar belakang munculnya PBM 2006, materi muatan, dan implementasinya dalam menjaga toleransi dan kerukunan antar umat beragama di Kabupaten Bantul.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan, maka Penulis dapat merumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana latar belakang dan materi muatan di dalam PBM 2006?
2. Bagaimana implementasi PBM 2006 di kabupaten Bantul?

C. Tujuan Penelitian

1. Penelitian ini bertujuan untuk meneliti latar belakang diterapkannya PBM 2006 dan menganalisis materi muatan di dalam PBM 2006 dalam menjaga kerukunan antar umat beragama.
2. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui implementasi dari PBM 2006 di Kabupaten Bantul.

¹³ Shinta Maharani “Setara Institute Paparkan Alasan Intoleransi di Bantul Tinggi” <https://nasional.tempo.co/read/1272263/setara-institute-paparkan-alasan-intoleransi-di-bantul-tinggi>. diakses pada tanggal 19 Juli 2022 pukul 22.00 WIB.

D. Orisinalitas

Penelitian yang akan dilakukan Penulis adalah asli dan belum pernah diteliti sebelumnya oleh mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Namun terdapat beberapa penelitian serupa yang membahas tentang PBM 2006:

1. Tesis Arofah Nafisyah Arfiani berjudul “Implementasi Peraturan Bersama Menteri Agama Dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Dan Nomor 8 Tahun 2006 (Studi Kasus Pendirian Rumah Ibadah di Kecamatan Bajubang Kabupaten Batang Hari)” pada tahun 2019. Penelitian tesis tersebut lebih menitikberatkan pada pembahasan mengenai pendirian rumah ibadah sesuai peraturan di PBM 2 Menteri di Kecamatan Bajubang Kabupaten Batang Hari. Sedangkan penelitian yang akan dilakukan penulis ini bukan hanya berfokus pada pendirian rumah ibadah tetapi juga pada peran FKUB yang juga diatur di dalam PBM 2006.
2. Tesis oleh Yulian Ansori berjudul “Implementasi Peraturan Bersama Menteri Agama Dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Dan 8 Tahun 2006 Tentang Pendirian Rumah Ibadah Di Kabupaten Seluma” pada tahun 2018. Penelitian tesis tersebut berfokus pada pembahasan mengenai pendirian rumah ibadah sesuai peraturan di PBM 2 Menteri di Kabupaten Seluma. Sementara penelitian dalam skripsi ini akan berfokus pada keseluruhan muatan hukum di PBM 2006 serta implementasinya di Kabupaten Bantul.

3. Skripsi Khoirul Azhar Siregar berjudul “Peran Pengurus Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) Dalam Menyelesaikan Konflik Pendirian Masjid Amal-Silarahim Di Jalan Asia Kota Medan” pada tahun 2021. Pada penelitian tugas akhir tersebut fokus pada peran FKUB dalam menyelesaikan konflik pendirian masjid di Kota Medan. Sedangkan dalam penelitian ini akan dibahas mengenai peran FKUB secara lebih umum dalam membina kerukunan umat beragama di Kabupaten Bantul.
4. Skripsi Uca Anita berjudul “Penerapan 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 Di Kabupaten Tanah Datar” tahun 2021. Pada penelitian tugas akhir diatas dibahas mengenai penerapan PBM 2006 di Kabupaten Tanah Datar. Sementara pada penelitian ini akan fokus pada Implementasi PBM 2006 di Kabupaten Bantul sebagai kabupaten dengan kasus intoleransi tertinggi di Provinsi D.I Yogyakarta.

E. Tinjauan Pustaka

1. Kebebasan Beragama/Berkeyakinan dalam Tinjauan Hukum HAM dan Hukum di Indonesia.

Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik (KIHSP) yang ditetapkan dalam resolusi Majelis Umum PBB 2200 A (XXI) dan telah diratifikasi Indonesia melalui UU No.12 Tahun 2005 dalam pasal 18 ayat (1) menyatakan :

“Setiap orang berhak atas kebebasan berpikir, keyakinan dan beragama. Hak ini mencakup kebebasan untuk menetapkan agama atau kepercayaan atas pilihannya sendiri dan kebebasan, baik secara sendiri-sendiri maupun bersama orang lain, baik di tempat umum atau tertutup, untuk menjalankan agama dan kepercayaannya dalam kegiatan ibadah, pentaatan, pengalaman dan pengajaran”¹⁴

Komentar Umum PBB Nomor 22 tentang Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan, menyatakan dalam Angka 1 :

“Hak atas berpikir, berkeyakinan, dan beragama (yang termasuk kebebasan untuk menganut kepercayaan) dalam pasal 18.1 bersifat luas dan mendalam; hak ini mencakup kebebasan berpikir mengenai segala hal, kepercayaan pribadi, dan komitmen terhadap agama atau kepercayaan, baik yang dilakukan secara individual maupun bersama-sama dengan orang lain. Komite meminta perhatian Negara-negara Pihak pada kenyataan bahwa kebebasan berpikir dan kebebasan berkeyakinan sama-sama dilindungi seperti halnya kebebasan beragama dan berkepercayaan. Karakter mendasar dari kebebasan-kebebasan ini juga dicerminkan pada kenyataan bahwa ketentuan ini tidak dapat dikurangi (cannot be

¹⁴ Pasal 18 ayat (1) Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik (Kovenan Hak Sipil) yang ditetapkan oleh resolusi Majelis Umum 2200 A (XXI).

derogated) bahkan pada saat darurat publik, sebagaimana dinyatakan di pasal 4.2 dalam Kovenan”¹⁵

Dilihat dari instrumen HAM diatas, dapat dipahamai bahwa KBB merupakan hak yang mendasar dan bersifat universal. Dari sudut pandang HAM, KBB tergolong kedalam *Non-Derogable Rights* yakni hak yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun.

Sementara itu, hukum di Indonesia dalam konteks HAM juga memberikan kewajiban kepada negara untuk menjamin terpenuhinya hak atas KBB.¹⁶

“Pemerintah wajib dan bertanggung jawab 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”¹⁷

Implikasi yuridis berdasarkan apa yang dinyatakan dalam UU No 39 Tahun 1999 diatas negara diwajibkan untuk menghormati, melindungi, menegakkan, dan memajukan HAM (termasuk hak KBB). Dalam hal ini pemerintah menjadi aktor kunci dalam merumuskan kebijakan yang mengarah pada perlindungan KBB. Negara wajib untuk membentuk perturan perundang-undangan yang melindungi hak KBB dan juga berperan aktif dalam membela apabila terdapat pelanggaran KBB.

¹⁵ Komentar Umum PBB Nomor 22 tentang Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan, Angka 1.

¹⁶ Komnas HAM RI “ Pengkajian...., *Op. Cit.*, hal 8.

¹⁷ Pasal 71 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

2. Pembatasan Pelaksanaan KBB oleh Negara

Meskipun tergolong sebagai *Non-Derogable Rights* sesuai dengan pasal 4 ayat (2) KIHSP, namun dalam pelaksanaan kebebasan tersebut dalam konteks keadaan tertentu dapat dibatasi oleh negara. Hak negara untuk membatasi pelaksanaan KBB hanya boleh dilaksanakan dengan ketentuan hukum. Pembatasan ini juga hanya boleh dilakukan untuk melindungi keamanan, ketertiban, kesehatan atau moral masyarakat atau hak dan kebebasan mendasar orang lain. Hal ini sebagaimana tercantum dalam Pasal 18 ayat (3) KIHSP yang berbunyi :

“Kebebasan untuk menjalankan agama atau kepercayaan seseorang hanya dapat dibatasi oleh ketentuan hukum, yang diperlukan untuk melindungi keamanan, ketertiban, kesehatan atau moral masyarakat atau hak dan kebebasan mendasar orang lain”

Namun, pembatasan tersebut hanya bisa dilakukan dengan memenuhi beberapa prinsip dasar yakni; ditentukan oleh hukum, diperlukan, keselamatan public, ketertiban masyarakat, moral publik, nilai-nilai agama, keamanan, dan dalam masyarakat yang demokratis.¹⁸

¹⁸ *American Association for the International Commission of Jurist, “Syracusa Principles, on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights”* (1985), www.icj.org. diakses pada tanggal 25 Juli 2022 pukul 02.00 WIB.

3. Peraturan Bersama Menteri dalam Sistem Perundang-Undangan di Indonesia

Konsep negara hukum adalah suatu konsep yang mengharuskan adanya pengaturan hukum yang baik sebagai dasar bagi penyelenggaraan negara.¹⁹ Sebagai negara hukum, sebagai mana pasal 1 ayat (3) UUD 1945 Indonesia menjadikan hukum sebagai panglima. Artinya segala sesuatu yang menyangkut penyelenggaraan negara harus juga didasarkan pada hukum.

Dalam pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan memuat hirarki peraturan perundnag-undangan di Indonesia yakni:

- 1) UUD
- 2) TAP MPR
- 3) UU/PERPU
- 4) Peraturan Pemerintah
- 5) Peraturan Presiden
- 6) Peraturan Daerah Provinsi
- 7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Namun, Selain peraturan yang disebutkan diatas, peraturan perundang-undangan lain yang berlaku di Indonesia adalah peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung,

¹⁹ Tahir Azhary, *Negara Hukum* , Bulan Bintang, Jakarta, 1992, hlm. 63

Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, Badan, Lembaga atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan undang undang atau pemerintah atas perintah undang-undang, DPRD Provinsi, Gubernur, DPRD Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala desa atau setingkat. Peraturan-peraturan tersebut berlaku apabila diperintah oleh peraturan yang lebih tinggi atau dibuat berdasarkan kewenangan.²⁰

Jika kita melihat hirarki peraturan perundang-undangan diatas, tidak kita temukan produk hukum bernama Peraturan Bersama Menteri (PBM). ‘Menteri’ sebagaimana disebutkan dalam Pasal 8 UU No 12 Tahun 2011 diatas hanya merujuk pada peraturan yang ditetapkan tunggal atas kementeriannya. Apabila kita melihat lebih jauh, sebenarnya akan nampak bahwa PBM ini memiliki sifat koordinatif. Hal ini dikarenakan dalam pengaturan mengenai persoalan pada hal-hal tertentu tidak cukup hanya diatur oleh lingkup satu kementerian saja, tetapi diperlukan koordinasi dengan kementerian yang lain. Lebih jauh lagi apabila kita mengingat kedudukan menteri sebagai pembantu presiden dalam melaksanakan tugas eksekutif. Maka dari itu selayaknya dalam mengeluarkan produk hukum, kementerian harus mendapat pendelegasian dari presiden.²¹

²⁰ Pasal 8 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

²¹ Junaidi, “Analisis Yuridis Keberadaan Peraturan Bersama Menteri Dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia”, Jurnal Mahasiswa S2 UNTAN, Vol.3, No. 5, 2013, hlm. 4.

4. Implementasi Kebijakan Publik

Konsep implementasi berasal dari kerangka teoritik suatu kebijakan dimana tujuan dan sasaran itu ditetapkan.²² Implementasi merupakan suatu tindak lanjut dari sebuah ketetapan, rencana, atau kebijakan yang telah dirancang sebelumnya. Implementasi adalah suatu proses untuk melaksanakan, mewujudkan, dan menyelesaikan rencana yang telah dibuat. Dalam konteks kebijakan publik, Implementasi berarti memastikan bagaimana agar kebijakan publik yang dimaksud dapat diterima, dipahami, dan didukung oleh pihak yang menjadi sasaran kebijakan. Implementasi kebijakan publik juga merupakan bagian dari suatu proses politik, sehingga harus memperhatikan semua unsur yang terkait seperti politik, sosial, dan ekonomi. Hal ini untuk memastikan kebijakan publik yang dikeluarkan akan mencapai tujuan yang diinginkan.²³

F. Definisi Operasional

1. Implementasi

Secara etimologis, implementasi berasal dari kata Bahasa Inggris *implementation* yang diserap kedalam Bahasa Indonesia yang berarti pelaksanaan/penerapan.²⁴ Implementasi merupakan suatu tindak lanjutan

²² Rulinawaty Kasmad, *Studi Implementasi Kebijakan Publik*, Kedai Aksara, Makassar, 2013

²³ Tachjan, *Implementasi Kebijakan Publik*, Asosiasi Ilmu Politik Indonesia-Puslit KP2W Lemlit Unpad, Bandung, 2006. hlm xiii.

²⁴ Kamus Besar Bahasa Indonesia

untuk melaksanakan, mewujudkan, dan menyelesaikan sebuah rencana atau sebuah kebijakan yang telah dirancang sebelumnya. Dalam skripsi ini kata implementasi merujuk pada implementasi kebijakan publik yakni Implementasi PBM 2006.

Implementasi kebijakan publik bukan semata-mata hanya bermakna oprasionalisasi kebijakan publik dalam mekanisme birokratis saja. Lebih dari itu, implementasi kebijakan publik juga berarti memastikan bagaimana agar kebijakan publik yang dimaksud dapat diterima, dipahami, dan didukung oleh pihak yang menjadi sasaran kebijakan. Implementasi kebijakan publik juga merupakan bagian dari suatu proses politik, sehingga harus memperhatikan semua unsur yang terkait seperti politik, sosial, dan ekonomi. Hal ini untuk memastikan kebijakan publik yang dikeluarkan akan mencapai tujuan yang diinginkan.²⁵

2. Peraturan Bersama Menteri Agama Dan Menteri Dalam Negeri No. 9 Dan 8 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama, dan Pendirian Rumah Ibadah (PBM 2006)

PBM 2006 adalah sebuah kebijakan yang dikeluarkan oleh Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri dalam bentuk peraturan bersama. PBM 2006 ini dikeluarkan salah satunya sebagai respon atas tidak

²⁵ Tachjan, *Implementasi Kebijakan Publik*,...,Loc.Cit.

berhasilnya Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 01/BER/MDN/1969 tentang Pelaksanaan Tugas Aparatur Pemerintahan dalam Menjamin Ketertiban dan Kelancaran Pelaksanaan Pengembangan dan Ibadat oleh Pemeluk-pemeluknya. Kegagalan SKB yang pada akhirnya malah dijadikan instrumen hukum untuk menutup gereja di berbagai tempat pada akhirnya melahirkan revisi SKB menjadi PBM pada tahun 2006.²⁶

Dalam PBM 2006 terdapat dua hal penting yang menjadi inti dari kebijakan. Pertama, tentang pemberdayaan FKUB. Dalam PBM 2006 terdapat FKUB yakni sebuah forum yang didirikan di tingkat provinsi dan kabupaten dan beranggotakan pemuka-pemuka agama setempat. Forum ini berfungsi sebagai penyalur aspirasi umat Bergama kepada pemerintah, dalam hal ini FKUB bertugas untuk melakukan dialog dengan pemuka agama dan masyarakat, menampung aspirasi ormas keagamaan, dan mensosialisasikan kebijakan yang berkaitan dengan kerukunan umat beragama. Selain itu, FKUB juga bertugas untuk memeberikan rekomendasi atas permohonan pendirian rumah Ibadah.

Kedua, tentang pendirian rumah ibadah. Dalam PBM 2006 ini terdapat regulasi tentang pendirian rumah ibadah, yang secara ringkas mencakup tujuan pendirian rumah ibadah dan persyaratan administratifnya. Dalam bab ini, PBM 2006 banyak mendapatkan kritik

²⁶ Binsar A. Hutabarat, "Evaluasi Terhadap Peraturan Bersama Menteri Tahun 2006 Tentang Pendirian Rumah Ibadah", *Societas Dei*, Vol.4, No. 1, 2017, hlm. 17.

dari berbagai kalangan. Regulasi untuk mendirikan rumah ibadah dalam PBM 2006 dinilai deskriminatif dan tidak berpihak pada kelompok minoritas, hal ini dikarenakan untuk pendirian rumah ibadah diperlukan izin dari masyarakat setempat dan juga FKUB yang dianggap sulit untuk didapatkan kelompok minoritas.²⁷

3. Kabupaten Bantul

Kabupaten Bantul merupakan salah satu kabupaten di Provinsi D.I Yogyakarta. Menurut data dari laman website resmi Pemerintah Kabupaten (Pemkab) Bantul, jumlah penduduk per semester 2 tahun 2020 berjumlah 954.706 Jiwa.²⁸ Kabupaten ini dipilih sebagai fokus penelitian dikarenakan Bantul merupakan kabupaten dengan tingkat intoleransi tertinggi di D.I Yogyakarta. Setidaknya sejak tahun 2014-2019 terdapat 9 kasus intoleransi terhadap KBB di Kabupaten itu.²⁹ Melihat hal tersebut, penelitian ini berupaya mengetahui bagaimana PBM 2006 ini diterapkan di Bantul untuk menjaga kerukunan antar umat beragama.



²⁷ *Ibid.*, hlm. 23.

²⁸ https://bantulkab.go.id/data_pokok/index/0000000027/jumlah-penduduk.html#, diakses pada tanggal 26 Juli 2022 pukul 10.00 WIB.

²⁹ Shinta Maharani “Setara Institute,...., *Op.Cit.*, diakses tanggal 22 Juli 2022 pukul 22.00 WIB.

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif empiris. Penelitian hukum normatif empiris adalah metode penelitian yang menggabungkan unsur hukum normatif yang kemudian didukung dengan tambahan data lapangan atau unsur empiris. Penelitian hukum jenis ini dipilih mengingat terdapat dua pokok pemikiran dalam kepenulisan ini. Pertama, perlunya penelitian dan peninjauan lebih lanjut terhadap PBM 2006 yang banyak sekali mengandung kontroversi. Sebagian pihak menilai bahwa PBM ini masih diperlukan untuk menjaga kerukunan antar umat beragama³⁰. Sementara sebagian pihak lainnya menilai peraturan ini harus dicabut karena dianggap dalam perumusannya tidak melibatkan stakeholder yang berkepentingan, selain itu muatan dalam peraturan ini juga dianggap bertentangan dengan prinsip kebebasan beragama dan berkeyakinan yang dilindungi oleh HAM.³¹ Kedua, terlepas dari adanya kontroversi di kalangan tokoh agama, praktisi, maupun akademisi namun pada kenyataannya PBM 2006 ini tetap merupakan suatu produk hukum yang sah dan diterapkan sebagai pedoman bagi kepala daerah dalam membina kerukunan umat beragama. Namun demikian kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa regulasi ini belum mampu menjadi solusi yang terbaik untuk mencegah

³⁰ Komnas HAM RI "Pengkajian...., *Op.Cit.*, hlm 31.

³¹ Binsar A. Hutabarat, *Op.Cit.*, hlm. 31.

intoleransi dan konflik antar umat beragama. Bahkan dalam banyak kasus justru ketentuan didalam PBM 2006 inilah yang memicu konflik di kalangan umat beragama semisal dalam hal jumlah jamaah dan persetujuan masyarakat untuk membangun suatu rumah ibadah.

2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang dilakukan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif. Pendekatan ini bersifat dekriptif dan dikerjakan dengan melakukan analisis yang mendalam. Dalam penelitian ini, penulis akan menggunakan landasan teori untuk melihat idealita kemudian melihat bagaimana fakta yang ada di lapangan.

3. Data Penelitian dan/atau Bahan Hukum

Bahan hukum yang diperlukan dalam penelitian ini diambil dari tiga macam bahan hukum, antara lain:

a) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum yang menjadi fokus permasalahan dalam skripsi ini yakni:

- a) Peraturan Bersama Menteri Agama Dan Menteri Dalam Negeri No. 9 Dan 8 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat

Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama, Dan Pendirian Rumah Ibadat;

- b) Informasi yang berasal dari wawancara dan permohonan data dengan narasumber yang berkaitan dengan fokus penelitian, dalam hal ini adalah Wakil Bupati Bantul, FKUB Kabupaten Bantul, Kementerian Agama (Kemenag) Kabupaten Bantul, Pusat Studi Hak Asasi Manusia UII (PUSHAM UII), Badan kesatuan Bangsa dan Politik (Kesbangpol UII), dan pihak-pihak lain yang dibutuhkan untuk membantu penelitian ini.

b) Bahan Hukum Sekunder

Dalam skripsi ini, bahan hukum sekunder yang digunakan adalah bahan hukum yang bias menjelaskan lebih mendalam data yang diperoleh dari bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini diperoleh dari buku-buku, peraturan perundang-undangan terkait, jurnal-jurnal, hasil penelitian dari sarjana terdahulu, serta berbagai sumber berita baik cetak maupun daring.

c) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yang digunakan dalam skripsi ini diperoleh dari bahan yang dapat menunjang bahan hukum sekunder. Bahan hukum tersier diperoleh dari kamus dan ensiklopedia.

4. Cara Pengumpulan Bahan Hukum

Guna mendapatkan bahan hukum yang telah disebutkan di atas, maka penulis akan melakukan studi pustaka atau *library research*. Studi pustaka dilakukan dengan cara mengkaji jurnal, hasil penelitian hukum, serta literatur yang berhubungan dengan permasalahan dalam skripsi ini. Selain studi pustaka, penulis juga akan melakukan wawancara baik secara langsung maupun tersurat kepada para pihak yang dapat membantu penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.

H. Analisis Data

Dalam penulisan ini data yang diperoleh didapatkan dengan metode dekriptif kualitatif. Metode ini berupa kegiatan untuk mengklasifikasikan dan mengumpulkan data yang kemudian disajikan dalam bentuk analisis berupa narasi dan pengambilan kesimpulan. Data yang diperoleh kemudian disajikan secara deskriptif, kemudian dihubungkan dengan fakta yang ada di lapangan untuk kemudian diuraikan sehingga diperoleh penjelasan yang terperinci guna mendapatkan jawaban dari permasalahan yang sedang diteliti.

I. Sistematika Penulisan

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini akan memuat: Judul; Latar Belakang Masalah; Rumusan Masalah; Tujuan Penelitian; Tinjauan Pustaka; Metode Penelitian; Analisis Data; dan Sistematika Penulisan.

BAB II TINJAUAN UMUM PENGATURAN KEBEBASAN BERAGAMA DAN BERKEYAKINAN

Bab ini akan memuat tentang tinjauan umum mengenai KBB dari pandangan HAM. Selain itu pada bab ini juga akan dibahas mengenai pengaturan dan pembatasan KBB di Indonesia, tinjauan umum tentang kerukunan umat beragama, kedudukan PBM dalam sistem perundang-undangan di Indonesia, dan bagaimana implementasi kebijakan publik yang telah ditetapkan.

BAB III IMPLEMENTASI PBM 2006 DI KABUPATEN BANTUL

Bab ini akan berisi penjabaran mengenai tentang latar belakang munculnya PBM 2006 dan materi muatannya, serta bagaimana PBM 2006 ini diterapkan di Kabupaten Bantul dan kendala yang dihadapi dalam implementasinya.

BAB IV PENUTUP

Bab ini akan memuat kesimpulan dan saran atas hasil analisis mengenai bagaimana PBM 2006 ini diimplementasikan di Kabupaten Bantul.

BAB II

TINJAUAN UMUM PENGATURAN KEBEBASAN BERAGAMA DAN BERKEYAKINAN

A. Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan dalam Hak Asasi Manusia dan Hukum di Indonesia

Hak Asasi Manusia (HAM) adalah seperangkat hak yang melekat pada diri manusia semenjak lahir sebagai karunia dari Tuhan Yang Maha Esa.

“HAM adalah hak dasar yang melekat pada diri manusia yang sifatnya kodrati dan universal sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa dan berfungsi untuk menjamin kelangsungan hidup, kemerdekaan, perkembangan manusia dan masyarakat, yang tidak boleh diabaikan, dirampas atau diganggu gugat oleh siapapun”³²

HAM bukanlah hak yang dimiliki manusia atas dasar pemberian dari masyarakat maupun negara. Jadi penetapannya bukan didasarkan pada hukum positif, melainkan melekat berdasarkan martabahnya sebagai manusia.³³ Dalam pandangan Islam, HAM diyakini sebagai suatu hak yang bersifat kodrati, yakni merupakan suatu anugerah dari Allah SWT kepada tiap manusia tanpa bisa diganggu gugat oleh kekuasaan apapun.³⁴ Hak ini bersifat permanen, abadi, tidak dapat diubah, dan juga dibatalkan.

Sebagai hak dasar yang berasal dari Tuhan, hak-hak tersebut bersifat universal yakni terlepas dari perbedaan suku, ras, agama (SARA) dan bersifat

³² Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (“TAP MPR RI”) Nomor XVII/MPR/1998 Tentang Hak Asasi Manusia.

³³ Bambang Sunggono dan Aries Harianto, *Bantuan Hukum dan HAM*, Mandar Maju, Bandung, 1994, hlm 70.

³⁴ Abu A’la Maududi, *Hak Asasi Manusia Dalam Islam*, YAPI, Jakarta, 1998, hlm 11.

inalienable atau tidak dapat dicabut. Artinya, dengan latar belakang dan dalam keadaan apapun hak ini tetap melekat pada diri manusia.³⁵

Sebagai bagian dari HAM, maka hak kebebasan beragama dan berkeyakina (KBB) wajib untuk dihormati, dilindungi, dan dipenuhi. Penghormatan atas KBB penting untuk ditekankan kepada publik sebagai suatu hak yang melekat pada setiap manusi tanpa melihat perbedaan pada pilihan agama yang diyakini-masing-masing orang. Hal ini dikarenakan prinsip dari KBB bersifat universal, sebagaimana tercantum dalam ketentuan Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) pada pasal 18 yang menetapkan :

*“Setiap orang berhak atas kebebasan pikiran, hati nurani dan agama; dalam hal ini termasuk kebebasan berganti agama atau kepercayaan, dengan kebebasan untuk menyatakan agama atau kepercayaan dengan cara mengajarkannya, melakukannya, beribadah dan mentaatinya, baik sendiri ataupun bersama-sama dengan orang lain di muka umum maupun sendiri”*³⁶

Hak atas KBB secara ringkas terdiri dari dua aspek. Pertama, hak untuk memilih agama yang diyakininya, termasuk hak untuk tidak memilih agama berdasarkan keyakinan dan nuraninya tanpa paksaan dari pihak manapun. Kedua, kebebasan untuk menjalankan peribadatannya sesuai dengan ajaran di dalam agama yang diyakininya. Termasuk didalamnya hak untuk mengajarkan agamanya dengan dakwah.³⁷

³⁵ Rhona K.M. Smith dkk., *Hukum Hak Asasi Manusia*, PUSHAM UII, Yogyakarta, 2008, hlm 11.

³⁶ Pasal 18 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia.

³⁷ Sodikin, “Hukum Dan Hak Kebebasan Beragama”, *Jurnal Cita Hukum*, Vol. I No. 2 Desember 2013.

Dalam diskursus HAM sendiri, KBB masuk kedalam Hak-Hak Sipil dan Politik bersamaan dengan hak atas kebebasan berfikir. Dalam KIHSP dinyatakan bahwa setiap orang memiliki kebebasan berfikir, berkeyakinan, dan beragama atas dasar pilihan pribadi tanpa paksaan dari pihak manapun termasuk hak untuk melaksanakan peribadatannya dan pengajarannya, baik dilakukan secara pribadi maupun bersama-sama, baik di tempat tertutup maupun di ruang-ruang publik.³⁸ Beberapa bentuk kebebasan atas pikiran, hati nurani, agama dan kepercayaan yang tertulis didalam Deklarasi Sidang Umum 1981³⁹ antara lain adalah:

- a) Beribadah atau berkumpul sehubungan dengan suatu agama atau kepercayaan dan untuk membangun dan memelihara tempat-tempat untuk tujuan-tujuan tersebut;
- b) Membentuk dan memelihara lembaga-lembaga amal atau kemanusiaan yang layak;
- c) Membuat, mendapatkan, dan menggunakan sampai pada tingkat yang cukup, benda-benda dan bahan-bahan yang dibutuhkan yang berkaitan dengan upacara atau kebiasaan suatu agama atau kepercayaan;
- d) Menulis, mengeluarkan dan menyebarkan publikasi yang relevan di wilayah-wilayah ini;
- e) Mengajarkan agama atau kepercayaan di tempat-tempat yang cocok untuk tujuan ini;

³⁸ Pasal 18 ayat (1) Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik (KIHSP) yang ditetapkan oleh resolusi Majelis Umum 2200 A (XXI).

³⁹ Pasal 6 Deklarasi Penghilangan Semua Bentuk Ketidaktoleransian Dan Diskriminasi Berdasarkan Agama Atau Kepercayaan, Deklarasi Sidang Umum 36/55, 25 November 1981.

- f) Meminta dan menerima kontribusi berbentuk uang dan kontribusi lainnya yang diberikan secara sukarela dari individu-individu dan lembaga-lembaga;
- g) Melatih, mengangkat, memilih, atau menunjuk secara bergantian pemimpin-pemimpin yang layak sesuai dengan persyaratan dan standar dari suatu agama atau kepercayaan;
- h) Menghormati hari istirahat dan merayakan hari besar dan upacara sesuai dengan ketentuan suatu agama atau kepercayaan;
- i) Mengadakan dan memelihara komunikasi dengan individu-individu dan komunitas-komunitas dalam urusan agama dan kepercayaan pada tingkat nasional dan internasional

KBB tergolong kedalam jenis hak yang bersifat absolut yang harus ditegakkan dan dihormati, serta tidak dapat dikurangi (*Non-Derogable Rights*).⁴⁰ Ketentuan mengenai larangan pengurangan/penyimpangan hak atas KBB terdapat pada pasal 4 KIHSP yang menyatakan tidak boleh dilakukannya penyimpangan terhadap beberapa hak yang termasuk didalamnya adalah hak KBB.

Konsep KBB di Indonesia berdasar pada Sila Pertama Pancasila yakni ‘Ketuhanan Yang Maha Esa’, sila inilah yang selanjutnya menjiwai berbagai instrumen hukum nasional. Didalam hukum nasional, Indonesia adalah negara yang menjamin hak atas KBB. Beberapa instrumen hukum nasional yang memeberikan jaminan atas hak tersebut, antara lain :

⁴⁰ Komnas HAM RI “Pengkajian, *Op.Cit.*, hal 9.

a) Pasal 28 E ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar RI tahun 1945 :

“Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadah menurut agamanya....”

“Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap sesuai dengan hati nuraninya....”

b) Pasal 29 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar RI tahun 1945 :

“Negara berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa”

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

c) Pasal 22 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999

Tentang Hak Asasi Manusia :

“Tiap orang bebas memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadah menurut agamanya dan kepercayaannya itu”

“Negara menjamin kemerdekaan setiap orang memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadah menurut agamanya dan kepercayaannya itu”.

Berdasarkan instrument hukum diatas yang berlaku di Indonesia serta KIHSP yang telah diratifikasi Indonesia melalui Undang-Undnag Nomor 12 Tahun 2005. Maka hal tersebut mengandung konsekuensi yuridis yakni negara berkewajiban untuk menghormati dengan membiarkan dan tidak mengganggu hak warga negara atas kebebasan beragama serta menjamin penghormatan atasnya. Negara juga wajib untuk membentuk peraturan atau kebijakan yang menjamin dan melindungi hak beragama dan berperan aktif dalam melindungi

tiap ada gangguan terhadap hak tersebut.⁴¹ Dengan tidak disebutkannya agama atau kepercayaan apa saja yang berhak mendapat perlindungan di Indonesia, dapat disimpulkan terlepas dari agama dan kepercayaannya, tiap-tiap warga negara berhak atas perlindungan dari negara.

Dalam Undang-Undang Dasar, ditentukan bahwa hak katas KBB bukanlah suatu pemberian dari negara maupun golongan tertentu. Agama dan kepercayaan didasarkan pada keyakinan dan nurani tiap-tiap individu, sehingga dalam pelaksanaannya tidak dapat dipaksakan. Hal ini senada dengan apa yang diajarkan di dalam agama-agama yakni tidak boleh ada paksaan dalam memeluk suatu agama.⁴² Dalam ajaran Islam misalnya, Allah SWT berfirman di dalam Al-Quran bahwa dalam memeluk agama Islam tidak ada paksaan. Bagi yang hendak beriman dipersilahkan, bagi yang tidak beriman tidak ada paksaan atasnya.⁴³

Dalam kaitannya dengan hukum dan HAM (termasuk didalamnya Hak atas KBB), individu berposisi sebagai pemangku hak (*rights holder*), sementara negara sebagai pemangku kewajiban (*duty bearer*).⁴⁴ Berdasarkan hal ini, maka negara memiliki 3 hal yang menjadi tanggung jawabnya terhadap HAM, yakni:⁴⁵

a) Menghormati (*obligation to respect*)

Dalam kaitannya dengan kewajiban untuk menghormati HAM, negara diwajibkan untuk berperan negatif/pasif. Negara

⁴¹ Komnas HAM RI “Pengkajian, *Op.Cit.*, hal 7.

⁴² CST. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Sekitar HAM Dewasa Ini*, Djambatan, Jakarta, 2003, hlm.30.

⁴³ Al Quran Surat *Al-Khafi* (18) Ayat 29.

⁴⁴ Ani W. Soetjipto, *HAM Dan Politik Internasional: Sebuah Pengantar*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, 2015, hlm 182.

⁴⁵ Eko Riyadi, *Hukum Hak Asasi Manusia*, Rajawali Press, Depok, 2018, hlm 69-71.

dalam hal ini dilarang untuk turut campur atau intervensi dalam kewajiban *to respect*. Misalnya dalam hal KBB, negara dilarang untuk ikut mencampuri pilihan tiap individu dalam memilih dan menjalankan keyakinannya. Apabila dalam hal ini negara turut campur untuk melakukan suatu tindakan (*commission*), maka kewajiban ini akan terlanggar. Hal ini dikarenakan negara bertindak aktif disaat seharusnya ia bersifat pasif. Didalam berbagai instrument hukum di Indonesia sudah banyak peraturan yang menjamin tentang hak atas KBB, kaitannya dengan kewajiban *to respect* peraturan-peraturan ini sudah dapat dijadikan dasar bagi tiap individu untuk bebas menentukan agama/kepercayaannya tanpa campur tangan negara.

b) Melindungi (*obligation to protect*)

Kewajiban negara untuk melindungi HAM diwujudkan dengan peran positif/aktif negara dalam memastikan bahwa tiap warga negara memiliki kebebasan untuk menentukan agama dan kepercayaannya tanpa gangguan atau intervensi dari pihak lain. Dalam hal ini negara wajib memastikan bahwa tidak ada pelanggaran KBB baik oleh individu maupun aktor non individu. Negara untuk menjalankan kewajiban ini dapat menggunakan berbagai instrument yang ada di dalam pemerintahan. Tujuannya adalah untuk memastikan hak atas KBB dapat terlaksana tanpa gangguan dan melakukan penindakan terhadap gangguan yang

muncul. Untuk melakukan perlindungan terhadap hak ini negara dapat melakukan setidaknya dua langkah.

- 1) Pertama, sebagai tindak pencegahan negara dapat melakukan langkah preventif guna mencegah potensi adanya pelanggaran terhadap KBB. Tindak *preventif* negara dapat berupa langkah hukum berupa pembuatan kebijakan atau peraturan perundang-undangan yang dapat menjadi payung hukum untuk melindungi hak-hak atas KBB. Langkah lainnya sebagai upaya preventif juga dapat berupa sosialisasi ke masyarakat tentang pluralisme dan toleransi untuk mendorong kerukunan antar umat beragama.
- 2) Kedua, sebagai langkah *represif* negara memiliki hak untuk mengambil langkah hukum untuk memastikan perlindungan terhadap KBB. Contoh tindakan negara dalam hal adanya pelanggaran KBB dapat berupa peringatan maupun sanksi pidana. Dalam hal pelanggaran dilakukan oleh aktor non individu seperti misalnya organisasi keagamaan, negara dapat melakukan tindakan berupa pembubaran organisasi tersebut. Salah satu contohnya adalah pembubaran Front Pembela Islam (FPI) pada akhir 2020 lalu melalui Surat Keputusan Bersama. Salah satu alasannya adalah FPI dianggap

sering melakukan aksi yang bersifat intoleran.⁴⁶ Namun, meskipun negara memiliki hak untuk melakukan penindakan terhadap ancaman KBB, dalam penerapannya tetap harus berdasarkan hukum yang berlaku, sesuai prinsip negara hukum.⁴⁷

c) Memenuhi (*obligation to fulfil*)

Berkaitan dengan *obligation to fulfil* negara berperan positif/aktif untuk turut campur dalam melaksanakan pemenuhan terhadap hak KBB. Untuk menjalankan kewajiban ini, negara dapat mengambil tindakan-tindakan berupa tindakan administratif, legislatif, yudisial, maupun tindakan lainnya untuk memastikan bahwa hak KBB dapat terpenuhi dan terlaksanakan dengan baik oleh semua orang.

Sebagai pihak yang kuat dengan wewenang dan kekuasaan yang dimilikinya, negara berposisi lebih kuat dalam relasi dengan masyarakat yang tidak berposisi punya kekuasaan dan kewenangan. Oleh karena relasi yang demikian, maka pada akhirnya negara ditempatkan pada posisi pemangku kewajiban untuk melakukan penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan HAM.⁴⁸

⁴⁶ Novance Silitoga, "Pembubaran FPI dan Dilema Demokrasi" <https://news.detik.com/kolom/d-5320064/pembubaran-fpi-dan-dilema-demokrasi>, diakses pada tanggal 4 Agustus 2022 pukul 11.30 WIB.

⁴⁷ Nabih Amer, "Analisis Pembubaran Organisasi Kemasyarakatan Dalam Perspektif Negara Hukum", 2020, hlm. 11.

⁴⁸ Eko Riyadi, *Op.Cit*, hlm 71.

B. Pembatasan Pelaksanaan Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan

Meskipun tergolong kedalam *Non-Derogable Rights* atau hak yang dalam keadaan apapun tidak dapat dikurangi termasuk dalam keadaan darurat. Hal ini sebagaimana tercantum didalam Pasal 4 ayat (2) KIHSP yang berisi pengecualian terhadap hak negara untuk melakukan pengurangan atas kewajiban untuk melindungi dan memenuhi HAM dalam keadaan darurat.⁴⁹ Namun dalam konteks pelaksanaan untuk menjalankan agama atau kepercayaannya dalam keadaan tertentu dapat dibatasi oleh ketentuan hukum. Pembatasan oleh negara boleh dilakukan demi untuk melindungi keamanan, kesehatan, ketertiban, moral masyarakat dan hak-hak orang lain yang mendasar. Hal ini sebagaimana tercantum dalam KIHSP Pasal 18 ayat (3):

“Kebebasan untuk menjalankan agama atau kepercayaan seseorang hanya dapat dibatasi oleh ketentuan hukum, yang diperlukan untuk melindungi keamanan, ketertiban, kesehatan atau moral masyarakat atau hak dan kebebasan mendasar orang lain”

Didalam hukum nasional, pembatasan hak diatur dalam pasal 28 J ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan :

“Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis”.

⁴⁹ Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik...., *Op.Cit*, pasal 4 ayat (2)

Berdasarkan hal diatas maka konteks pembatasan KBB bukan berarti pencabutan hak dasar untuk beragama/berkeyakinan. Karena bagaimanapun hak beragama/berkeyakinan termasuk kedalam jenis *Non-Derogable Right* yang dianggap sebagai intisari (*hardcore*) dari HAM.⁵⁰ Namun pembatasan tersebut hanya pada tataran pelaksanaannya. Hal itu pun harus berdasarkan alasan-alasan yang dapat dibenarkan serta tidak mengandung diskriminasi terhadap latar belakang tertentu. Dilihat dari kedua dasar hukum diatas dapat dilihat bahwa salah satu alasan yang dibenarkan untuk melakukan pembatasan terhadap HAM adalah hak asasi orang lain. Hal ini dikarenakan dalam konsepnya, HAM bukan hanya membicarakan mengenai hak, akan tetapi juga berbicara mengenai kewajiban untuk menghormati hak asasi orang lain.⁵¹ Sehingga dalam keadaan tertentu untuk melindungi hak mendasar bagi orang lain, HAM dapat dikurangi melalui ketentuan hukum. Dalam konteks KBB, hak untuk menjalankan agama/keyakinannya juga dapat dikurangi/dibatasi apabila hal tersebut mengganggu hak mendasar orang lain. Selain itu hak ini juga dapat dibatasi untuk menjaga keselamatan masyarakat.

Kasus yang dapat dijadikan contoh dalam hal ini adalah dugaan pemaksaan jilbab kepada seorang siswi SMAN 1 Banguntapan.⁵² Dalam konteks KBB memang diperbolehkan untuk melakukan pengajaran terhadap

⁵⁰ Osgar S. Matompo, "Pembatasan Terhadap Hak Asasi Manusia Dalam Prespektif Keadaan Darurat", Jurnal Media Hukum, Vol. 21 No.1 Juni 2014, hlm. 61.

⁵¹ Rhona K.M. Smith dkk., *Op.Cit*, hlm 271.

⁵² Haris Firdaus, "Diduga Dipaksa Pakai Jilbab, Siswi SMA Negeri di Bantul Depresi" <https://www.kompas.id/baca/bebas-akses/2022/07/29/diduga-dipaksa-pakai-jilbab-siswi-sma-negeri-di-bantul-depresi>. diakses pada tanggal 4 Agustus 2022 pukul 12.30 WIB.

keyakinannya,⁵³ termasuk untuk pengajaran untuk berhijab bagi seorang perempuan muslim. Namun, dalam kasus diatas tidak dapat dinilai sebagai bentuk pengajaran yang menjadi salah satu hak beragama/berkeyakinan. Hal ini dikarenakan adanya pemaksaan yang itu mengganggu hak mendasar orang lain untuk memilih. Sehingga hak atas KBB untuk mengajarkan agama/keyakinannya dapat dibatasi oleh hak orang lain. Contoh lainnya dapat dilihat pada masa pandemi Covid-19. Dalam keputusannya pemerintah sempat melarang penyelenggaraan shalat Idul Fitri pada tahun 2020 secara berjamaah di masjid maupun di lapangan dengan mengacu Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 9 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) dan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Karantina Kewilayahan.⁵⁴ Hal tersebut merupakan tindakan pembatasan yang dilakukan pemerintah terhadap hak untuk beribadah secara bersama-sama demi untuk menjaga masyarakat dari pandemi. Larangan ini dalam pandangan hukum HAM diperbolehkan, sesuai dengan pasal 18 ayat (3) Kovenan SIPOL yang memperbolehkan pembatasan KBB sebagaimana dalam frasa “...kesehatan atau moral masyarakat..,” dalam pasal tersebut.

Meski diperbolehkan dalam beberapa keadaan tertentu seperti contoh diatas, namun pembatasan HAM (termasuk hak atas KBB), perlu dipenuhi beberapa prinsip sebagai berikut:⁵⁵

⁵³ Pasal 18 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia.

⁵⁴ CNN Indonesia, “Pemerintah Putuskan Larang Salat Id di Masjid dan Lapangan” <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20200519132303-20-504862/pemerintah-putusan-larang-salat-id-di-masjid-dan-lapangan>. diakses pada tanggal 4 Agustus 2022 pukul 13.00 WIB.

⁵⁵ American Association for the International Commiission...., *Op. Cit*, diakses pada tanggal 4 Agustus 2022 pukul 23.00 WIB.

a) Ditentukan dengan Hukum

Pembatasan terhadap HAM hanya boleh dilakukan dengan ketentuan hukum yang berlaku. Dalam pemberlakuannya, ketentuan yang dimaksud tidak boleh dijalankan secara diskriminatif, dapat diakses semua orang, dan hanya berlaku sementara. Selain itu, dalam hal muatan hukum harus mencakup delapan hal yakni: ⁵⁶

- 1) Pembatasan hanya boleh didasarkan atas hal yang diatur dalam pasal 18 ayat (3) KIHSP;
- 2) Sifatnya proporsional dan memiliki tujuan yang spesifik;
- 3) Aturan yang berupa pembatasan HAM harus bersifat jelas;
- 4) Hukum yang membatasi tidak boleh bersifat sewenang-wenang;
- 5) Hal yang diatur dengan ketentuan umum harus sesuai dengan kovenan dengan perlindungan yang memadai;
- 6) Tidak bertujuan diskriminatif;
- 7) Pembatasan untuk melindungi moral tidak boleh hanya bersumber dari satu tradisi yang eksklusif; dan
- 8) Konkrit pada tujuan yang ditentukan dan berhubungan langsung dengan alasan pembatasan.

⁵⁶ Komnas HAM RI "Pengkajian, *Op.Cit.*, hal 10.

b) Diperlukan

Pembatasan yang diperbolehkan harus benar-benar diperlukan untuk tujuan-tujuan yang diperkenankan. Suatu pembatasan yang secara faktual tidak diperlukan merupakan pembatasan yang tidak sah menurut HAM. Berdasarkan pada Prinsip Siracusa, frasa 'diperlukan' berarti memenuhi syarat yang antaranya; berdasar pasal 18 KIHSP, berdasarkan kebutuhan publik, mencapai tujuan yang sah, dan proporsional dengan tujuannya.

c) Keselamatan Publik

Dalam Prinsip Siracusa, keselamatan publik diterjemahkan sebagai perlindungan untuk keselamatan orang, kehidupan, integritas fisik, atau kerusakan terhadap harta benda mereka.

d) Ketertiban Masyarakat

Berdasarkan Prinsip Siracusa, ketertiban masyarakat diartikan sebagai pengaturan menyeluruh untuk memastikan berfungsinya masyarakat. Ketertiban masyarakat juga dinilai sebagai prinsip yang mendasar.

e) Moral Publik

Konsep moral dalam pasal 18 KIHSP berasal dari banyak tradisi, baik sosial, filosofis maupun keagamaan. Hal ini memiliki konsekuensi bahwa dalam melakukan pembatasan hak dengan alasan moral publik harus dilakukan secara hati-hati. Hal ini untuk

mencegah pembatasan atas dasar moral publik hanya diturunkan berdasar tradisi tunggal yang eksklusif.

f) Nilai-nilai Agama

Dalam pasal 28 J disebutkan nilai-nilai agama sebagai alasan pembatasan HAM. Hal ini tidak terdapat dalam alasan pembatasan di pasal 18 KIHSP. Oleh karena itu, pengertian dari nilai-nilai agama disini harus dimakanai sebagai nilai universal dalam tiap agama dan keyakinan. Ini dilakukan guna mencegah adanya pembatasan KBB yang hanya didasarkan pada satu nilai agama tertentu yang justru akan menjerumus pada pelanggaran hak atas KBB.

g) Keamanan

Keamanan disini dimaknai sebagaimana pemaknaan umum dari keamanan nasional dalam dokumen-dokumen HAM. Dokumen HAM mendiskripsikan keamanan nasional sebagai adanya suatu ancaman terhadap kedaulatan dan keselamatan bangsa. Istilah lain yang digunakan adalah darurat umum, yakni kondisi dimana kehidupan bangsa dan keberadaannya berada dalam kondisi terancam.⁵⁷

h) Dalam masyarakat yang Demokratis

Pembatasan terhadap HAM yang dilakukan haruslah dilakukan dalam kondisi masyarakat yang demokratis. Pembatasan tidak boleh dilakukan secara sewenang-wenang dengan

⁵⁷ *Ibid.*

mengabaikan demokrasi. Hal ini untuk mencegah pembatasan yang dilakukan menjadi pelanggaran terhadap demokrasi.

Meskipun diperbolehkan adanya pembatasan dalam konteks tertentu didalam keadaan tertentu dan diharuskan memenuhi beberapa prinsip yang ketat. Pada dasarnya negara tetap harus menjamin hak-hak dasar khususnya yang tergolong kedalam *Non Derogable Rights* (termasuk KBB). Pengurangan/pembatasan pada dasarnya tetap dilarang untuk hak-hak tersebut. Pembatasan yang diperbolehkan hanyalah pada tataran pelaksanaannya saja dan itupun hanya dalam keadaan dan tempo tertentu.

C. Kerukunan Umat Beragama

Sebagai kata sifat, rukun memiliki makna: 1) baik dan damai; tidak bertengkar. 2) bersatu hati; bersepakat.⁵⁸ Rukun berarti terciptanya suatu keadaan damai, dimana telah tercipta suatu kesepakatan antar pihak untuk mengharmoniskan sikap atau pandangan. Kerukunan akan menciptakan suatu hubungan timbal balik yang membawa rasa saling menerima, menghargai dan menghormati dalam suatu komunitas yang penuh kebersamaan.

Franz Magnis Suseno dalam bukunya *Etika Jawa Sebuah Analisis Falsafi tentang Kebijaksanaan Hidup Jawa* mengemukakan pandangannya tentang kerukunan yang berasal dari kata rukun yang berarti momen dalam keselarasan,

⁵⁸ Kamus Besar Bahasa Indonesia, <https://kbbi.kemdikbud.go.id/> diakses pada tanggal 4 Agustus 2022 pukul 15.00.

ketenangan, dan ketentraman, tanpa pertentangan dan perselisihan. Disertai suatu sikap persatuan dan saling bantu membantu.⁵⁹

Sementara umat beragama diartikan sebagai penganut (yang menjalankan) agama atau kepercayaan. Yakni setiap orang yang telah memeluk atau meyakini suatu agama atau kepercayaan tertentu melalui kegiatan penghambaan, kebaktian dan peribadatan kepada Tuhan Yang Maha Esa.

Berdasarkan penjabaran terminologi diatas, kerukunan umat beragama dapat kita artikan sebagai suatu keadaan harmonis dan toleran dimana antar umat beragama dapat saling menerima, menghargai, dan menghormati dalam suatu masyarakat, tanpa saling mengganggu satu sama lain dalam hal keyakinan dan peribadatan. Sementara itu, PBM 2006 mengartikan kerukunan umat beragama sebagai:

“... keadaan hubungan sesama umat beragama yang dilandasi toleransi, saling pengertian, saling menghormati, menghargai kesetaraan dalam pengamalan ajaran agamanya dan kerjasama dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”⁶⁰

Indonesia, sebagai negara dengan berbagai macam agama dan kepercayaan tentu memiliki konsep terkait kerukunan umat beragama. Dalam

⁵⁹ Franz Magnis Suseno, *Etika Jawa Sebuah Analisis Falsafi tentang Kebijakan dan Hidup Jawa*, PT. Gramedia, Jakarta, 2001, hlm. 39,

⁶⁰ Pasal 1 ayat (1) Peraturan Bersama Menteri Agama Dan Menteri Dalam Negeri Tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama Dan Pendirian Rumah Ibadat.

forum-forum lintas agama di Indonesia dikenal adanya konsep Tri Kerukunan Umat Beragama yang meliputi tiga hal sebagai berikut :⁶¹

a) Kerukunan internal umat beragama

Konsep yang pertama ini fokus kepada kerukunan antar umat dengan kepercayaan yang sama. Seperti yang kita ketahui, tiap orang tentu memiliki pandangan berbeda-beda terhadap suatu hal yang diyakininya, termasuk agama. Dalam agama-agama dikenal adanya aliran-aliran atau mazhab-mazhab yang berbeda satu sama lain. Pada konsep yang pertama ini ditekankan agar saling menghargai perbedaan yang ada dalam satu agama yang sama.

b) Kerukunan antar umat beragama

Pada konsep yang kedua, lebih berfokus pada kerukunan antar umat yang berbeda agama maupun keyakinan. Perbedaan agama atau keyakinan yang ada harus dimaknai sebagai suatu hal yang wajar. Sehingga kemudian akan timbul rasa toleransi dan saling menghargai serta menghormati antar umat beragama. Di

Indonesia, agama menjadi hal yang vital dalam kehidupan masyarakatnya. Bahkan ada sebagian orang yang rela ‘membela’ agamanya meskipun nyawa menjadi taruhannya. Oleh karena itu, persoalan agama menjadi persoalan yang sensitif, serta perlu kehati-

⁶¹ Kantor Kementerian Agama Kabupaten Magelang, “Pentingnya Tri Kerukunan dalam Harmonisasi Umat Beragama” <https://jateng.kemenag.go.id/2022/05/pentingnya-tri-kerukunan-dalam-harmonisasi-umat-beragama/> diakses pada tanggal 1 September 2022 pukul 10.00 WIB.

hatian dalam mengambil langkah apabila sudah berkaitan dengan konflik antar umat beragama.

c) Kerukunan antar umat beragama dengan pemerintah

Pada konsep yang terakhir ini, ditekankan pentingnya hubungan yang baik antar pemerintah dengan umat beragama. Di Indonesia, sering kita dengar isu kriminalisasi ulama, islamophobia, dan lainnya. Hal ini menunjukkan adanya hubungan yang kurang harmonis antara pemerintah dengan kelompok agama tertentu. Tentu kerukunan antara pemerintah dan umat beragama haruslah menjadi hal penting yang harus dibangun karena hal ini akan berdampak besar pada beberapa aspek dalam berbangsa dan bernegara.

Kerukunan pada akhirnya tidak bisa dilepasakan dari yang namanya toleransi. Toleransi secara luas dipahami sebagai sikap menghargai perbedaan yang ada dari mulai suku, agama, ras, sampai pada pilihan politik. Toleransi dapat diwujudkan apabila masing-masing individu memiliki daya tahan untuk dapat menerima orang lain yang memiliki perbedaan dengan dirinya secara setara. Lebih jauh lagi, toleransi bukan hanya dilihat sebagai suatu konsep yang diyakini, tetapi juga agar dapat diejawantahkan dalam kehidupan sehari-hari.⁶²

Dengan kompleksitas agama dan keyakinan di Indonesia, kerukunan umat beragama haruslah dibangun melalui berbagai cara untuk meningkatkan

⁶² *Policy Brief* LBH Yogyakarta, “*Pemajuan dan Perlindungan Umat Beragama dan Kepercayaan di Daerah Istimewa Yogyakarta*”, (Yogyakarta:2022), hlm 12.

kesadaran masyarakat tentang toleransi, dan penguatan upaya untuk menciptakan masyarakat yang harmonis dalam perbedaan yang ada.

D. Kerukunan dalam Prespektif Islam

Sebagai agama *Rahmatan lil 'Alamin* yang mengemban misi untuk menciptakan kedamaian di muka bumi. Bahkan kata Islam secara etimologi berakar dari kata *salima*, yang berarti selamat, bebas, atau damai.⁶³ Tentu karena hal ini pada akhirnya Islam sangat menjunjung tinggi kerukunan, termasuk kerukunan antar umat beragama. Hal ini karena kerukunan menjadi salah satu hal penting yang harus dibangun terlebih dahulu untuk menciptakan kedamaian dan kerukunan antar umat beragama dapat diwujudkan melalui toleransi antar umat beragama.

Dalam Islam istilah toleransi juga dikenal dengan istilah *tasamuh* atau *tasahul*. Istilah ini secara langsung memang tidak bermakna toleransi, *tasamuh* berarti tindakan penerimaan dan tuntutan dalam batasan tertentu. Seseorang yang menerapkan perilaku *tasamuh* berarti ia tidak melanggar batasan satu sama lain. Oleh karena ini, secara kontekstual kata ini sering diselaraskan dengan istilah toleransi.⁶⁴ Al Quran memang tidak pernah secara tersurat menyebut *tasamuh*/toleransi, tetapi secara eksplisit banyak ayat alquran yang menyinggung tentang pentingnya toleransi dan kerukunan. Salah satu ayat dalam

⁶³ Syamsul Anwar, "Islam dan Perdamaian", <https://islamiccenter.uad.ac.id/islam-dan-perdamaian/>, diakses pada tanggal 27 Agustus 2022 pukul 15.00 WIB.

⁶⁴ Adeng Muchtar Ghazali, "Toleransi Beragama Dan Kerukunan Dalam Perspektif Islam", *Religious: Jurnal Agama dan Lintas Budaya*, Vol. I No. 1 September 2016, hlm. 28.

Al-Quran yang berkaitan erat dengan pentingnya toleransi dan kerukunan adalah Surat Al-Hujurat Ayat 13 yang artinya:

“Wahai manusia! Sungguh, Kami telah menciptakan kamu dari seorang laki-laki dan seorang perempuan, kemudian Kami jadikan kamu berbangsa-bangsa dan bersuku-suku agar kamu saling mengenal. Sesungguhnya yang paling mulia di antara kamu di sisi Allah ialah orang yang paling bertakwa. Sungguh, Allah Maha Mengetahui, Maha teliti.”

Dari ayat tersebut dapat kita pahami bahwa perbedaan adalah suatu hal yang fitrah dan biasa. Islam menaruh penghargaan yang tinggi terhadap perbedaan. Perbedaan dan keragaman yang ada merupakan bagian dari sunnatullah yang memang ditakdirkan. Keragaman yang ada menuntun manusia untuk saling mengenal, bekerjasama, dan hidup rukun dalam perdamaian.⁶⁵

Kerukunan dalam sudut pandang teologi Islam, erat kaitannya dengan hubungan antar umat manusia itu sendiri. Dalam Islam semua manusia merupakan keturunan nenek moyang yang sama yakni Adam dan Hawa, akar yang sama inilah yang mendorong islam memandang hubungan antar manusia sebagai hubungan persaudaraan.⁶⁶ Dalam Islam, persaudaraan dikenal dengan istilah *Ukhuwah*. salah satu konsep dalam *Ukhuwah* adalah *Ukhuwah Insaniyyah*, yakni persaudaraan antar sesama umat manusia. Dalam konsep ini, kita diwajibkan untuk saling menghargai dan memberikan penghormatan kepada martabat kemanusiaan tanpa membeda-bedakan latar belakangnya untuk

⁶⁵ Khotimatul Husna, Imam Ghozali, Izulmanni, *40 Hadis Sahih: Pedoman membangun Toleransi*, Pustaka Pesantren, Yogyakarta, 2006, hlm. 5.

⁶⁶ Wainata Sairin, *Kerukunan Antar Umat Beragama Pilar Utama Kerukunan Berbangsa: Butir-Butir Pemikiran*, PT BPK Gunung Mulia, Jakarta, 2002, hlm. 92.

mencapai tujuan kehidupan bersama yang adil, sejahtera, dan penuh kedamaian.⁶⁷

Sebagai nabi penutup, tentu Nabi Muhammad SAW menjadi *Uswatun Hasanah* atau teladan yang baik. Salah satunya adalah bagaimana cara memandang hubungan dan kerukunan umat beragama sebagai seorang muslim. Beliau mencontohkan, bagaimana beliau menyelesaikan masalah dengan tetangganya yang seorang Yahudi dan kaum musyrikin ketika terjadi konflik tercermin dalam sebuah hadist: ⁶⁸

“.... Akhirnya Nabi dan kaum Yahudi serta kaum musyrikin sepakat untuk mengakhiri konflik dengan sebuah perjanjian tertulis”

Hal lainnya juga dicontohkan nabi ketika menjadi pemimpin Madinan. Kepemimpinan beliau menunjukkan bahwa beliau adalah seorang pemimpin yang mengakui pluralitas. Dalam hal ini Rasulullah dapat mempersatukan masyarakat Madinah saat itu yang majemuk. Beliau berhasil mendamaikan Madinah dibawah kepemimpinannya, beliau mampu menjunjung rasa toleransi antar masyarakat Madinah sehingga kerukunan dan kedamaian dapat diwujudkan disana.

“.... Agama yang paling dicintai Allah adalah agama yang lurus dan toleran”⁶⁹

⁶⁷ M. Quraish Shihab, *Membumikan Al-Qur'an*, Mizan, Bandung, 1998, hlm. 358.

⁶⁸ H.R Abu Dawud, sebagaimana dikutip dari Naimatus Tsaniyah, “Kerukunan Umat Beragama Dari Segi Hadits (Problematika Epistemologis)”, *Islamic World and Politics*, Vol. 2 No. 2 Juli-Desember 2018, hlm. 425.

⁶⁹ HR. Al-Bukhari, sebagaimana dikutip dari Naimatus Tsaniyah...., *Ibid*.

Sebagai perwujudan nilai-nilai toleransi dalam agama Islam, suatu negara Islam seharusnya memperhatikan kebutuhan masyarakatnya yang non muslim, bahkan sampai pada urusan (memfasilitasi) peribadatannya. Negara dalam praktiknya wajib untuk memberikan pertolongan kepada non muslim dalam pembangunan rumah-rumah ibadat mereka. Negara bukan hanya sekedar memberikan izin, tetapi lebih dari itu. Negara wajib membantu mereka dalam mendirikan rumah ibadatnya. Dasarnya sederhana, karena bagaimanapun non muslim juga termasuk bagian dari negara tersebut.⁷⁰

E. Kedudukan Peraturan Bersama Menteri dalam Sistematisa Peraturan Perundang-undangan di Indonesia

Negara hukum adalah suatu konsep negara yang berlandaskan pada hukum yang memberikan jaminan keadilan bagi warganya. Ide ini bermula dari perlawanan atas sistem absolut yang mengabaikan hak-hak rakyat.⁷¹ Salah satu prinsip dari negara hukum adalah adanya asas legalitas, yakni asas yang menyatakan bahwa pembatasan kebebasan warga negara harus berdasarkan pada hukum /undang-undangan yang menjadi peraturan umum. Peraturan tersebut haruslah memberikan jaminan kepada warga negara dari kesewenang-wenangan pemerintah yang mempunyai kewenangan untuk menegakkan hukum. Dalam perkembangannya, konsep negara hukum mengalami evolusi. Konsep negara hukum formal menjelang pertengahan abad 20 bergeser menjadi konsep negara

⁷⁰ Muhammad Imarah, *Al Islâm wa al-Aqalliyât*, Maktabah al-Syuruq al-Dauliyah, Kairo 2003, hlm 19

⁷¹ Muntoha, *Negara Hukum Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, Kaukaba, Yogyakarta, 2013, hlm 1.

hukum material. Dalam hal ini peranan negara berubah, dari yang awalnya hanya dikenal sebagai *nachtwachterstaat* atau negara penjaga malam bergeser menjadi negara *welvaarstaat* atau negara kesejahteraan. Dalam konsep barunya ini peranan negara lebih aktif dalam rangka untuk membangun kesejahteraan rakyatnya.⁷²

Dalam konstitusinya, negara Indonesia menyatakan diri sebagai negara hukum.⁷³ Dengan begitu maka dalam penyelenggaraan pemerintahan negara di Indonesia harus berlandaskan pada hukum. Salah satu bentuk *pengejawantahan* dari Indonesia sebagai negara hukum adalah adanya produk hukum berupa peraturan perundang-undangan. Secara teoritik berdasarkan ajaran Hans Kelsen dalam *The Hierarchy of law* menyebutkan bahwa kaidah hukum adalah sebuah susunan yang berjenjang, setiap peraturan hukum yang lebih rendah bersumber dari peraturan hukum yang lebih tinggi.⁷⁴

Dalam pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 (UU P3) disebutkan hirarki peraturan perundang-undangan di Indonesia meliputi:

- 1) UUD
- 2) TAP MPR
- 3) UU/PERPU
- 4) Peraturan Pemerintah
- 5) Peraturan Presiden

⁷² Zulkarnain Ridlwan, "Negara Hukum Indonesia Kebalikan *Nachtwachterstaat*", Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 5, No.2 Mei-Agustus 2012, hlm. 142.

⁷³ Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

⁷⁴ Ni'matul Huda "Kedudukan Peraturan Daerah Dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan", Jurnal Hukum, Vol. 1, No.13 Januari 2006, hlm.29.

- 6) Peraturan Daerah Provinsi
- 7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Selain peraturan yang disebutkan diatas, peraturan perundang-undangan lain yang berlaku di Indonesia adalah peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, Badan, Lembaga atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan undang undang atau pemerintah atas perintah undang-undang, DPRD Provinsi, Gubernur, DPRD Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala desa atau setingkat. Peraturan-peraturan tersebut berlaku apabila diperintah oleh peraturan yang lebih tinggi atau dibuat berdasarkan kewenangan.⁷⁵

Jika melihat dari hirarki diatas, kita tidak menemukan produk hukum bernama Peraturan Bersama Menteri (PBM). dalam Pasal 8 UU P3, kata 'Menteri' hanya merujuk pada peraturan yang ditetapkan tunggal atas kementeriannya, bukan 'bersama' dengan kementerian yang lain. Meski secara normatif produk hukum tersebut tidak ada, namun secara dalam praktiknya produk hukum semacam itu berlaku dan memiliki daya ikat.⁷⁶ Salah satu contoh dari produk hukum berbentuk PBM adalah PBM 2006 yang berisikan pedoman bagi pemerintah daerah untuk menjaga kerukunan umat beragama di wilayahnya. Jimly Asshiddiqie mencatat salah satu kelemahan dalam

⁷⁵ Pasal 8 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

⁷⁶ Junaidi, "Analisis Yuridis...., *Op.Cit*, hlm. 2.

perumusan, jenis, dan tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia, salah satunya adalah ketidakjelasan bentuk peraturan menteri yang diatur didalam tata urutan tersebut.⁷⁷ Ketidakjelasan definisi dan pengaturannya inilah yang pada akhirnya membuat peraturan semacam PBM ini berlaku mengikat di masyarakat meskipun secara hirarki tidak ditemukan dasar hukumnya.

Menurut Junaidi, keberadaan produk hukum semacam ini merupakan suatu pengaruh dari paham negara hukum material, dimana negara memiliki keleluasaan untuk mengeluarkan produk hukum dalam rangka menjalankan tugasnya meningkatkan kesejahteraan rakyat.⁷⁸

Jika kita melihat secara politis, maka akan kita temukan bahwa PBM ini bersifat koordinatif. Mengingat hal ini tidak ditemukan dalam pasal 7 dan 8 UU P3, maka dapat dipahami berkaitan dengan hal tersebut, suatu persoalan tidak cukup hanya dibatasi pada lingkup satu kementerian saja, namun diperlukan koordinasi antar kementerian. Lebih jauh lagi, apabila kita merujuk pada pendapat dari C.S.T Kansil, yang menyatakan bahwa menteri menjalankan kekuasaan eksekutif karena diangkat dan diberhentikan oleh presiden.⁷⁹ Maka dalam pembuatan keputusan (termasuk PBM) sudah selayaknya mendapat pendelegasian wewenang dari presiden.

Kemudian dengan merujuk pada keterangan diatas apakah PBM ini dapat dimasukkan kedalam jenis peraturan perundang-undangan. Sebelum itu perlu

⁷⁷ Jimly Assiddiqie, "Tata Urut Peraturan Perundang-Undangan dan Problem Peraturan Daerah", sebagaimana dikutip oleh Syihabudin, "Kajian Terhadap Jenis dan Tata urutan Peraturan Perundang-Undangan Indonesia", Jurnal Hukum, No23. Vol 10, Mei 2003, hlm.48

⁷⁸ Junaidi, "Analisis Yuridis...., *Loc.Cit.*

⁷⁹ C.S.T. Kansil dan Christina S.T. Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia, Edisi Revisi*, Bumi Aksara, Jakarta, 2005, hlm. 103.

kita lihat definisi peraturan perundang-undangan terlebih dahulu menurut beberapa pengertian. A. Hamid S Attamimi memberikan definisi peraturan perundang-undangan sebagai peraturan yang berlaku umum (*wet in material zin*) yang dibuat dengan prosedur tertentu oleh pejabat yang berwenang, selain itu peraturan ini biasanya juga disertai dengan sanksi.⁸⁰ Peraturan yang tergolong *wet in material zin* dilihat berdasarkan pada substansinya, berkebalikan dengan peraturan yang bersifat (*wet in material zin*) yang dilihat berdasarkan pembentukannya. Definisi peraturan perundang-undangan lainnya dapat dilihat dalam UU P3 yang didalamnya menyatakan:⁸¹

“Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.”

Dari pasal di atas dapat dilihat lebih lanjut apakah PBM memenuhi kriteria sebagai peraturan perundang-undangan sebagaimana definisi UU P3 sesuai kriteria sebagai berikut:⁸²

a) Berupa keputusan atau peraturan tertulis

Peraturan tertulis disini berarti peraturan tersebut dibuat dalam bentuk dan format tertentu. Bukan hanya berupa kesepakatan yang tidak tertulis. Hal ini berkaitan dengan indikator

⁸⁰ Hamid S. Attamimi, “Peran Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negara”, Disertasi, (Jakarta: Universitas Indonesia, 1993), hlm.200.

⁸¹ Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan...., *Op.Cit.*

⁸² Junaidi, “Analisis Yuridis...., *Op.Cit.*, hlm. 9.

selanjutnya, dimana peraturan yang dibuat ini mengikat secara umum.

b) Memuat norma yang mengikat umum

Memuat norma berarti berisikan pengaturan terhadap pola tingkah laku, penetapan hal tertentu, atau pemberian kewenangan. Singkatnya peraturan perundang-undangan memiliki sifat mengatur (*regulerend*). Sedangkan mengikat secara umum atau tidaknya peraturan perundang-undangan dapat dilihat dari dua hal. Pertama, apakah peraturan tersebut berlaku keluar yang artinya mengatur hubungan sesama rakyat dan rakyat dengan pemerintah, atau hanya berlaku internal yang mengatur hubungan antara organ-organ di dalam pemerintahan. Kedua, bersifat umum yang artinya norma tersebut ditujukan kepada khalayak umum (setiap orang).

c) Dibentuk oleh lembaga atau pejabat yang berwenang

Untuk melihat kewenangan pembentukan PBM, kita bisa melihatnya dari teori atribusi dan delegasi. Bila ditinjau dari teori atribusi maka tidak ditemukan dalam UU P3 yang menyatakan adanya pemberian kewenangan kepada menteri untuk membuat PBM. Kewenangan ini hanya diberikan untuk menteri membuat peraturan menteri dalam cakupan bidangnya. Selanjutnya, dari teori delegasi dapat kita cari pada peraturan yang lebih tinggi daripada peraturan menteri seperti Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, UUD, dll. Dalam peraturan yang lebih tinggi ini juga tidak kita

temukan adanya perintah atau delegasi untuk membuat PBM. Oleh karena itu dapat kita tarik kesimpulan bahwa dalam pembentukannya, PBM ini tidak memiliki dasar hukum baik secara atribusi maupun delegasi.⁸³

d) Melalui prosedur sesuai dengan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan.

Pembentukan peraturan perundang-undangan dibuat berdasarkan pada tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasn, pemgesahan, sampai pada tahap pengundangan.⁸⁴ Untuk peraturan sebagaimana disebutkan dalam pasal 8 ayat (1) UU P3 tahap pembentukannya menyesuaikan pada mekanisme dalam lembaga atau instansi masing-masing.⁸⁵ Dari sini dapat kita pahami bahwa untuk peraturan menteri proses pembentukannya berbeda antara kementerian yang satu dengan yang lainnya menyesuaikan prosedur di masing-masing kementerian. Hal ini menjadi kerancuan apabila kita melihat PBM ditinjau dari prosedur pembentukannya, dikrenakan peraturan tersebut mencakup dua atau lebih kementerian.⁸⁶

⁸³ Ali Imran Nasution, “Keabsahan Pemerintah Daerah Memasukkan Peraturan Bersama Menteri sebagai Dasar Hukum Pembentuka Peraturan Daerah”, *Jurnal Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Riau*, Vol. 9, No. 2, Agustus 2020, hlm.239.

⁸⁴ Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan...., *Op.Cit.*

⁸⁵ *Ibid*, Pasal 42 ayat (1)

⁸⁶ Mar’atun Fitriah dan Nur Wahyuni Utami, “Menyoal Kedudukan Hukum Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Dalam Rangka Penanganan Covid-19 Sebagai Upaya Penataan Regulasi”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 9, No. 2, Juni 2022, hlm. 284.

Dari keempat kriteria tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa PBM berbentuk tertulis, berisi pengaturan dan berlaku umum. Namun dalam hal kewenangan, secara normatif menteri tidak dapat mengeluarkan peraturan tersebut karena tidak adanya atribusi maupun delegasi dari peraturan perundang-undangan⁸⁷. Hal ini berpengaruh pada prosedur pembentukannya yang juga mengalami kerancuan akibat melibatkan dua tau lebih kementerian. Namun demikian pada faktanya peraturan ini tetap berlaku, mengikat masyarakat umum dan juga berpengaruh pada kehidupan sosial keagamaan masyarakat Indonesia.

F. Implementasi Kebijakan Publik

Dalam pengantar bukunya *The Implementation Game*, Eugene Bardach mengatakan:

*“It is hard enough to design public policies and programs that look good on paper. It is harder still to formulate them in words and slogans that resonate pleasingly in the ears of political leaders and the constituencies to which they are responsive. And it is excruciatingly hard to implement them in a way that pleases anyone at all, including the supposed beneficiaries or clients.”*⁸⁸

Dari situ dapat kita pahami bahwa membuat kebijakan publik adalah hal yang sulit, namun lebih sulit untuk merumuskan ke dalam kalimat yang dapat menarik para pemimpin dan khalayak. Dan jauh lebih sulit lagi untuk dapat mengimplementasikannya ke publik dengan cara yang disenangi semua orang.

⁸⁷ Junaidi, “Analisis Yuridis....”, *Op.Cit*, hlm. 10.

⁸⁸ Eugene Bardach, *The Implementation Game : What Happens After a Bill Becomes a Law*, MIT Press, Cambridge, 1980, hlm. 3

Implementasi merupakan suatu tindak lanjut dari sebuah ketetapan, rencana, atau kebijakan yang telah dirancang sebelumnya. Implementasi adalah suatu proses untuk melaksanakan, mewujudkan, dan menyelesaikan rencana yang telah dibuat. Dalam konteks kebijakan publik, Implementasi berarti memastikan bagaimana agar kebijakan publik yang dimaksud dapat diterima, dipahami, dan didukung oleh pihak yang menjadi sasaran kebijakan.⁸⁹

Dalam proses implementasi, terdapat tiga unsur penting dalam prosesnya, yakni:⁹⁰ 1) adanya suatu kebijakan atau suatu program yang hendak diterapkan; 2) target, yakni kelompok tertentu yang dijadikan sasaran penerapan kebijakan dan diharapkan akan terdampak (berupa peningkatan atau perbaikan) dari program yang dilaksanakan; 3) adanya unsur pelaksana, yakni pihak-pihak (baik organisasi, lembaga, maupun perorangan) yang bertanggung jawab untuk melaksanakan dan melakukan pengawasan selama proses implementasi berlangsung serta memastikan implementasi berjalan sesuai target.

Kegiatan implementasi kebijakan publik berada diantara kegiatan perumusan dan evaluasi kebijakan. Kegiatan ini mengandung logika *top-down* yang berupa penurunan alternatif yang abstrak dan makro menjadi hal yang bersifat konkrit dan mikro. Proses ini dijalankan secara administratif oleh unit-unit administrasi pada tiap level pemerintahan.⁹¹

Proses implementasi kebijakan publik dilakukan dalam beberapa fase yang saling berkesinambungan satu sama lain. Fase-fase ini dikerjakan secara

⁸⁹ Tachjan, *Implementasi...., Loc.Cit.*

⁹⁰ Syukur (1986:396), sebagaimana dikutip oleh Rulinawaty Kasmad, *Studi Implementasi Kebijakan Publik*, Kedai Aksara, Makassar, 2013.

⁹¹ Tachjan, *Implementasi...., Op.Cit*, hlm. 25.

berurutan sebagai suatu proses dalam pengimplementasian kebijakan publik. Fase yang pertama bekerja ada pada unit-unit pemerintahan atau birokrasi. Dalam unit-unit ini akan dirumuskan mengenai instrument apa yang akan digunakan untuk merumuskan kebijakan ini, dan berkaitan dengan kedudukan administratifnya ia akan mengambil beberapa tindakan dalam pelaksanaan kebijakan tersebut. Kemudian, dalam fase selanjutnya adalah pengorganisasian. Setelah terdapat output dari fase pertama yang berupa struktur program, maka fase kedua ini akan dibentuk suatu tim atau grup yang akan menjadi pelaksana program yang telah ditentukan sebelumnya. Setelah fase kedua berjalan, fase selanjutnya adalah adanya monitoring dari tiap-tiap unit administrasi terhadap pelaksanaan di lapangan. Pada fase ini unit-unit administrasi juga dituntut untuk melakukan pengembangan metode atau prosedur prosedur yang dibutuhkan. Setelahnya diadakan penilaian sebagai bentuk evaluasi program yang telah dilaksanakan.⁹²

Pada pelaksanaannya, terdapat dua model yang efektif dalam implementasi kebijakan publik yakni :⁹³

a) Model Linier

Pada model ini, fase terpenting berada pada tahapan pengambilan keputusan. Dalam model ini, pengambilan keputusan dilakukan dengan cara sebaik mungkin untuk menghasilkan sebuah kebijakan yang tepat. Pada model ini, fase pelaksanaan di lapangan

⁹² Tachjan, *Implementasi...., Ibid*, hlm. 27-30.

⁹³ Dye, Thomas R. 1981. *Understanding Public Policy*, Prentice-Hall International, Inc., Englewood Cliffs, NY, sebagaimana dikutip Haedar Akib, "IMPLEMENTASI KEBIJAKAN: Apa, Mengapa, dan Bagaimana", *Jurnal Administrasi Publik*, Volume 1 No. 1 Thn. 2010, hlm. 7.

dianggap merupakan tanggungjawab pihak pelaksana, sehingga keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan publik bergantung pada pihak pelaksana kegiatan, bukan pada rumusan kebijakan publik. Apabila terjadi kegagalan, maka pelaksana yang akan dilakukan evaluasi.

b) Model Interaktif

Pada model ini, suatu kebijakan publik dianggap bersifat dinamis. Segala sesuatu dapat dilakukan perubahan apabila hal itu dibutuhkan, khususnya ketika melihat kondisi di lapangan ternyata tidak sesuai dengan ketika perumusan kebijakan dibuat. Tiap pihak dalam model ini memiliki hak untuk memberikan usulan terkait kekurangan dan hambatan-hambatan selama proses implementasi. Tiap tahap implementasi pada model ini akan dipantau dan dievaluasi secara konsisten sehingga dapat diketahui kelemahannya untuk kemudian dilakukan perbaikan atau penyesuaian.

Dalam pelaksanaannya, implementasi kebijakan publik seringkali mengalami kegagalan, kegagalan tersebut bisa berasal dari dua sebab, sebab yang pertama berasal dari internal pihak yang melaksanakan kebijakan tersebut, sebab yang kedua berasal dari kelompok masyarakat yang menjadi target kebijakan publik. Kegagalan implementasi kebijakan publik dari internal pelaksana antara lain berkaitan dengan: 1) perencanaan yang kurang tepat; 2) rendahnya kemampuan dan komitmen dari SDM; 3) sarana prasarana yang

kurang memadai; 4) komunikasi yang tidak berjalan baik; 5) pengawasan yang tidak optimal.⁹⁴

Sementara penyebab kegagalan dari kelompok masyarakat yang menjadi target implementasi biasanya disebabkan oleh adanya penolakan dari masyarakat. Beberapa faktor yang menyebabkan masyarakat tidak patuh terhadap pelaksanaan kebijakan publik antara lain: ⁹⁵1) ketidakpatuhan masyarakat terhadap kebijakan yang dibuat, khususnya kebijakan yang secara hukum tidak kuat mengikat individu-individu; 2) ketidaksesuaian antara program kebijakan dengan keinginan masyarakat; 3) adanya oknum masyarakat yang hendak mendapatkan keuntungan dengan cara tertentu yang melawan kebijakan publik; 4) adanya ketidakpastian hukum; 5) kebijakan yang diimplementasikan bertentangan dengan nilai-nilai yang hidup di masyarakat.

Esensi dari suatu kebijakan publik adalah hubungan antara negara dan masyarakat. Kebijakan publik menjadi cerminan bagaimana hubungan antara negara dan masyarakat. Kebijakan yang kaku dan tidak responsif menunjukkan hubungan yang kaku dan kering antara negara dengan masyarakat. Oleh karena itu untuk membangun hubungan yang baik antara negara dan masyarakat diperlukan suatu kebijakan publik yang partisipatif, aspiratif dan responsif dengan dinamika di masyarakat. Pada tahapan implementasi kebijakan, perluasan ruang publik diperlukan dalam rangka mengakomodasi partisipasi masyarakat. Perluasan ruang publik dalam tahapan implementasi kebijakan juga

⁹⁴ Joko Pramono, *Implementasi dan Evaluasi kebijakan Publik*, Unisri Press, Surakarta, 2020, hlm.60.

⁹⁵ James Anderson, sebagaimana dikutip Joko Pramono, *Implementasi dan Evaluasi kebijakan Publik*, Unisri Press, Surakarta, 2020, hlm.59.

diperlukan untuk menjamin transparansi dan akuntabilitas kebijakan yang diterapkan, sekaligus untuk mencegah tahapan implementasi ini disusupi atau dimanfaatkan pihak-pihak tertentu untuk kepentingan individu maupun kelompok tertentu.⁹⁶



⁹⁶ Tachjan, *Implementasi...., Ibid*, hlm. 211-214.

BAB III

IMPLEMENTASI PBM 2006 DI KABUPATEN BANTUL

A. Latar Belakang dan Materi Muatan PBM 2006

1. Latar Belakang Lahirnya PBM 2006

Lahirnya PBM 2006 bermula ketika ada tuntutan dari berbagai pihak untuk mencabut SKB Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1969 tentang Pelaksanaan Tugas Aparatur Pemerintahan dalam Menjamin Ketertiban dan Kelancaran Pelaksanaan Pengembangan dan Ibadat Agama oleh Pemeluk-pemeluknya (SKB 1/1969), hal ini disampaikan oleh Menteri Agama waktu itu, Maftuh Basuni dalam sebuah sosialisasi PBM pada tanggal 17 April 2004.⁹⁷ Beberapa alasan yang menuntut pencabutan atau revisi SKB 1/1969 antara lain karena: Dalam SKB 1/1969 terdapat banyak kalimat dan pasal yang multitafsir; pengaturan dalam SKB1/1969 terlalu singkat yang hanya terdiri dari 6 pasal; pengaturan tentang pendirian rumah ibadah masih belum jelas; dan tidak adanya pengaturan mengenai izin pendirian rumah ibadah.⁹⁸

Menanggapi berbagai wacana dan tuntutan yang muncul untuk mencabut atau merevisi SKB inilah yang pada akhirnya mendorong dibentuknya sebuah

⁹⁷ Vera wenny Soemarwi, *Seputar Perumusan Peraturan Bersama Menteri No.9 dan 8 Tahun 2006 Serta Penjelasannya*, sebagaimana dikutip oleh Badriyah Kamilah, “*Pemberlakuan Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 dan Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pendirian Rumah Ibadah dalam Perspektif Fiqih Siyasah*”, Skripsi, 2009, hlm. 44.

⁹⁸ Penjelasan tertulis Kepala Pusat Kerukunan umat Beragama (PKUB) atas surat Komnas HAM No. 100/PP/0.2.4/VIII/2020 tertanggal 25 Agustus 2020, sebagaimana dikutip dalam Komnas HAM RI “*Pengkajian Komnas HAM RI atas Peraturan Bersama Menteri No 9 Dan 8 Terkait Pendirian Rumah Ibadah*”, (Jakarta,2020), hal 23.

tim pada bulan September 2005 yang merumuskan rancangan awal dari PBM 2006. Tim tersebut beranggotakan pihak-pihak dari beberapa instansi yang terkait seperti Menteri Hukum dan Perundang-Undangan, Menteri Koordinator Bidang Politik Hukum dan Keamanan, Kepolisian Republik Indonesia, Kejaksaan Agung, dan Badan Intelijen Negara. Tim ini diketuai oleh Sudarsono Hardjosoekerto yang merupakan Direktur Jenderal Persatuan Bangsa Departemen Dalam Negeri.⁹⁹ Rancangan awal dari PBM 2006 yang dihasilkan oleh tim tersebut berisi beberapa hal yang diantaranya merupakan penyempurnaan dan sinkronisasi pasal dari SKB 1/1969. Penyempurnaan dan sinkronisasi pasal tersebut dimaksudkan agar regulasi yang baru ini tidak menimbulkan salah tafsir dalam implementasinya. Draft rancangan awal ini dikenal sebagai “Draft 3 Oktober” yang kemudian disosialisasikan kepada perwakilan umat agama di Indonesia yang saat itu berasal dari umat Katolik, Hindu, Buddha, Islam, dan Kristen pada 28 Oktober 2005 di kantor Departemen Agama.¹⁰⁰

Draft 3 Oktober yang diberikan kepada wakil-wakil dari umat beragama mendapatkan banyak reaksi yang menghendaki draft tersebut untuk dibahas lebih mendalam lagi. Hal ini dikarenakan masih banyak pasal-pasal yang bertentangan dengan prinsip HAM dan juga pasal-pasal yang berpotensi multitafsir. Dalam penggarapannya, revisi SKB menjadi PBM itu tidak boleh hanya dibahas oleh pemerintah saja tanpa aktif melibatkan unsur umat

⁹⁹ Vera..., *Loc.Cit.*

¹⁰⁰ Persekutuan Gereja-gereja di Indonesia, *Seputar Pendirian Rumah Ibadah : Dari SKB ke PBM*, Bidang Diakonia PGI, Jakarta 2006, hlm 5.

beragama. Hal ini ditakutkan akan berakibat peraturan yang baru tidak ada bendanya bahkan lebih parah dari SKB 1/1969.¹⁰¹ Akhirnya, rancangan PMB yang masih berupa draft tersebut dibahas pemerintah bersama-sama dengan perwakilan dari masing-masing agama di Indonesia.

Dalam pembahasan draft tersebut, pemerintah dan para perwakilan umat agama memerlukan 11 kali pertemuan untuk mengakomodir semua masukan dan saran yang ada.¹⁰² Saat itu, perwakilan dari umat beragama yang turut dalam pembahasan materi dalam PBM sepanjang tahun 2005 hingga 2006 adalah K.H Ma'ruf Amin dan K.H Zaidan Jauhari dari Majelis Ulama Indonesia (MUI), Dr. Lodewijk Gultom dan Martin Hutabarat dari Persatuan gereja-Gereja Indonesia (PGI), Dr. Maria Farida dan Vera Wenny, S.H dari Kantor Waligereja Indonesia (KWI), I Nengah Dana dan Agusmantik dari Parisada Hindu Dharma Indonesia Pusat (PHDI), Suhadi Sendjaja dan Sudjito dari Perwakilan Umat Buddha Indonesia (WALUBI).¹⁰³

Dalam pembahasannya, terdapat beberapa substansi penting yang diperdebatkan selama proses revisi, antara lain:¹⁰⁴

a. Pendirian Rumah Ibadat

Dalam SKB 1/1969, penjelasan tentang rumah ibadah diatur dalam Pasal 4. Diktum dalam pasal ini yang dianggap sering menimbulkan multi tafsir ada pada ayat (3) yang berbunyi:

¹⁰¹ *Ibid*, hlm 11.

¹⁰² Penjelasan tertulis..., *Loc. Cit*.

¹⁰³ Humas/mkd, "Menag: PBM 2006 Acuan Pendirian Rumah Ibadat" <https://kemenag.go.id/read/menag-pbm-2006-acuan-pendirian-rumah-ibadah-n9mm2>, diakses pada tanggal 25 Agustus 2022 pukul 23.30 WIB.

¹⁰⁴ Persekutuan..., *Ooc. Cit*, hlm 13.

“Apabila dianggap perlu, Kepala Daerah atau pejabat yang ditunjuknya itu dapat meminta pendapat dari organisasi-organisasi keagamaan dan ulama/rohaniawan setempat.”

Dalam implementasinya, ayat (3) ini sering dipakai oleh pemerintah setempat dan ormas keagamaan untuk menolak pendirian rumah ibadat. Frasa “setempat” juga problematik, hal ini dikarenakan tidak ada ketentuan mengenai ruang lingkup “setempat” ini, sehingga justru penolakan pendirian rumah ibadat di suatu daerah dilakukan oleh ormas dari daerah lain.

Sementara dalam PBM yang baru, pengaturan mengenai pendirian rumah ibadat diatur secara lebih detail dan jelas. Diantaranya adalah mengenai jumlah jamaat rumah ibadah (minimal 90 jamaat) dan jumlah persetujuan masyarakat sekitar (minimal 60 orang). Selain itu juga jelas diatur mengenai rekomendasi tertulis dari FKUB yang dihasilkan melalui proses musyawarah muafakat.

b. Rumah Ibadat Sementara

Dalam SKB 1/1969, tidak terdapat ketentuan mengenai pemanfaatan bangunan gedung yang bukan rumah ibadat menjadi tempat ibadah sementara. Padahal di lapangan memang ada kebutuhan yang nyata bagi sebagian umat beragama (yang belum mampu mendirikan rumah ibadat permanen) untuk tetap beribadah sesuai dengan keyakinannya.

Dengan tidak adanya ketentuan yang mengatur hal tersebut di atas, juga tidak adanya ketentuan mengenai perizinan untuk

pemanfaatan sementara bangunan gedung sebagai tempat ibadah, maka hal ini berpotensi menyebabkan munculnya kasus-kasus intoleransi. Beberapa peristiwa yang terjadi dikarenakan tidak adanya regulasi yang jelas mengatur hal ini adalah pelarangan atau penutupan yang disertai kekerasan terhadap tempat ibadat yang digunakan oleh umat agama tertentu dengan dalih tidak mempunyai perizinan.

Didalam PBM 2006, sudah terdapat pengaturan mengenai perizinan pemanfaatan sementara gedung sebagai rumah ibadat. Namun masih terdapat beberapa catatan mengenai hal ini. *Pertama*, adanya ketentuan ini bertujuan untuk tetap memberikan hak beribadah bagi umat beragama yang belum dapat membangun rumah ibadat secara permanen. *Kedua*, dalam prosesnya tidak mencantumkan syarat jumlah pengguna dan persetujuan dari warga dengan jumlah tertentu sebagaimana dalam syarat pendirian rumah ibadat permanen. *Ketiga*, ketentuan batas berlakunya izin selama dua tahun tidak berarti tidak dapat diperpanjang kembali. *Keempat*, ketentuan ini mengandung dua sisi. Sisi positifnya, hal ini berarti umat beragama yang belum mampu mendirikan rumah ibadat tetap dapat beribadah dengan baik, dan mempunyai dasar hukum. Namun, peraturan ini juga dapat membatasi kebebasan umat beragama apabila implementasi di lapangan ternyata dipersulit.

- c. Rumah ibadat yang belum memiliki IMB Rumah Ibadat

Tidak adanya kepastian hukum dalam hal IMB dalam SKB 1/1969 menyebabkan banyaknya rumah ibadat yang belum memiliki IMB. Hal ini tentu berpotensi sekali menyebabkan adanya penyegelan sampai penutupan rumah ibadat dengan alasan belum memiliki IMB. Pada pertemuan kesepuluh membahas PBM 2006 terdapat beberapa pendapat mengenai IBM bagi rumah ibadah yang belum memilikinya. Pada akhirnya pendapat yang dipilih oleh pemerintah adalah pendapat dari WALUBI, PHDI dan KWI yang pada akhirnya menghasilkan rumusan:

“Apabila dianggap perlu, Kepala Daerah atau pejabat yang ditunjuknya itu dapat meminta pendapat dari organisasi-organisasi keagamaan dan ulama/rohaniawan setempat.”¹⁰⁵

d. FKUB

Dalam PBM 2006, FKUB merupakan unsur penting dalam memelihara kerukunan umat beragama. FKUB didirikan di tingkatan provinsi dan kabupaten/kota di seluruh Indonesia. Keanggotaan FKUB dipilih dari tokoh agama yang diakui oleh masyarakat serta memiliki jiwa nasionalis. FKUB dibentuk dengan harapan dapat menjaga dan menumbuhkan toleransi antar umat beragama di Indonesia.

Berkaitan dengan FKUB, pembahasan berkaitan dengan kedudukan dan peran FKUB dalam hal pendirian rumah ibadah. Pada

¹⁰⁵ Pasal 28 Ayat (3) Peraturan Bersama Menteri...., *Op.Cit.*

pertemuan kesepuluh, persetujuan FKUB menjadi salah satu syarat pendirian rumah ibadat. Namun dalam pertemuan terakhir pada tanggal 21 Maret 2006, PGI meminta agar FKUB cukup menjadi pemberi rekomendasi dalam permohonan pendirian rumah ibadat. Usulan inilah yang pada akhirnya dipakai di PBM 2006.

Draft yang telah disiapkan pemerintah setelah melalui 11 kali pertemuan akhirnya secara substansi maupun formulasi perumusannya telah mengalami perubahan sekitar 90%.¹⁰⁶ Pada penghujung pertemuan kesepuluh, para wakil dari masing-masing agama yang membahas PBM 2006 memberikan catatan pada beberapa pasal yang tidak menemui kata mufakat. Setelah itu *draft* hasil pembahasan beserta catatan-catatan tersebut diserahkan kepada pemerintah. Para perumus dari masing-masing agama mengembalikan kepada pemerintah apakah *draft* hasil pembahasan tersebut akan disahkan atau tidak.

Pada akhirnya pemerintah, dalam hal ini Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri menandatangani *draft* tersebut menjadi PBM 2006 pada tanggal 21 Maret 2006.¹⁰⁷ Setelah disahkan, PBM 2006 menjadi suatu produk hukum yang menjadi pedoman bagi kepala daerah dalam hal pemeliharaan kerukunan umat beragama. Pemberlakuan PBM 2006 ini dipandang penting, kaitannya dengan perlu adanya produk hukum yang mengatur hal-hal seperti kerukunan umat beragama dan pendirian rumah ibadat. Selain itu tidak adanya produk hukum lain yang mengatur apa yang diatur dalam PBM 2006,

¹⁰⁶ Dody Mei Hendra, Kasi Kerukunan Umat Beragama Kemendagri dalam FGD Komnas HAM RI pada 31 Agustus 2020, sebagaimana dikutip dalam Komnas HAM RI..., *Op.Cit*, hlm 24.

¹⁰⁷ Persekutuan..., *Ooc.Cit*, hlm 22.

menjadikan PBM 2006 ini sebagai produk hukum yang sangat diperlukan, terlepas dari pro kontranya. Terlebih dalam penyusunan, persetujuan, dan pengesahannya baik secara material dan substansial telah melibatkan berbagai unsur keagamaan di Indonesia yang diwakili oleh berbagai organisasi keagamaan.¹⁰⁸

2. Materi Muatan PBM 2006

PBB PBM 2006 secara struktur terbagi kedalam sepuluh bab dengan tigapuluh satu pasal. PBM 2006 ini pada pokoknya berisi pedoman kepada kepala daerah untuk memelihara kerukunan umat beragama di wilayahnya, dengan pemberdayaan FKUB, dan pengaturan pendirian rumah ibadat. Pada BAB I PBM 2006 dijelaskan beberapa definisi dan ketentuan umum dalam peraturan ini. Misalnya dalam pasal pertama dijelaskan definisi keadaan kerukunan umat beragama yang hendak dicapai.

“Kerukunan umat beragama adalah keadaan hubungan sesama umat beragama yang dilandasi toleransi, saling pengertian, saling menghormati, menghargai kesetaraan dalam pengamalan ajaran agamanya dan kerjasama dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”¹⁰⁹

¹⁰⁸ FGD Komnas HAM RI dengan Organisasi Keagamaan terkait PBM 2006 yang dilakukan secara daring pada 31 Agustus 2020, sebagaimana dikutip dalam Komnas HAM RI..., *Op.Cit*, hlm 24.

¹⁰⁹ Pasal 1 ayat (1) Peraturan Bersama Menteri..., *Op.Cit*.

Dalam pasal pertama juga dijelaskan definisi dari rumah ibadat sebagai sebuah bangunan permanen dengan ciri tertentu yang fungsinya dikhususkan untuk beribadah bagi masing-masing umat beragama.¹¹⁰ Selain definisi dari rumah ibadat, dalam pasal ini juga dijelaskan bahwa Izin Mendirikan Bangunan rumah ibadat (IMB rumah ibadat) diterbitkan oleh bupati/walikota.¹¹¹

Selanjutnya pada BAB II, masuk kedalam konteks tugas dari pemerintah daerah dalam memelihara kerukunan umat beragama. Dalam pasal kedua ditegaskan bahwa pemeliharaan kerukunan umat beragama pada pokoknya adalah tugas dan tanggungjawab bersama antara seluruh umat beragama dengan pemerintah.¹¹² Tugas pemeliharaan kerukunan oleh pemerintah terbagi kedalam dua bagian tugas, yakni pada tingkat provinsi dan tingkat kabupaten/kota. Pada tingkat provinsi, tugas pemeliharaan kerukunan umat beragama menjadi kewajiban/tanggung jawab gubernur dengan dibantu oleh kepala kantor wilayah departemen agama provinsi. Sedangkan pada tingkatan kabupaten/kota, tugas pemeliharaan kerukunan umat beragama menjadi kewajiban/tanggung jawab bupati/walikota dengan dibantu oleh kepala kantor wilayah departemen agama kabupaten/kota. Pada pokoknya, tugas utama pemerintah di tingkat provinsi atau kabupaten/kota dalam pemeliharaan kerukunan umat beragama ada empat (4), yakni:¹¹³

¹¹⁰ *Ibid*, ayat (2)

¹¹¹ *Ibid*, ayat (8)

¹¹² Pasal 2 Peraturan Bersama Menteri.....*Op.Cit.*

¹¹³ Pasal 5 dan 6 Peraturan Bersama Menteri.....*Ibid.*

- a. Memelihara ketertiban-ketentraman masyarakat yang salah satunya dengan memberikan fasilitas untuk terwujudnya kerukunan umat beragama;
- b. Mengkoordinasikan kegiatan dalam instansi wilayahnya dalam rangka pemeliharaan kerukunan umat beragama;
- c. Menumbuhkan dan mengembangkan kerukunan dan keharmonisan antar umat beragama, melalui rasa saling percaya, penghormatan, dan pengertian.
- d. Melakukan pembinaan dan pengkoordinasian kepada pimpinan wilayah di daerahnya dalam hal penyelenggaraan pemerintahan di bidang ketertiban dan ketentraman dalam kehidupan beragama.

Selain keempat tugas tersebut, khusus bupati/walikota juga memiliki kewenangan untuk menerbitkan IMB rumah ibadat. Dalam pasal terakhir bab ke-dua juga dijelaskan pokok tugas bagi camat dan kepala desa dalam rangka menjaga kerukunan umat beragama di wilayahnya. Tugas dan kewajiban camat/lurah pada pasal 7 ini tak jauh beda dengan tugas dan kewajiban kepala daerah di atasnya, yakni membina, mensosialisasikan kepada masyarakat tentang toleransi beragama melalui penghormatan, pengertian, dan kepercayaan antar umat beragama.

FKUB dalam PBM 2006 dibahas pada BAB III. Bagian awal bab ini menguraikan tentang pembentukan FKUB di wilayah provinsi dan kabupaten/kota oleh masyarakat dengan difasilitasi oleh pemerintah daerah.

Tugas dari FKUB tingkat provinsi maupun kabupaten/kota diuraikan dalam pasal 9 dan 10 yakni :¹¹⁴

- a. Membuka dialog dengan tokoh agama dan tokoh masyarakat.
- b. Menampung aspirasi dari ormas keagamaan dan masyarakat;
- c. Menyampaikan aspirasi dari ormas keagamaan dan masyarakat kepada pemerintahan daerah sebagai bahan pertimbangan kebijakan.
- d. Melakukan sosialisasi terkait kebijakan yang berkaitan dengan kerukunan umat beragama.

Untuk FKUB di tingkat kabupaten/kota memiliki tugas tambahan untuk memberikan rekomendasi tertulis apabila ada permohonan pendirian rumah ibadat oleh umat beragama. Hal ini berkaitan erat dengan kewenangan dari bupati/walikota untuk menerbitkan IMB rumah ibadat. Selanjutnya pada pasal 10 dijabarkan mengenai format keanggotaan FKUB. Jumlah anggota FKUB sebagaimana dijelaskan pada ayat (2) paling banyak 21 orang untuk tingkat provinsi, dan 17 orang untuk tingkat kabupaten/kota yang terdiri dari para pemuka agama. Untuk komposisi jumlahnya dijelaskan pada ayat (3), yakni komposisi didasarkan pada perbandingan jumlah pemeluk agama di wilayah tersebut, dengan minimal ada 1 orang perwakilan dari tiap agama di wilayah tersebut. Sementara struktur FKUB dipilih melalui musyawarah anggota yang terdiri dari 1 (satu) ketua, 2 (dua) wakil ketua, sekretaris, dan wakil sekretaris.

¹¹⁴ Pasal 9 dan 10 Peraturan Bersama Menteri....*Ibid.*

Selain FKUB, di wilayah provinsi atau kabupaten/kota juga dibentuk Dewan Penasihat FKUB yang bertugas untuk berkoordinasi dan menjembatani hubungan antara FKUB dan pemerintah daerah untuk merumuskan kebijakan dalam rangka pemeliharaan kerukunan antar umat beragama. Untuk struktur keanggotaan Dewan Penasihat FKUB terdiri atas:¹¹⁵

- a. Ketua : Wakil gubernur di tingkat provinsi atau bupati/walikota di tingkat kabupaten/kota.
- b. Wakil Ketua : Kepala kantor departemen agama provinsi atau kabupaten/kota.
- c. Sekretaris : kepala badan kesatuan bangsa dan politik provinsi atau kabupaten/kota.
- d. Anggota : Pimpinan instansi terkait.

Pada bab selanjutnya, yakni BAB IV berisi mengenai regulasi pendirian rumah ibadat. Pada pasal 13 di awal bab ditegaskan bawasanya pendirian rumah ibadah haruslah didasarkan pada kebutuhan yang sungguh-sungguh akan pendirian rumah ibadah.

“Pendirian rumah ibadat didasarkan pada keperluan nyata dan sungguh-sungguh berdasarkan komposisi jumlah penduduk bagi pelayanan umat beragama yang bersangkutan di wilayah kelurahan/desa..”¹¹⁶

Selain itu, dalam pendiriannya juga harus memperhatikan aspek yang menunjang kerukunan umat beragama :

¹¹⁵ Pasal 11 Peraturan Bersama Menteri.....*Ibid.*

¹¹⁶ Pasal 13 ayat (1) Peraturan Bersama Menteri.....*Ibid.*

“Pendirian rumah ibadat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan tetap menjaga kerukunan umat beragama, tidak mengganggu ketenteraman dan ketertiban umum, serta mematuhi peraturan perundang-undangan.”¹¹⁷

Pada pasal 14 diuraikan mengenai persyaratan dalam pendirian rumah ibadat. Selain persyaratan administratif dan teknis bangunan gedung, rumah ibdat juga harus memenuhi persyaratan khusus berupa :¹¹⁸

- a. Daftar nama disertai KTP pengguna rumah ibadat sejumlah 90 (sembilan puluh) orang yang harus mendapat pengesahan dari pejabat setempat;
- b. Dukungan dari masyarakat setempat setidaknya 60 (enam puluh) orang yang disahkan oleh lurah/kepala desa;
- c. Rekomendasi tertulis dari kepala kantor departemen agama/kota;
- d. Rekomendasi tertulis dari FKUB kabupaten/kota.

Dari syarat diatas, pemerintah wajib untuk memfasilitasi bagi terwujudnya pendirian rumah ibadat, khususnya apabila syarat pada huruf a diatas belum terpenuhi. Selain itu segala hal yang sifatnya rekomendasi harus juga didasarkan pada musyawarah dan mufakat.

Pada BAB V, berisi pengaturan mengenai izin sementara pemanfaatan bangunan yang bukan merupakan rumah ibadat sebagai tempat ibadat sementara. Dalam pasal 18 dijelaskan bahwa izin penggunaan bangunan

¹¹⁷ *Ibid*, ayat (2).

¹¹⁸ Pasal 14 ayat (2) Peraturan Bersama Menteri...., *Op.Cit*.

sebagai rumah ibadat sementara diterbitkan oleh bupati/walikota. Dalam penggunaannya sebagai rumah ibadat sementara harus memenuhi dua aspek utama yakni:¹¹⁹

- a. Layak fungsi, yakni bangunan tersebut haruslah sesuai dengan standar bangunan gedung sebagaimana diatur dalam undang-undang yang berkaitan tentang bangunan gedung.
- b. Mempertimbangkan kerukunan, ketentraman, dan ketertiban masyarakat dan umat beragama dengan memenuhi syarat seperti; izin tertulis dari pemilik bangunan, rekomendasi tertulis dari lurah setempat, laporan tertulis kepada FKUB dan kepala departemen agama setempat.

Surat keterangan (SK) pemberian izin pemanfaatan bangunan sebagai tempat ibadat diterbitkan oleh bupati/walikota setelah mendapat pertimbangan dari kepala kantor departemen agama dan FKUB setempat. SK ini hanya berlaku paling lama 2 (dua) tahun.

BAB VI dalam peraturan ini berkaitan erat dengan bab sebelumnya yakni pengaturan mengenai bagaimana penyelesaian masalah yang timbul akibat pendirian rumah ibadat. Perselisihan yang timbul akibat pembangunan rumah ibadat diusahakan untuk diselesaikan melalui jalan musyawarah oleh masyarakat sekitar lokasi pembangunan.¹²⁰ Apabila musyawarah di lingkup internal masyarakat setempat tidak menemui mufakat, pemerintah daerah

¹¹⁹ Pasal 18 ayat (1) Peraturan Bersama Menteri...., *Ibid.*

¹²⁰ Pasal 21 ayat (1) Peraturan Bersama Menteri...., *Ibid.*

kabupaten/kota harus turun bersama departemen agama dan FKUB setempat untuk membantu menyelesaikan permasalahan yang ada secara adil dan tidak memihak. Pada tahap terakhir, apabila permasalahan ini tetap tidak bisa diselesaikan melalui musyawarah, perselisihan dapat dibawa ke pengadilan setempat.¹²¹

BAB VII peraturan ini mengatur mengenai sistem pengawasan dan pelaporan. Pengawasan dilakukan oleh pemerintah daerah di tingkatan yang lebih tinggi ke pemerintah daerah yang lebih rendah. Misalnya gubernur melakukan pengawasan ke bupati/walikota, dan bupati/walikota melakukan pengawasan kepada camat dan lurah/kepala desa. Dalam melakukan pengawasannya, gubernur atau bupati/walikota dibantu oleh kepala kantor departemen agama setempat.¹²² Sebagai bentuk pertanggungjawaban, gubernur atau bupati/walikota juga diwajibkan untuk melaporkan tugas mereka dalam memelihara kerukunan umat beragama :¹²³

“(1) Gubernur 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 Merited Koordinator Kesejahteraan Rakyat.

(2) Bupati/walikota melaporkan pelaksanaan pemeliharaan kerukunan umat beragama, pemberdayaan forum kerukunan umat beragama, dan pengaturan pendirian rumah ibadat di kabupaten/kota kepada gubernur dengan tembusan Menteri Dalam Negeri dan Menteri Agama.

¹²¹ *Ibid*, ayat (2).

¹²² Pasal 23 Peraturan Bersama Menteri....., *Op.Cit*.

¹²³ Pasal 24 Peraturan Bersama Menteri....., *Ibid*.

(3) Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) disampaikan setiap 6 (enam) bulan pada bulan Januari dan Juli, atau sewaktu-waktu jika dipandang perlu.

Dalam tiga bab terakhir PBM 2006 berisi tentang anggaran belanja yang dianggarkan dari anggaran pendapatan dan belanja baik nasional maupun daerah,¹²⁴ kemudian ketentuan peralihan pada BAB IX, dan penutup di BAB X.

B. Implementasi PBM 2006 di Kabupaten Bantul

1. Gambaran Umum Kabupaten Bantul

Kabupaten Bantul merupakan kabupaten yang masuk kedalam wilayah administratif Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, bersama dengan tiga kabupaten dan satu kotamadya lainnya, yakni Kabupaten Sleman, Kabupaten, Kulon Progo, Kabupaten Gunung Kidul, dan Kotamadya Yogyakarta. Dengan luas wilayah 506,85 Km², Kabupaten Bantul secara geografis terletak pada 14°04'50" - 27°50'50" Lintang Selatan dan 110°10'41" - 110°34'40" Bujur Timur.¹²⁵ Wilayah kabupaten ini berbatasan langsung dengan seluruh wilayah administratif kabupaten dan kotamadya lain di D.I Yogyakarta, yakni wilayah Sleman dan Kota Yogyakarta di utara, wilayah Gunung Kidul di Timur, dan wilayah Kulon Progo di Barat.

¹²⁴ Pasal 25 dan 26 Peraturan Bersama Menteri....*Ibid.*

¹²⁵ https://bantulkab.go.id/data_pokok/index/0000000028/data-umum.html, diakses pada tanggal 14 Agustus 2022 pada pukul 00.30 WIB.

Secara administratif, kabupaten ini terbagi menjadi 17 kapanewon, 75 desa, dan 933 padukuhan.¹²⁶ Dari segi jumlah penduduk, Kabupaten Bantul merupakan kabupaten dengan penduduk paling banyak ke-2 di D.I Yogyakarta setelah Kabupaten Sleman.¹²⁷ Menurut data dari laman website resmi Pemerintah Kabupaten (Pemkab) Bantul, jumlah penduduk per semester 2 tahun 2020 berjumlah 954.706 Jiwa. Jumlah Ini terbagi menjadi 475.871 Laki-Laki dan 478.835 Perempuan, dengan kelompok usia terbesar berada pada usia 25-39 tahun dan kelompok usia terkecil berada pada usia 70-74 tahun.¹²⁸ Mayoritas mata pencaharian penduduk Bantul berada pada bidang pertanian (25%), perdagangan (21%), industry (19%), dan jasa (17%).¹²⁹ Pada tahun 2020 Kementerian Agama Kabupaten Bantul mencatat terdapat 916,233 pemeluk Islam, 12,483 pemeluk Protestan, 24,951 pemeluk Katolik, 798 pemeluk Hindu, 207 pemeluk Buddha, dan 34 pemeluk kepercayaan lainnya. Dari Jumlah tersebut terdapat 1898 Masjid, 1326 Mushola, 41 Gereja Protestan, 17 gereja Katolik, dan 5 Pura.¹³⁰

Sejarah Kabupaten Bantul dimulai dari perjuangan Pangeran Diponegoro pada Perang Jawa melawan Pemerintahan Hindia Belanda. Pada perjuangannya, antara tahun 1825-1830 Pangeran Diponegoro bermarkas di daerah Selarong yang kini berada di wilayah administratif Kabupaten Bantul.

¹²⁶ *Ibid.*

¹²⁷ <https://yogyakarta.bps.go.id/indicator/12/133/2/jumlah-penduduk-menurut-kabupaten-kota-di-d-i-yogyakarta-.html>, diakses pada tanggal 14 Agustus 2022 pada pukul 00.40 WIB.

¹²⁸ https://bantulkab.go.id/data_pokok/index/0000000027/jumlah-penduduk.html#, *Loc. Cit.*

¹²⁹ https://id.wikipedia.org/wiki/Kabupaten_Bantul, diakses pada tanggal 14 Agustus 2022 pada pukul 00.45 WIB.

¹³⁰ <https://bantul.kemenag.go.id/jumlah-penduduk-dan-tempat-ibadah> diakses pada tanggal 14 Agustus 2022 pada pukul 00.50 WIB.

Pasca Perang Jawa usai dengan pembuangan pangeran Diponegoro, Pemerintah Hindia Belanda membentuk sebuah komisi khusus untuk menangani daerah *Vortenlanden*. Daerah ini adalah wilayah yang berada di bawah kekuasaan empat monarki di Jawa yang merupakan pecahan Mataran, yakni Kasultanan Yogyakarta, Kasunanan Surakarta, Kadipaten Pakualaman, dan Kadipaten Mangkunegaran. Pada bulan Maret 1831 Kasultanan Yogyakarta mengadakan kontrak kerjasama dengan Pemerintah Hindia Belanda dalam rangka pembagian wilayah administratif di Yogyakarta. Pada waktu itu Kasultanan dibagi mendai tiga wilayah yakni Deggung di daerah utara, Kalasan di daerah Timur, dan Bantulkarang di daerah selatan. Pada akhirnya pada tanggal 20 Juli 1831 secara resmi ditetapkan pembentukan Kabupaten Bantul yang sebelumnya bernama Bantulkarang. Raden Tumenggung Mangun Negoro ditunjuk oleh Sri Sultan Hamengkubuwono V sebagai Bupati Bantul yang pertama.¹³¹

2. Kasus Intoleransi di Kabupaten Bantul

Kabupaten Bantul memiliki catatan beberpa peristiwa intoleransi yang terjadi di daerahnya. Beberapa kasus intoleransi yang pernah terjadi di Bantul antara lain :

- a. Kasus pencabutan izin IMB Gereja Pantekosta di Indonesia (GPdI)
Immanuel Sedayu

¹³¹ https://bantulkab.go.id/tentang_bantul/index/2020030004/sejarah-bantul.html, diakses pada tanggal 14 Agustus 2022 pada pukul 01.00 WIB.

Kasus ini bermula pada tahun 2018 ketika Pemda Bantul mengadakan pemutihan bagi IMB Tempat Ibadat, tak terkecuali GPdI Immanuel yang juga mendapatkan IMB pada tanggal 15 Januari 2019. Setelah mendapatkan IMB Rumah Ibadat, Pendeta Tigor Yunus Sitorus yang merupakan pemilik bangunan kemudian memfungsikan rumahnya sebagai tempat ibadah. Namun, hal tersebut justru menimbulkan penolakan dari warga sekitar. Warga beralasan bahwa fungsi awal bangunan tersebut bukanlah sebagai gereja, tetapi hanya rumah tinggal. Warga juga menyatakan bahwa dahulu sempat ada kesepakatan dengan pendeta Sitorus yang menyepakati bahwa bangunan tersebut tidak difungsikan sebagai rumah ibadat.¹³²

Pada akhirnya, enam bulan berselang pada Juli 2019 IMB GPdI Immanuel Sedayu dicabut. Pencabutan tersebut tertuang dalam Surat Keputusan Bupati Bantul Nomor 345 Tahun 2019 tentang Pembatalan Penetapan GPdI Sedayu sebagai Rumah Ibadah yang Mendapatkan Fasilitas Penerbitan IMB Rumah Ibadah. Awal mula pemberian IMB kepada GPdI Sedayu didasari pada PBM 2006, yang kemudian melahirkan peraturan turunan berupa Peraturan Bupati (Perbup) Nomor 98 Tahun 2016 yang didalam mengatur tentang pemutihan tempat ibadah yang berdiri sebelum 2006. Namun, Setelah didakan pengkajian ulang ternyata GPdI Sedayu belum memenuhi syarat

¹³² LBH Yogyakarta, "Sengketa IMB Gereja Masuk Pengadilan Yogya" <https://lbhyogyakarta.org/2019/11/22/sengketa-imb-gereja-masuk-pengadilan-yogya/>, diakses pada tanggal 6 September 2022 pukul 11.00 WIB.

sebagaimana diatur dalam Perbup No 98, sehingga pada akhirnya harus dicabut izinnya.¹³³

Merspon pencabutan izin tersebut, pendeta Sitorus didampingi LBH Yogyakarta kemudian mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Yogyakarta pada 21 Oktober 2019. Menurut Yogi Zul Fadhli, pengacara Sitorus dari LBH Yogyakarta menyatakan bahwa pencabutan IMB ini telah melanggar hak asasi dalam beragama, selain itu bupati juga telah melanggar Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB). Lebih lanjut, proses verifikasi oleh pemkab yang pada akhirnya menilai bahwa GPDI Sedayu tidak memenuhi syarat dilakukan secara tidak berimbang. Verifikasi ini hanya didasarkan pada data dari Kementerian Agama (Kemenag Bantul) yang dinilai tidak pernah melakukan proses verifikasi secara berimbang.¹³⁴

Kemudian, ditengah proses persidangan yang berjalan di PTUN Yogyakarta, pemerintah Bantul (tergugat) menawarkan kesepakatan dengan pihak penggugat untuk membuat komitmen bersama. Hal ini dilandasi oleh kebutuhan mendesak para jamaat GPDI Sedayu akan rumah ibadat. Pada akhirnya pendeta Sitorus (penggugat) mencabut gugatannya di PTUN Yogyakarta sebagai wujud komitmen bersama dengan pemerintah Bantul. Setelah itu, pendeta Sitorus sepakat untuk

¹³³ Irwan Syambudi, “Bupati Bantul Cabut IMB Gereja yang Ditolak Warga” <https://tirto.id/bupati-bantul-cabut-imb-gereja-yang-ditolak-warga-effy>. diakses pada tanggal 6 September 2022 pukul 11.05 WIB.

¹³⁴ LBH Yogyakarta, “Sengketa...., *Ibid*.”

mencari tempat lain yang akan digunakan untuk prndirian gereja.¹³⁵

Surat kesepakatan bersama ini ditandatangani pada 8 Januari 2020 oleh kedua belah pihak di Kantor Bupati Bantul. Konsekuensi dari adanya surat kesepakatan bersama ini adalah pemerintah bantul berjanji akan membantu dan memfasilitasi dan mempermudah pendirian gereja di lokasi yang ditentukan, serta akan mengevaluasi kebijakan yang berkaitan dengan toleransi antar umat beragama di Bantul.¹³⁶

b. Kasus penolakan terhadap warga beragama Katolik di Pleret

Seorang pelukis beragama katolik bernama Slamet Jumiarto ditolak tinggal di Dusun Karet, Pleret, Bantul. Sebelumnya, ia merupakan warga pendatang yang telah mengontrak sebuah rumah untuk tinggal dia dan anak istrinya di Dusun Karet. Penolakan tersebut terjadi pada tanggal 30 Maret 2019 ketika ia menyerahkan dokumen sebagai pendatang di dusun Karet kepada ketua RT setempat. Namun, setelah diketahui bahwa ia dan istri merupakan seorang non-muslim, ketua RT setempat kemudian menyatakan bahwa beliau tidak bisa tinggal di kampungnya. Penolakan ini, oleh ketua RT setempat

¹³⁵ “Daftar Permasalahan Konflik Lintas Agama di Kabupaten Bantul”, dokumen Badan Kesatuan Bangsa dan Politik (Kesbangpol) Bantul, hasil permohonan data skripsi pada tanggal 5 September 2022.

¹³⁶ LBH Yogyakarta, “Pencabutan Gugatan GPdI Immanuel Sedayu Untuk Komitmen Pemda Pada Jemaat” <https://lbhyogyakarta.org/2020/01/09/pencabutan-gugatan-gpdi-immanuel-sedayu-untuk-komitmen-pemda-pada-jemaat/>. diakses pada tanggal 6 September 2022 pukul 11.10 WIB.

didasarkan pada kesepakatan antar warga dusun yang sudah berlaku sejak 2015.¹³⁷

Atas penolakan tersebut, Slamet kemudian mencoba melakukan komunikasi dengan berbagai pihak di Dusun Karet, namun hal tersebut tidak membuahkan hasil. Slamet juga sempat melapor kepada Sekretaris Daerah (Sekda) DIY yang kemudian mengarahkan Slamet ke Kelurahan Pleret. Namun dialog di kelurahan juga tidak membuahkan hasil yang diinginkan. Mediasi hanya memberikan tawaran kepada Slamet untuk tetap bisa tinggal hanya selama 6 bulan. Menanggapi tawaran ini Slamet yang terlanjur tidak nyaman lebih memilih untuk mencari kontrakan yang lain saja, mempertimbangkan juga kondisi psikologis anak dan istrinya.¹³⁸

Mengetahui hal tersebut, Pemkab Bantul melakukan teguran keras kepada Kepala Dusun Karet atas adanya peraturan deskriminatif tersebut. Ketua FKUB Bantul, Yasmuri mengatakan bahwa warga dusun boleh membuat peraturan atau kesepakatan antar warga.

Namun ia mengingatkan bahwa peraturan tersebut tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.¹³⁹ Pada akhirnya

¹³⁷ Irwan Syambudi, "Non-Muslim Dilarang Bermukim, Aturan Janggal di Dukuh Karet Bantul", <https://tirto.id/non-muslim-dilarang-bermukim-aturan-janggal-di-dukuh-karet-bantul-dkVH>. diakses pada tanggal 6 September 2022 pukul 11.20 WIB.

¹³⁸ Reza Gunadha, "Pelukis dan Keluarganya Ditolak Ngontrak di Bantul karena Beragama Katolik", <https://jogja.suara.com/read/2019/04/02/155450/pelukis-dan-keluarganya-ditolak-ngontrak-di-bantul-karena-beragama-katolik?page=2>. diakses pada tanggal 6 September 2022 pukul 11.30 WIB.

¹³⁹ Michael Hangga Wismabrata, "5 Fakta Kasus Intoleransi di Bantul, Isi Instruksi Gubernur DIY hingga "Tetangga di Sini Baik Semua" <https://regional.kompas.com/read/2019/04/06/16483091/5-fakta-kasus-intoleransi-di-bantul-isi->

melalui Kesbangol, pemerintah kemudian mengadakan pertemuan pada 1 April 2019 yang berujung pada pencabutan aturan diskriminatif tersebut.¹⁴⁰

c. Pembubaran upacara keagamaan di Pajangan

Upacara Paodalan yang digelar dalam rangka peringatan Maha Lingga Padma Buana, di Dusun Mangir Lor, Pajangan, Bantul mengalami penolakan yang berujung pembubaran oleh warga setempat. Upacara ini dihadiri oleh umat agama Buddha dan Hindu yang tergabung dalam Paguyuban Padma Buwana Mangir.¹⁴¹ Warga yang melakukan penolakan menilai bahwa upacara keagamaan semacam ini tidak boleh digelar di rumah pribadi melainkan harus dilakukan di tempat ibadah. Selain itu upacara tersebut juga dituding tidak memiliki izin yang resmi.¹⁴²

Polisi sempat turun ke lapangan untuk menengahi perselisihan tersebut dan mencegah pertikaian, namun pada akhirnya upacara tersebut diberhentikan di tengah jalan demi alasan keamanan. Utiek Suprapti, pemimpin paguyuban mengatakan bahwa penolakan ini

[instruksi-gubernur-diy-hingga?page=all](#), diakses pada tanggal 6 September 2022 pukul 11.32 WIB.

¹⁴⁰ Shinta Maharani “Pelukis Katolik Ditolak, Pemkab Bantul Cabut Aturan Diskriminatif”, <https://nasional.tempo.co/read/1191932/pelukis-katolik-ditolak-pemkab-bantul-cabut-aturan-diskriminatif>, diakses pada tanggal 6 September 2022 pukul 11.35 WIB.

¹⁴¹ Irwan Syambudi, “Upacara Doa di Bantul Dihentikan, Utiek Suprapti: 'Saya Hindu'”, <https://tirto.id/upacara-doa-di-bantul-dihentikan-utiek-suprapti-saya-hindu-elCX>, diakses pada tanggal 6 September 2022 pukul 11.40 WIB.

¹⁴² Chandra Iswinarno, Pembubaran Upacara Ritual Keagamaan di Bantul Karena Perbedaan Klaim Situs” <https://jogja.suara.com/read/2019/11/12/210128/pembubaran-upacara-ritual-keagamaan-di-bantul-karena-perbedaan-klaim-situs>, diakses pada tanggal 6 September 2022 pukul 11.45 WIB.

bukanlah kali pertama. Ia sebelumnya juga pernah mengajukan permohonan pendirian rumah ibadat namun selalu kandas pada perizinan di tingkat dusun. Selanjutnya, pihak kepolisian untuk menghindari konflik akan memperjelas status paguyuban tersebut ke pihak Kementerian Agama.¹⁴³

d. Penolakan Camat Pajangan yang beragama Katolik

Yulius Suharta ditetapkan sebagai camat di Kecamatan Pajangan, Bantul, D.I Yogyakarta pada 30 Desember 2016 oleh Bupati Bantul, Suharsono. Setelah diangkat sebagai camat, Yulius Suharta mengalami penolakan dari sebagian masyarakat di Pajangan. Penolakan ini didasari latar belakang Yulius yang beragama Katolik. Warga merasa pengangkatan Yulius yang beragama Katolik ini tidak sesuai dengan karakter dan kondisi warga Pajangan. Penolakan ini dilakukan warga dengan menyampaikan protes dan keberatan kepada DPRD Bantul dan Bupati Bantul, Suharsono pada 9 Januari 2016. Dalam pertemuan ini, Bupati Bantul menyatakan akan mencari solusi yang terbaik.¹⁴⁴

Penolakan camat ini sebenarnya hanya dilakukan oleh sebagian warga saja, sementara sebagian warga yang lain merasa tidak masalah dengan adanya camat yang beragama non-muslim. Bahkan sebagian

¹⁴³ Irwan Syambudi, "Upacara Doa...., *Ibid.*

¹⁴⁴ Purnomo Edi, "2 Alasan ini membuat warga Bantul tolak Camat Pajangan yang baru" <https://www.merdeka.com/peristiwa/2-alasan-ini-membuat-warga-bantul-tolak-camat-pajangan-yang-baru.html>, diakses pada tanggal 6 September 2022 pukul 11.55 WIB.

warga tidak tahu menahu tentang permasalahan ini.¹⁴⁵ Melihat fakta di lapangan ini penolakan terhadap Camat Pajangan dianggap hanya berasal dari kelompok tertentu saja dan tidak mewakili masyarakat Kecamatan Pajangan secara umum.¹⁴⁶ Pada akhirnya Bupati Bantul tetap mempertahankan Yulius sebagai camat di kecamatan Pajangan.¹⁴⁷

3. Implementasi PBM 2006 di Kabupaten Bantul

Setelah ditandatangani dan disahkan pada 21 Maret 2006, PBM 2006 resmi berlaku sebagai pedoman bagi seluruh kepala daerah dalam pemeliharaan kerukunan umat beragama. Termasuk di Kabupaten Bantul yang juga memberlakukan peraturan ini di daerahnya. Pemberlakuan PBM 2006 di Kabupaten Bantul sesuai dengan peraturan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Di dalam Pasal 25 dinyatakan bahwa pembinaan persatuan, kesatuan, kerukunan antar bangsa yang didalamnya termasuk kerukunan antar umat beragama, merupakan urusan pemerintahan umum yang dilaksanakan oleh gubernur dan bupati/walikota di masing-masing wilayahnya.¹⁴⁸ Implementasi PBM 2006 di Kabupaten Bantul ini mencakup usaha Pemerintah Kabupaten Bantul dalam

¹⁴⁵ BBC News Indonesia, "Tidak Semua Warga Pajangan Bantul Menolak Camat beragama Katolik" <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-38621335>, diakses pada tanggal 6 September 2022 pukul 12.00 WIB.

¹⁴⁶ BBC News Indonesia, "Bupati Bantul pertahankan camat Katolik yang ditolak sejumlah warga" <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-38892990>, diakses pada tanggal 6 September 2022 pukul 12.05 WIB.

¹⁴⁷ "Daftar Permasalahan Konflik...., *Ibid.*

¹⁴⁸ Pasal 25 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

melakukan pemeliharaan kerukunan umat beragama, pemberdayaan FKUB, regulasi pendirian rumah ibadat, pelaporan dan pengawasan, sampai pada pemberian anggaran untuk kegiatan ini.

Terkait dengan PBM 2006, Wakil Bupati Bantul yang juga menjabat sebagai Ketua Dewan Penasihat FKUB Bantul, Joko B. Purnomo menyatakan bahwa penerapan PBM 2006 di Bantul dilandasi semangat jargon ‘Bantul Projotamansari ; Sejahtera, Demokratis, dan Agamis’. Kata-kata ‘Agamis’ dalam jargon tersebut diciptakan oleh Pemkab Bantul untuk mewujudkan sila pertama Pancasila serta menjadi semangat dalam penerapan PBM 2006 sebagai pedoman dalam pemeliharaan kerukunan umat beragama. Lebih lanjut ia mengatakan pada prinsipnya apa yang menjadi aturan atau regulasi yang di buat pemerintah akan dilaksanakan di Kabupaten Bantul.¹⁴⁹

Berkaitan dengan tugas kepala daerah dalam pemeliharaan kerukunan umat beragama di Bantul sebagaimana tercantum dalam BAB II PBM 2006, Bupati Bantul dalam memelihara kerukunan dibantu oleh Kepala Kantor Kementerian Agama (Kemenag) Bantul. Dalam PBM 2006, Kemenag memang memiliki peran yang cukup banyak dalam hal pemeliharaan kerukunan umat beragama. Beberapa peran Kemenag antara lain adalah membantu bupati untuk menjalankan tugas pemeliharaan kerukunan,¹⁵⁰ menjadi wakil ketua dewan pembina FKUB,¹⁵¹ dan juga memberikan

¹⁴⁹ Wawancara dengan Joko B. Purnomo, Wakil Bupati Bantul dan Ketua Dewan Penasihat FKUB Bantul, di Bantul, 21 September 2022.

¹⁵⁰ Pasal 3 ayat (2) Peraturan Bersama Menteri...., *Op. Cit.*

¹⁵¹ Pasal 11 ayat (3) Peraturan Bersama Menteri...., *Ibid.*

rekomendasi pendirian rumah ibadat.¹⁵² Aidi Johansyah, Kepala Kantor Kemenag Bantul mengatakan bahwa pihaknya bersama dengan FKUB sebagai mitra akan selalu membantu dan bekerjasama dengan pemerintah daerah untuk membina kerukunan umat beragama di Bantul.¹⁵³ Untuk menjaga kerukunan umat Bergama di Bantul pada tahun politik 2019 misalnya, Bupati Bantul dibantu Kepala Kantor Kemenag bantul beberapa kali melakukan kegiatan untuk meningkatkan toleransi antar umat beragama, salah satunya adalah dengan mengadakan *Focus Group Discussion* (FGD) Kerukunan Umat Beragama Kabupaten Bantul pada 26 Juli 2019.¹⁵⁴ Selain itu, sebagai bentuk peran aktif terhadap program pemeliharaan kerukunan umat beragama, Kemenag aktif memberikan dukungan pada kegiatan-kegiatan semacam ini dalam beberapa bentuk dukungan. Hal ini sebagaimana dikatakan oleh Aidi Johansyah:

“Pertama, Kemenag memfasilitasi FKUB untuk melakukan kegiatan yang bertemakan kerukunan, dan setiap tahun kita rutin memberikan bantuan kepada FKUB dana operasional, sekitar 40 juta per tahun. Itu diharapkan FKUB dapat memiliki peran dan fungsi yang baik. Itu dari kami, jadi Kemenag memang memiliki kepentingan untuk membangun kerukunan.”¹⁵⁵

Selain aktif mengadakan sosialisasi kerukunan ke luar, Kemenag juga melakukan kegiatan-kegiatan untuk meningkatkan pemahaman tentang moderasi beragama kepada tiap lini pemerintahan di internal. Program ini

¹⁵² Pasal 14 ayat (2) Peraturan Bersama Menteri...., *Ibid.*

¹⁵³ Wawancara dengan Aidi Johansyah, Kepala Kantor Kemenag Bantul, di Bantul, 1 September 2022.

¹⁵⁴ <https://bantulkab.go.id/berita/detail/3932.html>, diakses pada tanggal 14 September 2022 pukul 10.30 WIB

¹⁵⁵ Wawancara dengan Aidi Johansyah...., *Op.Cit.*

dijadikan program prioritas oleh Kemenag Bantul tahun 2022. Dengan adanya kegiatan ini, diharapkan dapat meningkatkan sikap saling percaya, menghormati, menghargai dan bekerja sama untuk membangun kerukunan dan toleransi antar umat beragama.¹⁵⁶ Untuk menunjang tugas dan kewajibannya dalam rangka keterbukaan informasi publik dalam rangka pemeliharaan kerukunan umat beragama, Kemenag Bantul juga mengelola laman website <https://bantul.kemenag.go.id/> dan akun instagram @kemenag_bantul. Karena hal ini juga, Kantor Kemenag Bantul dapat meraih penghargaan Keterbukaan Informasi Badan Publik KID DIY 2022.¹⁵⁷

Bagian selanjutnya dalam PBM 2006 yang penting dan menjadi fokus adalah pemberdayaan FKUB, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten. FKUB dibentuk oleh masyarakat dan difasilitasi oleh pemerintah. Sebenarnya, di Bantul sendiri forum antar umat beragama telah ada sebelum adanya regulasi dalam PBM 2006 yang mengatur pembentukan FKUB di tingkat kabupaten. Di Bantul, forum itu bernama Forum Koordinasi Antar Umat Beragama. Forum ini memiliki agenda yang kurang lebih sama dengan FKUB sekarang, yakni mengadakan dialog dan koordinasi antar umat beragama di daerah untuk menjaga kerukunan antar umat beragama. Lalu setelah terbitnya PBM 2006, forum ini kemudian berubah menjadi FKUB Kabupaten Bantul.

Terkait pembentukan FKUB Bantul, Joko B. Purnomo mengatakan:¹⁵⁸

¹⁵⁶ *Ibid.*

¹⁵⁷ <https://bantul.kemenag.go.id/kemenag-bantul-raih-penghargaan-badan-publik-informatif> diakses pada tanggal 15 September 2022 pukul 02.30 WIB.

¹⁵⁸ Wawancara dengan Joko B. Purnomo....., *Op.Cit.*

“Jadi, kita punya organisasi perangkat daerah yang namanya Kesbangpol (Badan Kesatuan Bangsa dan Politik), dimana di Kesbangpol itu dibentuk satu wadah yang namanya Forum Kerukunan Umat Beragama yang terdiri dari tokoh-tokoh agama yang masuk didalamnya menjadi pengurus disitu. Dan, tugas pokok mereka adalah merangkul semua tokoh-tokoh agama, membantu menciptakan kondusifitas dan stabilitas di Bantul.”

Setelah terbentuk, komposisi kepengurusan FKUB kemudian menyesuaikan dengan regulasi dalam PBM 2006 yakni terdiri dari ketua, wakil ketua, sekretaris, bendahara, dan anggota yang jumlah keseluruhannya adalah 17 orang.¹⁵⁹ Selain itu, sebagaimana ketentuan pada PBM 2006, di Bantul juga dibentuk Dewan Penasihat FKUB yang bertugas sebagai penghubung antara FKUB dengan Pemda Bantul guna merumuskan kebijakan yang berkaitan dengan pemeliharaan kerukunan umat beragama.¹⁶⁰

Saat ini, susunan keanggotaan FKUB Bantul dan juga Dewan Penasihat FKUB Bantul Periode 2018-2023 yang ditetapkan berdasarkan Keputusan Bupati Bantul Nomor 267 Tahun 2021 adalah sebagai berikut:¹⁶¹

NO	JABATAN	JABATAN DALAM	KETERANGAN
	DALAM FORUM	DINAS	
1	2	3	4
A.	DEWAN PENASIHAT		
1.	Pengarah	Bupati Bantul	

¹⁵⁹ Wawancara dengan Yasmuri, ketua FKUB Bantul Periode 2018-2023, di Bantul, 25 Agustus 2022.

¹⁶⁰ Wawancara dengan Joko B. Purnomo....., *Op.Cit.*

¹⁶¹ Keputusan Bupati Bantul Nomor 267 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua Atas Keputusan Bupati Bantul Nomor 555 Tahun 2018 Tentang Pembentukan Dewan Penasehat dan Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) Kabupaten Bantul Periode 2018-2023

2.	Ketua	Wakil Bupati Bantul	
3.	Wakil Ketua	Kepala Kantor Kemenag Bantul	
4.	Sekretaris	Kepala Kesbangpol Bantul	
5.	Anggota	1. Kepala Kejaksaan Negeri Bantul 2. Kepala Polres Bantul 3. Kepala Dinas Sosial, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten Bantul	
B.	FKUB		
1.	Ketua	Pemuka Agama Islam	H. Yasmuri, S.Pd, M.Pd.I
2.	Wakil Ketua I	Pemuka Agama Islam	Drs. H. Saebani, MA, M.Pd
3.	Wakil Ketua II	Pemuka Agama Katolik	FX. Djuwaris
4.	Sekretaris I	Pemuka Agama Islam	Drs. H. Imron Rosyid
5.	Sekretaris II	Pemuka Agama Kristen	Pdt. Triyono, S.Th
6.	Anggota	1. Pemuka Agama Buddha 2. Pemuka Agama Hindu 3. Pemuka Agama Islam	I Ketut Tada, S.Sos Wagimin, S.Ag 1. Prof. Dr. Abdul Mustaqim, M.Ag 2. Dr. H. Imam Muhsin, M.Ag 3. Drs. H. Marhadi Fuad, M.Si 4. Drs. H. Agus Amarulloh, MA

			<p>5. H. Suhartadi Prasajo, SE</p> <p>6. H. Baharudin, S.Pd</p> <p>7. Drs. H. Damanhuri</p> <p>8. H. Suswandi Danusubroto</p> <p>9. Ir. H. Tri Swasana</p> <p>10.H. Arba Riksawan Qomaru, SE</p>
7.	Sekretariat	<p>1. Kepala Bidang Kesatuan Bangsa Kesbangpol Bantul</p> <p>2. Kepala Sub bidang Ideologi Wawasan Kebangsaan dan Ketahanan Ekonomi, Sosial, Budaya, Agama Kesbangpol Bantul</p> <p>3. Kepala Sub bidang Kewaspadaan Dini dan Penanganan Konflik Kesbangpol Bantul</p> <p>4. Unsur Kesbangpol Kabupaten Bantul</p> <p>5. Unsur Kantor Kemenag Kabupaten Bantul</p>	

Kepengurusan dan keanggotaan FKUB dipilih berdasarkan musyawarah dan perwakilan dari masing-masing organisasi keagamaan di Bantul. Yasmuri, Ketua FKUB Bantul menyatakan bahwa tiap-tiap organisasi

keagamaan di Bantul diminta mengirimkan wakilnya untuk kepengurusan FKUB. Lalu setelah terkumpul 17 orang kemudian diadakan musyawarah untuk menentukan siapa yang menjadi ketua, wakil, dan sekretaris.¹⁶² Kepengurusan 17 orang di FKUB Bantul sejauh ini dianggap cukup untuk menjalankan tugas dan kewajibannya. Namun, mengingat kompleksitas agama di Bantul, dianggap akan lebih baik apabila keanggotaan FKUB dapat sedikit ditambah. Dalam wawancara, Yasmuri lebih lanjut mengatakan:¹⁶³

“... jika itu ditambah pun, asal tidak terlalu besar itu beih baik. Misal di tingkat kabupaten, masing-masing agama secara proporsional ditambah satu atau dua anggota. Asal tidak terlalu besar sekali, karena kalau terlalu besar nanti repot masalah anggaran dan koordinasi menjadi kurang efektif. Tetapi ditambah itu lebih baik.”

FKUB Bantul, dalam hal struktur organisasi juga melakukan trobosan baru dengan mendirikan FKUB tingkat kapanewon atau kecamatan bahkan desa semenjak tahun 2009. Pembentukan ini dilatari oleh kebutuhan lapangan untuk menjangkau peran lebih luas sampai tingkat kapanewon dan desa.¹⁶⁴ Hingga saat ini, secara bertahap seluruh kapanewon di Bantul telah memiliki FKUB sendiri, yang terakhir adalah FKUB Kepanewon Bambanglipuro. Keberadaan FKUB tingkat kapanewon ini sangat membantu FKUB kabupaten dalam menjalankan tugasnya secara lebih efektif. Hal ini juga yang pada akhirnya dijadikan percontohan bagi FKUB di kabupaten lain untuk kemudian juga mendirikan FKUB tingkat kecamatan di daerahnya.¹⁶⁵

¹⁶² Wawancara dengan Yasmuri..., *Op.Cit.*

¹⁶³ *Ibid.*

¹⁶⁴ Wawancara dengan Aidi Johansyah..., *Op.Cit.*

¹⁶⁵ Wawancara dengan Yasmuri..., *Op.Cit.*

Untuk membantu menjaga kerukunan umat beragama, FKUB Bantul juga melibatkan peran dari anak muda di Bantul. FKUB membentuk Forum Pemuda Lintas Agama (FPLA) yang dibentuk secara independen dibawah pembinaan FKUB Bantul dengan agenda kegiatan dan program kerja sendiri. Diharapkan pembentukan FPLA ini dapat menjangkau anak-anak muda di Bantul. Selain FPLA, juga diwacanakan untuk dibentuk Forum Perempuan Lintas Agama. Pelibatan anak muda dalam menjaga kerukunan umat beragama dewasa ini dianggap penting dan perlu. Memandang pelibatan anak muda untuk menjaga kerukunan umat beragama di Bantul, Yasmuri mengatakan:¹⁶⁶

“Pelibatan anak muda sangat penting, bahkan harus. Karena anak muda ini justru yang mudah dipengaruhi (untuk melakukan tindakan-tindakan intoleran). Maka di Bantul sudah ada kita bentuk Forum Pemuda Lintas Agama (FPLA)”

Untuk menjalankan tugas dan kewajibannya, FKUB rutin menyelenggarakan rapat kerja setiap awal tahun untuk merencanakan program tahunan. Rapat kerja ini diikuti oleh pengurus FKUB kabupaten dan perwakilan pengurus FKUB tingkat kapanewon. Kemudian secara rutin juga diadakan rapat koordinasi tiap bulannya. Agenda yang dilakukan oleh FKUB tiap tahunnya terbagi kedalam tiga jenis kegiatan yakni :¹⁶⁷ *Pertama*, dialog dan sosialisai yang diadakan dengan sasaran FKUB tingkat kapanewon, lurah, tokoh masyarakat dan umum. Contohnya, pada bulan Agustus 2022 diadakan beberapa kegiatan sosialisai pada tanggal 23 di Kapanewon Imogiri,

¹⁶⁶ *Ibid.*

¹⁶⁷ *Ibid.*

tanggal 24 di Kapanewon Bambanglipuro, tanggal 25 di Kapanewon Banguntapan.¹⁶⁸ Pada setiap kegiatan yang diselenggarakan, FKUB juga menyelipkan sosialisasi terkait PBM 2006 yang berlaku sebagai pedoman untuk pemeliharaan kerukunan umat beragama dan pendirian rumah ibadat. *Kedua*, rapat insidental yang diadakan dalam situasi tertentu. Misalnya ketika ada permohonan rekomendasi rumah ibadat, permohonan dialog keagamaan, dan jika ada permasalahan terkait kerukunan umat beragama. Sebagai salah satu tugas FKUB dalam untuk memeberikan rekomendasi pendirian rumah ibadat, apabila ada permohonan dari panitia pendirian rumah ibadat maka FKUB akan melakukan verifikasi secara administratif, kemudian menerjukkan tim khusus untuk melakukan verifikasi secara faktual dan selanjutnya dilanjutkan dengan rapat pleno apakah rekomendasi akan diberikan atau tidak. Kemudian dalam hal terjadi permasalahan seperti misalnya ketika ada kasus pembubaran upacara adat di Mangiran, FKUB kemudian mengadakan rapat insidental lalu bersama dengan FKUB kecamatan, kepolisian dan pemerintah kabupaten turun langsung ke lapangan untuk menyelesaikan permasalahan. *Ketiga*, studi banding yang dilakukan guna evaluasi dan perbaikan bagi FKUB Bantul. Beberapa studi banding yang pernah dilakukan antara lain studi banding ke FKUB Wonogiri dan FKUB Klaten.¹⁶⁹

¹⁶⁸ Data hasil permohonan ke Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Bantul, tanggal 5 September 2022.

¹⁶⁹ Wawancara dengan Yasmuri..., *Op.Cit.*

Dalam hal pendirian rumah ibadah, Kabupaten Bantul secara teknis dalam mengimplementasikan PBM 2006 juga telah menjalankan mekanisme pendirian rumah ibadah, penerbitan IMB rumah ibadah, dan pemberian izin sementara pemanfaatan gedung sebagai tempat ibadah. Bupati Bantul dalam hal ini juga menerbitkan peraturan turunan dari PBM 2006 dalam hal pendirian rumah ibadah, yakni Peraturan Bupati (Perbup) Bantul Nomor 98 Tahun 2016 tentang Pedoman Pendirian Rumah Ibadat. Peraturan ini singkatnya berisi rincian teknis pendirian rumah ibadah di Bantul serta status rumah ibadah yang telah berdiri sebelum pemberlakuan PBM 2006. Dalam Perbup ini, syarat pendirian rumah ibadah sama dengan persyaratan yang telah diatur dalam BAB IV PBM 2006, hanya saja lebih diperinci tentang alur permohonan dan pengesahannya melalui pejabat setempat di Bantul. Misalnya, dalam PBM 2006 Pasal 14 ayat (2) disebutkan salah satu syarat khusus pendirian rumah ibadah adalah daftar nama dan KTP pengguna rumah ibadah minimal 90 orang yang di sahkan pejabat setempat. Dalam Perbup, peraturan ini diperinci tentang siapa pejabat setempat yang dimaksud, yakni lurah desa, camat atau Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Bantul.¹⁷⁰

Kaitannya dengan pemberian rekomendasi pendirian rumah ibadah, FKUB dan Kemenag sebagai rekomendator juga melakukan kerjasama dan pembagian tugas. Contohnya dalam hal prasyarat pengguna rumah ibadah 90

¹⁷⁰ Pasal 3 Ayat (2) Peraturan Bupati Bantul Nomor 98 Tahun 2016 tentang Pedoman Pendirian Rumah Ibadat.

orang dan dukungan masyarakat sekitar sebanyak 60 orang. Dalam hal ini Kemenag dan FKUB melakukan pembagian tugas dimana FKUB melakukan verifikasi terhadap dukungan 60 orang masyarakat setempat dan Kemenag melakukan verifikasi terhadap syarat 90 orang jamaat pengguna tempat ibadah,¹⁷¹ hal ini sebagaimana disampaikan oleh Trubus Trimulyadi, Humas Kantor Kemenag Bantul. Setelah semua prasyarat terpenuhi baik secara formill maupun materill, baru kemudian akan diterbitkan surat rekomendasi tertulis. Surat rekomendasi inilah yang nantinya dijadikan salah satu pertimbangan bupati untuk menerbitkan IMB rumah ibadah.

Sementara terkait dengan rumah ibadah yang memiliki nilai sejarah dan telah berdiri sebelum pemberlakuan PBM 2006, pemerintah Bantul wajib untuk memfasilitasi penerbitan IMB nya. Fasilitasi ini, diberikan berdasarkan permohonan dari pengelola rumah ibadah kepada kepala SKPD. Sebelumnya bangunan rumah ibadah yang mendapat fasilitasi penerbitan IMB tersebut akan dilakukan pendataan oleh Kantor Kementerian Agama terlebih dahulu.¹⁷² Pada Januari 2019, Bupati Bantul mengadakan pemutihan IMB Rumah Ibadat dengan memberikan IMB Rumah Ibadat bagi 333 masjid, 21 gereja, dan 4 pura.¹⁷³

Berkaitan dengan pendirian tempat ibadah, seringkali dilapangan muncul gejolak dan penolakan-penolakan dari warga sekitar maupun kelompok

¹⁷¹ Wawancara dengan Trubus Trimulyadi, Humas Kantor Kemenag Bantul, di Bantul, 1 September 2022.

¹⁷² BAB III Peraturan Bupati Bantul..., *Ibid*.

¹⁷³ <https://dpmpt.bantulkab.go.id/web/berita/detail/261-perlindungan-hukum-akan-hak-atas-tanah-dan-bangunan-dengan-penyerahan-imb>, diakses pada tanggal 14 September 2022 pukul 10.40 WIB

tertentu. Terbaru, pada bulan September 2022 terjadi penolakan pendirian sebuah gereja di Cilegon oleh kelompok masyarakat.¹⁷⁴ Di Bantul sendiri pernah beberapa kali terjadi peristiwa semacam ini. Terkait perselisihan yang timbul dalam usaha pemeliharaan kerukunan umat beragama, PBM 2006 telah mencantumkan mekanisme yang harus ditempuh dalam penyelesaian perselisihan antar umat beragama. Dalam PBM 2006, penyelesaian masalah mengutamakan dialog dan musyawarah mufakat. Cara seperti ini dianggap sebagai cara terbaik, yang diharapkan dapat menemui *win-win solution*. Namun, dalam hal tidak ada kesepakatan, maka penyelesaian sengketa dapat dilanjutkan ke meja hijau.

Mekanisme seperti yang tercantum dalam BAB VI PBM 2006 tersebut telah diusahakan untuk diterapkan secara maksimal di Bantul dalam menangani beberapa perselisihan yang terjadi. Kita ambil contoh adalah kasus penolakan pendirian Gereja GPdI Sedayu yang diiringi pencabutan IMB oleh Bupati Bantul. Kasus ini dapat selesai salah satunya adalah karena adanya dialog yang dilakukan untuk mencari solusi terbaik. Berkaitan dengan kasus ini Trubus menerangkan:¹⁷⁵

“Contoh yang terakhir untuk GPdI Sedayu,....itu juga akhirnya selesai. Ini butuh yang namanya duduk bersama, ngobrol-ngobrol. Jadi ketika frontalitas dikedepankan, apapun tidak akan berhasil. Namun ketika duduk, ngobrol, bagaimana solusinya. Ternyata semua bisa berhasil.”

¹⁷⁴ Dedik Priyanto “Heboh Penolakan Pendirian Gereja di Cilegon, PBNU: Tak Ada Alasan Menolakny”, <https://www.kompas.tv/article/327027/heboh-penolakan-pendirian-gereja-di-cilegon-pbnu-tak-ada-alasan-menolakny?page=all>, diakses pada tanggal 15 September 2022 pukul 22.35 WIB.

¹⁷⁵ Wawancara dengan Trubus..., *Op.Cit.*

Memang pada akhirnya kasus GPdI sedayu berhasil diselesaikan walaupun sempat masuk ke meja hijau. Gugatan kepada Bupati Bantul akhirnya dicabut oleh pihak gereja, setelah kedua belah pihak menemukan kesepakatan untuk memindah lokasi pembangunan gereja. Namun, untuk kasus ini Pusat Studi Hak Asasi Manusia (PUSHAM) UII mempunyai pandangan lain. Nurdayad, salah satu staff peneliti PUSHAM UII mengatakan bahwa cara seperti ini menjadi preseden yang buruk. Karena semestinya gereja tersebut tetap berhak untuk didirikan di tempat awalnya. Pemandangan lokasi pendirian gereja hanya akan menjadi permakluman terhadap tindakan-tindakan intoleran semacam itu.¹⁷⁶ Namun ia tetap memaklumi terhadap kesepakatan yang dilakukan antara pihak gereja dan Pemda Bantul. Kasus lain yang ditangani dengan mekanisme musyawarah adalah kasus pengusiran warga katolik yang hendak mengontrak di Pleret. Penolakan tersebut didasarkan pada peraturan dusun yang melarang adanya pendatang yang beeragama non muslim tinggal di daerahnya. Untuk mengatasi persoalan ini, Pemda melalui Kesbangpol mengadakan beberapa kali mediasi dengan korban pengusiran dan masyarakat setempat. Meskipun pada akhirnya warga katolik tersebut harus mengalah dan pindah, namun mediasi yang dilakukan berhasil mencabut peraturan yang diskriminatif tersebut.¹⁷⁷

¹⁷⁶ Wawancara dengan Nurdayad, Staff Peneliti Pusat Studi Hak Asasi Manusia UII (PUSHAM UII), 16 September 2022.

¹⁷⁷ Shinta Maharani "Pelukis...., *Op.Cit.*

Mekanisme musyawarah mufakat untuk menyelesaikan sengketa yang timbul memang telah dilaksanakan di Bantul. Namun, pelaksanaan mekanisme tersebut dirasa belum maksimal, sebab musyawarah tersebut belum dapat menegakkan hak-hak korban tindakan intoleransi. Mekanisme penyelesaian seperti ini memang perlu dibarengi dengan tindakan preventif guna mencegah terjadinya kasus serupa dan menumbuhkan toleransi antar umat beragama.

Bagian selanjutnya PBM 2006 yang juga telah diterapkan di Bantul adalah mekanisme pengawasan dan pelaporan. Pengawasan dilakukan secara menyeluruh dengan melibatkan berbagai pihak untuk memperluas wilayah pengawasan. Pengawasan melibatkan FKUB yang didirikan sampai tingkat kapanewon. FKUB tingkat kapanewon inilah yang akan melakukan pengawasan langsung di lapangan yang bersinggungan langsung dengan wilayah kerjanya.¹⁷⁸ Pengawasan ini yang kemudian nantinya akan dikoordinasikan kepada FKUB tingkat kabupaten dan Kemenag Bantul. Pengawasan juga dilakukan melalui Forum Komunikasi Pimpinan Kapanewon (Forkopinkap) yang melibatkan semua unsur di kapanewon.

Selain FKUB dan Kemenag, pengawasan juga dilakukan oleh Kesbangpol.

“...kesbangpol melaporkan kepada bupati dan wakil bupati; tentang kinerja, kejadian, masalah, dan macam-macam. Kemudian kalau melaporkan ke gubernur, yang tandatangan itu pemerintah kabupaten.”¹⁷⁹

¹⁷⁸ Wawancara dengan Trubus..., *Op.Cit.*

¹⁷⁹ Wawancara dengan Joko B. Purnomo..., *Op.Cit.*

Hasil pengawasan ini kemudian dibahas bersama untuk kemudian hasilnya diserahkan kepada bupati untuk dibuat laporan kepada gubernur.¹⁸⁰

Meskipun telah dilaksanakan, namun pengawasan dan pelaporan yang dilakukan masih belum maksimal. Hal ini bisa dilihat dari kurangnya koordinasi terhadap FKUB sebagai forum lintas agama pelaporan yang dilakukan. Yasmuri mengatakan terkait kegiatan pelaporan, FKUB tidak terlibat secara langsung untuk penyusunan laporan kegiatan pemeliharaan kerukunan umat beragama di Bantul. FKUB hanya memberikan laporan kegiatan kepada Kemenag maupun Kesbangpol.¹⁸¹ Padahal apabila kita lihat, seharusnya FKUB dapat diajak langsung untuk turut dalam kegiatan pelaporan. Hal ini karena FKUB lah yang bersentuhan langsung kepada umat beragama sampai pada tingkat kecamatan dan desa.

Kemudian terkait anggaran, belanja kegiatan dalam rangka pemeliharaan kerukunan umat beragama dan pemberdayaan FKUB di tingkat kabupaten dibebankan kepada APBD.¹⁸² Hal ini telah diterapkan di Bantul untuk pembiayaan kegiatan pemeliharaan kerukunan umat beragama maupun pemberdayaan FKUB. Untuk pemberdayaan FKUB, anggaran berasal dari dua sumber. Pertama dari APBD yang diajukan oleh Kesbangpol kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Bantul. Kedua bersumber dari dana hibah Kemenag sebesar 40 juta per tahun.¹⁸³ Untuk dana yang berasal dari APBD jumlahnya setiap tahun tidak tetap. Berdasarkan data dari

¹⁸⁰ *Ibid.*

¹⁸¹ Wawancara dengan Yasmuri..., *Op.Cit.*

¹⁸² Pasal 26 ayat (2) Peraturan Bersama Menteri..., *Op.Cit.*

¹⁸³ Wawancara dengan Trubus..., *Op.Cit.*

Kesbangpol berikut jumlah anggaran yang diterima oleh FKUB dalam lima tahun terakhir:¹⁸⁴

No.	TAHUN	ANGGARAN	REALISASI
1	2018	Rp. 123.153.000,00	Rp. 123.153.000,00
2	2019	Rp. 115.050.000,00	Rp. 106.716.000,00
3	2020	Rp. 99.280.000,00	Rp. 99.280.000,00
4	2021	Rp. 115.414.925,00	Rp. 115.303.000,00
5	2022	Rp. 240.696.369,00	-

Anggaran yang diberikan ini menurut Yasmuri masih belum maksimal. Anggaran yang tidak menentu tiap tahunnya, dan jumlahnya yang tergolong kecil menjadi kendala bagi FKUB dalam melakukan kegiatannya.¹⁸⁵ Hal senada diungkapkan oleh Trubus dan Nurdayad. Trubus membandingkan jumlah anggaran FKUB di Bantul dengan daerah lain, ia mengatakan:¹⁸⁶

“Ketika kita studi banding ke Klaten, tidak usah jauh-jauh. Klaten itu anggarannya beberapa kali lipatnya (anggaran) Bantul. Solo, katanya dua kali lipatnya Klaten, ini luar biasa kan bisa dibayangkan...”

Sementara itu, Nurdayad mengatakan:¹⁸⁷

“...dengan dana (hibah) 40 juta paling dipakai FKUB hanya untuk kegiatan sekali saja. Kalau Jogja itu memang kecil, Semarang itu anggarannya sampai 450 juta.”

¹⁸⁴ Data hasil permohonan ke Badan..., *Op.Cit*, tanggal 13 September 2022.

¹⁸⁵ Wawancara dengan Yasmuri..., *Op.Cit*.

¹⁸⁶ Wawancara dengan Trubus..., *Op.Cit*.

¹⁸⁷ Wawancara dengan Nurdayad..., *Op.Cit*.

Lebih lanjut, Nurdayad menyarankan dengan dana tersebut alangkah lebih baik apabila dimanfaatkan untuk menggelar dialog saja daripada kegiatan-kegiatan yang menghabiskan anggaran. Menurutnya selain murah, dialog juga dianggap akan lebih bermanfaat dan tepat sasaran.

Apabila dilihat secara luas, berdasarkan wawancara dan observasi yang penulis lakukan, Pemkab Bantul telah berupaya untuk mengimplementasikan PBM 2006 ini secara keseluruhan dan maksimal sesuai apa yang diatur dalam peraturan. Dalam praktik di lapangan, misal dalam hal pendirian rumah ibadat dan penyelesaian perselisihan, Pemkab Bantul selalu berusaha untuk berpedoman teknis kepada PBM 2006. Untuk hal ini, Trubus mengatakan:¹⁸⁸

“...PBM itu dari atas, jadi kita orang yang di daerah ini hanya menjalankan apa yang menjadi regulasi dari atas, dan saat ini masih berjalan. Ini menjadi pegangan kita.”

Namun, memang tidak dapat dipungkiri bahwa implementasi kebijakan publik bukanlah hal yang mudah. Keadaan dilapangan pada akhirnya menuntut pemerintah daerah untuk bukan sekedar menerapkan aturan secara baku, namun juga melakukan inovasi dan improvisasi dalam pemberlakuan suatu kebijakan. Hal ini dilakukan guna mencapai tujuan yang utama dari pemberlakuan PBM 2006; kerukunan umat beragama. Tidak dapat dipungkiri memang, di lapangan ada banyak sekali faktor yang menyebabkan pemberlakuan PBM 2006 di Bantul masih belum bisa maksimal. Hal ini

¹⁸⁸ Wawancara dengan Trubus..., *Op.Cit.*

menyebabkan problematika intoleransi di Bantul masih menjadi PR dan belum bisa dikatakan telah selesai.¹⁸⁹

4. Kendala dalam Implementasi PBM 2006 di Kabupaten Bantul

Dari hasil pengamatan dan wawancara penulis kepada berbagai narasumber, baik yang ada di pemerintahan maupun diluar pemerintahan terdapat beberapa kendala dalam implementasi PBM 2006 maupun pemeliharaan kerukunan umat beragama di Bantul. Beberapa kendala tersebut antara lain:

a. Demografi Bantul yang beragam dan banyaknya warga pendatang

Sebagai kabupaten dengan jumlah penduduk terbanyak ke-2 di DIY dengan jumlah penduduk hampir 1 juta jiwa,¹⁹⁰ tentu Bantul memiliki tantangan tersendiri untuk merukunkan warganya, termasuk dalam hal beragama. Sebagai daerah yang berbatasan langsung dengan ibukota provinsi dan juga Kabupaten Sleman dengan jumlah penduduk paling banyak di DIY, Bantul menjadi kabupaten dengan banyak pendatang dari luar daerah. Umumnya pendatang ini merupakan seorang pekerja maupun pelajar yang menuntut ilmu di DIY. Pendatang ini terutama tinggal di daerah Bantul utara, yang

¹⁸⁹ Wawancara dengan Nurdayad..., *Op.Cit.*

¹⁹⁰ https://bantulkab.go.id/data_pokok/index/000000027/jumlah-penduduk.html#.

Loc.Cit.

berbatasan langsung dengan kota dan Sleman. Terkait hal ini, Yasmuri mengatakan: ¹⁹¹

“...karena Bantul itu (khususnya) wilayah utara itu sebagai penyangga kota, disitu banyak orang-orang dari luar Bantul berada disitu, lengkap, pendatang baik itu mahasiswa maupun orang kerja. Sehingga dengan ini wajar apabila terjadi singgungan antar warga. Disamping Bantul yang multikultural, dan belum adanya kesadaran penuh (terhadap toleransi) dari warga pendatang.”

Hal senada diungkapkan oleh Nurdayad, ia mengatakan:¹⁹²

“Sebenarnya kalau diteliti lebih jauh, orang-orang yang ada yang non pendatang itu sebenarnya toleran. Sejak dari dulu, misalnya ada gereja disitu gapapa kok. Cuma memang karena ada kelompok tertentu yang datang dan kemudian ceramah (yang) membakar. Akhirnya terjadi pergerakan massa, dan mempermasalahkan (sesuatu) yang awalnya tidak masalah. Jadi memang bisa dibilang yang menjadikan intoleran memang pihak pendatang.”

Memang, hal ini menjadi PR tersendiri bagi Pemkab Bantul dan seluruh pihak terkait. Bagaimana pengaruh dari pendatang dan kondisi sosial masyarakat Bantul yang memang sudah beragam, yang dalam beberapa hal menjadi penyebab banyaknya kasus intoleransi di Bantul. Pemkab Bantul harus lebih banyak memberikan perhatian kepada warga pendatang, kaitannya dengan potensi adanya pengaruh buruk yang mereka bawa ke Bantul.

¹⁹¹ Wawancara dengan Yasmuri..., *Op.Cit.*

¹⁹² Wawancara dengan Nurdayad..., *Op.Cit.*

- b. Adanya kelompok intoleran yang berpusat di wilayah Bantul dan sekitarnya

Kendala selanjutnya dalam implementasi PBM 2006 dalam memelihara kerukunan umat beragama adalah adanya kelompok-kelompok intoleran yang berbasis di Bantul. Beberapa diantaranya juga mendirikan kantor di wilayah Bantul dan sekitarnya. Bahkan menurut Nurdayad, kelompok semacam ini juga sebenarnya dibuat dan mempunyai kaitan dengan partai politik. Lebih lanjut, Nurdayad mengatakan:¹⁹³

“Kantor-kantor kelompok intoleran kan semuanya berada di Banguntapan (Bantul), kumpulnya itu banyak di Banguntapan. Dulu ada orang kristen bagi-bagi sumbangan juga dibubarkan disitu. Memang Banguntapan ini basisnya, tempat, dan pusatnya.”

Gubernur DIY, Sri Sultan Hamengkubuwono X juga pernah menyatakan hal yang serupa, yakni banyak kasus yang terjadi di Bantul salah satu kemungkinannya disebabkan oleh keberadaan kelompok intoleran yang bermukim disana.¹⁹⁴ Beberapa kelompok yang sering melakukan tindakan intoleransi di Bantul antara lain adalah Majelis Mujahidin Indonesia (MMI). Kelompok yang bermarkas didirikan di Yogyakarta ini beberapa kali terlibat tindakan intoleransi di wilayah Bantul, diantaranya pembubaran bakti sosial

¹⁹³ Wawancara dengan Nurdayad..., *Op.Cit.*

¹⁹⁴ Sri Sultan Hamengkubuwono X di sela-sela peringatan HUT Persatuan Guru Republik Indonesia (PGRI) di Gor Amongraga, Yogyakarta, 25 November 2019, sebagaimana diberitakan Sunartono, “Mengapa Intoleransi Merebak di Bantul? Ini Jawaban Sri Sultan”, <https://jogjapolitan.harianjogja.com/read/2019/11/25/511/1025651/mengapa-intoleransi-merebak-di-bantul-ini-jawaban-sri-sultan->, diakses pada 18 September 2022, pukul 15.00 WIB.

yang diadakan oleh Gereja Santo Paulus Banguntapan.¹⁹⁵ Selain itu, MMI juga pernah melakukan pengeroyokan terhadap seorang seniman di depan markas mereka di Banguntapan,¹⁹⁶ dan juga pembubaran diskusi yang dilaksanakan oleh Lembaga Kajian Islam dan Sosial (LKIS) di Banguntapan.¹⁹⁷ Selain MMI, kelompok intoleran lainnya adalah Forum Jihad Indonesia (FJI). Kelompok yang juga didirikan dan bermarkas di Bantul itu juga terlibat dalam pembubaran acara baksos di Banguntapan dan beberapa kali terlibat penolakan gereja di Bantul, Yogyakarta, dan Gunung Kidul.¹⁹⁸ FJI juga disinyalir terlibat pembubaran tradisi sedekah laut di Srandakan, Bantul.¹⁹⁹ Ketika itu, menurut kesaksian warga, sekelompok orang dengan atribut keagamaan tertentu datang dan membubarkan acara sedekah laut di Pantai Baru dengan membawa senjata tajam.²⁰⁰ Kelompok lainnya adalah Forum Umat Islam (FUI) yang pernah memaksa menurunkan baliho Universitas Kristen Duta Wacana

¹⁹⁵ Shinta Maharani, “Baksos Gereja Bantul Ditolak Ormas, Kata Polisi Kurang Komunikasi” <https://nasional.tempo.co/read/1055791/baksos-gereja-bantul-ditolak-ormas-kata-polisi-kurang-komunikasi>, diakses pada 18 September 2022, pukul 15.30 WIB

¹⁹⁶ Pito Agustin Rudiyan, “Majelis Mujahidin Keroyok Seniman Yogyakarta” <https://nasional.tempo.co/read/384230/majelis-mujahidin-keroyok-seniman-yogyakarta>, diakses pada 18 September 2022, pukul 15.35 WIB

¹⁹⁷ Wawancara dengan Shinta Maharani, Jurnalis Tempo dan Ketua Aliansi Jurnalis Independen (AJI) Yogyakarta, via WhatsApp, 19 November 2022

¹⁹⁸ Lilam Kadarin Nuriyanto, “Kajian Tentang Ormas Font Jihad Islam (FJI)”, (Semarang, 2016), hlm. 38.

¹⁹⁹ Wawancara dengan Shinta Maharani,.... *Op.Cit*

²⁰⁰ Ujang Hasanudin, “Gerombolan Bercadar Bawa Sajam yang Rusak Properti Tradisi Sedekah Laut di Bantul Sebut Budaya Syirik” <https://jogjapolitan.harianjogja.com/read/2018/10/13/511/945676/gerombolan-bercadar-bawa-sajam-yang-rusak-properti-tradisi-sedekah-laut-di-bantul-sebut-budaya-syirik>, diakses pada 18 September 2022, pukul 16.05 WIB.

(UKDW) Yogyakarta.²⁰¹ Dalam melakukan aksi intolerannya, kelompok-kelompok tersebut tidak selalu membawa atribut atau nama organisasinya. Misalnya ketika Keberadaan kelompok yang seperti ini di Bantul, khususnya di daerah Bantul utara sebagai wilayah penyangga kota memang menjadi permasalahan kompleks yang dihadapi Pemerintah Bantul.

Pemerintah mustinya melakukan tindakan preventif, misalnya dengan mengadakan dialog bersama kaitannya dengan toleransi dan pluralisme. Pendindakan yang cepat dari pemerintah apabila ada laporan tindakan intoleran sangat diperlukan untuk meredam potensi permasalahan. Nurdayad menjadikan Kabupaten Kulon Progo sebagai contoh yang langsung mendindak apabila ada potensi permasalahan. Penindakan yang cepat ini dimaksudkan untuk menjaga agar permasalahan tidak merembet kemana-mana. Selain itu, di Kulon Progo juga disepakati peraturan tidak tertulis antara pimpinan disana bahwa tidak boleh ada kantor kelompok yang intoleran di sana.²⁰²

Selain itu, yang paling penting adalah penguatan kesadaran di level masyarakat, baik melalui forum dialog, seminar, sosialisasi, dan menggalakkan gerakan moderasi umat beragama.

²⁰¹ Hendrawan Setiawan, "Diancam Digeruduk, UKDW Turunkan Baliho Mahasiswi Berjilbab" <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20161208130828-20-178216/diancam-digeruduk-ukdw-turunkan-baliho-mahasiswi-berjilbab>. diakses pada 18 September 2022, pukul 16.00 WIB.

²⁰² *Ibid.*

- c. Kurangnya pemahaman dan koordinasi antar unit di pemerintahan terkait PBM 2006.

Berdasarkan pengamatan yang penulis lakukan selama proses penggalan data, salah satu kesan yang nampak adalah kurangnya pemahaman terhadap PBM 2006. Secara umum, saat penulis menanyakan terkait latar belakang PBM 2006, hampir semua narasumber tidak mengetahui latar belakang pemberlakuan PBM 2006 ini. Mereka secara umum hanya mengatakan bahwa peraturan ini dari atas, dan mereka di daerah hanya melaksanakannya saja. Padahal seperti yang kita ketahui, untuk dapat melaksanakan kebijakan publik di lapangan, diperlukan pemahaman yang mendalam tentang latar belakang atau alasan diterapkannya kebijakan tersebut. Singkatnya bisa dikatakan bagaimana kita menerapkan suatu atauran tanpa tahu kenapa aturan tersebut dibuat. Pemahaman terhadap materi muatan dalam peraturan ini juga sangat penting, gunanya untuk dapat diimplementasikan secara lebih dinamis menyesuaikan keadaan masyarakat setempat.

Selain kurangnya pengetahuan tentang PBM 2006, masalah selanjutnya adalah kurangnya koordinasi antar masing-masing unit di pemerintahan. Tiap-tiap unit terkesan hanya bergerak sebatas tugas unitnya. Hal ini dapat dilihat ketika penulis melakukan wawancara kepada FKUB mengenai tugas bupati untuk melaporkan kegiatan pemeliharaan kerukunan kepada gubernur. Ketika penulis

menanyakan mengenai pelaporan kepada gubernur oleh bupati, Yasmuri menjawab bahwa FKUB hanya mengirim laporan kegiatan kepada Kesbangpol, kemudian untuk pembuatan laporan ia mengaku tidak tahu.²⁰³ Padahal dalam PBM 2006, FKUB memegang peran yang penting dalam hal menjaga kerukunan umat beragama, namun disini perannya hanya sebatas sebagai forum dialog antar umat beragama dan kurang dimanfaatkan secara maksimal sebagai penjaga kerukunan. Memang, dalam kegiatan di lapangan mereka berkoordinasi satu sama lain, missal dalam penyelenggaraan sosialisasi dan kegiatan lainnya. Namun, seperti yang dikatakan Yasmuri, bahwa koordinasi ini perlu untuk ditingkatkan lagi khususnya koordinasi antar lembaga.²⁰⁴

d. PBM 2006 masih lemah secara yuridis maupun materi muatannya

Secara yuridis, PBM 2006 mendapatkan banya kritikan dari berbagai pihak. Tidak adanya PBM dalam sistem tata urutan perundang-undangan di Indonesia menjadikan PBM 2006 ini lemah secara yuridis. Meskipun demikian, secara faktual peraturan ini masih berlaku dan dijadikan pedoman dalam pemeliharaan kerukunan umat beragama di daerah.²⁰⁵ Selain itu, beberapa ketentuan dalam PBM ini dianggap masih berpotensi mempersulit kelompok minoritas ketika

²⁰³ Wawancara dengan Yasmuri..., *Op.Cit.*

²⁰⁴ *Ibid.*

²⁰⁵ Junaidi, "Analisis Yuridis....", *Op.Cit*, hlm. 2.

hendak mendirikan rumah ibadat dan juga ada indikasi peminggiran kelompok minoritasa apabila tidak tergabung kedalam FKUB.²⁰⁶ Oleh Karena hal ini, banyak pihak yang menuntut peraturan ini untuk dicabut karena dapat dianggap tidak berdasar dan masih banyak mengandung kelemahan dalam materi muatannya. Namun ada juga pihak yang menuntut untuk peraturan ini ditingkatkan selevel Peraturan Pemerintah, hal ini karena PBM 2006 dinilai telah mampu menjadi pedoman dalam pemeliharaan kerukunan umat beragama. Terkait hal ini, Aidi Johansyah mengungkapkan harapannya:²⁰⁷

“Mudah-mudahan ini (PBM 2006) bisa dikuatkan dengan produk yang lebih kuat lagi. Tentu wacana itu kini sudah banyak juga yang mengusulkan, dan kementerian agama yang memiliki wewenang. Kami sebagai organisasi yang berada di tingkat kabupaten berusaha untuk melaksanakan tugas kami.”

Sebagai pengganti SKB 1/1969, PBM 2006 diharapkan dapat disempurnakan lagi. Memang apabila kita lihat dalam materi muatannya, PBM 2006 ini memang lebih lengkap dibandingkan dengan SKB 1/1969. Namun, melihat fakta dan kebutuhan masyarakat sekarang, perlu rasanya bagi PBM 2006 untuk lebih disempurnakan lagi. Bagi Yasmuri, sebagai pihak yang menjalankan peraturan ini di lapangan merasa perlu adanya peningkatan dari sisi materi muatannya.²⁰⁸

²⁰⁶ *Policy Brief LBH...., Op.Cit, hlm. 45.*

²⁰⁷ *Wawancara dengan Aidi Johansyah..., Op.Cit.*

²⁰⁸ *Wawancara dengan Yasmuri..., Op.Cit.*

“Menurut saya, perbaikan atau apapun itu tentang PBM. Supaya bisa menjangkau masyarakat yang paling bawah. Misalnya mengatur FKUB sampai pada tingkat kecamatan maupun kelurahan. Itu mungkin akan lebih bisa menjangkau pemeliharaan kerukunan di masyarakat.”



BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Sebagaimana yang telah dipaparkan di atas, setidaknya dapat ditarik dua kesimpulan, diantaranya adalah:

1. Kompleksitas permasalahan terkait umat beragama di Indonesia menuntut adanya regulasi untuk menjaga kerukunan antar umat beragama. Kehadiran PBM 2006 yang disusun bersama antara pemerintah dan wakil-wakil umat beragama menjadi perlu adanya sebagai patokan hukum bagi pemerintah daerah untuk menjaga kerukunan umat beragama di wilayahnya. Namun demikian, PBM 2006 masih memiliki banyak kekurangan baik dari segi materi muatan maupun kedudukan hukumnya. Terkait hal ini, diperlukan adanya kajian, evaluasi, dan penyempurnaan lebih lanjut terhadap materi muatan dalam PBM 2006. Hal ini berkaitan dengan fakta di lapangan yang memperlihatkan di satu sisi terkadang regulasi dalam PBM 2006 ini justru dimanfaatkan oleh kelompok-kelompok tertentu untuk memebenarkan tindakan intoleran yang mereka lakukan. Selain itu, dari segi kedudukan hukumnya juga perlu untuk dilakukan kajian ulang dalam rangka penyempurnaan PBM 2006 sebagai peraturan hukum yang berlaku dan mengikat.
2. Secara formal PBM 2006 dapat dikatakan telah diimplementasikan di Kabupaten Bantul. Dalam rangka pemeliharaan kerukunan umat beragama, PBM 2006 telah dijadikan sebagai pedoman bagi aparatur

pemerintahan disana. FKUB, yang menjadi forum antar umat beragama juga telah dibentuk di Bantul, dan memegang peranan penting yang berkaitan dengan kerukunan umat beragama. Selain itu, dalam hal pendirian rumah ibadat dan penerbitan IMB rumah ibadat, Pemkab Bantul secara teknis dan administratif juga merujuk pada PBM 2006. Begitu juga dalam mengatasi permasalahan yang timbul, pemerintah juga berupaya menyelesaikan dengan cara-cara musyawarah yang juga telah diatur dalam PBM 2006. Singkatnya, pemerintah di Kabupaten Bantul telah berupaya untuk mengimplementasikan PBM 2006 secara maksimal. Namun, dalam implementasi PBM 2006 tersebut koordinasi antar bidang yang terkait masih kurang, hal ini terlihat dari tiap bidang yang hanya berfokus pada tugas bidangnya dan tidak mengetahui tugas dan kinerja bidang yang lain. Sementara, kegiatan pemeliharaan kerukunan umat beragama ini merupakan kegiatan yang diperlukan koordianasi yang kuat antar bidang yang saling berkaitan satu sama lain. Selain itu, kerjasama dengan pihak-pihak lain yang terkait dengan isu keberagamaan seperti lembaga akademik maupun lembaga swadaya masyarakat (LSM) juga masih minim dan masih perlu ditingkatkan lagi.

B. Saran

Atas hal-hal di atas maka Penulis merumuskan dua saran, yakni:

1. Perlunya peningkatan koordinasi dan inovasi antar masing-masing bidang yang terkait dalam mengimplementasikan PBM 2006. Koordinasi dan

inovasi yang kurang akan menunjukkan bahwa kegiatan pemeliharaan kerukunan umat beragama di Bantul hanya sebatas formalitas belaka. Ketegasan dari pemerintah juga diperlukan dalam menindak kelompok-kelompok yang mengganggu kerukunan beragama di Bantul, hal ini unntuk mencegah kejadian serupa terus terulang. Selain itu, koordinasi dengan pihak lain seperti lembaga-lembaga akademik maupun LSM juga perlu untuk ditingkatkan lagi. Koordinasi dengan lembaga-lembaga tersebut diperlukan untuk dapat melihat kasus-kasus intoleransi yang terjadi secara lebih menyeluruh serta meningkatkan langkah preventif untuk mencegah terjadinya kasus-kasus serupa.

2. Perlu adanya kajian lebih lanjut, evaluasi, dan perbaikan terhadap PBM 2006. Perkembangan dinamika di masyarakat dan juga umat beragama menuntut untuk adanya peraturan yang lebih kuat lagi, baik secara yuridis maupun materi muatannya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Abdulkadir Muhammad. 2004. *Hukum dan Penelitian Hukum*. Cetakan III. Bandung: Citra Aditya Bakti
- Abu A'la Maududi. 1998. *Hak Asasi Manusia Dalam Islam*. Jakarta: YAPI
- Ani W. Soetjipto. 2015. *HAM Dan Politik Internasional: Sebuah Pengantar*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia
- Bambang Sunggono, Aries Harianto. 1994. *Bantuan Hukum dan HAM*. Bandung: Mandar Maju
- C.S.T. Kansil dan Christina S.T. Kansil. 2005. *Sistem Pemerintahan Indonesia, Edisi Revisi*. Jakarta: Bumi Aksara
- CST. Kansil dan Christine S.T. Kansil. 2003. *Sekitar HAM Dewasa Ini*. Jakarta: Djambatan
- Eko Riyadi. 2018. *Hukum Hak Asasi Manusia*. Depok: Rajawali Press
- Eugene Bardach. 1980. *The Implementation Game : What Happens After a Bill Becomes a Law*. Cambridge: MIT Press
- Franz Magnis Suseno. 2001. *Etika Jawa Sebuah Analisis Falsafi tentang Kebijaksanaan Hidup Jawa*. Jakarta: PT. Gramedia
- Ismail. 2017. *Sejarah Agama-Agama (Pengantar Studi Agama-Agama)*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Joko Pramono. 2020. *Implementasi dan Evaluasi kebijakan Publik*. Surakarta: Unisri Press
- Khotimatul Husna, dkk. 2006. *40 Hadis Sahih: Pedoman membangun Toleransi*. Yogyakarta: Pustaka Pesantren
- Kidung Asmara Sigit, Ismail Hasnani. 2021. *Intoleransi Semasa Pandemi: Laporan Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan 2020*. Jakarta: Pustaka Masyarakat Setara
- M. Quraish Shihab. 1998. *Membumikan Al-Qur'an*. Bandung: Mizan
- Muhammad Imarah. 2003. *Al Islâm wa al-Aqalliyât*. Kairo: Maktabah al-Syuruq al-Dauliyah

- Muntoha. 2013. *Negara Hukum Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*. Yogyakarta: Kaukaba
- Persekutuan Gereja-gereja di Indonesia. 2006. *Seputar Pendirian Rumah Ibadah : Dari SKB ke PBM*. Jakarta: Bidang Diakonia PGI
- Rhona K.M. Smith, dkk. 2008. *Hukum Hak Asasi Manusia*. Yogyakarta: PUSHAM UII
- Rulinawaty Kasmad. 2013. *Studi Implementasi Kebijakan Publik*. Makassar: Kedai Aksara
- Tachjan. 2006. *Implementasi Kebijakan Publik*, Bandung: Asosiasi Ilmu Politik Indonesia-Puslit KP2W Lemlit Unpad
- Tahir Azhary. 1992. *Negara Hukum*. Jakarta: Bulan Bintang
- Wainata Sairin. 2002. *Kerukunan Antar Umat Beragama Pilar Utama Kerukunan Berbangsa: Butir-Butir Pemikiran*. Jakarta: PT BPK Gunung Mulia.

Jurnal

- Adeng Muchtar Ghazali. 2016. "Toleransi Beragama Dan Kerukunan Dalam Perspektif Islam". *Religious: Jurnal Agama dan Lintas Budaya*. 1(1): 28
- Ali Imran Nasution. 2020. "Keabsahan Pemerintah Daerah Memasukkan Peraturan Bersama Menteri sebagai Dasar Hukum Pembentukan Peraturan Daerah". *Jurnal Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Riau*. 9(2): 239
- Binsar A. Hutabarat. 2017. "Evaluasi Terhadap Peraturan Bersama Menteri Tahun 2006 Tentang Pendirian Rumah Ibadah". *Societas Dei*. 4(1): 17
- Gulfino Guevarrato, *Et.All.* 2014. "Analisis Hukum Konflik Bersenjata Antara Palestina dan Israel dari Sudut Pandang Hukum Humaniter Internasional". *Jurnal Hukum Universitas Jember*. 1(1): 6
- Haedar Akib. 2010. "IMPLEMENTASI KEBIJAKAN: Apa, Mengapa, dan Bagaimana". *Jurnal Administrasi Publik*. 1(1): 7
- Junaidi. 2013. "Analisis Yuridis Keberadaan Peraturan Bersama Menteri Dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia". *Jurnal Mahasiswa S2 UNTAN*. 3(5): 4

- Mar'atun Fitriah dan Nur Wahyuni Utami. 2022. "Menyoal Kedudukan Hukum Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Dalam Rangka Penanganan Covid-19 Sebagai Upaya Penataan Regulasi". *Jurnal Legislasi Indonesia*. 9(2): 284
- Nabih Amer. 2020. "Analisis Pembubaran Organisasi Kemasyarakatan Dalam Perspektif Negara Hukum". *Jurnal Legalitas*.
- Naimatus Tsaniyah. 2018. "Kerukunan Umat Beragama Dari Segi Hadits (Problematika Epistemologis)". *Islamic World and Politics*. 2(2): 425
- Ni'matul Huda. 2006. "Kedudukan Peraturan Daerah Dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan". *Jurnal Hukum*. 1(13): 29
- Osgar S. Matompo. 2014. "Pembatasan Terhadap Hak Asasi Manusia Dalam Prespektif Keadaan Darurat". *Jurnal Media Hukum*. 21(1): 61
- Sodikin. 2013. "Hukum Dan Hak Kebebasan Beragama". *Jurnal Cita Hukum*. 1(2)
- Syihabudin. 2003. "Kajian Terhadap Jenis dan Tata urutan Peraturan Perundang-Undangan Indonesia". *Jurnal Hukum*. 10(23): 48
- Zulkarnain Ridlwan. 2012. "Negara Hukum Indonesia Kebalikan *Nachtwachterstaat*". *Jurnal Ilmu Hukum*. 5(2): 142

Peraturan Perundang-Undangan

- Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia ("TAP MPR RI") Nomor XVII/MPR/1998 Tentang Hak Asasi Manusia
- Penetapan Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1965 Tentang Pencegahan Penyalahgunaan Dan/Atau Penodaan Agama, Pasal Penjelasan
- Peraturan Bersama Menteri Agama Dan Menteri Dalam Negeri Nomor 8 dan 9 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama Dan Pendirian Rumah Ibadat
- Peraturan Bupati Bantul Nomor 98 Tahun 2016 tentang Pedoman Pendirian Rumah Ibadat
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

Dokumen Internasional

Deklarasi Penghilangan Semua Bentuk Ketidaktoleransian Dan Diskriminasi Berdasarkan Agama Atau Kepercayaan, 1981

Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia, 1948

Komentar Umum PBB Nomor 22 tentang Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan, 1993

Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik, 1966

Kajian

Komnas HAM RI. 2020. *“Pengkajian Komnas HAM RI atas Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 dan Nomor 8 Tahun 2006 Terkait Pendirian Rumah Ibadah”*. Jakarta

Komnas HAM RI. 2020. *“Standar Norma dan Pengaturan Nomor 2 tentang Hak atas kebebasan Beragama dan Berkeyakinan”*. Jakarta

Lilam Kadarin Nuriyanto. 2016. *“Kajian Tentang Ormas Font Jihad Islam (FJI)”*. Semarang

Policy Brief Setara Institute. 2019. *“Mengatasi Polemik Pendirian Rumah Ibadah”*. Jakarta

Policy Brief LBH Yogyakarta. 2022. *“Pemajuan dan Perlindungan Umat Beragama dan Kepercayaan di Daerah Istimewa Yogyakarta”*. Jakarta

Skripsi

Badriyah Kamilah. 2009. *“Pemberlakuan Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 dan Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pendirian Rumah Ibadah dalam Perspektif Fiqih Siyasah”*. Skripsi. Surabaya: Institut Agama Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya

Hamid S. Attamimi. 1993. *“Peran Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negara”*. Desertasi. Jakarta: Universitas Indonesia

Hasil Wawancara dan Permohonan Data

Permohonan data kepada Badan Kesatuan Bangsa dan Politik (Kesbangpol) Bantul, di Bantul 5 September 2022

Wawancara dengan Aidi Johansyah, Kepala Kantor Kemenag Bantul, di Bantul, 1 September 2022

Wawancara dengan Joko B. Purnomo, Wakil Bupati Bantul dan Ketua Dewan Penasihat FKUB Bantul, di Bantul, 21 September 2022

Wawancara dengan Nurdayad, Staff Peneliti Pusat Studi Hak Asasi Manusia UII (PUSHAM UII), 16 September 2022

Wawancara dengan Shinta Maharani, Jurnalis Tempo dan Ketua Aliansi Jurnalis Independen (AJI) Yogyakarta, 19 November 2022

Wawancara dengan Trubus Trimulyadi, Humas Kantor Kemenag Bantul, di Bantul, 1 September 2022

Wawancara dengan Yasmuri, ketua FKUB Bantul Periode 2018-2023, di Bantul, 25 Agustus 2022

Situs Daring

American Association for the International Commission of Jurist, “Syracusa Principles, on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights”. [internet]. icj.org. www.icj.org

BBC News Indonesia, “Bupati Bantul pertahankan camat Katolik yang ditolak sejumlah warga”. [internet]. bbc.com. <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-38892990>

BBC News Indonesia. “Tidak Semua Warga Pajangan Bantul Menolak Camat beragama Katolik”. [internet]. bbc.com. <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-38621335>

BPS DIY. “Jumlah Penduduk menurut Kabupaten/Kota di D.I. Yogyakarta (Jiwa), 2020-2022”. [internet]. bps.go.id. <https://yogyakarta.bps.go.id/indicator/12/133/2/jumlah-penduduk-menurut-kabupaten-kota-di-d-i-yogyakarta-.html>

Chandra Iswinarno. “Pembubaran Upacara Ritual Keagamaan di Bantul Karena Perbedaan Klaim Situs”. [internet]. jogja.suara.com. <https://jogja.suara.com/read/2019/11/12/210128/pembubaran-upacara-ritual-keagamaan-di-bantul-karena-perbedaan-klaim-situs>

- CNN Indonesia. "Pemerintah Putuskan Larang Salat Id di Masjid dan Lapangan". [internet]. [cnnindonesia.com. https://www.cnnindonesia.com/nasional/20200519132303-20-504862/pemerintah-putuskan-larang-salat-id-di-masjid-dan-lapangan](https://www.cnnindonesia.com/nasional/20200519132303-20-504862/pemerintah-putuskan-larang-salat-id-di-masjid-dan-lapangan).
- Dedik Priyanto. "Heboh Penolakan Pendirian Gereja di Cilegon, PBNU: Tak Ada Alasan Menolaknya". [internet]. [kompas.tv. https://www.kompas.tv/article/327027/heboh-penolakan-pendirian-gereja-di-cilegon-pbnu-tak-ada-alasan-menolaknya?page=all](https://www.kompas.tv/article/327027/heboh-penolakan-pendirian-gereja-di-cilegon-pbnu-tak-ada-alasan-menolaknya?page=all).
- Friski Riana, Dewi Nurita. "Rumah Ibadah, Belunggu Mayoritas". [internet]. [tempo.co. https://interaktif.tempo.co/proyek/rumah-ibadah-belunggu-mayoritas/index.html](https://interaktif.tempo.co/proyek/rumah-ibadah-belunggu-mayoritas/index.html)
- Haris Firdaus. "Diduga Dipaksa Pakai Jilbab, Siswi SMA Negeri di Bantul Depresi". [internet]. [kompas.id.https://www.kompas.id/baca/bebasakses/2022/07/29/diduga-dipaksa-pakai-jilbab-siswi-sma-negeri-di-bantul-depresi](https://www.kompas.id/baca/bebasakses/2022/07/29/diduga-dipaksa-pakai-jilbab-siswi-sma-negeri-di-bantul-depresi).
- Hendrawan Setiawan. "Diancam Digeruduk, UKDW Turunkan Baliho Mahasiswi Berjilbab". [internet]. [cnnindonesia.com https://www.cnnindonesia.com/nasional/20161208130828-20178216/diancam-digeruduk-ukdw-turunkan-baliho-mahasiswi-berjilbab](https://www.cnnindonesia.com/nasional/20161208130828-20178216/diancam-digeruduk-ukdw-turunkan-baliho-mahasiswi-berjilbab).
- Humas/mkd. "Menag: PBM 2006 Acuan Pendirian Rumah Ibadah". [internet]. [kemenag.go.id. https://kemenag.go.id/read/menag-pbm-2006-acuan-pendirian-rumah-ibadah-n9mm2](https://kemenag.go.id/read/menag-pbm-2006-acuan-pendirian-rumah-ibadah-n9mm2)
- Irwan Syambudi. "Bupati Bantul Cabut IMB Gereja yang Ditolak Warga". [internet]. [tirto.id https://tirto.id/bupati-bantul-cabut-imb-gereja-yang-ditolak-warga-effy](https://tirto.id/bupati-bantul-cabut-imb-gereja-yang-ditolak-warga-effy).
- Irwan Syambudi. "Non-Muslim Dilarang Bermukim, Aturan Janggal di Dukung Karet Bantul". [internet]. [tirto.id. https://tirto.id/non-muslim-dilarang-bermukim-aturan-janggal-di-dukuh-karet-bantul-dkVH](https://tirto.id/non-muslim-dilarang-bermukim-aturan-janggal-di-dukuh-karet-bantul-dkVH).
- Irwan Syambudi. "Upacara Doa di Bantul Dihentikan, Utiek Suprapti: 'Saya Hindu'". [internet]. [tirto.id. https://tirto.id/upacara-doa-di-bantul-dihentikan-utiek-suprapti-saya-hindu-elCX](https://tirto.id/upacara-doa-di-bantul-dihentikan-utiek-suprapti-saya-hindu-elCX),
- Jawa Pos. "Data Kemendikbud, Jumlah Penghayat Kepercayaan Mencapai 12 Juta Jiwa". [internet]. [jawapos.com. https://www.jawapos.com/features/humaniora/09/11/2017/data-kemendikbud-jumlah-penghayat-kepercayaan-mencapai-12-juta-jiwa/](https://www.jawapos.com/features/humaniora/09/11/2017/data-kemendikbud-jumlah-penghayat-kepercayaan-mencapai-12-juta-jiwa/)
- Kantor Kementerian Agama Kabupaten Magelang. "Pentingnya Tri Kerukunan dalam Harmonisasi Umat Beragama". [internet]. jateng.kemenag.go.id.

<https://jateng.kemenag.go.id/2022/05/pentingnya-tri-kerukunan-dalam-harmonisasi-umat-beragama/>

Kemenag Bantul. “Jumlah Penduduk dan Tempat ibadah”. [internet]. bantul.kemenag.go.id. <https://bantul.kemenag.go.id/jumlah-penduduk-dan-tempat-ibadah>

Kemenag Bantul. “Kemenag Bantul Raih Penghargaan Badan Publik Informatif”. [internet]. bantul.kemenag.go.id. <https://bantul.kemenag.go.id/kemenag-bantul-raih-penghargaan-badan-publik-informatif>

LBH Yogyakarta. “Pencabutan Gugatan GPdI Immanuel Sedayu Untuk Komitmen Pemda Pada Jemaat”. [internet]. lbhyogyakarta.org. <https://lbhyogyakarta.org/2020/01/09/pencabutan-gugatan-gpdi-immanuel-sedayu-untuk-komitmen-pemda-pada-jemaat/>

LBH Yogyakarta. “Sengketa IMB Gereja Masuk Pengadilan Yogya”. [internet]. lbhyogyakarta.org. <https://lbhyogyakarta.org/2019/11/22/sengketa-imb-gereja-masuk-pengadilan-yogya/>

Novance Silitoga. “Pembubaran FPI dan Dilema Demokrasi”. [internet]. detik.com. <https://news.detik.com/kolom/d-5320064/pembubaran-fpi-dan-dilema-demokrasi>

Pito Agustin Rudiyan. “Majelis Mujahidin Keroyok Seniman Yogyakarta”. [internet]. tempo.co. <https://nasional.tempo.co/read/384230/majelis-mujahidin-keroyok-seniman-yogyakarta>.

Purnomo Edi. “2 Alasan ini membuat warga Bantul tolak Camat Pajangan yang baru”. [internet]. merdeka.com. <https://www.merdeka.com/peristiwa/2-alasan-ini-membuat-warga-bantul-tolak-camat-pajangan-yang-baru.html>

Reza Gunadha. “Pelukis dan Keluarganya Ditolak Ngontrak di Bantul karena Beragama Katolik”. [internet]. jogja.suara.com. <https://jogja.suara.com/read/2019/04/02/155450/pelukis-dan-keluarganya-ditolak-ngontrak-di-bantul-karena-beragama-katolik?page=2>

Shinta Maharani. “Baksos Gereja Bantul Ditolak Ormas, Kata Polisi Kurang Komunikasi”. [internet]. tempo.co. <https://nasional.tempo.co/read/1055791/baksos-gereja-bantul-ditolak-ormas-kata-polisi-kurang-komunikasi>

Shinta Maharani. “Pelukis Katolik Ditolak, Pemkab Bantul Cabut Aturan Diskriminatif”. [internet]. tempo.co. <https://nasional.tempo.co/read/1191932/pelukis-katolik-ditolak-pemkab-bantul-cabut-aturan-diskriminatif>

- Shinta Maharani. “Setara Institute Paparkan Alasan Intoleransi di Bantul Tinggi”. [internet]. tempo.co. <https://nasional.tempo.co/read/1272263/setara-institute-paparkan-alasan-intoleransi-di-bantul-tinggi>.
- Sunartono. “Mengapa Intoleransi Merebak di Bantul? Ini Jawaban Sri Sultan”. [internet]. harianjogja.com. <https://jogjapolitan.harianjogja.com/read/2019/11/25/511/1025651/mengapa-intoleransi-merebak-di-bantul-ini-jawaban-sri-sultan>.
- Syamsul Anwar. “Islam dan Perdamaian”. [internet]. islamiccenter.uad.ac.id. <https://islamiccenter.uad.ac.id/islam-dan-perdamaian/>
- Ujang Hasanudin. “Gerombolan Bercadar Bawa Sajam yang Rusak Properti Tradisi Sedekah Laut di Bantul Sebut Budaya Syirik”. [internet]. harianjogja.com. <https://jogjapolitan.harianjogja.com/read/2018/10/13/511/945676/gerombolan-bercadar-bawa-sajam-yang-rusak-properti-tradisi-sedekah-laut-di-bantul-sebut-budaya-syirik>,
- Website Pemkab Bantul. “Jumlah Penduduk Kabupaten Bantul”. [internet]. bantulkab.go.id. https://bantulkab.go.id/data_pokok/index/0000000027/jumlah-penduduk.html#
- Website Pemkab Bantul. “Perlindungan Hukum Akan Hak Atas Tanah Dan Bangunan Dengan Penyerahan IMB”. [internet]. bantulkab.go.id. <https://dpmpt.bantulkab.go.id/web/berita/detail/261-perlindungan-hukum-akan-hak-atas-tanah-dan-bangunan-dengan-penyerahan-imb>,
- Website Pemkab Bantul. “Sejarah Bantul”. [internet]. bantulkab.go.id. https://bantulkab.go.id/data_pokok/index/0000000027/jumlah-penduduk.html#



SURAT KETERANGAN BEBAS PLAGIASI

No. : 357/Perpus/20/H/XI/2022

Bismillaahirrahmaanirrahaim

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : **Joko Santosa, A.Md.**
NIK : **961002136**
Jabatan : **Staf Perpustakaan Referensi Fakultas Hukum UII**

Dengan ini menerangkan bahwa :

Nama : Erlang Wahyu Sumirat
No Mahasiswa : 18410390
Fakultas/Prodi : Hukum
Judul karya ilmiah : IMPLEMENTASI PERATURAN BERSAMA MENTERI
(PBM) MENTERI AGAMA DAN MENTERI DALAM
NEGERI NO. 9 DAN 8 TAHUN 2006 TENTANG
PEDOMAN PELAKSANAAN TUGAS KEPALA
DAERAH/WAKIL KEPALA DAERAH DALAM
PEMELIHARAAN ...

Karya ilmiah yang bersangkutan di atas telah melalui proses uji deteksi plagiasi dengan hasil **19.%**

Demikian surat keterangan ini dibuat agar dapat dipergunakan sebagaimana mestinya.

Yogyakarta, 26 November 2022 M
02 Jumadil Awwal 1444 H

Perpustakaan Referensi FH UII

Joko Santosa, A.Md.