



RINGKASAN DISERTASI



**REKONSEPTUALISASI MATERI MUATAN  
MENGENAI KERUKUNAN UMAT BERAGAMA  
DALAM PERATURAN DAERAH PROVINSI  
JAWA TIMUR NOMOR 8 TAHUN 2018 TENTANG  
PENYELENGGARAAN TOLERANSI KEHIDUPAN  
BERMASYARAKAT**

**ERFINA FUADATUL KHILMI, S.H., M.H.**  
NIM. 18932005

**RINGKASAN DISERTASI**

**PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM DOKTOR  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
YOGYAKARTA  
2024**

ERFINA FUADATUL KHILMI, S.H., M.H.

**REKONSEPTUALISASI MATERI MUATAN  
MENGENAI KERUKUNAN UMAT BERAGAMA  
DALAM PERATURAN DAERAH PROVINSI  
JAWA TIMUR NOMOR 8 TAHUN 2018 TENTANG  
PENYELENGGARAAN TOLERANSI KEHIDUPAN  
BERMASYARAKAT**



**ERFINA FUADATUL KHILMI, S.H.,M.H.  
NIM. 18932005**

**RINGKASAN DISERTASI**

**PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM DOKTOR  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
YOGYAKARTA  
2024**





**REKONSEPTUALISASI MATERI MUATAN  
MENGENAI KERUKUNAN UMAT BERAGAMA  
DALAM PERATURAN DAERAH PROVINSI  
JAWA TIMUR NOMOR 8 TAHUN 2018 TENTANG  
PENYELENGGARAAN TOLERANSI KEHIDUPAN  
BERMASYARAKAT**

Oleh :

**ERFINA FUADATUL KHILMI, S.H.,M.H.  
NIM. 18932005**

**DISERTASI**

Diajukan kepada Dewan Penguji dalam Ujian Terbuka Disertasi  
(Promosi Doktor) sebagai salah satu syarat untuk memperoleh  
gelar Doktor dalam bidang Hukum pada  
Program Studi Hukum Program Doktor  
Fakultas Hukum  
Universitas Islam Indonesia

**PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM DOKTOR  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
YOGYAKARTA  
2024**

**DEWAN PENGUJI  
UJIAN TERBUKA DISERTASI (PROMOSI DOKTOR)**

**ERFINA FUADATUL KHILMI, S.H.,M.H.  
NIM. 18932005**

**Prof. Dr. Budi Agus Riswandi, S.H., M.Hum.  
(Ketua Sidang-Dekan FH UII)**

**Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.  
(Promotor)**

**Dr. Drs. Rohidin, S.H., M.Ag.  
(Co Promotor)**

**Prof. Dr. Drs. Makhrus Munajat, S.H., M.Hum.  
(Anggota Penguji)**

**Dr. Janedjri M. Gaffar, S.H., M.Si.  
(Anggota Penguji)**

**Dr. Drs. Muntoha, S.H., M.Ag.  
(Anggota Penguji)**

**Dr. Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.H.  
(Anggota Penguji)**

**PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM DOKTOR  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
YOGYAKARTA  
2024**

# MOTTO

**“Hukum bernilai bukan karena itu adalah hukum,  
melainkan karena ada kebaikan di dalamnya.”**

*(A law is valuable not because it is law,  
but because there is right in it)*

**Henry Ward Beecher**

# PERSEMBAHAN

Dengan penuh kebahagiaan, karya ini  
penulis persembahkan untuk:  
Ayahanda H. M.Fuad dan  
Ibunda Hj. Rofiatul Chusna,S.PdI

# KATA PENGANTAR

Puji syukur Alhamdulillah, penulis panjatkan kehadiran Allah SWT, yang atas RidhoNya, penelitian disertasi dengan judul “Rekonseptualisasi Materi Muatan Mengenai Kerukunan Umat Beragama Dalam Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 8 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat ” sebagai bagian dari syarat untuk memperoleh gelar Doktor pada Universitas Islam Indonesia dapat terselesaikan. Shalawat dan salam semoga selalu tercurahkan kepada panutan kita Nabi besar Muhammad SAW yang telah memberikan teladan bagaimana merumuskan konstruksi hukum yang selaras dengan kebutuhan masyarakat, sekaligus menginspirasi tata kelola pemerintahan yang baik dalam sebuah negara hukum yang demokratis.

Penyelesaian Disertasi ini memerlukan waktu dan proses yang panjang dengan berbagai kendala yang tidak mudah dan melibatkan banyak pihak. Penulis berharap dapat mengucapkan terima kasih kepada semua pihak secara langsung, namun pada kesempatan yang terbatas ini, ucapan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya penulis sampaikan kepada Prof Ni'matul Huda, S.H., M.Hum selaku Promotor dan Dr. Drs.Rohidin, S.H., M.Ag. selaku Co-Promotor, kepada keduanya telah meluangkan waktu dan membimbing penulis dalam menyelesaikan disertasi ini dengan baik dan lancar. Di sela-sela kesibukannya masih menyempatkan diri untuk memberikan sumbangsih keilmuan yang cukup berharga sekaligus masukan yang konstruktif bagi penulis. Atas dedikasinya semoga Allah SWT menganugerahkan kehormatan dan kemuliaan di dunia dan akhirat.

Penulis menyadari bahwa disertasi ini masih jauh dari kata sempurna, tanpa dukungan dan bantuan dari berbagai pihak, mustahil disertasi ini dapat terselesaikan dengan baik. Ucapan terima kasih dan penghargaan juga penulis sampaikan kepada semua pihak atas kontribusi pemikiran, bimbingan, dukungan, motivasi, dan berbagai bantuan lainnya dalam penyelesaian disertasi ini. Penulis secara khusus menyampaikan rasa hormat dan terima kasih kepada:

1. Prof. Fathul Wahid, ST., M.Sc., Ph.D selaku Rektor Universitas Islam Indonesia, yang telah memberikan kesempatan bagi penulis untuk menimba ilmu pada Program Studi Hukum Program Doktor Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
2. Prof. Dr. Budi Agus Riswandi, S.H., M.Hum selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, yang telah memberikan kesempatan bagi penulis untuk mengikuti perkuliahan pada Program Studi Hukum Program Doktor Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
3. Dr. Abdul Jamil, S.H., M.H., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia periode 2018-2022.
4. Prof. Dr. M. Syamsuddin, S.H., M.H. selaku Ketua Program Studi Hukum Program Doktor Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, yang memberikan dukungan moril sekaligus kemudahan dalam proses studi doktoral.
5. Prof. Jawahir Thontowi S.H., Ph.D., Ketua Program Studi Hukum Program Doktor Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia periode 2018-2022.
6. Ketua Pascasarjana FH UII sebelumnya, Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum, dan Drs. Agus Triyanto, M.A., M.H., Ph.D.
7. Dewan Penguji Disertasi yang terdiri dari: Prof. Dr. Drs. H. Makhrus, S.H., M.Hum, Dr. Janedjri M. Gaffar, S.H., M.Si., Dr. Drs. Muntoha, S.H., M.Ag., dan Dr. Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.H., yang telah memberikan masukan konstruktif dalam disertasi ini.
8. Seluruh dosen dan para guru besar Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia (UII) yang telah memberikan

pencerahan dan wawasan keilmuan selama penulis menempuh studi doktoral.

9. Bapak Yusri Fahmanto, S.E., beserta seluruh tenaga kependidikan Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia (UII) yang telah memberikan pelayanan administrasi terbaik kepada penulis.
10. Rekan sejawat Angkatan 2018 Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta yang banyak mendorong dan memberikan bantuan yang amat berharga melalui berbagai diskusi dan bantuan literatur yang tidak disebutkan satupersatu.
11. Direktorat Pendidikan Tinggi Islam Kementerian Agama RI, yang telah memberikan dukungan melalui Beasiswa Program MORA Scholarship.
12. Bapak Prof. Dr. H. Babun Suharto, SE., MM (Rektor UIN KHAS Jember Periode 2021-2023) yang sejak awal merekomendasikan dan memberikan dukungan dalam menempuh studi pada Program Doktor Ilmu Hukum UII Yogyakarta.
13. Rekan-rekan dosen di Fakultas Syariah UIN KHAS Jember dan Koorprodi HTN, Bapak Sholikul Hadi, S.H., M.H. serta tim Jurnal Constitution yang telah memberikan dukungan kepada penulis untuk segera menyelesaikan disertasi ini.
14. Keluarga besar penulis, Ayahanda tercinta dan ibunda tercinta yang senantiasa mendoakan dan mengalirkan kasih sayang dengan tulus, Bapak H. M. Fuad dan Hj. Rofiatul Chusna, SPd.I, serta bulekkku, Prof. Dr. Hj. Mukni'ah, M.Pd.I beserta suami, H. Khotim Ashom, M.Pd.I, dan saudara kandungku Syahrul Faizin Setiawan, S.T., dan istri Vinny Iradatiadini, S.T., M.M yang memberi dukungan moril dalam penyelesaian disertasi ini.
15. Untuk suami Fajrianto Hidayat dan ananda Wildan Muhammad Nasrullah, yang telah menemani dengan sabar dan memberikan semangat serta menjadi motivasi dalam menyelesaikan tugas dan kewajiban menulis disertasi ini.

Semoga segala kebaikan yang telah diberikan kepada penulis menjadi amal ibadah dan pahala berlimpah kepada semua yang telah membantu penulis. Hanya Allah SWT yang akan membalas budi baik semuanya dan melimpahkan pahala yang berlipat ganda dari Allah SWT. *Aamiin Ya Robal'alamiin.*

Yogyakarta, 04 Juni 2024

Penulis,

Erfina Fuadatul Khilmi

NIM. 18932005

# DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL .....	i
DEWAN PENGUJI.....	iv
MOTTO.....	v
PERSEMBAHAN .....	vi
KATA PENGANTAR.....	vii
DAFTAR ISI .....	xi
ABSTRAK.....	xiii
ABSTRACT .....	xv

## BAB I

PENDAHULUAN .....	1
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah.....	9
C. Tujuan Penelitian.....	9
D. Manfaat Penelitian .....	9
E. Orisinalitas Penelitian.....	10
F. Kerangka Pemikiran Teoretik.....	17
G. Metode Penelitian.....	30

## BAB II

ANALISIS DAN PEMBAHASAN .....	35
A. Disharmoni Dalam Materi Muatan Perda Toleransi Provinsi Jawa Timur Terkait Perlindungan Kerukunan Umat Beragama .....	35
B. Signifikansi Rekonseptualisasi atas Problematika Dalam Materi Muatan Mengenai Kerukunan Umat Beragama Perda Toleransi Provinsi Jatim.....	65

C.	Rekonseptualisasi Materi Muatan Mengenai Kerukunan Umat Beragama Dalam Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 8 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat .....	71
D.	Pengaturan Koordinasi Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama Dalam Materi Muatan Perda Toleransi Provinsi Jawa Timur .....	84

BAB III		
PENUTUP .....		91
DAFTAR PUSTAKA.....		94
DAFTAR RIWAYAT HIDUP .....		102

# ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menemukan rekonseptualisasi kerukunan umat beragama yang dapat mewujudkan nilai-nilai toleransi berkeadaban berdasarkan Pancasila dengan mengkaji dan menganalisis materi muatan Perda Toleransi Provinsi Jawa Timur dan aspek kewenangan pemerintahan daerah terkait perlindungan kerukunan umat beragama dalam kerangka negara kesatuan. Fokus masalah dalam penelitian ini antara lain: *pertama*, materi muatan Perda Toleransi Provinsi Jawa Timur Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat terkait perlindungan kerukunan umat beragama yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan di atasnya, dan kedua, rekonseptualisasi materi muatan tentang kerukunan umat beragama dalam Perda Toleransi Provinsi Jawa Timur Nomor 8 Tahun 2018. Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normative, dengan menggunakan tiga pendekatan, yaitu pendekatan peraturan perundang-undangan, pendekatan kasus, dan pendekatan konsep. Berdasarkan hasil penelitian, disimpulkan bahwa *Pertama*, materi muatan Perda Toleransi Provinsi Jawa Timur terkait perlindungan kerukunan umat beragama tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan di atasnya dikarenakan dua hal: (i) perbedaan tafsir pembentuk Perda memahami kewenangan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam UU No. 23/ 2014 yang juga dimaknai sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum dalam urusan kerukunan umat beragama, sehingga memungkinkan urusan agama dapat dilaksanakan oleh gubernur; dan (ii) konstruksi definisi toleransi dalam materi muatan Perda Toleransi Provinsi Jatim tentang penambahan frasa “kondisi khusus” bukan merupakan ruang lingkup materi muatan Perda Provinsi karena tidak menunjukkan adanya

penjabaran lebih lanjut terkait definisi toleransi yang dikehendaki oleh PBM No. 9 & 8 Tahun 2006 terkait konsep kerukunan umat beragama berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. *Kedua*, Rekonseptualisasi ideal pengaturan kerukunan umat beragama dalam materi muatan Perda Toleransi Provinsi Jawa Timur untuk mewujudkan toleransi berkeadaban berdasarkan Pancasila, yakni dengan berbasis pada konsep *Religious Nation State* yang dapat dipahami sebagai kesadaran untuk menerima, menghargai dan menghormati perbedaan pemeluk agama/ penganut keyakinan tanpa diskriminatif beserta tiadanya unsur paksaan terhadap agama dan keyakinan itu sendiri dengan membangun dialog antar agama dalam penanganan konflik sosial. Jika dikaitkan dengan HAM, maka rumusan konseptualnya berdasar pada model universal- relatif yang menempatkan toleransi bukan hanya sebatas pada dukungan kesetaraan, melainkan pada pengakuan bersama dalam hubungan gubernur, masyarakat dan tokoh agama sebagai bentuk penerimaan positif dan pola perlindungan yang dibuat oleh pemerintah daerah ditekankan pada kesatuan sikap, konsistensi dan ketulusan membangun dialog antar agama secara integral dan koordinatif dalam batas kewenangan tertentu berdasar Pancasila dan UUD 1945.

**Keywords :** *Kerukunan Umat Beragama, Materi Muatan Perda, Toleransi*

# ABSTRACT

*This research aims to find a reconceptualization of religious harmony that can realize the values of tolerance based on Pancasila by examining and analyzing the content material of the East Java Province Tolerance Regional Regulation and aspects of local government authority related to the protection of religious harmony within the framework of a unitary state. The focus of the problems in this study include: first, the content material of the Tolerance Regional Regulation of East Java Province Number 8 of 2018 concerning the Implementation of Tolerance in Community Life related to the protection of religious harmony that is not in accordance with the laws and regulations above, and second, the reconceptualization of the content material on religious harmony in the Tolerance Regional Regulation of East Java Province Number 8 of 2018. This research is a normative juridical research, using three approaches, namely legislation approach, case approach and concept approach. Based on the results of the research, it is concluded that First, the content material of the East Java Province Tolerance Regional Regulation related to the protection of religious harmony is not in accordance with the laws and regulations above it due to two things: (i) the difference in the interpretation of the Perda formers in understanding the authority of the governor as the representative of the central government in Law No. 23/2014 which is also interpreted as the person in charge of general government affairs in the affairs of religious harmony, thus allowing religious affairs to be carried out by the governor; and (ii) the construction of the definition of tolerance in the content material of the Perda Tolerance of East Java Province regarding the addition of the phrase "special conditions" is not the scope of the content material of the Provincial Perda because it does not show any further elaboration related to the definition of tolerance desired by PBM No. 9 & 8 of 2006 related to the concept of religious harmony based on Pancasila and the 1945 Constitution. Second, the ideal reconceptualization of the regulation of religious harmony*

*in the content material of the Regional Regulation on Tolerance of East Java Province to realize civilized tolerance based on Pancasila, which is based on the concept of Religious Nation State which can be understood as an awareness to accept, appreciate and respect the differences of religious adherents / believers without discrimination along with the absence of coercion against religion and belief itself by building interfaith dialogue in handling social conflicts. If it is associated with human rights, then the conceptual formulation is based on a universal-relative model that places tolerance not only on equality support, but on mutual recognition in the relationship between governors, communities and religious leaders as a form of positive acceptance and protection patterns made by local governments emphasized on the unity of attitude, consistency and sincerity to build interfaith dialogue integrally and coordinatively within certain authority limits based on Pancasila and the 1945 Constitution.*

**Keywords:** *Religious Harmony, Local Regulation Content Material, Tolerance*

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 telah memberikan kewenangan membentuk Perda secara atributif berdasarkan pada tafsir atas ketentuan Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 yang menyatakan bahwa “Pemerintahan Daerah berhak menetapkan Perda dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Ketentuan ini menjadi legitimasi Pemerintahan Daerah untuk menjalankan fungsi dan wewenangnya dalam pembentukan produk legislasi daerah, termasuk dalam kerukunan umat beragama sebagai pilar penting dalam menjamin perlindungan terhadap kebebasan hak-hak beragama dari tindakan intoleran dan diskriminasi.

Kerukunan beragama merupakan suatu kebutuhan untuk menghindari konflik antar umat beragama yang mengacu pada koeksistensi terhadap kelompok-kelompok yang berbeda.<sup>1</sup> Sebagai contoh, konflik intoleransi Syiah dan Sunni di Jawa Timur yang mengharuskan penganut Syiah tinggal di tempat pengungsian rumah susun Puspa Agro Sidoarjo setelah terusir dari kampung halaman mereka di Kabupaten Sampang, Pulau Madura sejak Agustus 2012 dan hingga saat ini penyelesaian konflik tersebut belum selesai, sehingga masih menempati tempat

---

<sup>1</sup> Jaclyn Neo, “Dimensions of Religious Harmony as Constitutional Practice: Beyond State Control”, *German Law Journal*, Vol. 20, No. 7 (2019), hlm 970.

pengungsian tersebut dalam kurun waktu yang sangat lama.<sup>2</sup> Adanya konflik Sunni-Syiah menjadi pola tersendiri bagi hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah provinsi dalam mengatur penyelenggaraan kerukunan umat beragama, karena dalam ketentuan Pasal 25 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagaimana terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah atau selanjutnya disebut dengan Undang-Undang Pemerintahan Daerah telah menegaskan bahwa pembinaan kerukunan umat beragama merupakan urusan pemerintahan umum yang kewenangannya berada pada kepala pemerintahan, yakni Presiden.<sup>3</sup> Hal ini berarti, urusan agama tidak diotonomikan dan merupakan wewenang absolut pemerintah pusat, sehingga daerah tidak memiliki kewenangan untuk mengatur kerukunan umat beragama.

Dalam konteks penyelesaian konflik Syiah dan Sunni, pada mulanya merupakan kewenangan pemerintah pusat melalui Kementerian Agama. Di tahun 2013, pemerintah pusat melalui Menteri Agama Suryadharma Ali memiliki gagasan untuk melakukan rekonsiliasi dengan melibatkan para elite kiai yang lebih mengerti budaya dan karakteristik masyarakat Sampang, dan seharusnya diberikan ruang lebih untuk rekonsiliasi di tingkat lokal.<sup>4</sup> Upaya rekonsiliasi dengan melibatkan para elite kiai ini

---

2 Mohammad Iqbal Ahnaf et.al., Serial Laporan Kehidupan Beragama di Indonesia, Politik Lokal dan Konflik Keagamaan (Pilkada dan Struktur Kesempatan Politik dalam Konflik Keagamaan di Sampang, Bekasi dan Kupang), (Yogyakarta: CRCS (Center For Religious & Cross-cultural Studies, Februari 2015), hlm 28.

3 Lihat Pasal 9 ayat (5) UU Pemerintahan Daerah.

4 Bagi masyarakat Madura, kiai adalah kearifan lokal yang harus dijaga dan dilestarikan nilai akhlak dan moralitasnya. Oleh karena itu, pelibatan elite kiai dilakukan untuk penyamaan persepsi yang mengarah pada pemahaman yang sama bahwa konflik Sunni-Syiah merupakan persoalan penistaan agama, tetapi kepentingan politik menteri agama saat itu mengalami kebuntuan karena pengungsi muslim Syiah-Sampang menyatakan



menemui kegagalan, yang salah satunya disebabkan oleh sikap non kompromistis dari tokoh gerakan anti Syiah yang memegang teguh syarat pertobatan atau kembali ke ajaran Sunni<sup>5</sup>. Hal inilah yang menyebabkan wewenang penyelesaian konflik Sunni-Syiah Sampang tidak lagi berada di tangan pemerintah pusat melalui Kementerian Agama. Sehingga, Menteri Agama selanjutnya, Lukman Hakim menyerahkan sepenuhnya urusan tersebut kepada pemerintah daerah dan pemerintah provinsi yang diungkapkan pada 18 Maret 2017 terkait persoalan pengungsi Syiah.<sup>6</sup>

Pemberian wewenang kepada pemerintah provinsi didasari atas ketentuan Pasal 3 ayat (1) Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9/2006 dan No. 8/2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama dan Pendirian Rumah Ibadat atau lebih lanjut disebut PBM No.9 dan 8 Tahun 2006, menyatakan bahwa pemeliharaan kerukunan umat beragama di Provinsi menjadi tugas dan kewajiban Gubernur. Konsekuensi logis pergeseran wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah provinsi menimbulkan keleluasan otonomi untuk membentuk Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan

---

bahwa konflik Sampang bukan karena akar persoalan teologis agama bahwa Syiah Sampang adalah sesat. Lihat dalam Fiqh Vredian Aulia Ali, "Rekonsiliasi tanpa Rekognisi, Politik Perdamaian Pasca Konflik Sampang" dalam Subandri Simbolon dan Budi Asyhari-Afwan, ed., *Praktik Pengelolaan Keragaman di Indonesia: Jalan-Jalan Alternatif Membangun Inklusi Sosial* (Yogyakarta: CRCS (Center for Religious and Cross-cultural Studies) Progam Studi Agama dan Lintas Budaya Sekolah Pascasarjana Lintas Disiplin, Universitas Gadjah Mada, 2018), hlm 122-132.

<sup>5</sup> *Ibid*, hlm 135.

<sup>6</sup> *Ibid*.

Bermasyarakat atau selanjutnya disebut Perda Toleransi Provinsi Jawa Timur.<sup>7</sup>

Perda Toleransi Provinsi Jawa Timur dibentuk sebagai instrumen yang diharapkan dapat mempermudah pemerintah daerah Provinsi dalam memfasilitasi dialog dan rekonsiliasi yang bertujuan mencegah terjadinya sikap intoleran dan diskriminatif terhadap persoalan fundamental masyarakat Jawa Timur terkait keragaman suku, ras, agama, golongan dan sosial ekonomi. Namun, penggunaan wewenang daerah dalam materi muatan Perda Toleransi ini telah menimbulkan euforia otonomi daerah yang berlebihan terkait urusan pemeliharaan kerukunan umat beragama.

Hal tersebut dibuktikan dalam tahapan pembentukan Perda Toleransi Provinsi Jawa Timur, terutama dalam tahapan persetujuan bersama antara Gubernur dengan DPRD Provinsi Jawa Timur yang telah menetapkan bahwa pembentukan Perda Toleransi merupakan kewenangan yang didasarkan atas ketentuan Pasal 12 ayat (1) Undang-undang Pemerintahan Daerah dengan mengkategorikan pembentukan peraturan daerah tersebut pada urusan pemerintahan konkuren yang berkaitan dengan urusan

---

7 Judul semula ketika tahapan program perencanaan pembentukan perda (Propemperda) adalah toleransi dan keberagaman di Jawa Timur, kemudian pada saat penyusunan Naskah Akademik dan Draft Raperda judul itu diubah menjadi Raperda Penguatan Toleransi dan Keberagaman di Jawa Timur. Dari hasil rapat konsultasi ke Kementerian Dalam Negeri pada tanggal 11 April 2018, ke Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT) Bogor pada tanggal 24 April 2018, dan *Public Hearing* pada tanggal 28 Juni 2018 disamping rapat-rapat kerja dengan mitra, yaitu Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Provinsi, Biro Hukum, dan Tim Ahli Komisi A terjadi perubahan nama Raperda dari Penguatan Toleransi dan Keberagaman menjadi Penguatan Toleransi Kebhinekaan. Namun, ketika draft Raperda itu diajukan ke Kemendagri, judul Raperda Penguatan Toleransi Kebhinekaan akhirnya dirubah lagi menjadi Toleransi Penyelenggaraan Kehidupan Bermasyarakat. Lihat dalam Pemerintah Provinsi Jawa Timur, *Risalah Rapat Paripurna DPRD Provinsi Jawa Timur Masa Persidangan I-II Tahun Sidang 2018 Tgl 5 Maret 2018-27 Juli 2018 Acara Pengusulan, Pembahasan, dan Penetapan Raperda Inisiatif DPRD tentang Penguatan Toleransi Kebhinekaan* (Surabaya: Sekreariat DPRD, 2018), hlm 332.



pemerintahan wajib dalam pelayanan dasar dibidang ketentraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat.<sup>8</sup>

Pemilihan urusan pemerintahan konkuren dalam pembentukan Perda Toleransi merupakan aktualisasi pelaksanaan desentralisasi politik atau otonomi daerah yang bersumber pada kewenangan atribusi atas dasar pemberian peraturan perundang-undangan sebagai cara memperoleh wewenang secara orisinil.<sup>9</sup> Hal ini tentunya akan berimplikasi pada pengaturan terkait kerukunan umat beragama yang semestinya berhubungan dengan persoalan lintas sektoral, sehingga perlu berkoordinasi dengan Kantor Wilayah Kementerian Agama (Kemenag) Provinsi. Meskipun, tidak diatur secara jelas dalam PBM No.9 & 8 Tahun 2006 terkait mekanisme hubungan Gubernur dan Kemenag Provinsi, tetapi dari aspek inilah letak konflik norma itu muncul dari persoalan persinggungan, sehingga menyebabkan tumpang tindih antar kewenangan lembaga atas suatu pengaturan yang merupakan bagian dari sistem penanganan konflik sosial terhadap

---

8 Pada mulanya Raperda usulan DPRD Provinsi Jawa Timur tentang penguatan toleransi dan keberagaman di Jawa Timur ini mendasarkan pada kewenangan yang diatur Pasal 25 ayat (1) UU Pemerintahan Daerah dengan mengkategorikan pembentukan peraturan daerah tersebut pada urusan pemerintahan umum yang merupakan kewenangan Presiden dalam bidang pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa, pembinaan kerukunan antarsuku dan intrasuku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas keamanan lokal, regional dan nasional serta penanganan konflik sosial. Namun, karena pengaturan penanganan intoleransi terkait SARA secara regional sama sekali belum diatur, maka pendapat Gubernur terhadap Raperda inisiatif DPRD Provinsi Jawa Timur tentang penguatan toleransi dan keberagaman mengemukakan agar supaya tidak berbenturan dengan kewenangan pemerintah pusat dan materi muatan didalamnya harus benar-benar mencerminkan bahwa materi tersebut merupakan kewenangan Pemerintah Provinsi Jawa Timur, akan lebih tepat apabila Peraturan Daerah ini mendasar kepada ketentuan Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang Pemerintahan Daerah, *Ibid*, hlm 161.

9 C.P.J Goorden, *Algemeen Beestuurrecht Compact*, Dikutip dari S.F Marbun, *Hukum Administrasi Negara I*, Cetakan I ( Yogyakarta: FH UII Press, Oktober 2012), hlm 71.

obyek yang sama, yakni kerukunan beragama dalam peraturan perundang-undangan sektoral yang berbeda.

Adanya keleluasaan daerah dalam pembentukan Perda Toleransi Provinsi Jawa Timur juga menimbulkan ambiguitas atau ketidakjelasan terhadap konsep kerukunan sebagaimana dinyatakan dalam tujuan pembentukan Perda Toleransi Provinsi Jawa Timur<sup>10</sup> Setidaknya, parameter untuk mengindikasikan hal tersebut adalah bertitik tolak dari struktur pembentukan Perda Toleransi Provinsi Jawa Timur yang didasarkan pada Undang-undang Nomor 1 Tahun 1965 tentang Pencegahan, Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama (selanjutnya disebut dengan Undang-undang Pencegahan Penodaan Agama) sebagai validitas pembentukan hukum yang menimbulkan hubungan saling mempengaruhi antara sistem hierarki norma hukum dengan materi muatan yang biasanya bergantung pada peraturan perundang-undangan di atasnya.

Dalam ketentuan Pasal 1 Undang-undang Pencegahan Penodaan Agama mengenai larangan penyalahgunaan pokok-pokok agama yang cenderung memberikan kekuasaan terpusat (*centralized power*) kepada pemerintah pusat untuk melindungi isi dari sebuah representasi pokok-pokok ajaran agama dari agama mayoritas, yakni Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Budha dan Konghucu (Confusius).<sup>11</sup> Berdasar ketentuan tersebut, maka konsep kerukunan yang kaitannya dalam konteks kerukunan

---

10 Dalam Pasal 3 dinyatakan bahwa Peraturan Daerah ini bertujuan untuk: a. memelihara kehidupan masyarakat yang rukun, aman, tenteram, damai, dan sejahtera; b. mencegah perkembangan intoleransi dan terjadinya konflik; dan c. meningkatkan kualitas kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

11 Hal ini tidak berarti agama-agama lain, misalnya : Yahudi, Zoroastrian, Shinto, Taoism dilarang di Indonesia. Mereka mendapat jaminan penuh seperti yang diberikan oleh pasal 29 ayat 2 dan mereka dibiarkan adanya, asal tidak melanggar ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam peraturan ini atau peraturan perundang-undangan lain. Lihat dalam Penjelasan Undang-Undang Pencegahan Penodaan Agama.



umat beragama tersebut, negara mensyaratkan subordinasi kepentingan dan hak-hak individu terhadap kepentingan sosial yang lebih luas, sehingga seringkali merupakan kepentingan negara dalam menjalankan visi dan kepentingan politik stabilisasi negara supaya dapat tercapai dan jaminan kebebasan beragama bukan dijalankan secara serampangan tetapi dikenai adanya pembatasan berupa aturan-aturan untuk tidak mengganggu hak ritual agama lain, sebab pembatasan merupakan jaminan pengakuan penghormatan atas kebebasan orang lain.<sup>12</sup>

Hal tersebut mengakibatkan jaminan terhadap kerukunan umat beragama dalam materi muatan Perda Toleransi Provinsi Jawa Timur ini seharusnya tidak dapat dilepaskan dari ketaatan terhadap prinsip hierarki hukum yang dibuat oleh pemerintah pusat. Namun, rumusan definisi politik toleransi dalam Perda tersebut masih belum menunjukkan adanya pembatasan yang berlaku dalam ketentuan-ketentuan sosial berdasar Pancasila dan UUD 1945<sup>13</sup>, sehingga belum menjamin perlindungan kerukunan umat beragama. Hal ini dibuktikan dalam Pasal 1 ayat (5) dalam Perda Toleransi Provinsi Jatim yang memaknai toleransi sebagai kesediaan mengakui dan menghargai hak-hak sipil masyarakat dalam menerima perbedaan terhadap keragaman agama, kultural, dan sosial serta kondisi khusus dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Istilah “kondisi khusus”

---

12 Ahmad Subakir, *Rule Model Kerukunan Umat Beragama di Indonesia (Gambaran Ideal Kerukunan Umat Muslim-Tionghoa di Pusat Kota Kediri Perspektif Trilogi Kerukunan dan Peacebuilding, Cetakan Pertama (Bandung: Cendekia Press, Oktober 2020), hlm 4.*

13 Istilah toleransi pertama kalinya digunakan dalam kebijakan politik agama pemerintah yang dapat dilihat pada definisi kerukunan umat beragama dalam PBM No. 9 dan 8 Tahun 2006, yakni 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 Tahun 1945.

dalam materi muatan Perda sarat akan resiko untuk disalahfahami karena tolak ukur yang dipakai itu adalah pengarasutamaan atas hak-hak individu sebagaimana tuntutan dalam batasan-batasan liberal, sehingga tidak dibatasi oleh nilai-nilai toleransi yang berkeadaban dalam kehidupan bermasyarakat setempat khususnya Provinsi Jawa Timur. Semisal, mengenai kesetaraan, partisipasi, berwawasan kebangsaan, wawasan keagamaan yang seimbang atau tidak ekstrem dan sebagainya.

Melihat kondisi obyektif di atas, sungguh penting merekonseptualisasi materi muatan mengenai kerukunan umat beragama dalam Perda Toleransi Provinsi Jawa Timur untuk mewujudkan toleransi yang berkeadaban. Hal ini dikarenakan pembentuk Perda juga menyadari jika penyelenggaraan toleransi dalam kehidupan beragama ini dilakukan secara eksklusif, maka sebagaimana Ratno Lukito dalam tulisannya yang berjudul *“Islamisation As Legal Intolerance (The Case of GARIS In Cianjur, West Java)”*, mengemukakan bahwa pemanfaatan dan pemaksaan terhadap isu-isu dan simbol-simbol agama di ruang publik dalam masyarakat majemuk akan mengurangi pluralisme agama dan multikulturalisme yang pastinya akan merusak kerukunan agama dan struktur sosial di antara warga negara.<sup>14</sup>

Berpangkal uraian di atas, maka terbentuknya Perda itu setidaknya harus memenuhi kejelasan dalam rumusannya, dapat dilaksanakan dan dapat berdayaguna secara efektif dalam rangka menciptakan mekanisme kontrol pembentukan Perda yang berkarakter responsif, terutama terkait perlindungan kerukunan umat beragama yang merujuk pada pluralisme yang sarat dengan tata nilai maupun budaya bangsa tanpa menggerus nilai-nilai religiusitas masyarakat setempat.

---

14. Ratno Lukito, *“Islamisation As Legal Intolerance (The Case of GARIS In Cianjur, West Java)”*, *Al-Jami’ah, Journal Of Islamic Studies*, Vol.54 No.2, (2016), hlm 411.

## B. Rumusan Masalah

1. Mengapa materi muatan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat terkait perlindungan kerukunan umat beragama tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan di atasnya?
2. Bagaimana rekonseptualisasi materi muatan mengenai kerukunan umat beragama dalam Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat berdasarkan Pancasila?

## C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Menganalisis sebab-sebab materi muatan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat terkait perlindungan kerukunan umat beragama yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan di atasnya.
2. Menganalisis rekonseptualisasi materi muatan mengenai kerukunan umat beragama dalam Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat berdasarkan Pancasila.

## D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat secara teoritis dan praktis, yaitu:

1. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan menjadi salah satu bagian untuk berkontribusi secara konseptual dan teoritik terkait materi muatan mengenai kerukunan umat beragama dalam Peraturan Daerah.
2. Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan pedoman bagi pelaksana kekuasaan pembentukan

Peraturan Daerah, khususnya bagi eksekutif dan legislatif daerah dalam melakukan pengharmonisasian antar peraturan perundang-undangan untuk menghasilkan Perda yang memiliki daya guna dan daya efektif.

### **E. Orisinalitas Penelitian**

Penulis perlu membuat suatu pemetaan umum mengenai posisi akademik dari kajian penelitian disertasi ini, yakni dengan menelaah penelitian-penelitian terdahulu yang memiliki relevansi dengan topik penelitian. Dari beberapa penelitian disertasi dan artikel jurnal internasional, penelitian ini hendak memenuhi aspek-aspek yang belum diteliti sebelumnya, yaitu memfokuskan penelitian pada rekonseptualisasi materi muatan mengenai kerukunan umat beragama dalam Peraturan Daerah Toleransi Provinsi Jawa Timur. Sementara itu, penelitian terdahulu juga memiliki beberapa kesamaan dan perbedaan yang dapat menentukan aspek kebaruan dari penelitian yang akan diteliti dan disajikan dalam bentuk tabel terlampir.



**Tabel 1**  
**Penelitian Terdahulu<sup>15</sup>**

No	Judul	Kesamaan	Perbedaan	Kebaruan Penelitian
1	“Rekonstruksi Konsep Kebebasan Beragama Di Negara Hukum Indonesia Berbasis Nilai Kemanusiaan	Nilai kemanusiaan yang adil dan beradab menghendaki bahwa pembentuk perda memahami	Mengkaji Nilai Kemanusiaan yang beradab yang berkorelasi dengan sila ketuhanan, persatuan, kedaulatan rakyat, dan	Mengkaji korelasi nilai-nilai Pancasila dalam merekonseptualisasi materi muatan mengenai kerukunan umat beragama dalam Perda Toleransi

15 1) Rohidin, Rekonstruksi Konsep Kebebasan Beragama Di Negara Hukum Indonesia Berbasis Nilai Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab (Studi Kasus Persepsi Intelektual Muslim Terhadap Fatwa Majelis Ulama Indonesia Tentang Aliran Sesat Keagamaan), Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 2011; 2) Wim Voermans, Hans-Martien ten Napel dan Reijer Passchier, “Combining Efficiency And Transparency In Legislative Processes”, *Journal The Theory and Practice of Legislation*, Vol. 3, No.3,(2015), hlm 279-294; 3) Erlina, Pemenuhan Hak Konstitusional Perempuan Melalui Pembentukan Peraturan Daerah (Studi Pembentukan Peraturan Daerah di Provinsi DIY dan Kalsel), Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2016; 4) Sarjiyati, *Membangun Model Otonomi Daerah Dalam Politik Hukum Pemerintahan Daerah Untuk Mewujudkan Kesejahteraan*, Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 2017; 5) Akik Zaman, Prinsip Check And Balances Berbasis Partisipasi Masyarakat Antara Kepala Daerah dan DPRD dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 2018; 6) Monica Duffy Toft dan M. Christian Green, “Progress on Freedom of Religion or Belief?: An Analysis of European and North American Government and Parliamentary Initiatives”, *The Review of Faith & International Affairs*, Vol.16, No.4, (2018), 4-18; 7) Zainal Abidin Bagir, et.al., “Limitations to Freedom of Religion or Belief in Indonesia: Norms and Practices”, *Religion & Human Rights*, Vol. 15, No. 1-2, (2020), hlm 39-56.



No	Judul	Kesamaan	Perbedaan	Kebaruan Penelitian
	Yang Adil dan Beradab (Studi Kasus Persepsi Intelektual Muslim Terhadap Fatwa Majelis Ulama Indonesia Tentang Aliran Sesat Keagamaan). ” (Rohidin,2011) <sup>16</sup>	persepsi perlindungan beragama dan berkeyakinan ini dilakukan secara inklusif-moderat dan menjadikan materi muatan yang penting sebagai landasan politik hukum pembentukan Perda	keadilan sosial sebagai landasan politik hukum pembentukan Perda	Provinsi Jawa Timur
2	” <i>Combining Efficiency And Transparency In Legislative Processes</i> ” (Wim Voermans, Hans-Martien ten Napel & Reijer	Mengkombinasikan aspek efisiensi dan transparansi dalam proses legislasi dapat ditinjau dari aspek kinerja, salah satunya diukur berdasarkan	keseimbangan dalam mengkombinasikan efisiensi dan transparansi terhadap proses legislasi dapat diukur berdasarkan pada aspirasi publik yang diakomodir	Mengkaji pengaruh partisipasi masyarakat dalam merekonseptualisasi materi muatan mengenai kerukunan umat beragama dalam Perda Toleransi



No	Judul	Kesamaan	Perbedaan	Kebaruan Penelitian
	Passchier, 2015)	pada tahap perencanaan yang melibatkan partisipasi masyarakat, penyusunan (salah satunya konsultasi dengan pemangku kepentingan (stake holders) dan para ahli (legal drafter) dan pembahasan yang menunjukkan hubungan antara Pemerintah dan parlemen	dalam tahap perencanaan dan penyusunan Perda serta partisipasi masyarakat dalam pembahasan Perda	Provinsi Jawa Timur
3	"Pemenuhan Hak Konstitusional Perempuan Melalui Pembentukan Peraturan	Aspek prosedural dan substansil yang adil sangat penting untuk memahami rekonseptualisasi kerukunan	konsep perlindungan kerukunan beragama dapat dilihat dari aspek prosedural pembentukan Perda dengan	Mengkaji rekonseptualisasi materi muatan mengenai kerukunan umat beragama dalam Perda Toleransi Provinsi Jawa

No	Judul	Kesamaan	Perbedaan	Kebaruan Penelitian
	Daerah (Studi Pembentukan Peraturan Daerah di Provinsi DIY dan Kalsel)” (Erlina, 2016)	umat beragama dalam pembentukan Perda melalui materi muatan yang sejalan dengan UUD 1945 dan prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.	mengakomodir pengalaman dan kebutuhan yang dituangkan dalam laporan penelitian/ naskah akademik, risalah pembahasan Raperda, dan Perda yang akan menentukan aspek substansi muatan Perda yang sejalan dengan UUD 1945	Timur dengan mengakomodir pengalaman dan kebutuhan yang dituangkan dalam naskah akademik dan risalah pembahasan Raperda Toleransi Provinsi Jawa Timur sehingga akan menentukan aspek substansi muatan Perda
4	“Mem-bangun Model Otonomi Daerah Dalam Politik Hukum Pemerintahan Daerah Untuk Mewujudkan Kesejahteraan”	Model otonomi daerah dalam politik hukum pemerintahan daerah yang dapat mewujudkan kesejahteraan dengan menggunakan asas desentra-lisasi sebagai asas penyeleng-garaan	Model otonomi daerah dalam politik hukum pemerintahan daerah yang dapat mewujudkan kesejahteraan pada penelitian disertasi ini adalah asas desentralisasi berdasarkan UU No.23/2014	Mengkaji model otonomi daerah dalam materi muatan Perda Toleransi terkait rekonseptualisasi materi muatan kerukunan umat beragama yang menjadi urusan pemerintahan umum



No	Judul	Kesamaan	Perbedaan	Kebaruan Penelitian
	(Sarjiyati, 2017)	pemerintahan daerah dengan memberi kekuasaan untuk mengatur rumah tangganya sendiri sebagai politik hukum pemerintahan daerah.	tentang Pemerintahan Daerah yang menenpatkan daerah Provinsi sebagai daerah otonom dan wakil pemerintah pusat	
5	"Prinsip <i>check and balances</i> Berbasis Partisipasi Masyarakat Antara Kepala Daerah dan DPRD dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah" (Akik Zaman, 2018)	penggunaan prinsip <i>check and balances</i> berbasis partisipasi masyarakat yang berorientasi pada fungsi legislasi DPRD bersama Kepala Daerah dalam pembentukan Perda dengan meletakkan hubungan Kepala Daerah dan DPRD dalam membangun dan	Relasi Kepala Daerah dan DPRD dalam proses pembentukan Perda berbasis partisipasi masyarakat melalui proses pembahasan Raperda yang melibatkan fraksi-fraksi partai politik DPRD Provinsi pada sidang paripurna Raperda	Mengkaji pembahasan Raperda Toleransi Provinsi Jawa timur pada sidang paripurna antara Kepala Daerah dan DPRD yang meliputi pendapat Gubernur atas Raperda inisiatif DPRD, tanggapan dan pendapat akhir fraksi partai politik DPRD Provinsi Jatim sebagai landasan dalam



No	Judul	Kesamaan	Perbedaan	Kebaruan Penelitian
		mengembangkan hubungan kerja sebagai mitra sejajar terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah		merekonseptualisasi materi muatan kerukunan umat beragama Perda Toleransi Provinsi Jawa Timur
6	<i>Progress on Freedom of Religion or Belief?: An Analysis of European and North American Government and Parliamentary Initiatives</i> (Monica Duffy Toft & M. Christian Green, 2018)	inisiatif dan dukungan parlemen yang memiliki fungsi legislasi dengan memasukkannya pada agenda atau program pembentukan peraturan daerah mengenai kebebasan beragama terkait konflik sosial, salah satunya intoleransi beragama	DPRD yang memiliki fungsi legislasi sebagai prakarsa Raperda tentang toleransi beragama tetapi meringkainya dari aspek keamanan, perlindungan hak asasi manusia dan pembangunan.	Mengkaji perlindungan kerukunan umat beragama di tingkat legislasi daerah dalam materi muatan Perda pada sistem pemerintahan presidensiil di NKRI
7	<i>Limitations to Freedom of Religion or</i>	Definisi nilai-nilai agama merujuk pada	Pada tahapan perencanaan dan pembahasan	Mengkaji nilai-nilai agama yang dipahami secara



No	Judul	Kesamaan	Perbedaan	Kebaruan Penelitian
	<i>Belief in Indonesia: Norms and Practices</i> (Zainal Abidin Bagir, Asfinawati, Suhadi, dan Renata Arianingtyas, 2020)	pertimbangan dan putusan Mahkamah Konstitusi yang dipahami tidak hanya dalam aspek moral tetapi juga ortodoks (teologi) yang benar, sehingga berimplikasi keyakinan agama yang dianggap menyimpang atau salah dinyatakan konstitusional atau dapat dituntut tanpa melanggar konstitusi	Raperda telah mendiskusikan nilai-nilai agama yang dipahami dengan cara inklusif dalam proses pembentukan Perda	inklusif pada rekonseptualisasi materi muatan mengenai kerukunan umat beragama dalam Perda Toleransi Provinsi Jawa Timur

## F. Kerangka Pemikiran Teoretik

Melihat latar belakang yang telah diuraikan di atas, penelitian ini berpijak pada dua isu pokok sebagai berikut: *pertama*, materi muatan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat terkait perlindungan kerukunan umat beragama

tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan di atasnya; dan *kedua*, rekonseptualisasi materi muatan mengenai kerukunan umat beragama dalam Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat berdasarkan Pancasila. Teori yang menjadi dasar analisis dalam menjawab kedua isu pokok dalam penelitian ini adalah (1) teori kewenangan; (2) teori perundang-undangan; dan (3) konsep kerukunan umat beragama.

### 1. Teori Kewenangan

Kewenangan penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam negara kesatuan pada dasarnya tetap berada pada pemerintah pusat, meskipun dalam aktualisasi negara kesatuan tersebut berbentuk desentralisasi, yakni pemencaran penyelenggaraan pemerintahan, tetapi tanggung jawab pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan pada dasarnya tetap berada di tangan Pemerintah Pusat.<sup>17</sup> Hal ini dimaksudkan untuk mencapai efisiensi, efektifitas dan tuntutan terhadap demokrasi, termasuk penyelenggaraan urusan pemeliharaan kerukunan umat beragama sebagai penyelenggaraan urusan pemerintahan yang tidak dapat dilepaskan dari campur tangan kewenangan pemerintah pusat, terutama wewenang pemerintah daerah dalam membentuk Perda Toleransi Provinsi Jawa Jawa Timur.

Pembentukan Perda Toleransi Provinsi Jawa Timur yang mendasarkan pada Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang Pemerintahan Daerah dan telah mendapat persetujuan bersama antara Gubernur dengan DPRD Provinsi Jawa Timur dinilai tidak

---

17 Dalam negara kesatuan terdapat asas bahwa segenap urusan negara tidak dibagi antara Pemerintah Pusat (*central government*) dengan pemerintah lokal sedemikian rupa, sehingga urusan-urusan negara dalam negara kesatuan tetap merupakan suatu kebulatan dan bahwa pemegang kekuasaan tertinggi di negara itu adalah Pemerintah Pusat. Lihat dalam Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah, Filosofi, sejarah perkembangan dan Sistematika*, Cetakan IV (Yogyakarta: Pustaka Pelajara, Maret 2017), hlm 55.



sesuai dengan karakteristik penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam negara kesatuan karena dalam pemeliharaan kerukunan umat beragama tidak membutuhkan koordinasi lintas sektoral sebagaimana dinyatakan dalam PBM No.9 & 8 Tahun 2006, yakni Kementerian Agama Provinsi. Salah satu alasan pembenar dalam penyelenggaraan pemeliharaan kerukunan umat beragama di ruang lingkup daerah, yang perlu diperhatikan adalah aspek kewenangan.

Istilah kewenangan dalam bahasa Belanda sering disejajarkan dengan *bevoegdheid* yang dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*).<sup>18</sup> Apabila digunakan dalam konsep hukum publik, kekuasaan yang berkaitan dengan hukum oleh Harold D Laswell dan Abraham Kaplan disebut sebagai kekuasaan formal (*formal power*), yakni wewenang yang memiliki hak untuk mengeluarkan perintah dan membuat peraturan-peraturan serta berhak untuk mengharapakan kepatuhan terhadap peraturan-peraturannya.<sup>19</sup> Ateng Syafruddin sebagaimana dikutip oleh Diane Prihastuti juga mengemukakan bahwa kewenangan (*authority, gazag*) merupakan kekuasaan formal, yakni kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang.<sup>20</sup> Kewenangan membentuk Perda muncul semenjak adanya prinsip pemecaran pemerintahan dalam bentuk desentralisasi untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang bukan hanya sekedar dilakukan oleh pemerintah pusat, melainkan dilakukan juga oleh satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah, termasuk daerah Provinsi dan

---

18 M. Hadjon, "Tentang Wewenang", *Yuridika*, Vol.7, No. 5-6 (2017), hlm 1.

19 Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik (Edisi Revisi)*, Cetakan Kelima (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2015), hlm 64.

20 Diane Prihastuti, "Tinjauan Yuridis Desentralisasi dan Otonomi Daerah dalam Proses Pemerintahan Dikaitkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol.19, No. 1 (Maret 2022), hlm 34.

daerah Kabupaten/ Kota berdasarkan hak otonomi. Namun demikian, sebagaimana dikemukakan oleh Ridwan bahwa pembentukan Perda tingkat daerah tidak berwenang membuat aturan yang bersifat kenegaraan, tetapi hanya terbatas pada penyelenggaraan urusan rumah tangga daerah.<sup>21</sup> Dalam memberikan kejelasan kedudukan Perda terkait materi koordinasi lintas sektoral terkait pemeliharaan kerukunan umat beragama, maka dalam pembentukannya dapat dilakukan secara terarah dan terkoordinasi dengan menggunakan dua sumber utama kewenangan yang diperoleh melalui pembagian secara atribusi dan delegasi, sedangkan mandat ditempatkan sebagai cara tersendiri untuk memperoleh wewenang.<sup>22</sup>

Pada atribusi kewenangan dalam pembentukan Perda, pembentuk Perda menciptakan wewenang baru kepada organ pemerintahan atau memperluas wewenang yang sudah ada. Namun, hanya dapat dilakukan oleh pembentuk Perda yang diberikan kewenangan secara orisinil (asli), sebagaimana dikemukakan oleh C.P.J Goorden yang mengemukakan bahwa atribusi kewenangan tersebut diberikan secara orisinil oleh pembentuk UUD 1945 kepada pemerintah daerah (pejabat administrasi negara) yang diperoleh dari pemerintahan di tingkat pusat, bersumber dari MPR berupa UUD dan dari pemerintahan di tingkat daerah yang bersumber dari DPRD dan Pemerintah Daerah berupa Perda.<sup>23</sup> Dengan demikian, dapat dikatakan kewenangan

---

21 Ridwan, "Dimensi Hukum Pengawasan terhadap Penyelenggaraan Otonomi Daerah", *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, Vol.8, No.18 (2016), hlm 73.

22 M Hadjon, *Wewenang*.op.cit.,hlm 2.

23 Badan yang dapat disebut pembentuk undang-undang orisinil pada tingkat pusat dan daerah menurut Undang-Undang Dasar 1945 dan Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan adalah:

1. MPR yang berwenang menetapkan UUD dan Ketetapan MPR lainnya (Pasal 3 UUD 1945);
2. Presiden bersama DPR karena berwenang menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti undang- undang (Pasal 5, 20 dan Pasal 21 UUD 1945);
3. Presiden karena

membentuk Perda secara atributif tidak harus menunggu pendelegasian dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>24</sup> Hal tersebut dikarenakan atribusi kewenangan terjadi apabila dituangkan dalam peraturan perundang-undangan tetapi tidak dinyatakan dalam suatu pasal undang-undang di atasnya untuk diatur lebih lanjut.

Atas dasar demikian, maka pemberian kewenangan kepada pemerintahan daerah dalam menjalankan kewenangan itu bertindak atas nama pemerintah daerah. Sementara itu, delegasi kewenangan dalam pembentukan perda adalah pelimpahan kewenangan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan yang lebih rendah melalui penegasan dari peraturan perundang-undangan di atasnya. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh H.D. Van Wijk yang dikutip oleh S.F. Marbun yang menyatakan bahwa dasar hukum pemberian atas pelimpahan kewenangan delegasi harus secara tegas disebutkan di dalam peraturan dimana kewenangan pemerintahan berada atau di dalam peraturan delegasi umum.<sup>25</sup>

Berbeda dengan kewenangan atribusi, dalam kewenangan delegasi ini bersifat sementara yang diartikan bahwa kewenangan ini dapat diselenggarakan sepanjang pelimpahan tersebut masih

---

berwenang menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti undang-undang (Pasal 22 UUD 1945); 4. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi bersama Gubernur yang berwenang menetapkan Peraturan Daerah Provinsi; 5. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota bersama Bupati/Waikota yang berwenang menetapkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota; 6. Badan Perwakilan Desa yang berwenang membuat Peraturan Desa. Lihat dalam S.F Marbun, *Hukum Administrasi Negara I*, Cetakan I (Yogyakarta: FH UII Press, Oktober 2012), hlm 71-72

24 Enny Nurbaningsih, *Problematika Pembentukan Peraturan Daerah (Aktualisasi Wewenang Mengatur dalam Era Otonomi Luas)*, Cetakan Pertama (Jakarta: PT RajaGrafindoPersada, 2019), hlm 243.

25 S.F Marbun, *Hukum Administrasi Negara I*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: FH UII Press, 2012), hlm 77.

ada.<sup>26</sup> Namun demikian, pendelegasian yang telah dinyatakan dengan tegas meskipun tidak secara eksplisit ditegaskan dalam bentuk pengaturannya, tetapi peraturan yang akan dibentuk kemudian tidak boleh bertentangan dengan yang lebih tinggi tingkatannya, semisal Perda. Baik atribusi maupun delegasi kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan bukan memberikan kebebasan sepenuhnya kepada daerah, melainkan dimaksudkan untuk koordinasi dan integrasi tugas, tanggungjawab dan kebijaksanaan pemerintahan yang dikenal dengan pengawasan pemerintah pusat terhadap daerah dalam negara kesatuan.

## 2. Teori Perundang-undangan

Kata perundang-undangan merupakan terjemahan dari *wettelijke regels* atau *wettelijk regeling*. Pengertian *wet* sendiri menunjuk pada pengertian undang-undang, yakni hasil bentukan yang terdiri dari Presiden dan DPR secara bersama-sama, baik yang berorientasi pada prosedur pembentukan maupun mencari kejelasan dan menegaskan makna dari undang-undang.<sup>27</sup> Hamid Attamimi juga membedakan undang-undang dalam arti *wet in formale zin* yang diartikan sebagai undang-undang merupakan bentukan Pemerintah dan DPR bersama-sama dan *wet in materiele zin* yang diartikan sebagai produk pembentuk peraturan yang

---

26 Maria Farida Indrati Soeprapto, Ilmu Perundang-undangan: *Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Edisi Revisi, (Yogyakarta: PT Kanisius, 2020), hlm 58.

27 Menurut Hamid Attamimi, terminologi pembentukan *wet* memiliki dua pengertian. *Pertama*, pembentukan *wet* merupakan prosedur pembentukan yang dihasilkan secara atribusi atau delegasi dari kekuasaan perundang-undangan. Hal ini *Kedua*, pembentukan *wet* merupakan suatu kegiatan yang menyangkut pemenuhan bentuk dan isi atau materi tertentu. Lihat selengkapnya dalam A. Hamid Attamimi, Kumpulan Tulisan A. Hamid S. Attamimi: "Gesetzgebungswissenschaft sebagai salah satu upaya menanggulangi hutan belantara peraturan perundang-undangan ",Dihimpun oleh Maria Farida Indrati, Cetakan Pertama (Jakarta: Badan Penerbit FH UI, 2021), hlm 52.



lebih rendah, seperti Raja, Menteri, Provinsi, Kotamadaya dan lainnya, disebut dengan peraturan perundang-undangan.<sup>28</sup>

Dalam rangka menciptakan sistem perundang-undangan yang harmonis dan terintegrasi yang dijiwai Pancasila dan UUD 1945, maka teori perundang-undangan dapat digunakan untuk mengatasi terjadinya konflik norma dan tumpang tindih. Oleh karena itu, menyelesaikan konflik norma yang bertentangan, Hans Kelsen berusaha untuk memisahkan dan meniadakan hukum dengan unsur-unsur non hukum yang berkaitan dengan moralitas (keadilan) dan politik.<sup>29</sup> Sehingga, menghindari pencampuradukan dari berbagai disiplin ilmu yang berbeda metodologi. Menurutnya, masalah norma-norma yang secara tegas bertentangan dapat diselesaikan dengan derogasi, yakni pencabutan kembali (pembatalan, *the repeal*) keabsahan dari sebuah norma yang sah oleh norma yang lain.<sup>30</sup> Terkait derogasi norma, terdapat asas-asas yang dapat digunakan sebagai dasar preferensi suatu norma hukum terhadap norma hukum lainnya, yakni *lex superior derogate legi inferiori*, yaitu hukum (perbuatan hukum) yang derajatnya lebih tinggi membatalkan hukum (perbuatan hukum) yang derajatnya lebih rendah. Dalam sistem hukum kontinental prinsip ini dianggap mutlak. *Lex posterior derogat legi priori*, yaitu undang-

---

28 A Hamid S Attamimi, Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV) (Jakarta: Fakultas Hukum Pascasarjana Universitas Indonesia, 1990), hlm 200.

29 Norma-norma sebagai objek kognisi hukum tidak diarahkan untuk merealisasikan nilai-nilai moral absolut (keadilan) ataupun sekedar mengakui dan mewujudkan nilai-nilai yang terbentuk dari perilaku-perilaku yang terpolakan sebagai perilaku hukum (kemanfaatan), akan tetapi berupaya mewujudkan nilai-nilai yang ditetapkan di dalam norma hukum itu sendiri (kepastian hukum). Lihat selengkapnya dalam Kelik Wardiono dan Khudzaifah Dimyanti, "Basis Epistemologis Paradigma Rasional Dalam Ilmu Hukum: Sebuah Deskripsi Tentang Asumsi-asumsi Dasar Teori Hukum Murni-Hans Kelsen", *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 14, No. 3, (2014), hlm 375.

30 Hans Kelsen, *Essays in Legal and Moral Philosophy*, Terjemah, B. Arief Sidharta, Hukum dan Logika, Cetakan V (Bandung: Alumni, 2013), hlm 96.

undang yang lebih baru membatalkan undang-undang yang lebih awal. Prinsip ini harus diterapkan ketika dua atau lebih tindakan hukum terjadi. *Lex specialis derogat legi generali*, yaitu undang-undang khusus membatalkan undang-undang umum.<sup>31</sup>

Asas *lex superior derogate legi inferiori* adalah batasan untuk menyelesaikan konflik norma dengan mengesampingkan norma yang lebih rendah. Kedudukan UU Pencegahan Penodaan Agama, PBM No.9 & 8 Tahun 2006, dan UU Pemerintahan Daerah merupakan *Lex Superior*, namun dikarenakan undang-undang tersebut tidak mengatur hal tersebut, maka *Lex superior* (hukum yang lebih tinggi) dengan mengesampingkan Perda Toleransi Provinsi Jawa Timur sebagai *legi inferior* (hukum yang lebih rendah). Penggunaan asas *lex superior derogate legi inferiori* merupakan penataan norma yang didasarkan atas idea atau gagasan Hans Kelsen melalui teori struktur hierarkis norma hukum (*stufenbau theory des rechts*), menyatakan bahwa norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki atau tata susunan, dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis yaitu norma dasar (*Grundnorm*).<sup>32</sup>

Konsekuensi *Grundnorm* sebagai norma dasar itu menunjukkan bahwa adanya “keharusan” terhadap sistem hukum untuk merujuk pada norma dasar ini yang dianggap sah dan valid. Hal tersebut dikarenakan norma-norma tersebut ditetapkan sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan dalam norma yang ada,

---

31 Jerzy Stelmach and Bartosz Broz'ek, *Methods of Legal Reasoning* (Law and Philosophy Library, Springer, 2006), hlm. 162.

32 Hans Kelsen, *General Theory.....*, op.cit., hlm 179

yakni berlanjut sampai pada konstitusi negara bersangkutan, yang jika ditelusuri akan merujuk pada konstitusi sebelumnya.<sup>33</sup> Apa yang dianggap sah sebagai norma adalah apa yang diungkapkan oleh pada pembuat konstitusi pertama sebagai kehendak mereka, hal inilah yang menjadi kognisi tentang sistem hukum yang didasarkan pada konstitusi.<sup>34</sup> Oleh karena itu, keberadaan norma kemudian dikembangkan oleh Hans Kelsen dalam *stufenbau theorie* melalui klasifikasi hierarki norma hukum yang terdiri atas (i) norma dasar (*fundamental norm*), (ii) norma umum (*general norms*), dan (iii) norma konkret (*concrete norms*).<sup>35</sup>

Secara hierarki, Perda Toleransi Provinsi Jawa Timur yang dibuat oleh Kepala Daerah dan DPRD itu harus sesuai dengan konstitusi (*fundamental norm*) terkait perlindungan kerukunan beragama. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie bahwa dalam sistem hierarki struktur pemerintahan pusat, daerah provinsi, dan kabupaten/kota, maka Perda Provinsi harus tunduk pada produk hukum pemerintahan pusat seluruhnya, sehingga pemerintahan pusat merupakan pemerintahan atasan bagi pemerintahan daerah provinsi yang juga merupakan atasan bagi pemerintahan daerah kabupaten dan kota.<sup>36</sup> Demikian juga, Perda Provinsi harus konsisten dan tunduk pada jenis peraturan terendah di tingkat Pusat, yaitu Peraturan Menteri yang dapat dikeluarkan oleh Menteri sepanjang ada kewenangan atau perintah dari undang-undang yang lebih tinggi untuk mengaturnya.<sup>37</sup> Oleh karena itu, sangat tidak mungkin

---

33 Kelik Wardiono & Khudzaifah Dimiyati, *Basis epistemologis.....*, op.cit., hlm 373.

34 *Ibid.*

35 Hans Kelsen, *Pure Theory of Law*, Terjemah, Raisul Muttaqien, Teori Hukum Murni (Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif), Cetakan X (Bandung: Nusamedia, 2013), hlm

36 Jimly Asshiddiqie, *Teori Hierarki Norma Hukum*, Cetakan Pertama ( Jakarta: Konstitusi Press, Juni 2020), hlm 177.

37 Ni'matul Huda, "Kedudukan dan Materi Muatan Peraturan Menteri dalam Perspektif Presidensial", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 28, No. 3, (September 2021), hlm 569.

pembentuk Perda Provinsi menuangkan materi muatan yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Peraturan Daerah merupakan jenis produk regulasi yang berfungsi *regeling* (pengaturan), yakni bersifat umum-abstrak dan bersifat mengatur.<sup>38</sup> Karakter pengaturan dalam Perda, salah satunya mengatur sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi. Namun, seringkali terjadi konflik norma karena pengaturan Perda yang berparadigma otonomi sama sekali belum menyesuaikan pengaturan dalam produk hukum pemerintah pusat, sehingga Perda tidak boleh membuat norma baru yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di tingkat pusat yang berlaku umum, meskipun pengaturan Perda tersebut berada di daerah istimewa atau khusus yang memerlukan afirmasi karena adanya perlakuan yang berbeda.

### 3. Konsep Kerukunan Umat Beragama

Kerukunan umat beragama tidak sering disebut dalam wacana terkait hak asasi manusia, meskipun digambarkan sebagai tingkat keharmonisan yang mengandaikan koeksistensi dari berbagai pihak yang beragama, termasuk keberagaman agama yang telah dianggap sebagai sumber daya pembangunan, bahkan dapat juga sebagai faktor penyebab konflik. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Jonathan Fox dalam studinya tentang *on Minorities at Risks* yang menunjukkan peran ganda agama sebagai pendukung dan penghambat konflik.<sup>39</sup> Atas dasar demikian, maka

---

38 Hukum sebagai produk pengambilan keputusan dapat dibedakan dengan istilah pengaturan menghasilkan peraturan (*regels*); penetapan menghasilkan ketetapan atau keputusan (*beschikkings*), yakni hasil kegiatan penetapan atau pengambilan keputusan administratif; dan penghakiman atau pengadilan menghasilkan putusan (*yonnis*). Lihat dalam Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Cetakan Ketiga (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), hlm 8.

39 Jonathan Fox, "Lessons on Religion and Conflict Resolution Based on Empirical Studies of Religion and conflict," *Religion and Conflict Resolution: Proceedings of an International*



pemahaman terhadap pengaturan kerukunan umat beragama di daerah secara umum dipahami sebagai bentuk ketertiban. Sebagai contoh, ketentuan Pasal 2 Perda Toleransi Provinsi Jawa Timur menyatakan bahwa Perda ini dimaksudkan untuk menjamin masyarakat Jawa Timur yang beragama dari segi ras, agama, dan suku tetap aman, tenteram, dan tertib. Mengutip pendapat dari Hussin, gagasan tentang kerukunan umat beragama yang berparadigma ketertiban akan lebih memprioritaskan pada keseimbangan yang cermat antara kebutuhan negara akan ketertiban, tuntutan komunitas agama akan kebebasan beribadah, dan kebutuhan agar praktik-praktik tersebut tidak tumpang tindih dengan kepekaan komunitas agama lain.<sup>40</sup>

Dalam hal ini, konsep kerukunan beragama didasarkan atas keseimbangan perbedaan yang saling melengkapi.<sup>41</sup> Namun, memerlukan kewajiban yang lebih aktif bagi kelompok agama yang berbeda untuk saling menyesuaikan dengan kepentingan komunitas yang lebih mengutamakan kerukunan komunal (agama). Sehingga disini ada penundukan kepentingan individu atau kelompok agama minoritas demi menghindari konflik dan menjaga ketertiban dalam masyarakat majemuk.<sup>42</sup> Di sisi lain,

---

*Conference held at Bar-Ilan University, (2002), hlm 3, <https://www.researchgate.net/publication>*

40 Iza Hussin, "The New Global Politics of Religion': religious harmony, public order, and securitisation in the post-colony", *Journal of Religious and Political Practice*, Vol. 4, No. 1, (2018), hlm 100.

41 Secara etimologis, kata kerukunan pada mulanya berasal dari bahasa Arab yakni "rukun" berarti tiang, dasar atau sila. Bentuk plural (jama') dari rukun adalah "arkan" yang diperoleh pengertian bahwa kerukunan merupakan suatu kesatuan yang terdiri dari berbagai unsur yang berlainan dan setiap unsur tersebut saling menguatkan. Lihat selengkapnya dalam Amran Suadi, *Filsafat agama, Budi pekerti, Dan Toleransi (Nilai-Nilai Moderasi Beragama)*, Cetakan Kedua (Jakarta:Kencana, Februari, 2022), hlm 114.

42 Secara umum, kerukunan, termasuk sub-spesies kerukunan beragama mencakup setidaknya tiga kualitas: korelatif, kontekstual, dan kontingen. Korelatif menekankan bahwa kerukunan sebuah konsep relasional yang "mengandaikan koeksistensi dari berbagai pihak yang beragama; Kontekstualisme menekankan bahwa kerukunan berakar pada konteks, dan tidak dapat dipahami terpisah dari kondisi sosial, politik, dan/atau

Pablito A Baybado, JR dalam tulisannya yang berjudul *Religion, Conflict and the Asian Theology of Harmony* menyatakan bahwa konsep kerukunan umat beragama merupakan konsep yang melampaui identitas agama, tetapi dibangun di atas pengakuan dan penghargaan terhadap keunikan dan kesuburan agama-agama yang berbeda dengan berorientasi pada pendekatan dialog antar agama sebagai proses transformasi bagi semua pihak yang terlibat untuk menerima agama lain melalui sikap saling menghormati, menghargai dan bekerja sama.<sup>43</sup>

Perlindungan kerukunan umat beragama dalam materi muatan Perda Toleransi Provinsi Jawa Timur mengandung dualisme paradigma. Di satu sisi, paradigma kerukunan diartikan sebagai ketertiban dalam suatu tatanan (sistem) yang cenderung memprioritaskan hak komunitas di atas hak individu/kelompok, sedangkan di sisi lain paradigma kerukunan beragama diartikan sebagai toleransi yang mengakui adanya penerimaan agama yang berbeda, sehingga semua pihak berada dalam posisi setara, termasuk kelompok agama minoritas sebagai upaya resolusi konflik melalui pendekatan musyawarah dan dialog umat beragama.

Menjadikan dialog sebagai mekanisme dalam membangun kerukunan umat beragama akan melahirkan kohesi sosial yang memperkuat keanggotaan individu dalam kelompok sosial yang menerima orang-orang dengan latar belakang suku bangsa, etnis,

---

hukum, sehingga membutuhkan pendekatan kontekstual di mana tindakan dan keputusan diambil setelah melihat sesuatu dan menilai sesuatu dalam hubungannya dan dalam konteks, daripada secara terpisah atau bahkan secara abstrak; dan kontingensi menunjuk pada sifat dinamis dari harmoni di mana keberadaannya bergantung pada keseimbangan yang dinegosiasikan dari berbagai kepentingan yang berbeda, bukan pada hak, klaim, dan hak pada waktu yang berbeda. Lihat dalam Jaclyn Neo, "Dimensions of Religious Harmony as Constitutional Practice: Beyond State Control", *German Law Journal*, Vol. 20, Tanpa Nomor, (29 Agustus 2019), hlm 969-970.

43 Baybado, Pablito A., Jr., "Religion, Conflict and the Asian Theology of Harmony", *Scientia*, Vol.9, No. 2 (2020), hlm 18-20.

ras, dan agama yang berbeda.<sup>44</sup> Nilai inilah yang melatarbelakangi semangat demokrasi dan hukum yang berakar pada budaya bangsa Indonesia, seperti kekeluargaan, keseimbangan, musyawarah dan keserasian, sehingga muncul istilah hukum Pancasila yang jika dikaitkan dengan literature tentang kombinasi antara lebih dari satu pilihan nilai sosial, disebut sebagai pilihan nilai prismatic yang karenanya dalam konteks hukum dapat disebut sebagai hukum prismatic<sup>45</sup>.

Pancasila yang menganut paham *religious nation state*, maka negara harus melindungi dan membina semua pemeluk agama tanpa diskriminasi berdasarkan pertimbangan mayoritas dan minoritas.<sup>46</sup> Dari sinilah peran pemerintah daerah dibutuhkan dalam mewujudkan hubungan yang cair dengan kelompok etnis agama lainnya melalui pengelolaan pluralisme yang baik, yakni dengan memastikan secara netral dan tidak memihak kelompok agama tertentu, salah satunya dengan membentuk Tim penguatan toleransi kehidupan bermasyarakat yang menjadi substansi materi pembentukan Perda Toleransi Provinsi Jawa Timur.

---

44 Ibid.

45 Nilai Prismatic diletakkan sebagai dasar untuk membangun hukum yang disesuaikan dengan tahap-tahap perkembangan sosio-kultural masyarakat yang bersangkutan. Ada empat hal supaya prismatic hukum dapat diwujudkan, sebagaimana dikemukakan oleh Mahfud MD yang dikutip oleh Rohidin. *Pertama*, Pancasila memadukan unsur yang baik dari paham individualism e dan kolektivisme. Disini diakui bahwa manusia sebagai pribadi mempunyai hak dan kebebasan asasi, namun sekaligus melekat padanya kewajiban asasi sebagai makhluk tuhan dan makhluk sosial. *Kedua*, Pancasila mengintegrasikan negara hukum yang menekankan pada *civil law*, dan kepastian hukum serta konsepsi negara hukum *the rule of law* yang menekankan pada *common law*, dan rasa keadilan. *Ketiga*, Pancasila menerima hukum sebagai alat pembaharuan masyarakat (*law as tool of social engineering*) sekaligus hukum sebagai cermin rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat. *Keempat*, Pancasila menganut paham *religious nation state*, tidak menganut atau mengendalikan suatu agama tertentu (karena bukan negara agama), tetapi juga bukan tanpa agama (karena bukan negara sekuler). Lihat dalam disertasi Rohidin, *Rekonstruksi...op.cit...*, hlm 151..

46 Ibid

Dari pemaparan di atas, penulis menggunakan konsep kerukunan umat beragama berbasis *religious nation state* sebagai perwujudan negara hukum Pancasila yang bersifat prismatic dengan menyimpulkan bahwa perlindungan kerukunan umat beragama dalam materi muatan Perda Toleransi Provinsi Jawa Timur bukan hanya sekedar mencapai ketertiban sosial sebagai alat kontrol dan legitimasi tindakan pemerintah daerah dalam upaya mencegah konflik, namun pada saat yang sama juga adanya kesadaran menerima agama lain melalui sikap saling menghormati, menghargai, dan bekerja sama. Oleh karena itu, muatan rukun, termasuk juga kerukunan umat beragama dalam materi muatan Perda Toleransi Provinsi Jawa Timur merupakan strategi yang berguna dan tepat untuk membentuk pendekatan yang lebih efektif dan seimbang dalam mengelola kemajemukan yang sejalan dengan cita-cita Pancasila dan UUD 1945.

## G. Metode Penelitian

### 1. Jenis dan Pendekatan Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam menjawab permasalahan penelitian adalah metode penelitian hukum yuridis normatif (*doctrine method*) yang bersaranakan sistem norma sebagai objek kajiannya dan akan ditelaah dengan menggunakan teori hukum normatif seperti nilai-nilai hukum ideal, teori hukum, asas-asas hukum, prinsip-prinsip hukum, ajaran hukum, putusan pengadilan, dan kebijakan hukum. Dalam penelitian ini digunakan tiga pendekatan, yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*).

Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) adalah pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi dalam



memecahkan isu hukum yang dihadapi.<sup>47</sup> Dalam rangka menjawab permasalahan (isu hukum), penulis mengkaji konsistensi antara Perda Toleransi Provinsi Jawa Timur dengan Undang-Undang Pencegahan Penodaan Agama, PBM No. 9 dan 8 Tahun 2006, dan UU Pemerintahan Daerah terkait muatan perlindungan kerukunan umat beragama. Hal ini dimaksudkan untuk meneliti Perda tersebut yang dalam ketentuannya masih adanya penyimpangan, sehingga menimbulkan disharmonisasi dengan peraturan perundang-undangan di atasnya yang akan menimbulkan konsekuensi pada inkonsistensi tata hierarki peraturan perundang-undangan yang lain.

Pendekatan Konseptual (*conceptual approach*) adalah pendekatan dengan merujuk pada prinsip-prinsip hukum yang ditemukan dalam pandangan sarjana atau doktrin perundang-undangan.<sup>48</sup> Pendekatan konseptual dalam penelitian ini difokuskan pada penggunaan konsep-konsep yuridis yang tidak ditemukan pengertiannya dalam aturan hukum, seperti konsep pembentukan peraturan perundang-undangan, kerukunan umat beragama dan kewenangan yang berkaitan dengan masalah materi muatan Perda Toleransi Provinsi Jawa Timur yang berkaitan dengan perlindungan kerukunan umat beragama dalam rangka merumuskan rekonseptualisasi pengaturan kerukunan umat beragama di daerah.

Pendekatan Kasus adalah pendekatan dengan menelaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi yang telah menjadi putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap dengan menganalisis putusan Mahkamah Konstitusi yang dijadikan bahan pendekatan kasus terkait dengan

---

47 Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum (Edisi Revisi)*, Cetakan kelimabelas (Jakarta: Kencana Prenada Media Grup, 2021), hlm 136.

48 Irwansyah, *Penelitian Hukum.....*,op.cit...,hlm 157.

kebebasan beragama yang merupakan sub spesies dari kerukunan umat beragama dalam rangka menjawab permasalahan pertama dan kedua.

## 2. Sumber Data

Dalam memecahkan isu hukum yang memiliki karakter normatif maka digunakan data penelitian, terutama data sekunder yang dalam penelitian ini mencakup bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. *Pertama*, bahan hukum primer, meliputi:

- 1) UUD 1945 (sebelum amandemen) dan UUD 1945 Perubahan;
- 2) Undang-undang Nomor 1 Tahun 1965 tentang Pencegahan, Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan<sup>49</sup>, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant On Civil And Rights* (Kovenan Internasional Tentang Hak-hak Sipil dan Politik), Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.<sup>50</sup>
- 3) Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No.9/2006 dan No.8/2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama dan Pendirian Rumah Ibadat;

---

49 Sebagaimana diubah dengan Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

50 Sebagaimana diubah dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.



- 4) Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat;
- 5) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 140/PUU-VII/2009 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 1/PNPS/Tahun 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama.

*Kedua*, bahan hukum sekunder, yaitu memberikan penjelasan mengenai bahan hukum Primer, dalam penelitian ini meliputi Naskah Akademik Peraturan Daerah Toleransi Provinsi Jawa Timur, Rancangan Peraturan Daerah Toleransi Provinsi Jawa Timur, Risalah Rapat Paripurna DPRD Provinsi Jawa Timur, ICCPR (*International Covenant on Civil and Political Rights*), buku-buku teks, disertasi, jurnal hukum, dan website-website lembaga negara maupun daerah, misalnya website biro hukum Provinsi Jawa Timur dan biro hukum DPRD Provinsi Jawa Timur serta perpustakaan digital seperti <https://library.uii.ac.id/> dan <https://e-resources.perpusnas.go.id>.

*Ketiga*, bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus hukum, ensiklopedia hukum dan tulisan-tulisan di luar hukum yang relevan dengan penelitian ini, semisal kerukunan umat beragama, toleransi dan hak asasi manusia.

### 3. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dalam menjawab penelitian disertasi ini dilakukan melalui dua cara, yaitu: *Pertama*, teknik kepustakaan (*library study*). Yakni dengan cara mengumpulkan berbagai peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat dan produk hukum daerah dan putusan

Mahkamah Konstitusi yang terkait dengan objek penelitian ini. Selain itu juga mengkaji berbagai bahan hukum sekunder, seperti buku hukum, jurnal-jurnal hukum, hasil penelitian hukum, naskah akademik Perda Toleransi Provinsi Jawa Timur, Rancangan Perda Toleransi Provinsi Jawa Timur, dan Risalah Sidang Rapat Paripurna DPRD Provinsi Jawa Timur. *Kedua*, teknik wawancara dengan tenaga ahli perancang peraturan perundang-undangan Biro Hukum Provinsi Jawa Timur, yaitu Bapak Dr. Mochamad Ade Syukur Nur Alam, S.H., M.H. dan Kepala Sub Bagian Rapat dan Risalah Sekretariat DPRD Provinsi Jatim, yaitu Bapak Zaenal Afif Subeki, S.H. terkait penjelasan atas risalah Perda Toleransi Provinsi Jatim.

#### 4. Analisis Data

Pengumpulan data dimulai dari kegiatan melakukan telaah materi muatan Perda Toleransi Provinsi Jawa Timur. Analisis terhadap peraturan perundang-undangan dilakukan dengan cara: (i) teknik deskriptif, yakni memaparkan adanya isu hukum berdasarkan argumentasi peneliti yang berada dalam posisi netral; (ii) teknik komparatif, yakni melakukan perbandingan terhadap gagasan satu dengan gagasan lainnya; (iii) teknik evaluatif: evaluasi terhadap suatu isu hukum dengan menggunakan penafsiran; (iv) teknik argumentatif; yakni berargumentasi dengan menjawab isu hukum. Berdasarkan data sekunder yang berupa bahan hukum, maka peneliti melakukan analisis terhadap isi Perda yang dituangkan dalam bentuk kritik maupun klasifikasi dan simpulan\_simpulan. Terkait data hasil wawancara dan dokumen resmi itu ditelaah, kemudian direduksi dengan jalan membuat rangkuman inti dan proses pemilihan sesuai dengan permasalahan penelitian ini yang disajikan secara argumentatif dan akhirnya dicari simpulan-simpulan.

## BAB II

### ANALISIS DAN PEMBAHASAN

#### A. Disharmoni Dalam Materi Muatan Perda Toleransi Provinsi Jawa Timur Terkait Perlindungan Kerukunan Umat Beragama

Harmonisasi produk hukum daerah secara vertikal menjadikan sebuah konsekuensi logis, terutama Peraturan daerah sebagai sub sistem peraturan perundang-undangan nasional dalam hierarki perundang-undangan yang tidak lepas hubungannya dengan pemerintah pusat, meskipun telah menjadi wewenang daerah yang dilandasi kemandirian (otonomi). Sebagaimana dikemukakan oleh Ni'matul Huda yang menyatakan bahwa dianutnya desentralisasi dalam organisasi negara tidak berarti ditinggalkannya asas sentralisasi, karena kedua asas tersebut tidak bersifat dikotomis, melainkan kontinum.<sup>51</sup> Hal inilah yang menjadikan materi muatan Perda ditentukan oleh kewenangan yang dimiliki daerah sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 236 Undang-Undang No. 23/ 2014 tentang Pemerintahan Daerah, kewenangan tersebut mencakup:

1. Pengaturan dalam pelaksanaan asas desentralisasi dan tugas pembantuan;

---

<sup>51</sup> Lebih lanjut Ni'matul Huda mengemukakan bahwa pada prinsipnya, tidaklah mungkin diselenggarakan desentralisasi tanpa sentralisasi. Sebab desentralisasi tanpa sentralisasi, akan menghadirkan disintegrasi. Oleh karena itu, otonomi daerah yang pada hakekatnya mengandung kebebasan dan keleluasaan berprakarsa, memerlukan bimbingan dan pengawasan Pemerintah, sehingga tidak menjelma menjadi kedaulatan. Lihat dalam Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: FH UII Press, April 2007), hlm 7.

2. Pengaturan Perda sebagai penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah;
3. Pengaturan di daerah sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan umum;
4. Pengaturan di daerah sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (peraturan di tingkat pusat) berdasarkan asas desentralisasi dan tugas pembantuan.

Dengan menitikberatkan bahwa Perda dibentuk untuk melaksanakan asas desentralisasi dan tugas pembantuan, namun ada beberapa pelaksanaan urusan pemerintahan daerah yang seharusnya tidak boleh melampaui kewenangan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang No. 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa beberapa kewenangan pemerintah pusat yang tidak dibagi dengan pemerintah daerah karena merupakan urusan pemerintahan absolut yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat. Kewenangan tersebut adalah :

1. Politik Luar Negeri;
2. Pertahanan;
3. Keamanan;
4. Yustisi;
5. Moneter dan Fiskal Nasional;
6. Agama.

Ditambahkan frasa “absolut” dalam enam bidang yang menjadi urusan pemerintahan pusat, maka kedudukan pemerintahan daerah lebih melaksanakan asas dekonsentrasi. Hal ini sebagaimana dimuat dalam Penjelasan Pasal 10 ayat (1) huruf h, menyatakan bahwa:



Yang dimaksud dengan “urusan agama” misalnya menetapkan hari libur keagamaan yang berlaku secara nasional, memberikan pengakuan terhadap keberadaan suatu agama, menetapkan kebijakan dalam penyelenggaraan kehidupan keagamaan, dan sebagainya.

Urusan agama dalam UU No.23/2014 merupakan urusan absolut yang sepenuhnya merupakan kewenangan pemerintah pusat dan urusan agama di daerah dilakukan oleh Kanwil Kementerian Agama Provinsi dan Kanwil Kementerian Agama Kabupaten/Kota, sedangkan urusan agama dalam pembentukan Perda Toleransi Provinsi Jawa Timur merupakan urusan konkuren yang didasarkan atas kewenangan atribusi. Hal tersebut dapat dilihat dari konsideran Perda Toleransi Provinsi Jawa Timur yang tidak diperintahkan secara spesifik oleh peraturan perundang-undangan di atasnya, sehingga dapat dikatakan mengandung maksud bahwa Peraturan Daerah tersebut bukanlah peraturan delegasi dari undang-undang, dalam hal ini adalah Undang-Undang Pemerintahan Daerah, khususnya UU No. 23/2014.

Berhubungan dengan hal tersebut, apabila terdapat ketidaksinkronan dalam pengaturan materi muatan Perda terhadap peraturan perundang-undangan di atasnya maka mengandung konsekuensi disharmonisasi produk hukum daerah dengan produk hukum tingkat pusat. Hal ini dikarenakan tidak akan pernah ada jaminan absolut bahwa norma yang lebih rendah sesuai dengan norma yang lebih tinggi.<sup>52</sup> Kedudukan Perda

---

52 Pada dasarnya validitas norma hukum ditentukan hanya oleh tatanan hukum yang melingkupi norma hukum itu sendiri atau oleh norma yang lebih tinggi yang mengatur pembuatan norma yang lebih rendah. Namun demikian, dimungkinkan bahwa norma yang lebih rendah tidak sesuai dengan norma yang lebih tinggi disebabkan norma yang lebih rendah memiliki isi yang ditentukan lain oleh norma yang lebih tinggi sebagai norma yang dilegitimasi dalam hierarki hukum dan isi dari norma yang lebih rendah tetap

Toleransi Provinsi Jawa Timur No.8/2018 yang ditempatkan pada hierarki peraturan perundang-undangan terbawah, dibawah PP, dan bagi Peraturan Daerah Kabupaten/Kota di bawah Peraturan Daerah Provinsi dapat dikonotasikan bahwa pembentuk peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mempunyai wewenang lebih tinggi dalam menentukan ruang lingkup dan isi norma hukum.

Pendapat tersebut sebagaimana dikemukakan oleh Hans Kelsen yang dikutip oleh Jimly Asshiddiqie dan M Ali Safa'at, bahwa hierarki penetapan norma di dalam sebuah peraturan didasarkan kepada norma yang lebih tinggi. Artinya di dalam membentuk peraturan, setiap aparat negara harus memperhatikan kewenangannya, baru kemudian menetapkan norma apa sesuai kewenangannya itu.<sup>53</sup> Oleh karena itu, maka dalam menentukan adanya disharmonisasi produk hukum daerah dengan produk hukum tingkat pusat perlu berpedoman pada prinsip-prinsip dan asas-asas yang mempertimbangkan nilai-nilai dalam pembentukan undang-undang, yakni suatu pedoman atau prinsip-prinsip yang digunakan oleh pembentuk peraturan perundang-undangan dalam pengejawantahan isi peraturan ke dalam bentuk dan susunan yang sesuai bagi prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan adalah berdasarkan penggunaan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.<sup>54</sup>

---

ada. Lihat Jimly Asshiddiqie & M Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Edisi Ketiga (Jakarta: Konpress, Desember 2012), hlm 124.

<sup>53</sup> Ibid.

<sup>54</sup> Pembagian asas pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi dua ke dalam asas-asas formal dan asas-asas material pernah dikemukakan oleh pendapat dua ahli yang selama ini berkecimpung dalam bidang pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu pendapat dari I.C. van der Vlies dan A. Hamid S Attamimi. I.C. van der Vlies membagi asas-asas pembentukan peraturan negara yang baik (*beginselen van behoorlijke regelgeving*) ke dalam asas-asas formal meliputi: 1. asas tujuan yang jelas; 2. asas organ/ lembaga yang tepat; 3. asas perlunya pengaturan; 4 asas dapatnya dilaksanakan; 5. asas konsensus. Asas material meliputi: 1. asas tentang terminologi dan sistematika yang



Secara normatif, bekerjanya asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik ini ditentukan dalam ketentuan Pasal 5 jo Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana terakhir diubah dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang atau selanjutnya disebut dengan UU No. 12/2011, yang telah memberikan pedoman akan hal itu.

Atas dasar demikian, maka pengharmonisasian di antara peraturan perundang-undangan dalam hubungan hierarkis sangat diperlukan untuk mewujudkan ketertiban produk hukum daerah dengan produk hukum yang dibuat oleh pemerintah pusat melalui mekanisme legislasi. Oleh karena itu, penulis cenderung untuk menganalisa letak disharmoni tersebut dalam kerangka materi muatan Perda sebagaimana dinyatakan dalam ketentuan Pasal 6 UU No. 12/2011 memuat tentang asas-asas materiil dalam materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:

- a. pengayoman;
- b. kemanusiaan;
- c. kebangsaan;
- d. kekeluargaan;
- e. kenusantaraan;
- f. bhinneka tunggal ika;
- g. keadilan;
- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan

---

benar; 2. asas tentang dapat dikenali; 3. asas perlakuan yang sama dalam hukum; 4. asas kepastian hukum; 5. asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual. A. Hamid S Attamimi membagi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut tersebut ke dalam asas-asas formal dengan perincian: 1 asas tujuan yang jelas; 2. asas perlunya pengaturan; 3. asas organ/ lembaga yang tepat; 4. asas materi muatan yang tepat; 5. asas dapatnya dilaksanakan; dan 6. asas dapatnya dikenali. Asas-asas material dengan perincian: 1. Asas sesuai dengan cita hukum Indonesia dan norma fundamental negara; 2. Asas sesuai dengan hukum dasar negara; 3. Asas sesuai dengan prinsip-prinsip negara berdasar atas hukum; dan 4. Asas sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan berdasar sistem konstitusi. Lihat dalam Maria Farida, *Ilmu Perundang-undangan...op.cit.*, hlm 308-311.

pemerintahan; i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau  
j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Berpangkal uraian di atas, hal-hal yang dapat menunjukkan disharmonisasi dalam materi muatan Perda Toleransi Provinsi Jatim No.8/2018 yang berkaitan dengan perlindungan kerukunan umat beragama berdasarkan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dilihat dari asas materiil, yaitu: (i) Kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Timur dalam penyelenggaraan urusan kerukunan umat beragama; (ii) Desentralisasi kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Timur dalam penyelenggaraan urusan kerukunan umat beragama; (iii) Pola relasi negara dan agama dalam materi muatan Perda Toleransi Provinsi Jatim terkait kerukunan umat beragama.

## **1. Kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Timur Dalam Penyelenggaraan Urusan Kerukunan Umat Beragama**

Penggunaan wewenang pemerintah daerah harus diposisikan berada dalam keabsahan tindakan pemerintahan yang ditentukan berdasarkan wewenang yang diatur oleh peraturan perundang-undangan, termasuk atribusi kewenangan pemerintah daerah provinsi dalam materi muatan Perda *a quo* terkait pemeliharaan kerukunan beragama yang dinyatakan dalam Penjelasan Perda Toleransi Provinsi Jawa Timur bahwa penyelenggaraan toleransi kehidupan bermasyarakat merupakan salah satu bentuk pelaksanaan urusan pemerintahan wajib sebagaimana tertuang dalam Pasal 12 ayat (1) huruf e yakni pemerintah daerah berkewajiban menjaga ketentraman, ketertiban, dan perlindungan masyarakat. Sementara itu, ketentuan yang menunjukkan bahwa pemerintah daerah dapat mengatur dan mengurus urusan penyelenggaraan toleransi kehidupan bermasyarakat ini ditemukan dalam Pasal 5 ayat (1) dan ayat (2)

yang menyatakan bahwa Pemerintah Provinsi bertanggung jawab dalam penyelenggaraan toleransi kehidupan bermasyarakat melalui tahapan peningkatan toleransi, pemeliharaan toleransi, dan penanganan konflik.

Keabsahan norma dengan diberlakukannya Pasal 12 ayat 1 huruf e Undang-Undang Pemerintahan Daerah mengandung konsekuensi materi muatan Perda yang lebih ditekankan pada materi atribusi dari UUD sebagai dasar kewenangan yang bersifat atributif dikarenakan tidak ada perintah secara tegas dari peraturan perundang-undangan lebih tinggi. Namun, pemerintah daerah Provinsi mencoba mengatur urusan yang dipandang khusus terkait penyelenggaraan toleransi kehidupan bermasyarakat, termasuk kerukunan umat beragama untuk dimasukkan dalam urusan pemerintahan konkuren sebagai dasar dalam pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah.<sup>55</sup>

Ada beberapa pertimbangan yang mendasari terkait keabsahan norma dengan diberlakukannya Pasal 12 ayat 1 huruf e Undang-Undang Pemerintahan Daerah sebagai dasar kewenangan dalam melegitimasi tindakan pemerintah daerah Provinsi terhadap urusan penyelenggaraan toleransi kehidupan bermasyarakat, termasuk kerukunan umat beragama antara lain:

---

55 Urusan pemerintahan konkuren terdiri dari urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Yang dimaksud urusan pemerintah wajib adalah segala bentuk urusan pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh pemerintahan, baik yang terkait maupun tidak terkait dengan pelayanan dasar. Pada ketentuan Pasal 12 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 23/ 2014 menyatakan bahwa:(1) Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum dan penataan ruang, perumahan rakyat dan kawasan pemukiman, ketenteraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat, serta urusan sosial; (2) Urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi urusan tenaga kerja, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, pangan, pertanahan, administrasi kependudukan dan pencatatan sipil, pemberdayaan masyarakat dan desa, pengendalian penduduk dan KB, perhubungan, komunikasi dan informatika, koperasi, usaha kecil dan menengah, penanaman modal, kepemudaan dan olahraga, statistik.

1. Gubernur dan DPRD Provinsi Jawa Timur dalam pembahasan Raperda menjadi Perda Toleransi Provinsi Jawa Timur, yakni pada tahapan persetujuan bersama telah menyetujui bahwa kewenangan membentuk Perda didasarkan atas Pasal 12 ayat (1) Undang-undang Pemerintahan Daerah adalah dalam rangka melaksanakan otonomi daerah, sehingga frasa “pelindungan masyarakat” dalam ketentuan Pasal 12 Pasal ayat (1) Undang-Undang Pemerintahan Daerah merupakan upaya pencegahan dari konflik sosial di daerah yang menempatkan posisi gubernur lebih banyak berperan sebagai kepala daerah otonom. Hal ini dikarenakan Gubernur menginterpretasikan bahwa kehadiran pemerintah daerah mutlak diperlukan dalam menjaga ketentraman, ketertiban umum, dan pelindungan masyarakat. Kehadiran pemerintah/pemerintah daerah dimaksud bukan dalam arti kehadiran secara represif, tetapi bagaimana pemerintah bersama-sama dengan masyarakat menciptakan suasana aman tentram, tertib dan damai, ditengah-tengah keanekaragaman latar belakang kehidupan sosial ekonomi yang merupakan kodrat yang tidak bisa dihindari dalam kehidupan ini. Kondisi yang aman, tentram dan tertib merupakan salah satu syarat untuk dapat dilaksanakannya pembangunan yang berkesinambungan dalam rangka mencapai tujuan berbangsa dan bernegara, yaitu menciptakan masyarakat adil dan makmur.<sup>56</sup>
2. Adanya paradigma baru pembentuk Perda Toleransi Provinsi Jawa Timur terkait posisi gubernur selaku wakil pemerintah pusat dalam Undang- Undang Pemerintahan Daerah mengenai pelaksanaan asas dekonsentrasi (*field administration*) yang juga dapat dimaknai pelimpahan kewenangan pemerintah pusat kepada gubernur dan bupati/walikota sebagai pemangku dan

---

<sup>56</sup> Risalah, op.cit., hlm 479.

penanggung jawab urusan pemerintahan umum.<sup>57</sup> Paradigma pola pemikiran ini memungkinkan urusan kerukunan umat beragama menjadi urusan pemerintah pusat yang dapat dilaksanakan oleh gubernur sebagaimana dalam ketentuan Pasal 25 ayat (1) Undang-Undang Pemerintahan Daerah<sup>58</sup>, dikarenakan terdapat peluang bagi daerah untuk melaksanakan urusan pemerintahan absolut yang merupakan kewenangan pemerintah pusat, yakni dalam pembinaan kerukunan antarsuku dan intrasuku, umat beragama, ras dan golongan, sehingga dapat dikatakan peran Gubernur di wilayah Provinsi adalah sebagai *intermediate government*, yakni penghubung kepentingan terhadap urusan pemerintahan

---

57 Dalam asas dekonsentrasi, UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memiliki paradigma baru diluar teori dekonsentrasi menurut para ahli, yakni selain sebagai pelimpahan kewenangan pemerintah pusat kepada instansi vertikal di daerah dan pelimpahan kewenangan pemerintah pusat kepada gubernur selaku wakil pemerintah pusat, dekonsentrasi juga dimaknai sebagai pelimpahan kewenangan pemerintah pusat kepada gubernur dan bupati/walikota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum. Dalam paradigma baru ini, Kepala Daerah dimungkinkan untuk mengurus urusan pemerintah pusat bukan sebagai wakil pemerintah pusat akan tetapi dalam kerangka urusan pemerintahan umum. Lihat selengkapnya dalam Jorawati Simarmata, "Memetakan Urusan Agama di Daerah Pasca Omnibus Law", Jurnal Perspektif Vol. 14, No. 1, (Juni 2021), hlm 45.

58 Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (5) meliputi: a. pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dalam rangka memantapkan pengamalan Pancasila, pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pelestarian Bhinneka Tunggal Ika serta pemertahanan dan pemeliharaan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia; b. pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa; c. pembinaan kerukunan antarsuku dan intrasuku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas kemandirian lokal, regional, dan nasional; d. penanganan konflik sosial sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. e. koordinasi pelaksanaan tugas antarinstansi pemerintahan yang ada di wilayah Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota untuk menyelesaikan permasalahan yang timbul dengan memperhatikan prinsip demokrasi, hak asasi manusia, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, potensi serta keanekaragaman Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; f. pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila; dan g. pelaksanaan semua Urusan Pemerintahan yang bukan merupakan kewenangan Daerah dan tidak dilaksanakan oleh Instansi Vertikal.

absolut dengan urusan pemerintahan konkuren yang bersifat lokal.

Dari interpretasi pembentuk Perda diatas, apabila urusan kerukunan umat beragama diklasifikasikan sebagai urusan pemerintahan konkuren yang didasarkan atas Pasal 12 ayat (1) huruf e Undang-Undang Pemerintahan Daerah adalah tidak tepat dan mengandung disharmoni dengan Undang-Undang Pemerintahan Daerah dikarenakan terdapat perbedaan penafsiran dalam hal ini, sebagai berikut:

1. Model desentralisasi yang dianut UU Pemerintahan Daerah, yakni UU No. 23/ 2014 memerlukan sinkronisasi dan harmonisasi produk hukum daerah secara vertikal sebagaimana dinyatakan dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Pemerintahan Daerah bahwa daerah dalam membentuk Perda maupun kebijakan lainnya hendaknya juga memperhatikan kepentingan nasional.<sup>59</sup> Secara struktural, pembentukan materi muatan Perda Toleransi Provinsi Jawa Timur tidak terlepas dari *Pertama*, pengaturan mengenai pembagian urusan pemerintahan bidang perlindungan kerukunan umat beragama maupun toleransi kehidupan bermasyarakat tidak diatur dalam lampiran UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah huruf h yang mengatur pembagian urusan

---

59 Daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus Daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada Daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya maka Pemerintah Pusat dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal dan sebaliknya Daerah ketika membentuk kebijakan Daerah baik dalam bentuk Perda maupun kebijakan lainnya hendaknya juga memperhatikan kepentingan nasional. Dengan demikian akan tercipta keseimbangan antara kepentingan nasional yang sinergis dan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan. Lihat dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Pemerintahan Daerah.



pemerintahan bidang pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak dengan sub urusan:

1. Kualitas hidup perempuan;
2. Perlindungan Perempuan;
3. Kualitas Keluarga;
4. Sistem Data Gender dan Anak;
5. Pemenuhan Hak Anak;
6. Perlindungan Khusus Hak Anak.

Frasa “perlindungan” yang sesuai dengan lampiran Undang-Undang Pemerintahan huruf h cenderung pada perlindungan hak perempuan dan hak anak, sedangkan mengenai perlindungan kerukunan umat beragama, Pemerintah Pusat melalui Kemendagri memberikan wewenang kepada Pemerintah daerah Provinsi Jawa Timur dalam menangani tindakan intoleransi berdasarkan pada ketentuan-ketentuan UU No. 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan, Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama yang terkait langsung dengan penyusunan Raperda tentang toleransi kehidupan bermasyarakat. *Kedua*, Konsideran Perda Toleransi Provinsi Jawa Timur menunjukkan adanya suatu kondisi yang mempresentasikan kekhasan dan kearifan lokal bahwa Provinsi Jawa Timur terdiri atas beragam suku, ras, agama, golongan dan sosial ekonomi yang mempunyai potensi terjadinya konflik sosial yang dapat mengganggu ketenteraman dan ketertiban umum. Hal tersebut mengandung arah desentralisasi bahwa materi muatan Perda Toleransi Provinsi Jatim ini lebih memenuhi kebutuhan hukum di masyarakat yakni mengatasi problematika konflik sosial yang terjadi di di Jawa Timur yang salah satu arah pengaturannya dalam penyelenggaraan toleransi kehidupan bermasyarakat adalah untuk mengatasi persoalan konflik sunni dan syiah di Sampang, Madura. Apabila dilihat dari Penjelasan Umum Undang-Undang Pemerintahan Daerah tentu mengandung ketidaksinkronan karena kewenangan pemerintah daerah tidak semata-mata memperhatikan kondisi, kekhasan dan kearifan lokal tetapi

urusan pemerintahan harus ditentukan secara tegas dalam peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh pemerintah pusat dengan merinci tugas dan wewenang pemerintahan daerah, sehingga tidak ada wewenang yang berdasarkan atribusi, karena sifat wewenang dalam daerah otonom berupa delegasi atau mandat. Pendapat ini sejalan dengan Bagir Manan yang menunjuk daerah otonom sebagai otonomi territorial yang mengemukakan bahwa hubungan pemerintah pusat dan daerah sama-sama hanya menyelenggarakan pemerintahan di bidang administrasi negara karena bersifat *administratiefrechtlijk*, bukan *staatsrechtelijk*.<sup>60</sup>

2. Urusan pemeliharaan kerukunan umat beragama merupakan urusan pemerintahan umum yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat, sedangkan posisi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam melaksanakan tugas pemeliharaan dan perlindungan kerukunan umat beragama, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 91 ayat (3) Undang-Undang Pemerintahan Daerah.<sup>61</sup> Pemahaman demikian ini

---

60 Bagir Manan, *Menyongsong..op.cit.*, hlm 35.

61 Pasal 91 ayat (3) UU No.23/2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa dalam melaksanakan tugas pemeliharaan kerukunan beragama, yakni melaksanakan pembinaan dan pengawasan maka gubernur sebagai wakil pemerintah pusat mempunyai wewenang sebagai berikut: a. membatalkan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota; b. memberikan penghargaan atau sanksi kepada bupati/wali kota terkait dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah; c. menyelesaikan perselisihan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan antar-Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi; d. memberikan. persetujuan terhadap rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang pembentukan dan susunan Perangkat Daerah kabupaten/kota; dan e. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selain melaksanakan pembinaan dan pengawasan, dinyatakan dalam Pasal 91 ayat (4) UU No. 23/2014 bahwa gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat mempunyai tugas dan wewenang: a. menyelaraskan perencanaan pembangunan antar\_Daerah kabupaten/kota dan antara Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota di wilayahnya; b. mengoordinasikan kegiatan pemerintahan dan pembangunan antara Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota dan antar-Daerah kabupaten/kota yang ada di wilayahnya;



menunjukkan bahwa dalam negara kesatuan, pemerintah daerah merupakan subsistem dari sistem pemerintahan negara secara terintegrasi dan menyeluruh baik di tingkat pemerintahan pusat, provinsi dan kabupaten. Hal ini berarti urusan agama tidak dapat diotonomikan. Sekalipun, terdapat urusan agama di daerah maka selebihnya merupakan pelaksanaan asas dekonsentrasi yang biasanya kewenangannya sangat terbatas. Keterbatasan ini didasari atas pertimbangan, yakni *pertama*, sehubungan dengan urusan pemerintahan mengenai tata kelola agama telah diatur secara tegas dalam Pasal 10 ayat (1) UU No. 23/2014, dengan ditambahkan frasa absolut dalam enam bidang yang menjadi urusan pemerintahan pusat. Frasa absolut menekankan kedudukan pemerintah daerah lebih melaksanakan asas dekonsentrasi. Terkait pelaksanaan urusan pemerintahan umum telah dikonstruksikan dalam ketentuan Pasal 25 ayat (4) Undang-Undang Pemerintah Daerah bahwa Gubernur sebagai pejabat yang memegang kedudukan representasi dari pemerintah pusat di daerah atau perangkat pusat di daerah yang disebut dengan dekonsentrasi dalam wilayah administrasi.<sup>62</sup> *kedua*, konsekuensi dari urusan agama sebagai

---

c. memberikan rekomendasi kepada Pemerintah Pusat atas usulan DAK pada Daerah kabupaten/kota di wilayahnya; d. melantik bupati/wali kota; e. memberikan persetujuan pembentukan Instansi Vertikal di wilayah provinsi kecuali pembentukan Instansi Vertikal untuk melaksanakan urusan pemerintahan absolut dan pembentukan Instansi Vertikal oleh kementerian yang nomenklaturnya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; f. melantik kepala Instansi Vertikal dari kementerian dan lembaga pemerintah nonkementerian yang ditugaskan di wilayah Daerah provinsi yang bersangkutan kecuali untuk kepala Instansi Vertikal yang melaksanakan urusan pemerintahan absolut dan kepala Instansi Vertikal yang dibentuk oleh kementerian yang nomenklaturnya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan g. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

62 Pasal 25 ayat (4) Undang-Undang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum, gubernur bertanggung jawab kepada

urusan pemerintahan absolut tetapi menempatkan agama juga sebagai salah satu variabel yang integral dengan persoalan konflik telah menjadikan arah pengaturannya berada dalam hierarki pemerintah pusat, yakni sebagai *field administration*.<sup>63</sup> Oleh karena itu urusan kerukunan umat beragama sebagai urusan pemerintahan umum dalam Undang-Undang No. 23/2014 telah dimasukkan ke dalam wilayah administrasi yang mengandung konsekuensi bahwa materi muatan Perda Toleransi Provinsi Jawa Timur merupakan peraturan yang bersumber pada delegasi kewenangan peraturan perundang-undangan di atasnya, yakni Peraturan Pemerintah (PP) No. 2 Tahun 2015 dan Permendagri No, 42 Tahun 2015 sebagai pengaturan penanganan konflik sosial berbasis SARA yang merupakan aturan pelaksana dalam mengatur penanganan konflik baik pencegahan dan pasca terjadinya konflik terkait pelaksanaan koordinasi penanganan konflik melalui Tim Terpadu Penanganan Konflik Sosial yang diklasifikasikan sebagai urusan pemerintahan umum. Pengaturan tersebut juga merupakan peraturan pelaksana dari UU No. 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial yang secara prinsip menangani terjadinya penanganan konflik sosial yang

---

Presiden melalui Menteri dan bupati/wali kota bertanggung jawab kepada Menteri melalui gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.

63 Ditinjau dari kerangka teoretik, B.C Smith mendefinisikan dekonsentrasi sebagai pelimpahan wewenang kepada pejabat yang diangkat oleh pemerintah pusat dalam kerangka wilayah administrasi. Sedangkan dekonsentrasi menurut Henry Maddick sebagaimana dikutip oleh Bhenjamin Hoessein adalah pelimpahan wewenang untuk melepaskan fungsi-fungsi tertentu kepada pejabat pusat yang berada di luar kantor pusatnya. Lihat selengkapnya dalam Bhenyamin Hoessein, "Hubungan Penyelenggaraan Pemerintahan Pusat dengan Pemerintahan Daerah", Dikutip dari Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Gubernur (Kedudukan Peran dan Kewenangannya)*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2011), hlm 214.

bersumber dari politik, ekonomi, sosial budaya, SARA, serta sengketa wilayah dan/ atau sumber daya alam.

Undang-Undang No. 23/ 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah menempatkan provinsi dalam kedudukan yang bersifat ganda, yakni provinsi berfungsi sebagai daerah otonom yang memiliki kewenangan untuk melaksanakan asas desentralisasi dan provinsi sebagai wilayah adminisratif yang merupakan perpanjangan tangan pemerintah pusat atau dekonsentrasi. Pemahaman ini menimbulkan konsekuensi dualisme kewenangan yang disandang oleh Gubernur, yakni sebagai kepala daerah yang dipilih langsung oleh rakyat dalam pilkada sekaligus wakil pemerintah pusat. Namun, kedudukan dan kewenangan Gubernur berimplikasi melahirkan konflik kewenangan apabila dua kewenangan tersebut dilaksanakan oleh Gubernur semata karena Gubernur seringkali tidak dapat menentukan skala prioritas kewenangan desentralisasi atau dekonsentrasi, mengingat pelimpahan kewenangan dekonsentrasi ternyata dalam pelaksanaannya tidak diikuti oleh sistem pendukung (*supporting system*), seperti kelembagaan, sumberdaya serta anggaran.<sup>64</sup>

## **2. Desentralisasi Kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi Jawa timur Dalam Materi Muatan Perda Toleransi Provinsi Jawa Timur**

Kewenangan yang diperoleh secara atribusi tidak berarti pemerintah daerah Provinsi dapat bertindak secara bebas tanpa mempertimbangkan dampak kebijakannya terhadap keamanan dan ketertiban dalam lingkup kerukunan nasional. Pembatasan kewenangan pemerintah daerah harus tetap dilakukan melalui

---

64 Anggito Yosua Kumendong et.al., " Tinjauan Yuridis Jabatan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah", *Lex Privatum*, No. 5 Vol XI, (2023), tanpa halaman.

validitas produk hukum perundang-undangan karena bagaimanapun luasnya kewenangan yang diberikan oleh Pasal 18 ayat (2) dan Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 Perubahan, harus tetap berada dalam prinsip-prinsip negara kesatuan yang tidak dapat dipisahkan dari kepentingan nasional yang lebih luas. Hal ini juga sebagaimana dikemukakan oleh Ni'matul Huda bahwa sekalipun urusan pemerintahan lain dapat diselenggarakan dengan asas desentralisasi, namun berbagai urusan pemerintahan tersebut tidak pernah secara eksklusif (sepenuhnya) menjadi wewenang daerah otonom.<sup>65</sup>

Dalam kaitan dengan desentralisasi kewenangan pemerintah daerah provinsi Jawa Timur, terutama dalam materi Perda Toleransi Jawa Timur, maka PBM No. 9 & 8 Tahun 2006 merupakan bentuk norma yang mempengaruhi kewenangan pemerintah daerah terkait tata kelola pemeliharaan kerukunan umat beragama, sehingga memungkinkan daerah dapat berkoordinasi dengan pemerintah pusat, yakni kantor wilayah kementerian agama provinsi dalam menjalankan tugas dan wewenang gubernur sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 5 PBM No. 9 & 8 Tahun 2006.<sup>66</sup>

Dilihat dari perspektif perundang-undangan, PBM No. 9 & 8 Tahun 2006 merupakan peraturan perundang-undangan sektoral yang jenis pengelompokannya dikategorikan sebagai Peraturan Menteri yang bersifat *regeling* (mengatur). Sebagai produk

---

65 Ni'matul Huda, *Problematika..op.cit.,* hlm 38.

66 Tugas dan kewajiban gubernur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 PBM No. 9 & 8 Tahun 2006, meliputi : a. memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat termasuk memfasilitasi terwujudnyakerukunan umat beragama di provinsi; b. mengoordinasikan kegiatan instansi vertikal di provinsi dalam pemeliharaan kerukunan umat beragama; c. menumbuhkembangkan keharmonisan, saling pengertian, saling menghormati, dan saling percaya di antara umat beragama; dan d. membina dan mengoordinasikan bupati/wakil bupati dan walikota/wakil walikota dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di bidang ketenteraman dan ketertiban masyarakat dalam kehidupan beragama.



pengaturan, pada hakekatnya karakter norma yang dimiliki, yaitu *Pertama*, umum (ditujukan kepada orang atau sekelompok orang-orang yang tidak tertentu atau kepada orang atau sekelompok orang-orang yang tertentu)<sup>67</sup>, *Kedua*, berlaku keluar (norma ini tertuju pada segenap warga atau rakyat terkait hubungannya dengan pemerintah). *Ketiga*, pendelegasian kewenangan pengaturan dari peraturan perundang-undangan di atasnya.

Peraturan Menteri tidak di atur dalam hierarki peraturan perundang-undangan, tetapi sebagaimana di maksud dalam Pasal 8 ayat (2) UU No. 12/2011 bahwa Peraturan Menteri diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.<sup>68</sup> Penggunaan frasa 'kewenangan' disini memang mengandung ambigu atau bermakna dua, disatu sisi membuka peluang adanya wewenang yang bersifat atributif dan di sisi lain wewenang atributif tersebut memungkinkan adanya pemenuhan efektivitas norma. Hal tersebut sebagaimana dikemukakan oleh Ni'matul Huda bahwa Peraturan Menteri pada satu sisi sebenarnya dapat berperan penting untuk efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, karena tidak semua hal yang substansinya diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lebih tinggi

---

67 A. Hamid Attamimimi, *Peranan.....op.cit.*, hlm 316.

68 Jenis Peraturan yang tidak termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 8 ayat (1) UUP3 menyatakan bahwa Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup 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, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

sudah bisa implementatif untuk menyelenggarakan pemerintahan.<sup>69</sup>

PBM No. 9 dan 8 Tahun 2006 diklasifikasikan sebagai peraturan perundang-undangan sektoral yang merupakan komponen dari sistem penanganan konflik sosial dalam pencegahan konflik berbasis agama, sehingga dapat menjadi preferensi terkait penyelenggaraan toleransi kehidupan bermasyarakat. Hal ini tentunya berimplikasi pada materi muatan Perda Toleransi Provinsi Jawa Timur terkait kerukunan umat beragama yang ditentukan oleh PBM No. 9 dan 8 Tahun 2006 dikarenakan materi muatan Perda *a quo* mengatur mekanisme penguatan kerukunan umat beragama melalui upaya pemeliharaan toleransi bermasyarakat yang kemudian dimanifestasikan dengan pendekatan edukasi, moral dan pemberdayaan masyarakat dalam mencegah terjadinya konflik.<sup>70</sup>

Penggunaan asas *Lex Specialis* yang bersifat khusus pasti mengenyampingkan ruang lingkup keabsahan norma yang bersifat umum. Dalam konteks ini, PBM No 9 & 8 tahun 2006 dapat menyempurnakan pengaturan yang memang bukan menjadi ruang lingkup Permendagri No.42 Tahun 2015 yakni terkait penggunaan wewenang gubernur untuk melaksanakan koordinasi pencegahan konflik berbasis agama berdasarkan asas dekonsentrasi atau tugas pembantuan yang berpedoman pada

---

69 Ni'matul Huda, "Kedudukan dan Materi Muatan Peraturan Menteri Dalam Perspektif Sistem Presidensial", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum Faculty of Law Universitas Islam Indonesia*, Vol. 28 Issue 3, (September 2021), hlm 562.

70 Hal yang sama juga dikemukakan oleh Biro hukum Perda Provinsi Jawa yang mengatakan bahwa Perda toleransi sebagai instrumen preventif yang memberikan payung hukum untuk Pemerintah Provinsi bersama-sama dengan masyarakat agar berperan aktif supaya tidak menunggu peran pemerintah pusat dalam menyelesaikan konflik sosial yang ada di Provinsi Jawa Timur. Wawancara dengan tenaga ahli perancang peraturan perundang-undangan Biro Hukum Provinsi Jawa Timur, yaitu Bapak Dr. Mochamad Ade Syukur Nur Alam, S.H., M.H, di Surabaya, Provinsi Jawa Timur, 25 Agustus 2022.



Undang-Undang Pemerintahan Daerah dan PP No. 2/2015. Hal tersebut dikarenakan pada dasarnya norma khusus yang dipahami sebagai norma pembenar itu dalam penerapannya dilakukan secara sebagian saja, sehingga ketentuan yang bersifat umum tetap berlaku sedangkan norma khusus hanya menambah isi normatif lebih lanjut.<sup>71</sup>

Bertolak dari uraian di atas, desentralisasi kewenangan pemerintah daerah dengan menentukan PBM No 9 & 8 Tahun 2006 sebagai *lex specialis* dapat digunakan untuk mengidentifikasi masalah atau materi muatan Perda yang teridentifikasi tidak sesuai dan menyebabkan terjadinya disharmonisasi dengan pengaturan kegiatan sektoral tentang perlindungan kerukunan umat beragama, salah satunya menyangkut konstruksi definisi toleransi dalam materi muatan Perda Toleransi Provinsi Jatim yang dirumuskan dalam Pasal 1 angka 5 Bab Ketentuan Umum Perda Toleransi Provinsi Jatim yang pada garis besarnya adalah mengenai prinsip-prinsip moral, yakni menghormati, menerima dan menghargai keragaman terhadap agama/keyakinan, suku/golongan, budaya serta kondisi khusus dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Rumusan mengenai definisi toleransi dalam ketentuan tersebut terdapat ketidaksesuaian menyangkut Perda Provinsi yang memiliki kedudukan terendah dalam sistem hierarki perundang-undangan nasional dengan materi muatan Pasal 1 angka 1 PBM No. 9 dan 8 Tahun 2006 terkait pembentukan frasa "kondisi khusus" yang tidak sesuai dengan konsep kerukunan umat beragama dalam PBM No. 9 & 8 Tahun 2006, yakni konsep toleransi sebagai landasan dalam hubungan sesama umat beragama yang diaktualisasikan dalam prinsip-prinsip moral, seperti saling pengertian, saling menghormati, menghargai

---

71 *Ibid.*

kesetaraan dalam pengamalan ajaran agamanya dan kerjasama dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara di dalam negara kesatuan republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Istilah toleransi pertama kalinya digunakan dalam kebijakan politik agama pemerintah dengan menempatkan toleransi sebagai prasyarat nilai-nilai luhur yang dihargai sebagai standar kerukunan umat beragama yang salah satunya melindungi hak-hak kebebasan beragama, terutama menyangkut kebebasan memeluk agama atau keyakinan dan melaksanakan ajaran agama dan ibadah bagi pemeluk-pemeluknya sebagaimana termuat dalam konsideran PBM No 9 & 8 Tahun 2006.<sup>72</sup> Hal tersebut

---

72 Arah Kebijakan PBM No 9 & 8 Tahun 2006 termuat dalam konsideran:

- a. bahwa hak beragama adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun;
- b. bahwa setiap orang bebas memilih agama dan beribadat menurut agamanya;
- c. bahwa negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu;
- d. bahwa Pemerintah berkewajiban melindungi setiap usaha penduduk melaksanakan ajaran agama dan ibadat pemeluk-pemeluknya, sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundangundangan, tidak menyalahgunakan atau menodai agama, serta tidak mengganggu ketenteraman dan ketertiban umum;
- e. bahwa Pemerintah mempunyai tugas untuk memberikan bimbingan dan pelayanan agar setiap penduduk dalam melaksanakan ajaran agamanya dapat berlangsung dengan rukun, lancar, dan tertib;
- f. bahwa arah kebijakan Pemerintah dalam pembangunan nasional di bidang agama antara lain peningkatan kualitas pelayanan dan pemahaman agama, kehidupan beragama, serta peningkatan kerukunan intern dan antar umat beragama;
- g. bahwa daerah dalam rangka menyelenggarakan otonomi, mempunyai kewajiban melaksanakan urusan wajib bidang perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang serta kewajiban melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan, dan kerukunan nasional serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- h. bahwa kerukunan umat beragama merupakan bagian penting dari kerukunan nasional;
- i. bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam rangka melaksanakan tugas dan wewenangnya mempunyai kewajiban memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;



membuktikan bahwa materi muatan kerukunan umat beragama dalam PBM No. 9 & 8 Tahun 2006 tidak lagi diartikan sebagai keseragaman tetapi pemerintah melindungi dan mengakui hak beragama yang berbeda, termasuk “kondisi khusus” dari masing-masing kelompok agama dengan tidak membatasi ruang lingkup kebebasan beragama yang bersifat *forum internum*. Meskipun dilandasi atas dasar nilai-nilai toleransi, ketika konsep kerukunan umat beragama ini berhadapan dengan kepentingan politik negara, maka kerukunan umat beragama ini mempersyaratkan bahwa individu atau kelompok untuk menyesuaikan kepentingan mereka agar sesuai dengan kepentingan nasional, sehingga hak-hak individu atau kelompok tertentu tidak mengganggu kepentingan nasional. Dari sinilah penggunaan asas ketertiban dilakukan untuk membatasi manifestasi hak kebebasan beragama dalam ruang lingkup *forum externum*.

Apabila berhadapan dengan “kondisi khusus” suatu daerah yang mengarah terjadinya konflik, maka mempertahankan visi substantif tentang kebaikan yang bersumber pada agama, etnisitas, moralitas masyarakat dan ideologi negara, yaitu Pancasila merupakan pengaturan prinsip kerukunan umat beragama yang utama dari asas ketertiban, sebagaimana termuat dalam Pasal 1 angka 1 PBM No. 9 & 8 Tahun 2006. Sementara itu, rumusan definisi toleransi dalam Pasal 1 angka 5 Perda Toleransi Provinsi Jatim No.8/ 2018 mencakup dua pengertian. *Pertama*, toleransi sebagai sikap dan perilaku bersedia menerima keragaman agama/keyakinan, suku/golongan, dan budaya yang memiliki sudut pandang berbeda. *Kedua*, toleransi sebagai sikap dan perilaku yang bersedia menerima kondisi khusus dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Dari ruang lingkup definisi toleransi tersebut, maka pemerintah daerah mengakui keragaman terhadap perbedaan agama/kepercayaan, sosial, dan budaya yang memperhatikan

tanggung jawab konstitusional dan hak asasi manusia terkait dengan perlindungan kebebasan beragama sebagaimana diatur dalam Pasal 29 ayat (2) UUD 1945, Pasal 28 E ayat (2) UUD 1945 dan instrumen hukum internasional tentang Hak Asasi Manusia yang didasarkan pada Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik atau *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) yang telah diratifikasi melalui UU No. 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights*.

Namun demikian, pembentukan frasa “kondisi khusus” dalam rumusan definisi Toleransi Perda *a quo* tidak menunjukkan prasyarat asas ketertiban dalam materi muatan PBM No. 9 & 8 tahun 2006 karena ruang lingkup kerukunan umat beragama dalam materi muatan Perda *a quo* merupakan kerukunan yang dinyatakan dalam kebebasan beragama sebagai *forum internum*, dimana penggunaan haknya tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun. yang pemenuhannya tidak boleh dikurangi oleh pemerintah dan juga tidak dapat diintervensi pemenuhan haknya Meskipun demikian, tetap perlu ada elemen spesifik dari konsep toleransi yang dipositifkan yang memaksa konsep toleransi tersebut untuk menyesuaikan dengan hukum, terutama peraturan perundang-undangan di atasnya menyangkut kedudukan Perda Provinsi yang memiliki kedudukan terendah dalam sistem hierarki perundang-undangan nasional.

Hal tersebut dengan mengacu pada pengertian kerukunan umat beragama dalam PBM No. 9 & 8 Tahun 2006 maka penghormatan terhadap HAM harus dipahami dengan memperhatikan ketentuan dalam Pancasila dan Pasal 28 J UUD 1945 yang menunjuk pada penggunaan asas ketertiban umum yang mempunyai prasyarat adanya pembatasan hak kelompok/individu tertentu terhadap hak komunal yang salah satunya bersumber pada nilai-nilai agama sebagai moralitas masyarakat. Oleh karena itu, pembentukan frasa “kondisi khusus”

dalam definisi toleransi Perda *a quo* bukan merupakan ruang lingkup materi muatan Perda Provinsi, karena pemahaman toleransi yang demikian ini masuk ruang lingkup materi muatan undang-undang yang harus mendapatkan persetujuan bersama melalui legislasi di tingkat nasional sehingga tidak boleh dipahami bahwa toleransi merupakan kondisi hidup yang berdampingan dengan mengutamakan kerukunan yang mementingkan hak-hak individual atau kelompok masyarakat tertentu, tetapi harus ada pembatasan yang jelas terkait hal ini. Pembatasan tersebut didasarkan atas pertimbangan daya guna dalam menentukan asas ketertiban yang didasarkan keyakinan bahwa keleluasaan daerah untuk mengatur frasa “kondisi khusus” dibatasi atas suatu daerah tidak boleh mengatur apa yang telah diatur undang-undang maupun peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>73</sup>

### **3. Pola Relasi Negara dan Agama dalam Materi Muatan Perda Toleransi Provinsi Jatim**

Penambahan frasa “kondisi khusus” sebagai bagian dari definisi toleransi yang tidak dirumuskan dalam konsep toleransi sebagaimana dinyatakan oleh PBM No. 9 & 8 Tahun 2006 dinilai mengabaikan ketentuan sosial yang telah ditentukan berdasarkan

---

73 Apabila pembentuk Perda bertolak atas PBM No. 9 & 8 Tahun 2006 sebagai delegasi kewenangan Undang-Undang Pemerintahan Daerah, maka pembatasan yang dimaksud tersebut telah ditentukan oleh Pasal 250 Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang salah satunya terdapat klausula “terganggunya kerukunan antarwarga masyarakat”. Pasal 250 Undang-Undang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa:

Ayat (1) : Perda dan Perkada sebagaimana dimaksud dalam Pasal 249 ayat (1) dan ayat (3) dilarang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan;

Ayat (2) : Bertentangan dengan kepentingan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: a. terganggunya kerukunan antarwarga masyarakat; b. terganggunya akses terhadap pelayanan publik; c. terganggunya ketenteraman dan ketertiban umum; d. terganggunya kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat; dan/atau e. diskriminasi terhadap suku, agama dan kepercayaan, ras, antar-golongan, dan gender.

Pancasila dan UUD 1945, sehingga tidak sesuai dengan asas kenusantaraan dalam materi muatan peraturan perundang-undangan yang senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.<sup>74</sup>

Hal tersebut dapat diindikasikan sebagai berikut: *Pertama*, adanya persepsi inklusif liberal sebagai basis pembentukan frasa “kondisi khusus” dalam konsep toleransi lebih berorientasi kepada prinsip-prinsip moral yang bersumber pada moralitas atau nilai-nilai sosial dengan memberikan hak atas kebebasan hati nurani kepada masyarakat terutama terkait hak beragama dalam ruang lingkup *forum internum* yang berdasarkan atas kerangka liberalisme yang tidak dapat dilepaskan dari pemahaman HAM dari sudut pandang universalisme yang berdasar atas instrumen-instrumen hukum internasional, terutama Pasal 18 (1) Kovenan Hak Sipil dan Politik mengatur hak atas kebebasan berpikir, berkeyakinan dan beragama secara luas dan mendalam yang 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.<sup>75</sup> Hal ini berarti agama tidak diartikan secara sempit yang terbatas pada prasyarat seperti yang ditentukan oleh hukum positif negara, tetapi mengakui dan meyakini kepercayaan non theistic, yakni kepercayaan yang tidak terbatas pada kepercayaan telah lama dianut masyarakat melainkan juga kepercayaan baru

---

74 Penjelasan Pasal 6 UU No. 12/ 2011

75 Komnas HAM, *Komentar Umum Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik Kovenan Internasional Hak Ekonomi Sosial dan Budaya* dalam Komite Hak Asasi Manusia, ed., *Komentar Umum 22 Pasal 18 (Sesi keempat puluh delapan, 1993)*, *Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 at 35 (1994)*, Cetakan Pertama (Jakarta:Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, 2009), hlm 50.



yang dianut oleh masyarakat-masyarakat tertentu. Hal tersebut tentunya berkaitan dengan pemahaman bahwa menganut dan meyakini agama merupakan persoalan hak asasi manusia yang menjadi faktor esensi kebebasan beragama, sehingga demi kepentingan individu, toleransi diyakini sebagai faktor esensi dalam mewujudkan perdamaian sosial.

*Kedua*, bagi mereka yang menganut cara pandang inklusif liberal membatasi pelaksanaan kebebasan beragama individu dipandang sebagai pelanggaran HAM. Adanya kesediaan seseorang atau kelompok untuk menghormati terhadap praktik budaya atau agama yang berbeda merupakan orientasi cara pandang inklusif liberal untuk menghindari konflik dengan tidak mewakili suatu nilai-nilai komunal karena toleransi keagamaan yang liberal cenderung pada pemikiran kebebasan beragama individu, yakni hak dasar individu untuk secara bebas beribadah, menyebarkan agama, pindah agama, atau bahkan menolak agama.<sup>76</sup> Pola pikir yang sangat menghargai keyakinan dan praktik dari anggota komunitas agama lain sebagai nilai etis, maka sebagaimana dikemukakan oleh Rohidin bahwa pola pikir yang sangat antroposentris dengan berpusat pada manusia sebagai realitas, akan mengindahkan unsur-unsur partikular yang terdapat dalam setiap agama.<sup>77</sup> Akibatnya, pandangan inklusif-liberal berkaitan dengan konsep toleransi dalam materi muatan Perda Toleransi Provinsi Jawa Timur terlepas dan terasing dari nilai-nilai Pancasila sebagai budaya bangsa yang terakumulasi dalam konsep Ketuhanan Yang Maha Esa dengan basis kemanusiaan yang adil dan beradab.

---

76 Will Kymlicka, *Multicultural Citizenship: a liberal theory of minority right*, Terjemah, Edlina Hafmini Eddin, *Kewargaan Multikultural*, Cetakan Ketiga (Jakarta: LP3ES, Januari 2015), hlm 236.

77 Rohidin, *Konstruksi baru...op.cit.*, hlm 90.

Pemikiran kebebasan beragama yang berpusat pada individu tidak dapat disamakan dengan pandangan kolektif seperti masyarakat timur yang sangat menghargai keberadaan sistem kebersamaan (communal), yakni religiusitas masyarakat yang telah diwariskan sebagai nilai-nilai yang dijiwai berbagai peraturan perundang-undangan di Indonesia.<sup>78</sup> Memasukkan cara pandang inklusif-liberal yang berorientasi pada prinsip individualistik, terutama dalam mengartikan toleransi sebagai bentuk penghormatan terhadap praktik budaya atau agama yang berbeda dengan berlandaskan pada norma-norma yang dapat diterima oleh semua warga negara sama tanpa mengistimewakan siapa pun merupakan norma yang mengarah pada konflik komunal karena mementingkan hak individu saja yang berpotensi mengganggu kerukunan umat beragama.

*Ketiga*, konsep toleransi yang mengandung prinsip-prinsip moral dengan frasa ‘menghormati’, ‘menerima’, dan ‘menghargai’ keragaman terhadap agama/keyakinan, suku/golongan, budaya dalam rumusan Pasal 1 angka 5 Bab Ketentuan Umum Perda Toleransi Provinsi Jatim dapat diartikan bahwa prinsip-prinsip tersebut merupakan bagian dari moralitas universal absolut yang berorientasi pada kesetaraan hak individu atau kelompok untuk menerima perbedaan agama tanpa memandang keistimewaan dari masing-masing agama atau kepercayaan. Penggalan terhadap kesetaraan hak yang sama bagi kelompok minoritas dan oposisi dengan menerapkan prinsip menghormati, menerima dan menghargai dalam perbedaan-perbedaan objektif merupakan suatu gejala sosial yang harus diterima dan patut untuk menuntut hak yang sama untuk mendapatkan kesempatan yang sama sejauh

---

78 Muchamad Ali Syafa'at, "The Roles of the Indonesian Constitutional Court in Determining State-Religion Relations", *Constitutional Review*, Vol. 8, No. 1, May 2022, hlm 137.

dalam praktiknya membawa kebaikan bagi semua orang. Moralitas universal absolut yang bukan berasal dari tradisi-tradisi dalam agama tertentu, digunakan sebagai dasar untuk membatasi hak dan kebebasan beragama dengan bertolak bahwa konsep moral sebagaimana dinyatakan dalam Komentar Umum No. 22 dari Komite HAM PBB berasal dari banyak tradisi sosial, filosofi, dan agama; oleh karenanya, pembatasan terhadap kebebasan untuk menjalankan agama atau kepercayaan untuk tujuan melindungi moral harus didasarkan pada prinsip-prinsip yang diambil tidak hanya dari satu tradisi saja.<sup>79</sup>

Adanya prinsip-prinsip moralitas universal absolut dari konsep toleransi dalam materi muatan Perda Toleransi Provinsi Jawa Timur lebih menekankan pada manusia sebagai realitas yang harus dipahami sebagai instrumen sosial yang bebas dari unsur-unsur dan pemahaman diskriminatif, sehingga pola perlindungan kerukunan umat beragama menuntut adanya konsep toleransi yang terpisah dengan nilai-nilai agama melalui strategi pemisahan fungsi negara yang diwakili pemerintah daerah dan agama yang menunjukkan suatu pemisahan yang “rigid” dan “mutlak” yang seolah-olah frasa “kondisi khusus” dalam konsep toleransi menghidupkan toleransi agama lain dengan pemberian sikap hormat melalui jaminan kebebasan beragama yang terbatas pada yang bersifat lahiriah dengan mengabaikan nilai-nilai agama.<sup>80</sup>

---

79 Komentar Internasional Hak Sipil dan Politik 22, paragraph 8.

80 Pandangan demikian ini, terdapat dalam tulisan Brunella Casalini yang merujuk pada pendapatnya John Locke yang mengemukakan bahwa dalam *A Letter Concerning Toleration*, Locke sekali lagi menggunakan strategi pemisahan yang nantinya akan menjadi warisan dari seluruh tradisi liberal, memisahkan bidang tindakan negara yang sah dari yang ada di gereja-gereja, yang dipahami sebagai asosiasi sukarela. Perawatan jiwa adalah urusan pribadi, yang hanya berkaitan dengan individu. Lihat dalam Brunella Casalini, “John Locke (1632-1704)” dalam *International Encyclopedia of Political Science*, edited by Bertrand Badie, et al., vol. 5, Sage Publication, 2012, hlm 1472.

Keberadaan Undang-Undang Pencegahan Penodaan Agama sebagai peraturan perundang-undangan yang substansi pasal-pasalnya secara keseluruhan adalah konstitusional dalam menjamin perlindungan bagi agama-agama yang ada di Indonesia dan ketentraman beragama dari penyalahgunaan/ penodaan agama ini telah diperkuat dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 140/PUU-VII/2009 atas pengujian Undang-Undang Pencegahan Penodaan Agama yang menegaskan terkait hubungan negara dan agama karena putusan ini dapat dimaknai sebagai “*religiousation*” yang putusannya mengandung unsur agama sebagai salah satu unsur dalam hukum yang bersifat pidana dan administratif.<sup>81</sup> Hal ini dimaksudkan sebagai perlindungan hukum yang diberikan oleh Pasal 1 UU PNPS No.1/1965 terhadap agama berupa larangan terhadap penafsiran dan kegiatan menyimpang dari pokok-pokok ajaran agama di Indonesia sebagai bagian tidak terpisahkan dari kerukunan umat beragama yang mempersyaratkan perlindungan agama.<sup>82</sup>

Tiada pembatasan hak asasi manusia berdasarkan nilai-nilai agama dalam konsep toleransi pada materi muatan Perda Toleransi Jawa Timur menunjukkan dua hal. *Pertama*, nilai-nilai agama tidak dapat membatasi hak kebebasan beragama sebagaimana termuat dalam Pasal 28 I ayat (1) UUD 1945

---

81 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 140/PUU-VII/2009....op.cit., hlm 301.

82 Terkait perlindungan terhadap agama itu sendiri, sebagaimana dikemukakan Rohidin masih mengandung ambiguitas, karena apabila unsur agama mengandung hukum yang bersifat pidana, maka penempatannya dimaksudkan pada delik ketertiban umum, dimana tujuannya bermaksud untuk melindungi ketentraman orang beragama. Jadi obyek yang dilindungi adalah rasa ketentraman orang beragama yang dapat membahayakan ketertiban umum. Berbeda jika dilihat redaksional teksnya, penodaan agama agama tersebut sudah dapat dipidanakan tanpa harus mengganggu ketentraman orang beragama dan tanpa mengganggu /membahayakan ketertiban umum, sekalipun dilakukan di hadapan orang-orang yang tidak beragama. Dengan kata lain, yang menjadi objek perlindungan adalah agama itu sendiri, bukan pemeluknya (ketertiban umum). Lihat dalam Rohidin, *Rekonstruksi...Op.Cit.*, hlm 386.



Perubahan Kedua yang menyebutkan bahwa hak beragama adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun (*non derogable rights*) dengan bersumber pada Pasal 18 (2) ICCPR. Bahkan dalam keadaan darurat sekalipun, peraturan yang diberlakukan tidak dapat membatasi kebebasan beragama supaya hak-hak dasar/fundamental dapat terjaga.

*Kedua*, konsep agama masih dipandang sebagai pengalaman eksistensi yang berada dalam ranah privat, yakni terkait hubungan individu dengan tuhan semata. Hal ini terindikasi pada definisi toleransi dalam materi muatan Perda Toleransi Provinsi Jatim sebagai bentuk penghormatan dan penghargaan atas kondisi khusus dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang mengabaikan bahwa konsep agama juga memiliki nilai sosial dan nilai komunal karena toleransi keagamaan liberal cenderung pada kebebasan beragama sebagai bagian dari hak asasi manusia yang melekat pada martabat manusia semenjak lahir dan bersifat kodrati.

Dalam konteks ini, berbeda dengan pandangan mahkamah konstitusi dalam memahami kebebasan beragama yang menempatkan dalam konteks tanggung jawab sosial sebagai warga dalam kehidupan berbangsa dan bernegara yang telah menjadi hak kolektif masyarakat dalam mewujudkan kerukunan tanpa dihalangi atau diganggu pihak lain ketika menjalankan ajaran agama masing-masing. Pendapat mahkamah ini diperkuat oleh analisa *doctrinal/stare decisis* yang menjadikan putusan hakim yang telah ada (yurisprudensi) sebagai prinsip mahkamah dalam memutuskan sebuah perkara dan dikategorikan dalam pendekatan *non originalis*. Dalam hal ini, pendapat Mahkamah sebagai berikut:

bahwa beragama dalam konteks hak asasi individu tidak dapat dipisahkan dari hak beragama dalam konteks hak

asasi komunal (*vide* Putusan MK Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 tanggal 19 Desember 2006).<sup>83</sup>

Dari pendapat mahkamah tersebut dapat diketahui bahwa konsep toleransi keagamaan yang sejalan dengan konsep kerukunan umat beragama sebagaimana dalam PBM No 9 & 8 Tahun 2006 merupakan kebebasan yang sifatnya bukan sekedar kebebasan yang memiliki nilai absolut hubungan transenden yang bersifat pribadi melainkan telah menjadi sebuah nilai sosial yang berperan dalam segala aspek kehidupan masyarakat yang ditafsirkan secara sistematis melalui keterhubungan dan menautkan Pasal 28E ayat (1) UUD 1945 dengan Pasal 28 J UUD 1945. Oleh karena itu, pembatasan mengenai nilai-nilai agama sebagai salah satu nilai-nilai sosial dalam menentukan pembatasan yang sah menurut konstitusi.

Berpangkal uraian diatas, konsep toleransi dalam materi muatan Perda Toleransi Provinsi Jawa Timur yang menggunakan pendekatan inklusif liberal sekular menunjukkan disharmoni dengan asas kenusantaraan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan karena apabila dipahami dalam konteks kenusantaraan, logikanya nilai-nilai agama harus menjadi nilai integral dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, termasuk Peraturan daerah sehingga menjadi landasan yang menjiwai toleransi berkeadaban berdasar Pancasila dan UUD 1945 sebagaimana termuat dalam konstitusi yang berkehendak bahwa agama-agama dapat hidup berdampingan di tengah-tengah masyarakat bangsa yang majemuk dilihat dari berbagai latar belakang, sehingga posisi agama tidak hanya berada dalam ranah

---

83 Putusan Mahkamah Konstitusi No. 140/PUU-VII/2009 tentang Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 1/PNPS/Tahun 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama, hlm 295.

privat tetapi mempresentasikan perannya di ranah publik dengan membangun gagasan persatuan melalui solidaritas di antara kelompok lintas agama yang memiliki aspirasi keindonesiaan untuk membentuk forum kerukunan umat beragama yang bukan hanya sekedar bagian demokrasi prosedural sebagaimana dalam materi muatan Perda Toleransi Provinsi Jawa Timur tetapi berdasarkan PBM No.9 & 8 Tahun 2006.

## **B. Signifikansi Rekonseptualisasi atas Problematika Dalam Materi Muatan Mengenai Kerukunan Umat Beragama Perda Toleransi Provinsi Jatim**

Konflik sosial berbasis agama di Jawa Timur menjadi alasan problematika kerukunan agama di daerah yang di dalam implementasinya menemukan adanya hambatan-hambatan yang berlebihan dalam menerapkan Permendagri No. 42/ 2015, salah satunya mengenai kuatnya peran kiai dalam penyelesaian konflik agama menyebabkan setiap peraturan terkait penanganan konflik sosial tidak dapat diimplementasikan.<sup>84</sup> Makna dan pemahaman toleransi dan keberagaman yang berbeda seringkali menimbulkan gesekan antar agama, yang juga memicu terjadinya konflik antar

---

84 Perlakuan khusus ini terjadi ketika kekerasan terhadap komunitas Syiah di Sampang Madura yang menmpengaruhi dinamika politik lokal dan menjadi latarbelakang dikeluarkannya Peraturan Gubernur (Pergub) Nomor 55 Tahun 2012 tentang Pembinaan Kegiatan Keagamaan dan Pengawasan Aliran Sesat di Jawa Timur. Desakan para kiai anti Syiah yang mempertanyakan legitimasi fatwa MUI Jawa Timur sebagai rujukan hukum kesesatan Syiah, maka mendorong Pemerintah Daerah Provinsi, yakni Gubernur dengan dipengaruhi oleh faktor hubungan kedekatan dari para kiai anti-Syiah yang memiliki 'kepentingan' dalam rangka menggalang dukungan electoral menjelang Pilgub 2013, maka terjadilah kesepakatan (negosiasi) antara kedua aktor politik tersebut, yakni gubernur dan para kiai yang tetap konsisten untuk terus mendukung "kriminalisasi" atau tekanan terhadap Tajul Muluk sebagai pimpinan Syiah di Sampang yang diduga melakukan penodaan agama islam yang didasarkan atas Pergub No. 55 Tahun 2012. Lihat dalam Muhammad Iqbal Ahnaf, dkk, *Serial Laporan Kehidupan Beragama di Indonesia: Politik Lokal dan Konflik Keagamaan ...op.cit..*, h.28-29

kelompok agama yang sama dalam hal syari'at atau akidah yang salah satunya dianggap menyimpang.

Dalam rangka menjadikan Perda ini toleran, maka hal yang menentukan adalah mengenai kejelasan makna dan pemahaman toleransi dalam keberagaman yang menjadi materi muatan mengenai kerukunan umat beragama. Indikator-indikator tersebut dapat dilihat dalam pengajuan usul inisiatif Raperda Toleransi dan pembahasan Raperda Toleransi menjadi Perda Toleransi Provinsi Jawa Timur yang akan dielaborasi berikut :

### **1. Konsep Toleransi Dalam Pengajuan Usul Inisiatif Raperda Toleransi Provinsi Jawa Timur**

Berdasarkan kegiatan FGD (*Focus Grup Discussion*) yang telah dilakukan, maka dapat dipahami bahwa cara memahami makna toleransi dan keberagaman yang berbeda, yakni dari ormas NU (Nahdlatul Ulama) toleransi bisa diartikan sebagai menghargai perbedaan. Ketika kita sepakat orang lain memiliki agama, maka tidak mungkin kemudian jika kita memaksakan nilai-nilai baru di luar keyakinannya.<sup>85</sup> Demikian juga pemahaman toleransi menurut FKUB (Forum Kerukunan Beragama) yang menganggap toleransi sebagai persoalan menghindari keangkuhan. Mayoritas maupun minoritas dapat menjadi sumber intoleransi yang biasanya memaksakan keyakinannya kepada publik.<sup>86</sup>

Bertolak dari asumsi tersebut, maka konsep toleransi yang digagas menyangkut *Pertama*, Pola perlindungan yang diberikan tidak serta merta seseorang memaksakan kehendak keyakinan atau keberagamannya kepada orang lain, termasuk dalam hal penafsiran nilai-nilai baru di luar keyakinannya. *Kedua*, Nilai-nilai

---

85 Bakesbangpol Provinsi Jatim & CSWS Fisip Unair, *Naskah Akademik ....Op.Cit.*, hlm 66.  
275 *Ibid.*

baru berupa agama atau keyakinan tersebut dapat ditoleransi sepanjang tidak melanggar nilai-nilai religiusitas masyarakat setempat. Gagasan konsep toleransi dalam kegiatan FGD ini seharusnya diakomodir dalam pembicaraan gubernur dan DPRD Provinsi Jawa Timur pada rapat Paripurna tahapan pembicaraan tingkat I dan tingkat II, akan tetapi konsep toleransi sebagai materi muatan kerukunan beragama lebih menitikberatkan pada perlindungan pemeluk atau kelompok agama dan pengikut suatu keyakinan yang tidak sejalan dengan nilai-nilai komunal.

## **2. Konsep Toleransi Dalam Pembahasan Raperda Toleransi menjadi Perda Toleransi Provinsi Jawa Timur**

Komisi A (Pemerintahan) terhadap Raperda Provinsi Jawa Timur tentang Penguatan Toleransi dan Keberagaman di Jawa Timur yang disampaikan dalam Nota Penjelasan oleh pimpinan Komisi A menyebutkan bahwa pengaturan toleransi dan hidup bersama mempersyaratkan hak untuk bebas dalam berkeyakinan dan beragama yang merupakan kebebasan internal (*forum internum*), yang dapat diartikan sebagai kebebasan atau hak yang tidak boleh diintervensi, dipaksa, dipengaruhi dengan cara-cara manipulatif oleh negara atau pihak manapun yang dijamin sepenuhnya di UUD 1945 Pasal 28 E, dan UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dan UU No. 12 Tahun 2005 tentang pengesahan *International Covenant Civil and Politic Rights* (ICCPR).

Usulan Komisi A dalam rumusan toleransi pada Raperda penguatan toleransi dan keberagaman di Jawa Timur, menyatakan bahwa toleransi adalah sikap dan perilaku menghormati, menerima, dan menghargai keberagaman ekspresi identitas sesuai dengan nilai dan norma kemanusiaan.<sup>87</sup> Interpretasi yang

---

87 Pasal 1 angka 5 Draft Raperda Penguatan Toleransi dan Keberagaman.

digunakan oleh Komisi A dalam merumuskan toleransi tersebut merupakan toleransi beragama dalam ruang lingkup *forum internum* semata yang penggunaan haknya tidak dapat diganggu gugat, sehingga berpotensi pada pengutamaan terhadap nilai-nilai toleransi dari kebebasan hak-hak individual/kelompok agama atau keyakinan yang berbeda.

Aspek yang menjadi alasan pembenar terkait definisi toleransi yang lebih menitikberatkan pada nilai dan norma kemanusiaan terhadap pemeluk atau kelompok agama atau keyakinan yang berbeda adalah dampak dari kasus intoleransi yang terjadi di Jawa Timur pada kasus pengusiran penganut Syiah dari kampung halaman mereka di Kabupaten Sampang, Pulau Madura sampai saat ini telah menimbulkan konsekuensi bahwa permasalahan intoleransi harus menjadi perhatian dan catatan dari berbagai pihak baik Pemerintah daerah provinsi, aparat, tokoh masyarakat dan FKUB untuk mengupayakan pemeliharaan toleransi dengan menggunakan pendekatan *soft approach*.

Adanya konflik antar pemeluk atau kelompok agama tersebut menjadikan pola perlindungan kerukunan umat beragama dalam materi muatan Raperda Toleransi Provinsi Jawa Timur berorientasi pada penghargaan dan perlindungan pemeluk atau kelompok agama dan pengikut suatu keyakinan (aliran kepercayaan), sehingga konsep toleransi yang menjadi representasi tujuan kebijakan adalah dengan menerapkan prinsip non diskriminatif, semisal frasa “penghargaan keberagaman ekspresi dan kemanusiaan” yang apabila merujuk pada UU No. 12/ 2005 tentang Pengesahan ICCPR menunjukkan bahwa konsep toleransi bukan sekedar jaminan representasi dari adanya perlindungan hak-hak warga dalam mengekspresikan keberagaman tetapi harus disertai dengan jaminan hak partisipasi politik dari masyarakat tanpa pembedaan apapun yang dituntut oleh kaidah universal HAM dalam penanganan konflik sosial dan



jika ada pembatasan pembatasan hak partisipasi politik masyarakat, maka dapat dikatakan sebagai pelanggaran atas hak-hak warga. Pandangan demikian ini, menjadikan Fraksi PKS keberatan terhadap definisi toleransi dalam ketentuan umum Raperda Perda Toleransi karena konsep toleransi tersebut cenderung berada dalam kerangka liberalisme yang bersifat universal absolut dan rumusannya tidak sesuai dengan bahasa redaksional aspirasi masyarakat yang akomodatif terhadap nilai-nilai komunal.

### **3. Konsep Toleransi dalam Perda Toleransi Provinsi Jawa Timur**

Sebagaimana yang telah dijelaskan pada bab sebelumnya, bahwa konsep toleransi yang memuat frasa “kondisi khusus” demikian ini tentunya mengandung problematik karena sejalan dengan pemahaman inklusif liberal yang akan menggerus nilai-nilai religiusitas masyarakat setempat apabila dikaitkan dalam materi muatan yang berkaitan dengan kerukunan umat beragama. *Pertama*, pola perlindungan kerukunan umat beragama yang berorientasi pada penghargaan dan penghormatan pemeluk agama dan pengikut suatau keyakinan (aliran kepercayaan), terutama kelompok agama /keyakinan minoritas yang berada pada kondisi tertentu baik itu secara demografis dan teologis akan mendorong nilai-nilai toleransi yang bersifat komunal dan tergerus oleh semangat demokrasi untuk terbuka dan bebas berekspresi dalam keberagaman sebagaimana kaidah HAM universal sehingga mengabaikan nilai-nilai luhur sebagai standar kehidupan beragama karena tata kelola toleransi dalam suatu daerah harus sesuai dengan kebutuhan dan ciri khas masyarakat setempat yang dapat dilihat dari pendekatan politik hukum Gustav Radbruch yang menjadikan *Kulturwissenschaft* (Kultur) sebagai keadilan yang sentral dari tata hukum untuk

merealisasikan nilai-nilai manusia baik pengetahuan, seni, moralitas, maupun hukum adalah bagian dari kebudayaan.<sup>88</sup>

*Kedua*, Toleransi yang berkaitan dengan materi muatan kerukunan umat beragama memiliki relasi yang dibingkai dengan cara pandang resiprokal, yakni kelompok mayoritas yang memiliki hak komunal mengakui hak kelompok minoritas dalam suatu komunitas sendiri. Hal ini sebagaimana gagasan Rainer Forst terkait toleransi yang ditujukan untuk warga negara terkait hak-hak minoritas yang didefinisikan dengan istilah komunitas atau kelompok agama yakni masyarakat yang mencakup komponen budaya dan masyarakat tersendiri dengan hak-hak memerintah sendiri yang inheren, mereka ingin diakui sebagai komunitas bangsa tersendiri.<sup>89</sup> Relasi toleransi demikian ini tidak sesuai dengan Pancasila karena lebih berorientasi kepada kebebasan hak-hak individu atau kelompok yang juga mengabaikan hak komunal.

Dari pemahaman landasan inklusif liberal ini, maka konsep toleransi yang dimasukkan dalam peraturan perundang-undangan ini telah memasukkan penerimaan positif antara hubungan pemerintah daerah dan hak-hak masyarakat yang tidak hanya menuntut pengakuan terhadap kesetaraan politik, melainkan dapat mengakomodasi kepentingan masyarakat yang terlibat konflik melalui demokrasi, sebagaimana dikemukakan oleh Rainer Forst bahwa relasi toleransi yang berkaitan dengan hukum positif, maka negara yang bersikap netral atas konflik toleransi dengan mengeluarkan kebijakan toleransi sipil dengan memasukkan toleransi ke dalam norma-norma hukum untuk menjadi kepatuhan

---

88 Bernard L Tanya, *Politik Hukum Agenda Kepentingan Bersama*, Cetakan I ( Yogyakarta: Genta Publishing), hlm 67.

89 Rainer Forst, *Toleration In Conflict Past and Present*, Cetakan I (Cambridge:Cambridge University Press, 2013), hlm 520.



terhadap hukum yang sah bagi warga negara, supaya hak-hak warga negara tidak diabaikan maka diperlukan demokrasi.<sup>90</sup> Meskipun demikian, materi muatan toleransi ini tidak sepenuhnya hak-hak masyarakat dapat diakomodasi karena berkaitan dengan aspek kewenangan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat yang melaksanakan asas dekonsentrasi.

### **C. Rekonseptualisasi Materi Muatan Mengenai Kerukunan Umat Beragama Dalam Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 8 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat**

Pemilihan nilai dari Pancasila yang menyangkut toleransi kehidupan bermasyarakat, pada hakikatnya termaktub dalam pokok-pokok ajaran setiap agama mengenai toleransi yang merepresentasikan tentang hidup berdampingan ditengah masyarakat yang majemuk atau plural. Dengan adanya pengakuan dan penghormatan atas keberagaman, ada dua hal yang perlu dipahami dalam merekonseptualisasi materi muatan mengenai kerukunan umat beragama dengan basis Pancasila. *Pertama*, Pancasila menerima nilai-nilai toleransi yang tidak bertentangan dengan nilai-nilai dasar Pancasila, terutama pemaknaan terhadap toleransi beragama melalui pemaknaan terhadap budaya islam, yakni Piagam Madinah sebagai tolak ukur dalam keseimbangan antara hak beragama Individu dan hak beragama kelompok sebagai upaya pemeliharaan kerukunan umat beragama dalam menghadapi konflik berbasis SARA melalui toleransi sebagai instrumen kebijakan daerah dengan berpegang nilai-nilai Pancasila untuk mengelola keragaman. *Kedua*, Indonesia sebagai negara yang menganut paham *religious nation state* yang berarti bukan negara agama dan bukan pula negara sekuler yang

---

90 Ibid

tampak jelas dalam Sila Ketuhanan Yang Maha Esa terkait kerukunan umat beragama sebagai nilai agama inklusif yang lahir dari kesadaran yang sesuai dengan kehendak nilai-nilai masyarakat yang telah mengakar dalam jiwa dan semangat masyarakat, sehingga menjadi suatu kebutuhan dalam mewujudkan tatanan hukum masyarakat yang tertib dan harmonis. Implikasinya adalah apabila klausula 'kesadaran' itu dimasukkan ke dalam norma baik itu secara tertulis maupun tidak tertulis, maka kepatuhan terhadapnya adalah kepatuhan murni sesuai dengan kebutuhan masyarakat itu sendiri.<sup>91</sup>

Berpangkal dari uraian di atas, dalam sub bab ini akan dielaborasi mengenai dua variabel tersebut, yakni:

### 1. Konsep Kerukunan Umat Beragama dalam Piagam Madinah

Istilah kerukunan umat beragama identik dengan istilah toleransi yang dalam bahasa arab disebut *tasamuh*, berarti mengambil kemudahan (kelonggaran) dalam pengamalan agama sesuai dengan nash-nash syariat, sehingga pengamalan tersebut tidak sampai pada *tasyadud* (ketat), *tanfir* (menyebabkan orang menjauhi islam), dan *tasahul* (menyepelkan).<sup>92</sup> Hal ini berarti istilah *tasamuh* yang dekat dengan kerukunan umat beragama yaitu menerima tindakan untuk saling menghargai dan saling menghormati dan tuntutan untuk tidak melanggar batas-batas tertentu yang berkaitan dengan batasan keimanan (aqidah).

Umar Hasyim mengemukakan bahwa toleransi diartikan sebagai mengakui keberagaman keyakinan dan kepercayaan yang ada di masyarakat dengan memberikan hak untuk menjalankan keyakinan dan ritual ibadah agama masing-masing sepanjang dalam memmanifestasikan keyakinan/kepercayaan tersebut tidak

---

91 Ilham Yuli Isdianto, *Problematika Teori Hukum, Konstruksi Hukum dan Kesadaran Sosial*, Jurnal Hukum Novelty, Vol. 9 No. 1, (Februari 2018), hlm 62.

92 A. Syarif Yahya, *Fikih Toleransi*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Aswaja Pressindo, Juli 2016), hlm 18.

melanggar ketertiban yang dibangun oleh tatanan sosial.<sup>93</sup> Dari pendapat tersebut, maka konsep kerukunan umat beragama dalam islam bukanlah toleransi yang berkaitan dengan aqidah yang mencampuri urusan keimanan dalam hal tata cara ibadah, karena persoalan akidah dan keimanan itu harus dipelihara dengan baik oleh setiap pribadi muslim. Kerukunan umat beragama dalam islam hanyalah berada pada suatu kondisi sosial untuk menjalankan keyakinannya masing-masing melalui pembatasan-pembatasan yang didasarkan atas kesepakatan perdamaian masyarakat.

Dalam Islam, Piagam Madinah merupakan perwujudan kulminasi kerukunan umat beragama yang diidentikkan dengan bentuk toleransi beragama. Abdul Husein Sya'ban dalam tulisannya in *Fiqh al-Tasamuh fi al-Fikr al-'Arabi al-Islami: al Tsaqafah wa al-Dawlah* sebagaimana dikutip oleh Rifky Mohamad Ramdani, mengemukakan bahwa piagam madinah bukan hanya karena berupa naskah perjanjian biasa, melainkan sudah diterjemahkan dalam dokumen politik yang secara kompleks mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara melalui pengejawantahan konstitusi Madinah.<sup>94</sup> Masyarakat Madinah adalah masyarakat yang majemuk (plural) dalam hal kelompok etnis, suku, agama dan keyakinan. Dilihat dari aspek agama, ditunjukkan dengan adanya golongan-golongan sebagai berikut: (1) Kaum muslimin; (2) Kaum musyrikin (paganism); (3) Kaum Yahudi.<sup>95</sup>

---

93 Muhammad Yasir, "Makna Toleransi Dalam Al-quran", *Jurnal Ushuluddin*, Vol. XXII No. 2 (Juli 2014), hlm 171.

94 Rifky Mohammad Ramdani, "Conception of the Contents of the Medina Charter and the 1945 Constitution: The Right to Freedom of Religion", *Asian Journal of Law and Humanity*, Vol. 1, No. 1, (2021), hlm 59.

95 Achmad Sukardja, *Piagam Madinah & Undang-Undang Dasar NRI 1945 (Kajian Perbandingan Tentang Dasar Hidup Bersama Dalam Masyarakat Majemuk, Cetakan Pertama (Jakarta: Sinar Grafika, September 2012),hlm 136.*

Dari struktur pluralitas agama tersebut, Nabi Muhammad SAW membangun masyarakat di Madinah melalui kesepakatan tertulis di antara kelompok sosial Madinah, baik di antara golongan Muhajirin dan Anshar, serta perjanjian dengan golongan Yahudi, secara formal ditulis dalam suatu naskah atau dokumen yang disebut dengan *Shahifah*,<sup>96</sup> Ketika dokumen itu dibuat, sebagaimana dalam tradisi Islam bahwa Nabi Muhammad berkonsultasi dengan pengikutnya serta non-muslim untuk memutuskan membentuk Piagam Madinah sebagai pakta non agresi.<sup>97</sup> Piagam Madinah terdiri dari 47 Pasal yang antara Pasal 1 sampai dengan Pasal 23 itu ditujukan kepada kaum Muhajirin dan kaum Anshor, sedangkan pasal 24 dan seterusnya ditujukan kepada kaum Yahudi. Hal ini menjelaskan bahwa Piagam Madinah dibentuk untuk mengakomodasi pendapat kelompok masyarakat dari keprihatinan dan keresahan semua kelompok masyarakat yang terlibat dalam konflik pada saat itu untuk mewujudkan perdamaian jangka panjang.<sup>98</sup> Dari akomodasi pendapat kelompok-kelompok yang berkonflik, lalu di diskusikan keinginan dan kebutuhan masing-masing dan menyusun rencana yang diterima oleh semua pihak yang terlibat sehingga Piagam Madinah menjadi instrument penyelesaian konflik.

---

96 Dahlan Thaib, et.al., *Teori dan Hukum Konstitusi*, Cetakan Kesebelas (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 1999), hlm 30.

97 Yetkin Yildirim, "The Medina Charter: A Historical Case of Conflict Resolution", *Islam and Christian-Muslim Relations*, Vol. 20, No. 4, (October 2009), hlm 441.

98 Komunitas atau masyarakat yang berada di Madinah juga disebutkan dalam Piagam Madinah, yaitu sebagai berikut: (1) kaum Muhajirin dari Quraisy, (2) kaum Anshar, (3) Yahudi dari Bani 'Awf, (4) Yahudi dari Bani Sa'idah, (5) Yahudi dari Bani al-Hars, (6) Banu Jusham, (7) Yahudi dari Banu al-Najjar, (8) Yahudi dari Banu 'Amr Ibn 'Awf, (9) Banu al-Nabit, (10) Banu al-'Aws, (11) Yahudi dari Banu Sa'labah, (12) Suku Jafnah dari Banu Sa'labah, (13) Banu Syuthaybah. Lihat dalam Ahmad Sukarja, *Piagam Madinah.....op.cit.*, hlm 81-86.



Dalam Piagam Madinah mengandung substansial tiga prinsip dalam memahami konsep toleransi yang secara substansial mengandung tiga prinsip antara lain sebagai berikut:

- a. Prinsip saling menghormati dan bekerjasama atau bergotong royong mempertahankan Madinah diantara masyarakat pendukung Piagam Madinah sebagai satu komunitas keagamaan yang mempunyai kedudukan yang sama dalam kehidupan bermasyarakat yang didasarkan pada masyarakat majemuk yang terdiri dari berbagai suku, bangsa, dan agama.
- b. Prinsip melindungi dan melindungi dan menjamin kebebasan beribadah dan memeluk agama sesuai dengan keyakinannya masing-masing, baik muslim maupun non muslim;
- c. Prinsip keadilan dan supremasi hukum yang bertujuan untuk membebaskan manusia dari tirani dan penindasan dalam rangka menjamin hak dan kepentingan masyarakat.

Mengenai perlindungan atas hak kebebasan beragama, Piagam Madinah telah mengaturnya dalam ketentuan Pasal 25, bahwa orang yang memeluk Islam, maka dengan bebas dapat melaksanakan ibadah sesuai dengan ajaran agama islam, sedangkan bagi kaum Yahudi dan sekutunya juga bebas untuk melaksanakan ibadah menurut keyakinan dan ajaran agamanya, serta dengan adat dan kebiasaan, sepanjang sesuai dengan prinsip kebaikan dan kedamaian. Hal ini merupakan cara pandang yang menghargai perbedaan sebagai rahmat dan anugerah, sehingga menafikan kebebasan beragama merupakan pengingkaran *sunnatullah*, sebab Allah telah menjadikan manusia dengan berbagai agama dan meyakini ajaran dibawa oleh para nabi.<sup>99</sup>

---

<sup>99</sup> Zuhairi Misrawi, *Madinah Kota Suci, Piagam Madinah, dan Teladan Muhammad SAW*, Cetakan Kedua (Jakarta: Kompas Media Nusantara, Agustus 2018), hlm 253.

Di samping itu, dalam Piagam Madinah tidak ada pemisahan antara agama dan keyakinan atau kepercayaan.<sup>100</sup> Hal ini karena golongan minoritas seperti *Syabi'in* dan Majusi tetap mendapatkan hak dasarnya dan dapat melaksanakan melakukan aktivitas sehari-hari secara normal, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 25 Piagam Madinah yang menunjukkan bahwa pengakuan hak kebebasan beragama tidak hanya berlaku bagi *samawi* atau *samawi*, tetapi juga agama kesukuan, atau *wadh'ie* agama.<sup>101</sup> Perumusan yang terkandung dalam Pancasila terutama prinsip ketuhanan YME mengenai toleransi beragama masih sejalan dengan Pasal 25 Piagam Madinah. Alasan yang mendasarinya bahwa pengaturan toleransi beragama yang menggunakan pendekatan Pancasila, terdapat adanya pembatasan yang bersumber pada nilai-nilai agama dari hak-hak kelompok mayoritas untuk menentukan tolak ukur kebaikan atau tidak dalam bersikap dan berperilaku menerima dan menghargai hak kebebasan individu. Hal ini memiliki persamaan dengan Piagam Madinah bahwa toleransi beragama merupakan Firman Allah yang bersumber pada Al-quran dan sebagai wujud untuk mengimplementasikannya adalah dengan melaksanakan kebebasan beragama berdasarkan Al-quran tentang bagaimana menjaga dan membina hubungan antar umat beragama.

## 2. Konsep Kerukunan Umat Beragama dalam *Religious Nation State*

Pengakuan pada sila pertama Pancasila menjadi “Ketuhanan Yang Maha Esa” merupakan suatu penegasan bahwa Indonesia sebagai negara kebangsaan yang religius berdasarkan Pancasila, yang dikenal dengan *religious nation state*, bukan negara

---

100 Rifky Mohammad Ramdani, *Conception ...op,cit.*, hlm 61.

101 *Ibid*, hlm 62.



agama (yang menganut satu agama tertentu) dan bukan negara sekuler (yang hampa agama) serta memiliki ciri khas negara hukum Pancasila. Penambahan frasa “Yang Maha Esa”, setidaknya terdapat dua bentuk pengakuan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar, yaitu *Pertama*, Alinea Ketiga, “Atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa dan dengan didorongkan oleh keinginan luhur, supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas, maka rakyat Indonesia menyatakan dengan ini kemerdekaannya. *Kedua*, Alinea Keempat, .....Yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa. Rumusan dasar “Atas berkat rahmat Allah Yang Mahakuasa dan sila pertama Pancasila “Ketuhanan Yang Maha Esa” dapat dimaknai bahwa terbentuknya Konstitusi Republik Indonesia merupakan landasan perjuangan titik temu antara golongan islam dan kebangsaan yang diikat pada kalimat dengan menyebut “Atas berkat rahmat Allah Yang Mahakuasa”.

Kalimat tersebut merepresentasikan Indonesia merupakan suatu negara kebangsaan yang religius tetapi tidak menjadikan agama tertentu sebagai dasar negara, sebagaimana termuat dalam prinsip-prinsip Pancasila pada alinea terakhir Pembukaan UUD 1945, yakni sila Ketuhanan Yang Maha Esa. Hal ini dapat dilihat dari dua aspek. **Pertama**, sikap para pendiri negara baik pada perdebatan prakemerdekaan maupun saat perumusan Pancasila yang tidak menganjurkan negara Islam, tetapi juga tidak menyerukan negara sekuler.<sup>102</sup> **Kedua**, Kelompok kebangsaan yang tetap mempertahankan prinsip netralitas agama dari perspektif kenegaraan, dengan mempertimbangkan warga negara

---

102 Douglas E . Ramage, *Politic In Indonesia (Democracy, Islam and The ideology of Tolerance)*, Cetakan Pertama (NewYork: Routledge, 1995), hlm 2.

non muslim.<sup>103</sup> Penghormatan terhadap keragaman beragama ini memungkinkan negara untuk melindungi kehidupan beragama berdasarkan prinsip netralitas, yakni dengan tidak mengistimewakan atau mendiskriminasi agama tertentu yang memasung keberagaman. Namun demikian, netralitas negara tidak menjadikan Indonesia sepenuhnya negara sekuler yang memisahkan agama dan negara, tetapi negara diharapkan melindungi dan mengembangkan kehidupan beragama sebagai wahana untuk menyuburkan nilai-nilai etis dalam kehidupan publik.<sup>104</sup> .

Berdasarkan prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa, Indonesia tidak hanya memberikan keistimewaan kepada penduduk yang beragama islam sebagai agama mayoritas. Hal ini dikarenakan, sila ini tidak mengintervensi substansi teologis ajaran-ajaran agama tetapi negara harus menjamin hak warga negara dalam kebebasan beragama yang dimanifestasikan ke dalam batang tubuh konstitusi yang memuat ideologi “Ketuhanan Yang Maha Esa” Pancasila, tepatnya pada Pasal 29 ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 sebagai dasar penyelenggaraan kehidupan beragama.. Oemar Seno Adji mengemukakan bahwa dalam negara hukum Indonesia yang bersumber pada Pancasila itu memiliki ciri pokok, yakni adanya jaminan terhadap kebebasan beragama, yang diartikan secara

---

103 *A day after the declaration, Sukarno and Hatta decided to abrogate the Jakarta Charter due to the possibility that the Christian stronghold regions, mostly in the eastern parts of the archipelago, would not join the newborn Indonesia. In order to prevent the break-up of the new nation, Sukarno and Hatta dropped the seven words from the preamble and removed the condition that the head of state must be a Muslim* (Sehari setelah kemerdekaan, Soekarno dan Hatta memutuskan untuk membatalkan Piagam Jakarta yang kemungkinan daerah Kristen di sebagian besar di timur bagian dari nusantara, tidak akan bergabung dengan Indonesia yang baru merdeka. Untuk mencegah adanya bangsa baru, Sukarno dan Hatta menghapus tujuh kata dari pembukaan dan menghapus kondisi bahwa kepala negara seorang muslim) Lihat selengkapnya dalam Myengkyeo Seo, *Defining Religious In Indonesia: Towards Neither an Islamic Nor a Secular State*, Citizenship Studies, No.8 Vol.16, (Desember 2012), hlm 1050.

104 Yudi Latif, *Negara Paripurna...* Op.Cit., hlm120.



positif dan dimaknai bahwa tiada tempat bagi ateisme atau propaganda anti agama di bumi Indonesia.<sup>105</sup>

Pendapat tersebut menunjukkan bahwa agama setidaknya memiliki hubungan yang sejalan dengan cita-cita negara yang selalu berada dalam hubungan yang harmonis, yakni antara agama dan negara tiada pertentangan dan tidak saling mendominasi serta menguasai, tetapi saling menguatkan baik dalam kehidupan baragama maupun kegiatan mempengaruhi rumusan pembentukan hukum negara. Oleh karena itu, negara tidak terbentuk karena suatu perjanjian atau “*vertrag* yang dualistik” melainkan “atas berkat Rahmat Allah Yang Maha Kuasa dan dengan didorong oleh keinginan luhur, supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas”.<sup>106</sup>

Bertolak dari pendapat tersebut. Maka terdapat hubungan yang erat antara negara dan agama, sehingga nilai ketuhanan YME sebagai *rechtsidee* dalam konsep kerukunan umat beragama merupakan landasan dalam kesadaran hukum yang mengacu pada dimensi religius sila pertama dengan meletakkan makna dasar berupa harmonisasi kehidupan yang membimbing kepada jalan menuju kebenaran, sehingga terdapat ketulusan yang tumbuh dari keyakinan dan pengetahuan yang didasari atas kepatuhan terhadap nilai-nilai agama terkait kerukunan yang berorientasi pada upaya pengembangan hidup berdampingan antara hak individu dan hak kelompok tanpa melihat perbedaan latar belakang, agama, sosial dan budaya demi ketertiban sosial yang mendorong adanya kesadaran untuk menghormati, menerima, dan menghargai keragaman terhadap agama/keyakinan,

---

105 Oemar Seno Adji, *Peradilan Bebas Negara Hukum*, Cetakan Pertama (Jakarta: Erlangga, 1980), hlm 34.

106 Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum (Suatu studi tentang prinsip-prinsipnya dilihat dari segi hukum Islam, Implementasinya pada periode negara Madinah dan masa kini)*, Cetakan Kelima (Jakarta:Kencana, 2015), hlm 96.

suku/golongan, budaya dan bekerjasama mengembangkan kerukunan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.<sup>107</sup>

Dalam perspektif *religious nation state* yang digunakan adalah membangun toleransi beragama serta berkeadaban, sebagaimana dikemukakan oleh Rohidin bahwa konsep hukum tersebut tidak boleh mendiskriminasi atau mengistimewakan kelompok tertentu berdasar besar atau kecilnya pemeluk agama dan atau keyakinan (yang mendasarkan pada satu agama atau keyakinan tertentu) dan bukan negara sekuler (yang tidak peduli atau hampa spirit keagamaan), yakni konsep ini tidak dapat mewajibkan berlakunya hukum agama tetapi negara memfasilitasi, melindungi dan menjamin keamanannya jika warganya akan melaksanakan ajaran agama karena keyakinan dan kesadarannya sendiri.<sup>108</sup>

Meskipun, urusan agama adalah urusan pemerintah pusat, tetapi gubernur memiliki kewenangan memfasilitasi dialog berkelanjutan dengan membentuk paguyuban atau tim penguatan toleransi kehidupan bermasyarakat yang akan berpartisipasi membantu pemerintah daerah provinsi untuk bersama-sama membangun dialog berkelanjutan dengan kelompok agama minoritas sebagai mitra dialogis dalam penyelesaian konflik melalui ruang diskursus dalam rangka memperoleh persamaan hak berpendapat dan kompromi agar semangat persatuan dan persaudaraan dapat tercapai. Adeno Addis menilai hal yang demikian ini merupakan politik perbedaan, yakni suatu bentuk

---

107 Asumsi ini sejalan dengan pendapat Rohidin yang mengemukakan bahwa nilai Ketuhanan Yang Maha Esa sebagai *rechtsidee* konsep kebebasan beragama di Indonesia telah menuntut orang untuk mengembangkan sikap saling menghormati dan bekerjasama antar pemeluk agama dan/atau kepercayaan yang beragama terhadap Tuhan YME, serta tidak memaksakan suatu agama dan kepercayaan kepada orang lain. Lihat selengkapnya dalam Rohidin, *Rekonstruksi Kebebasan Beragama...op.cit.*, hlm 413.

108 Rohidin, *Rekonstruksi...op.cit.*, hlm 418



politik yang memandang perbedaan kelompok secara positif dan memperhatikannya bukan menindas.<sup>109</sup>

Dialog berkelajutan merupakan ciri dari kerukunan umat beragama ditengah pengakuan dan pengakuan terhadap keunikan dan kesuburan agama-agama yang berbeda sebagai jalan yang mengarah pada prinsip nilai kemanusiaan Pancasila. Oleh karena itu, kerukunan umat beragama tidak menjadikan negosiasi politik dan ekonomi sebagai bentuk kerukunan, melainkan dimasukkannya muatan dialog dengan tidak menuntut adanya satu identitas dan etnis agama untuk memaksakan keyakinan dan tradisi agama sendiri. Sehingga, prasyarat dialog tersebut tidak dilakukan indoktrinasi secara agresif yang mendistorsi realitas dan juga dijelaskan mengenai tujuan adanya dialog dari pemeliharaan toleransi dan penanganan konflik.

Hal tersebut dikarenakan dialog yang bertujuan untuk mengubah pihak lain ke dalam keyakinan dan tradisi agama sendiri adalah tidak jujur dan tidak etis yang tidak sesuai dengan nilai-nilai Pancasila sehingga bukan arah pengaturan kerukunan umat beragama yang menjadikan dialog sebagai mekanisme pembangunan perdamaian dikarenakan kerukunan umat beragama memerlukan proses transformasi bagi semua pihak yang terlibat untuk menjadikan nilai moral dan nilai ketuhanan untuk mengilhami rasa ketulusan dan komitmen mereka dalam menerima agama lain melalui toleransi berkeadaban yang diwujudkan dalam sikap menghormati, menghargai dan bekerjasama.

Bertolak dari kerangka konsep *religious nation state*, maka apabila dialog menjadi mekanisme untuk hidup berdampingan secara damai, maka tugas utamanya adalah mengubah agama dari

---

109 Adeno Addis, "Individualism, Communitarianism, and the Rights of Ethnic Minorities", Vol. 66, No. 5. *Notre Dame Law Review*, (1991), hlm 1223.

faktor yang melegitimasi konflik dan tembok pemisah menjadi pembenaran perdamaian dan sebagai mekanisme untuk merangkul agama-agama lain.<sup>110</sup> Selain itu, kerangka pemikiran *religious nation state* juga terdapat dalam hubungan pemerintah daerah provinsi dan warga negara yang secara bersamaan menjadi subjek dari Perda Toleransi Provinsi Jatim. Hal ini berarti merekalah yang menjadi materi muatan utama konsep kerukunan umat beragama dalam Perda dan sekaligus penegakannya.

Berdasar atas pengandaian yang demikian ini, maka kedudukan pemerintah daerah dan masyarakat merupakan *condition sine quanon*, dimana baik faktor pemerintah daerah dan faktor masyarakat merupakan syarat yang memiliki nilai sama, Jika salah satu syarat dihilangkan, maka tidak akan timbul akibat konkret, sehingga akan terjadi akibat lainnya. Hubungan pemerintah daerah dan masyarakat dalam konsep toleransi menggunakan klausul “kesadaran” yang dalam terminologi hukum, meminjam pendapat dari Soerjono Soekanto bahwa kesadaran atau nilai-nilai yang terdapat dalam diri manusia tentang hukum yang ada atau tentang hukum yang diharapkan ada.<sup>111</sup>

Selain itu, sila kedua hingga keempat menjadi dasar epistemologi dalam menata kehidupan beragama dengan cara pandang untuk menerima, menghargai dan menghormati atas keberagaman tanpa diskriminatif dan sila kelima sebagai dasar aksiologi negara tentang jaminan keadilan, termasuk persoalan kerukunan beragama dimana hak kebebasan individu dan hak kelompok agama harus dibangun dengan rasa keadilan bersama-sama berdasar Pancasila dan UUD 1945 dengan ditunjukkan oleh

---

110 Baybado, Pablito A., Jr., *Religion...op.cit*, hlm 26.

111 Soejono Soekanto, *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum* (Jakarta: Rajawali Press, 1982), hlm. 182.



kesatuan sikap dan konsistensi pemerintah pusat dan pemerintah daerah dengan menempatkan pada pengelolaan hubungan yang saling berkait dan bersinergi dalam mencapai kesatuan tindakan bersama.

Bertolak dari kerangka *religious nation state*, rekonseptualisasi kerukunan umat beragama dalam materi muatan Perda Toleransi Provinsi Jawa Timur kerukunan umat beragama merupakan cara memahami makna toleransi dan keberagaman yang berbeda, yakni bisa diartikan sebagai kesadaran untuk menerima, menghargai dan menghormati perbedaan pemeluk agama/ penganut keyakinan tanpa diskriminatif beserta tiadanya unsur paksaan terhadap agama dan keyakinan itu sendiri dengan membangun dialog antar agama dalam pencegahan konflik sosial.

Dengan pola tersebut, kerukunan umat beragama dalam materi muatan Perda Toleransi Provinsi Jatim ini menekankan pada relasi toleransi yang tidak sebatas pada penghargaan dan penghormatan pemeluk agama atau penganut kepercayaan beserta agama dan kepercayaan itu sendiri, melainkan adanya pengakuan bersama dalam kesetiaan hubungan gubernur, masyarakat dan tokoh agama sebagai mekanisme dalam membangun dialog antar agama yang didalamnya mengandung unsur-unsur inklusif moderat dalam wadah forum kerukunan yang dibentuk dengan mengacu pada nilai-nilai religius sila pertama yang mengajarkan adanya kepedulian untuk hidup berdampingan dengan golongan/kelompok agama lain yang berbeda dan tidak menuntut adanya satu identitas dan etnis agama untuk memaksakan keyakinan dan tradisi agama sendiri.

Namun demikian, karena daerah tidak sepenuhnya memiliki kewenangan mengurus urusan pemerintahan umum terkait agama, maka diperlukan pelaksanaan koordinasi terhadap instansi vertikal di wilayah provinsi, yakni Kantor Wilayah

Kementerian Agama Provinsi terkait pemeliharaan kerukunan umat beragama dapat menempatkan pada pengelolaan hubungan yang saling berkait dan bersinergi dalam mencapai kesatuan tindakan bersama, termasuk dimasukkannya dimasukkannya FKUB sebagai bagian integral dari Tim Penguatan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat sebagai bagian rekonseptualisasi materi muatan kerukunan umat beragama dalam Perda Toleransi Provinsi Jatim.

#### **D. Pengaturan Koordinasi Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama Dalam Materi Muatan Perda Toleransi Provinsi Jawa Timur**

Dengan menempatkan Provinsi dalam kedudukan yang dilematis (administratif dan otonom), maka menimbulkan konsekuensi dualisme kewenangan yang disandang oleh Gubernur, yakni sebagai kepala daerah yang dipilih langsung oleh rakyat dalam pilkada sekaligus wakil pemerintah pusat. Salah satu kewenangan yang dimiliki adalah koordinasi dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dengan mengkoordinir kepala instansi vertikal di wilayahnya dan membina serta mengawasi penyelenggaraan pemerintahan daerah otonom. Fungsi koordinasi sangat diperlukan untuk efektivitas pelaksanaan tugas dan wewenang gubernur dikarenakan adanya perkembangan dari aspek kepentingan maupun kebutuhan, sehingga timbul adanya tugas-tugas pemerintahan yang khusus dengan peraturan yang khusus pula. Disinilah letak koordinasi yang akan mensinkronkan (menyesuaikan) terhadap tugas pemerintahan dan peraturan yang khusus tersebut, sehingga timbul keterpaduan tindakan yang dapat saling membantu satu sama lainnya untuk mengurangi



terjadinya konflik tujuan di antara berbagai unit pemerintahan yang bertumbuh dengan cepat.<sup>112</sup>

Dalam konteks pemeliharaan kerukunan umat beragama, gubernur sebagai kepala wilayah administrasi dan wakil pemerintah pusat di daerah memiliki kewenangan untuk mengkoordinasikan kegiatan instansi vertikal sebagaimana yang ditentukan dalam ketentuan Pasal 5 huruf b PBM No. 9 & 8 Tahun 2006 menyatakan bahwa tugas dan kewajiban gubernur adalah mengkoordinasikan kegiatan instansi vertikal di provinsi dalam pemeliharaan kerukunan umat beragama. Ketentuan tersebut menegaskan bahwa gubernur dalam melaksanakan koordinasi dengan Kantor Wilayah Kementerian Agama sebagai instansi vertikal yang bersifat keagamaan di wilayah Provinsi merupakan suatu tindakan administrasi pemerintahan berdasarkan asas dekonsentrasi. Gubernur memiliki kewenangan dekonsentrasi didasarkan pada alasan *pertama*, gubernur dalam mengurus urusan pemerintahan pusat berkedudukan sebagai wakil pemerintah pusat sekaligus penanggung jawab urusan pemerintahan umum.<sup>113</sup>

Hal tersebut juga merupakan paradigma dekonsentrasi, dikarenakan dalam ketentuan Pasal 25 UU No. 23/2014 terdapat peluang bagi daerah untuk melaksanakan urusan pemerintahan absolut yang merupakan kewenangan pemerintah pusat, yakni dalam pembinaan kerukunan antarsuku dan intrasuku, umat beragama, ras dan golongan; *kedua*, pelaksanaan urusan pemerintahan umum yang dikoordinasikan oleh instansi vertikal di wilayahnya, yakni Kantor Wilayah Kementerian Agama

---

112 Muhammad Akib, "Wewenang Kelembagaan Pengelolaan Lingkungan Hidup di Era Otonomi Daerah", *Jurnal Media Hukum*, Vol. 19, No.2 (Desember 2012), hlm 247.

113 Jorawati Simarmata, "Memetakan Urusan Agama di daerah Pasca Omnibus Law", *Jurnal Perspektif*, No.1 Vol. 4,(Juni 2021), hlm 45.

Provinsi dipastikan akan lebih koordinasi berhasilguna (*effective coordination*) karena instansi vertikal tersebut lebih tepat untuk menangani pemeliharaan kerukunan umat beragama berdasarkan Peraturan Menteri No. 19 Tahun 2019 yang menyebutkan bahwa fungsi Kanwil Kementerian Agama adalah pembinaan kerukunan umat beragama.

Atas dasar demikian, maka pengaturan terkait koordinasi gubernur dan Kanwil Kementerian Agama Provinsi Jawa Timur yang didasarkan atas PBM No. 9 dan 8 Tahun 2006. encakup tiga (3) hal sebagaimana dinyatakan dalam PBM No 9 & 8 Tahun 2006, yaitu *pertama*, pelaksanaan tugas dan wewenang gubernur dalam pemeliharaan kerukunan umat beragama dibantu oleh kepala kantor wilayah departemen agama provinsi (Pasal 3 ayat (2)); *kedua*, mengkoordinasikan kegiatan instansi vertikal di provinsi dalam pemeliharaan kerukunan umat beragama (Pasal 5 ayat (1) huruf b); *ketiga*, gubernur dibantu kepala kantor wilayah departemen agama provinsi melakukan pengawasan terhadap bupati/walikota serta instansi terkait di daerah atas pelaksanaan pemeliharaan kerukunan umat beragama, pemberdayaan forum kerukunan umat beragama dan pendirian rumah ibadat (Pasal 23 ayat (1)).

Apabila mengacu pada PBM No.9 & 8 Tahun 2006, secara yuridis formal memang gubernur tidak memiliki wewenang dalam pendirian izin rumah ibadat, terutama dalam menerbitkan IMB rumah ibadat. Meskipun demikian, kewenangan Gubernur dalam membangun ketulusan pluralitas melalui pemberdayaan forum kerukunan umat beragama (FKUB) sebagaimana telah diatur dalam PBM No. 9 & 8 Tahun 2006 <sup>114</sup>, memungkinkan untuk

---

114 Ketentuan Pasal 1 angka 6 PBM No. 9 & 8 Tahun 2006, Forum Kerukunan Umat Beragama, yang selanjutnya disingkat FKUB adalah forum yang dibentuk oleh masyarakat dan difasilitasi oleh Pemerintah dalam rangka membangun, memelihara, dan memberdayakan umat beragama untuk kerukunan dan kesejahteraan.



melakukan koordinasi dengan kanwil kementerian agama provinsi, terutama dalam dalam konteks pembentukan Perda Toleransi Provinsi Jatim. Hal ini dapat dilakukan dengan cara *Pertama*, memasukkan keberadaan FKUB dalam salah satu materi muatan Perda sebagai delegasi kewenangan dari PP No. 2 Tahun 2015 terkait peningkatan forum kerukunan masyarakat yang merupakan pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang diberikan kepada gubernur selaku pejabat pemerintah di daerah dalam upaya mengurus wadah atau forum kerukunan masyarakat di daerah melalui Bakesbangpol Provinsi.

Penerimaan FKUB dalam materi muatan Perda yang secara khusus mengelola kehidupan umat beragama mendorong gubernur yang dibantu oleh Bakesbangpol Provinsi berkoordinasi dengan Kanwil Kementerian Agama terkait fasilitasi kegiatan melakukan dialog dengan pemuka agama dan tokoh masyarakat, pemeliharaan toleransi dengan menyampaikan wawasan keagamaan yang moderat, dan menampung aspirasi masyarakat dalam pemeliharaan kerukunan umat beragama dalam pencegahan konflik berbasis agama sehingga terdapat penambahan kaidah substansi dari ketentuan Pasal 8 Perda Toleransi Provinsi Jatim yang juga merupakan bagian dari delegasi kewenangan PP No. 2 Tahun 2015, yakni mengenai pendidikan agama dan penanaman nilai-nilai integrasi kebangsaan.

*Kedua*, pembentukan Tim Penguatan Toleransi Kehidupan Masyarakat oleh Gubernur dalam kewenangannya sebagai upaya pencegahan konflik sebagaimana termuat dalam ketentuan Pasal 14 Perda Toleransi Provinsi Jawa Timur dapat menjadi wadah atau forum terpadu yang mengintegrasikan keberadaan FKUB dengan Tim Penguatan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat, sehingga tetap mempertahankan terbentuknya tugas dan fungsi Tim Penguatan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat, namun anggota Tim tersebut juga menjadi anggota pengurus FKUB, semisal tokoh

lintas agama dari unsur FKUB yang dapat dimasukkan sebagai anggota dari Tim penguatan toleransi kehidupan bermasyarakat yang akan berperan penting dalam mendorong dialog dan mediasi penyelesaian konflik.

Dari uraian diatas, fungsi FKUB cenderung kepada koordinasi yang bersifat substantive yang mengarah kepada isi aktivitas-aktivitas organisasi.<sup>115</sup> Hal ini berarti konsekuensi dimasukkannya FKUB sebagai bagian integral dalam penguatan toleransi kehidupan bermasyarakat tersebut memungkinkan adanya koordinasi aktivitas-aktivitas dengan memiliki tugas dan fungsi yang sama dalam kerukunan umat beragama, terutama dalam aspek pelaksana. Mengingat daerah tidak memiliki kewenangan untuk mengurus urusan absolut terkait agama dikarenakan yang memiliki kewenangan tersebut hanyalah Kanwil Kementerian Agama Provinsi. maka dari sinilah gubernur melaksanakan koordinasi urusan pemerintahan penyelenggaraan toleransi kehidupan bermasyarakat antara Bakesbangpol Provinsi Jawa Timur selaku unsur pemerintahan daerah yang membantu tugas gubernur dan Kanwil Kementerian Agama Provinsi dilakukan dengan musyawarah perencanaan, pendanaan, pelaksanaan, evaluasi dan pelaporan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang nantinya diselaraskan dengan kebijakan pemerintah daerah.

Dalam penyelenggaraan dekonsentrasi sebagai tindak lanjut terbentuknya tim koordinasi terkait kerukunan umat beragama, maka gubernur menetapkan Peraturan Gubernur yang didasarkan atas Pasal 236 ayat (1) Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Dalam ketentuan Pasal 8 ayat (1) UUP3, Peraturan Gubernur ditetapkan sebagai peraturan perundang-undangan selain yang

---

115 Herbert A Simmon, *Administrative behavior*.loc.cit.



diatur dalam hierarki sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 7 ayat (1) UUP3, sehingga fungsinya dapat dimungkinkan sepanjang itu diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau sesuai dengan kewenangannya. Oleh karena itu, dapat dikatakan sebagai *secondary legislation*.<sup>116</sup>

Dari uraian diatas, Peraturan Gubernur sebagai *secondary legislation* memiliki fungsi: *Pertama*, Peraturan Gubernur merupakan bentuk *delegated legislation*, yakni sebagai peraturan pelaksana Perda, sehingga materi dari Peraturan Kepala Daerah harus mendapat pendelegasian materi dari Perda atau Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>117</sup> Terkait kerukunan umat beragama, Peraturan Gubernur berfungsi sebagai perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, yakni PP No. 2/2015 terkait kewenangan pemerintah daerah dalam upaya pencegahan konflik. *Kedua*, Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dan penanggung jawab urusan pemerintahan umum yang berkoordinasi dengan Kanwil Kementerian Agama Provinsi memimiliki visi dan misi untuk memelihara kerukunan umat beragama dalam menjalankan fungsi pelayanan publik pemerintahan daerah.

Dalam hal materi muatan Peraturan Gubernur yang dibentuk dalam rangka pengaturan pelaksanaan lebih lanjut dari Perda sebagai delegasi kewenangan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka pembentukan Peraturan Gubernur harus menyebutkan materi muatan yang akan diatur dalam Peraturan Gubernur secara jelas dan spesifik.<sup>118</sup> Materi yang diatur dalam Peraturan Gubernur akan menjelaskan tugas dan

---

116 Jimly Asshiddiqie, *Perihal...op.cit.*, hlm 72.

117 Antono Adhi Susanto, "Materi Muatan Peraturan Gubernur dan Kewenangan Pembentukan Peraturan Gubernur DIY Nomor 1 Tahun 2021", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol.19, No. 4, (2022), hlm 570.

118 Ibid

fungsi Tim Koordinasi, sehingga ada pembagian urusan pemerintahan. Dalam pemeliharaan kerukunan beragama, tokoh lintas agama dari unsur FKUB dapat dimasukkan sebagai bagian dari Tim penguatan toleransi kehidupan bermasyarakat yang akan berperan penting dalam mendorong dialog dan mediasi penyelesaian konflik.

Adanya asas negara kesatuan yang didesentralisasikan, maka terdapat tugas-tugas tertentu yang diurus sendiri oleh pemerintah daerah provinsi, sehingga menimbulkan hubungan timbal balik yang melahirkan adanya hubungan kewenangan dan pengawasan.<sup>119</sup> Dalam hal ini, gubernur berwenang melakukan monitoring dan evaluasi dalam urusan penguatan toleransi kehidupan bermasyarakat, sedangkan Kanwil Kementerian Agama Provinsi memberikan saran kepada gubernur berkenaan dengan urusan pemeliharaan kerukunan umat beragama terkait pengawasan dari pemerintah pusat sesuai dengan kewenangannya.

---

119 Ni'matul Huda, *Problematika...Op.Cit.*, hlm 270.

## BAB III

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

Berdasarkan analisa dan pembahasan terhadap permasalahan dalam penelitian ini, dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat terkait perlindungan kerukunan umat beragama tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan di atasnya dikarenakan *Pertama*, urusan pemeliharaan kerukunan beragama dalam UU No. 23/2014 merupakan urusan pemerintahan umum yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat, sedangkan posisi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, selebihnya merupakan wujud dari pelaksanaan asas dekonsentrasi yang kewenangannya sangat terbatas dalam melaksanakan tugas pemeliharaan kerukunan umat beragama karena urusan agama tidak dapat diotonomikan *Kedua*, materi muatan Perda Toleransi Provinsi Jatim yang menambahkan frasa “kondisi khusus” sebagai bagian dari definisi toleransi telah memasukkan cara pandang inklusif liberal yang jika dikaitkan dengan HAM, rumusan konseptualnya berdasarkan pada model universal absolut yang lebih berorientasi kepada prinsip individualistik dengan memberikan hak atas kebebasan hati nurani kepada individu atau masyarakat dalam ruang lingkup *forum internum* untuk mengekspresikan agama dan keyakinan dengan mengabaikan hak-hak komunal.

- 2 Rekonseptualisasi kerukunan umat beragama dalam materi muatan Perda Toleransi Jawa Timur berdasarkan Pancasila dapat dipahami dengan menggunakan dialektika yang berbasis pada konsep *religious nation state* dapat dikonseptualisasikan sebagai berikut: *Pertama*, toleransi merupakan kesadaran yang tumbuh dari keyakinan terhadap nilai-nilai agama menempatkan pada perlindungan kerukunan umat beragama yang berorientasi pada kebebasan beragama dengan tidak menuntut adanya pemeluk agama atau kepercayaan untuk memaksakan agama dan keyakinannya sendiri, melainkan tetap berada dalam batas-batas tertentu yang selaras dengan nilai kemanusiaan yang adil dan beradab. *Kedua*, relasi toleransi menempatkan adanya pengakuan bersama dalam kesetaraan hubungan gubernur, masyarakat dan tokoh agama sebagai mekanisme perdamaian dalam wadah forum kerukunan, yakni Tim Penguatan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat yang mengajarkan adanya kepedulian untuk hidup berdampingan dengan golongan/kelompok agama lain yang berbeda dalam bekerjasama mencegah konflik. *Ketiga*, toleransi sebagai arah kebijakan pemerintah daerah ditunjukkan oleh kesatuan sikap, konsistensi dan ketulusan pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang menjadikan muatan dialog antar agama sebagai bentuk kerukunan dengan mengintegrasikan peraturan-peraturan terkait kerukunan umat beragama dan koordinasi dalam lingkup kewenangan Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi dan Gubernur dalam batas-batas tertentu yang selaras dengan nilai keadilan sosial Pancasila dan UUD 1945.



## B. Saran

Berkaitan dengan hasil penelitian yang dilakukan dapat direkomendasikan hal-hal berikut:

1. Hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam urusan penyelenggaraan toleransi kehidupan bermasyarakat harus diatur dalam Permendagri terkait dengan petunjuk pelaksanaan tentang tata cara dialog-kerjasama, koordinasi, peningkatan kapasitas, fasilitasi dan pemulihan pasca konflik yang bersifat pencegahan. Pengaturan ini digunakan untuk memperjelas kedudukan gubernur sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum dalam kerangka pelaksanaan asas dekonsentrasi.
2. Regulasi yang mengatur tentang materi muatan toleransi yang berkaitan dengan kerukunan umat beragama yang memiliki semangat berbeda dengan Pancasila sebagai ideologi yang lahir dari kebhinekaan yang dapat mengakomodasi pandangan absolut partikular dan universalisme HAM untuk segera ditinjau ulang dan direvisi supaya sejalan dengan semangat Pancasila dan UUD 1945.
3. PBM No 9 & 8 tahun 2006 sebagai dasar kewenangan gubernur dalam melaksanakan tugas dan wewenang pemeliharaan kerukunan umat beragama perlu ditingkatkan hierarkinya ke dalam undang-undang, mengingat pengaturan koordinasi dalam urusan penyelenggaraan toleransi kehidupan bermasyarakat merupakan faktor penting dalam pemeliharaan kerukunan umat beragama, terutama adanya koordinasi terhadap instansi vertikal yang memiliki tugas dan fungsi dalam pembinaan kerukunan beragama, yakni Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi.

# DAFTAR PUSTAKA

## A. Buku

- Abidin, Zainal, dkk., *Membatasi Tanpa Melanggar: Hak Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan*. Yogyakarta: Centre for Religious and Cross-cultural Studies, 2019.
- Afdillah, Muhammad *Dari Mesjid ke Panggung Politik: Melacak Akar-akar Kekerasan Agama Antara Komunitas Sunni dan Syiah di Sampang Jawa Timur*, Cetakan I. Yogyakarta: CRCS UGM, Agustus 2016.
- Asshiddiqie, Jimly & M Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum, Edisi Ketiga*. Jakarta: Konpress, Desember 2012.
- Asshiddiqie, Jimly. *Perihal Undang-undang*.Cetakan Ketiga. Jakarta: Rajawali Pers, 2014.
- Attamimi, A. Hamid. Kumpulan Tulisan A. Hamid S. Attamimi: "Gesetzgebungswissenschaft sebagai salah satu upaya menanggulangi hutan belantara peraturan perundang-undangan ",Dihimpun oleh Maria Farida Indrati, Cetakan Pertama. Jakarta: Badan Penerbit FH UI, 2021.
- Bagir Manan, ed., *Politik Hukum Otonomi Daerah*, Cetakan Pertama. Jakarta: RajaGrafindo Persada, Oktober 2014.
- Bagir, Zainal Abidin & Jimmy M.I. Sormin, *Politik Moderasi dan Kebebasan Beragama: Suatu Tinjauan Kritis*, Cetakan Pertama. Jakarta: PT Gramedia, Maret 2022.
- Bagir, Zainal Abidin, dkk, *Membatasi Tanpa Melanggar, Hak Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan*. Yogyakarta:CRCS, Juni 2019.
- Berlin, Isaiah. *Four essays on Liberty*, Terjemah, A. Zaim Rofiqi, Empat Esai Kebebasan, Cetakan I. Jakarta:LP3ES Indonesia, 2004.



- Bielefeld, Heiner. *Freedom of Religion or belief: thematic reports of the un special rapporteur 2010-2016*, Terjemah, Trisno Sutanto. Politik Kesetaraan Dimensi-dimensi Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan Cetakan I. Bandung: Mizan Media Utama, Juni 2019.
- Brewer, Allan R. *Constitutional Constitutional Court as Positive Legislature: A Comparative Study*. New York : Cambridge University Press , 2011.
- Cheema, G Shabbir & Dennis A. Rondinelli, *Decentralizing Governance Emerging Concepts and Practices*. Washington D.C, Brookings Institution Press, 2007.
- Conte, Alex dan Richard Burchill, *Defining Civil and Political Rights (The Jurisprudence of the United Nations Human Rights Committee Second Edition)*, Cetakan Kedua. New York: Routledge Taylor and Francis Group, 2016.
- Farida, Maria Ilmu perundang-undangan: *Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan Edisi Revisi*, Cetakan Kelima. Yogyakarta: Kanisius, 2020.
- Hadjon, Philippus M *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia (Sebuah Studi tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Cetakan Pertama. Surabaya: PT. Bina Ilmu, 1987.
- Hatta, Moh. *Demokrasi Kita (Pikiran-pikiran tentang Demokrasi dan Kedaulatan Rakyat)*, Cetakan Kesembilan. Bandung: Segarsy, 2018.
- Hendardi. *Mengadvokasi Hak Sipil Politik*, Cetakan Pertama. Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2020.
- Huda, Ni'matul *Otonomi Daerah, Filosofi, sejarah perkembangan dan Sistematika*, Cetakan IV. Yogyakarta: Pustaka Pelajara, Maret 2017.
- Huda, Ni'matul. *Hukum Pemerintahan Daerah*, Cetakan Ketiga. Bandung: Nusa Media, 2015.



- Irwansyah, Penelitian Hukum (Pilihan Metode & Praktik Penulisan Artikel) edisi revisi, Cetakan keempat. Mirra Buana Media: Yogyakarta, 2021.
- Ismail, Faisal. Dinamika Kerukunan Antarumat Beragama: konflik, rekonsiliasi, dan harmoni, Cetakan I. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Isra, Saldi & Pan Mohamad Faiz. Indonesian Constitutional Law (selected articles on challenges and developments in post-constitutional reform), Cetakan Pertama. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2021.
- Asshiddiqie, Jimly Teori Hierarki Norma Hukum, Cetakan Pertama. Jakarta: Konstitusi Press, Juni 2020.
- Kelsen, Hans. General Theory of Law and State, Terjemah, Raisul Muttaqien, Teori Umum Tentang Hukum dan Negara, Cetakan IX. Bandung: Nusamedia, 2014.
- Manan, Bagir. Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994.
- Manan, Bagir. Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Cetakan Kedua. Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2002.
- Marbun dan Mahfud MD, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Cetakan VI. Yogyakarta; Liberty, 2011.
- Marbun, S. F Hukum Administrasi Negara I, Cetakan Pertama. Yogyakarta: FH UII Press, Oktober 2012.
- Marzuki, Peter Mahmud. Penelitian Hukum (Edisi Revisi), Cetakan kelimabelas. Jakarta: Kencana Prenada Media Grup, 2021.
- MD, Mahfud. Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi, Cetakan Pertama. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2010..
- Mubarok. Kompedium Regulasi Kerukunan Umat Beragama, Cetakan Pertama. Jakarta: Pusat Kerukunan Umat Beragama Sekretariat Jenderal Kementerian Agama RI, Tanpa Tahun.



- Nurbaningsih, Enny. *Problematika Pembentukan Peraturan Daerah (Aktualisasi Wewenang Mengatur dalam Era Otonomi Luas)*, Cetakan Pertama. Jakarta:PT Raja Grafindo Persada, 2019.1995.
- Rawls, John. *A Theory Of Justice Revised Edition*. United States of America, Harvard University Press, 1971.
- Rhona K.M. Smith, dkk,. *Hukum Hak Asasi Manusia*, Cetakan Pertama. Yogyakarta:Pusat Studi Hak Asasi Manusia (PUSHAM UII), 2008.
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara (Edisi Revisi)*, Edisi Kesepuluh. Jakarta: Rajawali Press, 2014.
- Safa'at, Muchammad Ali. *Dinamika Negara & Islam (Dalam Perkembangan Hukum dan Politik di Indonesia)*, Cetakan Pertama. Jakarta: Konstitusi Press, 2018.
- Sedubun, Victor Jusuf. *Pembentukan & Pengawasan Peraturan Daerah yang Berciri Khas Daerah*, Cetakan II. Yogyakarta: Deepublish, Oktober 2021.
- SF. Marbun, *Hukum Administrasi Negara II*, Cetakan I. Yogyakarta: FH UII Press, Desember 2013.
- Siahaan, Pataniari. *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen 1945*, Cetakan Pertama. Jakarta: Konpress, November 2012.
- Syafrudin, Ateng. *Pengaturan Koordinasi Pemerintahan Di Daerah*. Bandung: Tarsito, 1976.
- Syarifudin, Ateng. *Kapita Selekta, Hakikat Otonomi dan Desentralisasi dalam Pembangunan Daerah*, Cetakan I. Yogyakarta: Citra Media, Juli 2006.

## B. Disertasi/Jurnal/Makalah

- Abdul Mu'ti dan Ahmad Najib Burhani, *The limits of religious freedom in Indonesia: with reference to the first pillar Ketuhanan Yang Maha Esa of Pancasila*, Indonesian Journal of Islam and Muslim Societies, Vol. 9, no.1 (2019).
- Abdullahi Ahmed An-Na'Im, *Civil Rights in the Islamic Constitutional Tradition: Shared Ideals and Divergent Regimes*, Jurnal The John Marshall Review, Vol 25, Issue 267, (1992).
- Bayu Dwi Anggono dan Emanuel Raja Damaitu, *Penguatan Nilai-Nilai Pancasila dalam Pembangunan Nasional Menuju Indonesia Emas*, Pancasila; Jurnal Keindonesiaan, Vol. 01, No. 01 ( April 2021).
- Hefner, Robert W. *The Study of Religious Freedom in Indonesia*, *The Review of Faith & International Affairs*, No. 11, Vol. 2, (2013) hlm 22. DOI: 10.1080/15570274.2013.808038.
- Kelik Wardiono dan Khudzaifah Dimiyanti, *Basis Epistemologis Paradigma Rasional Dalam Ilmu Hukum: Sebuah Deskripsi Tentang Asumsi-asumsi Dasar Teori Hukum Murni-Hans Kelsen*, Jurnal Dinamika Hukum, Edisi No. 3 Vol. 14, (2014) hlm. 375.
- L. Lismanto dan Yos Johan Utama, *Membumikan Instrumen Hukum Administrasi Negara Sebagai Alat Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Perspektif Negara Demokrasi*, Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia, Vol. 2, No.3 (FH Universitas Diponegoro, Program Studi Magister Ilmu Hukum, 2020).
- M Imdadun Rachmat, *Jaminan Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan di Indonesia*, Jurnal HAM Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Tanpa Nomor, Vol. 11, (2014).
- Mark Michael, *Lpcke, Religious Toleration, and The Limits of Social Contract Theory*, Vol. 20, No. 1 (Januari 2003), hlm 24. Wahyu Nugroho, *Menyusun Undang-Undang Yang Responsif dan Partisipatif Berdasarkan Cita Hukum Pancasila (Drafting Responsive and Participative Regulation Based On Pancasila Law*, Jurnal Legislasi Indonesia, Edisi No. 03 Vol. 10, (Setember 2013)



- Muchamad Ali Syafa'at, *The Roles of the Indonesian Constitutional Court in Determining State-Religion Relations, Constitutional Review*, Volume 8, Number 1, May 2022.
- Muhammad Akib, *Wewenang Kelembagaan Pengelolaan Lingkungan Hidup di Era Otonomi daerah*, Jurnal Media Hukum, Edisi No. 2 Vol. 19 (Desember 2012).
- Ni'matul Huda, *Kedudukan dan Materi Muatan Peraturan Menteri dalam Perspektif Presidensial*, Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, Vol. 28, No. 3, (September 2021).
- Nurfaqih Irfani, *Asas Lex Superior, Lex Specialis, dan Lex Posterior: Pemaknaan, Problematika dan Penggunaannya dalam penalaran dan argumentasi hukum*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol 16, No.3,(September 2020).
- Rohidin, *Rekonstruksi Konsep Kebebasan Beragama Di Negara Hukum Indonesia Berbasis Nilai Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab (Studi Kasus Persepsi Intelektual Muslim Terhadap Fatwa Majelis Ulama Indonesia Tentang Aliran Sesat Keagamaan*, Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2012.
- Zainal Abidin Bagir, *"Kepercayaan" dan "Agama" dalam Negara Pasca-Reformasi*, Dipublikasikan oleh LP3ES, *Meredam Ketegangan Agama dan Negara*, Prisma (Jurnal Pemikiran Sosial Ekonomi), No. 1 Vol. 39, (2020), hlm 43.
- Zainal Abidin Bagir, dkk, *Limitations to Freedom of Religion or Belief In Indonesia: Norms and Practices*, 15 Religion & Human Rights (2020), hlm 47. doi: <https://doi.org/10.1163/18710328-BJA10003>



### **C. Risalah dan Naskah Akademik**

Risalah Rapat Paripurna DPRD Provinsi Jawa Timur pada acara pengusulan, pembahasan dan penetapan Raperda Inisiatif DPRD tentang penguatan toleransi dan kebhinekaan, masa persidangan I-II tahun sidang 2018 tanggal 5 Maret 2018-27 Juli 2018.

Naskah Akademik tentang Penguatan Toleransi dan Keberagaman di Jawa Timur, Disusun atas kerjasama Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Provinsi Jawa Timur, *Center for Security and Welfare Studies* Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Airlangga, Selasa, 5 Desember 2017.

### **D. Peraturan Perundang-Undangan**

#### **Undang-Undang Dasar NKRI 1945**

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 Tentan Konvenan Hak Sipil Dan Hak Politik

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 Tentang Penanganan Konflik Sosial

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 Tentang Penanganan Konflik Sosial

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 Peraturan Menteri Dalam Negeri



Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2015 Tentang Pelaksanaan Koordinasi Penanganan Konflik Sosial  
Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2019 Tentang Perangkat Daerah Yang Melaksanakan Urusan Pemerintahan Di Bidang Kesatuan Bangsa Dan Politik  
Perda Provinsi Jawa Timur Nomor 8/2018 Tentang Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat

### **Putusan Mahkamah Konstitusi**

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 140/PUU-VII/2009, Pengujian Undang-Undang Nomor 1/PNPS/Tahun 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 84/PUU-X/2012, Pengujian Undang-Undang Nomor 1/PNPS/Tahun 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XVI/2017, Pengujian Undang-Undang Nomor 1/PNPS/Tahun 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

# DAFTAR RIWAYAT HIDUP

## I. Data Pribadi

1	Nama Lengkap	Erfina Fuadatul Khilmi, S.H.,M.H.
2	Tempat dan Tanggal Lahir	Jember, 07 Oktober 1984
3	Pekerjaan	Dosen Tetap Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Kiai Haji Achmad Siddiq Jember
4	Pangkat/Golongan	Penata Muda Tk I/ (III/b)
5	Alamat Kantor	Jl. Mataram No. 1 Kecamatan Kaliwates Kabupaten Jember- Jatim
6	Alamat Rumah	Jl. Gajah Mada Gang XXXI/No. 100 Kecamatan Kaliwates, Jember-Jatim
7	Nama Orang Tua	Ayah: H. M. Fuad Ibu : Hj Rofiatul Chusna, S.PdI
8	Nama Suami	Fajrianto Hidayat
9	Anak	Wildan Muhammad Nasrullah



## II. Riwayat Pendidikan

No	Jenjang	Nama Sekolah	Tahun Lulus
1	SD	MIMA KH SHIDDIQ Jember	1996
2	SLTP	SLTPN 6 Jember	1999
3	SLTA	SMAN 4 Jember	2002
4	S-1	UNIVERSITAS JEMBER (UNEJ)	2006
5	S-2	UNIVERSITAS JEMBER (UNEJ)	2015
6	S-3	UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA YOGYAKARTA	2018-Sekarang

## III. Riwayat Pekerjaan

Tahun	Pekerjaan
2009-2015	Guru Tetap Madrasah Aliyah (MA) Pondok Pesantren Al-qodiri Jember
2016-2018	Dosen Tetap Non PNS Fakultas Syariah IAIN Jember
2019- Sekarang	Dosen PNS Fakultas Syariah UIN KHAS Jember

## IV. Publikasi Buku

No	Judul Buku	Penerbit
1	Hukum Tata Negara: Sebuah Konsep Dasar Dalam Menata Bangsa	PT. Sonpedia Publishing Indonesia, 2023



## V. Publikasi Jurnal

No	Judul Jurnal	Penerbit
1	Book Review: Immigration Judicial Reviews: An Empirical Study	Social & Legal Studies, Vol 33, Issue 2, September 2023
2	Pengaturan Akad Mudharabah Muthlaqah pada Perbankan Syariah Perspektif Maqasid Asy-Syari'ah Jasser Auda	Supremasi Hukum, Vol. 10, No. 1, 2021
3	Pemanfaatan Critical Legal Studies (CLS) Dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Studi Perda Yang Berfungsi Sebagai Otonomi Daerah)	Ijilil: Indonesian Journal of Law And Islamic Law, Vol. 1, No. 1, 2021
4	The Implementation of Inheritance Dispute Arrangement Based on Local Wisdom in Gayasan A, Jenggawah, Jember Regency	IJSSR: International Journal of Social Science and Religion, Vol. 2, Issue 1, March 2021
5	Penyelesaian Sengketa Waris Berbasis Kearifan Lokal di Desa Gayasan A, Kecamatan Jenggawah, Kabupaten Jember, Provinsi Jawa Timur	Jurnal Sains Sosio Humaniora, Vol.4, No. 2 Desember 2020
6	Peran Maqasid Syariah Dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Studi Pendekatan Sistem Jasser Auda)	Jurnal Justiciabelen, Vol. 1, No. 2, April 2019



No	Judul Jurnal	Penerbit
7	Pembentukan Peraturan Daerah Syari'ah dalam Perspektif Hukum Tata Negara Pascareformasi	Lentera Hukum, Vol. 5, Issue 1, May 2018

Semua data yang saya isikan dan tercantum dalam daftar riwayat hidup ini adalah benar dan dapat dipertanggungjawabkan.

Yogyakarta, 13 Juni 2024

Erfina Fuadatul Khilmi, S.H.,M.H.

