

ANALISIS YURIDIS NORMATIF TERHADAP PERATURAN BERSAMA MENTERI AGAMA DAN MENTERI DALAM NEGERI NOMOR 9 DAN 8 TAHUN 2006

Oleh: Bambang Hermanto

Staf Pengajar Fakultas Ekonomi dan Ilmu Sosial UIN Suska Riau

Abstrak

Currently on one side of the issue of religious differences often cause conflict in society. To realize the pattern of a positive relationship is basically a shared responsibility of religious communities, local governments and government. With the enactment of the Joint Secretary of Religious Affairs and Ministry of Home Affairs on Guidelines for Task Regional Head / Deputy Head of the Maintenance of Religious Harmony Ummah, Ummah Empowerment Forum on Religious Harmony, and the Construction of Houses of Worship is in the public and the government has new rules in an effort embodiment of religious harmony.

In terms of hierarchy of laws, regulations and Minister for Home Affairs Joint MORA about guidelines for assignment of Regional Head of religious harmony, FKUB role and establishment of houses of worship, if it is related to the type and hierarchy of legislation decree or regulation of the Minister is usually not binding outside the existing institutions in under the scope of authority of the ministry. In addition, based on the type and hierarchy of applicable legislation or regulation can not find the Decree of the Minister in the hierarchy of existing legislation. Based on various articles in this joint rules be understood that the issue of establishing a house of worship was the basis of the legal arrangements attempt to achieve religious harmony. However this should not hinder or distort the purpose of the enactment of licensing policy establishment of the synagogue, however, principally because it is done it primarily to protect the human rights, particularly freedom of religion.

Keywords: *Hukum, FKUB, Pendirian Rumah Ibadah*

A. Pendahuluan

Dalam sejarah sistem dan proses penyelenggaraan negara Indonesia sejak merdeka hingga kini terjadi perubahan-perubahan dalam format bernegara. Hal

TOLERANSI

Media Umat Komunikasi Umat Beragama

ini terlihat dari adanya perubahan dalam sistem konstitusi, pemerintahan ekonomi, dan politik serta paradigma yang melandasinya, yang membawa dampak tertentu dalam sistem hukum negara.¹ Dalam kaitannya dengan kehidupan beragama, sebagai negara hukum, Indonesia tidak menganut paham teokrasi yang mendasarkan pada ideologi agama tertentu dan tidak juga beraliran negara sekuler yang tidak mempedulikan agama. Relasi agama dan negara di Indonesia amat sinergis dan tidak pada posisi dikotomi yang memisahkan antara keduanya. Legitimasi keberadaan agama di wilayah hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) serta untuk menjalankan ibadah sesuai dengan agama dan kepercayaannya masing-masing dilindungi secara konstitusional.²

Namun demikian, tidak selamanya relasi tersebut berlangsung secara rukun. Saat ini di satu sisi masalah perbedaan agama sering menjadi penyebab konflik dalam masyarakat, di sisi lain perbedaan agama tidak jarang dijadikan sebagai alat pemicu munculnya konflik dalam masyarakat oleh pihak-pihak tertentu yang berkepentingan untuk mencapai tujuan tertentu di luar tujuan yang berkaitan dengan kepentingan keagamaan.

Selama ini pola hubungan antar umat beragama yang telah terjalin dalam masyarakat dapat berbentuk pola hubungan yang sifatnya positif dan adapula yang bersifat negatif. Pola hubungan yang bersifat positif dapat diamati dalam bentuk adanya akomodasi dan kerjasama yang terjadi antar umat beragama. Akomodasi dalam pengertian yakni sebagai keadaan keseimbangan dalam interaksi sosial, dan sebagai proses yaitu adanya usaha-usaha untuk meredakan pertentangan dalam rangka mencapai kestabilan.³ Untuk mewujudkan pola hubungan yang positif pada dasarnya merupakan tanggung jawab bersama umat beragama, pemerintah daerah dan pemerintah.⁴ Dengan ditetapkannya Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama, dan Pendirian Rumah Ibadat maka di masyarakat dan pemerintah memiliki aturan baru dalam upaya perwujudan keharmonisan umat beragama.

Namun belum lama berlangsung, berbagai tanggapan terhadap keberadaan Perber ini mulai terpolarisasi menjadi dua macam. Pertama, pihak yang menginginkan agar Perber ini direvisi karena mengandung potensi pelanggaran HAM⁵. Kedua ada pihak yang menginginkan agar peraturan ini diperkuat legitimasinya menjadi Undang-undang dengan melakukan berbagai revisi terhadap materi hukum yang terkandung di dalamnya agar lebih efektif dalam mencapai tujuan mewujudkan kerukunan tersebut. Dalam artikel singkat ini penulis akan

mencoba menguraikan bagaimana kajian hukum yuridis normatif terhadap peraturan ini dikaitkan dengan sistem hukum dan tata peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.

B. Mengenal Sistem Hukum dan Tata Peraturan Perundangan di Indonesia

Berbicara tentang sistem hukum yang dianut dan dioperasikan oleh suatu masyarakat, di dunia sekarang terdapat 4 (empat) sistem hukum yang selama ini dikenal mendunia dan telah menjadi tradisi hukum di beberapa negara. Sistem hukum tersebut adalah: *Common Law System*, *Civil Law System*, *Sosialist Law System*, *Moslem Law System*. Keempat sistem hukum ini telah mendominasi tradisi hukum pada masyarakat di dunia.⁶

Sistem *common law* mempunyai 2 (dua) pengertian. Secara sempit merupakan pranata hukum yang dibangun oleh suku-suku Anglo-Saxon jauh sebelum penaklukan bangsa Normandia (tahun 1066). Dalam hal ini ia dipertentangkan dengan pranata *equity* yang lahir pasca penaklukan. Istilah "*common law*" juga diartikan secara luas untuk menamakan sistem hukum dari negara-negara yang mendapat pengaruh mendalam dari hukum Inggris, terutama setelah melalui proses kolonialisasi.⁷

Di sisi lain, sistem *common law* memiliki ciri utama dengan dominannya otoritas dari para hakim. Undang-undang bukanlah sesuatu yang dapat diandalkan oleh mereka dalam menghadapi situasi di pengadilan. Dalam pencarian sumber hukum, perhatin mereka pertama-tama tidak tertuju kepada undang-undang, tetapi lebih kepada konsistensi hubungan para pihak yang bersengketa. Sekalipun ada undang-undang yang dijadikan sumber acuan, hakim tetap diberi kesempatan untuk menemukan hukum lain di luar undang-undang dengan bertitik tolak kepada pandangan subyektifnya atas kasus yang dihadapi. Cara berpikir pragmatis ini mengarahkan hakim untuk meletakkan nilai kemanfaatan pada tempat pertama. Kemanfaatan di sini pertama-tama dilihat dari optik kepentingan para pihak yang bersengketa. Pada kasus-kasus demikian, hakim dituntut untuk menyelaraskan makna kemanfaatan itu tadi dengan kepentingan masyarakat luas sehingga tercapai keadilan. Selanjutnya, agar kepastian hukum juga tercakup dalam putusan hakim, maka asas preseden yang mengikat (*the binding force of precedent*) diterapkan. Tatkala hakim menjatuhkan putusan, ia dipastikan sudah memperhatikan dengan saksama putusan-putusan sebelumnya yang mengadili kasus serupa.⁸

Sistem *common law* lebih menitikberatkan kekuasaan bukan pada *law creation* atau legislator, tetapi pada *law application* atau peran hakim. Ini berarti, ada dua

mainstream besar kekuasaan dalam hukum, yakni: kekuasaan pembuat kebijaksanaan (legislatur) dan kekuasaan peradilan (hakim). Sejalan dengan ditematkannya undang-undang sebagai sumber utama hukum dalam sistem hukum *civil law*, maka dengan sendirinya pembentuk undang-undang mempunyai peranan penting untuk menetapkan corak sistem hukum positif negara tersebut. Menurut Satjipto Rahardjo, tindakan yang dapat digolongkan ke dalam kategori perundang-undangan cukup bermacam-macam, baik yang berupa penambahan terhadap peraturan-peraturan yang sudah ada maupun yang mengubahnya.⁹

Dalam tradisi sistem *civil law*, ada empat aspek asas legalitas yang diterapkan secara ketat, yaitu: Peraturan perundang-undangan (*law*), retroaktivitas (*retroactivity*), *lex certa*, dan analogi.¹⁰ Pada aspek perundangan dalam sistem *civil law* inilah semua konsep hukum itu dibicarakan untuk kemudian digunakan sebagai panduan bagi hakim untuk memecahkan kasus-kasus konkret di pengadilan. Dalam konteks ini, pembentuk undang-undang dituntut berpikir sekomprensif mungkin agar semua kasus yang dipersepsikan akan muncul di kemudian hari dapat tercakup dalam pengaturan undang-undang itu. Makin rinci dan eksplisit suatu peraturan diformulasikan, makin ringan pekerjaan hakim di lapangan. Dimensi nilai keadilan dan kemanfaatan dipersepsikan jauh-jauh hari tatkala undang-undang itu dirumuskan oleh wakil-wakil rakyat di lembaga legislatif. Oleh karena itu, tugas hakim semestinya lebih diarahkan kepada penetapan aturannya, sehingga tercapailah kepastian hukum bagi semua pihak.

Tentu saja dalam praktik pembagian secara ekstrem kedua sistem hukum itu sulit ditemukan, baik di negara yang menganut *common law* maupun *civil law*. Interaksi baik di tingkat negara, kelompok maupun personal yang demikian intens sejak teknologi telekomunikasi dan transportasi ditemukan, merupakan faktor utama yang mendorong peleburan segi-segi tertentu dari sistem hukum di dunia dewasa ini.¹¹

Dalam melaksanakan tugasnya negara memerlukan dan diberikan kekuasaan. Rousseau menyatakan negara dan individu setara dan terkait dalam dan terikat dalam "l'contrac sociale" atau "volunte generale".¹² Menurut Montesquieu, jalan terbaik untuk mendekati tercapainya cita-cita ini adalah pemisahan kekuasaan, sebagaimana teori Trias Politica. Dimana terdapat pemisahan kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif dalam suatu negara. Inilah yang menjadi hubungan antara cita-cita negara hukum dan azas pemisahan kekuasaan (*separation of powers*). Dengan pemisahan kekuasaan ini, cita-cita suatu negara hukum lebih terjamin.¹³

Sebagai kelanjutan dari dasar pemikiran aliran positifisme ini, Hans Kelsen

dikenal dengan teori hukumnya yang disebut sebagai teori berjenjang, (*stufen theory*) teori ini melihat hukum sebagai suatu sistem yang terdiri dari susunan norma berbentuk piramida. Norma yang lebih rendah memperoleh kekuatan dari suatu norma yang lebih tinggi. Semakin tinggi suatu norma akan semakin abstrak sifatnya dan sebaliknya semakin rendah kedudukannya akan semakin kongkrit. Norma yang paling tinggi menduduki puncak piramida yang disebut norma dasar (*grund norm*). teori berjenjang ini kemudian dikembangkan oleh Hans Nawasky. Namun, lebih mengkhhususkan pada pembahasan norma hukum saja. Sebagai penganut dari aliran positif, hukum dipahami identik dengan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh penguasa.

Pada intinya teori ini dimaksudkan untuk menyusun suatu hierarki norma-norma sehingga berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang. Suatu peraturan baru dapat diakui secara legal, bila tidak bertentangan dengan peraturan-peraturan yang berlaku pada suatu jenjang yang lebih tinggi. Seluruh sistem hukum mempunyai struktur piramidal, mulai dari yang abstrak (ideologi negara dan UUD) sampai yang kongkrit (UU dan peraturan pelaksanaan). Menurut Hans Nawasky dalam "Theorie von Stufenbau des Rechtsordnung" ada empat kelompok penjenjangan perundang-undangan:¹⁴

1. Norma dasar (*grundnorm*). Norma dasar negara dan hukum yang merupakan landasan akhir bagi peraturan-peraturan lebih lanjut.
2. Aturan-aturan dasar negara atau konstitusi, yang menentukan, norma-norma yang menjamin berlansungnya negara dan penjagaan hak-hak anggota masyarakat. Aturan ini bersifat umum dan tidak mengandung sanksi, maka tidak termasuk perundangundangan.
3. Undang-undang formal yang di dalamnya telah masuk sanksi-sanksi dan diberlakukan dalam rangka mengatur lebih lanjut hal-hal yang dimuat dalam undang-undang dasar.
4. Peraturan-peraturan pelaksanaan dan peraturan-peraturan otonom.

Dengan teori berjenjang ini maka dikenal istilah *Staatsfundamentalnorn* sebagai norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau Undang-Undang Dasar (*staatsverfassung*) dari suatu negara. Posisi hukum dari suatu *Staatsfundamentalnorn* adalah sebagai syarat bagi berlakunya suatu konstitusi. *Staatsfundamentalnorn* ada terlebih dahulu dari konstitusi suatu negara. Kelsen membahas validitas norma-norma hukum dengan menggambarkannya sebagai suatu rantai validitas yang berujung pada konstitusi negara.¹⁵

Dengan demikian dalam sistem perundang-undangan dikenal adanya hierarki. Ada peraturan yang lebih tinggi dan ada peraturan yang lebih rendah. Perundang-

undangan suatu negara merupakan suatu sistem yang tidak menghendaki atau membenarkan atau membiarkan adanya pertentangan atau konflik di dalamnya.¹⁶

Ada beberapa asas yang mendasari pengaturan kedudukan masing-masing peraturan perundang-undangan. Dalam tata urutan peraturan perundang-undangan ada tiga asas yang berlaku yaitu: Asas *lex superiori iderogat legi inferiori*, Asas *lex specialis derogate legi generali*, dan Asas *lex posteriori derogat legi priori*. Asas *lex superiori derogat legi inferiori* berarti peraturan yang lebih tinggi akan melumpuhkan peraturan yang lebih rendah. Jadi jika ada suatu peraturan yang lebih rendah bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, maka yang digunakan adalah peraturan yang lebih tinggi tersebut. Asas *lex specialis derogate legi generali* berarti pada peraturan yang sederajat, peraturan yang lebih khusus melumpuhkan peraturan yang umum. Jadi dalam tingkatan perundang-undangan yang sederajat yang mengatur mengenai materi yang sama, jika ada pertentangan diantara keduanya maka yang digunakan adalah peraturan yang lebih khusus. Asas *lex posteriori derogat legi priori* berarti pada peraturan yang sederajat, peraturan yang paling baru melumpuhkan peraturan yang lama. Jadi peraturan yang telah diganti dengan peraturan yang baru, secara otomatis dengan asas ini peraturan yang lama tidak berlaku lagi.¹⁷

C. Kedudukan Hukum Peraturan Bersama Menteri Agama Dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006 Dan Nomor 8 Tahun 2006 dalam Tata Peraturan Perundang-undangan di Indonesia

Untuk melihat bagaimana kedudukan Peraturan Bersama MENAG dan MENDAGRI tersebut dalam tata peraturan perundang-undangan di Indonesia dapat dilihat dalam teori dasar tentang hirarki perundang-undangan yang berlaku. Hukum nasional pada dasarnya terdiri dari tiga komponen. Pertama, materi hukum, kedua struktur hukum (termasuk para penegak hukum, polisi, dan jaksa), ketiga kultur hukum yakni kesadaran hukum masyarakat. Materi hukum lebih dikenal dengan Peraturan Perundang-undangan. Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum.

Sebagai mana dijelaskan sebelumnya sistem hukum di Indonesia tidak terlepas dari dianutnya positifisme hukum. Sebagai kelanjutan dari dasar pemikiran aliran positifisme ini, Hans Kelsen yang dikenal dengan teori hukumnya yang disebut sebagai teori berjenjang, (*stufen theory*), melihat hukum sebagai suatu sistem yang terdiri dari susunan norma berbentuk piramida. Norma yang lebih rendah memperoleh kekuatan dari suatu norma yang lebih tinggi. Semakin tinggi suatu

TOLERANSI

Media Uniah Komunikasi Umat Beragama

norma akan semakin abstrak sifatnya dan sebaliknya semakin rendah kedudukannya akan semakin kongkrit. Norma yang paling tinggi menduduki puncak piramida yang disebut norma dasar (*grund norm*). teori berjenjang ini kemudian dikembangkan oleh Hans Nawasky. Namun, lebih mengkhususkan pada pembahasan norma hukum saja. Sebagai penganut dari aliran positif, hukum dipahami identik dengan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh penguasa. Pada intinya teori ini dimaksudkan untuk menyusun suatu hierarki norma-norma sehingga berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang. Suatu peraturan baru dapat diakui secara legal, bila tidak bertentangan dengan peraturan-peraturan yang berlaku pada suatu jenjang yang lebih tinggi. Seluruh sistem hukum mempunyai struktur piramidal, mulai dari yang abstrak (ideologi negara dan UUD) sampai yang kongkrit (UU dan peraturan pelaksanaan).

Salah satu tuntutan aspirasi masyarakat yang berkembang dalam era reformasi sekarang ini adalah reformasi hukum menuju terwujudnya supremasi sistem hukum di bawah sistem konstitusi yang berfungsi sebagai acuan dasar yang efektif dalam proses penyelenggaraan negara dan kehidupan nasional sehari-hari. Dalam upaya mewujudkan sistem hukum yang efektif itu, penataan kembali kelembagaan hukum, didukung oleh kualitas sumberdaya manusia dan kultur dan kesadaran hukum masyarakat yang terus meningkat, seiring dengan pembaruan materi hukum yang terstruktur secara harmonis, dan terus menerus diperbarui sesuai dengan tuntutan perkembangan kebutuhan.

Dalam upaya pembaruan hukum tersebut, penataan kembali susunan hirarkis peraturan perundang-undangan kiranya memang sudah sangat tepat, Di samping itu, era Orde Baru yang semula berusaha memurnikan kembali falsafah Pancasila dan pelaksanaan UUD 1945 dengan menata kembali sumber tertib hukum dan tata-urut peraturan perundang-undangan, dalam prakteknya selama 32 tahun belum berhasil membangun susunan perundang-undangan yang dapat dijadikan acuan bagi upaya memantapkan sistem perundang-undangan di masa depan. Lebih-lebih dalam prakteknya, masih banyak produk peraturan yang tumpang tindih dan tidak mengikuti sistem yang baku.

Beberapa kementerian mengeluarkan peraturan di bidangnya dengan menggunakan sebutan Keputusan Menteri, dan beberapa lainnya menggunakan istilah Peraturan Menteri. Keputusan Presiden yang bersifat mengatur dengan Keputusan Presiden yang bersifat penetapan administratif biasa tidak dibedakan, kecuali dalam kode nomernya saja, sehingga tidak jelas kedudukan masing-masing sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang bersifat mengatur. Sementara itu, setelah lebih dari 50 tahun Indonesia merdeka, sangat dirasakan

adanya kebutuhan untuk mengadakan perubahan terhadap pasal-pasal dalam UUD 1945 yang banyak pihak menilai ada pasal yang tidak relevan lagi dengan perkembangan zaman. Ditambah lagi dengan munculnya kebutuhan untuk mewadahi perkembangan otonomi daerah di masa depan yang dapat mendorong tumbuh dan berkembangnya dinamika hukum adat di desa-desa yang cenderung diabaikan atau malah sebaliknya dikesampingkan dalam setiap upaya pembangunan hukum selama lebih dari 50 tahun terakhir.

Berdasarkan hal di atas maka Peraturan Bersama MENAG dan MENDAGRI tentang pedoman tugas Kepala Daerah dalam kerukunan umat beragama, peran FKUB dan Pendirian rumah ibadah seharusnya memperhatikan asas penjenjangan hukum (hirarki) tata peraturan perundangan. Bila melihat pihak yang terlibat dalam peraturan ini maka perwujudan peraturan dalam bentuk Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri dalam Negeri dapat dipahami karena terlibatnya dua Kementerian ini dalam aspek yang diatur dalam PERBER tersebut. Secara institusi, peranan pemerintah Daerah serta alokasi pembiayaan untuk kegiatan kerukunan Umat beragama serta koordinasi FKUB dan Pemerintah daerah dalam pendirian rumah ibadah dapat dilihat sebagai kompetensi yang terkait erat dengan Kementerian Dalam Negeri, sedangkan keterlibatan Kantor Kementerian Agama baik wilayah propinsi maupun kota serta fungsi kementerian Agama sendiri secara umum maka hal ini merupakan salah satu bentuk kompetensi yang terkait dengan Kementerian Agama. Dengan demikian dari aspek ini perwujudan peraturan tentang tiga aspek ini sudah tepat bila diwujudkan dalam bentuk Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri.

Namun bila dikaitkan dengan jenis dan hirarki Peraturan perundang-undangan Surat Keputusan atau Peraturan Menteri biasanya tidak mengikat diluar institusi yang ada di bawah lingkup kewenangan kementerian tersebut. Di samping itu berdasarkan jenis dan hirarki peraturan perundangan yang berlaku tidak ditemukan Peraturan atau Surat Keputusan Menteri dalam hirarki perundangan yang ada. Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- c. Peraturan Pemerintah;
- d. Peraturan Presiden;
- e. Peraturan Daerah yang meliputi Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, dan Peraturan Desa.

Dengan demikian sudah semestinya wujud Peraturan Bersama ini dikaji ulang sehingga dapat ditingkatkan menjadi Peraturan Pemerintah, atau Undang-undang. Di samping itu dikhawatirkan akan terjadi turbulensi antara aturan yang ada di daerah yang meliputi Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, dan Peraturan Desa dengan peraturan bersama ini sehingga melanggar asas kepatutan dan kelayakan peraturan perundang-undangan.

D. Materi Hukum Peraturan Bersama Menteri Agama Dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006 Dan Nomor 8 Tahun 2006

Salah satu permasalahan yang dihadapi bangsa Indonesia diantaranya Konflik-disintegrasi bangsa, penegakan hukum dan HAM. Salah satu hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun adalah hak beragama, bahkan setiap orang bebas memilih agama dan beribadat menurut agamanya. Negara menjamin kemerdekaan memeluk agama, sedangkan pemerintah berkewajiban melindungi penduduk dalam melaksanakan ajaran agama dan ibadat, sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, tidak menyalahgunakan atau menodai agama, serta tidak mengganggu ketentraman dan ketertiban umum. Tugas pemerintah harus memberikan bimbingan dan pelayanan agar setiap penduduk dalam melaksanakan ajaran agamanya dapat berlangsung dengan rukun, lancar dan tertib, baik intern maupun antar umat beragama. Makanya Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya mempunyai kewajiban memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat. Untuk itu Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri mengeluarkan SKB nomor 01/Ber/MDN-MAG/1969 tentang Pelaksanaan Tugas Aparatur Pemerintah dalam Menjamin Ketertiban dan Kelancaran Pelaksanaan Pengembangan dan Ibadat Agama oleh Pemeluknya. Makanya pada tanggal 21 Maret 2006 telah di terbitkan Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri nomor 9 tahun 2006 dengan nomor 8 tahun 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat beragama dan Pendirian Rumah Ibadat.

Bila dilihat dari pertimbangan dasar lahirnya Peraturan Bersama ini adalah:

- 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;

TOLERANSI

Media Umiyah Komunikasi Umat Beragama

- d. bahwa Pemerintah berkewajiban melindungi setiap usaha penduduk melaksanakan ajaran agama dan ibadah 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;

Peraturan Bersama MENAG dan MENDAGRI ini menjelaskan bagaimana hubungan antara lembaga pemerintahan dengan FKUB dalam mewujudkan kerukunan umat beragama. Hal ini dinyatakan dalam Pasal 8 dan 9 dimana FKUB dibentuk di provinsi dan kabupaten/kota yang dilakukan oleh masyarakat dan difasilitasi oleh pemerintah daerah. FKUB mempunyai tugas melakukan dialog dengan pemuka agama dan tokoh masyarakat menampung aspirasi ormas keagamaan dan aspirasi masyarakat; menyalurkan aspirasi ormas keagamaan dan masyarakat dalam bentuk rekomendasi sebagai bahan kebijakan gubernur ataupun walikota dan bupati; serta melakukan sosialisasi peraturan perundang-undangan dan kebijakan di bidang keagamaan yang berkaitan dengan kerukunan umat beragama dan pemberdayaan masyarakat.

Disamping dalam bentuk koordinasi diatas, PERBER ini pada intinya menjadikan aturan mengenai pendirian rumah ibadah sebagai instrumen dasar mewujudkan kerukunan antar umat beragama. Hal ini diatur dalam BAB IV tentang Pendirian Rumah Ibadah dimana dalam pasal 13 dinyatakan:

TOLERANSI

Media Ilmiah Komunikasi Umat Beragama

- (1) Pendirian rumah ibadat didasarkan pada keperluan nyata dan sungguh-sungguh berdasarkan komposisi jumlah penduduk bagi pelayanan umat beragama yang bersangkutan di wilayah kelurahan/desa.
- (2) Pendirian rumah ibadat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan tetap menjaga kerukunan umat beragama, tidak mengganggu ketenteraman dan ketertiban umum, serta mematuhi peraturan perundang-undangan.
- (3) Dalam hal keperluan nyata bagi pelayanan umat beragama di wilayah kelurahan/desa sebagaimana dimaksud ayat (1) tidak terpenuhi, pertimbangan komposisi jumlah penduduk digunakan batas wilayah kecamatan atau kabupaten/ kota atau provinsi.

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

Disamping ketidakjelasan hal di atas yang menjadi potensi perselisihan dalam hal pendirian rumah ibadah, materi pasal 14 ayat (2) menyatakan bahwa: selain memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pendirian rumah ibadah harus memenuhi persyaratan khusus meliputi :

- a. daftar nama dan Kartu Tanda Penduduk pengguna rumah ibadah paling sedikit 90 (sembilan puluh) orang yang disahkan oleh pejabat setempat sesuai dengan tingkat batas wilayah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (3);
- b. dukungan masyarakat setempat paling sedikit 60 (enam puluh) orang yang disahkan oleh lurah/kepala desa;
- c. rekomendasi tertulis kepala kantor departemen agama kabupaten/kota; dan
- d. rekomendasi tertulis FKUB kabupaten/kota.

Adanya aturan sebagaimana diatur dalam pasal 14 di atas memang pada dasarnya untuk memenuhi aturan administratif. Namun, secara factual hal tersebut juga dapat dipahami bahwa pendirian tempat ibadah tidaklah semata dalam memenuhi ketentuan administratif, tetapi juga menjadi pertimbangan sosiologis sebagaimana yang terkandung dalam pasal 13 sebelumnya. Keberadaan rumah ibadah juga menjadi bagian dari sebuah komunitas sosial (umat beragama tertentu). Hal ini terkadang membawa implikasi pada pemahaman hukum bahwa rumah ibadah kadang-kadang tidak identik dengan "pemeluknya", tetapi lebih luas lagi, ia berada dalam tatanan ruang social dan psikologis sekaligus karena menyangkut hajat hidup

TOLERANSI

orang banyak. Dengan demikian dalam konteks yang lebih umum sebagai pelaksanaan HAM, pendirian rumah ibadat tunduk ketentuan Pasal 28J UUD 1945 yang selengkapnya dikutip sebagai berikut:

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

Disamping persoalan diatas izin pendirian rumah ibadah juga memiliki klausul pengecualian dalam bentuk izin sementara yang diatur dalam pasal 18 yang menyatakan:

- (1) Pemanfaatan bangunan gedung bukan rumah ibadat sebagai rumah ibadat sementara harus mendapat surat keterangan pemberian izin sementara dari bupati/walikota dengan memenuhi persyaratan :
 - a. laik fungsi; dan
 - b. pemeliharaan kerukunan umat beragama serta ketenteraman dan ketertiban masyarakat.
- (2) Persyaratan laik fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a mengacu pada peraturan perundang-undangan tentang bangunan gedung.
- (3) Persyaratan pemeliharaan kerukunan umat beragama serta ketenteraman dan ketertiban masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, meliputi:
 - a. izin tertulis pemilik bangunan;
 - b. rekomendasi tertulis lurah/kepala desa;
 - c. pelaporan tertulis kepada FKUB kabupaten/kota; dan
 - d. pelaporan tertulis kepada kepala kantor departemen agama kabupaten/kota.

Berdasarkan berbagai pasal dalam PERBER di atas dapat dipahami bahwa pemeliharaan kerukunan umat beragama di tingkat provinsi menjadi tugas dan kewajiban gubernur yang dibantu oleh kepala kantor wilayah departemen agama provinsi, sedangkan untuk di Kabupaten/Kota menjadi tanggung jawab bupati/walikota. Yang dibantu oleh kantor departemen agama kabupaten/kota. Lingkup ketenteraman dan ketertiban termasuk memfasilitasi terwujudnya kerukunan umat beragama, mengkoordinasikan kegiatan instansi vertikal, menumbuhkembangkan

keharmonisan, saling pengertian, saling menghormati, saling percaya diantara umat beragama., bahkan menerbitkan IMB rumah ibadat.

Selanjutnya untuk memberdayakan Forum Kerukunan Umat Beragama maka pendirian rumah ibadah dikaitkan dengan fungsi dan peranan FKUB sesuai dengan tingkatannya Forum Kerukunan Umat Beragama dibentuk di provinsi dan kabupaten/.kota dengan hubungan yang bersifat konsultatif dengan tugas melakukan dialog dengan pemuka agama dan tokoh masyarakat, menampung aspirasi ormas keagamaan dan aspirasi masyarakat, menyalurkan aspirasi dalam bentuk rekomendasi sebagai bahan kebijakan. Disamping itu FKUB melakukan sosialisasi peraturan perundang-undangan dan kebijakan dibidang keagamaan yang berkaitan dengan kerukunan umat beragama dan pemberdayaan masyarakat. Bahkan bisa memberikan rekomendasi tertulis atas permohonan pendirian rumah ibadah.

Untuk melakukan strukrisasi di FKUB maka PERBER diatas mengatur bahwa keanggotaan FKUB paling banyak 21 orang untuk tingkat propinsi, sedangkan untuk tingkat kabupaten/kota paling banyak 17 orang terdiri dari pemuka agama setempat., dengan harapan minimal 1(satu) orang dari setiap agama yang ada. Adapun komposisinya 1(satu) orang ketua 2(dua) orang wakil ketua, 1(satu) orang sekretaris 1(satu)orang wakil sekretaris yag dipilih secara musyawarah. Untuk memudahkan hubungan kerja FKUB dengan pemerintah daerah dan sesama instansi pemerintah di daerah, termasuk membantu kepala daerah dalam merumuskan kebijakan pemeliharaan kerukunan umat beragama dibentuklah Dewan Penasehat FKUB, untuk Propinsi diketuai oleh wakil gubernur, wakil ketua oleh kepala kantor wilayah departemen agama provinsi, sekretaris kepala badan kesatuan bangsa. Di kabupaten/kota ketuanya oleh wakil bupati/wakil walikota, wakil ketua oleh kepala kantor wilayah departemen agama kabupaten/kota, sekretaris oleh kepala badan kesatuan bangsa dan politik kabupaen/kota anggota oleh pimpinan instansi terkait.

Pendirian rumah ibadah didasarkan pada keperluan nyata dan sungguh-sungguh berdasarkan komposisi jumlah penduduk bagi pelayanan umat beragama yang bersangkutan di wilayah kelurahan/desa, dilakukan dengan tetap menjaga kerukunan umat beragama, tidak mengganggu ketentraman dan ketertiban umum, serta mematuhi perauran perundangan. Apabila tidak memenuhi pertimbangan komposisi jumlah penduduk setempat, maka dipertimbangkan menurut komposisi wilayah kecamatan atau kabupaten/kota, dengan tetap harus memenuhi persyaratan administratif dan persyaratan administratif dan persyaratan teknis bangunan gedung. Persyaratan khusus pendirian rumah ibadat meliputi; daftar nama dan Kartu Tanda Penduduk pengguna rumah ibadat paling sedikit 90 orang yang disyahkan oleh

TOLERANSI

Media Nisiah Komunikasi Umat Beragama

pejabat setempat sesuai dengan tingkat batas wilayah, dukungan masyarakat setempat paling sedikit 60 orang yang disahkan oleh lurah/kepala desa, rekomendasi tertulis kepala kantor departemen agama kabupaten/kota serta rekomendasi tertulis dari FKUB kabupaten/kota. Harus di ingat jika penduduk pengguna rumah ibadat mencapai 90 orang sedangkan persyaratan lain belum terpenuhi, maka pemerintah daerah berkewajiban memfasilitasi tersedianya lokasi rumah ibadat, sedangkan rekomendasi dari FKUB harus merupakan hasil musyawarah dan mufakat dalam rapat FKUB dituangkan dalam bentuk tertulis. Yang mengajukan permohonan pendirian rumah ibadat adalah panitia pembangunan rumah ibadat ditujukan kepada bupati/walikota untuk memperoleh IMB rumah ibadat. Sedangkan bupati/walikota paling lambat memberikan keputusan 90 hari sejak permohonan pendirian rumah ibadat diajukan. Jika ada perubahan tata ruang maka pemerintah daerah harus memfasilitasi lokasi baru bagi bangunan gedung rumah ibadah yang telah memiliki IMB. Pemanfaatan bangunan gedung bukan rumah ibadat yang dipergunakan untuk rumah ibadat harus mendapat surat keterangan sebagai izin sementara dari bupati/walikota, dengan persyaratan laik fungsi, memelihara kerukunan umat beragama serta ketentraman dan ketertiban masyarakat., dengan terlebih dahulu ada izin tertulis dari pemilik bangunan, rekomendasi tertulis lurah/kepala desa, laporan tertulis kepada FKUB kabupaten/kota dan laporan tertulis kepada kepala kantor departemen agama kabupaten/kota. Pemeberian izin sementara bangunan gedung bukan rumah ibadah yang dipergunakan rumah ibadat berlaku paling lama 2(dua) tahun. Kalaupun ada perselisihan harus diselesaikan secara musyawarah dengan adil dan tidak memihak dan mempertimbangkan pendapat atau saran FKUB kabupaten/kota. Pengawasan dan pelaporan pelaksanaan pemeliharaan kerukunan umat beragama dan pendirian rumah ibadat dilakukan oleh gubernur disampaikan kepada menteri dalam negeri dan menteri agama dengan tembusan kepada menteri koordinator politik, hukum dan keamanan dan menteri koordinator kesejahteraan rakyat.. sedangkan bupati/walikota melaporkan kepada gubernur dengan tembusan kepada menteri dalam negeri dan menteri agama. Disampaikannya setiap 6 (enam) bulan pada bulan januari dan juli, atau sewaktuwaktu jika dipandang perlu. Setelah terbitnya SKB mendagri dan menteri agama nomor 9 dan nomor 8 tahun 2006, FKUB dan Dewan Penasehat FKUB di propinsi dan kabupaten/kota paling lambat 1 (satu) tahun.

Pada intinya melalui PERBER ini semestinya persoalan teknis birokrasi tersebut tidak boleh menghambat atau membelokkan maksud ditetapkannya kebijakan perizinan pendirian rumah ibadat, karena bagaimanapun prinsipnya hal itu dilakukan justru utamanya untuk melindungi HAM, khususnya kebebasan beragama. Sebagai

ketetapan pemerintah, izin bukan sumber kewenangan baru melainkan keputusan yang menimbulkan hubungan hukum baru. Izin merupakan keputusan yang bersifat konstitutif yaitu melahirkan adanya hubungan hukum yang tercermin dalam hak dan kewajiban yang baru. Pemohon yang semula belum diperkenankan mendirikan rumah ibadat, dengan IMB rumah ibadat menjadi berhak atau dapat mendirikannya. Oleh karena itu izin sering disebut “keputusan mencipta.” Izin menciptakan hak tertentu bagi pihak yang dikenainya, tetapi tidak melahirkan kewenangan. Dengan uraian tersebut nampak bahwa sistem perizinan dalam pendirian rumah ibadat tidak bertentangan dengan HAM. Bahkan, secara yuridis merupakan salah satu instrumen pemerintahan yang berfungsi untuk terpenuhinya HAM itu sendiri.

E. Peraturan Bersama Menteri Agama Dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006 Dan Nomor 8 Tahun 2006 dan Keadilan bagi Umat Islam

Di kalangan umat Islam sendiri seringkali berkembang pemikiran bahwa keberadaan PERBER di atas tidak adil bagi umat Islam. Hal ini didasarkan pada dilema antara kepentingan umat beragama. Umat Islam sebagai umat terbesar di negara ini merasa bahwa aturan yang dimuat dalam PERBER tersebut merupakan langkah mundur dari kebangkitan Islam dan hubungan politik pemerintah dan umat Islam di era reformasi. Di sisi lain umat minoritas terutama Kristen di Indonesia merasa bahwa kuasa dan ketidakadilan adalah fakta universal yang dilakukan oleh para penguasa di seluruh dunia, dalam konteks keagamaan, tirani mayoritas atas nama Tuhan dan legitimasi berdasarkan konstitusi dan hukum, kelihatannya sering didukung (atau sedikitnya dibiarkan) oleh pemerintah. Di sinilah negara dengan segala macam pranata sosial-politiknya semakin melanggar HAM.

Berbicara mengenai keadilan, kiranya perlu meninjau berbagai teori para ahli. Salah satunya adalah dalam perspektif pemikiran Aristoteles yang menyatakan keadilan dibagi menjadi dua bentuk. *Pertama*, keadilan distributif, adalah keadilan yang ditentukan oleh pembuat undang-undang, distribusinya memuat jasa, hak, dan kebaikan bagi anggota-anggota masyarakat menurut prinsip kesamaan proporsional. *Kedua*, keadilan korektif, yaitu keadilan yang menjamin, mengawasi dan memelihara distribusi ini melawan serangan-serangan ilegal. Fungsi korektif keadilan pada prinsipnya diatur oleh hakim dan menstabilkan kembali *status quo* dengan cara mengembalikan milik korban yang bersangkutan atau dengan cara mengganti rugi atas miliknya yang hilang.¹⁸

Sedangkan Herbert Spencer mengartikan keadilan adalah kebebasan. Setiap orang bebas melakukan apa yang ia inginkan asal tidak mengganggu orang lain.

Kelsen adalah tokoh yang berusaha mereduksi sejumlah teori keadilan menjadi dua pola dasar, Rasional dan Metafisik. Tipe rasional sebagai tipe yang berusaha menjawab pertanyaan tentang keadilan dengan cara mendefinisikannya dalam suatu pola ilmiah atau quasi ilmiah. Dalam memecahkan persoalan keadilan tipe rasional berlandaskan pada akal. Pola ini diwakili oleh Aristoteles. Sedangkan tipe Metafisik merupakan realisasi sesuatu yang diarahkan ke dunia lain di balik pengalaman manusia. Pola ini diwakili oleh Plato. Dalam pandangan Dewey keadilan tidak dapat didefinisikan, ia merupakan idealisme yang tidak rasional.¹⁹

Dengan demikian dari sisi keadilan dapat dilihat bahwa adanya peraturan bersama ini semestinya bisa lebih mencerminkan keadilan bagi seluruh umat beragama. Namun demikian keberadaan PERBER ini merupakan satu upaya untuk mencerminkan keadilan dari berbagai sisi kepentingan umat beragama tersebut. Soedirman Kartohadiprodo hukum itu ada untuk mewujudkan keadilan di samping ketertiban masyarakat. Unsur keadilan yang meresapi keseluruhan bidang hukum berwujud penilaian manusia lain dalam pergaulan hidup. Oleh karena itu, penilaian adil dan tidaknya suatu perbuatan atau perilaku akan ditentukan oleh pandangan manusia sesuai dengan tempat individu dalam pergaulan hidup dan dengan demikian menjadi inti dari pandangan hidup yang dianut. Tata hukum dan cara berfikir yuridis sangat ditentukan atau diwarnai oleh pandangan hidup masyarakat.²⁰

F. Kesimpulan

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa dari segi hirarki perundangan, Peraturan Bersama MENAG dan MENDAGRI tentang pedoman tugas Kepala Daerah dalam kerukunan umat beragama, peran FKUB dan Pendirian rumah ibadah, bila dikaitkan dengan jenis dan hirarki Peraturan perundang-undangan Surat Keputusan atau Peraturan Menteri biasanya tidak mengikat diluar institusi yang ada di bawah lingkup kewenangan kementerian tersebut. Di samping itu berdasarkan jenis dan hirarki peraturan perundangan yang berlaku tidak ditemukan Peraturan atau Surat Keputusan Menteri dalam hirarki perundangan yang ada. Berdasarkan berbagai pasal dalam PERBER ini dapat dipahami bahwa persoalan pendirian rumah ibadah memang menjadi dasar dari upaya pengaturan hukum untuk mewujudkan kerukunan umat beragama. Namun demikian tidak semesinya hal ini menghambat atau membelokkan maksud ditetapkannya kebijakan perizinan pendirian rumah ibadah, karena bagaimanapun prinsipnya hal itu dilakukan justru utamanya untuk melindungi HAM, khususnya kebebasan beragama.

Endnotes

- ¹ Riswanda Imawan, *Membedab Politik Orde Baru*, (Yogyakarta: 1997, Pustaka Pelajar), h. 54.
- ² A. Rahmad Rosyadi dan Rais Ahmad, *Formalisasi Syariat Islam dalam Perspektif Tata Hukum di Indonesia*, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2006), h. 1
- ³ Soerjono Soekanto, *Pengantar Sosiologi* (Jakarta: Rajawali Press, 1982), h. 82.
- ⁴ Pasal 2 Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri nomor 8 dan 9 tahun 2006.
- ⁵ Pemikiran seperti ini banyak dikembangkan di kalangan intelektual muda muslim seperti di Wahid Institute ataupun Jaringan Islam Liberal yang merasa bahwa potensi pelanggaran HAM dapat muncul sebagai implikasi dari peraturan ini. Di damping itu mereka juga sering mengungkapkan berbagai kasus pelanggaran HAM seperti pembakaran gereja dan tempat ibadah lainnya setelah diberlakukannya peraturan ini.
- ⁶ John Henry Merryman, *The Civil Law Tradition*, (Stanford : 1968, Stanford University Press) h.1.
- ⁷ Sidharta, *Karakteristik Penalaran Hukum dalam Konteks Keindonesiaan*, (Bandung: 2006, C.V. Utomo), h. 162.
- ⁸ *Ibid.*, h. 162.
- ⁹ Satjipoto Rahardjo, *op.cit.*, h. 83.
- ¹⁰ Roelof H. Heveman, *The Legality of Adat Criminal Law in Modern Indonesia*, (Jakarta: 2002, Tata Nusa) h 50.
- ¹¹ A.A.G. Peters & Koesriani S, (ed.), *Hukum dan Perkembangan Sosial, Buku II*, (Jakarta: 1988, Pustaka Sinar Harapan) h.12.
- ¹² Emeritus John Gilissen, & Emeritus Frits Gorle, *Sejarah Hukum*, (Bandung: 2005, Penerbit PT Refika Aditama), h. 121.
- ¹³ Eric Barendt, *-in Introduction to Constitutional Law*, (New york: 1998, Oxford University Press Inc), h. 129
- ¹⁴ Abdul Ghofur Anshori, *Filsafat Hukum Sejarah, Aliran Dan Pemaknaan*, (Yogyakarta: 2006, Gadjah Mada University.Press), b . 42-43
- ¹⁵ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, translated by: Anders Wedberg, (New York: Russell & Russell, 1961), h 115.
- ¹⁶ Abdul Ghofur Anshori, *op.cit.*, h. 42-43
- ¹⁷ *Ibid.*, h. 43-44
- ¹⁸ Muslehuddin, *Filsafat Hukum Islam dan Pemikiran Orientalis; Studi Perbandingan Sistem Hukum Islam*. Terjemah oleh Yudian Wahyudi Asmin, (Yogyakarta: 1991, Tiara Wacana).h. 36
- ¹⁹ *Ibid.*, h. 37
- ²⁰ R Soedirman Kartohadiprodjo, *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum*, (Bandung: 1999, Mandar Maju) h. 172.