

Ringkasan Laporan Riset

Maret 2020

MENINJAU KEMBALI PERATURAN BERSAMA MENTERI 2006 DAN PERAN FORUM KERUKUNAN UMAT BERAGAMA: TEMUAN DARI PANGKALAN DATA

RINGKASAN LAPORAN RISET

Pusat Studi Agama dan Demokrasi (PUSAD)
Yayasan Wakaf Paramadina

PENGANTAR

Terganggunya perayaan Natal beberapa komunitas Kristen pada Desember 2019 lalu kembali memicu perdebatan tentang tatakelola kerukunan antar-umat beragama di Indonesia, termasuk soal pendirian rumah ibadat. Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan Mahfud Md. bahkan sedang mempertimbangkan untuk merevisi Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri tahun 2006 (PBM 2006) tentang hal itu (*Koran Tempo*, 27 Desember 2019), yang mencakup soal peran Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB)).

Meskipun perdebatan soal ini sudah berlangsung lama, sejauh ini belum ada konsensus tentang bentuk dan rumusan perbaikan yang diusulkan terhadap PBM 2006. Bukti-bukti pendukungnya pun masih terbatas. Sebagian besar riset tentang implementasi PBM dan peran FKUB dilakukan sendiri-sendiri di tingkat lokal dan dengan cakupan terbatas.

Riset ini diharapkan dapat memenuhi kekosongan di atas dan menawarkan arah perbaikan PBM 2006 dan penguatan FKUB. Laporan ini didasarkan atas informasi tentang profil dan peran 167 FKUB (di 24 provinsi, 33 kotamadya, dan 110 kabupaten), yang berarti 30% lebih dari total 548 FKUB provinsi dan kabupaten/kota yang ada di Indonesia. Selain itu, riset ini juga diperdalam oleh wawancara dengan para pemangku kepentingan di berbagai tempat.

* Untuk keterangan lebih jauh tentang riset ini, kontak Irsyad Rafsadi (irsyad@paramadina-pusad.or.id) atau Ihsan Ali-Fauzi (ihsanaf@paramadina-pusad.or.id).

KONTEKS DAN RELEVANSI

Meski hubungan antar-kelompok agama di Indonesia secara umum berlangsung baik, ketegangan masih sering terjadi dan tidak jarang melibatkan kekerasan. Salah satu isu pemicunya adalah soal penyiaran agama, termasuk pendirian rumah ibadat. Pada awal Orde Baru (1967), terjadi perusakan sekolah Kristen dan gereja di Makassar dan Aceh, yang diikuti insiden serupa di tempat-tempat lain. Menanggapi hal ini, pemerintah mengeluarkan Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Dalam Negeri dan Menteri Agama No. 1/Ber/MDN-MAG/1969, yang mengatur soal ketertiban penyiaran dan pengamalan agama.

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

Setelah berkonsultasi dengan majelis-majelis agama, pada 2006 pemerintah melalui Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri mengeluarkan Peraturan Bersama (PBM) No. 9 dan 8, menggantikan SKB 1969. Seperti tertera pada judulnya, PBM 2006 mencakup tiga poin utama. Poin *pertama* menjabarkan tugas dan tanggung jawab kepala daerah (gubernur dan bupati/walikota) dan segenap jajarannya dalam pemeliharaan kerukunan (Pasal 2-6), termasuk camat dan lurah/kepala desa (Pasal 7) yang sebelumnya tidak diatur. Di antara tugas kepala daerah adalah memfasilitasi komunikasi antar-kelompok agama, yang diatur di poin *kedua* mengenai Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB). Dibentuk oleh masyarakat dan difasilitasi pemerintah di provinsi dan kabupaten/kota, FKUB bertugas melakukan dialog dengan pemuka agama dan masyarakat, menampung dan menyalurkan aspirasi ormas keagamaan dan masyarakat, serta melakukan sosialisasi peraturan perundang-undangan dan kebijakan di bidang keagamaan yang berkaitan dengan kerukunan (Pasal 8-12).

Poin *ketiga* PBM 2006 berkaitan dengan pendirian rumah ibadat (Pasal 13-16). Beleid lama tentang mekanisme pemberian izin rumah ibadat menyebutkan bahwa “apabila dianggap perlu, kepala daerah atau pejabat yang ditunjuknya itu dapat meminta pendapat dari organisasi-organisasi keagamaan dan ulama/rokhaniawan setempat” (Pasal 4, SKB 1969). PBM 2006 juga memiliki semangat yang sama dengan Pasal 4 itu, yakni mempertimbangkan pendapat tokoh-tokoh agama. Namun, PBM tidak menggunakan kata “dapat” melainkan “harus” memperoleh rekomendasi tertulis dari umat beragama yang menjadi pengurus dan anggota FKUB. Khusus tingkat kabupaten/kota, FKUB memiliki tugas tambahan memberi rekomendasi tertulis atas permohonan pendirian rumah ibadat.

Meski ditujukan untuk memfasilitasi komunikasi antar-umat beragama dan memperkuat kerukunan di antara mereka, PBM 2006 masih menyisakan celah terjadinya pembatasan dan diskriminasi, selain memperpanjang proses pemberian izin rumah ibadat. Kepala daerah masih sering tunduk pada tekanan massa dan mengeluarkan kebijakan

diskriminatif tanpa ada pengawasan berarti. Sementara itu FKUB, yang keanggotaannya ditentukan berdasarkan proporsi pemeluk agama setempat, masih rentan terjebak dalam mayoritarianisme.

Perkembangan di atas melatari bergulirnya wacana merevisi PBM 2006, khususnya terkait peran FKUB dan ketentuan pendirian rumah ibadah. Sayangnya, sejauh ini belum ada konsensus mengenai bentuk dan rumusan perbaikan yang diusulkan. Sementara itu, bukti-bukti pendukungnya pun masih terbatas. Sebagian besar riset tentang FKUB dilakukan secara terpisah di tingkat lokal. Di antara riset berskala besar adalah survei Litbang Kemenag (2015) di 18 kabupaten/kota dan 9 provinsi, yang antara lain menemukan bahwa FKUB masih lemah secara kelembagaan dan belum optimal menyentuh kalangan umat beragama.

Melengkapi riset-riset di atas, sejak 2018 PUSAD Paramadina mengembangkan pangkalan data yang menghimpun profil dan kinerja FKUB di seluruh Indonesia. Bekerja sama dengan Pusat Kerukunan Umat Beragama (PKUB) Kementerian Agama, kami menyebarkan angket isian kepada seluruh FKUB Provinsi dan sejumlah Kabupaten/Kota. Dari angket-angket itu, ada 167 isian angket yang kami terima dengan rincian 24 FKUB Provinsi, 33 FKUB Kotamadya, dan 110 FKUB Kabupaten. Jumlah ini berarti 30% lebih dari total 548 FKUB provinsi dan kabupaten/kota yang ada. Sebarannya juga meliputi hampir seluruh provinsi dengan hanya menyisakan tiga provinsi, yaitu Kepulauan Riau, Sulawesi Barat, dan Papua Barat. Berbekal hasil analisis data angket, kami melakukan studi pendalaman ke empat provinsi dan empat kota dengan mewawancarai para pemangku kepentingan. Selain untuk memastikan validitas isian angket, pendalaman ini ditujukan untuk menggali hal-hal yang sempat muncul tapi kurang terelaborasi dalam.

TEMUAN POKOK

Temuan utama riset ini akan kami paparkan berdasarkan tiga kategori: (1) kinerja pemerintah daerah; (2) kelembagaan FKUB; dan (3) peran dan kinerja FKUB.

1. Kinerja Pemerintah Daerah

Kinerja pemerintah daerah dalam pemeliharaan kerukunan masih belum optimal dan merata. Respons pemerintah daerah terhadap PBM 2006 cukup baik, terlihat dari jumlah FKUB di pangkalan data kami yang lebih dari separuhnya (57%) berdiri dalam kurun 2006-2008 (masa sosialisasi PBM) dan jumlah peraturan gubernur terkait FKUB yang kini sudah ada di hampir semua daerah. Namun, substansi peraturan lokal masih kurang jelas dan tidak menyebutkan mekanisme untuk memastikan akuntabilitas pemerintah daerah. Ini membuat dukungan kepada upaya pemeliharaan kerukunan sangat bergantung pada preferensi pribadi kepala daerah atau kedekatan personal kepala daerah dengan FKUB.

PBM 2006 hanya menyebutkan bahwa biaya pemeliharaan kerukunan dan pemberdayaan FKUB dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Nasional (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), baik provinsi maupun kabupaten/kota. Tetapi tidak ada rincian mengenai mekanisme dan besaran penganggaran untuk FKUB di sini. Hal ini berdampak pada tidak menentukannya, kalau bukan rendahnya, komitmen pemerintah daerah dalam memberikan dukungan anggaran dan kesekretariatan. Secara umum, sumber anggaran terbesar FKUB adalah dari Pemerintah Daerah (76%),

disusul hibah Kementerian Agama (24%). Berbeda dengan anggaran dari Kementerian Agama yang jumlahnya seragam untuk setiap daerah (40-50 juta rupiah per tahun), besaran anggaran dari pemerintah daerah sangat bervariasi, mulai dari paling besar, di atas satu milyar rupiah, hingga nihil sama sekali.

Minimnya mekanisme akuntabilitas juga mempersulit upaya menegur pemerintah daerah yang mengeluarkan kebijakan yang memperumit pendirian rumah ibadat. Beberapa konflik pendirian rumah ibadat terjadi berlarut-larut akibat tindakan kepala daerah yang mencabut atau membekukan IMB yang telah dikeluarkan sendiri karena tekanan kelompok tertentu.

2. Kelembagaan FKUB

FKUB memiliki modal untuk berperan dalam pemeliharaan kerukunan dengan dukungan keanggotaan dan sumber daya umat beragama. Namun FKUB memiliki keterbatasan yang menghambat perannya, terutama dalam kapasitas dan akuntabilitasnya yang masih lemah. Keanggotaannya yang didominasi laki-laki (92%) dan tokoh berusia sepuh (50-60 tahun, 32,1%) membuat ruang penguatan kapasitasnya agak terbatas. Dari segi representasi agama, skema penentuan anggota FKUB yang ada—khususnya langkah pertama yang menekankan keterwakilan semua kelompok—sebenarnya cukup memberi ruang bagi kelompok minoritas dan membatasi dominasi mayoritas, tetapi hal itu belum cukup signifikan. Selain tidak ada wakil kelompok penghayat atau kelompok agama di luar arus utama, komposisi pengurus harian juga sebagian besar (52%) didominasi wakil kelompok agama mayoritas.

Meski PBM menyebutkan bahwa pengurus FKUB adalah tokoh agama, tapi hanya 14% yang memiliki profesi utama sebagai agamawan atau tenaga rohani. Jumlahnya menempati urutan keempat setelah pengurus yang mengaku berprofesi utama sebagai pegawai negeri di instansi pemerintahan (23,4%), guru atau dosen (17%), dan pensiunan (15%). Dominannya pegawai negeri dalam kepengurusan FKUB membuat lembaga ini lebih tampak sebagai wakil pemerintah daripada masyarakat dan menghambat independensi FKUB.

3. Peran dan Kinerja FKUB

Peran FKUB untuk memfasilitasi komunikasi antar-umat beragama cukup terhambat oleh tugasnya untuk mengeluarkan rekomendasi pendirian rumah ibadat. FKUB bahkan menjadi diidentikkan sebagai lembaga pemberi rekomendasi. Kegiatan FKUB yang bertujuan membangun komunikasi justru kerap dilakukan secara seremonial saja.

Hal ini disebabkan tafsir berbeda tentang PBM. PBM menyiratkan bahwa rekomendasi FKUB memiliki kedudukan yang sama dengan rekomendasi Kementerian Agama dan syarat 90 pengguna rumah ibadat dan 60 dukungan warga sekitar. Artinya, syarat 90:60 tersebut bisa berjalan bersamaan, dan bukan syarat dikeluarkannya rekomendasi FKUB. Namun praktiknya tidak demikian. Sebagian besar (82,5%) FKUB menjadikan ketentuan 90:60 itu sebagai syarat dikeluarkannya rekomendasi dari FKUB sehingga mereka melakukan verifikasi lapangan. Sebagian bahkan menggunakan biaya pribadi untuk menjalankan tugas itu karena FKUB tidak memiliki anggaran. Selain melakukan verifikasi lapangan, sebagian besar mereka (57%) juga setidaknya harus melakukan satu

sampai tiga rapat musyawarah untuk mengambil keputusan.

Selain memakan sumber daya yang seharusnya bisa dipakai untuk tujuan lain, tugas ini juga menjadikan FKUB sebagai salah satu pihak yang berkonflik ketika terjadi perselisihan. FKUB menjadi sulit bertindak sebagai penengah dan lebih banyak berperan sebagai pembantu atau pemberi masukan. Hanya 13% FKUB yang pernah melakukan penanganan perselisihan secara langsung sebagai penengah. Model penyelesaian yang dilakukan pun kebanyakan berupa arbitrase atau pasifikasi dengan pendekatan personal kepada kedua belah pihak. Sebagian besar (64%) langkah yang dilakukan FKUB ketika terjadi perselisihan adalah melakukan kajian, koordinasi, dan memberikan rekomendasi penyelesaian kepada pihak berwenang.

REKOMENDASI

Berdasarkan temuan-temuan di atas, kami mengusulkan beberapa rekomendasi terkait tugas pemerintahan daerah dan penguatan FKUB dalam memperkokoh kerukunan di masa depan.

- 1. Pemerintah pusat harus mendesak pemerintah daerah untuk menjalankan amanat pemeliharaan kerukunan seperti tertera pada UU 23 (2014) tentang Pemerintahan Daerah.** Hal ini antara lain dapat dilakukan dengan memperbaiki peraturan daerah dan membuat aturan tambahan tentang pengelolaan kerukunan yang tidak diatasi PBM 2006, seperti menyediakan kode rekening kerukunan sebagai salah satu landasan bagi FKUB untuk mendapatkan anggaran. Selain itu, pemerintah pusat harus mengarusutamakan kerukunan dalam berbagai program pemerintah daerah dengan melakukan perbaikan kebijakan yang lebih besar di tingkat nasional seperti penyempurnaan PBM 2006.
- 2. Pemerintah pusat harus merumuskan kebijakan yang efektif untuk membatasi tindakan atau kebijakan pemerintah daerah yang memperumit masalah pendirian rumah ibadat.** Sosialisasi PBM 2006 harus dilakukan tidak hanya kepada masyarakat dan kelompok agama, tetapi juga kepada kepala daerah baru dan instansi pemerintahan terkait. Pemerintah daerah yang menjalankan asas pemerintahan yang baik dan memberikan kepastian hukum dalam pendirian rumah ibadat harus diberi insentif, misalnya dengan penghargaan kerukunan. Sebaliknya, pemerintah daerah yang tidak menjalankan tugasnya dengan baik perlu mendapatkan peringatan, baik secara langsung oleh Kemendagri maupun secara tidak langsung melalui rilis-rilis pemerintah seperti indeks kerukunan.
- 3. Pemerintah perlu membuat ketentuan yang dapat mendorong kapasitas dan akuntabilitas FKUB, misalnya dengan membuat panduan dan ketentuan terkait rekrutmen anggota dan pengelolaan organisasi.** Ketentuan seputar mekanisme rekrutmen perlu dibuat lebih terbuka/majemuk dan setara dalam hal agama/kepercayaan, usia, gender, dan profesi, misalnya dengan melibatkan wakil dari sebanyak mungkin kelompok agama di langkah pertama sebelum menambahkan anggota berdasarkan proporsi penduduk pada langkah kedua. Pelibatan tokoh agama yang juga berprofesi sebagai tenaga ahli, seperti akuntan, pengacara, konsultan, mediator, dan sebagainya

juga bisa terus dikembangkan untuk membantu mengadvokasi kelompok agama dalam mengurus perizinan rumah ibadat. Di atas segala pertimbangan terkait komposisi agama, usia, dan profesi di atas, yang paling penting pada akhirnya adalah wawasan (calon) pengurus dalam hal kerukunan, kesetaraan, dan keadilan sosial bagi semua warga.

4. **Pemerintah perlu menyusun panduan mengenai pengajuan, pengelolaan, dan pemanfaatan anggaran bagi FKUB.** Ini penting agar anggaran yang ada dapat digunakan untuk hal-hal yang berkontribusi pada peningkatan kapasitas dan kinerja FKUB serta pemberdayaan masyarakat. Pemerintah juga perlu memperjelas peran FKUB provinsi dan hubungannya dengan FKUB kabupaten/kota yang selama ini kurang jelas. Pertemuan-pertemuan tingkat regional bisa lebih digalakkan, selain di tingkat lokal atau nasional.
5. **Pemerintah perlu mendorong FKUB untuk lebih meningkatkan fungsinya dalam dialog antar-agama dengan memperbanyak peran sebagai fasilitator dan penengah di masyarakat.** Untuk itu, fungsi mengeluarkan rekomendasi pendirian rumah ibadat, khususnya yang bersifat administratif, harus dilepaskan dari beban FKUB. Dengan begitu, FKUB tidak akan terjebak menjadi salah satu pihak yang berkonflik dan bisa lebih fokus mempertemukan dan membangun konsensus di masyarakat. Jika fungsi rekomendasi ini tetap dipertahankan, maka status dan prosedurnya harus diperjelas. Ia mestinya tidak menjadi rintangan tambahan, tapi justru harus memberi jaminan kepastian dalam pendirian rumah ibadat. Dalam mengeluarkan rekomendasi, FKUB dapat memfasilitasi dialog antara warga pengguna rumah ibadat dan warga sekitar agar kepentingan semua pihak terpenuhi. Rekomendasi dalam hal ini menjadi suatu simbol tercapainya kesepakatan yang harus dihormati oleh para pihak, termasuk pemerintah.
6. **Pemerintah harus mendorong agar FKUB menggalakkan kegiatan-kegiatan intinya yang bersifat edukatif dan mendorong dialog keseharian yang mempererat kohesi sosial.** Kegiatan-kegiatan seperti studi banding harus mulai diarahkan ke penguatan kapasitas anggota, misalnya dengan mengirimkan anggota untuk mengikuti pelatihan-pelatihan seperti resolusi konflik, mediasi, manajemen, dsb. yang diselenggarakan lembaga independen. Pemerintah juga harus membuat petunjuk tambahan bagi FKUB dalam memfasilitasi para pemuka agama dalam mencari penyelesaian sengketa alternatif secara adil dan demokratis, yang bukan hanya arbitrase atau pasifikasi secara sepihak.

Jakarta, Maret 2020