

# Laporan Riset

Maret 2020

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

**Pusat Studi Agama dan Demokrasi (PUSAD)  
Yayasan Wakaf Paramadina**

### **Daftar Isi**

I.	Pendahuluan: Konteks dan Relevansi.....	3
II.	Metodologi dan Cakupan Studi .....	7
III.	Peran Pemerintah Daerah dalam Pemeliharaan Kerukunan .....	8
	A. Dasar Hukum di Tingkat Nasional dan Lokal .....	8
	B. Sebaran Nasional dan Tahun Berdiri .....	13
	C. Dukungan Anggaran dan Kesekretariatan .....	16
IV.	Kelembagaan FKUB.....	21
	A. Proporsi Pengurus menurut Agama .....	21
	B. Profil Umum Pengurus .....	24
	C. Hubungan FKUB dengan Pemangku Kepentingan lain .....	27
V.	Peran dan Kinerja FKUB dalam Pemeliharaan Kerukunan .....	28
	A. Kegiatan Rutin.....	28
	B. Fungsi Rekomendasi Rumah Ibadat .....	30
	C. Penanganan Perselisihan.....	32
VI.	Kesimpulan dan Rekomendasi .....	33
	A. Kesimpulan .....	33
	B. Rekomendasi.....	36
VII.	Bibliografi.....	38
VIII.	Lampiran-lampiran .....	39
	A. Lampiran I: Tabel Sebaran dan Cakupan Pangkalan Data FKUB.....	39

B. Lampiran II: Tentang Indeks Kemajemukan dalam Pangkalan Data FKUB .....	42
C. Tentang Laporan ini.....	44

### Daftar Tabel

1. Daftar Peraturan Gubernur Terkait FKUB .....	11
2. Daftar Peraturan Bupati/Walikota Terkait FKUB.....	12
3. Sepuluh Provinsi dengan Dukungan Anggaran FKUB Paling Tinggi (2017).....	19
4. Sepuluh Kabupaten/Kota dengan Dukungan Anggaran FKUB Tertinggi (2017).....	19

### Daftar Grafik

1. Tahun Berdiri FKUB .....	14
2. Tahun Berdiri FKUB menurut Tingkat Kemajemukan Daerah.....	14
3. Keberadaan Kantor Sekretariat.....	17
4. Status Bangunan Kantor .....	17
5. Sumber Anggaran Keseluruhan FKUB .....	18
6. Rentang Anggaran Keseluruhan FKUB .....	18
7. Pos Pengeluaran FKUB (2017) .....	20
8. Penyerapan Anggaran FKUB (2017).....	20
9. Komposisi Pengurus menurut Agama .....	23
10. Kelompok Usia Pengurus FKUB .....	25
11. Profesi Pengurus FKUB .....	26
12. Pertemuan Rutin FKUB dengan Dewan Penasihat .....	27
13. Pertemuan Rutin FKUB dengan Majelis Agama.....	28
14. Kegiatan Rutin FKUB .....	29
15. Alasan Penolakan terhadap Permohonan Rekomendasi.....	32

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

**Pusat Studi Agama dan Demokrasi (PUSAD)  
Yayasan Wakaf Paramadina**

### **I. PENDAHULUAN: KONTEKS DAN RELEVANSI**

Persoalan seputar hubungan antar-umat beragama selalu mewarnai perjalanan sejarah Indonesia. Meski hubungan berbagai kelompok agama secara umum berlangsung baik, namun ketegangan masih sering terjadi dan tak jarang melibatkan kekerasan. Salah satu isu yang sering menjadi pemicu adalah penyiaran agama, termasuk soal rumah ibadat. Pada masa awal Orde Baru tahun 1967, terjadi perusakan sekolah Kristen dan perusakan gereja di Makassar dan Aceh. Insiden serupa terjadi pada 1969 di pinggiran Jakarta dan sempat menyebar ke beberapa kota lain (Shihab 1998).

Menanggapi berbagai persoalan tersebut, pemerintah mengeluarkan Surat Keputusan Bersama (SKB) yang mengatur soal ketertiban penyiaran dan pengamalan agama, termasuk pendirian rumah ibadat.<sup>1</sup> Kebijakan ini sangat menekankan ketertiban dengan pendekatan keamanan. Ini antara lain tampak dari ketentuan pendirian rumah ibadat yang pada praktiknya hampir selalu memerlukan rekomendasi Pelaksana Khusus Daerah (Laksusda), kepanjangan tangan rezim otoriter saat itu (Ali-Fauzi dkk. 2011: 34).<sup>2</sup> Namun dengan pendekatan keamanan pun, kenyataannya perusakan gereja masih terjadi. Crouch

<sup>1</sup> Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Dalam Negeri dan Menteri Agama No. 1/Ber/MDN-MAG/1969 tentang Pelaksanaan Tugas Aparat Pemerintahan dalam Menjamin Ketertiban dan Kelancaran Pelaksanaan Pengembangan dan Ibadat Agama oleh Pemeluk-pemeluknya.

<sup>2</sup> Laksusda adalah lembaga di tingkat lokal yang berada di bawah Komando Pemulihan Keamanan dan Ketertiban (KOPKAMTIB) di tingkat nasional.

(2007) menyebutkan ada 1.000 kasus rumah ibadat yang terjadi antara medio 1969-2006.

Memasuki era transisi demokrasi pada 1998-1999, mulai bergulir rencana untuk merevisi SKB nomor 1/1969, terutama ketentuan terkait pendirian rumah ibadat. Dokumen sosialisasi pemerintah menyebutkan setidaknya tiga alasan yang melatari desakan ini. *Pertama*, SKB tersebut 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, sehingga 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.<sup>3</sup> Peraturan baru yang menggantikan SKB 1969 ini berusaha menjawab tiga persoalan yang diungkapkan di atas. Sebagaimana tertera di judulnya, peraturan ini mencakup tiga poin utama. Poin pertama menjabarkan tugas dan tanggung jawab kepala daerah dalam pemeliharaan kerukunan (Pasal 2-6). PBM 2006 juga mengatur tugas dan tanggung jawab camat dan lurah/kepala desa (Pasal 7) yang sebelumnya tidak diatur dalam SKB 69.

Di antara tugas kepala daerah adalah memfasilitasi komunikasi antar kelompok agama yang sebelumnya sering menjadi kendala. Hal ini diatur di poin kedua, yaitu pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB), forum yang dibentuk oleh masyarakat dan difasilitasi oleh pemerintah dalam rangka membangun, memelihara, dan memberdayakan umat beragama (Pasal 8-12). FKUB adalah hasil dari perubahan cara pandang pemerintah dalam menjaga kerukunan umat beragama yang tak lagi membebankan tugas dan tanggung jawab sepenuhnya kepada pemerintah, melainkan sebagai upaya bersama umat beragama dan pemerintah. Dengan kata lain, FKUB adalah jembatan antar umat beragama dan penghubung umat beragama dengan pemerintah dalam pemeliharaan kerukunan. FKUB dibentuk di provinsi dan kabupaten/kota. Forum ini bertugas melakukan dialog dengan pemuka agama dan masyarakat, menampung dan menyalurkan aspirasi ormas keagamaan dan masyarakat, dan melakukan sosialisasi peraturan perundang-undangan dan kebijakan di bidang keagamaan yang berkaitan dengan kerukunan umat beragama dan pemberdayaan masyarakat.

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 tersebut, 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

<sup>3</sup> Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 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.

tugas tambahan yakni memberikan rekomendasi tertulis atas permohonan pendirian rumah ibadat. FKUB provinsi tidak diberikan tugas tersebut. Pengecualian hanya untuk Provinsi DKI Jakarta karena IMB dikeluarkan oleh gubernur, sehingga rekomendasi tertulis dikeluarkan oleh FKUB Provinsi DKI Jakarta.

Meski ditujukan untuk memfasilitasi komunikasi antar-umat beragama dan memberi jaminan kepada warga untuk beragama dengan damai, PBM 2006 masih menyisakan celah terjadinya pembatasan dan diskriminasi, selain memperpanjang proses tahapan pemberian izin rumah ibadat. Kepala daerah masih sering tunduk pada tekanan massa dan mengeluarkan kebijakan diskriminatif tanpa ada teguran atau pengawasan berarti. Sementara itu, FKUB yang keanggotaannya ditentukan berdasarkan proporsi pemeluk agama setempat, masih rentan terjebak dalam mayoritarianisme. Demikian halnya, aturan pendirian rumah ibadat yang mensyaratkan dukungan masyarakat sekitar sering menjadi kendala terutama di lingkungan yang mayoritas warganya tidak suka dengan pembangunan rumah ibadat agama lain.

Survei BPS (2008) yang dilakukan pada tahun ketika PBM disosialisasikan (2006-2008) menemukan bahwa hanya 42,10 persen rumah tangga yang menyatakan tidak keberatan jika didirikan rumah ibadat agama lain. Jika kita lihat per kabupaten dan kota, maka kita hanya menemukan 217 kabupaten dan 55 kota yang warganya lebih dari 50 persen mengatakan tidak keberatan jika didirikan rumah ibadat agama lain. Fakta lainnya sejak terbitnya PBM pada 2006, kekerasan dan diskriminasi terhadap kelompok-kelompok minoritas agama masih sering terjadi. Tindakan-tindakan tersebut mencakup diskriminasi terhadap rumah-rumah ibadat kelompok minoritas agama tertentu, seperti gereja di Indonesia Bagian Barat atau masjid dan vihara di Indonesia Bagian Timur (Crouch 2010; Ali-Fauzi 2011; Panggabean dan Ali-Fauzi 2014). Perkembangan tersebut melatari bergulirnya wacana untuk merevisi PBM 2006 sejak beberapa tahun terakhir ini, baik yang terkait dengan peran pemerintah daerah, FKUB, maupun ketentuan pendirian rumah ibadat.

Sayangnya, sejauh ini belum ada konsensus mengenai bentuk dan rumusan perbaikan yang diusulkan dan bukti-bukti pendukungnya pun masih terbatas. Sebagian besar studi terhadap FKUB dilakukan secara terpisah di tingkat lokal (mis. Ramma 2018; Miharja dan Mulyana 2019). Di beberapa kasus, FKUB memang berperan meredam konflik dengan menyediakan ruang dialog dan menjadi penengah. Tapi di banyak kasus lain, FKUB sama sekali tidak berperan atau malah menjadi bagian dari para pihak yang bersengketa. Di antara sedikit studi berskala besar adalah survei yang dilakukan Litbang Kemenag (2015) di 18 kabupaten/kota dan 9 provinsi. Survei ini antara lain menemukan bahwa FKUB masih lemah secara kelembagaan dan belum cukup optimal menyentuh semua kalangan umat beragama.

Melanjutkan studi-studi di atas, dan melanjutkan berbagai inisiatif yang telah kami lakukan sejak 10 tahun terakhir bersama FKUB di berbagai daerah, pada 2018 kami mulai mengembangkan pangkalan data yang menghimpun profil dasar dan kinerja FKUB di seluruh provinsi dan kabupaten/kota. Bekerja sama dengan Pusat Kerukunan Umat Beragama (PKUB) Kementerian Agama, kami menyebarkan angket kepada seluruh

FKUB Provinsi dan sejumlah Kabupaten/Kota. Berbekal hasil analisis data angket, kami kemudian melakukan studi pendalaman ke empat provinsi dan empat kota dengan mewawancara para pemangku kepentingan terkait.

Secara umum, studi ini menemukan tiga hal pokok. *Pertama*, peran pemerintah daerah dalam pemeliharaan kerukunan masih belum optimal dan merata. Aturan yang kurang jelas dan minimnya mekanisme untuk memastikan akuntabilitas pemerintah membuat dukungan terhadap upaya pemeliharaan kerukunan masih sangat bergantung pada preferensi pribadi kepala daerah atau kedekatan personal kepala daerah dengan FKUB. Kebijakan pemerintah kabupaten/kota juga kerap membuat ketegangan konflik pendirian rumah ibadat meningkat dan sulit diselesaikan. Contohnya, pencabutan atau pembekuan izin rumah ibadat yang bupati/walikota telah keluarkan. *Kedua*, FKUB memiliki modal untuk berperan dalam pemeliharaan kerukunan dengan dukungan sumber daya dan keanggotaan antar-umat beragama. Namun FKUB memiliki keterbatasan yang menghambat perannya dalam pemeliharaan kerukunan, terutama representasi dan kompetensi yang lemah, serta proporsi pengurus yang timpang sehingga netralitas dan independensinya dari pemerintah dan majelis agama dominan sering dipertanyakan. *Ketiga*, ketentuan tentang pendirian rumah ibadat dalam PBM yang meletakkan FKUB sebagai pemberi rekomendasi justru lebih sering menghambat peran FKUB untuk memfasilitasi komunikasi antar umat beragama karena pemberian mandat tersebut telah menjadikan FKUB sebagai salah satu pihak yang berkonflik. Misalnya ketika IMB rumah ibadat sudah dikeluarkan pemda namun masih terjadi penolakan, pihak penolak menganggap bahwa FKUB berada di pihak pendukung.

Sudah saatnya pemerintah dan FKUB untuk berbenah dan mengingat kembali tujuan awalnya, yaitu memfasilitasi komunikasi dan kesepakatan antar-umat beragama secara demokratis. Selain agenda yang lebih besar seperti penyempurnaan Peraturan Bersama, dalam waktu dekat perlu ada upaya untuk perbaikan-perbaikan kecil seperti menyusun panduan pengelolaan organisasi FKUB yang lebih jelas dan rinci, mencakup namun tidak terbatas pada hal-hal seperti: pengelolaan dan pemanfaatan anggaran; mekanisme rekrutmen pengurus FKUB; ketentuan turunan pendirian rumah ibadat yang lebih jelas dan lebih adil; serta cara-cara penyelesaian sengketa berbasis kepentingan yang menghindari pendekatan berbasis kekuatan sepihak.

Temuan-temuan studi ini akan dijabarkan lebih jauh dalam laporan yang kami susun ke dalam enam bagian. Setelah uraian latar belakang di bagian ini, bagian kedua akan memaparkan metodologi dan cakupan studi. Tiga bagian berikutnya masing-masing mengulas persoalan pokok yang ada dalam PBM 2006 dari lensa kajian FKUB, yaitu:

1. Peran pemerintah daerah dalam pemeliharaan kerukunan dengan melihat hal-hal seperti sebaran FKUB, peraturan dan kebijakan daerah, serta dukungan anggaran dan kesekretariatan FKUB.
2. Kelembagaan FKUB dengan melihat profil pengurus (proporsi agama, usia, gender, dan profesi), serta hubungannya dengan berbagai pemangku kepentingan.
3. Peran dan kinerja FKUB dalam pemeliharaan kerukunan, terutama berkaitan dengan pendirian rumah ibadat dan penyelesaian perselisihan.

Laporan ini ditutup dengan rangkuman serta rekomendasi terkait arah penguatan kapasitas dan akuntabilitas FKUB serta perbaikan kebijakan pemeliharaan kerukunan umat beragama di Indonesia.

## II. METODOLOGI DAN CAKUPAN STUDI

Studi ini terdiri dari dua komponen utama, yaitu penyebaran angket profil dan kinerja FKUB di seluruh Indonesia serta studi pendalaman di empat kota. Masing-masing studi dilakukan pada 2018 dan 2019.

Penyebaran angket ditujukan untuk membangun pangkalan data mengenai profil dasar dan kinerja FKUB di seluruh Indonesia secara bertahap. Angket ini mencatat lima bagian utama, yaitu keberadaan FKUB, kepengurusan, kelembagaan dan anggaran, kegiatan rutin, fungsi rekomendasi rumah ibadat, dan penyelesaian perselisihan. Angket diisi oleh staf Kementerian Agama atau salah satu anggota FKUB dengan sepengetahuan Ketua FKUB (dibuktikan dengan tanda tangan dan stempel FKUB).

Pada tahap pertama, kami menargetkan untuk menghimpun data untuk semua FKUB provinsi dan setidaknya dua FKUB Kabupaten/Kota yang ada di masing-masing provinsi tersebut. Dengan kata lain, kami menargetkan untuk menghimpun data 102 FKUB (34 FKUB provinsi dan 68 FKUB Kabupaten/Kota).

Penyebaran angket dilakukan melalui berbagai saluran melalui kerjasama dengan Pusat Kerukunan Umat Beragama (PKUB) Kementerian Agama. Sebagian besar angket disebarakan melalui staf Kantor Wilayah Kemenag di tingkat provinsi dan Kantor Kementerian Agama di tingkat kabupaten/kota, maupun ditujukan langsung kepada staf FKUB setempat dan dikembalikan via kurir. Penyebaran angket juga dilakukan oleh peneliti PUSAD pada konferensi Asosiasi FKUB dan Rapat Koordinasi FKUB se-Indonesia di Tarakan pada September 2018 maupun secara langsung ke FKUB-FKUB yang kami kunjungi di berbagai kesempatan.

Dari sekian angket yang disebarakan, 115 isian angket kami terima pada akhir periode studi pada 2018. Ketika studi pendalaman dilakukan pada tahap berikutnya, kami masih menerima kiriman isian angket. Total ada 167 angket yang telah kami terima ketika laporan ini disusun. Analisis dalam laporan ini didasarkan pada ke-167 angket tersebut dengan rincian 24 FKUB Provinsi, 33 FKUB Kotamadya, dan 110 FKUB Kabupaten. Jumlah ini berarti 30 persen lebih dari total 548 FKUB provinsi dan kabupaten/kota yang ada saat ini. Sebarannya juga meliputi hampir seluruh provinsi dengan hanya menyisakan tiga provinsi yang belum tercakup, yaitu Kepulauan Riau, Sulawesi Barat, dan Papua Barat. Rincian selengkapnya mengenai daerah-daerah yang tercakup dalam studi ini dapat dilihat di apendiks.

Selain data kelembagaan FKUB, kami juga mencatat data individu pengurus. Dari 167 FKUB yang ada di pangkalan data, kami mencatat profil dasar 2.814 pengurusnya, mulai dari nama, jabatan, tahun menjabat, usia, jenis kelamin, agama, majelis agama yang diwakili, afiliasi organisasi, pendidikan terakhir, dan pekerjaan.

Untuk memastikan bahwa isian angket sesuai dengan fakta di lapangan, pada tahap



berikutnya kami melakukan studi pendalaman ke beberapa daerah. Studi ini juga ditujukan untuk mendalami persoalan-persoalan kerukunan yang lebih luas yang tidak tergalikan dalam angket. Kami terutama ingin menggali faktor-faktor yang meningkatkan atau menghambat kinerja FKUB dalam meningkatkan kerukunan umat beragama di daerah setempat.

Untuk menjawab kebutuhan di atas, pada studi pendalaman ini kami memilih delapan lokasi FKUB di empat provinsi dan empat kabupaten/kota dengan mempertimbangkan variasi kinerja FKUB dari hasil tinjauan terhadap isian kuesioner, sebaran wilayah, serta riwayat konflik. Berdasarkan pertimbangan tersebut, kami mengidentifikasi kasus-kasus berikut: (1) FKUB Provinsi Sulawesi Utara dan FKUB Kota Tomohon; (2) FKUB Provinsi Jawa Tengah dan FKUB Kota Surakarta; (3) FKUB Provinsi Jawa Barat dan FKUB Kab. Tasikmalaya; dan (4) FKUB Kalimantan Barat dan FKUB Kota Pontianak.

Di setiap daerah kami menemui pengurus FKUB dan para pemangku kepentingan terkait (Pemda, Kemenag, Kesbangpol, Polri, wakil majelis agama, tokoh masyarakat, dan lainnya). Di luar itu, kami juga melakukan pendalaman ke beberapa FKUB yang isian angketnya belum lengkap seperti FKUB provinsi Maluku.

### **III. PERAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PEMELIHARAAN KERUKUNAN**

#### **A. Dasar Hukum di Tingkat Nasional dan Lokal**

Meski PBM 2006 menyatakan bahwa pemeliharaan kerukunan<sup>4</sup> merupakan tanggung jawab bersama umat beragama dan pemerintah (Pasal 2), pengembalian tugas dan kewajiban utama dalam hal ini tetaplah kepala daerah (pasal 3 dan 4).<sup>5</sup> Pasal 5 dan 6 PBM 2006 menyebutkan empat tugas gubernur dan bupati/walikota dalam pemeliharaan kerukunan, yaitu: (1) memfasilitasi pemeliharaan kerukunan; (2) mengoordinasikan kegiatan instansi vertikal; (3) menumbuhkan keharmonisan di antara umat beragama, serta; (4) mengoordinasikan para pimpinan wilayah di bawahnya. Gubernur mengoordinasikan bupati/walikota, begitu pun bupati/walikota mengoordinasikan para camat dan lurah atau kepala desa. Khusus bupati/walikota dan gubernur DKI Jakarta, Izin Mendirikan Bangunan (IMB) rumah ibadat diterbitkan oleh gubernur.

FKUB dibentuk untuk membantu pemerintah namun bekerja di jalur terpisah. PBM 2006 menyebutkan bahwa kepala daerah dapat meminta bantuan atau melimpahkan sebagian tugasnya kepada para pimpinan di tingkat wilayah yang lebih bawah dan instansi vertikal terkait. Tapi tidak ada keterangan yang menyebutkan bahwa kepala daerah dapat melimpahkan tugasnya kepada FKUB. Jadi, FKUB tidak dibentuk untuk menggantikan peran pemerintah dan bukan agar pemerintah dapat melemparkan tanggung jawabnya ketika ada persoalan kerukunan.

---

<sup>4</sup> Kerukunan yang dimaksud adalah “keadaan hubungan sesama umat beragama yang dilandasi toleransi, saling pengertian, saling menghormati, menghargai kesetaraan dalam pengamalan ajaran agamanya dan kerjasama dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik tahun 1945” (PBM 2006, pasal 1).

<sup>5</sup> Terkait hal ini, PBM 2006 mengacu pada Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, terutama Pasal 22 dan 27(1) tentang kewajiban kepala daerah dan wakilnya.



Pasal 9 PBM 2006 menyebutkan ada setidaknya empat tugas pokok FKUB dalam pemeliharaan kerukunan, yaitu: (1) melakukan dialog dengan pemuka agama dan tokoh masyarakat; (2) menampung aspirasi ormas keagamaan dan aspirasi masyarakat; (3) menyalurkan aspirasi tersebut dalam bentuk rekomendasi sebagai bahan kebijakan kepala daerah, dan; (4) melakukan sosialisasi peraturan dan kebijakan yang berkaitan dengan kerukunan dan pemberdayaan masyarakat.<sup>6</sup>

Sejumlah pihak yang terlibat dalam penyusunan PBM sering menuturkan bahwa ide pelembagaan kerukunan umat beragama dalam bentuk forum terinspirasi oleh kiprah sejumlah organisasi lintas-agama di beberapa daerah seperti di Manado dan Yogyakarta dalam mencegah konflik agama pada masa transisi demokrasi. Pemerintah ingin agar inisiatif-inisiatif masyarakat yang semacam itu dapat muncul dan berkembang juga di daerah-daerah lain serta mendapatkan dukungan yang memadai dari pemerintah daerah.

Untuk memfasilitasi hubungan kerja FKUB dengan pemerintah daerah, pasal 11 PBM 2006 mendorong setiap provinsi dan kabupaten/kota untuk membentuk Dewan Penasihat FKUB. Dewan penasihat ini terdiri dari wakil kepala daerah, kepala Kementerian Agama setempat, kepala Kesbangpol setempat, dan pimpinan instansi terkait. Struktur organisasi FKUB dengan Dewan Penasihat FKUB terpisah dan keduanya tidak dihubungkan oleh garis komando. Begitu juga halnya dengan hubungan antar sesama FKUB, provinsi maupun kota, yang hanya bersifat konsultatif (Pasal 8 PBM 2006).

Pasal 12 PBM 2006 menyatakan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai FKUB serta Dewan Penasihat FKUB, baik di provinsi maupun di kabupaten/kota, diatur dengan peraturan gubernur.<sup>7</sup> Namun ketentuan ini ditafsirkan dengan beragam antara satu daerah dengan daerah yang lain, setidaknya jika dilihat dari cakupan dan substansi aturan. Pangkalan data kami mencatat 23 peraturan gubernur terkait FKUB dan Dewan Penasihat FKUB serta 3 peraturan gubernur terkait rumah ibadat yang di dalamnya menyebut soal FKUB. Di luar itu, kami juga menemukan 6 regulasi serupa di tingkat kabupaten/kota (peraturan bupati dan peraturan walikota), meski ini tidak diminta oleh PBM 2006. Empat (4) di antaranya mengatur FKUB dan dua (2) mengatur rumah ibadat. Rincian selengkapnya mengenai peraturan-peraturan tersebut dapat dilihat di Tabel 1.

Dari segi cakupan, variasinya adalah sebagai berikut:

1. Enam (6) provinsi memiliki peraturan gubernur yang secara eksplisit mengatur kabupaten/kota di judulnya, seperti: Sumatera Utara, Jambi, DI Yogyakarta, Jawa Timur, Nusa Tenggara Timur, dan Kalimantan Selatan.
2. Tiga belas (13) provinsi memiliki peraturan gubernur tapi tidak secara eksplisit mengatur kabupaten/kota di judulnya atau hanya menyebutnya di isi peraturan.

<sup>6</sup> Buku penjelasan PBM yang diterbitkan Kementerian Agama (2007: 18) menyebutkan bahwa selain memberikan rekomendasi, FKUB kabupaten/kota juga bertugas memberikan pendapat dalam hal penyelesaian perselisihan pendirian rumah ibadat kepada bupati/walikota.

<sup>7</sup> Peraturan gubernur ini berbeda dengan surat keputusan kepala daerah (gubernur atau bupati/walikota) yang menjadi dasar penetapan pengurus FKUB untuk suatu periode. Setiap pengurus FKUB provinsi maupun kabupaten/kota pasti dikukuhkan melalui surat keputusan kepala daerah. Tapi tidak semua FKUB dilengkapi dengan peraturan kepala daerah.

3. Satu (1) provinsi memiliki peraturan gubernur yang tidak menyebut kabupaten/kota sama sekali dan hanya mengatur provinsi, yaitu Bali.
4. Tiga (3) provinsi lainnya melaporkan sudah memiliki peraturan gubernur namun belum teridentifikasi karena tidak dapat diakses seperti Banten, Kalimantan Barat, dan Sumatera Barat.
5. Enam (6) kabupaten/kota memiliki peraturan bupati/walikota tersendiri terkait FKUB.

Dari segi substansi peraturan gubernur, variasinya adalah sebagai berikut:

1. Sebagian besar (16) provinsi memiliki peraturan gubernur yang hanya mengatur organisasi FKUB dan Dewan Penasihat FKUB.
2. Empat (4) provinsi memiliki peraturan gubernur dengan ketentuan yang lebih luas dari soal organisasi FKUB, yaitu mencakup juga ketentuan tentang rumah ibadat dan pemeliharaan kerukunan secara umum. Contohnya adalah Jawa Barat, Jawa Timur, Lampung, dan Jambi. Pergub Jambi bahkan secara eksplisit mencantumkan ketentuan tentang rumah ibadat di judulnya.
3. Tiga (3) provinsi memiliki peraturan gubernur khusus terkait FKUB dan Dewan Penasihat FKUB, serta peraturan gubernur terpisah yang mengatur rumah ibadat dan pemeliharaan kerukunan yang di dalamnya banyak menyebut soal FKUB. Contohnya adalah Pergub Aceh, DKI Jakarta, dan Bali.<sup>8</sup>

Beberapa pergub bahkan sudah mengalami perbaikan dan diperbarui, seperti di Bengkulu, Kep. Bangka Belitung, Jawa Barat, D.I. Yogyakarta, Jawa Timur, Nusa Tenggara Barat, Kalimantan Tengah, dan Kalimantan Timur. Perubahan yang dilakukan umumnya terkait dengan pengurus seperti proporsi dan periode kepengurusan.

Beberapa kabupaten lebih lanjut membuat peraturan bupati dan peraturan walikota terkait FKUB, meski di wilayah provinsinya sudah terdapat peraturan gubernur. Misalnya kabupaten Bantul dan Gunung Kidul di D.I. Yogyakarta. Dari segi substansi, variasi peraturan di tingkat kabupaten/kota ini adalah sebagai berikut:

1. Dua (2) kabupaten memiliki peraturan bupati yang hanya mengatur organisasi FKUB dan Dewan Penasihat FKUB, seperti Kab. Bantul dan Gunung Kidul, Yogyakarta.
2. Dua (2) kabupaten memiliki peraturan bupati dengan ketentuan yang lebih luas, misalnya dengan menyertakan juga tugas kepala daerah dan ketentuan mengenai rumah ibadat. Misalnya adalah peraturan bupati Kutai Timur dan Berau di Kalimantan Timur. Isi peraturan tersebut mirip dengan PBM 2006, dengan tambahan terkait tugas FKUB dan kemungkinan pembentukan FKUB kecamatan dan kelurahan, kepengurusan (susunan, masa kerja, dsb.).
3. Dua (2) kota lainnya tidak memiliki aturan terkait organisasi FKUB, tapi mengatur soal rumah ibadat yang di dalamnya banyak menyinggung soal tugas FKUB. Misalnya adalah peraturan walikota Bekasi, Jawa Barat, dan peraturan walikota Surakarta, Jawa Tengah.

---

<sup>8</sup> Pergub tentang rumah ibadat di Bali terbit beberapa bulan sebelum Peraturan Bersama 2006. Ketentuan terkait rumah ibadat ini akan dibahas lebih lanjut di bagian tentang peran dan kinerja FKUB.

**Tabel 1.** Daftar Peraturan Gubernur Terkait FKUB

Provinsi	Nomor/ Tahun	Judul/Substansi Pergub
Aceh	22/2011	Pedoman pelaksanaan tugas FKUB
	4/2016	Qanun Pemeliharaan Kerukunan dan Pendirian Tempat Ibadah
Sumatera Utara	74/2017	FKUB dan Dewan Penasihat FKUB Provinsi dan Kabupaten/Kota di Sumatera Utara
Sumatera Barat	1/2007	Tidak diketahui
Riau	28/2007	Organisasi dan Tata Kerja FKUB Provinsi Riau
Jambi	19/2007	Pedoman Pelaksanaan Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan FKUB, dan Pendirian Rumah Ibadah di Kabupaten/Kota dalam Provinsi Jambi
Sumatera Selatan	16/2012	Pembentukan FKUB Provinsi Sumsel
Bengkulu	6/2015	Perubahan atas pergub 33/2006 tentang Pedoman Pembentukan FKUB dan Dewan Penasehat FKUB di Provinsi Bengkulu
Lampung	20/2013	Forum Kerukunan Umat Beragama
Bangka Belitung	65/2017	Perubahan atas Pergub 15/2007 tentang Pedoman Pembentukan FKUB dan Dewan Penasehat FKUB di Provinsi Kepulauan Bangka Belitung
DKI Jakarta	64/2007	Pedoman Pembentukan, Organisasi, dan Tata Kerja FKUB
	83/2012	Prosedur Persetujuan Pembangunan Rumah Ibadah
Jawa Barat	71/2015	Perubahan atas pergub 40/2012 tentang Forum Kerukunan Umat Beragama di Jawa Barat
Jawa Tengah	108/2006	Pedoman Pembentukan FKUB
DI Yogyakarta	31/2008	Perubahan atas pergub 10/2007 tentang Pedoman Pembentukan FKUB dan Dewan Penasihat FKUB Provinsi DIY dan Kabupaten/Kota di DIY
Jawa Timur	10/2015	Perubahan atas pergub 1/2007 FKUB di Provinsi dan Kabupaten/Kota di Jawa Timur
Banten	11/2007	Tidak diketahui
Bali	32/2008	Forum Kerukunan Umat Beragama
	10/2006	Prosedur dan Ketentuan-Ketentuan Pembangunan Tempat-tempat Ibadah untuk Umum di Wilayah Provinsi Bali (sebelum PBM 2006)
Nusa Tenggara Barat	29/2008	Perubahan atas pergub 324/2006 tentang Pedoman Pembentukan FKUB
Nusa Tenggara Timur	35/2006	Pembentukan FKUB dan Dewan Penasehat FKUB Provinsi dan Kab/Kota se-Provinsi NTT
Kalimantan Barat	518/2006	Forum Kerukunan Umat Beragama
Kalimantan Tengah	6/2010	Perubahan atas pergub 6/2006 tentang Pedoman Pembentukan FKUB dan Dewan Penasihat FKUB
Kalimantan Selatan	60/2006	Pemberdayaan FKUB Provinsi dan Kabupaten/Kota di Kalimantan Selatan
Kalimantan Timur	46/2015	Perubahan atas Pergub 45/2014 tentang Pembentukan FKUB Provinsi Kaltim
Sulawesi Selatan	14/2007	Tidak diketahui

Catatan:

(1) Tiga (3) provinsi yang sudah memiliki Pergub terkait FKUB tapi belum diperoleh datanya: Kep Riau, Papua Barat, dan Sulawesi Tengah.

(2) Delapan (8) provinsi yang belum memiliki Pergub terkait FKUB: Kalimantan Utara, Sulawesi Utara, Sulawesi Tenggara, Gorontalo, Sulawesi Barat, Maluku, Maluku Utara, Papua.

**Tabel 2.** Daftar Peraturan Bupati/Walikota Terkait FKUB

Kabupaten/Kota	Nomor/ Tahun	Judul/Substansi Pergub
Kab. Bantul, DIY	58/2007	Pedoman Pembentukan FKUB dan Dewan Penasehat FKUB
Kab. Gunung Kidul, DIY	31/2011	Pedoman Pembentukan FKUB dan Dewan Penasehat FKUB
Kab. Berau, Kaltim	23/2011	Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/ Wakil Kepala Daerah Dalam Memelihara Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan FKUB dan Pendirian Rumah Ibadah di Kab. Berau
Kab. Kutai Timur	10/2016	Pedoman Penyelenggaraan Kerukunan Umat Beragama
Kota Bekasi, Jabar	16/2006	Tata cara pemberian ijin pendirian rumah ibadat di Kota Bekasi
Kota Surakarta, Jateng	11/2011	Tata cara penerbitan ijin mendirikan rumah ibadat

Jika dilihat dari jumlah daerah yang telah membuat peraturan-peraturan di atas, PBM 2006 sebenarnya cukup bisa mendorong pemerintah daerah untuk memberikan perhatian pada FKUB dan pemeliharaan kerukunan. Hanya saja, arahan PBM 2006 untuk membuat peraturan gubernur itu masih ditafsirkan dengan berbeda-beda. Banyak di antara peraturan tersebut yang hanya mengulang isi PBM dan tidak memberikan ketentuan atau penjelasan lebih lanjut seperti yang diminta PBM 2006. Selain itu, tidak semua pengurus FKUB mengetahui keberadaan peraturan-peraturan di atas. Ini tampak dari banyaknya jawaban di angket yang tidak lengkap atau tidak sesuai. Studi pendalaman kami juga menemukan bahwa sebagian besar pemangku kepentingan di daerah-daerah tidak mengetahui keberadaan peraturan terkait FKUB. Ini dapat dipahami karena dokumen peraturan-peraturan tersebut sebagian memang sulit diakses.

Hal ini tentu sangat disayangkan mengingat peraturan-peraturan lokal di atas mestinya dapat memberi ruang dan landasan untuk mendorong akuntabilitas pemerintah daerah dan mendorong kapasitas FKUB, misalnya dalam proses rekrutmen, masa jabatan, anggaran, dan ragam kegiatan. Selama ini, para pengurus FKUB lebih banyak menyuarakan peningkatan status atau landasan hukum FKUB di tingkat nasional. Padahal yang tak kalah penting, dan yang sebenarnya lebih mungkin dilakukan tapi sering luput diperhatikan, adalah perbaikan peraturan dan kebijakan di tingkat lokal.

Pemerintah pusat juga perlu merumuskan kebijakan untuk membatasi tindakan atau kebijakan bupati/walikota yang bisa memperumit masalah pendirian rumah ibadat. Ada beberapa konflik pendirian rumah ibadat yang penyelesaiannya berlarut-larut hingga rumah ibadat terancam gagal dibangun akibat tindakan kepala daerah yang mencabut atau membekukan IMB yang ia telah keluarkan sendiri. Kasus Gereja Yasmin dan Masjid Imam Ahmad bin Hanbal di Kota Bogor-Jawa Barat, Gereja HKBP Filadelfia di Kabupaten Bekasi-Jawa Barat, Masjid Taqwa Muhammadiyah di Bireun, Aceh, dan beberapa kasus lainnya adalah contoh konflik pendirian rumah ibadat yang belum selesai (susah ditangani) akibat tindakan kepala daerah. Tidak ada satu pasal pun di PBM yang memberikan kewenangan kepada kepala daerah untuk mencabut atau membekukan IMB. Ada beberapa hasil baik dari tindakan kepala daerah yang menolak untuk mencabut IMB yang sudah ia keluarkan. Misalnya, konflik pendirian Gereja Santa Clara Bekasi

bisa diselesaikan dan akhirnya bisa berdiri, meski ada beberapa pihak penentang, karena Rahmat Efendi, Walikota Bekasi melakukan salah satu tindakan penting yakni menolak mencabut IMB yang sudah ia keluarkan. Tindakannya bukan hanya cermin dari asas pemerintahan yang baik, tetapi juga memberikan kepastian hukum dalam pendirian rumah ibadat.

## **B. Sebaran Nasional dan Tahun Berdiri**

Peraturan Bersama 2006 juga mengamanatkan agar FKUB dibentuk, atau disesuaikan jika forum serupa sudah ada, di setiap provinsi dan kabupaten/kota paling lambat satu tahun setelah terbitnya Peraturan Bersama (Pasal 27). Selain mendorong setiap daerah untuk mengaturnya melalui peraturan gubernur, PBM 2006 juga meminta agar peraturan perundangan yang sebelumnya telah ditetapkan oleh pemerintahan daerah agar disesuaikan dengan PBM 2006 dalam jangka waktu dua tahun.

Meski dari segi waktu tidak sesuai dengan yang ditargetkan, amanat Peraturan Bersama itu kini hampir terwujud. Hingga 2019, Kemendagri mencatat bahwa dari 548 provinsi, kabupaten, dan kotamadya yang ada di Indonesia, 534 di antaranya telah membentuk FKUB. Semua provinsi dan kotamadya telah memiliki FKUB. Artinya, di seluruh Indonesia, tinggal 14 kabupaten saja yang belum memiliki FKUB.<sup>9</sup>

Dari 167 FKUB yang tercakup di pangkalan data kami, lebih dari separuhnya (57 persen) berdiri pada kurun waktu 2006-2007 sebagaimana diamanatkan Peraturan Bersama (Grafik 1). Di sini tampak bahwa kabupaten cenderung lebih lambat merespons Peraturan Bersama dan mendirikan FKUB dibandingkan dengan provinsi dan kota. Provinsi lebih cepat karena langsung berhubungan dengan pemerintah pusat. Sedangkan kota umumnya lebih majemuk dibanding kabupaten sehingga keberadaan FKUB lebih dibutuhkan di sana. Tapi jumlah kabupaten memang jauh lebih banyak sehingga dapat dipahami jika memerlukan waktu yang lebih lama.

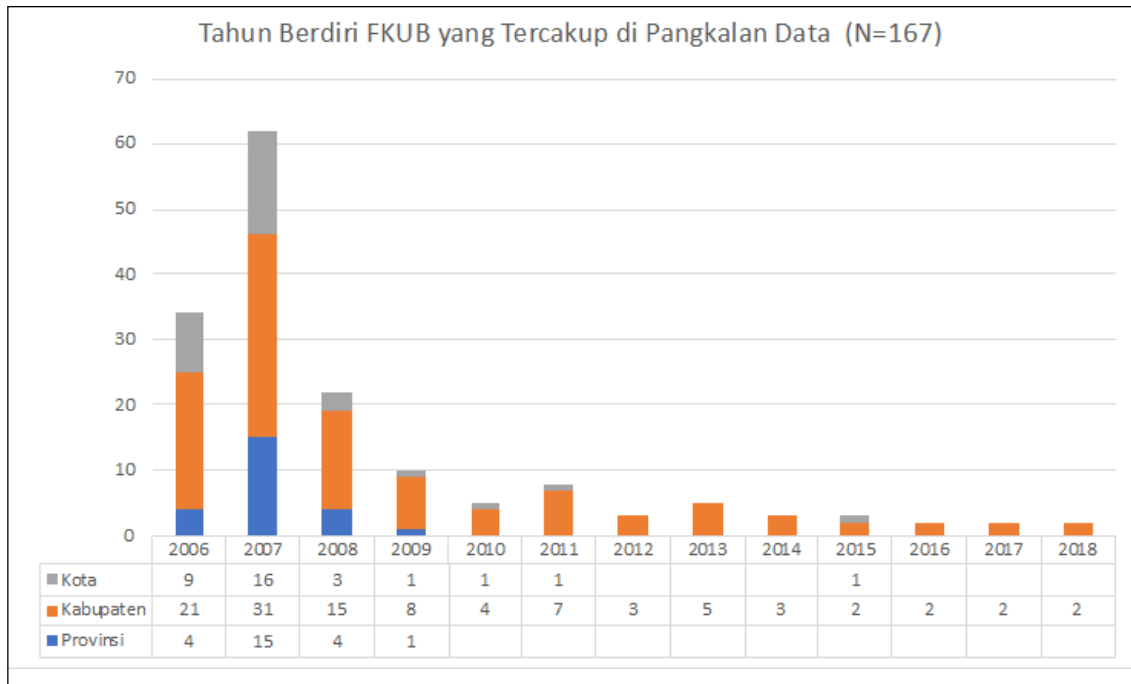
Ada perbedaan antara daerah dengan pemeluk agama yang majemuk dan yang homogen dalam merespons Peraturan Bersama dan mendirikan FKUB. Perbedaan ini terutama tampak di tingkat kabupaten. Kami mengklasifikasi daerah menggunakan indeks kemajemukan agama dan melihat tahun berdiri FKUB di daerah-daerah tersebut (Grafik 2).<sup>10</sup>

Dari pangkalan data kami, tak satu pun FKUB provinsi, baik yang memiliki indeks

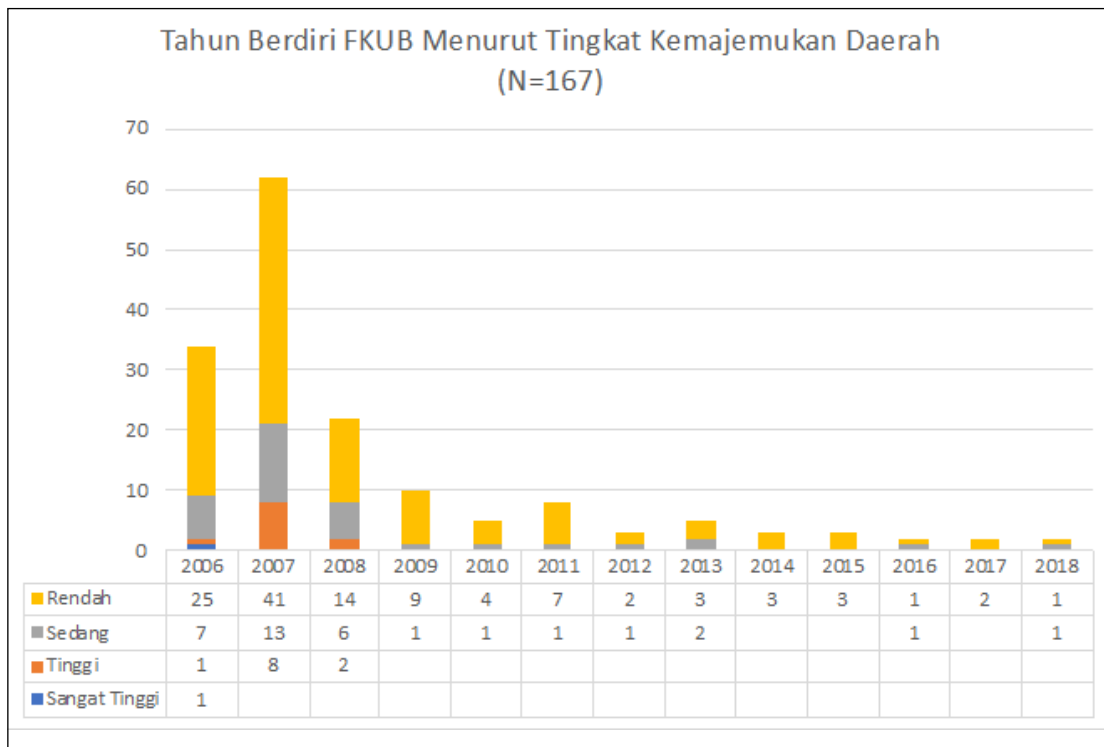
<sup>9</sup> Kabupaten yang hingga Januari 2018 belum membentuk FKUB itu tersebar di empat provinsi, yakni: Provinsi Sumatera Barat (Kabupaten Tanah Datar, Kabupaten Agam, dan Kabupaten Pesisir Selatan); Provinsi Sulawesi Tenggara (Kabupaten Muna Barat, Kabupaten Buton Tengah, dan Kabupaten Buton Selatan); Provinsi Papua Barat (Kabupaten Manokwari Selatan dan Pegunungan Jaya); dan Provinsi Papua yang terdiri dari enam kabupaten (Kabupaten Biak Numfor, Kabupaten Puncak Jaya, Kabupaten Piniiai, Kabupaten Mamberamo Raya, Kabupaten Mamberame Timur, dan Kabupaten Intan Jaya).

<sup>10</sup> Untuk mengetahui seberapa beragam suatu daerah ditinjau dari pemeluk agamanya, kami menggunakan perhitungan Religious Diversity Index yang dikembangkan Pew Research Center. Perhitungan mengenai indeks ini dapat dilihat di Apendiks 2. Kami hanya menghitung 167 daerah yang data FKUB-nya telah kami peroleh melalui angket. Provinsi dengan kemajemukan sangat tinggi adalah Maluku, Papua, Sumatera Utara, Nusa Tenggara Timur, Sulawesi Utara, dan Kalimantan Barat. Kota dengan kemajemukan tinggi adalah Sibolga dan Pematang Siantar (Sumatera Utara). Sedangkan kabupaten dengan kemajemukan sangat tinggi adalah Kutai Barat (Kalimantan Timur), Barito Utara (Kalimantan Tengah), Poso (Sulawesi Tengah), dan Malinau (Daerah Otonomi Baru, di Kalimantan Utara).

**Grafik 1.** Tahun Berdiri FKUB yang tercakup dalam pangkalan data



**Grafik 2.** Tahun Berdiri FKUB menurut tingkat kemajemukan daerah



kemajemukan rendah, sedang, dan tinggi, yang terlambat dibentuk atau melebihi tahun-tahun sosialisasi PBM 2006, yakni 2006-2009. Provinsi Sulawesi Tenggara menjadi provinsi paling terakhir membentuk FKUB (2009). Cepatnya pembentukan FKUB provinsi ini karena pada dua hingga tiga tahun pertama PBM 2006, pemerintah pusat gencar melakukan sosialisasi *beleid* tersebut di level provinsi. Dengan kata lain, pembentukan FKUB provinsi tidak berkaitan dengan indeks kemajemukan wilayahnya.

Sedangkan, di level kota/kabupaten, kemajemukan menjadi salah satu faktor tahun berdirinya FKUB. Tidak ada FKUB yang terlambat dibentuk (melebihi 2009) di wilayah kota yang memiliki indeks kemajemukan tinggi maupun sedang. FKUB menjadi suatu kebutuhan bagi wilayah urban dan majemuk. Sedangkan kota yang memiliki indeks kemajemukan rendah paling terakhir membentuk FKUB pada 2015.

FKUB cenderung terlambat dibentuk di wilayah kabupaten terutama di wilayah yang memiliki komposisi penduduk homogen. Sekitar 20 persen kabupaten dengan indeks kemajemukan rendah mendirikan FKUB sesudah 2009.<sup>11</sup> Meski demikian, tak satupun wilayah kabupaten yang memiliki indeks kemajemukan sangat tinggi dan tinggi mendirikan FKUB melebihi tahun 2007. Artinya, FKUB menjadi kebutuhan, baik di wilayah urban maupun rural, yang komposisi pemeluk agamanya majemuk.

Beberapa FKUB merupakan kelanjutan dari forum antar-umat beragama yang sudah dibentuk pemerintah setempat sebelum PBM diterbitkan. Beberapa menyebutkannya secara eksplisit di isian angket yang kami sebar. Di antara yang teridentifikasi misalnya adalah:

1. Bangli (Bali), yang sebelumnya sudah membentuk Forum Kerukunan Antar Umat Beragama (FKAUB)
2. Banyumas (Jawa Tengah), yang sebelumnya sudah membentuk Forum Persaudaraan Antar Umat Beriman (FPAUB)
3. Lampung Tengah, Kota Metro, dan Lampung Timur, di Provinsi Lampung, yang sebelumnya sudah membentuk Forum Kerukunan Antar Umat Beragama (FKAUB).

Kami tidak menemukan FKUB yang merupakan kelanjutan dari lembaga masyarakat sipil yang bukan bentukan pemerintah daerah. Lembaga antar-umat beragama yang didirikan masyarakat (bukan dengan surat keputusan pemerintah) umumnya tetap bertahan dan terpisah dari FKUB. Lembaga-lembaga semacam itu berkembang di kota-kota seperti Yogyakarta, Surakarta, Manado, dan Ambon. Sebagian dari mereka berdampingan dan bekerja sama dengan FKUB. Tetapi sebagian lainnya bekerja masing-masing atau memiliki hubungan yang timpang karena FKUB kurang aktif atau dianggap terlalu banyak diintervensi pemerintah.

Pandangan para pemangku kepentingan terhadap FKUB berbeda-beda antara satu

---

<sup>11</sup> FKUB termuda yang berdiri pada 2018 terdapat di kabupaten Mesuji (Lampung) dan Konawe Kepulauan (Sulawesi Tenggara). Masing-masing adalah daerah dengan tingkat kemajemukan rendah dan daerah otonomi baru. Kota yang paling terakhir mendirikan FKUB di pangkalan data kami adalah Pekalongan (pada 2015), yang penduduknya homogen.



daerah dengan daerah yang lain. Di daerah-daerah yang majemuk dan tidak terdapat lembaga lintas-agama, FKUB umumnya disambut baik dan dianggap dapat mengisi kekosongan. Namun di daerah-daerah yang cenderung homogen, FKUB biasanya tidak dianggap penting dan bahkan dicurigai sebagai lembaga yang akan membuka keran bagi maraknya rumah ibadat kelompok minoritas. Menariknya, di daerah-daerah dengan riwayat lembaga lintas-agama yang cukup kuat dan mengakar di masyarakat seperti di Manado, Ambon, dan Surakarta, FKUB cenderung kurang mendapatkan sambutan positif, terutama dari kalangan pegiat masyarakat sipil. FKUB umumnya dianggap tidak terlepas dari intervensi pemerintah dan kegiatan atau kehadirannya kurang begitu dirasakan oleh masyarakat.

Sebagai bagian dari upaya untuk mendorong kinerja FKUB, pemerintah secara rutin memberi penghargaan kerukunan kepada kepala daerah dan pengurus FKUB provinsi, kota, atau kabupaten yang dianggap berhasil. Namun alih-alih memberi motivasi, penghargaan tersebut malah kerap menimbulkan pertanyaan dari daerah lain. Sebagai contoh, beberapa FKUB peraih penghargaan tidak mendapat dukungan anggaran yang memadai dari pemerintah daerahnya, dan kapasitas kelembagaannya pun masih lemah. Di masa yang akan datang, pemerintah perlu merumuskan kriteria lebih saksama dalam memberikan penilaian kota kerukunan dan FKUB berprestasi.

### C. Dukungan Anggaran dan Kesekretariatan

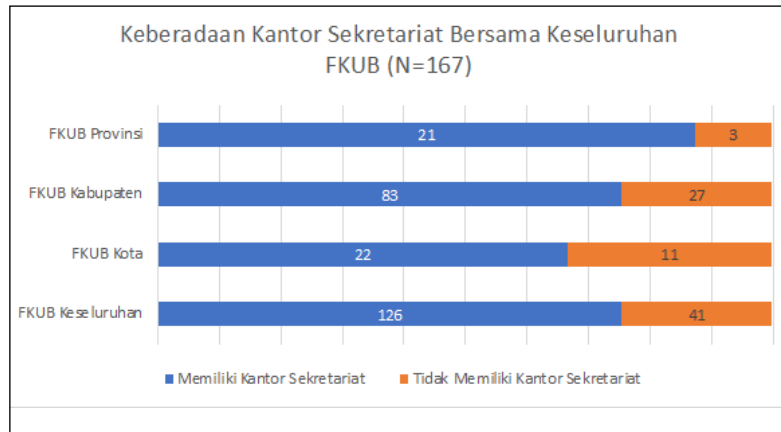
Regulasi yang ada saat ini sebenarnya sudah memberi peluang yang cukup besar untuk meningkatkan anggaran kerukunan di daerah. Pasal 25 (1) UU 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah mewajibkan seluruh kepala daerah untuk melaksanakan pembinaan kerukunan umat beragama. Kewajiban tersebut juga ditegaskan kembali dalam Peraturan Pemerintahan Nomor 18/2016 tentang Perangkat Daerah, serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 11/2019 tentang Perangkat Daerah yang Melaksanakan Urusan Pemerintahan di Bidang Kesatuan Bangsa dan Politik. Namun, *beleid* tersebut tidak secara spesifik mengulas mekanisme pendanaan FKUB. Sehingga, anggaran pemeliharaan kerukunan dikelola oleh Kesbangpol selaku perangkat daerah yang melaksanakan urusan tersebut.

Pada 2017, pemerintah pusat berusaha memberikan kepastian dalam pendanaan FKUB melalui Surat Edaran (SE) Kementerian Dalam Negeri Nomor 905 tahun 2017 tentang Pendanaan FKUB melalui APBD. Namun, redaksi yang digunakan dalam mengatur pendanaan tersebut adalah "...pendanaan bagi FKUB *dapat* dianggarkan dalam APBD melalui belanja hibah..." Makna "dapat" di sini berarti bisa, boleh, dan tidak dilarang. Karena menggunakan kata "dapat", SE memberikan pilihan kepada pemerintah daerah untuk tidak mengalokasikan belanja hibah kepada FKUB seandainya pemerintah daerah memiliki prioritas lain di atas FKUB dalam membelanjakan dana hibahnya.

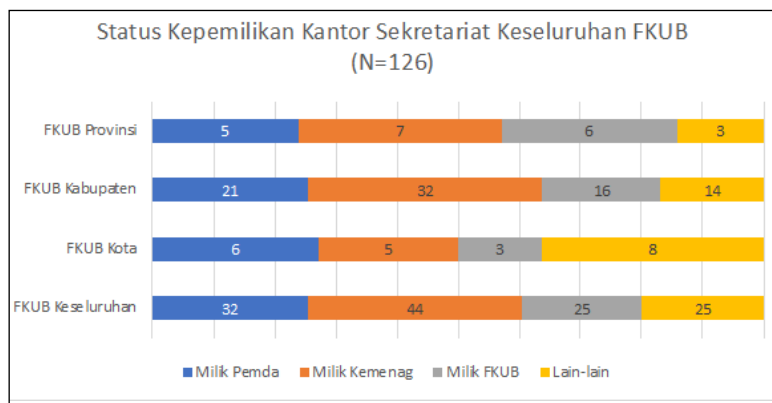
Dukungan pemerintah terhadap FKUB antara lain dapat dilihat dari keberadaan kantor dan anggaran untuk FKUB. Dari 167 FKUB di pangkalan data kami, 41 (24,5 persen) di antaranya belum memiliki kantor (Grafik 3). Dari 126 FKUB yang telah memiliki kantor, 34,9 persen bertempat di Kementerian Agama dan 25,4 persen di bangunan milik pemerintah daerah (Grafik 4). Lainnya merupakan gedung milik sendiri, menyewa tempat

salah satu anggota, bahkan ada yang menumpang di gedung madrasah. Tidak semua kantor FKUB itu dimanfaatkan atau dirawat dengan baik. Banyak kantor FKUB yang terbengkalai karena tidak ada kegiatan atau tidak ada anggaran pemeliharaan.

**Grafik 3. Keberadaan Kantor Sekretariat**



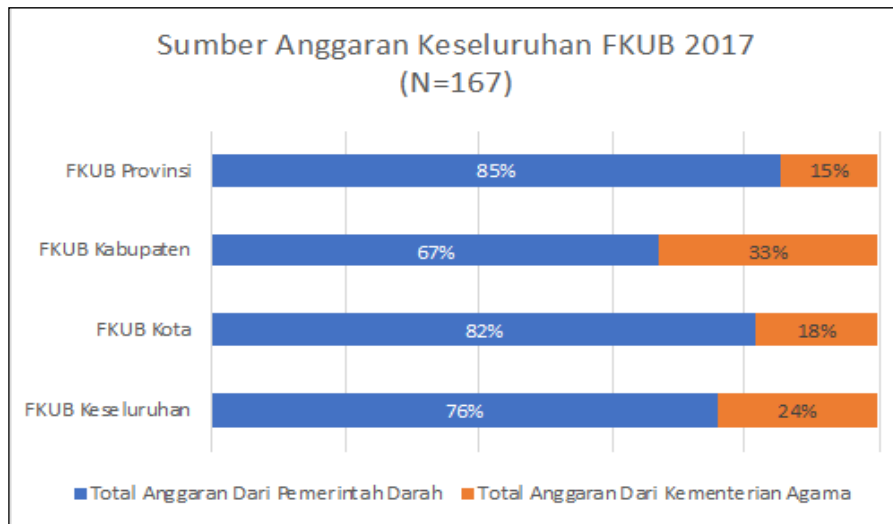
**Grafik 4. Status Bangunan Kantor**



Pasal 25 dan 26 PBM 2006 telah menyebutkan bahwa biaya pemeliharaan kerukunan dan pemberdayaan FKUB dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Nasional (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), baik provinsi maupun kabupaten/kota. Peraturan gubernur pun umumnya menyebutkan bahwa anggaran FKUB dibebankan kepada APBD. Tapi peraturan-peraturan tersebut tidak merinci lebih jauh mengenai mekanisme dan besaran penganggaran untuk FKUB ini. Penjelasan juga tidak ditemukan di buku *Tanya Jawab PBM* yang sering digunakan sebagai pegangan. Hal ini berdampak pada tidak menentunya, kalau bukan rendahnya, komitmen pemerintah daerah dalam memberikan dukungan anggaran dan kesekretariatan.

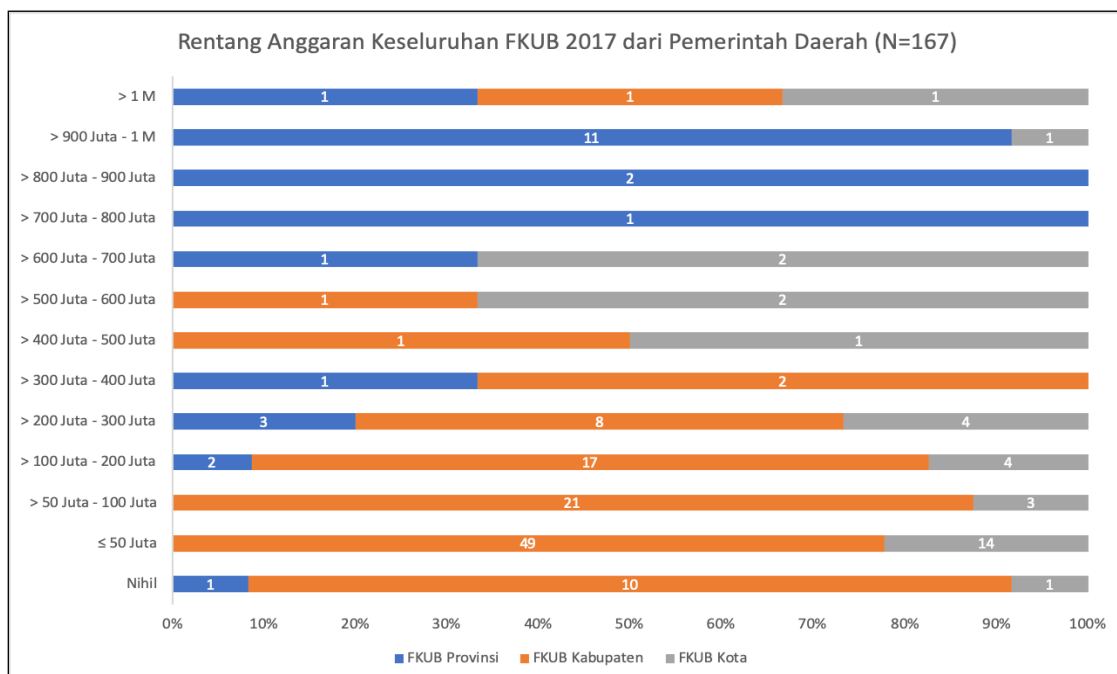
Mekanisme yang paling umum adalah melalui dana hibah, baik untuk dana yang bersumber dari APBN (hibah Kementerian Agama) maupun dari APBD (hibah Pemda). Dana hibah dari Kementerian Agama baru bergulir beberapa tahun terakhir. Pada 2017, ketika angket dikumpulkan, hibah Kemenag berjumlah 40 juta per tahun untuk FKUB kabupaten/kota dan 50 juta untuk FKUB Provinsi. Dana ini disalurkan melalui Biro Hukum dan Kerukunan Umat Beragama Kanwil Kemenag untuk tingkat provinsi dan Sub Bagian Tata Usaha Kantor Kemenag untuk tingkat kabupaten/kota.

**Grafik 5. Sumber Anggaran Keseluruhan FKUB**



Sejauh ini, sebagian besar dana FKUB masih bersumber dari pemerintah daerah, namun besarnya sangat bervariasi antara satu daerah dengan daerah yang lain (Grafik 5). Ini berlaku untuk FKUB provinsi maupun kabupaten/kota. Secara umum, sumber anggaran terbesar FKUB adalah dari Pemerintah Daerah (76 persen), disusul hibah Kementerian Agama (24 persen). Berbeda dengan anggaran dari Kementerian Agama yang jumlahnya seragam, besaran anggaran dari pemerintah daerah sangat bervariasi, mulai dari paling besar, di atas 1 milyar hingga nihil sama sekali (Grafik 6).

**Grafik 6. Rentang Anggaran Keseluruhan FKUB**



Daerah-daerah dengan dukungan anggaran FKUB paling tinggi pada 2017 dapat dilihat di Tabel 3 dan Tabel 4 berikut ini:

**Tabel 3.** Sepuluh Provinsi dengan Dukungan Anggaran FKUB Paling Tinggi (2017)

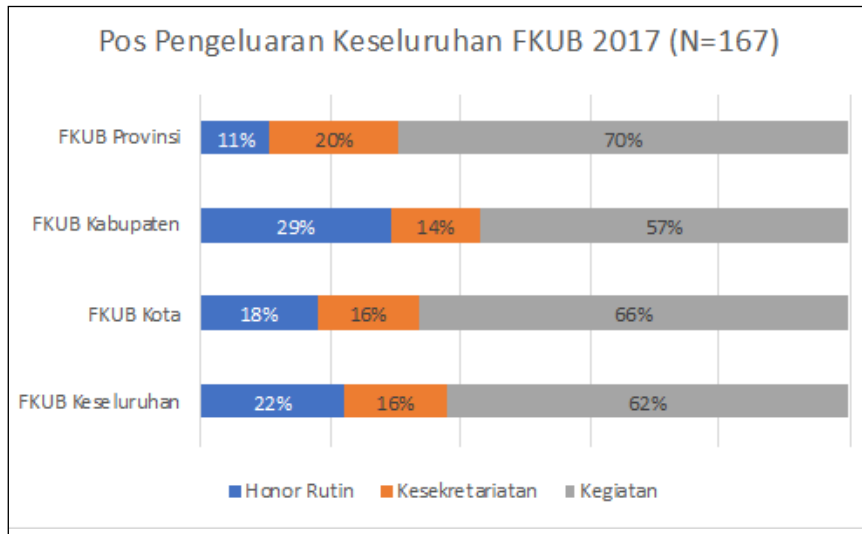
No.	Provinsi	Dana Hibah FKUB	Belanja Hibah Pemda	Kontribusi Relatif Pemda (%)	Kontribusi absolut Pemda (%)
1	Papua	1.000.000.000	1.089.144.837.924	0,09%	0,30%
2	Banten	1.000.000.000	2.376.144.610.000	0,04%	0,30%
3	Sumatera Utara	900.000.000	9.533.902.500	9,44%	0,27%
4	DKI Jakarta	816.800.000	2.207.725.600.000	0,04%	0,25%
5	Kalimantan Selatan	800.000.000	32.301.851.000	2,48%	0,24%
6	Jawa Timur	575.000.000	6.430.091.440.000	0,01%	0,17%
7	Nusa Tenggara Timur	300.000.000	1.348.419.750.000	0,02%	0,09%
8	Kalimantan Timur	250.000.000	867.158.700.000	0,03%	0,08%
9	Riau	250.000.000	1.015.273.599.500	0,02%	0,08%
10	Lampung	200.000.000	1.507.323.000.000	0,01%	0,06%

**Tabel 4.** Sepuluh Kab./Kota dengan Dukungan Anggaran FKUB Paling Tinggi (2017)

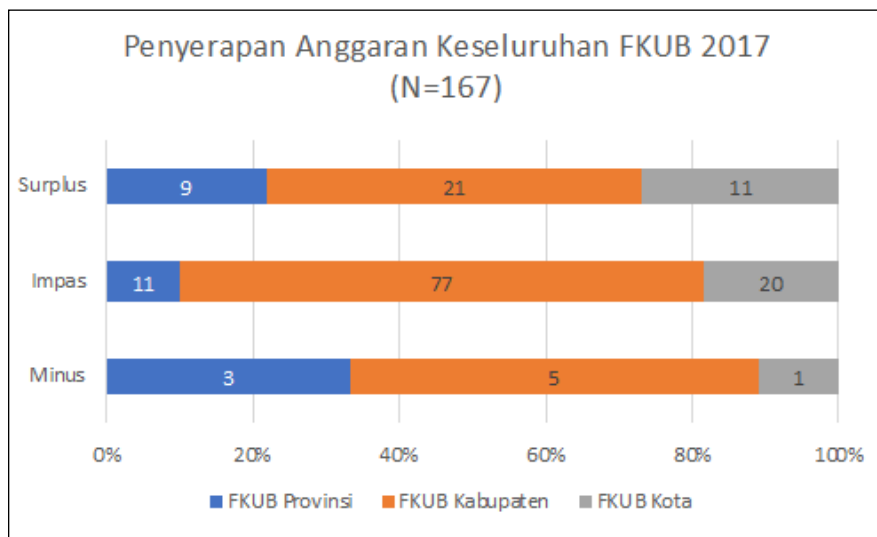
No.	Kab./Kota	Dana Hibah FKUB	Belanja Hibah Pemda	Kontribusi Relatif Pemda (%)	Kontribusi absolut Pemda (%)
1	Kab. Kep. Sangihe (Sulut)	2.691.000.000	30.872.835.000	8,72%	0,82%
2	Kota Tomohon (Sulut)	1.000.000.000	7.781.000.000	12,85%	0,30%
3	Kota Bekasi (Jabar)	940.000.000	80.359.118.000	1,17%	0,29%
4	Kota Semarang (Jateng)	600.000.000	48.746.500.000	1,23%	0,18%
5	Kota Surakarta (Jateng)	585.000.000	60.386.213.000	0,97%	0,18%
6	Kota Balikpapan (Kaltim)	500.000.000	76.495.840.000	0,65%	0,15%
7	Kab. Purbalingga (Jateng)	491.000.000	34.639.242.000	1,42%	0,15%
8	Jakarta Utara (DKI Jakarta)	475.000.000	2.207.725.600.000	0,02%	0,14%
9	Kab. Labuhanbatu (Sumut)	450.000.000	20.561.200.000	2,19%	0,14%
10	Kota Bima (NTB)	400.000.000	19.443.200.000	2,06%	0,12%

Dana tersebut sebagian besar dibelanjakan untuk kegiatan (62 persen), disusul dan honor rutin (22 persen) dan kesekretariatan (16 persen) (Grafik 7). Kebanyakan (64,6 persen) mereka melaporkan penyerapan dana yang optimal sesuai dengan anggaran yang ada atau impas. Tapi tak sedikit juga (24,5 persen) yang melaporkan ada sisa dana atau surplus. Hanya sebagian kecil FKUB (5,39 persen) yang melaporkan jumlah pengeluaran yang lebih besar dari anggaran yang mereka punya atau minus (Grafik 8). Contohnya seperti Provinsi Nusa Tenggara Timur, Provinsi D.I. Yogyakarta, dan Provinsi Kalimantan Barat.

**Grafik 7. Pos Pengeluaran FKUB (2017)**



**Grafik 8. Penyerapan Anggaran FKUB (2017)**



Ada beberapa catatan yang bisa ditarik dari data di atas. *Pertama*, ketidakjelasan ketentuan mengenai anggaran FKUB saat ini berdampak pada lemahnya komitmen dukungan pendanaan FKUB dari pihak-pihak yang seharusnya bertanggungjawab. Beberapa daerah berkilah bahwa sebagai bagian dari diskresi, dana hibah tidak bisa diberikan secara berturut-turut setiap tahun untuk FKUB. Daerah lain berargumen bahwa persoalan agama mestinya menjadi tanggung jawab nasional dan dibebankan pada APBN. Atas alasan inilah Pemda Ambon, misalnya, tidak menganggarkan kegiatan yang dilaksanakan FKUB. Tapi di banyak tempat lainnya, isu ini tidak berdampak terhadap FKUB secara langsung. Jadi, kami melihat bahwa masalahnya tetap ada pada komitmen dan kepedulian pemerintah daerah.

*Kedua*, di tengah ketidakjelasan ini, besar dan kecilnya anggaran untuk kerukunan dan FKUB jadi lebih banyak ditentukan oleh perhatian kepala daerah serta hubungan

pengurus FKUB dengan pemerintah daerah. Daerah-daerah yang pemerintahnya tidak memiliki perhatian sama sekali terhadap isu kerukunan, FKUB bahkan tidak mampu membayar biaya listrik kantor bulanan. Sekali pun di atas kertas mendapat anggaran, mereka kadang tidak punya kendali sama sekali karena semuanya dikelola Kementerian Agama dan Kesbangpol. FKUB yang bisa mengelola anggaran yang besar seperti di Tomohon umumnya dekat dengan pemerintah daerah dan DPRD. Sebaliknya, FKUB yang kurang dekat atau bahkan “berseberangan” dengan pemerintah daerah biasanya tidak mendapatkan dukungan dana. Sisi buruknya, ini dapat membahayakan independensi FKUB jika untuk memperoleh dana, mereka harus “mengemis” kepada pemerintah. Tapi sisi terangnya, dengan aturan yang tidak detail seperti saat ini pun, peluang FKUB untuk memperoleh anggaran yang besar, dengan berbagai cara, ternyata masih terbuka. Strategi mereka perlu dipelajari dan dibagikan ke daerah-daerah lain dalam bentuk panduan.

*Ketiga*, memperbesar anggaran FKUB saja tidak akan banyak berarti tanpa disertai pengarusutamaan kerukunan di semua aspek anggaran pemerintah daerah. Peran pemerintah daerah dalam mendorong kerukunan melalui program-programnya sangat penting. Menggalakkan FKUB semata, walaupun dengan anggaran yang cukup besar, tidak akan efektif. Jika kerukunan telah menjadi perhatian utama semua unsur pemerintahan, FKUB bisa bekerjasama dengan lebih banyak pemangku kepentingan, seperti dinas pendidikan, dinas pariwisata, dan lainnya, tanpa harus terpaku pada Kesbangpol atau Kemenag. Apalagi tampaknya belum ada kaitan yang cukup jelas antara besaran anggaran dengan kinerja FKUB. FKUB dengan anggaran yang besar sibuk memobilisasi para tokoh agama saat pemilu atau sibuk melakukan studi banding. Sementara FKUB yang minim anggaran seperti Provinsi Jawa Barat, Kabupaten Tasikmalaya, dan Provinsi Kalimantan Barat malah dianggap berprestasi dan diganjar penghargaan kerukunan dari pemerintah. Karena itu, perlu ada panduan tambahan untuk FKUB dalam hal pemanfaatan anggaran sehingga dapat lebih berkontribusi pada peningkatan kapasitas dan kinerja FKUB serta pemberdayaan masyarakat.

#### **IV. KELEMBAGAAN FKUB**

##### **A. Proporsi Pengurus menurut Agama**

Pasal 10 PBM 2006 menyebutkan bahwa kepengurusan FKUB terdiri dari pemuka agama setempat. Dan yang dimaksud pemuka agama di sini adalah tokoh komunitas agama yang merupakan bagian dari ormas keagamaan dan diakui masyarakat setempat sebagai panutan. Jumlah anggota FKUB di tingkat provinsi dibatasi paling banyak 21 orang dan tingkat kabupaten atau kota paling banyak 17 orang. Dari jumlah tersebut, 5 orang setidaknya menjabat pengurus harian, yaitu sebagai ketua, wakil ketua 1 dan 2, sekretaris, dan wakil sekretaris, yang ditetapkan secara musyawarah oleh anggota. Pada praktiknya, pengurus harian juga dilengkapi dengan bidang-bidang khusus seperti seksi verifikasi, humas, sosialisasi, dan sebagainya.

Sebagian besar FKUB yang tercatat di pangkalan data kami telah memenuhi ketentuan jumlah anggota di atas. Kalau pun tidak sesuai, kebanyakan jumlahnya kurang. FKUB yang anggotanya melebihi ketentuan biasanya adalah FKUB kabupaten/kota. Mereka

menambahkan 2 sampai 3 orang staf sekretariat dari pegawai negeri Kemenag dan Pemda, atau pemuda lintas agama.

Komposisi anggota FKUB provinsi dan kabupaten/kota, merujuk PBM 2006, ditetapkan berdasarkan perbandingan jumlah pemeluk agama setempat dengan keterwakilan minimal satu orang dari setiap agama yang ada di provinsi dan kabupaten/kota. PBM tidak menjelaskan lebih lanjut mengenai hal ini. Yang sering dijadikan pegangan pengurus FKUB dalam menentukan proporsi keterwakilan agama adalah buku *Tanya Jawa PBM (2007)* yang diterbitkan Badan Litbang Kementerian Agama.

Ada dua langkah penentuan anggota FKUB yang dijelaskan di buku tersebut. Langkah pertama adalah mengangkat satu orang wakil setiap agama yang ada di suatu daerah, terlepas dari berapa banyak proporsi penganut agama yang diwakilinya. Asumsinya, dari langkah pertama ini, sudah diperoleh setidaknya 6 anggota FKUB, mewakili agama besar yang dilayani di Indonesia. Baru pada langkah kedua, setiap tambahan anggota FKUB ditentukan berdasarkan proporsi pemeluk agama di suatu daerah.

Secara sederhana, nilai proporsinya diperoleh dengan membagi keseluruhan pemeluk agama (100 persen) dengan jumlah anggota FKUB (21 untuk provinsi dan 17 untuk kabupaten/kota). Jadi, untuk FKUB provinsi, setiap tambahan satu orang anggota dari suatu kelompok agama harus mewakili 4,76 persen pemeluk agama kelompok tersebut. Begitu seterusnya hingga diperoleh 21 anggota. Demikian halnya dengan FKUB kabupaten/kota, setiap tambahan satu anggota harus mewakili 5,88 persen pemeluk agama kelompoknya, hingga diperoleh 17 anggota. Jika jumlah yang diperoleh tidak sesuai, para pemuka agama melakukan musyawarah untuk memperoleh jumlah yang disepakati (Balitbang Depag 2007: 22).

Karena proses dua langkah tersebut, pada praktiknya proporsi pengurus FKUB sebenarnya tidak selalu persis mencerminkan proporsi pemeluk agama. Ini karena pada langkah pertama, semua kelompok agama yang ada di suatu tempat harus terwakili, meski proporsinya hanya nol koma sekian persen. Untuk itu, kelompok yang dominan harus dikurangi jumlahnya. Sebagai ilustrasi, jika di suatu kabupaten/kota yang majemuk, proporsi pemeluk agama Islam 90 persen dan 5 pemeluk agama lainnya 10 persen, maka dengan skema ini jumlah pengurus Muslim adalah 12 orang, bukan 15 orang mengikuti persentase penduduk. Ini karena pada langkah pertama, sudah diperoleh 5 pengurus FKUB dari agama lain.

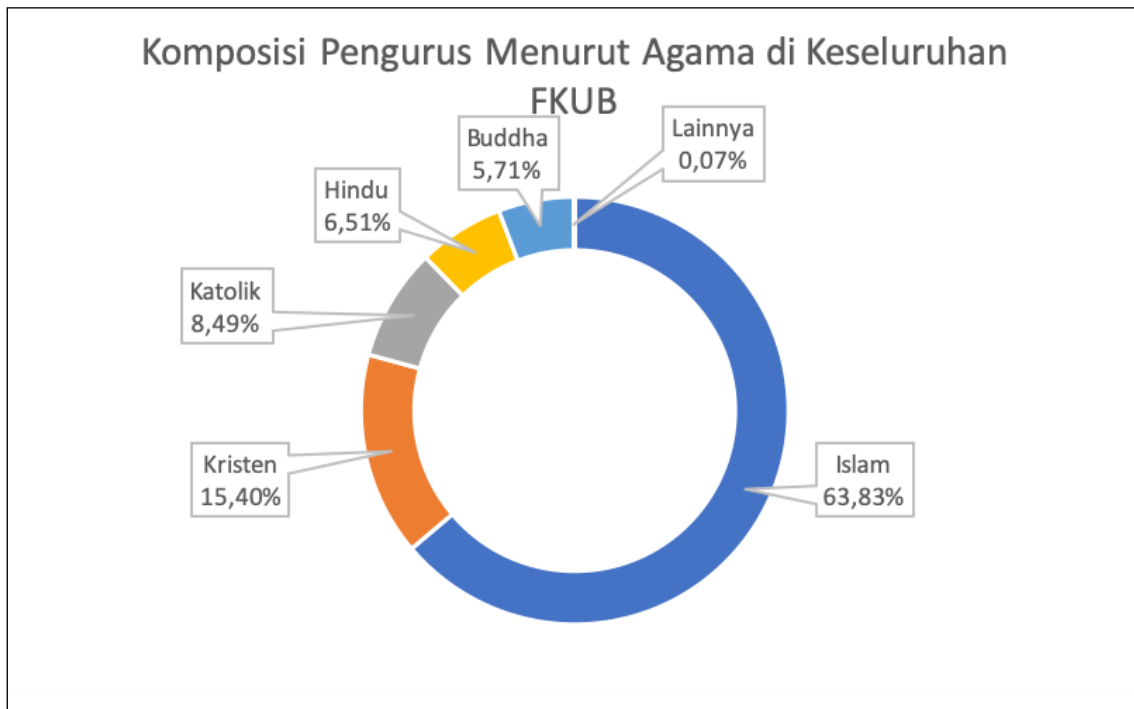
Kami menemukan hal yang serupa ketika melihat profil 2.814 pengurus FKUB yang tercatat di pangkalan data kami. Dari segi agama, secara keseluruhan pengurus Muslim tidak melebihi 63,8 persen (Grafik 9). Ini lebih rendah jika dibandingkan dengan persentase rata-rata penduduk Muslim di daerah-daerah yang tercakup di pangkalan data kami, yaitu sebesar 84,1 persen.

Skema penentuan komposisi anggota FKUB yang ada saat ini tampaknya cukup memberikan ruang bagi kelompok minoritas dan membatasi dominasi mayoritas, meski belum dapat dikatakan signifikan. Ini tampak dari komposisi pengurus harian yang sebagian besar (52 persen) masih didominasi wakil kelompok mayoritas. FKUB provinsi



memiliki gambaran yang lebih beragam karena sumber daya manusianya pun mungkin lebih banyak. Tapi tak sedikit pengurus harian FKUB provinsi yang sangat didominasi kelompok mayoritas seperti: Aceh, Sumatera Barat, Kalsel, Kaltim, Jatim, dan Bali. Tiga provinsi bahkan tidak memberi tempat bagi kelompok lain sama sekali sebagai pengurus harian, seperti: Banten, Jambi, dan Jabar. FKUB Provinsi yang sangat beragam pengurus hariannya adalah: Yogyakarta, Sulawesi Tenggara, Sulawesi Utara, Gorontalo, dan Kalimantan Barat

**Grafik 9.** Komposisi Pengurus Menurut Agama



Dominasi kelompok mayoritas paling tampak terlihat di FKUB kabupaten, di mana lebih dari separuhnya (57,3 persen) memiliki pengurus harian yang kurang beragam atau tidak beragam. Kabupaten yang merupakan pengecualian dan memiliki pengurus harian yang sangat beragam antara lain: Sleman, Gunung Kidul (DI Yogyakarta), Kutai Barat (Kaltim), dan Barito Utara (Kalteng). FKUB kota lebih bervariasi dan lebih cenderung beragam dilihat dari pengurus harian, di mana ada 54,5 persen yang memiliki pengurus yang beragam atau cukup beragam. Kota yang merupakan pengecualian karena pengurusnya tidak beragam sama sekali antara lain Kota Bekasi, Cimahi (Jabar), Bandar Lampung (Lampung), Pekalongan (Jateng), dan Cilegon (Banten).

Persoalan lain dengan skema ini adalah pengakuannya yang masih terbatas pada enam agama yang dilayani dan belum memberi ruang bagi kelompok penganut atau kelompok agama lain. Beberapa FKUB sudah mulai memberi tempat bagi mereka, meski tetap dengan mengatasnamakan agama yang dilayani pemerintah (biasanya dengan tambahan garis miring sehingga tetap dianggap salah satu bagian dari agama yang dilayani). Di Barito Utara, Kalimantan Timur, misalnya ada dua anggota FKUB dari Kaharingan/Hindu dan di Tebing Tinggi, Sumatera Utara, ada anggota dari Sikh/Hindu.

Ketentuan mengenai proporsi pengurus FKUB ini perlu ditinjau kembali agar dapat lebih setara dan terbuka bagi kelompok agama yang lebih luas. Hal ini dapat dilakukan dengan melibatkan wakil dari sebanyak mungkin kelompok agama di langkah pertama, sebelum menambahkan anggota dari kelompok dominan di langkah kedua. Bagaimanapun, FKUB bukanlah lembaga perwakilan melainkan wadah untuk menampung seluruh aspirasi umat beragama dan memberdayakan masyarakat.

## **B. Profil Umum Pengurus**

Selain menurut latar belakang agama, kami juga mencatat komposisi pengurus menurut jenis kelamin, usia, pendidikan dan latar belakang profesi. Yang paling timpang adalah proporsi pengurus menurut jenis kelamin yang masih didominasi pengurus laki-laki (92 persen). Proporsi pengurus perempuan sebesar 8 persen masih sangat jauh dibanding keterwakilan perempuan di DPR atau DPRD, misalnya, yang minimal 30 persen. Rendahnya wakil perempuan ini juga mencerminkan kecenderungan majelis-majelis agama karena anggota FKUB merupakan utusan mereka.

Meski demikian, beberapa FKUB sudah mulai menambah anggota perempuan yang berwawasan kerukunan dengan pertimbangan bahwa mereka juga berperan penting dalam menjangkau kalangan perempuan seperti ibu-ibu pengajian. Anggota perempuan paling banyak ditemukan di FKUB di wilayah Timur yang mayoritas Kristen atau Katolik. Dalam satu FKUB bisa ditemukan sampai 5-7 orang anggota perempuan, seperti di Minahasa Selatan, Minahasa Utara, dan Tomohon di Sulawesi Utara, serta FKUB Provinsi Nusa Tenggara Timur. Tapi ada juga beberapa FKUB di daerah mayoritas Muslim dengan anggota perempuan yang signifikan (5-7 orang) seperti di Bima (NTB), kabupaten Tasikmalaya (Jabar), dan Halmahera Selatan (Maluku Utara).

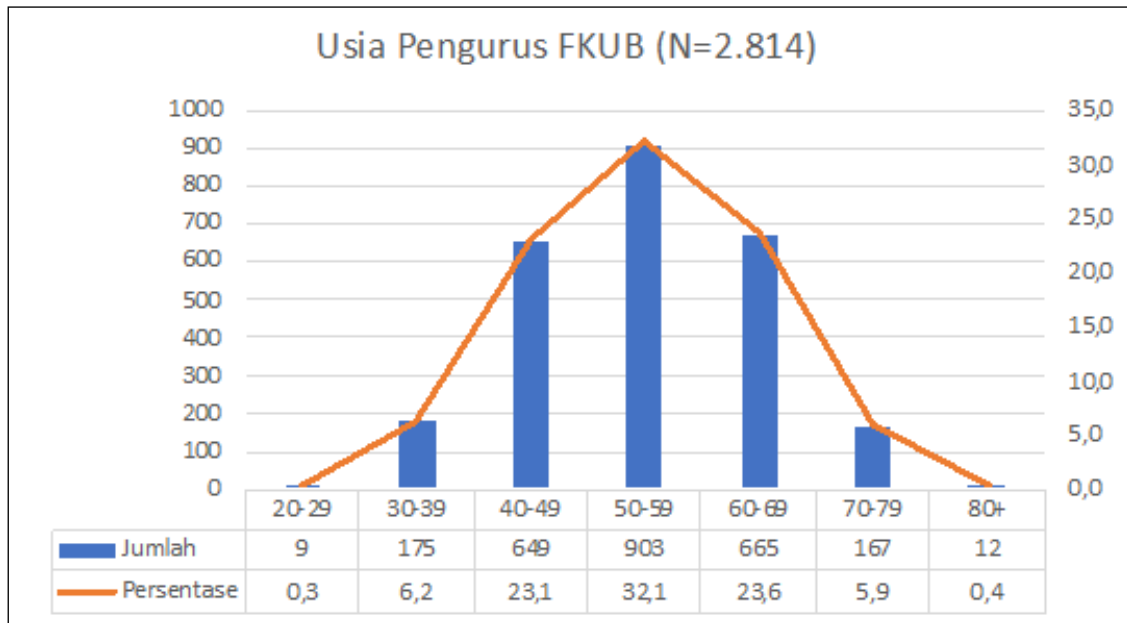
Di beberapa tempat, perempuan bahkan menduduki jabatan strategis, meski jumlahnya masih sangat sedikit. FKUB Provinsi Nusa Tenggara Timur dan FKUB Tomohon, Sulawesi Utara, dipimpin seorang perempuan. Keduanya adalah daerah mayoritas Katolik dan Kristen. Tapi pola serupa dapat ditemukan juga di wilayah mayoritas Muslim seperti Sulawesi Tenggara, yang memiliki dua orang pengurus harian perempuan. Sementara itu, kabupaten dengan jumlah pengurus harian perempuan paling banyak (3 orang) adalah FKUB Poso (Sulteng). Tidak ada FKUB kota yang memiliki lebih dari satu orang pengurus harian perempuan.

Ketua FKUB umumnya adalah sekaligus ketua atau pejabat majelis agama mayoritas setempat. Misalnya, Ketua FKUB di Kota Tasikmalaya juga adalah Ketua MUI dan Ketua Pimpinan Cabang Nahdlatul Ulama (PCNU) di kota tersebut. Di Kota Surakarta, ketua FKUB sekaligus menjabat ketua MUI dan Ketua Pimpinan Cabang Muhammadiyah. Di Tomohon, Ketua FKUB juga adalah ketua Gereja Masehi Injili di Minahasa (GMIM) setempat. Beberapa di antaranya bahkan juga menjabat atau pernah menjabat di kantor kementerian agama setempat. Tapi tidak selamanya ketua FKUB adalah pemuka yang paling senior atau karismatik. Sebagian tokoh senior berpandangan bahwa urusan FKUB hanya seputar rumah ibadat dan karena itu sebaiknya dijabat tokoh yang lebih muda.

Sebagian besar anggota FKUB yang menjabat saat ini berusia 50-59 tahun (32,1

persen). Anggota FKUB termuda berusia 27-28 tahun. Mereka umumnya adalah staf sekretariat. Sementara anggota FKUB paling sepuh berusia 83-84 tahun (Grafik 10). Di beberapa tempat, bahkan ada ketua FKUB yang menjabat hingga akhir hayatnya dan hingga laporan ini ditulis belum diganti.

**Grafik 10.** Kelompok Usia Pengurus FKUB



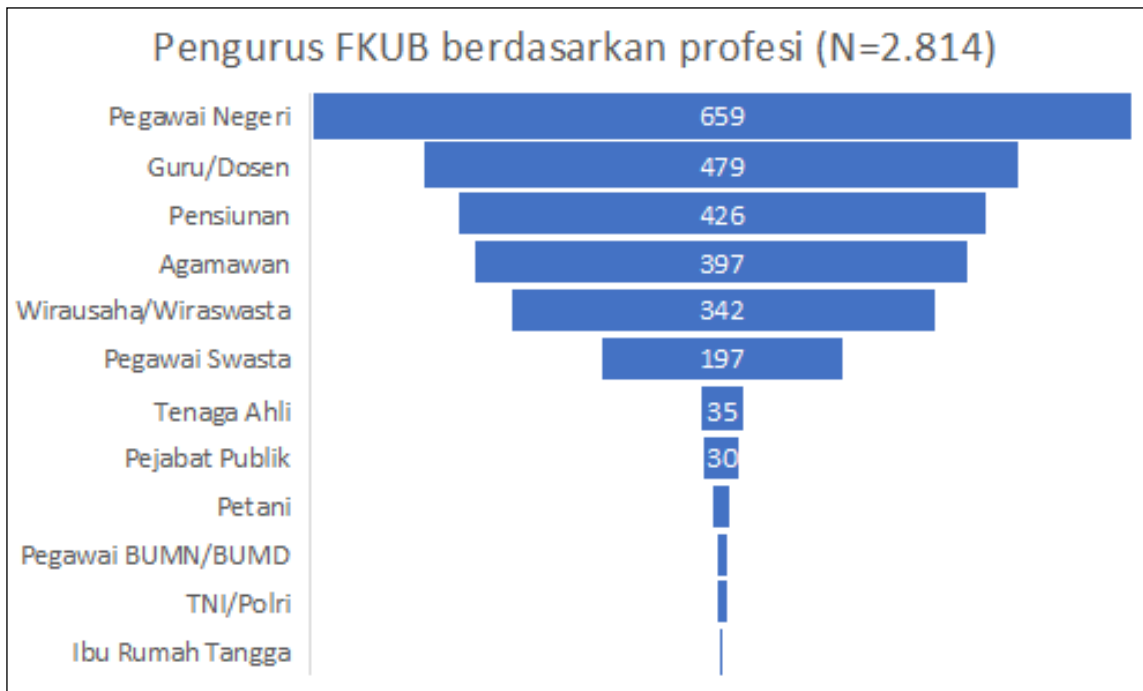
Sebagian besar pengurus FKUB merupakan sarjana S1 (47,8 persen), disusul S2 (24,5 persen), dan SMA (12,1 persen). Mereka tidak hanya berlatar belakang ilmu agama atau teologi, tapi juga ilmu umum seperti manajemen, pendidikan, hukum, ekonomi, politik, sosiologi, teknik sipil, komunikasi, hingga kesehatan masyarakat.

Pengurus FKUB umumnya memiliki lebih dari satu profesi, tapi kami berusaha mencatat profesi utama atau yang pertama dilaporkan dalam angket. Menariknya, meski PBM menyebutkan bahwa pengurus FKUB adalah tokoh agama, tapi hanya 14 persen saja yang memiliki profesi utama sebagai agamawan atau tenaga rohani (seperti penceramah, pimpinan pesantren, ustaz, penyuluh agama, pendeta, pastor, romo, pandita, pembina rohani, pengurus rumah ibadat, dst.). Jumlahnya menempati urutan keempat setelah pengurus yang mengaku berprofesi utama sebagai pegawai negeri di instansi pemerintahan (23,4 persen), guru atau dosen (17 persen), dan pensiunan (15 persen) (Grafik 11). Beberapa FKUB, seperti Banggai Laut, bahkan hampir seluruhnya beranggotakan pegawai pemerintahan.

Dari gambaran-gambaran di atas, tampak bahwa rekrutmen merupakan salah satu isu besar FKUB. Pengurus FKUB belum benar-benar mencerminkan bahwa lembaga ini cukup majemuk dan memang dibentuk oleh masyarakat. Pemerintah dan masyarakat sipil harus mendorong agar kepengurusan FKUB bisa lebih terbuka serta mendorong majelis agama untuk mengirimkan wakil yang kompeten dan lebih beragam, terutama dari segi jenis kelamin dan profesi. Beberapa daerah seperti Ambon, Kalimantan Barat, dan

Sulawesi Utara, bahkan sampai membentuk tim seleksi untuk memilih pengurus FKUB, layaknya memilih anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU). Namun jangan sampai hal ini menjerumuskan FKUB ke dalam tarik menarik kepentingan politik elektoral. Beberapa FKUB, seperti provinsi Sulawesi Utara, sampai mengalami dualisme kepemimpinan akibat hal ini.

**Grafik 11. Profesi Pengurus FKUB**



Pelibatan pegawai negeri khususnya birokrat dalam kepengurusan FKUB umumnya ditujukan untuk membantu menangani masalah administrasi dalam mengelola sumber daya dan sumber dana pemerintah. Provinsi Jawa Tengah, misalnya, menempatkan pejabat Kesbangpol sebagai sekretaris FKUB untuk mengantisipasi pemberian dana hibah dari pemerintah provinsi. Tapi jika ini yang menjadi pertimbangan, seharusnya jumlahnya tidak perlu terlalu banyak. Pelibatan tokoh agama yang juga berprofesi sebagai tenaga ahli, seperti akuntan, pengacara, konsultan, mediator, dan sebagainya juga bisa terus dikembangkan. Beberapa anggota FKUB di Surakarta yang berlatarbelakang pengacara, misalnya, bisa membantu mengadvokasi kelompok agama dalam mengurus perizinan rumah ibadah.

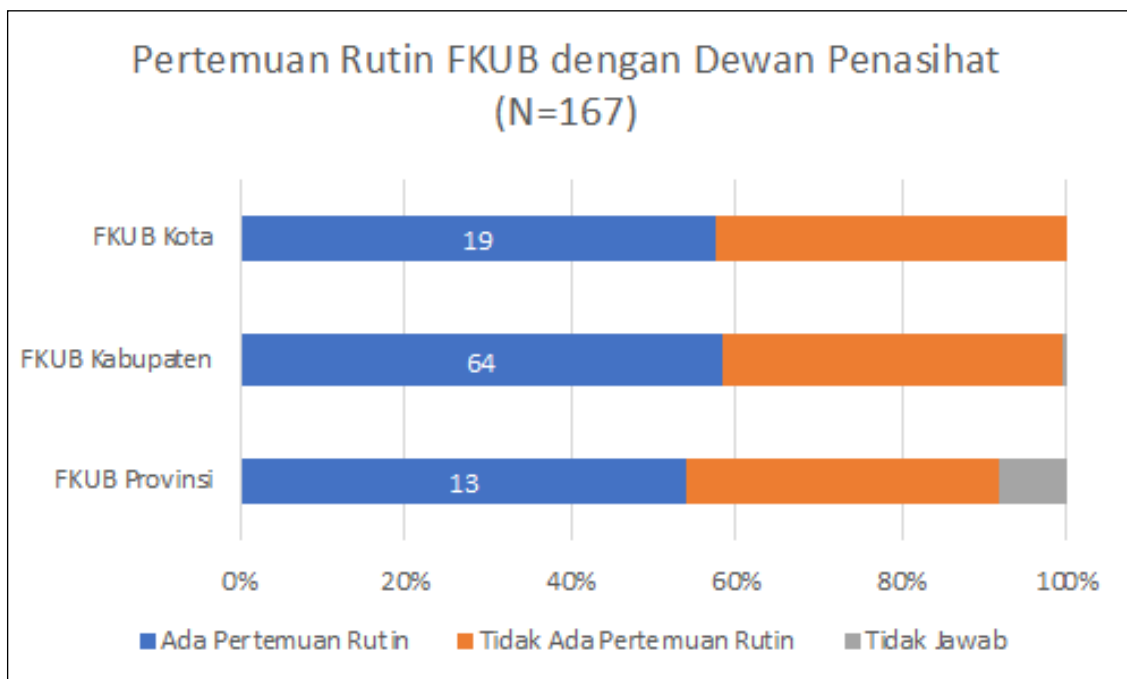
Terakhir, di atas segala pertimbangan terkait komposisi agama, usia, dan profesi di atas, yang paling penting pada akhirnya adalah wawasan pengurus dalam hal kerukunan, kesetaraan, dan keadilan sosial bagi semua warga. Jika melihat komposisi usianya, kita memang tidak bisa menuntut terlalu banyak kepada pengurus FKUB untuk mengikuti penguatan kapasitas ini dan itu. Tapi kita bisa mendorong penguatan kader-kader baru yang dapat membantu FKUB dan mungkin juga menjabat sebagai pengurus FKUB. Keikutsertaan dalam pelatihan-pelatihan semacam itu, serta rekam jejak dalam isu kerukunan, bisa dijadikan syarat untuk menjadi pengurus FKUB.

### C. Hubungan FKUB dengan Pemangku Kepentingan lain

Untuk memastikan FKUB dapat menjalankan tugas-tugasnya, PBM 2006 mengamanatkan agar pemerintah daerah memberdayakan FKUB dan membentuk Dewan Penasihat FKUB. Dewan ini ditetapkan oleh kepala daerah dan terdiri dari wakil kepala daerah, kepala kantor kementerian agama, kepala Kesbangpol, dan pimpinan instansi terkait. Selain bertugas membantu perumusan kebijakan pemeliharaan kerukunan, dewan ini juga bertugas memfasilitasi hubungan antara FKUB dengan pemerintah daerah maupun antar sesama instansi pemerintah di daerah setempat (Pasal 11 PBM 2006).

Pangkalan data kami meninjau bagaimana hubungan FKUB dengan Dewan Penasihat. Pertemuan dengan Dewan Penasihat dilakukan, tapi masih banyak yang tidak secara rutin (Grafik 12). 57 persen FKUB menjawab rutin melakukan pertemuan dengan Dewan Penasihat. Lainnya menjawab bahwa pertemuan hanya dilakukan sesuai keperluan jika diundang atau jika ada persoalan mendesak. Kebanyakan (33 persen) pertemuan rutin biasanya dilakukan setiap empat sampai enam bulan sekali hingga setahun sekali.

**Grafik 12.** Pertemuan Rutin FKUB dengan Dewan Penasihat

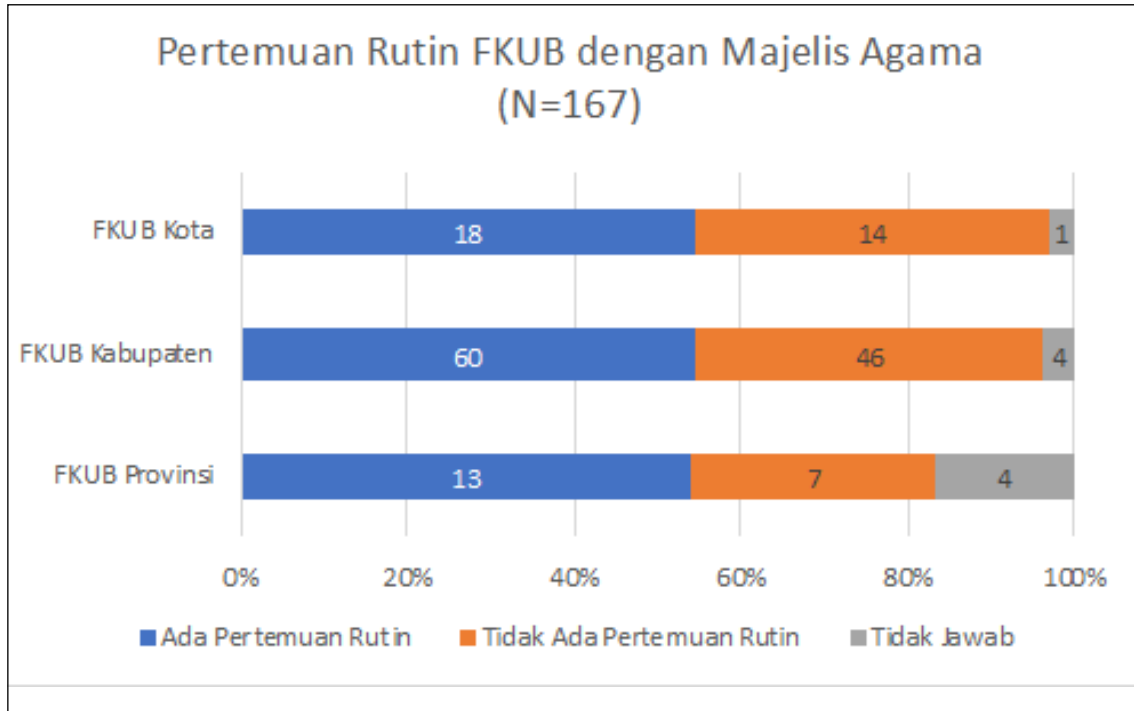


Kami juga memeriksa sejauh mana independensi FKUB dengan menanyakan apakah mereka pernah berbeda pendapat dengan Dewan Penasihat. Sebagian besar (82 persen) FKUB mengaku tidak pernah berbeda pendapat dengan Dewan Penasihat. Selain isu rekomendasi rumah ibadat, isu lainnya yang sering diperdebatkan adalah besaran, pengelolaan, dan penggunaan anggaran. Terlebih ketika anggaran FKUB masih dikelola Kesbangpol atau Kemenag, pengurus FKUB sering mengeluhkan soal jumlah yang kurang, terlambat, dan tidak transparan. FKUB Lainnya mengeluhkan sistem rekrutmen yang tidak transparan karena banyak slot pengurus diisi oleh staf Kemenag dan Kesbangpol.

Tidak semua FKUB juga rutin melakukan pertemuan dengan majelis agama (Grafik

13). 54 persen FKUB memiliki agenda pertemuan rutin dengan majelis agama dan umumnya (33 persen) dilakukan setiap empat sampai enam bulan sekali. Sisanya (40 persen) hanya melakukan pertemuan jika ada kegiatan atau persoalan yang perlu ditangani.

**Grafik 13.** Pertemuan Rutin FKUB dengan Majelis Agama



Kami juga menanyakan hubungan dan independensi FKUB dengan majelis agama, terutama dari kelompok agama yang dominan. Hanya 4,7 persen FKUB yang mengaku pernah berbeda pendapat dengan majelis agama yang mewakili agama mayoritas. Perbedaan mereka biasanya menyangkut soal teknis seperti pemberian rekomendasi rumah ibadat dan perayaan keagamaan. Sebagian besar (85 persen) tidak pernah berseberangan dengan majelis agama mayoritas. Artinya, FKUB belum terlalu berbeda dengan organisasi keagamaan. FKUB juga cenderung enggan masuk ke konflik sektarian atau intra-agama dan menyerahkan itu ke majelis agama masing-masing.

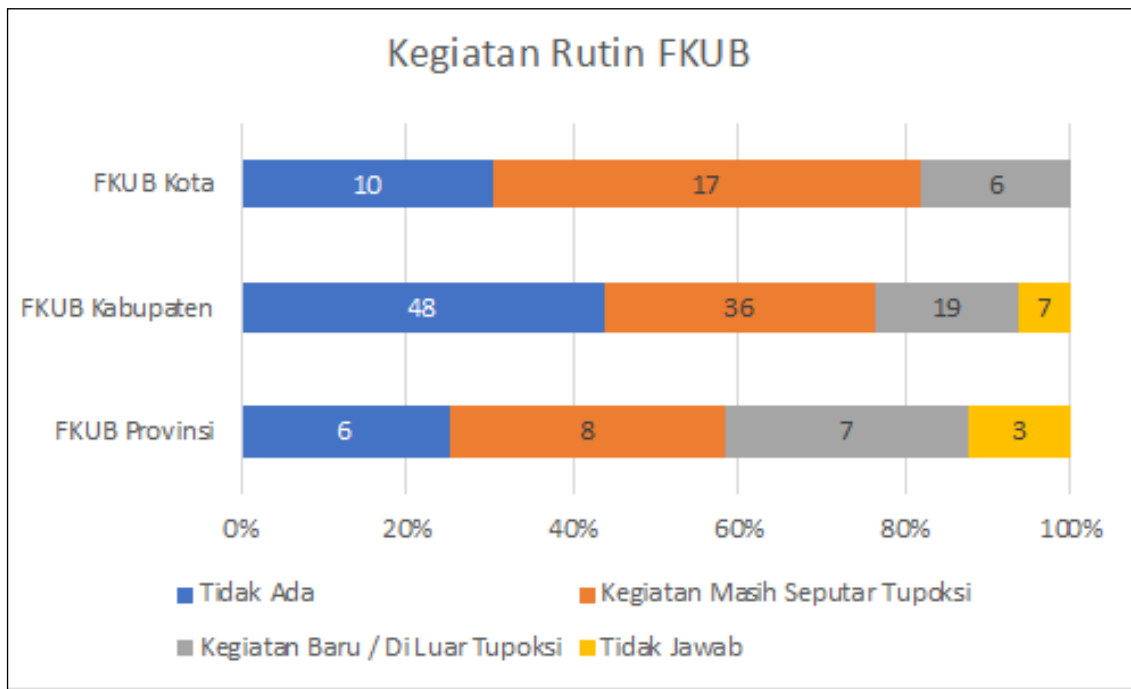
## V. PERAN DAN KINERJA FKUB DALAM PEMELIHARAAN KERUKUNAN

### A. Kegiatan Rutin

Pangkalan data kami meninjau sejauh mana FKUB telah menjalankan tugas-tugas yang dimandatkan PBM 2006. Sebagaimana disebutkan sebelumnya, ada empat tugas utama FKUB Provinsi dan kabupaten/kota yang diatur PBM 2006, yaitu: (1) melakukan dialog, (2) menampung aspirasi masyarakat, (3) menyalurkan aspirasi masyarakat dalam bentuk rekomendasi kepada kepala daerah, serta; (4) melakukan sosialisasi peraturan dan kebijakan terkait kerukunan dan pemberdayaan masyarakat. FKUB kabupaten/kota secara khusus memiliki tugas tambahan, yaitu memberikan rekomendasi tertulis atas permohonan pendirian rumah ibadat.

Hanya 36 persen FKUB yang memiliki kegiatan rutin dalam rangka menjalankan salah satu dari keempat tugas di atas (Grafik 14). 38 persen lainnya tidak memiliki kegiatan rutin dan hanya menjalankan salah satu tugas di atas jika ada keperluan. Ada 19 persen FKUB yang melakukan kegiatan yang tidak termasuk dalam tugas-tugas di atas.

**Grafik 14.** Kegiatan Rutin FKUB



Sebagian besar kegiatan FKUB berupa rapat dan sosialisasi. Hampir semua (94 persen) memiliki agenda rapat internal pengurus secara rutin. Kebanyakan (38 persen) rapat internal dilakukan dua hingga tiga bulan sekali. Beberapa daerah memiliki kebiasaan unik, misalnya dengan menggelar rapat secara bergilir di berbagai rumah ibadat seperti di Tomohon. Hal ini ditujukan agar pertemuan anggota tidak hanya menjadi rutinitas dalam rangka menjalankan tugas tetapi juga dapat dimanfaatkan untuk memperluas wawasan keragaman para anggota.

Meski FKUB provinsi dan FKUB kabupaten/kota tidak memiliki garis komando, beberapa daerah memiliki agenda pertemuan rutin lintas FKUB yang ada di provinsi atau wilayah yang sama. Contohnya adalah FKUB di tujuh kabupaten/kota di Solo Raya yang memiliki pertemuan rutin setiap dua bulan sekali dan diselenggarakan secara bergiliran. Saat ini juga terdapat Asosiasi FKUB yang juga rutin menyelenggarakan rapat koordinasi nasional meski hal ini tidak diatur oleh PBM 2006.

Kegiatan sosialisasi yang dilakukan FKUB biasanya berkutat di soal tata cara perizinan rumah ibadat di PBM 2006. Padahal yang diamanatkan PBM 2006 adalah sosialisasi aturan dan kebijakan pemeliharaan kerukunan yang lebih luas dari soal rumah ibadat. Jika ada dana berlebih, FKUB umumnya melakukan studi banding, membuat pelatihan kerukunan, atau pendidikan publik.



Beberapa FKUB sudah mulai melakukan inovasi dengan melakukan kegiatan-kegiatan yang bersifat pembinaan atau pemberdayaan masyarakat. Yang paling banyak ditemukan adalah pembinaan kampung dan kaum muda lintas agama, misalnya dengan membuat forum antar-agama kecamatan atau kelurahan dan membuat kemah kerukunan. Isu kerukunan yang mereka geluti pun lebih luas, tidak hanya seputar rumah ibadat, tapi menyangkut juga soal radikalisme, hoaks, hingga narkoba dan kesehatan. Sebagian lainnya sudah mulai menjalankan peran dalam mengklarifikasi berita-berita yang merusak tatanan kerukunan umat beragama. Kegiatan-kegiatan yang berdampak langsung terhadap masyarakat semacam ini perlu diperbanyak.

## **B. Fungsi Rekomendasi Rumah Ibadat**

PBM 2006 menyebutkan bahwa selain harus memenuhi persyaratan administratif dan teknis bangunan, pendirian rumah ibadat juga harus memenuhi empat syarat khusus. Dua syarat pertama mengharuskan adanya kebutuhan nyata dari pengguna rumah ibadat serta dukungan masyarakat sekitar yang bukan pengguna rumah ibadat. Pengguna rumah ibadat paling sedikit harus berjumlah 90 orang dalam suatu kelurahan, atau jika tidak terpenuhi, dalam satu kecamatan, atau kabupaten/kota (Pasal 13 dan 14 PBM 2006). Sementara itu, dukungan masyarakat paling sedikit berjumlah 60 orang di kelurahan tempat rumah ibadat. Tetapi syarat ini tidak mutlak. Artinya, jika dukungan 60 orang warga sekitar belum terpenuhi, pemerintah daerah berkewajiban memfasilitasi tersedianya lokasi pembangunan rumah ibadat (pasal 14 [3] PBM 2006).

Dua syarat lainnya yang harus dipenuhi adalah rekomendasi tertulis Kepala Kantor Departemen Agama kabupaten/kota serta rekomendasi tertulis FKUB kabupaten/kota.<sup>12</sup> Rekomendasi tersebut harus didasarkan pada musyawarah mufakat dan tidak dapat dihasilkan oleh voting (Pasal 15 PBM 2006). Kepala daerah diharuskan memberikan keputusan paling lambat 90 hari sejak permohonan pendirian rumah ibadat beserta syarat-syaratnya diajukan oleh panitia pembangunan (pasal 16 PBM 2006). Pasal-pasal lainnya mengatur soal izin sementara pemanfaatan bangunan gedung untuk rumah ibadat (pasal 18 sampai 20), serta ketentuan tentang renovasi dan rumah ibadat yang sudah berdiri sebelum terbitnya PBM 2006.

Selain PBM 2006, beberapa daerah juga memiliki regulasi tersendiri untuk pendirian rumah ibadat. Di satu daerah, regulasi tersebut hanya bersifat memperjelas dan tidak berbeda dengan PBM, seperti Perwali Surakarta No. 6/2011. Tapi di daerah lain, regulasi tersebut berbeda dengan PBM 2006 dengan mencantumkan persyaratan yang lebih banyak atau lebih berat. Qanun 4/2016 di Aceh, misalnya, mengatur bahwa syarat pendirian rumah ibadat adalah 140 pengguna dan 110 dukungan non-pengguna, dan 1 KTP hanya berlaku untuk 1 rumah ibadat (pasal 14). Selain itu, ada lima pihak yang perlu dimintai rekomendasi, mulai dari Keuchik, Imuem Mukim, Camat, Kepala Kantor Kemenag, hingga FKUB (pasal 14). Contoh lainnya adalah Pergub Bali No. 10/2006 yang terbit beberapa bulan sebelum PBM 2006. Pergub ini belum menyebut soal rekomendasi

<sup>12</sup> Sebagaimana disebutkan di bagian sebelumnya, FKUB provinsi tidak memiliki fungsi mengeluarkan rekomendasi rumah ibadat. Pengecualian hanya di DKI Jakarta di mana IMB diterbitkan oleh gubernur, maka rekomendasi dikeluarkan oleh FKUB Provinsi DKI Jakarta.

FKUB, tapi mewajibkan ada izin kepala lingkungan, kepala desa/kelurahan, dan 100 pengguna rumah ibadat.

Pangkalan data kami meninjau sejauh mana FKUB telah menjalankan tugasnya dalam meninjau dan memutuskan rekomendasi terhadap permohonan pendirian rumah ibadat. Peraturan bersama menyiratkan bahwa rekomendasi FKUB memiliki kedudukan yang sama dengan syarat 90 pengguna dan 60 dukungan warga sekitar. Artinya, syarat 90:60 tersebut bisa berjalan bersamaan, dan bukan syarat dikeluarkannya rekomendasi FKUB. Namun praktiknya tidak selalu demikian dan kami menemukan variasi yang cukup beragam.

Sebagian besar (82,5 persen) FKUB menjadikan ketentuan 90:60 di atas sebagai syarat untuk dikeluarkannya rekomendasi dari FKUB sehingga mereka melakukan verifikasi lapangan untuk mengecek keaslian KTP. Sebagian bahkan menggunakan biaya pribadi karena FKUB tidak memiliki anggaran. Contohnya adalah FKUB Gorontalo, Berau (Kaltim), dan Pontianak (Kalbar). Selain melakukan verifikasi lapangan, sebagian besar mereka (57 persen) juga setidaknya harus melakukan satu sampai tiga rapat musyawarah untuk mengambil keputusan.

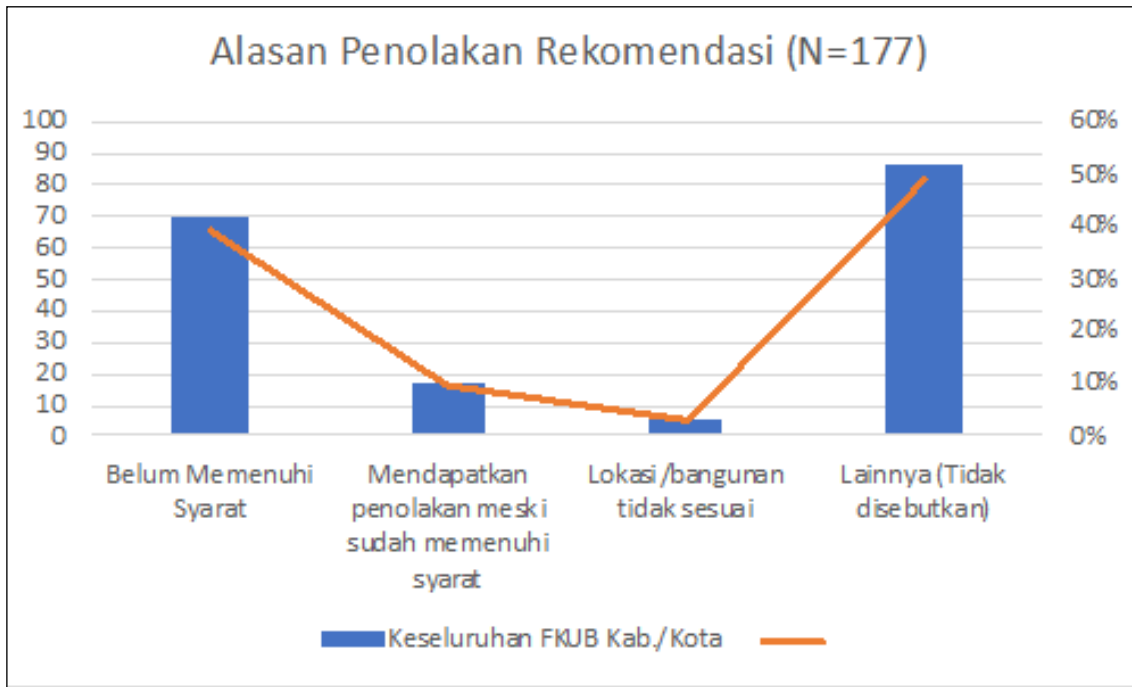
Sebagian besar (89 persen) dari 143 FKUB kabupaten/kota (ditambah FKUB DKI Jakarta) di pangkalan data kami pernah menerima permohonan rekomendasi. Kebanyakan FKUB (51 persen) menerima antara 1-9 rekomendasi sejak pertama kali mereka berdiri. Ada yang pernah menerima ratusan rekomendasi seperti Surakarta, tapi itu sebagian kecil pengecualian. Daerah-daerah tersebut memang memiliki kebijakan yang proaktif agar semua rumah ibadat memiliki IMB, dan bila perlu, biaya pengurusannya bisa ditanggung pemerintah. Ada 21 persen FKUB yang tidak pernah menerima permohonan rekomendasi sama sekali. Umumnya itu adalah FKUB di daerah-daerah homogen. Kalau pun ada, permohonan biasanya ditolak dengan alasan tidak memenuhi syarat.

Di antara FKUB yang paling banyak mengeluarkan rekomendasi rumah ibadat adalah FKUB Surakarta (396 permohonan dan semuanya dikabulkan), disusul FKUB Kota Bekasi (188 permohonan, 178 dikabulkan), dan FKUB Purbalingga (163 permohonan, 161 dikabulkan). Dalam kasus-kasus tersebut, FKUB kadang tidak hanya melakukan musyawarah anggota tapi bahkan aktif memfasilitasi panitia untuk melakukan pendekatan kepada warga agar mendapatkan dukungan. Hal ini ditunjang oleh SOP atau kebijakan daerah yang mempermudah pengurusan izin rumah ibadat seperti keringanan biaya pengurusan IMB rumah ibadat (Surakarta), atau pemutihan IMB rumah ibadat (Kulon Progo).

Sementara itu, FKUB yang paling banyak menolak permohonan rekomendasi adalah FKUB Lampung Utara (47 permohonan, 38 ditolak), FKUB Sukoharjo (52 permohonan, 21 ditolak), dan FKUB Kuningan (5 permohonan, 5 ditolak). Sebagian besar (39 persen) alasan yang dijadikan dasar menolak permohonan adalah syarat yang belum lengkap (Grafik 15). Tapi tidak sedikit juga permohonan rekomendasi yang ditolak karena mendapatkan penentangan, meski telah memenuhi syarat (10 persen), seperti yang dilaporkan oleh FKUB Kutai Timur (Kaltim). FKUB lainnya umumnya enggan mengatakan pernah menolak permohonan dan menyebutkan bahwa statusnya sedang dalam proses memenuhi

persyaratan, meski proses tersebut sudah berjalan bertahun-tahun. Dalam kasus-kasus seperti itu, alih-alih memfasilitasi, FKUB justru menjadi pemberi veto yang menghambat keluarnya izin rumah ibadat. Musyawarah pun tidak berjalan sehat dan setara karena proporsi pengurus timpang.

**Grafik 15.** Alasan Penolakan terhadap Permohonan Rekomendasi



Kasus-kasus di atas menunjukkan perlunya mempertimbangkan kembali ketentuan pendirian rumah ibadat, khususnya peran rekomendasi FKUB. Semangat awal ketentuan ini seharusnya adalah mempermudah pelayanan dan pencarian kesepakatan melalui musyawarah yang adil, bukan justru mempersulitnya. Ketika syarat belum terpenuhi pun, beberapa ketentuan menyebutkan dengan jelas bahwa pemerintah perlu memfasilitasi (misalnya pasal 14 ayat 3 PBM 2006). Apalagi ketika syarat-syaratnya sudah terpenuhi, pihak-pihak yang berwenang perlu memberikan jaminan bagi pendirian rumah ibadat dan bukan tunduk pada penentangan-penentangan yang dilakukan di luar prosedur/ketentuan.

### C. Penanganan Perselisihan

Selain menambah beban kerja, tugas mengeluarkan rekomendasi rumah ibadat ini mempersulit FKUB untuk menjadi penengah ketika terjadi perselisihan. FKUB dengan tugasnya ini sudah menjadi bagian dari para pihak yang berselisih. Apalagi, dengan banyaknya syarat yang harus dipenuhi, potensi terjadinya perselisihan dalam pendirian rumah ibadat pun cukup besar. Perselisihan tidak hanya dapat terjadi antara pihak panitia/pengguna dengan masyarakat setempat, tapi juga antara pihak panitia dengan pemerintah daerah, dengan kantor departemen agama kabupaten/kota, atau dengan FKUB setempat. Isu perselisihan pun bermacam-macam, mulai dari soal keaslian dukungan, dukungan yang dibatalkan, penentangan masyarakat sekitar, izin dan rekomendasi yang berlarut-larut, hingga izin atau rekomendasi yang dibatalkan.

Pasal 21 PBM 2006 menjelaskan langkah-langkah yang harus dilakukan oleh pemerintah daerah dan FKUB ketika terjadi perselisihan terkait rumah ibadat. Penyelesaian perselisihan harus diselesaikan secara berjenjang mulai dari tingkat kelurahan/desa, kecamatan, dan terakhir tingkat kabupaten/ kota dengan mengutamakan prinsip musyawarah secara adil dan tidak memihak. Jika perselisihan tidak dapat diselesaikan dengan musyawarah di tingkat masyarakat, maka penyelesaian dilakukan oleh bupati/walikota dengan dibantu kepala kantor departemen agama. FKUB hanya berperan memberikan pendapat atau saran. Jika perselisihan tidak juga terselesaikan, maka penyelesaian perselisihan dilakukan melalui Pengadilan Negeri setempat.

Dalam penyelesaian perselisihan, gubernur hanya berperan melakukan pembinaan terhadap bupati/walikota serta instansi terkait di daerah (Pasal 22 PBM 2006). FKUB Provinsi dalam hal ini tidak disebutkan dengan tegas perannya. Meski demikian, FKUB provinsi tak jarang ikut terlibat dan diminta bantuannya dalam penyelesaian sengketa, terutama kasus-kasus besar yang tidak selesai di tingkat kabupaten/kota. Tujuh dari 24 provinsi yang tercatat di pangkalan data melaporkan pernah menangani sengketa rumah ibadat.

Dengan posisinya saat ini, sulit bagi FKUB untuk menjalankan peran sebagai penengah utama dalam sengketa terkait rumah ibadat. Ini dikonfirmasi oleh pangkalan data dan studi pendalaman kami yang menemukan bahwa FKUB lebih banyak berperan sebagai pembantu. Hanya 13 persen yang pernah berpengalaman melakukan penanganan perselisihan secara langsung. Model penyelesaian yang dilakukan pun kebanyakan berupa arbitrase atau pasifikasi dengan pendekatan personal kepada kedua belah pihak. Sebagian besar (64 persen) langkah yang dilakukan FKUB ketika terjadi perselisihan adalah melakukan kajian, koordinasi, dan memberikan rekomendasi penyelesaian kepada pihak berwenang. Jika kita ingin mendorong FKUB untuk menjadi fasilitator dan penengah di masyarakat, maka tugas mengeluarkan rekomendasi tampaknya harus dilepaskan dari beban FKUB. Tugas melakukan verifikasi dan administrasi bisa diserahkan kepada petugas Kementerian Agama setempat dan FKUB bisa lebih fokus mempertemukan dan membangun konsensus di masyarakat.

## **VI. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI**

### **A. Kesimpulan**

Dari uraian di atas kita bisa menarik setidaknya tiga kesimpulan yang berkaitan dengan kinerja pemerintah daerah, kelembagaan FKUB, serta peran dan kinerja FKUB dalam pemeliharaan kerukunan, terutama pendirian rumah ibadat.

*Pertama*, kinerja pemerintah daerah dalam pemeliharaan kerukunan masih belum optimal dan merata. Respons pemerintah daerah terhadap peraturan bersama cukup baik, terlihat dari jumlah FKUB di pangkalan data yang lebih dari separuhnya (57 persen) berdiri dalam kurun 2006-2008 (masa sosialisasi PBM) dan jumlah peraturan gubernur terkait FKUB yang kini sudah ada di hampir semua daerah. Namun demikian, substansi peraturan lokal tersebut masih kurang begitu jelas dan tidak ada mekanisme untuk memastikan akuntabilitas pemerintah dalam mengupayakan pemeliharaan kerukunan

dan pemberdayaan FKUB. Banyak di antara peraturan tersebut yang hanya mengulang isi PBM dan tidak memberikan ketentuan atau penjelasan lebih lanjut seperti yang diminta PBM 2006. Hal ini membuat dukungan terhadap upaya pemeliharaan kerukunan, termasuk kebijakan daerah terkait rumah ibadat, masih 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.

Tapi tidak ada rincian mengenai mekanisme dan besaran penganggaran untuk FKUB ini. Penjelasan juga tidak ditemukan di peraturan-peraturan daerah. Hal ini berdampak pada tidak menentukannya, kalau bukan rendahnya, komitmen pemerintah daerah dalam memberikan dukungan anggaran dan kesekretariatan. Secara umum, sumber anggaran terbesar FKUB yang kami kaji adalah dari Pemerintah Daerah (76 persen), disusul hibah Kementerian Agama (24 persen). Berbeda dengan anggaran dari Kementerian Agama yang jumlahnya seragam untuk setiap daerah (40-50 juta per tahun), besaran anggaran dari pemerintah daerah sangat bervariasi, mulai dari paling besar, di atas 1 milyar hingga nihil sama sekali.

Minimnya mekanisme akuntabilitas juga mempersulit upaya untuk menegur pemerintah daerah yang mengeluarkan aturan dan kebijakan yang memperumit masalah pendirian rumah ibadat. Beberapa konflik pendirian rumah ibadat berlangsung berlarut-larut akibat tindakan kepala daerah yang mencabut atau membekukan IMB yang telah ia keluarkan sendiri karena tekanan kelompok tertentu, misalnya kasus Gereja Yasmin dan Masjid Imam Ahmad bin Hanbal di Kota Bogor, Jawa Barat, atau Masjid Taqwa Muhammadiyah di Bireun, Aceh. Kepala daerah di tempat lain bisa menolak tunduk pada tekanan untuk mencabut IMB yang sudah ia keluarkan. Misalnya konflik pendirian Gereja Santa Clara Bekasi yang bisa diselesaikan dan akhirnya bisa berdiri, karena Walikota Bekasi, Rahmat Efendi, menolak mencabut IMB yang sudah ia keluarkan. Hal ini tidak hanya mencerminkan pemerintahan yang baik, tetapi juga memberikan kepastian hukum dalam pendirian rumah ibadat.

*Kedua*, FKUB memiliki modal untuk berperan dalam pemeliharaan kerukunan dengan dukungan sumber daya dan keanggotaan antar-umat beragama. Namun FKUB memiliki keterbatasan yang menghambat perannya dalam pemeliharaan kerukunan, terutama kapasitas dan akuntabilitas yang lemah, serta proporsi pengurus yang timpang sehingga netralitasnya sering dipertanyakan. Keanggotaannya yang didominasi laki-laki (92 persen) dan tokoh sepuh usia 50-60 tahun (32,1 persen) membuat ruang penguatan kapasitas lembaga ini agak terbatas. Dari segi representasi agama, skema penentuan komposisi anggota FKUB yang ada saat ini—khususnya langkah pertama yang menekankan keterwakilan semua kelompok—sebenarnya cukup memberikan ruang bagi kelompok minoritas dan membatasi dominasi mayoritas, meski belum dapat dikatakan signifikan. Selain tidak ada wakil kelompok penghayat atau kelompok agama di luar arus utama, komposisi pengurus harian juga sebagian besar (52 persen) masih didominasi wakil kelompok mayoritas. Ini membuat FKUB kurang begitu independen dari majelis

agama. Terlebih, sering kali ketua FKUB umumnya dijabat oleh ketua majelis agama dominan di suatu tempat.

Meski PBM menyebutkan bahwa pengurus FKUB adalah tokoh agama, tapi hanya 14 persen saja 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 persen), guru atau dosen (17 persen), dan pensiunan (15 persen). Dominannya pegawai negeri dalam kepengurusan FKUB membuat lembaga ini lebih tampak sebagai cerminan pemerintah daripada masyarakat dan menghambat independensi FKUB dari pemerintah. Beberapa FKUB, seperti Banggai Laut, bahkan hampir seluruhnya beranggotakan pegawai pemerintahan.

*Ketiga*, 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, dan bukan penjemputan sebagaimana yang dicita-citakan di awal. Kegiatan FKUB yang bertujuan untuk membangun komunikasi justru kerap dilakukan secara seremonial saja, seperti peringatan hari raya keagamaan, studi banding, dan sosialisasi peraturan. Meski demikian, beberapa FKUB sudah mulai melakukan terobosan dengan melakukan kegiatan-kegiatan pemberdayaan masyarakat dan dialog keseharian yang bertujuan memperkuat kohesi sosial.

Hal ini terutama disebabkan oleh tafsir yang berbeda-beda terhadap ketentuan pendirian rumah ibadat dalam Peraturan Bersama. Di sebagian kecil daerah seperti di Surakarta dan DKI Jakarta, rekomendasi FKUB cukup bisa memberi jaminan kepastian pendirian rumah ibadat. Ini karena rekomendasi dikeluarkan melalui proses panjang fasilitasi dan musyawarah antara berbagai pihak, terutama panitia pembangunan rumah ibadat, masyarakat, dan pejabat setempat. Rekomendasi dalam hal ini menjadi simbol tercapainya konsensus antara para pihak. Sehingga ia bisa menjadi landasan untuk mementahkan protes atau penolakan di luar jalur formal yang sering muncul belakangan.

Tapi di banyak daerah lain, fungsi mengeluarkan rekomendasi pendirian rumah ibadat ini sering kali tidak dijalankan dengan proses yang adil dan saksama sehingga kerap muncul masalah dan diskriminasi. Ketika muncul perselisihan, FKUB sulit untuk bertindak sebagai penengah dan lebih banyak berperan sebagai pembantu atau pemberi masukan. Hanya 13 persen 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 persen) langkah yang dilakukan FKUB ketika terjadi perselisihan adalah melakukan kajian, koordinasi, dan memberikan rekomendasi penyelesaian kepada pihak berwenang.

## **B. Rekomendasi**

Berdasarkan catatan-catatan di atas, kami mengusulkan beberapa rekomendasi untuk mendorong efektivitas dan akuntabilitas FKUB serta memperbaiki kebijakan pemeliharaan kerukunan di Indonesia di masa depan.



*Pertama*, selain melakukan perbaikan kebijakan yang lebih besar di tingkat nasional seperti penyempurnaan PBM, pemerintah perlu mendesak pemerintah daerah untuk menjalankan amanat pemeliharaan kerukunan sebagaimana tertera pada UU 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Hal ini antara lain dapat dilakukan dengan memperbaiki peraturan daerah dan membuat aturan tambahan mengenai pengelolaan kerukunan yang tidak diatasi PBM, seperti kode rekening kerukunan sebagai salah satu landasan bagi FKUB untuk mendapatkan anggaran. Selain itu, pemerintah perlu terus mengarusutamakan kerukunan dalam berbagai program pemerintah daerah.

Pemerintah pusat juga perlu merumuskan kebijakan untuk membatasi tindakan atau kebijakan pemerintah daerah, terutama bupati/walikota yang bisa memperumit masalah pendirian rumah ibadat. Sosialisasi Peraturan Bersama mestinya tidak hanya dilakukan kepada masyarakat dan kelompok agama, tetapi juga kepala daerah baru dan instansi pemerintahan terkait. Pemerintah daerah yang menjalankan asas pemerintahan yang baik dan memberikan kepastian hukum dalam pendirian rumah ibadat yang baik perlu diberikan insentif, misalnya dengan penghargaan kerukunan dan sebagainya. Begitu pun sebaliknya, pemerintah daerah yang tidak menjalankan tugasnya dengan baik perlu mendapatkan teguran atau peringatan, baik secara langsung oleh Kemendagri, maupun secara tidak langsung melalui rilisan-rilisan pemerintah seperti Indeks Kerukunan dan Indeks Demokrasi Indonesia.

*Kedua*, pemerintah perlu membuat ketentuan yang dapat mendorong kapasitas dan akuntabilitas FKUB. Hal ini dapat dilakukan 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, libatkan 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. Beberapa daerah ada yang membentuk tim seleksi lokal untuk memilih pengurus FKUB, sebagaimana mekanisme pemilihan anggota komisioner seperti Komisi Nasional Hak Asasi Manusia. Namun jangan sampai hal ini menjerumuskan FKUB ke dalam tarik menarik kepentingan politik elektoral.

Tapi di atas segala pertimbangan terkait komposisi agama, usia, dan profesi di atas, yang paling penting pada akhirnya adalah wawasan pengurus dalam hal kerukunan, kesetaraan, dan keadilan sosial bagi semua warga. Jika melihat komposisi usianya, kita memang tidak bisa menuntut terlalu banyak kepada pengurus FKUB untuk mengikuti penguatan kapasitas ini dan itu. Tapi kita bisa mendorong penguatan kader-kader baru yang lebih muda yang dapat membantu FKUB di lapis kedua dan ketiga pengurus FKUB untuk menjalankan tugas-tugas yang memerlukan mobilitas tinggi. Keikutsertaan dalam pelatihan-pelatihan semacam itu, serta rekam jejak dalam isu kerukunan, bisa dijadikan syarat untuk menjadi pengurus FKUB.

Di luar itu, pemerintah juga perlu menyusun panduan mengenai pengajuan, pengelolaan, dan pemanfaatan anggaran bagi FKUB. Ini penting dilakukan 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 begitu jelas. Pertemuan-pertemuan di tingkat lokal dan regional harus digalakkan, jangan hanya pertemuan di tingkat nasional.

*Ketiga*, Pemerintah perlu mendorong FKUB untuk lebih meningkatkan fungsinya dalam dialog antar-agama dengan memperbanyak peran sebagai fasilitator dan penengah di masyarakat, dan mengurangi peran sebagai administrator. Hal ini dapat dicapai dengan dua cara: Pertama, melepaskan fungsi mengeluarkan rekomendasi dari beban FKUB, khususnya yang terkait dengan verifikasi dan administrasi, yang seharusnya bisa dilakukan petugas Kementerian Agama atau instansi pemerintahan setempat. Dengan begitu, FKUB tidak akan terjebak menjadi salah satu pihak yang berkonflik dan bisa lebih fokus mempertemukan dan membangun konsensus di masyarakat.

Kemungkinan kedua dalam memperkuat peran dialog FKUB, jika fungsi rekomendasi tetap dipertahankan, adalah memperjelas status dan prosedur rekomendasi FKUB. Semangat di balik syarat-syarat khusus dalam pendirian rumah ibadat itu seharusnya bukan untuk merintang hak beribadat, melainkan untuk memberi koridor agar hak beribadat dapat terpenuhi dalam suasana kerukunan. Begitu pun dengan syarat rekomendasi dari FKUB. Ia mestinya tidak menjadi rintangan tambahan, tapi justru harus memberi jaminan kepastian dalam pendirian rumah ibadat. Dalam proses mengeluarkan rekomendasi, FKUB dapat ditugaskan memfasilitasi dialog antara warga pengguna rumah ibadat dan warga sekitar mengenai mengapa rumah ibadat perlu didirikan di daerah setempat dan bagaimana agar kepentingan semua pihak terpenuhi. Rekomendasi dalam hal ini menjadi suatu simbol tercapainya kesepakatan yang harus dihormati oleh para pihak, termasuk pemerintah.

Di luar itu, kegiatan inti FKUB yang bersifat edukatif dan dialog keseharian yang mempererat kohesi sosial harus lebih digalakkan. Kegiatan-kegiatan seperti studi banding harus mulai diarahkan ke penguatan kapasitas anggota, misalnya dengan mengirimkan anggota untuk menghadiri pelatihan-pelatihan seperti resolusi konflik, mediasi, manajemen, dsb. yang diselenggarakan lembaga independen atau universitas. Di luar itu, pemerintah perlu membuat petunjuk tambahan bagi FKUB dalam memfasilitasi para pemuka atau kelompok agama dalam mencari penyelesaian sengketa alternatif secara adil dan demokratis, yang bukan hanya arbitrase atau pasifikasi secara sepihak.

Jakarta, Maret 2020

## VII. BIBLIOGRAFI

- Ali-Fauzi, I. et al. (2011) *Kontroversi Gereja di Jakarta*. Pusat Studi Agama dan Demokrasi (PUSAD), Yayasan Paramadina: Jakarta.
- Badan Pusat Statistik (2010) *Stok Modal Sosial 2009*. BPS: Jakarta.
- Crouch, M. (2007) Regulating places of worship in Indonesia: Upholding freedom of religion for religious minorities? *Singapore Journal of Legal Studies*, hlm. 1-21.
- Crouch, M. (2010) Implementing the regulation on places of worship in Indonesia: New problems, local politics and court action. *Asian Studies Review*, 34(4), hlm. 403-419.
- Muchtar, I. H. & Muntafa, F. (2015) *Efektivitas FKUB dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama: Kapasitas Kelembagaan dan Efisiensi Kinerja FKUB terhadap Kerukunan Umat Beragama*. Badan Litbang dan Diklat Puslitbang Kehidupan Keagamaan Kementerian Agama: Jakarta.
- Miharja, D. dan Mulyana, M. (2019) Peran FKUB dalam menyelesaikan konflik keagamaan di Jawa Barat. *Prodi Studi Agama-Agama*, 3(2), hlm. 120-132.
- Panggabean, S.R. dan Ali-Fauzi, I. (2014) *Pemolisian Konflik Agama di Indonesia*. Pusat Studi Agama dan Demokrasi (PUSAD), Yayasan Paramadina: Jakarta.
- Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 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.
- Badan Litbang dan Departemen Agama. (2007) Buku Tanya Jawab Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 dan Nomor 8 Tahun 2006. Badan Litbang dan Departemen Agama: Jakarta.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 11 Tahun 2019 tentang Perangkat Daerah yang Melaksanakan Urusan Pemerintahan di Bidang Kesatuan Bangsa dan Politik.
- Peraturan Pemerintahan Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah.
- Ramma, K. (2018) *Eksistensi Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) Poso dalam Proses Bina Damai*. Disertasi, Universitas Gadjah Mada.
- Shihab, A. (1998) *Membendung Arus: Respons Gerakan Muhammadiyah terhadap Penetrasi Misi Kristen di Indonesia* (pent. Ihsan Ali-Fauzi) Mizan: Bandung.
- Surat Edaran (SE) Kementerian Dalam Negeri Nomor 905 tahun 2017 tentang Pendanaan FKUB.
- Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Dalam Negeri dan Menteri Agama No. 1/Ber/MDN-MAG/1969 tentang Pelaksanaan Tugas Aparat Pemerintahan dalam Menjamin Ketertiban dan Kelancaran Pelaksanaan Pengembangan dan Ibadat Agama oleh Pemeluk-pemeluknya.
- Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

## VIII. LAMPIRAN-LAMPIRAN

## A. Lampiran I

**Tabel Sebaran dan Cakupan Pangkalan Data FKUB  
Pusat Studi Agama dan Demokrasi (PUSAD)  
Yayasan Wakaf Paramadina**

**Januari 2020**

Provinsi	Data yang Sudah Terkumpul			Rincian
	FKUB Provinsi	FKUB Kota	FKUB Kab	
Aceh	1	1	2	Provinsi Aceh Kota: Banda Aceh Kab: Aceh Selatan, Aceh Singkil
Sumatera Utara	1	4	7	Provinsi Sumatera Utara Kota: Pematang Siantar, Tebing Tinggi, Sibolga, Tanjung Balai Kab: Batu Bara, Labuhan Batu, Tapanuli Selatan, Asahan, Labuhan Batu Selatan, Mandailing Natal, Padang Lawas
Sumatera Barat	1	0	0	Provinsi Sumatera Barat
Riau	1	0	0	Provinsi Riau
Jambi	1	0	1	Provinsi Jambi Kab: Batang Hari
Sumatera Selatan	1	0	0	Provinsi Sumatera Selatan
Bengkulu	0	0	7	Kab: Bengkulu Tengah, Bengkulu Utara, Mukomuko, Bengkulu Selatan, Kepahiang, Lebong, Seluma
Lampung	1	2	9	Provinsi Lampung Kota: Bandar Lampung, Kota Metro Kab: Lampung Selatan, Lampung Tengah, Lampung Timur, Lampung Utara, Mesuji, Pesawaran, Tulang Bawang, Tulang Bawang Barat, Way Kanan
Bangka Belitung	1	1	2	Provinsi Kep. Bangka Belitung Kota: Pangkalpinang Kab: Bangka, Belitung
Kep. Riau	0	0	0	-
DKI Jakarta	1	3	0	Provinsi DKI Jakarta Kota: Jakarta Selatan, Jakarta Timur, Jakarta Utara
Jawa Barat	1	4	7	Provinsi Jawa Barat Kota: Cimahi, Kota Sukabumi, Bekasi, Bogor, Kab: Kab. Bandung, Cianjur, Garut, Indramayu, Kab. Sukabumi, Kuningan Kab. Tasikmalaya

Jawa Tengah	1	6	21	Provinsi Jawa Tengah Kota: Kota Pekalongan, Magelang, Kota Semarang, Tegal, Salatiga, Surakarta Kab: Batang, Grobogan, Kudus, Pekalongan, Wonogiri, Banjarnegara, Banyumas, Boyolali, Brebes, Demak, Jepara, Pemalang, Kab. Magelang, Kab Semarang, Kendal, Klaten, Purbalingga, Temanggung, Wonosobo, Kebumen, Sukoharjo
DI Yogyakarta	1	0	4	Provinsi D.I.Yogyakarta Kab: Gunungkidul, Sleman, Kulon Progo, Bantul
Jawa Timur	1	0	1	Provinsi Jawa Timur Kab: Kediri
Banten	1	2	1	Provinsi Banten Kota: Cilegon, Tangerang Selatan Kab: Serang
Bali	1	0	2	Provinsi Bali Kab: Bangli, Klungkung
Nusa Tenggara Barat	0	1	2	Kota: Bima Kab: Lombok Barat, Lombok Tengah
Nusa Tenggara Timur	1	0	2	Provinsi Nusa Tenggara Timur Kab: Alor, Manggarai
Kalimantan Barat	1	1	0	Provinsi Kalimantan Barat Kota: Pontianak
Kalimantan Tengah	0	0	3	Kab: Barito Utara, Kotawaringin Timur, Seruyan
Kalimantan Selatan	1	2	10	Provinsi Kalimantan Selatan Kota: Banjarbaru, Banjarmasin Kab: Balangan, Banjar, Barito Kuala, Hulu Sungai Tengah, Hulu Sungai Utara, Kotabaru, Tabalong, Tanah Bumbu, Tanah Laut, Tapin
Kalimantan Timur	1	1	6	Provinsi Kalimantan Timur Kota: Balikpapan Kab: Berau, Kutai Barat, Kutai Kartanegara, Kutai Timur, Paser, Penajam Paser Utara
Kalimantan Utara	0	0	2	Kab: Nunukan (DOB), Malinau (DOB)
Sulawesi Utara	1	1	6	Provinsi Sulawesi Utara Kota: Tomohon Kab: Bolaang Mongondow Selatan, Bolaang Mongondow Timur, Bolaang Mongondow Utara, Kepulauan Sangihe, Minahasa Selatan, Minahasa Utara
Sulawesi Tengah	0	1	9	Kota: Palu Kab: Banggai, Banggai Laut (DOB), Banggai Kepulauan, Buol, Tojo Una Una, Morowali Utara (DOB), Parigi Moutong, Poso, Tolitoli
Sulawesi Selatan	0	0	1	Kab: Maros
Sulawesi Tenggara	1	1	1	Provinsi Sulawesi Tenggara Kota: Kendari Kab: Konawe Kepulauan (DOB)
Gorontalo	1	1	0	Provinsi Gorontalo Kota: Gorontalo
Sulawesi Barat	0	0	0	-

Maluku	1	0	0	Provinsi Maluku
Maluku Utara	0	1	4	Kota: Ternate Kab: Halmahera Timur, Halmahera Selatan, Pulau Taliabu (DOB), Kepulauan Sula
Papua Barat	0	0	0	-
Papua	1	0	0	Provinsi Papua
TOTAL	24	33	110	
	167			

## Catatan:

- Tiga (3) provinsi yang datanya belum tercakup sama sekali dalam pangkalan data ini adalah Kep. Riau, Sulawesi Barat, dan Papua Barat.
- Melalui Kementerian Agama atau Kementerian Dalam Negeri, pemerintah diharapkan dapat melanjutkan pengumpulan data untuk pangkalan data FKUB di masa yang akan datang secara bertahap dan berkala.
- Pengumpulan data dapat diprioritaskan ke sepuluh (10) FKUB Provinsi yang belum tercakup, yaitu: Bengkulu, Kalimantan Tengah, Kalimantan Utara, Kep. Riau, Maluku Utara, Nusa Tenggara Barat, Sulawesi Selatan, Sulawesi Tengah, Sulawesi Barat, dan Papua Barat.

## B. Lampiran II

### Tentang Indeks Kemajemukan dalam Pangkalan Data FKUB Pusat Studi Agama dan Demokrasi (PUSAD) Yayasan Wakaf Paramadina

Januari 2020

Untuk seberapa beragam suatu daerah ditinjau dari pemeluk agamanya, kami menggunakan model Pew Research Center dalam menghitung dan mengategorikan level Indeks Kemajemukan Agama (Religious Diversity Index/RDI) baik untuk provinsi maupun kota/kabupaten. Kami memodifikasi dalam hal pengategorian agama. Pew mengelompokkan penduduk menjadi delapan kategori agama, sedangkan kami mengelompokkannya menjadi tujuh: Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Buddha, Konghucu, dan lainnya. Tujuh kategori ini mengikuti ketersediaan data dalam demografi penduduk berdasarkan agama di Indonesia.

Kami tetap menggunakan tahapan Pew dalam menghitung indeks kemajemukan dan levelnya. Proses penghitungan RDI terdiri dari tiga tahap. Pertama, mengkuadratkan dan menjumlahkan prosentase penduduk berdasarkan agama. Seandainya ada wilayah yang penduduknya 100% Muslim, maka skor dalam tahapan pertama ini adalah 10.000. Sebaliknya jika wilayah tersebut memiliki prosentase penduduk berdasarkan agama yang merata di antara tujuh agama (14,28%), maka skornya adalah 1.427,42 (kami bulatkan menjadi 1400).

Tahapan kedua adalah inversi skor tahapan pertama sehingga kita mendapatkan rentang skor terendah dan tertinggi yang masing-masing mencerminkan kemajemukan agama terendah dan tertinggi. Caranya, angka prosentase total (10.000) dikurangi hasil pengkuadratan dan penjumlahan persentase distribusi penduduk berdasarkan agama. Jika di sebuah wilayah penduduknya 100% Muslim, maka hasil dari tahapan kedua ini adalah 0 (10.000-10.000). Jika terdistribusi merata, hasilnya adalah  $10.000 - 1.400 = 8.600$ , angka ini adalah representasi maksimal dari kemajemukan agama.

Tahapan ketiga adalah mengubah skor tahapan kedua menjadi indeks kemajemukan agama dalam skala 0 sampai 10. Untuk memperoleh nilai indeks, skor di tahapan kedua dibagi 860. Sehingga, ketika kita menemukan sebuah wilayah yang penduduknya 100% Muslim, maka indeks kemajemukannya adalah 0 (0/860). Jika wilayah tersebut terdistribusi merata, maka indeksnya adalah  $8.600/860 = 10$ . Level indeks kemajemukan agama dibagi menjadi empat kategori: **sangat tinggi** (skor 7-10), **tinggi** (5,5 – 6,9), **sedang** (3 – 5,4) dan **rendah** (0 – 2,9).

Berikut ini adalah contoh penghitungan indeks kemajemukan dengan mengambil salah satu wilayah di Indonesia (Kota Pematang Siantar, Sumatera Utara):

**Tahap 1**

Agama	Jumlah (%)	Kuadrat (%)
Islam	44.03	1938.413
Kristen	46.68	2179.01
Katolik	4.73	22.36
Hindu	0.11	0.0128
Buddha	4.37	19.10
Konghucu	0.01	0.00013
Lainnya	0.07	0.0049
<b>Jumlah</b>		<b>4158.89406</b>

**Tahap 2**

10.000  
-4158.89406

5841.10594

**Tahap 3**

5841.10594  
:860

6.79 (Tinggi)



### **C. Lampiran III: Tentang Laporan ini**

Laporan ini disusun oleh Irsyad Rafsadie, Ihsan Ali-Fauzi, Husni Mubarak, Siswo Mulyartono, dan Siti Nurhayati untuk Pusat Studi Agama dan Demokrasi (PUSAD), Yayasan Paramadina. Riset yang mendasari laporan ini didukung oleh Knowledge Sector Initiatives (KSI). Pengumpulan pangkalan data yang digunakan dalam laporan ini dibantu oleh tim dari Pusat Kerukunan Umat Beragama (PKUB) Kementerian Agama. Untuk itu, kami khususnya berterima kasih kepada Bapak Ferimeldi dan Ibu Lilies Suryani. Kami juga berterima kasih kepada tim peneliti PUSAD Paramadina yang telah mendukung pelaksanaan riset ini, khususnya Eka Kartika dan Agung Saputro. Draft laporan riset ini pernah didiskusikan dalam sejumlah pertemuan. Kami berterima kasih kepada para narasumber yang memberi masukan terhadap draft awal riset ini, khususnya Nathanael Gratiyas, Zainal Abidin Bagir, Mochamad Mustafa, KH. Ahmad Syafii Mufid, Wawan Djunaedi, dan Akmal Salim, serta para pemuka agama dan pengurus FKUB di berbagai daerah yang tidak bisa kami sebutkan satu per satu. Namun demikian, isi laporan ini sepenuhnya merupakan tanggung jawab kami.