

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara yang pluralisme, itu diakui dengan adanya keanekaragaman suku, bahasa, adat istiadat, budaya hingga agama. Keanekaragaman ini merupakan suatu anugerah Tuhan Yang Maha Esa karena dapat menciptakan tali persaudaraan, saling mengisi dan melengkapi demi kemajuan negeri. Jauh sebelum kemerdekaan, keanekaragaman ini telah dipupuk oleh masyarakat Indonesia, tepatnya tanggal 28 Oktober 1928 Sumpah Pemuda yang dikumandangkan oleh para pemuda Indonesia yang berbeda latar belakang. Ini merupakan salah satu bukti nyata bahwa adanya keinginan yang kuat untuk membangun negara Indonesia diatas dasar pluralisme, dan perjuangan itu terus berlanjut hingga pada tahun 1945 menghantarkan Indonesia pada kemerdekaan Indonesia.

Pasca kemerdekaan, Orde Baru — dan hingga sekarang pada zaman reformasi tantangan besar untuk menjaga persatuan bangsa terus saja bergulir. Keanekaragaman yang ada dipandang sebagai potensi untuk memajukan bangsa Indonesia, namun disisi yang lain juga dianggap sebagai ancaman yang serius republik ini karena dengan mudahnya dapat dipecah belah oleh konflik. Perilaku toleransi terhadap perbedaan suku, bahasa, adat istiadat, budaya hingga agama merupakan suatu hal yang mutlak yang harus ditanamkan dalam kehidupan masyarakat, sehingga pandangan negatif

mengenai dapat dengan mudahnya bangsa dipecah belah oleh konflik tidak terjadi.

Memasuki awal abad 21, diberbagai daerah di Indonesia masih terdapat banyak masalah seperti banyak umat beragama khususnya minoritas mengalami kesulitan hidup ditengah kehidupan mayoritas umat agama lain. Tindakan-tindakan intoleransi tersebut dilakukan terus menerus oleh aktor-aktor yang tidak bertanggungjawab. Padahal konstitusi negara Indonesia telah secara tegas memberikan jaminan konstitusional kepada setiap warga negara yang ada di Indonesia diberikan kebebasan untuk memeluk agamanya dan beribadah sesuai dengan agama dan kepercayaan, seperti yang tertuang didalam Pasal 29 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah amandemen yang berbunyi, *“Negara berhak menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu”*.

Dalam bidang agama, arah kebijakan pembangunan nasional yang dicita-citakan saat ini, menyangkut 4 hal seperti; peningkatan kualitas pelayanan, pemahaman agama, kehidupan beragama serta peningkatan kerukunan intern dan antar umat beragama. Untuk mewujudkan cita-cita dan arah kebijakan pembangunan nasional itu tentu diperlukan kerja maksimal, seperti sinergi dan koordinasi pemerintah pusat, pemerintah daerah dan mitra pemerintah dalam pengelolaan keberagaman umat beragama. Program-program yang dirancang oleh pemerintah khususnya ditingkat lokal/ daerah juga perlu dievaluasi, terutama berkaitan dengan pemeliharaan kerukunan umat beragama, karena

program yang sudah dijalankan belum memberikan hasil yang baik. Padahal itu merupakan suatu kewajiban pemerintah sebagai perwakilan dari negara untuk menjamin kerukunan di masyarakat yang beragama.

Pada dasarnya pengelolaan keberagaman umat beragama ditingkat daerah, telah jelas diatur dalam Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 8 dan Nomor 9 mengenai pedoman pelaksanaan tugas Kepala Daerah/ Wakil Kepala Daerah dalam pemeliharaan kerukunan umat beragama, pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) dan pendirian rumah ibadah. Peraturan itu memberikan kewenangan dan tanggung jawab yang besar kepada Pemerintah Daerah terutama di tingkat Kabupaten/ Kota. Seperti yang tertuang dalam Pasal 4 ayat (1) Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 dan Nomor 8 Tahun 2006 “Pemeliharaan kerukunan umat beragama di kabupaten/kota menjadi tugas dan kewajiban Bupati/ Walikota.

Lebih lanjut dalam pasal 6 ayat (1) dijelaskan bahwa tugas dan kewajiban Bupati/ Walikota yaitu:

- a. Memelihara ketenteraman dan kewajiban masyarakat termasuk memfasilitasi kerukunan umat beragama di Kabupaten/ Kota
- b. Mengoordinasikan kegiatan instansi vertikal di kabupaten/ Kota dalam pemeliharaan kerukunan umat beragama
- c. Menumbuhkembangkan keharmonisan, saling pengertian, saling pengertian, saling menghormati dan saling percaya diantara umat beragama.
- d. Membina dan mengoordinasikan camat, Lurah/ Kepala Desa dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah dibidang ketenteraman dan ketertiban masyarakat dalam kehidupan beragama.
- e. Menerbitkan izin mendirikan bangunan (IMB) rumah ibadat.

Kerukunan Umat Beragama dalam masyarakat akan terwujud jika tugas dan fungsi tersebut dijalankan dengan baik oleh Pemerintah Daerah.

Sejak Tahun 2007 Lembaga Swadaya Masyarakat Setara Institute yang mempunyai mandat mempromosikan, merawat dan memperkuat kemajemukan Indonesia memantau kondisi kebebasan beragama/berkeyakinan di Indonesia. Hasil tersebut menunjukkan bahwa ditingkat lokal masih terdapat banyak kasus intoleran antar umat beragama.

Dalam laporannya yang berjudul kondisi kebebasan beragama dan berkeyakinan di Indonesia tahun 2014 (2014: 232), SetaraInsitute melihat bahwa situasi dan kondisi umat beragama di Indonesia saat ini masih terdapat aksi konsolidasi dari aktor-aktor intoleran.

“Pelaku dari intoleransi, diskriminasi dan agen kekerasan sesungguhnya relatif tetap, meskipun dalam beberapa kasus hanya berganti kostum. Hal itu menunjukkan bahwa mereka memang tak tersentuh (*unstouchable*), atau negara memang tidak mau menyentuh mereka. Negara kembali kerap kali absen dalam beberapa kasus pelanggaran kebebasan beragama/berkeyakinan yang dilakukan oleh aktor-aktor intoleran.”

Dari pernyataan tersebut memperlihatkan aktor-aktor intoleran dari tahun ketahun relatif sama dan ini sudah sangat jelas diperlukan perhatian yang serius agar permasalahan di daerah intoleran cepat usai dan dampaknya tidak menjalar ke daerah-daerah lain. Permasalahan yang using ini sudah seharusnya negara dalam hal ini pemerintah hadir didalam setiap konflik/

benturan yang terjadi, sehingga masalah yang muncul tidak berpengaruh dan mengganggu stabilitas sosial dan pemerintahan.

Selain itu, dalam laporan kebebasan beragama dan berkeyakinan versi The Wahid Institute(2014: 14) yang juga merupakan lembaga swadaya masyarakat, sudah sejak Tahun 2008 selalu melaporkan kepada publik mengenai situasi kebebasan beragama di Indonesia. Dari tahun ketahun pemetaan terus dilakukan oleh The Wahid Institute dengan tujuan melihat secara jelas gambaran-gambaran daerah intoleran yang mempunyai permasalahan yang cukup serius seperti pelanggaran kebebasan beragama/ berkeyakinan, konflik dan benturan kelompok agama lain hingga pembakaran rumah ibadah.

Sepanjang 2008-2015, laporan dan kajian the Wahid Institute (2014: 33) mencatat provinsi tertinggi terjadi kasus-kasus pelanggaran masih ditempati oleh Jawa Barat. Menurut The Wahid Institute, kasus- kasus yang terjadi diberbagai daerah dikarenakan belum adanya kinerja yang serius dari pemerintah daerahnya, yang seharusnya pemerintah tersebut bisa menekan kelompok-kelompok intoleran agar tidak melancarkan aksinya.

Pada akhir-akhir ini kasus-kasus yang meningkat meliputi: pelarangan dan penyegelan gereja serta kasus-kasus penyesatan. Bahkan dalam laporannya ditahun 2014 dan 2015, Daerah Istimewa Yogyakarta dinobatkan sebagai daerah Intoleran ke 2 di Indonesia setelah Jawa Barat. Peristiwa pelanggaran kebebasan beragama yang terjadi di Daerah Istimewa Yogyakarta menyebar disetiap kabupaten/ kota, termasuk salah satunya Kota Yogyakarta.

Berikut ini peristiwa pelanggaran kebebasan beragama dan berkeyakinan di Daerah Istimewa Yogyakarta sepanjang tahun 2014-2016.

Tabel 1. Daftar Peristiwa Pelanggaran Kebebasan Beragama Tahun 2014 di Daerah Istimewa Yogyakarta

No.	Peristiwa	Tanggal	Kota/Kabupaten
1.	Penolakan gereja di Baciro Kota Yogyakarta . kronologinya yakni setelah melakukan pengajian akbar diMasjid yang bersebrangan dengan gereja Kristen Yehuwa, FJI bersama warga memasang spanduk sebagai penolakan keberadaan gereja Kristen Yehuwa. Alasannya dikarenakan berdekatan dengan Masjid. Sumber Laporan The Wahid Institute, (2014: 72)	11 Febuari 2014	Kota Yogyakarta
2.	Penyerangan rumah Direktur Galang Press diSleman, berawal dari sekelompok orang yang diduga FPI menyerang rumah bapak Julius dijalan Kaliurang, Sleman. Waktu itu ibu-ibu sedang melakukan Doa Rosario dirumahnya pak Julius, beberapa jemaat mengalami luka serius karena dipukul dengan besi dan dilempar pot serta seorang kru wartawan Kompas TV menjadi korban perampasan kamera yang tengah meliput. Sumber Laporan Setara	29 Mei 2014	Kabupaten Sleman

	Institute (2014: 57)		
3.	Pengrusakan bangunan tempat ibadah di Sleman. Majelis jemaat gereja Pentakosta Indonesia Pakuan Tridadi, Sleman melaporkan pengrusakan bangunan yang digunakan sebagai tempat ibadah. Kapolda DIY, mengatakan bahwa Senin, 2 Juni 2014 pengrusakan oleh masa berjubah dan berpeci terjadi bermula ketika jemaat membuka segel bangunan tersebut. Sumber: laporan The Wahid Institute (2014: 42)	2 Juni 2014	Kabupaten Sleman
4.	Kepala Polisi Republik Indonesia (Kapolri) Jendral Polisi Sutarnan angkat bicara mengenai aksi intoleran yang terjadi dikediaman pemuka agama Niko Lomboa didusun Pangukan Rt. 03Rw. 16 Kecamatan Triadi, Kabupaten Sleman. Sumber: laporan The Wahid Institute (2014: 55)	4 Juni 2014	Kabupaten Sleman
5.	Kriminalisasi pendeta Nico Lomboa yang ditetapkan sebagai tersangka oleh Polres Sleman karena menggunakan izin bangunan (Menurut Polisi melanggar Undang-Undang No. 26 tahun 2007 tentang penataan ruang yaitu memanfaatkan ruang tidak sesuai dengan izin pemanfaatan ruang. (2014: 57)	17 Juni 2014	Kabupaten Sleman

6.	Penyerangan bermotif keyakinan terjadi dirumah warga Agus Windarto dan Sri Rejeki dikampung Nitipura, Desa Taman Tirto, Kecamatan Kasihan, Kabupaten Bantul. Rumah tersebut dirusak oleh sekelompok orang yang menggunakan celana congkrang, warga setempat menduga bahwa dilakukan oleh kelompok Darussnuah bahkan seketika pelaku juga mengeluarkan senjata tajam untuk mengancam warga setempat. Sumber: Laporan The Wahid Institute tahun 2014 (2014: 74)	Akhir tahun 2014	Kabupaten Bantul
----	---	------------------	------------------

Tabel 2Daftar Peristiwa Pelanggaran Kebebasan Beragama/Berkeyakinan Tahun 2015 di Daerah Istimewa Yogyakarta

No.	Peristiwa	Tanggal	Kota/Kabupaten
1.	Penyebaran kebencian oleh PP Muhammadiyah Prof. Dr. Yunahar Ilyas Lc. M.Ag terkait kontroversi RUU perlindungan umat beragama. Menurut RUU tersebut melindungi ajaran atau aliran sesat, maka umat Islam dengan tegas menolaknya. Sumber: Laporan Setara Institute Tahun 2015 (2015: 167)	14 Januari 2015	Kota Yogyakarta
2.	Forum Umat Islam Yogyakarta mendatangi Polda	14 April 2015	Kota Yogyakarta

	DIY untuk menyampaikan keberatan dengan rencana perayaan paskah bersama di Kota Yogyakarta. Selasa 4 April 2015. Menurut Kapolda DIY, Kombes Pol. Erwin Triwanto, sejumlah tokoh FUI seperti Umar Said dan Usman datang ke Polda dan merasa curiga dengan agenda pemurtadan pada perayaan paskah yang mengusung tema “Bertobatlah! Kenapa Harus Binasalah?” yang akan digelar dilapangan Kridosono Kota Yogyakarta		
6.	Pembubaran acara berkemah 1500 siswa Kristen SD dan SMP di Bumi Perkemahan Wonogondang, Cangkringan, Sleman yang dilakukan oleh sekelompok orang Islam yang mengatasnamakan Front Jihad Islam, pembubaran dilakukan dengan tuduhan Kristenisasi.	3 Juli 2015	Kabupaten Sleman
7.	Orang yang tak dikenal mencoba membakar gereja Baptis Saman di Bantul	20 Juli 2015	Kabupaten Bantul

Sumber: Laporan Kondisi Kebebasan Beragama Tahun 2015 Setara Institute
(2015: 151- 199)

**Tabel 3Daftar Peristiwa Pelanggaran Kebebasan
Beragama/Berkeyakinan Tahun 2016 di Kota Yogyakarta**

No	Peristiwa	Tanggal	Kabupaten/ Kota
1.	Condoning bernuansa stigmatisasi sesat oleh Kapolda DIY, Brigjen Edwin Triwanto yang menyatakan “Jika MUI sudah menyatakan organisasi Gafatar menyebarkan Agama Islam yang sesat, maka kita akan mencari pengurus atau orang yang masih menjalankan ajaran sesat itu.	11 Januari 2016	Kota Yogyakarta
2.	Pembubaran paksa acara music Lady Fast oleh Front umat Islam dan Front Jihad Islam yang didukung oleh kepolisian setempat di Yogyakarta. Kegiatan tersebut dianggap bertentangan dengan ajaran Islam.	3 April 2016	Kota Yogyakarta
3.	Condoning oleh Mantan Ketua PP Muhammadiyah Din Syamsuddin yang mendesak agar Ahok Diadili. Menurutnya ada indikasi ketidakadilan dalam penyelesaian kasus ini (Penistaan agama oleh Ahok). Maka dari itu, saya meminta pihak yang berwenang segera menyelesaikan secara adil.	5 Desember 2016	Kota Yogyakarta
4.	Pemaksaan penurunan baliho mahasiswsi Berjilbab di Universitas Kristen Duta Wacana dan Universitas	7 Desember 2016	Kota Yogyakarta

	Sanata Dharma oleh Front Umat Islam (FUI) Yogyakarta. Baliho menggunakan model berjilbab tidak pantas dilakukan oleh Universitas yang Mahasiswinya mayoritas Kristen.		
--	---	--	--

Sumber: Laporan Kondisi Kebebasan Beragama Tahun 2016 Setara Institute (2016: 178- 189)

Dari data yang terdapat didalam Laporan The Wahid Institute dan Setara Institute diatas dapat disimpulkan bahwa situasi kebebasan beragama/ berkeyakinan di Yogyakarta sangat mengkhawatirkan. Yogyakarta yang mempunyai predikat; “*Yogyakarta City Of Tolerance*” patut dipertanyakan, karena kasus-kasus yang ada memberikan gambaran kepada publik bahwa daerah ini intoleran. Program-program yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah khususnya di Kota Yogyakarta dalam bidang pengelolaan keberagaman umat beragama belum memperlihatkan hasil yang positif.

Visi Pembangunan Kota Yogyakarta yang dirancang dari Tahun 2005-2025 yakni “Terwujudnya kota Yogyakarta sebagai kota pendidikan yang berkualitas, pariwisata yang berbudaya, pertumbuhan dan pelayanan jasa yang prima, ramah lingkungan serta masyarakat madani yang dijiwai semangat Mangayu Hayuning Bawana” akan terlaksana jika pengelolaan keberagaman yang merupakan masalah mendasar dijalankan secara maksimal, benar dan tidak tebang pilih.

Berangkat dari kasus-kasus intoleransi yang setiap tahunnya mengakar di kota pelajar yakni Kota Yogyakarta seperti; penolakan gereja Kristen Yehuwa

di Bacirow, Konflik agama hingga data terbaru pemaksaan penurunan baliho serta penyebaran kebencian oleh organisasi masyarakat berbasis keagamaan, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian mengenai Peranan Pemerintah Kota Yogyakarta dalam Memelihara Kerukunan Umat Beragama.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian diatas dapat diidentifikasi beberapa permasalahan, antara lain;

1. Tingkat intoleransi di Daerah Istimewa Yogyakarta termasuk Kota Yogyakarta tinggi.
2. Program-program yang dirancang oleh Pemerintah Kota Yogyakarta belum berjalan secara maksimal.
3. Masih terdapat hambatan Pemerintah Kota Yogyakarta dalam menjaga dan memelihara kerukunan umat beragama.
4. Pemerintah Kota Yogyakarta masih gagap dalam memelihara kerukunan umat beragama.
5. Upaya Pemerintah Kota Yogyakarta dalam memelihara kerukunan umat beragama masih belum terlihat.

C. Pembatasan Masalah

Luasnya permasalahan yang ada berdasarkan identifikasi masalah diatas, maka peneliti perlu melakukan pembatasan masalah agar lebih efektif dan efisien serta agar peneliti dapat lebih fokus pada permasalahan yang akan diteliti. Untuk pengkajian selanjutnya peneliti membatasi penelitian ini pada permasalahan antara lain :

1. Peranan Pemerintah Kota Yogyakarta dalam memelihara kerukunan umat beragama.
2. Hambatan Pemerintah Kota Yogyakarta dalam memelihara kerukunan umat beragama.
3. Upaya Pemerintah Kota Yogyakarta dalam memelihara kerukunan umat beragama.

D. Rumusan Masalah

Berangkat dari latar belakang diatas maka rumusan masalah meliputi;

1. Bagaimana peranan Pemerintah Kota Yogyakarta dalam memelihara kerukunan umat beragama?
2. Apa saja hambatan Pemerintah Kota Yogyakarta dalam menjaga dan memelihara kerukunan umat beragama ?
3. Bagaimana upaya Pemerintah Kota Yogyakarta dalam memelihara kerukunan umat beragama?

E. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian adalah untuk mengetahui sejauh mana Peranan Pemerintah Kota Yogyakarta dalam memelihara kerukunan umat beragama. Kegunaan penelitian ini yakni, pertama, secara teoritis memiliki sumbangan akademis dan menambah informasi terhadap masyarakat Indonesia secara umum terutama dalam pemeliharaan kerukunan umat beragama. Kedua, secara praksis, penelitian ini dapat dijadikan referensi bagi pemerintah daerah, elit agama, lembaga swadaya masyarakat serta masyarakat luas

khususnya berkaitan dengan menjaga dan memelihara kerukunan umat beragama.

F. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun praktis.

1. Manfaat Teoritis

Memperkaya khasanah bidang ilmu kebijakan publik dan ilmu pemerintahan, khususnya mengenaicara untuk menjaga memelihara kerukunan umat beragama, serta memberikan gambaran sejauh mana peranan pemerintah daerah dalam menjaga dan memelihara kerukunan umat beragama dimasyarakat.

2. Manfaat Praktis

- a) Bagi pihak pemerintah daerah dapat bekerja lebih giat lagi didalam melaksanakan tugas dan fungsinya.
- b) Memberikan gambaran kepada pemerintah mengenai tingginya kasus intoleransi didalam masyarakat.
- c) Bagi masyarakat umum bisa menjadikan panduan dan acuan agar sikap toleransi terhadap umat beragama/ kepercayaan lain diterapkan, sehingga terwujudnya kehidupan harmonis dan berdampingan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

G. Batasan Istilah

1. Pengertian Peranan

Menurut Abdulsyani (2007: 94) peranan adalah suatu perbuatan seseorang atau sekelompok orang dengan cara tertentu dalam usaha menjalankan hak dan kewajibannya sesuai dengan status yang dimilikinya. Pelaku peranan dapat dikatakan berperan jikalau telah melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan status sosialnya didalam masyarakat. Jika seseorang mempunyai status tertentu dalam kehidupan sosial, maka selanjutnya akan ada kecenderungan yang timbul dari suatu harapan-harapan yang baru.

Sedangkan, Abu Ahmadi (1982: 256) menjelaskan bahwa peranan dalam ilmu sosial berarti suatu fungsi yang dibawakan seseorang ketika menduduki suatu posisi dalam struktur sosial tertentu. Seseorang dapat memainkan fungsinya dengan menduduki jabatan tertentu. Contohnya Presiden dalam suatu negara mempunyai peranan yang sangat penting dalam mengelola tata pemerintahan.

Berangkat dari beberapa definisi/pendapat diatas, maka penulis dapat menyimpulkan bahwa peranan adalah seseorang/ sekelompok orang yang memainkan fungsi didalam struktur sosial dengan menduduki jabatan tertentu, seperti judul penelitian ini yang dimaksud adalah peranan dari Pemerintah Kota Yogyakarta yang mempunyai tugas dan fungsi sesuai mandat dari 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 Ibadatterutama dalam memelihara kerukunan umat beragama.

2. Pengertian Kerukunan Umat Beragama

Kerukunan Umat Beragama merupakan gabungan dari istilah “kerukunan” dan agama”. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia pengertian mengenai kerukunan adalah baik, damai; tidak bertengkar (tentang pertalian persahabatan). Dalam buku bingkai teologi kerukunan umat beragama Departemen Agama Republik Indonesia (1997: 8) dijabarkan 3 yakni kerukunan intern, kerukunan diantara umat/ komunitas yang berbeda-beda dan kerukunan antar umat dengan pemerintah. Dalam penelitian ini, yang dimaksud dengan kerukunan umat beragama yakni kondisi sosial yang damai, aman dan tertib yang dilandasi oleh sikap toleransi, saling menghargai dan menghormati antar pemeluk agama yang berbeda dan sesuai dengan Pancasila dan peraturan yang berlaku.

Jadi yang dimaksud dengan judul penelitian ini adalah suatu perbuatan yang dijalankan oleh pejabat/ Pemerintah kota Yogyakarta dalam melaksanakan hak dan kewajibannya dalam memelihara kerukunan umat beragama sesuai dengan tugas dan fungsinya didalam masyarakat.