

## **Peran Stakeholders dalam Implementasi Peraturan Tata Cara Pemberian izin Rumah Ibadah di Kota Bekasi**

Theodorus Agustinus Hasiholan, Ari Subowo, Teuku Afrizal  
**Departemen Administrasi Publik**  
**Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro**  
Jl. Prof. H. Soedarto, SH Tembalang Semarang Kotak Pos 1269  
Telepon (024) 7465407 Faksimile (024) 7465405

### **ABSTRAK**

Peran stakeholder sangat menentukan untuk efektivitas pelaksanaan sebuah kebijakan termasuk dalam kebijakan pemberian izin pembangunan rumah ibadah. Walaupun dalam prakteknya dalam beberapa hal kerap terjadi konflik antar stakeholders. Pemerintah Kota Bekasi telah menyusun Peraturan Wali Kota Bekasi No. 107 tahun 2019 tentang Tata Cara Pemberian Izin Pembangunan Rumah Ibadah. Namun, peraturan tersebut belum terlaksana dengan baik oleh setiap stakeholders yang dibuktikan dengan kerapnya terjadi konflik. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis peran stakeholders dan mengidentifikasi pemahaman para aktor terhadap peran yang dijalankan. Dalam penelitian ini, penulis menggunakan Teori *Power versus Interest* dari Bryson sebagai dasar teori penelitian ini. Metodologi yang digunakan dalam penelitian ini adalah Deskriptif Kualitatif, dengan menggunakan data sekunder maupun primer. Hasil penelitian menunjukkan Badan Kesbangpol merupakan Context Setter dengan peran Policy Creator, Fasilitator, dan Koordinator. FKUB Kota Bekasi merupakan Key Players yang memiliki peran koordinator, fasilitator, dan implementer. Kanwil Kementerian Agama Kota Bekasi merupakan key Players yang memiliki peran Policy Creator, Fasilitator, dan Implementer. Badan Kessos Sekretariat Daerah kota Bekasi merupakan Context Setter dengan peran Fasilitator dan Implementer. Kecamatan merupakan Crowd dengan peran sebagai Fasilitator. Kelurahan merupakan Crowd dengan peran sebagai Fasilitator. Mengenai pemahaman terdapat dua faktor pendukung dalam pemberian izin pembangunan rumah ibadah di Kota Bekasi, yaitu nilai dan komunikasi. Sedangkan dua faktor penghambat lainnya adalah komunikasi dan juga sumber kebijakan.

**Kata Kunci:** peran stakeholders, kemerdekaan beragama dan berkeyakinan, kebijakan pendirian rumah ibadah

### **ABSTRACT**

The role of stakeholders is very decisive for implementing a policy, including the policy of granting permits to build houses of worship. Although in practice, in some cases, there are often conflicts between stakeholders. The Bekasi City Government has compiled Bekasi Mayor Regulation No. 107 of 2019 concerning Procedures for Granting Permits for the Construction of Houses of Worship. However, each stakeholder has not implemented these regulations properly, as evidenced by the

frequent occurrence of conflicts. This study aims to analyze the role of stakeholders and identify the actors' understanding of the roles they carry out. This study uses the Theory of Power versus Interest from Bryson as the theoretical basis for this research. The methodology used in this research is descriptive qualitative, using secondary and primary data. The results showed that the Kesbangpol Agency was a Context Setter with the roles of Policy Creator, Facilitator, and Coordinator. Bekasi City FKUB is Key Player who have the roles of coordinator, Facilitator, and implementer. The Regional Office of the Ministry of Religion of Bekasi City is a key player who has the Policy Creator, Facilitator, and Implementer role. The Social Welfare Agency for the Regional Secretariat of the city of Bekasi is a Context Setter with the roles of Facilitator and Implementer. Sub-Districts is a Crowd with the role of Facilitator. Urban Village is a Crowd with the role of Facilitator. Regarding understanding, there are two supporting factors in granting permits to build houses of worship in Bekasi City, namely value and communication. Meanwhile, two other inhibiting factors are communication and policy sources.

**Key words: the role of stakeholders, freedom of religion and belief, policy of building houses of worship**

## **Pendahuluan**

Efektivitas dari suatu kebijakan publik bergantung pada *stakeholders* pelaksana dari kebijakan tersebut. Stakeholder ini tidak hanya dari birokrasi sebagai pelayan publik, tetapi termasuk masyarakat yang menjadi sasaran dari kebijakan publik. Komitmen para *stakeholders* menjadi penting dalam suatu kebijakan untuk memastikan kebijakan tersebut dapat dilaksanakan dengan baik, termasuk dalam kebijakan pendirian rumah ibadah. Pelaksanaan pembangunan rumah ibadah yang beberapa kali terjadi hambatan dan konflik berkepanjangan dapat terindikasi karena rendahnya komitmen dari

*stakeholders* yang ada dalam kebijakan tersebut.

Peraturan mengenai pendirian rumah ibadah di Indonesia telah dilindungi dalam Undang-Undang dasar 1945 (UUD'45) yang mana dijelaskan setiap masyarakat dapat bebas mengekspresikan nilai-nilai yang dimiliki setiap agama yang dipeluknya. Namun, pada praktiknya, terjadi beberapa konflik dan pelanggaran yang dilakukan oleh *stakeholders* dalam kebijakan pendirian rumah ibadah.

Berdasarkan data dari Wahid Foundation (2015-2018), dapat dijumpai bahwa setiap tahunnya terus terjadi pelanggaran kebebasan

beragama yang sifatnya fluktuatif dan cenderung meningkat. Di tahun 2015, terdapat 190 peristiwa pelanggaran KBB. Pada tahun 2016, jumlah peristiwa meningkat 7, 37% menjadi 204 peristiwa. Pada tahun 2017, meningkat sebesar 4, 41% menjadi 213 kasus. Hingga pada 2018, jumlah peristiwa menurun sebesar 9, 86% dari tahun (Wahid Foundation, 2015-2018)

**Tabel 1. 1**  
**Jumlah Peristiwa Pelanggaran**  
**Kebebasan Beragama di Indonesia**

Sumber: Laporan KBB Wahid

Tahun	Jumlah Peristiwa	Persentase Peningkatan
2015	190	-
2016	204	7,37%
2017	213	4,41%
2018	192	-9,86%

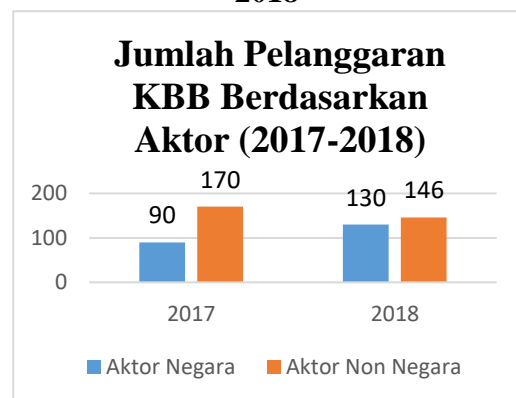
Foundation 2015, 2016, 2017, 2018

Berdasarkan data tersebut, dapat dilihat bahwa penanganan terhadap kasus Pelanggaran KBB di Indonesia belum maksimal. Naik turunnya jumlah kasus Pelanggaran KBB menunjukkan bahwa masih terdapat *stakeholders* yang belum

maksimal menjalankan perannya untuk melindungi KBB.

Dilihat dari sisi stakeholders yang melakukan pelanggaran, data dari Wahid Foundation, ditemukan bahwa pada tahun 2017 hingga 2018, jumlah pelanggaran yang dilakukan dari pihak negara justru meningkat, sedangkan dari pihak non-negara mengalami penurunan. Hal tersebut tentu menjadi sebuah dilema, karena negara yang seharusnya menjalankan amanat UUD'45 untuk memberikan kebebasan beragama dan berkeyakinan kepada masyarakat justru melakukan pelanggaran terhadap kebebasan tersebut.

**Gambar 1.1**  
**Jumlah Pelanggaran Kebebasan**  
**Berkeyakinan dan Beragama**  
**Berdasarkan Aktor Tahun 2017-**  
**2018**



Sumber: Wahid Foundation (2017-2018)

Berdasarkan data tersebut dapat dilihat bahwa diperlukan penelitian lebih lagi terkait peran-peran stakeholders di dalam kebebasan beragama dan berkeyakinan, khususnya seputar pendirian rumah ibadah.

Pemerintah telah membuat berbagai macam kebijakan serta mengadopsi kesepakatan-kesepakatan internasional dalam kebebasan beragama. Mulai dari Penetapan Presiden Republik Indonesia No. 1 tahun 1965, Undang-Undang (UU) No. 39 tahun 1999 tentang HAM, UU No. 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant On Civil And Political Rights* (ICCPR), Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 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. Kehadiran regulasi-regulasi tersebut seharusnya mampu untuk menciptakan kehidupan bermasyarakat yang rukun dan setiap

masyarakat dapat mengekspresikan kepercayaan serta keyakinannya dengan bebas, tetapi pada praktiknya negara maupun stakeholders non-negara belum mampu melindungi hal tersebut.

Azhari (Djafar et al., 2016: 162-173) menjelaskan terdapat tiga permasalahan dalam pendirian rumah ibadah (1) aparatus pemerintah yang tidak akuntabel (2) aturan yang tidak efektif, dan (3) resistensi masyarakat. Aparatur pemerintah yang tidak akuntabel tercermin dari adanya diskriminasi yang dilakukan pemerintah yang tidak sejalan dengan UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Salah satu contoh kasusnya ialah respon pemerintah daerah Aceh Singkil terhadap pendirian gereja-gereja di Aceh Singkil (Djafar et al., 2016: 162-173). Kedua, aturan yang tidak efektif dikarenakan jumlah aturan untuk pendirian rumah ibadah di Indonesia ialah tiga aturan, yang menyebabkan pelaksanaan perizinan menjadi tidak efektif. Ketiga, resistensi dari masyarakat terhadap pendirian rumah ibadah khususnya bagi kelompok minoritas sering kali terjadi, salah

satunya adalah pendirian Gereja Santa Clara di Kota Bekasi. Dengan menyebarkan berita bohong serta menghasut masyarakat sekitar, maka terjadilah resistensi dari masyarakat terhadap pendirian rumah ibadah tersebut.

Perlu dipahami bahwa kasus pelanggaran pendirian rumah ibadah tidak hanya ditemukan bagi kelompok masyarakat beragama Kristen, tetapi juga Islam. Sabara (2018: 28-42) menemukan terjadinya resistensi terhadap pendirian Masjid Al-Khairiyah Kota Manado dan Masjid Raya Bitung. Selain itu pelanggaran juga terhadap rumah ibadah “liar” Kristen. Fidiyani (2016:504) juga menemukan kasus-kasus pelanggaran pendirian rumah ibadah bagi Gereja Injili di Tanah Jawa (GITJ) Kabupaten Jepara, Kasus Vihara Iman Metreya di Saltiga, pembangunan rumah ibadah aliran Ngesthi Kasampurnan (NK) dan kasus Masjid Kautsar. Kasus-kasus yang didapati dari penelitian tersebut, baik di Sulawesi maupun di Jawa, menunjukkan bahwa kasus pelanggaran terhadap pendirian

rumah ibadah dapat terjadi di berbagai wilayah di Indonesia.

Penelitian-penelitian terkait pendirian rumah ibadah di Indonesia sudah dilakukan sebelumnya. Binsar Antoni Hutabarat (2017:29) dalam penelitiannya menemukan bahwa kebijakan yang ada terkait pendirian rumah ibadah tidak dapat menciptakan kerumunan, justru Peraturan Bersama Menteri (PBM) Nomor 9 dan 8 Tahun 2006 tersebut menimbulkan diskriminasi untuk penutupan rumah ibadah (Crouch, 2013: 116; Hutabarat, 2017: 29; Putri, 2011: 241). Elfiandri juga melakukan penelitian (Elfiandri et al., 2015: 129-130) mengenai stakeholder yang memiliki peran signifikan dalam pelaksanaan perizinan rumah ibadah. Dari penelitian tersebut ditemukan bahwa faktor pemuka agama tidak memiliki pengaruh yang signifikan dalam pendirian rumah ibadah, justru pemerintah yang memiliki peran yang signifikan. Selain itu Pangestu (Pangestu, 2013: 29-30) menemukan adanya lima masalah dalam pendirian rumah ibadah, yaitu hukum yang tidak efektif, penegakan hukum yang tidak efektif, dan juga peran

masyarakat yang kerap melakukan penolakan membuat aturan tersebut tidak dapat dijalankan dengan baik.

Arofah MHI ((Arofah, 2019: 127-128) dalam penelitiannya terkait pendirian rumah ibadah di Kabupaten Batang Hari menemukan tiga hal, yaitu pelaksanaan kerukunan umat beragama sangat memprihatinkan, pendirian rumah ibadah menjadi masalah karena adanya kepentingan kelompok tertentu, cara FKUB Batang Hari menyelesaikan permasalahan terkait pendirian rumah ibadah. Selain itu Dachlan (Dachlan, 2015: 79-80) meneukan bahwa masyarakat Kota Palopo sulit menerapkan PBM serta aturan pemerintah terkait pendirian rumah ibadah karena tidak adanya kesadaran untuk hidup bersama. Selain itu, syarat 60 (enam puluh) tanda tangan dan Kartu Tanda Penduduk (KTP) yang menyetujui pendirian rumah ibadah justru menjadi ajang pemerasan. Ketiga, gereja di Kota Palopo sulit mendapatkan izin resmi, sehingga mereka hanya mengantongi izin sementara. Fidiyani (Fidiyani, 2016: 508) juga melakukan penelitian terkait pendirian rumah ibadah dan

mendapatkan bahwa konflik yang terjadi di masyarakat terkait pendirian rumah ibadah dikarenakan faktor non-hukum yang menimbulkan sentimen. Selain itu, siring berjalannya waktu, ditemukan kelemahan dalam PBM yang digunakan oleh kelompok-kelompok tertentu untuk menyerang kelompok lainnya.

Dari seluruh hasil penelitian terdahulu, telah dijelaskan berbagai macam sudut pandang terkait pendirian rumah ibadah di Indonesia. Dalam penelitian sebelumnya tersebut, penulis belum menemukan sudut pandang terkait peran dari masing-masing *stakeholders* dalam kebijakan pendirian rumah ibadah. Oleh karena itu, dalam penelitian ini, penulis akan meneliti bagaimana peran stakeholders serta pemahaman para stakeholders terkait kebijakan pendirian rumah ibadah di Kota Bekasi.

### **Metode Penelitian**

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif dengan desain penelitian deskriptif. Lokus untuk penelitian ini adalah

Kota Bekasi, sementara fokusnya adalah analisis peran stakeholder yang terdapat dalam peraturan pendirian rumah ibadah di Kota Bekasi. Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini berupa kata tertulis, teks, dan frasa yang mendeskripsikan subjek serta tindakan yang terjadi di lapangan. Data primer dalam penelitian ini diperoleh dari hasil wawancara dengan responden yaitu Badan Kesatuan Bangsa dan Politik (Kesbangpol), Forum Kerukunan Umat Beragama Kota Bekasi (FKUB Kota Bekasi), Bagian Kesejahteraan Sosial Sekretariat Daerah Kota Bekasi, Kantor Wilayah Kementerian Agama Kota Bekasi, Kecamatan Pondok Gede, Kelurahan Bojong Rawa Lumbu, dan Panitia Pendiri Rumah Ibadah.

### **Hasil dan Pembahasan**

Pendirian Rumah Ibadah di Kota Bekasi berada di bawah Peraturan Wali Kota Bekasi Nomor 106 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pemberian Izin Rumah Ibadat. Dalam peraturan tersebut, terdapat beberapa *stakeholders*, yaitu Badan

Kesbangpol Kota Bekasi, FKUB Kota Bekasi, Bagian Kesejahteraan Sosial Sekretariat Daerah Kota Bekasi, Kecamatan, Kelurahan, dan Panitia Pendiri Rumah Ibadah. Adapun peran dari masing-masing *stakeholders* tersebut berbeda.

### **Peran Stakeholders dalam Pendirian Rumah Ibadah di Kota Bekasi**

#### **a) Badan Kesbangpol Kota Bekasi**

Badan Kesbangpol Kota Bekasi dalam hasil wawancara dijelaskan bahwa ia memiliki peran untuk memberikan Surat Pertimbangan kepada Wali Kota Bekasi. Dalam mengeluarkan Surat Pertimbangan tersebut, Badan Kesbangpol Kota Bekasi harus menunggu pemohon untuk mendapatkan Surat Rekomendasi dari FKUB Kota Bekasi dan juga kantor Wilayah Kementerian Agama Kota Bekasi.

Fungsi dari Kesbangpol tidak memberikan izin, tidak memberikan legalitas mengenai rumah ibadah, yang dikeluarkan ialah Surat Pertimbangan Pendirian Rumah Ibadah. Ini bukan merupakan izin, legalitas, pengesahan bahwa rumah ibadah ini sudah legal atau secara administrasi

dikeluarkan Pemerintah Kota Bekasi, hanya pertimbangan. (Hasil wawancara dengan pengurus Badan Kesbangpol Kota Bekasi)

Surat Pertimbangan tersebut diberikan kepada Wali Kota sebagai bahan pertimbangan apakah pendirian rumah ibadah tersebut sudah memenuhi izin-izin dan persetujuan masyarakat atau belum. Selain itu, surat pertimbangan tersebut juga digunakan untuk memastikan bahwa hal-hal yang tidak diharapkan tidak terjadi, karena diasumsikan dengan lengkapnya persyaratan dari FKUB Kota Bekasi dan Kantor Wilayah Kementerian Agama Kota Bekasi, maka masyarakat sekitar juga menyetujui pendirian rumah ibadah tersebut.

Dalam menjalankan perannya, Badan Kesbangpol Kota Bekasi belum menemukan masalah yang berarti. Sampai sejauh ini, masalah-masalah yang didapati Badan Kesbangpol Kota Bekasi ialah seputar kurangnya pemahaman masyarakat mengenai tata cara pemberian izin rumah ibadah di Kota Bekasi. Sebagian masyarakat beranggapan bahwa Badan Kesbangpol Kota

Bekasi berperan dalam memberikan izin pendirian rumah ibadah, padahal tidak seperti itu praktiknya. Untuk menyikapi hal tersebut, Badan Kesbangpol Kota Bekasi melakukan kegiatan-kegiatan yang dapat menambah pemahaman masyarakat terkait pendirian rumah ibadah di Kota Bekasi.

Setiap tahunnya, Badan Kesbangpol Kota Bekasi bersama dengan Tokoh Agama (Toga) dan Tokoh Masyarakat (Tomas) melakukan kegiatan sinergitas. Diharapkan melalui kegiatan tersebut masyarakat dapat menambah pemahamannya terkait pendirian rumah ibadah di Kota Bekasi. Selain itu, Badan Kesbangpol Kota Bekasi juga membuat buku mengenai pendirian rumah ibadah untuk dipelajari oleh masyarakat. Harapannya dengan kiat-kiat tersebut, masyarakat dapat memahami langkah-langkah yang harus mereka gunakan terkait mendirikan rumah ibadah di Kota Bekasi.



**b) Forum Kerukunan Umat  
Beragama Kota Bekasi  
(FKUB Kota Bekasi)**

Berdasarkan hasil wawancara, FKUB Kota Bekasi memiliki peran untuk melakukan verifikasi Kartu Tanda Penduduk (KTP) warga yang menjadi salah satu persyaratan serta melakukan pemeriksaan terkait lahan yang akan digunakan sebagai tempat ibadah. Tim dari FKUB Kota Bekasi akan melakukan *crosscheck* terhadap dukungan-dukungan warga yang ada di sekitar pendirian rumah ibadah. Hal ini diperlukan untuk memastikan apakah permintaan dukungan dari panitia pendiri rumah ibadah benar atau tidak serta tidak memberikan tekanan dalam bentuk apapun. Selain itu FKUB Kota Bekasi juga akan melihat status lahan yang digunakan. Hal ini berkaitan dengan lahan yang digunakan adalah fasilitas sosial atau fasilitas umum, atau tanah wakaf, maupun milik lembaga lainnya. Verifikasi lahan ini dibutuhkan agar ke depannya tidak terjadi permasalahan terkait penggunaan lahan yang akan menjadi rumah ibadah tersebut.

...masuk, dari tim tetap melakukan survei di lapangan, bagaimana situasi di lapangan, termasuk melakukan *crosscheck* terhadap dukungan lingkungan warga. Kita selalu melakukan *crosscheck* dengan kita mengundang dari perwakilan yang memberikan dukungan apakah betul memberikan dukungan, sesuai ktp, warga lingkungan, itu yang dilakukan sebagai kehati-hatian untuk tidak terjadi dikemudian hari ternyata ini ada penyalahgunaan. Kedua, juga status lahan. Jika tempat ibadah mungkin ada yang menggunakan lahan fasilitas sosial (fasos) dan fasilitas umum (fasum), wakaf, milik lembaga, prinsipnya kita juga survei dasar dari pemanfaatan lahan sudah diputuskan pemda belum? Harus ditetapkan dulu pemda izin pemanfaatan lahan fasos fasumnya. Seluas berapa, bangunannya berapa, terus gambarnya bangunan seperti apa, itu kita lakukan pendalaman sampai sejauh itu. Kalau lahan pribadi kita meminta untuk dilimpahkan, kalau masjid diwakafkan, rumah ibadah lain dihibahkan kepada lembaga, jadi tidak ada tanah milik pribadi. Ini yang sering terjadi gesekan. Dalam arti, ada proses panjang tanah misalnya

harus mengajukan permohonan ke fasos fasum dulu, kalo tempat ibadah non-islam harus hibahkan dahulu. Misalnya, gereja. (Hasil wawancara dengan FKUB Kota Bekasi)

Dalam melaksanakan tugasnya, FKUB Kota Bekasi memiliki masalah yang cukup berbeda dengan stakeholder lainnya. Sebagai salah satu stakeholder yang berada di depan dalam hal pendirian rumah ibadah, permasalahan di lapangan terkait verifikasi beberapa kali ditemukan. Pertama, terkait penggunaan tanah. FKUB Kota Bekasi memiliki pengalaman untuk menangani penggunaan lahan pribadi yang digunakan untuk rumah ibadah. Di masa yang mendatang, lahan tersebut ternyata dipermasalahkan oleh pemilik lahan, sehingga lahan dari rumah ibadah tersebut terjadi konflik, apakah harus dijual atau diselesaikan secara bersama. Mencegah terulangnya kejadian tersebut, FKUB Kota Bekasi akhirnya memutuskan apabila panitia pendiri rumah ibadah ingin mendapatkan izin rumah ibadah tidak boleh menggunakan lahan atas nama pribadi. Apabila lahan tersebut milik pribadi, maka lahan tersebut

perlu untuk diwakafkan, atau dihibahkan kepada lembaga atau yayasan.

Kalau lahan pribadi kita meminta untuk dilimpahkan, kalau masjid di wakafkan, rumah ibadah lain dihibahkan kepada lembaga, jadi tidak ada tanah milik pribadi. Ini yang sering terjadi gesekan. Dalam arti, ada proses panjang tanah misalnya harus mengajukan permohonan ke fasos fasum dulu, kalo tempat ibadah non islam harus hibahkan dahulu. Misalnya, gereja. (Berdasarkan hasil wawancara dengan FKUB Kota Bekasi)

c) Kantor Wilayah Kementerian Agama Kota Bekasi

Kantor Wilayah Kementerian Agama Kota Bekasi memiliki peran untuk melakukan verifikasi lapangan dan juga rekomendasi kepada Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Kota Bekasi mengenai pendirian rumah ibadah. Dalam memberikan rekomendasi tersebut, Kantor Wilayah Kementerian Agama Kota Bekasi telah membuat suatu tim yang disusun melalui Surat Keputusan Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Kota Bekasi. Tim tersebut merupakan tim netral yang diharapkan dapat memberikan rekomendasi yang objektif terhadap

pendirian suatu rumah ibadah. Pendirian tim ini dilakukan berdasarkan pengalaman dari kota lainnya yang dalam beberapa hal ditemukan kecurigaan masyarakat terhadap Kantor Wilayah Kementerian Agama dalam memberikan izin rumah ibadah. Oleh sebab itu, tim ini dibentuk.

Kantor Wilayah Kementerian Agama Kota Bekasi juga mencari jalan tengah dalam pendirian rumah ibadah untuk kelompok minoritas. Kelompok minoritas menjadi salah satu kelompok yang sulit dalam mendirikan rumah ibadah di Kota Bekasi karena adanya penolakan dari warga sekitar. Setelah melakukan pengamatan, Kantor Wilayah Kementerian Agama Kota Bekasi menemukan bahwa frasa “Surat Persetujuan Pendirian Rumah Ibadah” menimbulkan konflik bagi kelompok agama tertentu, karena dianggap menyetujui dan menjadi bagian dari rumah ibadah tersebut, serta pemberian persetujuan sudah masuk dogma agama masing-masing. Oleh karena itu, Kantor Wilayah Kementerian Agama Kota Bekasi mencoba mengganti frasa tersebut

dengan menggunakan “Surat Pernyataan Tidak Keberatan” yang pada akhirnya tidak lagi menimbulkan konflik yang berkepanjangan.

Kantor Wilayah Kementerian Agama Kota Bekasi juga menemukan beberapa kali pendiri rumah ibadah melakukan pelanggaran-pelanggaran sendiri yang pada akhirnya menghambat pendirian rumah ibadah tersebut. Dari pihak gereja, ditemukan beberapa panitia pendiri rumah ibadah dari gereja yang tidak terlebih dahulu konsultasi terkait lahan yang digunakan apakah tepat untuk dijadikan rumah ibadah atau tidak. Selain itu, ditemukan juga gereja yang tidak dapat berkomunikasi dengan baik kepada masyarakat karena mereka merasa sudah mengenal pejabat di Kota Bekasi, yang diyakini dapat memberikan izin rumah ibadah. Padahal dalam aturan dijelaskan bahwa, pendirian rumah ibadah dibutuhkan persetujuan dari masyarakat sekitar, sehingga perlu membangun komunikasi yang baik juga dengan masyarakat sekitar.

d) Bagian Kesejahteraan Sosial  
Sekretariat Daerah Kota  
Bekasi

Bagian Kesejahteraan Sosial Kota Bekasi memiliki untuk mengeluarkan Surat Rekomendasi serta melakukan pembahasan bersama tim yang telah ditetapkan oleh Walikota terkait permohonan pendirian rumah ibadah tersebut. Koordinasi tersebut akan memeriksa beberapa hal seperti kebutuhan nyata, teknis perencanaan kota, pertimbangan keamanan dan lingkungan, yang nantinya akan dituangkan ke dalam Berita Acara bagi Walikota apakah permohonan tersebut disetujui atau tidak.

Dalam melaksanakan perannya, Bagian Kesejahteraan Sosial Kota Bekasi menemukan dua permasalahan dalam pendirian rumah ibadah, yaitu bagi rumah ibadah agama Islam dan juga selain Islam. Permasalahan dalam pendirian rumah ibadah agama Islam adalah adanya konflik internal antara pengurus rumah ibadah dengan Dewan Kehormatan masjid (DKM). Apabila ada permasalahan tersebut, Bagian Kesejahteraan Sosial Sekretariat

Daerah Kota Bekasi akan meminta diselesaikan secara internal terlebih dahulu, baru Bagian Kesejahteraan Sosial Sekretariat Daerah Kota Bekasi akan memberikan izin.

Bagian Kesejahteraan Sosial Kota Bekasi juga menemukan adanya kesulitan pendirian rumah ibadah bagi pendiri rumah ibadah agama selain Islam. Jumlah KTP dan juga tanda tangan yang diperlukan kerap kali membuat panitia kesulitan mendapatkan izin pendirian rumah ibadah. Sehingga panitia pendiri rumah ibadah tidak mendapatkan izin pendirian rumah ibadah. Terakhir permasalahan yang ditemukan adalah terkait penggunaan tanah fasos, fasum, dan juga wakaf yang belum dipahami oleh panitia pendiri rumah ibadah sehingga izin terhadap pendirian rumah ibadah tersebut tidak dapat dilakukan.

e) Kecamatan

Kecamatan dalam Peraturan Wali Kota Bekasi Nomor 107 Tahun 2019 ialah menjadi pihak yang mengetahui Surat Pengantar dari Kelurahan. Peran dari kecamatan Kota Bekasi memang tidak signifikan

karena hanya bersifat administrasi. Selain itu, ditemukan dari hasil wawancara ialah, pihak kecamatan yang menjadi narasumber tidak terlalu mengetahui tahapan-tahapan serta peran signifikan terkait pendirian rumah ibadah.

Berdasarkan hasil wawancara ditemukan bahwa Kecamatan justru tidak memberikan izin dalam bentuk apapun kepada panitia pendiri rumah ibadah. Kecamatan hanya bersifat mengetahui adanya pembangunan rumah ibadah yang ada di Kecamatan tersebut. Sehingga peran dari Kecamatan tidak terlalu signifikan.

#### f) Kelurahan

Kelurahan dalam Peraturan Wali Kota Bekasi Nomor 107 tahun 2019 pasal 3 ayat 2 adalah memberikan Surat pengantar. Berdasarkan hasil wawancara dengan Kelurahan Bojong Rawalumbu dijelaskan bahwa kelurahan Bojong Rawalumbu tidak memberikan surat terkait perizinan. Panitia rumah ibadah yang ingin mendirikan rumah ibadah hanya memberitahu kepada Kelurahan terkait keinginannya dalam mendirikan rumah ibadah.

Dalam menjalankan perannya Kelurahan Bojong Rawalumbu tidak menemukan kendala berarti. Konflik terkait pendirian rumah ibadah pun hanya terjadi satu kali, yaitu kasus GPIB Rawalumbu yang disebabkan tidak mendapatkan tanda tangan serta KTP warga sekitar sebanyak 60 warga. Mengenai kasus tersebut, berdasarkan hasil wawancara didapatkan bahwa belum ada tindak lanjut lebih lagi dari Pemerintah Kota maupun dari FKUB Kota Bekasi maupun Kecamatan.

#### g) Panitia Pendiri Rumah Ibadah

Panitia Pendiri Rumah Ibadah memiliki peran untuk melengkapi seluruh persyaratan pendirian rumah ibadah yang diatur dalam Peraturan Wali Kota Bekasi Nomor 107 Tahun 2019. Berdasarkan hasil wawancara didapati bahwa jumlah minimal perizinan sebesar 60 KTP dari warga sekitar dinilai menyulitkan. Selain itu adanya jumlah minimal jema'at sebesar 90 orang juga dinilai menyulitkan bagi warga-warga minoritas dan juga yang memiliki jumlah jema'at yang sedikit. Kedua hal tersebut menjadi hambatan bagi

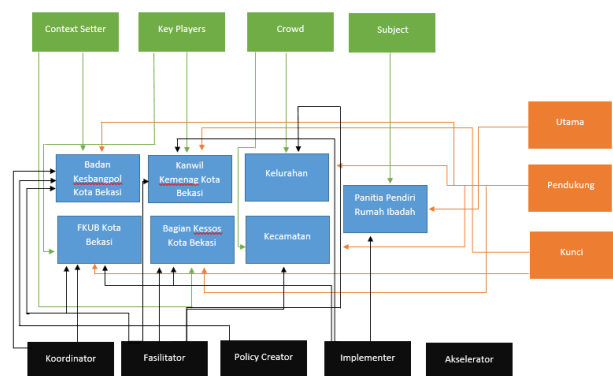
Panitia Pendiri Rumah Ibadah ketika ingin mendirikan rumah ibadah.

### Analisis Peran Stakeholder

Dalam melakukan analisis, penulis akan terlebih dahulu melakukan identifikasi *stakeholders*. Identifikasi ini dilakukan dengan menggunakan teori milik Reed (Nurfatriani et al., 2015). Dalam identifikasi ini ditemukan bahwa *stakeholders* yang tergolong kelompok *Subject* adalah Badan Kesbangpol Kota Bekasi, dan bagian Kesejahteraan Sosial Sekretariat Daerah Kota Bekasi. Selanjutnya *stakeholders* yang menjadi bagian Key Players adalah FKUB Kota Bekasi dan Kantor Wilayah Kementerian Agama Kota Bekasi. Stakeholders yang masuk dalam *Crowd* adalah Kecamatan dan Kelurahan. Terakhir, yang menjadi *Subjects* dalam peraturan pemberian izin rumah ibadah ini adalah Panitia Pendiri Rumah Ibadah Itu Sendiri

Analisis peran aktor akan dilakukan menggunakan model yang dijelaskan oleh Nugroho (Nugroho et al., 2014) yang membaginya ke dalam beberapa peran, yaitu *Policy Creator*,

Koordinator, Fasilitator, Implementer, dan Akselerator. Setelah itu, untuk melakukan pendalaman terkait peran dari masing-masing aktor tersebut, analisis juga dilakukan dengan menggunakan teori Crosby (Nugroho et al., 2014) yang membaginya ke dalam tiga bagian, yaitu *stakeholder* utama, *stakeholder* penunjang, *stakeholder* kunci. Berikut hasil



pembahasan dari peran stakeholder dalam pendirian rumah ibadah di Kota Bekasi.

### Gambar 1.2

#### Analisis Peran Stakeholders

Sumber: diolah oleh penulis

### Pemahaman Stakeholders

Bagian ini akan melihat bagaimana para *stakeholders* mendapatkan pendorong dan penghambat. Dalam melakukan analisis seputar faktor pendorong dan

penghambat, penulis akan menggunakan pendapat Purwanto dan Sulistyastuti (dalam Yuniningsih, 2018) menjelaskan beberapa faktor yang memberikan pengaruh serta kontribusi yang positif maupun negatif, yaitu nilai, komunikasi, kepercayaan, dan sumber kebijakan.

#### Faktor Pendorong

Berdasarkan hasil pengamatan di lapangan, didapati bahwa, faktor pendorong dari terlaksananya kebijakan perizinan rumah ibadah di Kota Bekasi adalah Nilai dan Komunikasi. Dalam aspek nilai, berdasarkan penelitian didapati bahwa kebijakan pendirian rumah ibadah yang telah disusun sejak tahun 2006, merupakan hasil dari diskusi para tokoh agama dan tokoh masyarakat saat itu untuk mengatasi permasalahan kerukunan umat beragama yang terjadi pada tahun 2006. Wart menjelaskan (1998:8-23) terdapat lima sumber sistem nilai, yaitu nilai-nilai individu, nilai-nilai profesional, nilai-nilai organisasi, nilai-nilai legal, dan nilai-nilai kepentingan publik. Dalam praktik di Kota Bekasi, nilai-nilai yang paling

kuat adalah nilai-nilai profesional, organisasi, dan juga kepentingan publik.

Nilai profesional didapati ketika dari hasil wawancara bersama dengan Badan Kesbangpol, Bagian Kesejahteraan Sosial dan juga FKUB Kota Bekasi. Organisasi-organisasi tersebut bertugas untuk menciptakan kerukunan umat beragama di Kota Bekasi, sehingga dengan adanya hal tersebut membantu mendorong terciptanya pelaksanaan perizinan rumah ibadah di Kota Bekasi dengan baik.

Nilai-nilai profesional juga menjadi salah satu faktor pendorong dalam pelaksanaan pendirian rumah ibadah. Instansi pemerintah seperti Kementerian Agama, Badan Kesbangpol, Bagian Kessos, serta FKUB sama-sama berupaya melakukan penilaian secara profesional. Bahkan dari Kementerian Agama telah membentuk Tim Survei untuk memastikan Surat Rekomendasi yang dikeluarkan oleh Kementerian Agama tetap objektif.

#### Faktor Penghambat

Berdasarkan hasil penelitian di lapangan, didapati dua faktor utama yang menjadi penghambat keberjalanan kebijakan pendirian rumah ibadah di Kota Bekasi, yaitu komunikasi dan sumber kebijakan.

Faktor komunikasi menjadi salah satu faktor penghambat dalam pelaksanaan pendirian rumah ibadah di Kota Bekasi. Komunikasi dalam faktor penghambat ini terjadi karena beberapa, yaitu terjadinya kesalahpahaman ketika Tim Survei Kanwil Kementerian Agama Kota Bekasi melakukan verifikasi data tanda tangan warga. Berdasarkan wawancara dengan Bimas Kristen kementerian Agama Kota Bekasi dijelaskan bahwa terdapat beberapa protes dari masyarakat ketika Tim Survei melakukan verifikasi data masyarakat. Hal tersebut berdampak pada adanya teguran dari pihak Kelurahan kepada Kanwil Kementerian Agama. Pada akhirnya konflik tersebut dapat diselesaikan dengan kesepakatan Kanwil Kementerian Agama perlu membuat surat pemberitahuan kepada Kelurahan apabila ingin melaksanakan verifikasi. Namun,

berdasarkan hasil wawancara, ternyata surat pemberitahuan ternyata tidak diberikan ke setiap Kelurahan. Hasil wawancara dengan Kelurahan Bojong Rawalumbu, didapatkan hasil bahwa tidak pernah ada surat pemberitahuan seperti itu.

Selain itu, hal seputar komunikasi yang menghambat pendirian rumah ibadah juga terjadi antara masyarakat dengan panitia pendiri rumah ibadah. Konflik tersebut berdampak pada adanya protes dari masyarakat maupun penolakan terkait pendirian rumah ibadah tersebut.

Aspek selanjutnya adalah sumber kebijakan. Hal ini menjadi salah satu faktor penghambat dalam pendirian rumah ibadah karena Aturan terkait pendirian rumah ibadah yang menyulitkan beberapa agama dengan jumlah pemeluk yang sedikit, membuat sulitnya mendapatkan izin pembangunan rumah ibadah. Hal ini juga sejalan dengan hasil wawancara dengan Kelurahan Bojong Rawalumbu yang menyatakan salah satu permasalahan yang hadir biasanya ialah kesulitan mendapatkan



tanda tangan terkait perizinan pembangunan rumah ibadah. Selain itu, penelitian dari (Crouch, 2013:116 ; Hutabarat, 2017:29) juga menunjukkan bahwa terdapat masalah dalam kebijakan tersebut, secara spesifik di dalam PBM No. 9 dan 8 Tahun 2006 yang menjadi landasan aturan Peraturan Wali Kota Bekasi Nomor 107 Tahun 2019.

Adanya angka minimal persetujuan 60 masyarakat di sekitar dan juga minimum 90 jema'at membuat pendirian rumah ibadah menjadi terhambat. Bagi beberapa agama yang ingin mendirikan rumah ibadah kerap kesulitan mendapatkan persetujuan dari 60 masyarakat. Selain itu, beberapa rumah ibadah yang belum memiliki 90 jema'at juga tidak bisa memperoleh izin karena nilai minimum jema'atnya belum dapat dipenuhi

### **Kesimpulan dan Saran**

Berdasarkan hasil penelitian didapati bahwa aktor yang terdapat dalam pendirian rumah ibadah di Kota Bekasi adalah Badan Kesbangpol Kota Bekasi, Bagian Kesejahteraan Sosial Kota Bekasi,

Kantor Wilayah Kementerian Agama Kota Bekasi, Kecamatan, Kelurahan, dan Panitia Pendiri Rumah Ibadah. Adapun peran dari masing-masing stakeholders adalah sebagai berikut: Badan Kesatuan Bangsa dan Politik (Kesbangpol) Kota Bekasi, Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) Kota Bekasi, Kantor Wilayah Kementerian Agama Kota Bekasi, Bagian Kesejahteraan Sosial Sekretariat Daerah Kota Bekasi, Kecamatan, Kelurahan, dan Panitia Pendiri Rumah Ibadah. Badan Kesbangpol Kota Bekasi merupakan *Context Setter* yang memiliki tiga peran, yaitu *Policy Creator*, Fasilitator, dan Koordinator. FKUB Kota Bekasi merupakan *stakeholders Key Players* dengan peran sebagai koordinator, fasilitator, dan implementer. Kantor Wilayah Kementerian Agama Kota Bekasi juga merupakan *Key Player* yang memiliki peran *Policy Creator*, Fasilitator, dan Implementer. Bagian Kesejahteraan Sosial Sekretariat Daerah kota Bekasi merupakan *Context Setter* dengan peran Fasilitator, dan Implementer.

Kecamatan merupakan *Crowd* dengan peran sebagai Fasilitator. Kelurahan merupakan *Crowd* dengan peran sebagai Fasilitator. Panitia Pendiri Rumah Ibadah merupakan *Subjects* dengan peran Implementer.

Dalam pemahaman *stakeholders* dalam pendirian rumah ibadah di Kota Bekasi, terdapat beberapa faktor pendukung dan faktor penghambat. Terdapat dua faktor pendukung utama yang mendorong pelaksanaan pembangunan rumah ibadah di Kota Bekasi, yaitu nilai dan komunikasi. Setiap *stakeholders* yang terlibat dalam pembangunan rumah ibadah di Kota Bekasi memiliki nilai yang sama untuk menciptakan pembangunan rumah ibadah yang baik. Faktor komunikasi menjadi salah satu pendorong faktor pendukung dibuktikan dengan komunikasi antar stakeholder yang cukup baik, baik itu dari *stakeholders* pemerintah maupun non-pemerintah. Sehingga, penyelesaian permasalahan rumah ibadah dapat dilakukan dengan baik.

Setelah terdapat dua faktor penghambat, terdapat dua faktor yang

menghambat perizinan rumah ibadah di Kota Bekasi. Pertama, komunikasi, komunikasi antar stakeholder masih belum dapat dilakukan dengan baik. Pernyataan tersebut dibuktikan dengan hadirnya konflik-konflik horizontal antar *stakeholders*. Kedua, sumber kebijakan. Sumber kebijakan menjadi salah satu faktor penghambat karena adanya pro dan kontra terhadap kebijakan tersebut. Berbagai macam perspektif masyarakat terkait kebijakan tersebut, khususnya yang menilai kebijakan tersebut menimbulkan diskriminasi.

Adapun saran yang dapat diberikan dari penelitian ini adalah:

1. Meningkatkan komunikasi antar stakeholder khususnya yang sering bersilang pendapat. Komunikasi stakeholder pemerintah memang sudah terjalin dengan baik, tetapi di masyarakat masih terdapat konflik-konflik yang disebabkan oleh komunikasi yang kurang baik. Sehingga diperlukan peningkatan komunikasi antar stakeholder yang

dapat mengurangi konflik-konflik tersebut.

2. Meningkatkan komunikasi antar stakeholder khususnya antara Kanwil Kementerian Agama dengan Kelurahan. Berdasarkan pengalaman yang sudah pernah terjadi, adanya protes dari warga terhadap kegiatan Tim Survei Kanwil Kementerian Agama, maka Kanwil Kementerian Agama perlu mengirimkan surat pemberitahuan ke semua tempat pelaksanaan survei dari tim tersebut.
3. Melakukan peninjauan kembali terkait regulasi yang digunakan dalam pendirian rumah ibadah, khususnya terkait batas minimal jema'at dan juga tanda tangan persetujuan dari warga sekitar. Berdasarkan penelitian dan juga hasil wawancara, pasal tersebut

membuat beberapa masyarakat pemeluk agama tertentu menjadi kesulitan mendapatkan izin pembangunan rumah ibadah. Dampaknya dari tidak ada izin pendirian rumah ibadah ialah adanya potensi pembubaran dan juga gangguan dari oknum tertentu terhadap kegiatan ibadah yang sedang dilaksanakan.



*Indonesia 2017.*

- Hutabarat, B. A. (2017). Evaluasi terhadap Peraturan Bersama Menteri Tahun 2006 tentang Pendirian Rumah Ibadah. *Societas Dei: Jurnal Agama Dan Masyarakat*, 4(1), 8. <https://doi.org/10.33550/sd.v4i1.41>
- Nugroho, H. N., Zauhar, S., & Suaryadi. (2014). Koordinasi Pelaksanaan Program Pengembangan Kawasan Agropolitan di Kabupaten Nganjuk. *Jurnal Pembangunan Dan Alam Lestari.*, 5(1), 12–22. <https://jpal.ub.ac.id/index.php/jpal/article/view/147>
- Nurfatriani, F., Darusman, D., Nurrochmat, D. R., & Yustika, A. E. (2015). Analisis Pemangku Kepentingan dalam Transformasi Kebijakan Fiskal Hijau (Stakeholder Analysis in Green Fiscal Policy Transformation ). *Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan*, 12(2), 105–124.
- Pangestu, O. S. (2013). Efektivitas Pasal 14 Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/ Nomor 8 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/wakil Kepala Daerah dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukun. *Jurnal Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.*
- Putri, N. S. (2011). PELAKSANAAN KEBEBASAN BERAGAMA DI INDONESIA ( EXTERNAL FREEDOM ) DIHUBUNGKAN IJIN PEMBANGUNAN RUMAH IBADAH. *Jurnal Dinamika Hukum*, 11(2).
- Sabara. (2018). Kasus-Kasus Pembangunan Rumah Ibadat Di Provinsi Sulawesi Utara Pasca PBM Nomor 9 dan 8 Tahun 2006 di Provinsi Sulawesi Utara. *Harmoni*, 9, 28–42.

