

BAB I

PENDAHULUAN

1.1.Latar Belakang

Hak Asasi Manusia atau yang dikenal dengan HAM adalah hak dasar yang melekat pada diri manusia sejak manusia itu lahir, HAM sendiri telah diatur dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. HAM dalam kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia salah satunya adalah hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan (KBB).¹ Kebebasan beragama hingga saat ini menjadi perdebatan yang dinamis sehingga ada berbagai kasus pelanggaran HAM yang terjadi di Indonesia. Kewajiban negara yang ditetapkan oleh nilai-nilai universal HAM, pada dasarnya bertujuan untuk mewujudkan keadilan dan mencegah kekuasaan negara agar tidak dijalankan secara sewenang-wenang, termasuk pencegahan dan perlindungan hak atas kebebasan agama dan berkeyakinan.

Kewajiban negara dalam menghormati, melindungi, dan memenuhi HAM, secara luas sejatinya dalam rangka mempromosikan penghormatan dan perlindungan hak-hak asasi manusia sebagai ciri penting suatu negara hukum yang demokratis. Kelompok minoritas itu sendiri adalah kelompok sosial yang tidak menyusun mayoritas populasi total dari voting dominan secara politis dari suatu kelompok masyarakat tertentu.

Sebagai bangsa yang terdiri dari banyak suku, agama, ras dan adat istiadat. Berdasarkan data dari ditjen Dukcapil Kemendagri terkait agama dimana

¹ joni Jahamou, "Pelanggaran Hak Asasi Manusia Terhadap Kelompok Agama Dan Penganut Kepercayaan Di Indonesia," *Dinamika Hukum* 11, No. 2 (2020).

muslim terdapat 86, 59%, Protestan 7, 63%, Katholik 3, 13%, Budha 0,78%, Konghucu 0,02% dan kepercayaan 0,04%. Keberagaman agama yang dimiliki oleh Indonesia amat banyak. kelompok minoritas di Indonesia dengan sendirinya juga amat banyak. Ada minoritas etnis, minoritas ras, dan minoritas agama. Di dalam kelompok agama sendiri ada minoritas aliran atau madzhab, minoritas penganut kepercayaan, dan lain-lain. Dari sekian banyak kelompok minoritas tersebut, keberadaan minoritas agama adalah yang paling problematik terutama terkait dengan kebebasan dalam beribadah sesuai agama dan keyakinannya masing-masing. Di negara-negara mayoritas Muslim, seperti Indonesia, idealnya kebebasan beragama berarti bahwa pemerintah memberi izin praktek-praktek keagamaan bagi pemeluk agama minoritas atau aliran-aliran lain di samping agama resmi negara, dan tidak mengganggu pemeluk agama/kepercayaan lain tersebut. Namun demikian, dalam kenyataannya, agama minoritas di kedua negara tersebut mengalami pembatasan-pembatasan dalam menjalankan hak asasinya tersebut.²

Pemenuhan hak para pemeluk agama minoritas di Kabupaten Bangkalan tidak terpenuhi haknya, terutama dalam hak memperoleh pemakaman bagi kaum minoritas. Dimana untuk memperoleh pemakaman bagi kaum minoritas di haruskan harus membayar yang dimana terkait biaya yang harus dibayar sebesar 6,5-7 juta itupun bukan untuk keseluruhan biaya pemakaman tetapi hanya untuk biaya lubang pemakamannya saja.

² Bani Syarif Maula, "Perlindungan Hukum Atas Hak-Hak Kelompok Agama Minoritas Di Indonesia," *Mahkamah: Jurnal Kajian Hukum Islam* 5, no. 2 (2020): 248, <https://doi.org/10.24235/mahkamah.v5i2.7141>.

Para pemeluk minoritas terkait pemakamannya dibedakan dengan para kaum mayoritas dan tidak boleh dimakamkan secara bersama di tempat pemakaman umum yang dimana hal tersebut tidak sesuai dengan Pasal 4 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1987 tentang Penyediaan Penggunaan Tanah Untuk Kepentingan Tempat Pemakaman.

Rentang sejarah bangsa ini, keberadaan kelompok-kelompok minoritas ini sering mendapat perlakuan yang tidak adil. Meskipun secara konstitusional negara memberi jaminan terhadap keberadaan kelompok minoritas, namun faktanya banyak kelompok yang tidak bisa leluasa mengamalkan dan mengembangkan agama dan keyakinan mereka. Sebagai contoh kasus di Indonesia adalah Peraturan Bersama (Perber) Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 8 dan 9 tahun 2006 tentang pendirian rumah ibadah yang menguntungkan dan mempermudah kelompok agama mayoritas dan mempersulit pemeluk agama minoritas. Peraturan Menteri Bersama tersebut telah menuai kritikan dari berbagai kalangan, baik dari pemeluk agama Kristen maupun aliran Islam minoritas seperti Ahmadiyah. Peraturan Bersama tersebut telah diajukan uji materi (judicial review) kepada Mahkamah Agung. Selain itu, ada juga Surat Keputusan Bersama antara Menteri Agama, Menteri Dalam Negeri, dan Jaksa Agung tentang peringatan dan perintah kepada penganut, anggota, dan/atau anggota pengurus Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) untuk menghentikan semua kegiatan yang tidak sesuai dengan

penafsiran agama Islam pada umumnya, seperti pengakuan adanya Nabi setelah Nabi Muhammad SAW.³

Undang Undang Dasar 1945 Pasal 29 ayat (1) dan (2) telah menyatakan bahwa Negara berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa, dan negara menjamin kemerdekaan tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing serta untuk beribadah menurut agama dan kepercayaannya tersebut. Negara menjamin kemerdekaan pemeluk agama dan beribadah menurut agama masing-masing bagi setiap warga negara. Setiap warga negara berarti tanpa pengecualiaan dan pengistimewaan bagi golongan agama tertentu, baik itu anggotanya banyak atau sedikit semua mempunyai hak yang sama di mata hukum.⁴

Kabupaten Bangkalan sendiri adalah salah satu kabupaten yang ada di madura. Kabupaten Bangkalan dengan luas 1.260,14 Km² yang berada di bagian paling barat dari pulau Madura terletak pada posisi 112° 40' 06" sampai 113° 08'44" Bujur Timur dan 6°51'39" sampai 7°11'39" Lintang Selatan dengan batas-batas Wilayah sebagai berikut :

- a. Sebelah Utara berbatasan dengan Laut Jawa.
- b. Sebelah Timur berbatasan dengan Wilayah Kabupaten Sampang.
- c. Sebelah Selatan dan Barat berbatasan dengan Selat Madura.⁵

³ Surat Keputusan Bersama, "Menteri Agama Nomor: 3 Tahun 2008," *Jaksa Agung Nomor: Kep-033/A/Ja/6/2008, Dan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 199* (n.d.).

⁴ Fransiska Letsu Kharisma Putri, "Implementasi Hak Kebebasan Beragama Dan Beribadah Bagi Pemeluk Agama Minoritas Di Indonesia," 2020, 12–26.

⁵ Diskominfo Bangkalan, "Gambaran Umum Kabupaten Bangkalan," Pemerintah Kabupaten Bangkalan, n.d., <https://www.bangkalankab.go.id/Site/Gambaranumum>.

Menurut data dari Kementrian Agama Kabupaten Bangkalan jumlah penduduk berdasarkan kecamatan dan agama yang dianut di kabupaten bangkalan tahun 2021 sebanyak 1.081.104 orang menganut agama islam, sebanyak 1.536 orang menganut agama kristen, sebanyak 100 orang menganut agama Budha, kemudian 18 orang menganut agama Hindu dan 1 orang menganut aliran kepercayaan lain.⁶ Maka dari data di atas dapat di simpulkan bahwa agama mayoritas di kabupaten Bangkalan yaitu agama islam dan agama minoritas di kabupaten Bangkalan yaitu agama kristen, budha, hindu, serta aliran kepercayaan. Pada Tahun 1993 terdapat peristiwa pembakaran klenteng Eng An Bio di Jalan Panglima Sudirman 166 yang disebabkan adanya perilaku masyarakat yang kurang harmonis, kerusuhan di klenteng tersebut menjadi salah satu potret kekerasan antar umat beragama di Bangkalan. Maka dari itu peran pemerintah daerah khususnya kabupaten Bangkalan tentu dibutuhkan terkait bagaimana kebijakan yang dapat diterapkan di masyarakat kabupaten Bangkalan mengingat bukan hal yang mustahil jika suatu saat nanti terjadi konflik keagamaan terhadap umat beragama. Sehingga perlu adanya regulasi daerah yang mengatur lebih lanjut terkait perlindungan dan pemenuhan hak umat beragama di kabupaten Bangkalan sebagai langkah untuk menjamin hak umat agama di kabupaten Bangkalan. Kebijakan daerah ini akan sangat bermanfaat untuk masyarakat.

Berdasarkan latar belakang diatas peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul sebagai berikut **“Kebijakan Pemerintah Daerah**

⁶ Badan Pusat Statistik Kabupaten Bangkalan, *Kabupaten Bangkalan Dalam Angka : Bangkalan Regency In Figures*, 2023.

Kabupaten Bangkalan Dalam Mengupayakan Kerukunan Antar Umat Beragama”.

1.2.Rumusan Masalah

1. Bagaimana peran pemerintah daerah dalam mengupayakan kerukunan antar umat beragama berdasarkan peraturan perundang-undangan di Indonesia?
2. Bagaimana kebijakan pemerintah daerah kabupaten Bangkalan dalam mengupayakan kerukunan antar umat beragama?

1.3.Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui Bagaimana peran pemerintah daerah dalam mengupayakan kerukunan antar umat beragama berdasarkan peraturan perundang-undangan di Indonesia.
2. Untuk mengetahui Bagaimana kebijakan pemerintah daerah kabupaten Bangkalan dalam mengupayakan kerukunan antar umat beragama.

1.4.Kegunaan Penelitian

1.4.1. Kegunaan Praktis

Penelitian ini diperlukan bisa sebagai suatu pandangan pembelajaran, pengetahuan dan pelajaran untuk perkuliahan jika diperlukan.

1.4.2. Kegunaan Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan tambahan informasi kepustakaan dibidang kebijakan tentang pemerintah daerah dalam mengupayakan kerukunan antar umat beragama, sekaligus menjadi surat

keterangan penelitian tugas akhir khususnya pada Fakultas Hukum Universitas Trunojoyo Madura.

1.5.Keaslian Penelitian

Peneliti menemukan beberapa skripsi dengan tema yang serupa yang berasal dari berbagai Universitas di Indonesia. Perbedaan yang peneliti gunakan ialah dengan membedakan pembahasan yang ada pada skripsi tersebut. Akan tetapi peneliti tidak menemukan adanya tulisan yang membahas dengan tema yang sama, yakni mengenai Kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Bangkalan Dalam Mengupayakan Kerukunan Antar Umat Beragama.

Tabel 1.1

Perbandingan Karya Ilmiah Terhadap Keaslian

No.	Judul Penelitian Sebelumnya	Rumusan Masalah Penelitian Sebelumnya	Isu Hukum penelitian sebelumnya	Perbedaan dengan Tugas Akhir yang Diusulkan
1.	Nurul Kholilah Pola Interaksi Sosial Antar Umat Beragama Dalam Memelihara Keharmonisan Di Desa Cendana Putih Kecamatan Mappedeceng Kabupaten Luwu Utara Institut Agama Islam	1.Bagaimana pola interaksi sosial antar umat beragama dalam memelihara keharmonisan di desa Cendana Putih kec. Mappedeceng kab. Luwu Utara ? 2.Faktor-faktor apa saja yang mendorong	Kerukunan di desa Cendana Putih jelas mengacu pada suatu interaksi damai, rukun dan tentram dalam lingkup masyarakat itu sendiri dalam ragam budaya tidak menjadikan masyarakat yang hidup berdampingan dengan konflik agama. Seperti	Penelitian sebelumnya berfokus pada bagaimana pola interaksi sosial antar umat beragama dalam memelihara keharmonisan di desa Cendana Putih kec. Mappedeceng kab. Luwu Utara dan faktor apa saja yang mendorong terjadinya keharmonisan

	Negeri (IAIN) Palopo 2020.	terjadinya keharmonisan antar umat beragama di desa Cendana Putih kec. Mappedecen g kab. Luwu Utara ?	konflik agama yang terjadi di Poso tahun 1998-2001. Sehingga bagaimana menjaga keharmonisan antar umat beragama harus tetap di jaga.	tersebut. Sedangkan Penelitian ini berfokus pada bagaimana kebijakan pemerintah daerah kabupaten Bangkalan dalam mengupayakan kerukunan antar umat beragama.
2.	Nurul Fitriana Teologi Kerukunan Antar Umat Beragama Menurut Harun Nasution Universitas Islam Negeri Walisongo Semarang 2022.	1.Sejauhman a konsep Teologi kerukunan antar umat beragama menurut Harun Nasution ? 2.Bagaimana relevansinya Teologi kerukunan Harun Nasution dengan kerukunan antara umat beragama di Indonesia era sekarang?	Kajian ini dilatarbelakangi pemikiran bahwa keragaman agama, suku dan budaya Indonesia. Di berbagai pelosok Indonesia, konflik berkepanjangan atas nama agama kerap terjadi sehingga kekerasan yang mengatasnamakan agama tidak bisa dihindari.	Penelitian sebelumnya berfokus pada bagaimana konsep Teologi kerukunan antar umat beragama menurut Harun Nasution dengan kerukunan antar umat beragama di Indonesia era sekarang. Sedangkan Penelitian ini berfokus pada bagaimana kebijakan pemerintah daerah kabupaten Bangkalan dalam mengupayakan kerukunan antar umat beragama.
3.	Sarida Wati Desa Sadar Kerukunan : Kebijakan Pemerintah Dan Praktik	1.Bagaimana bentuk kebijakan pemerintah dalam pembentukan	Praktik toleransi di desa Jontor menunjukkan adanya bentuk kerukunan di	Penelitian sebelumnya berfokus pada bagaimana bentuk kebijakan

Toleransi Antar Umat Beragama Di Desa Jontor Kecamatan Penanggalan Kota Subulussalam Universitas Islam Negeri Ar-raniry Darussalam 2023.	desa sadar kerukunan ? 2.Apa saja bentuk dukungan pemerintah dalam upaya mempertahankan desa Jontor sebagai desa sadar kerukunan ? 3.Bagaimana praktik toleransi antar umat beragama di desa Jontor berdasarkan indikator desa sadar kerukunan ?	masyarakat. Praktik toleransi ini merupakan bentuk kerjasama dari pemerintah dan tokoh agama serta tokoh masyarakat. Sehingga bagaimana kebijakan pemerintah dalam membuat dan mempertahankan praktik toleransi di desa Jontor ini.	pemerintah dalam pembentukan desa sadar kerukunan dan bagaimana bentuk dukungan yang diberikan oleh pemerintah dalam upaya mempertahankan desa Jontor sebagai desa sadar kerukunan. Sedangkan Penelitian ini berfokus pada bagaimana kebijakan pemerintah daerah kabupaten Bangkalan dalam mengupayakan kerukunan antar umat beragama.
--	--	---	--

1.6. Metode Penelitian

1.6.1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah Penelitian yuridis empiris yaitu *socio legal research* yang artinya penelitian ini berkaitan dengan perilaku individu atau masyarakat yang berkaitan dengan hukum. Penelitian empiris dikenal penelitian lapangan yang mengkaji ketentuan hukum yang berlaku serta apa yang terjadi dalam masyarakat. Penelitian yuridis empiris adalah penelitian hukum

mengenai berlakunya hukum normatif secara *in action* terhadap fakta yang diperoleh dari hasil penelitian lapangan.⁷ Masalah mengenai efektifitas aturan hukum, kepatuhan pada suatu aturan hukum merupakan topik dalam social legal research, dapat juga berbentuk diagnostic evaluative yang menjadikan unsur penentu adalah penelitian hukumnya serta unsur tambahan adalah bermacam-macam penelitian secara umum.⁸

1.6.2. Metode Pendekatan

Dalam penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis sosiologis. Penelitian yuridis sosiologis yaitu memaparkan fakta-fakta empiris atau fenomena yang terjadi di masyarakat.

1.6.3. Lokasi Penelitian

Penelitian yang berjudul Kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Bangkalan Dalam Mengupayakan Kerukunan Antar Umat Beragama akan dilakukan di daerah Bangkalan yang menarik untuk ditelusuri. Penetapan lokasi penelitian dilakukan secara purposive, yaitu menggunakan sampling purposive merupakan teknik penentuan sampel dengan pertimbangan tertentu.⁹

⁷ Mukti Fajar and Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Penerbit, Pustaka Pelajar, Yogyakarta (Yogyakarta: PUSTAKA PELAJAR, 2013).

⁸ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: Universitas Indonesia Press, 2015).

⁹ Sugiyono, *Metode Penelitian Kualitatif (Untuk Penelitian Yang Bersifat Eksploratif, Enterpresif, Interaksi, Dan Konstruktif)* (Bandung: ALFABETA, 2018).

1.6.4. Jenis dan sumber data

Dalam penelitian ini terdapat dua jenis data yaitu data primer dan data sekunder.

1. Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari sumbernya, baik melalui wawancara, observasi maupun laporan dalam bentuk dokumen tidak resmi kemudian diolah oleh peneliti.
2. Data sekunder adalah data yang diperoleh dari dokumen-dokumen resmi, buku-buku yang berhubungan dengan objek penelitian, hasil penelitian dalam bentuk laporan, skripsi, tesis, disertasi dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti. Bahan hukum primer yang digunakan dalam skripsi ini antara lain :
 1. Undang-Undang Dasar NRI 1945.
 2. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia.
 3. Peraturan Menteri Bersama Nomor 8 dan Nomor 9 Tahun Tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama, dan Pendirian Rumah Ibadah.

1.7. Teknik pengambilan data

Data penelitian ini dilakukan menggunakan dua cara yaitu sebagai berikut

:

1.7.1. Wawancara

Wawancara sebagai metode yang efektif dalam pengumpulan data primer pada lapangan, seperti mengajukan pertanyaan-pertanyaan. Dalam penelitian wawancara dilakukan secara individual yakni bertatap muka secara langsung dengan para responden narasumber. Wawancara dilakukan terhadap para tokoh agama, pejabat pemerintah daerah kabupaten bangkalan.

1.7.2. Studi Dokumentasi

Dokumentasi adalah catatan kejadian yang terjadi pada masa lampau yang dituangkan pada bentuk tulisan, mulut dan karya bentuk. Pada penelitian ini, studi dokumentasi terdiri dari studi kepustakaan yang mengumpulkan data yang berasal dari bahan-bahan literatur termasuk juga peraturan serta dokumen yang berkaitan dengan pokok bahasan.

1.8. Analisis Data

Metode analisa data yang digunakan menggunakan analisis deskriptif maksudnya adalah bahwa peneliti dalam menganalisis berkeinginan untuk memberikan gambaran atau pemaparan atas subjek dan objek penelitian sebagaimana hasil penelitian yang dilakukannya.¹⁰

Metode analisa data juga menggunakan inventarisasi bahan hukum, yaitu tahapan yang dilakukan melalui pencarian dan pencatatan bahan-bahan hukum yang relevan dengan penelitian.

¹⁰ Fajar and Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Penerbit.