

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Konflik

1. Pengertian Konflik

Secara etimologi, konflik (*conflict*) berasal dari bahasa latin *configere* yang berarti saling memukul. Konflik adalah adanya pertentangan yang timbul di dalam seseorang (masalah intern) maupun dengan orang lain (masalah ekstern) yang ada di sekitarnya. Konflik dapat berupa perselisihan (*disagreement*), adanya ketegangan (*the presence of tension*), atau munculnya kesulitan-kesulitan lain di antara dua pihak atau lebih. Konflik sering menimbulkan sikap oposisi antar kedua belah pihak, sampai kepada mana pihak-pihak yang terlibat memandang satu sama lain sebagai penghalang dan pengganggu tercapainya kebutuhan dan tujuan masing-masing. (Maris,2006)

Substantive conflicts merupakan perselisihan yang berkaitan dengan tujuan kelompok, pengalokasian sumber dalam suatu organisasi, distribusi kebijaksanaan serta prosedur serta pembagaian jabatan pekerjaan. *Emotional conflicts* terjadi akibat adanya perasaan marah, tidak percaya, tidak simpatik, takut dan penolakan, serta adanya pertantangan antar pribadi (*personality clashes*). (Antonius, 2002)

Dalam sebuah organisasi, pekerjaan individual maupun sekelompok pekerja saling berkait dengan pekerjaan pihak-pihak lain. Ketika suatu konflik muncul

di dalam sebuah organisasi, penyebabnya selalu diidentifikasi dengan komunikasi yang tidak efektif yang menjadi kambing hitam. Keberadaan konflik dalam organisasi ditentukan oleh persepsi individu atau kelompok. Jika mereka tidak menyadari adanya konflik di dalam organisasi maka secara umum konflik tersebut dianggap tidak ada. Sebaliknya, jika mereka mempersepsikan bahwa di dalam organisasi telah ada konflik maka konflik tersebut telah menjadi kenyataan.

Teori konflik menurut Bapak Sosiologi Konflik Georg Simmel muncul karena adanya interaksi antar individu antar kelompok. Masalah mendasar dari setiap masyarakat adalah konflik antara kekuatan-kekuatan sosial dan individu, karena sosial melekat kepada setiap individu dan sosial dan unsur-unsur individu dapat berbenturan dalam individu, meskipun pada sisi lain dari konflik merupakan sarana mengintegrasikan individu-individu. Karena setiap individu memiliki kepentingan yang berbeda-beda dan adanya benturan-benturan kepentingan tersebut mencerminkan dari sikap-sikap individu tersebut dalam usahanya memenuhi kebutuhannya, dari sikap yang nampak ini Simmel memiliki sebuah pemikiran yang menghasilkan konsep individualisme ini (dari kepribadian yang berbeda) terwujud dalam prinsip-prinsip ekonomi, masing-masing, persaingan bebas dan pembagian kerja. (Ritzer, Goodman 2004).

2. Macam-Macam Penyebab Konflik

Faktor yang menyebabkan konflik terjadi :

- a. Perbedaan individu yang meliputi perbedaan pendirian dan perasaan. Setiap manusia adalah individu yang unik. Artinya, setiap orang memiliki pendirian dan perasaan yang berbeda-beda satu dengan lainnya. Perbedaan pendirian dan perasaan akan sesuatu hal atau lingkungan yang nyata ini dapat menjadi faktor penyebab konflik sosial, sebab dalam menjalani hubungan sosial, seseorang tidak selalu sejalan dengan kelompoknya. Misalnya, ketika berlangsung pentas musik di lingkungan pemukiman, tentu perasaan setiap warganya akan berbeda-beda. Ada yang merasa terganggu karena berisik, tetapi ada pula yang merasa terhibur.
- b. Perbedaan latar belakang kebudayaan sehingga membentuk pribadi-pribadi yang berbeda. Seseorang sedikit banyak akan terpengaruh dengan pola-pola pemikiran dan pendirian kelompoknya. Pemikiran dan pendirian yang berbeda itu pada akhirnya akan menghasilkan perbedaan individu yang dapat memicu konflik.
- c. Perbedaan kepentingan antara individu atau kelompok. Manusia memiliki perasaan, pendirian maupun latar belakang kebudayaan yang berbeda. Oleh sebab itu, dalam waktu yang bersamaan, masing-masing orang atau kelompok memiliki kepentingan yang berbeda-beda. Kadang-kadang orang dapat melakukan hal yang sama, tetapi untuk tujuan yang berbeda-beda.
- d. Perubahan-perubahan nilai yang cepat dan mendadak dalam masyarakat. Perubahan adalah sesuatu yang lazim dan wajar terjadi, tetapi jika perubahan itu berlangsung cepat atau bahkan mendadak, perubahan tersebut dapat

memicu terjadinya konflik sosial. Misalnya, pada masyarakat pedesaan yang mengalami proses industrialisasi yang mendadak akan memunculkan konflik sosial sebab nilai-nilai lama pada masyarakat tradisional yang biasanya bercorak pertanian secara cepat berubah menjadi nilai-nilai masyarakat industri. Nilai-nilai yang berubah itu seperti nilai kegotongroyongan berganti menjadi nilai kontrak kerja dengan upah yang disesuaikan menurut jenis pekerjaannya. Hubungan kekerabatan bergeser menjadi hubungan struktural yang disusun dalam organisasi formal perusahaan. Nilai-nilai kebersamaan berubah menjadi individualis dan nilai-nilai tentang pemanfaatan waktu yang cenderung tidak ketat berubah menjadi pembagian waktu yang tegas seperti jadwal kerja dan istirahat dalam dunia industri. Perubahan-perubahan ini, jika terjadi seara cepat atau mendadak, akan membuat kegoncangan proses-proses sosial di masyarakat, bahkan akan terjadi upaya penolakan terhadap semua bentuk perubahan karena dianggap mengacaukan tatanan kehidupan masyarakat yang telah ada. (Maris, 2006)

Asumsi setiap orang memiliki kecenderungan tertentu dalam menangani konflik.

Terdapat 5 kecenderungan:

1. Penolakan: konflik menyebabkan tidak nyaman
2. Kompetisi: konflik memunculkan pemenang
3. Kompromi: ada kompromi & negosiasi dalam konflik untuk meminimalisasi kerugian
4. Akomodasi: ada pengorbanan tujuan pribadi untuk mempertahankan hubungan

5. Kolaborasi: mementingkan dukungan & kesadaran pihak lain untuk bekerja bersama-sama. Raipeza (2008)

Ada lima macam konflik yang dapat kita indentifikasi dalam sebuah organisasi atau lembaga, yaitu:

1. Konflik dalam diri individu (intrapersonal)
2. Konflik antar individu (interpersonal)
3. Konflik antara individu dan kelompok (intragroup)
4. Konflik antar kelompok (intergroup)
5. Konflik antar organisasi (interorganisasi).

B. Tinjauan Izin Mendirikan Bangunan Rumah Ibadah

Bangunan adalah cara bangunan itu dapat melayani pemakainya dalam suatu kegiatan yang mengandung proses. Bangunan berfungsi dengan baik jika semua unsur diatur dengan baik sehingga tidak terjadi hambatan dalam operasinya. Bangunan juga diartikan sebagai suatu yang didirikan, atau sesuatu yang dibangun (seperti rumah, gedung, menara) bangunan menjelaskan bahwa yang dimaksud bangunan ialah konstruksi teknik yang ditanam atau dilekatkan secara tetap pada tanah atau perairan. (Mardiasmo,2003)

Begitupun bangunan rumah ibadah yang perannya sangat diharapkan bagi umat kristiani. Suatu bangunan yang nyaman akan keamanan dan kesejahteraan akan membuat umat kristiani merasakan keadilan beragama. Namun permasalahan yang semakin sulit adalah mendapatkan perizinan surat Izin Mendirikan

Bangunan (IMB) yang selalu membuat kesejahteraan umat kristiani resah.
(Korten, David C. 1985)

Mendirikan bangunan adalah mengadakan, memperbaharui, memperluas, mengubah, membongkar, memperbaiki, suatu bangunan atau bagian dari padanya atau melakukan pekerjaan tanah untuk keperluan pekerjaan tersebut. Izin Mendirikan Bangunan (IMB) adalah Izin yang diberikan Pemerintah kepada orang pribadi atau Badan untuk mengadakan suatu bangunan yang direncanakan, agar gambar rencana, rencana tamak sesuai dengan Tata Ruang yang telah ditentukan, rencana konstruksi bangunan dapat dipertanggungjawabkan dengan maksud untuk melindungi kepentingan penghuninya, kepentingan umum serta menjaga kelestarian lingkungan. (UU RI No.28/2002)

Selanjutnya yang dimaksud bangunan adalah suatu konstruksi teknik yang ditanam atau diletakkan atau melayang dalam suatu lingkungan secara tetap sebagian, seluruhnya di atas atau di bawah permukaan tanah dan atau perairan yang berupa bangunan gedung atau bukan gedung. Adapun pengertian gedung adalah bangunan yang di dalamnya digunakan sebagai tempat manusia melakukan kegiatannya sehingga dari pengertian tersebut, perlu dicermati bahwa IMB merupakan perangkat yuridis untuk mewujudkan tatanan tertentu sehingga terciptanya ketertiban, keamanan, keselamatan, kenyamanan, sekaligus kepastian hukum. Sehingga begitu pentingnya memiliki IMB.

Melalui IMB, pemegang izin mendapatkan pegangan ketika melakukan kegiatan yang berhubungan dengan bangunan, karena bangunan yang didirikannya sesuai dengan perencanaan tata ruang, sehingga tidak mungkin ada pengusuran karena melanggar rencana tata ruang. IMB juga digunakan untuk pengaturan sehingga konstruksi dan bahannya memenuhi standar keselamatan, pendiriannya tidak mengganggu lingkungan sekitar (misalnya lalu lintas jalan, tidak mengganggu cagar budaya dan lain sebagainya). Jelasnya bahwa seseorang yang akan mendirikan bangunan jika mengabaikan kaidah-kaidah tersebut di atas IMB tidak akan dikeluarkan oleh Pemerintah. (Peraturan Daerah No. 2 Tahun 2007)

IMB (Izin Mendirikan / Merubah / Merobohkan Bangunan) merupakan legalitas yang sah atas luas bangunan yang ditetapkan oleh instansi Pemerintah yang berwenang (Dinas Tata Kota) berdasarkan Surat Keputusan Wali Kota (untuk Kota Madya) dengan terlebih dahulu mengajukan permohonan IMB dan membayar restribusi yang telah ditetapkan berdasarkan luas bangunan yang diajukan. (SKB No. 1 Tahun 1969)

Secara umum IMB singkatan dari Ijin Mendirikan Bangunan adalah suatu ijin untuk mendirikan, memperbaiki, mengubah, atau merenovasi suatu bangunan termasuk ijin bagi bangunan yang sudah berdiri yang dikeluarkan oleh Kepala Daerah. Banyak sekali manfaat dan kegunaan surat Izin Mendirikan Bangunan, seperti letak bangunan, kondisi lingkungan, dan kesejahteraan masyarakat yang menggunakannya. Masalah pembangunan rumah ibadah, di tengah lingkungan masyarakat yang tidak mendukung dan kondisi lingkungan yang tidak memadai. Namun dengan adanya Surat Izin Mendirikan Bangunan hak pemilik sangatlah

kuat. Ada beberapa hal yang memudahkan pemilik ketika sudah memiliki Surat Izin Mendirikan Bangunan, seperti :

1. Tata letak ruang, tata letak bangunan dan tata lingkungan menjadi teratur dan tertata sesuai dengan ketentuan teknis tata ruang dan tata bangunan sehingga sangat bermanfaat bagi tata lingkungan kehidupan manusia dan alam.
2. Melestarikan budaya arsitektur.
3. Memiliki kepastian hukum terhadap bangunan yang dimiliki.
4. Dapat memudahkan dalam pengurusan : Kredit Bank, Ijin Usaha dan dapat meyakinkan pihak-pihak yang memerlukan dalam transaksi jual-beli, sewa-menyewa dan lain-lain. Menunjang kelangsungan pembangunan Daerah melalui peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

C. Tinjauan tentang Peraturan/Persyaratan Pendirian Rumah Ibadah

Peraturan yang berkaitan dengan penerbitan surat Izin Mendirikan Bangunan Rumah Ibadah seperti, Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9 – No. 8 tahun 2006 (atau sering disingkat Perber 2006) yang mulai berlaku pada tanggal ditetapkannya yaitu tanggal 21 Maret 2006. Sebagaimana dimaklumi, pemberlakuan Perber 2006 tersebut telah menuai pro dan kontra dari berbagai kalangan.

Dalam Bab I Pasal 1 ayat 3 dikatakan bahwa “Rumah Ibadah adalah bangunan yang memiliki ciri-ciri tertentu yang khusus dipergunakan untuk beribadah bagi para pemeluk masing-masing agama secara permanen, tidak termasuk tempat ibadah keluarga.” Selanjutnya di dalam Bab I Pasal 1 ayat 8 dikatakan bahwa Ijin

Mendirikan Bangunan Rumah Ibadah yang selanjutnya disebut IMB Rumah Ibadah adalah ijin yang diterbitkan oleh Bupati/Walikota untuk pembangunan rumah ibadah.

Dalam Perber 2006, mekanisme pendirian rumah ibadat diatur dalam Bab IV Pasal 13–17. Pasal 14 disebutkan:

1. Pendirian rumah ibadat harus memenuhi persyaratan administratif dan persyaratan teknis bangunan gedung, sebagaimana dimaksud dalam UU No. 28 tahun 2002.
2. Pendirian rumah ibadat harus memenuhi persyaratan khusus meliputi :
 - a) Daftar Nama dan Kartu Tanda Penduduk pengguna rumah ibadat paling sedikit 90 (sembilan puluh) orang yang disahkan oleh pejabat setempat sesuai dengan tingkat batas wilayah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (3);
 - b) Dukungan masyarakat setempat paling sedikit 60 (enam puluh) orang yang disahkan oleh Lurah/Kepala Desa;
 - c) Rekomendasi tertulis Kepala Kantor Departemen Agama Kabupaten/Kota; dan
 - d) Rekomendasi tertulis dari Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) Kabupaten/Kota.

Permohonan pendirian rumah ibadah diajukan oleh Panitia Pembangunan Rumah Ibadah kepada Bupati/Walikota untuk memperoleh IMB Rumah Ibadah. Bupati/Walikota memberikan keputusan paling lambat 90 (sembilan puluh) hari sejak permohonan yang diajukan (Pasal 16).

Dalam Pasal 18 dan 19 Perber 2006, pemanfaatan bangunan gedung bukan rumah ibadah sebagai rumah ibadah sementara (ruko, hotel dll), harus mendapat surat keterangan pemberian ijin sementara dari Bupati/Walikota dengan memenuhi persyaratan: (a). Layak Fungsi sesuai dengan UU No. 28 tahun 2002 dan (b). Pemeliharaan kerukunan umat beragama serta ketentraman dan ketertiban masyarakat, meliputi: ijin tertulis pemilik bangunan; rekomendasi tertulis Lurah/Kepala Desa; pelaporan tertulis kepada FKUB dan kepada Kepala Kantor Departemen Agama Kabupaten/Kota. Surat Keterangan tersebut berlaku paling lama 2 (dua) tahun.

Untuk bangunan gedung rumah ibadah yang telah digunakan secara permanen dan/atau memiliki nilai sejarah yang belum memiliki IMB untuk rumah ibadah sebelum berlakunya Perber ini, maka menjadi kewajiban Bupati/Walikota untuk membantu memfasilitasi penerbitan IMB tersebut. (Pasal 28).

Melalui Peraturan Bersama Menteri No. 9 dan 8 Tahun 2006 ini, setidaknya ada beberapa ketentuan yang tidak terdapat di peraturan sebelumnya. Beberapa ketentuan tersebut diatur secara rinci dalam Bab IV pasal 13-17. Dalam Pasal 13 disebutkan mengenai ketentuan dukungan sosiologis dalam mendirikan rumah ibadah, disebutkan bahwa :

1. Pendirian rumah ibadah didasarkan pada keperluan nyata dan sungguh-sungguh berdasarkan komposisi jumlah penduduk bagi pelayanan umat beragama yang bersangkutan di wilayah kelurahan/desa
2. Pendirian rumah ibadah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan tetap menjaga kerukunan umat beragama, tidak mengganggu

ketenteraman dan ketertiban umum, serta mematuhi peraturan perundang-undangan bangunan gedung.

3. Dalam hal keperluan nyata bagi pelayanan umat beragama di wilayah kelurahan/desa sebagaimana dimaksud ayat (1) tidak terpenuhi, pertimbangan komposisi jumlah penduduk digunakan batas wilayah kecamatan atau kabupaten/ kota atau provinsi.

Dalam pasal 14 juga disebutkan mengenai syarat administrasi dan dukungan komposisi jemaat dan warga setempat dalam pendirian rumah ibadah :

1. Pendirian rumah ibadah harus memenuhi persyaratan administratif dan persyaratan teknis
2. Selain memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pendirian rumah ibadah harus memenuhi persyaratan khusus meliputi :
 1. Daftar nama dan Kartu Tanda Penduduk pengguna rumah ibadah paling sedikit 90 (sembilan puluh) orang yang disahkan oleh pejabat setempat sesuai dengan tingkat batas wilayah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (3);
 2. Dukungan masyarakat setempat paling sedikit 60 (enam puluh) orang yang disahkan oleh lurah/kepala desa;
 3. Rekomendasi tertulis Kepala Kantor Departemen Agama kabupaten/kota; dan
 4. Rekomendasi tertulis FKUB kabupaten/kota.
5. Dalam hal persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a terpenuhi sedangkan persyaratan huruf b belum terpenuhi,

pemerintah daerah berkewajiban memfasilitasi tersedianya alokasi pembangunan rumah ibadah.

Pada realisasinya terdapat pasal-pasal yang potensial menyebabkan konflik pada Peraturan Bersama ini seperti pada Pasal 1 yang tidak dijelaskan besarnya jumlah biaya administratif dan persyaratan teknis. Besar kemungkinan hal ini dijadikan keuntungan bagi pihak-pihak tertentu. Pada Pasal 2 juga tidak dijelaskan bahwa dukungan masyarakat setempat paling sedikit 60 (enam puluh) tersebut wajib kepala keluarga atau tidak.

Ada juga beberapa manfaat pada Peraturan Bersama ini. Secara teoritis, keberadaan Peraturan Bersama ini jauh lebih baik dibandingkan dengan regulasi sebelumnya, yang tidak memberikan batas waktu penerbitan ijin, sehingga yang terjadi adalah waktu yang beralarut-larut untuk menunggu diterbitkannya izin, kendati semua persyaratannya sudah terpenuhi. Ketentuan ini tertuang dalam pasal 16 ayat (2) yaitu Bupati/walikota memberikan keputusan paling lambat 90 (sembilan puluh) hari sejak permohonan pendirian rumah ibadah diajukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Peraturan Berasama ini juga memfasilitasi kemungkinan adanya rumah ibadah sementara. Ketentuan ini dibuat dalam rangka mengakomodir kenyataan bahwa masih banyak tempat-tempat yang tidak diperuntukan sebagai tempat ibadah tetapi kenyataannya difungsikan sebagai tempat ibadah karena beberapa alasan. Sebagian mereka ada yang sekedar menggunakan, tapi ada juga yang sudah izin tapi tidak pernah keluar surat izinnya. Tempat ibadah ini yang sering dikatakan sebagai tempat ibadah liar dan seringkali menjadi sasaran aksi kelompok yang

tidak senang. Melihat kenyataan tersebut maka de jelaskan secara terperinci dalam Bab V Pasal 18 disebutkan :

1. Pemanfaatan bangunan gedung bukan rumah ibadat sebagai rumah ibadat sementara harus mendapat surat keterangan pemberian izin sementara dari bupati/walikota dengan memenuhi persyaratan : a. layak fungsi ; dan b. pemeliharaan kerukunan umat beragama serta ketenteraman dan ketertiban masyarakat.
2. Persyaratan layak fungsi sebagaimana dimaksud mengacu pada peraturan perundang-undangan tentang bangunan gedung.
3. Persyaratan pemeliharaan kerukunan umat beragama serta ketenteraman dan ketertiban masyarakat meliputi:
 - a. izin tertulis pemilik bangunan ;
 - b. rekomendasi tertulis lurah/kepala desa;
 - c. pelaporan tertulis kepada FKUB kabupaten/kota; dan
 - d. pelaporan tertulis kepada kepala kantor departemen agama kabupaten/kota.

Dalam Pasal 19 ayat (1) dijelaskan bahwa surat keterangan pemberian izin sementara pemanfaatan bangunan gedung bukan rumah ibadah diberikan oleh bupati/walikota setelah mempertimbangkan pendapat tertulis dari Departemen Agama kabupaten/kota dan FKUB. (2) Surat keterangan berlaku paling lama 2 (dua) tahun. Ketentuan ini sebenarnya cukup baik, meskipun dalam praktiknya

sering diikuti dengan kepentingan dan konflik para missionaris agama. Namun dalam kenyataannya tetap memuai kontra permasalahan IMB.

Ada beberapa hal penting yang perlu diperhatikan mengenai soal izin sementara tempat ibadah, *Pertama*, ketentuan ini dimaksudkan untuk memberikan ruang bagi umat beragama yang belum mampu mendirikan tempat ibadah permanen. *Kedua*, proses perizinan tidak mensyaratkan jumlah pengguna dan dukungan masyarakat setempat, yang penting adalah adanya kebutuhan nyata umat beragama akan rumah ibadah tersebut. *Ketiga*, ketentuan dua tahun batas berlakunya izin sementara bukan berarti tidak dapat diperpanjang. *Keempat*, ketentuan ini bisa membatasi munculnya “gereja ruko” dan meminimalisir konflik akibat kesalahpahaman soal tempat ibadah. (Rumadi, 2005)

Terlepas dari siapa yang ada di balik penyusunan Peraturan Bersama 2006 tersebut, sebagai produk hukum yang dibuat oleh menteri maka peraturan tersebut menjadi tanggungjawab pemerintah sebagai pihak yang menerbitkannya. Kendati secara teoritis jauh lebih bagus dibandingkan peraturan sebelumnya, namun Peraturan Bersama ini masih menuai pro dan kontra di masyarakat. Masih ada yang perlu diperhatikan mengenai substansi hukum yang terkandung dalam regulasi tersebut, beberapa point yang perlu diperhatikan diantaranya berkenaan dengan :

1. Bahwa untuk dapat mendirikan rumah ibadah disamping syarat administrasi yang harus dipenuhi, juga harus mendapatkan rekomendasi dari FKUB (Forum Kerukunan Umat Beragama). FKUB akan memberikan rekomendasi tertulis manakala komposisi jemaat sudah

sampai minimal 90 orang, dan harus mendapat izin minimal dari 60 orang warga setempat. Aturan ini dianggap cukup menyulitkan bila dibandingkan dengan aturan sebelumnya yakni, SKB No. 1 Tahun 1969 yang hanya mewajibkan mendapatkan izin dari Departemen Agama dan Ketua RT/RW setempat.

2. Sekalipun dibentuk oleh masyarakat, FKUB versi Peraturan Bersama tersebut masih berwajah birokratis dan struktural sebagai kepanjangan tangan pemerintah daerah, mengingat FKUB mendapat SK pengangkatan dari bupati/walikota. Struktur kepengurusan FKUB terdiri dari Ketua : Wakil Gubernur, Wakil Ketua : Kepala Kanwil Departemen Agama, Sekerteris : Kepala Badan Kesbangpol Provisnsi, anggota : Instansi terkait termasuk wakil kepolisian, TNI, dan Kejaksaan. Dengan struktur kepngurusan seperti ini bisa dipastikan bahwa posisi FKUB sangat sakti, berdiri atau tidaknya tempat ibadah amat sangat bergantung pada rekomendasi forum ini. Bahkan bisa saja keberadaan FKUB akan menjadi alat politik baru yang pada tingkat tertentu bisa merepresi masyarakat.
3. Adanya birokratisasi tempat ibadah yang terlalu berlebihan amat potensial menyuburkan sentiment mayoritas-minoritas. Dapat dipastikan kelompok minoritas akan selalu dalam kontrol mayoritas.
4. Politik mayoritas-minoritas secara otomatis akan menyegregasi sosial berdasar agama. Segregasi itu terjadi hingga tingkat paling bawah. Dengan demikian, alih-alih mencairkan kebekuan hubungan antar umat beragama, regulasi ini justru amat potensial memunculkan arena kontestasi baru kelompok-kelompok agama di Indonesia.

5. Dengan birokrasi yang rumit dalam proses pendirian rumah ibadah, bukan tidak mungkin kalangan minoritas merasa dipersulit oleh kelompok mayoritas. Makanya tak heran jika peraturan ini dicurigai sebagai cara mayoritas menghambat minoritas, karena dengan SKB No. 1 Tahun 1969 yang lebih sederhana saja banyak kalangan yang mengeluhkan sulitnya mendapat izin pendirian tempat ibadah, apalagi dengan peraturan yang lebih rumit seperti PBM ini.

D. Tinjauan Penyebab Dan Konflik Pendirian Rumah Ibadah

Persoalan pendirian rumah ibadah merupakan persoalan yang serius dan cukup sensitif. Oleh karenanya masalah ini harus dilihat dari beberapa kerangka, *pertama*, posisi negara, negara sebagai komunitas bayangan yang merangkum aneka kepentingan masyarakat. Negara didirikan atas kontrak semua kelompok dan elemen masyarakat. Hal ini merupakan gagasan etis modern tentang negara. Negara dengan sendirinya menjadi tempat kelompok-kelompok yang bisa melakukan transformasi menuju cita-cita yang diidealkan. Gagasan ini dapat diartikan bahwa negara menjadi tempat dan mekanisme transformasi yang disepakati, dengan sendirinya wilayah negara melahirkan entitas negara dan entitas warga. Warga adalah pemberi mandat dan negara adalah yang diberi mandat. Dalam konteks negara yang didirikan oleh banyak kelompok, maka negara harus menjamin kebebasan keyakinan dan keberagaman masing-masing kelompok, bukan memberi hak luas kepada satu kelompok dan mendiskriminasikan kelompok lain. Oleh karenanya dalam hal ini negara harus memiliki seperangkat aturan hukum yang bisa menjadi patokan lalu lintas bernegara, dan tentunya aturan hukum tersebut bukan untuk mengawasi dan

mengintimidasi warga negara atau mendiskriminasikan kelompok agama lain. Kerangka *kedua* adalah konflik sosial, karena tak dapat dipungkiri bahwa persoalan pendirian rumah ibadah seringkali berujung pada konflik sosial. Konflik terjadi manakala persaingan dan kompetisi untuk mencapai sebuah tujuan tidak memperoleh kanalisasi yang semestinya, sehingga akan melahirkan ketidakpuasan sebagai kondisi awal konflik. Konflik sosial senantiasa melibatkan dua kelompok sosial atau lebih, kelompok agama dalam hal ini juga merupakan kelompok sosial. Berbagai kelompok sosial dalam masyarakat di suatu wilayah memiliki posisi sendiri-sendiri yang berbeda satu sama lainnya. Karena kelompok sosial memiliki posisi maka ia juga memiliki otoritas. Membaca konflik sosial penting memperhatikan otoritas dan posisi suatu kelompok sosial dalam masyarakat. Otoritas itu secara mendasar ditentukan oleh posisi basis sosial mereka dan kekuatan yang dimiliki dalam masyarakat untuk dapat melakukan hegemoni. (http://Stoner dan Wankel, 2011. Manajemen Diterjemahkan oleh [Ais Zakiyudin](#). Di unduh pada tanggal 18 Mei 2014)

E. Tinjauan Penanganan Konflik Rumah Ibadah

Pendekatan penyelesaian konflik oleh pemimpin dikategorikan dalam dua dimensi ialah kerjasama/tidak kerjasama dan tegas atau tidak tegas. Dengan menggunakan kedua macam dimensi tersebut ada 5 macam pendekatan penyelesaian konflik ialah :

1. Kompetisi

Penyelesaian konflik yang menggambarkan satu pihak mengalahkan atau mengorbankan yang lain.

2. Akomodasi

Penyelesaian konflik yang menggambarkan kompetisi bayangan cermin yang memberikan keseluruhannya penyelesaian pada pihak lain tanpa ada usaha memperjuangkan tujuannya sendiri. Proses tersebut adalah taktik perdamaian.

3. Sharing

Suatu pendekatan penyelesaian kompromistis antara dominasi kelompok dan kelompok damai. Satu pihak memberi dan yang lain menerima sesuatu. Kedua kelompok berpikiran moderat, tidak lengkap, tetapi memuaskan.

4. Kolaborasi

Bentuk usaha penyelesaian konflik yang memuaskan kedua belah pihak. Usaha ini adalah pendekatan pemecahan masalah yang memerlukan integrasi dari kedua pihak.

5. Penghindaran

Menyangkut ketidakpedulian dari kedua kelompok. Keadaan ini menggambarkan penarikan kepentingan atau mengacuhkan kepentingan kelompok lain. (Maris, 2006)

Model Penanganan Konflik Agama di Indonesia menurut Rizal Panggabean (2008) dari Pusat Studi Keamanan dan Perdamaian (PSKP) UGM sebagai berikut:

1. Penanganan berbasis kekuatan atau kekuasaan (*power-based approach*), yaitu pendekatan menggunakan represi, ancaman, dan intimidasi dalam penyelesaian konflik. Model ini dominan digunakan pada masa Orde Baru dan juga juga masih diterapkan pada masa Reformasi terutama dalam

konteks konflik horizontal. Paling tidak ada 3 hal yang memungkinkan praktik ini terus dilakukan: *pertama*, karena masyarakat kita belajar dari rezim otoriter mengenai penggunaan kekuatan/kekuasaan untuk menyelesaikan problem sosial, *kedua*, jurang yang lebar antara model penanganan berbasis kekuatan dan hak, dan yang *ketiga*, pendidikan kita yang lebih menekankan ketundukan dan kepatuhan kepada yang lebih berkuasa/berpengaruh, bukan berpikir kritis. Model penanganan ini tidak menyelesaikan masalah karena akar persoalannya tidak tersentuh.

2. Pendekatan berbasis hak melalui proses hukum di pengadilan (*right-based approach*). Penyelesaian persoalan melalui pendekatan ini menggunakan proses pengadilan yaitu mencari pelanggarnya, mengadili, dan memenjarakannya. Untuk itu dibutuhkan instrumen perangkat hukum yang disepakati bersama, seperti UU, peraturan, konvensi kebijakan, kontrak, adat istiadat, dan lain-lain. Model ini lebih banyak digunakan oleh para pegiat hak asasi manusia di era reformasi karena dianggap lebih baik dan lebih memberikan jaminan keadilan. Namun pendekatan ini memiliki sisi negatif karena dalam prosesnya dapat memperburuk relasi sosial; adanya yang menang dan kalah (logika *win-lose*) menjadikan relasi tidak setara. Model ini juga membutuhkan waktu lama dan kemungkinan ada kendala eksekusi. Model ini pun tidak menyelesaikan masalah. Pengalaman Indonesia menunjukkan, pendekatan hak ini memberi risiko adanya politik penyeimbang, di mana jika dari satu kelompok ada yang ditahan, maka dari kelompok lain pun harus diperlakukan demikian. Risiko lainnya,

pendekatan ini dapat menjadi delusi dan simbolik karena menjadi kelanjutan pendekatan berbasis kekuatan.

3. Pendekatan berbasis kepentingan atau *interest-based approach*, yang saat ini sedang diupayakan sebagai model penanganan alternatif dalam menyelesaikan konflik keberagaman di Indonesia. Dalam model ini, kewenangan paling besar ada di tangan pihak-pihak yang bertikai. Mereka sendiri yang menentukan model penyelesaian yang terbaik bagi mereka. Pendekatan ini lebih menjanjikan karena mengandaikan pihak yang berkonflik pada posisi setara, saling peduli dan mengakomodasi. Walaupun pendekatan ini belum menjadi arus utama dalam penanganan konflik agama di Indonesia, akan tetapi perlu terus diupayakan, dan model ini sebenarnya pernah dilakukan.

Berbagai macam penanganan konflik dilakukan agar menemukan jalan tengah pada permasalahan peraturan pendirian rumah ibadah, namun pada kenyataannya masih saja ada pihak yang selalu dirugikan akan peraturan tersebut.

Ada beberapa alternatif untuk menyelesaikan konflik yang terjadi. Secara umum, untuk menyelesaikan konflik dikenal beberapa istilah, yakni :

- (1) pencegahan konflik; pola ini bertujuan untuk mencegah timbulnya kekerasan dalam konflik,
- (2) penyelesaian konflik; bertujuan untuk mengakhiri kekerasan melalui persetujuan perdamaian,

- (3) pengelolaan konflik; bertujuan membatasi atau menghindari kekerasan melalui atau mendorong perubahan pihak-pihak yang terlibat agar berperilaku positif;
- (4) resolusi konflik; bertujuan menangani sebab-sebab konflik, dan berusaha membangun hubungan baru yang relatif dapat bertahan lama di antara kelompok-kelompok yang bermusuhan,
- (5) transformasi konflik; yakni mengatasi sumber-sumber konflik sosial dan politik yang lebih luas, dengan mengalihkan kekuatan negatif dari sumber perbedaan kepada kekuatan positif. (Maris,2006)

Pickering dalam buku Kiat Menangani Konflik yang diterjemahkan Masri Maris 2006, mengkaji asumsi-asumsi dalam penyelesaian konflik adalah :

- (1) Kalah-Kalah; setiap orang yang terlibat dalam konflik akan kehilangan tuntutananya jika konflik terus berlanjut,
- (2) Kalah–Menang; salah satu pihak pasti ada yang kalah, dan ada yang menang dari penyelesaian konflik yang terjadi. Jika yang kalah tidak bisa menerima sepenuhnya, maka ada indikasi munculnya konflik baru;
- (3) Menang–Menang: dua pihak yang berkonflik sama-sama menang. Ini bisa terjadi jika dua pihak kehilangan sedikit dari tuntutananya, namun hasil akhir bisa memuaskan keduanya. Istilah ini lebih populer dengan nama win-win solution di mana kedua belah pihak merasa menang dan tidak ada yang merasa dirugikan.

Ada beberapa strategi untuk mengakhiri konflik, yakni meninggalkan konflik, menghindari, menguasai, melayani, mencari bantuan, humor atau bersikap humoris dan santai, menunda, berkompromi, mengintegrasikan, dan bekerjasama

menyelesaikan masalah. Sementara itu, untuk menyelesaikan konflik ada banyak sekali model, di antaranya adalah sebagai berikut :

- a) Model penyelesaian berdasarkan sumber konflik. Dalam model ini, untuk bisa penyelesaian konflik dituntut untuk terlebih dahulu diketahui sumber-sumber konflik: apakah konflik data, relasi, nilai, struktural, kepentingan dan lain sebagainya. Setelah diketahui sumbernya, baru melangkah untuk menyelesaikan konflik. Setiap sumber masalah tentunya memiliki jalan keluar masing-masing sehingga menurut model ini, tidak ada cara penyelesaian konflik yang tunggal.
- b) Model penyelesaian menghindari konflik. Menghindari konflik adalah menawarkan kemungkinan pilihan sebagai jawaban terbaik. Akan tetapi, harus diperhatikan bahwa ini hanya bersifat sementara agar kedua pihak dapat memilih jalan terbaik mengakhiri konflik. Menaklukkan adalah pengerahan semua kekuatan untuk mengaplikasikan strategi perlawanan terhadap konflik. Mengakhiri konflik melalui prosedur rekonsiliasi atau kompromi adalah metode umum yang terbaik dan paling cepat mengakhiri konflik.
- c) Model pluralisme budaya. Model pluralisme budaya, dapat membantu untuk melakukan resolusi konflik. Misalnya, individu atau kelompok diajak memberikan reaksi tertentu terhadap pengaruh lingkungan sosial dengan mengadopsi kebudayaan yang baru masuk. Inilah yang kemudian disebut sebagai asimilasi budaya. Selain asimilasi, faktor yang bisa membuat kita menyelesaikan konflik adalah akomodasi. Dalam proses akomodasi, dua kelompok atau lebih yang mengalami konflik harus sepakat untuk menerima

perbedaan budaya, dan perubahan penerimaan itu harus melalui penyatuan penciptaan kepentingan bersama.

- d) Model intervensi pihak ketiga. Dalam model ini ada beberapa bentuk, yakni coercion, arbitrase, dan mediasi. *Coercion* adalah model penyelesaian konflik dengan cara paksaan, di mana masing-masing pihak dipaksa untuk mengakhiri konflik. Arbitrase adalah penyelesaian konflik dengan cara mengambil pihak ketiga untuk memutuskan masalah yang terjadi, dan keputusan pihak ketiga harus dipatuhi oleh masing-masing pihak. Sementara itu, mediasi berarti pihak ketiga hanya berfungsi untuk menjembatani penyelesaian konflik yang terjadi dalam masyarakat.

Keempat hal di atas hanyalah sebagian dari berbagai model penyelesaian konflik yang ada. Masih banyak lagi model-model penyelesaian konflik yang lain. Namun demikian, satu hal yang harus diingat adalah setiap konflik memiliki kompleksitas yang berbeda-beda sehingga tidak bisa mengambil salah satu model untuk langsung diterapkan begitu saja untuk menyelesaikannya. Harus dipahami secara sungguh-sungguh kerumitan dan kompleksitas konflik yang akan dicari jalan keluarnya. (<http://Parker, 1974. Model Penanganan Konflik. Di unduh pada tanggal 3 Mei 2014>)

Di sisi lain secara teori berbagai cara dan atau bentuk dalam menyelesaikan konflik yaitu :

1. Gencatan senjata, yaitu penangguhan permusuhan untuk jangka waktu tertentu, guna melakukan suatu pekerjaan tertentu yang tidak boleh diganggu. Misalnya : untuk melakukan perawatan bagi yang luka-luka, mengubur yang tewas, atau

mengadakan perundingan perdamaian, merayakan hari suci keagamaan, dan lain-lain.

2. Arbitrasi, yaitu suatu perselisihan yang langsung dihentikan oleh pihak ketiga yang memberikan keputusan dan diterima serta ditaati oleh kedua belah pihak. Kejadian seperti ini terlihat setiap hari dan berulang kali di mana saja dalam masyarakat, bersifat spontan dan informal. Jika pihak ketiga tidak bisa dipilih maka pemerintah biasanya menunjuk pengadilan.
3. Mediasi, yaitu penghentian pertikaian oleh pihak ketiga tetapi tidak diberikan keputusan yang mengikat. Contoh : PBB membantu menyelesaikan perselisihan antara Indonesia dengan Belanda.
4. Konsiliasi, yaitu usaha untuk mempertemukan keinginan pihak-pihak yang berselisih sehingga tercapai persetujuan bersama. Misalnya : Panitia tetap penyelesaian perburuhan yang dibentuk Departemen Tenaga Kerja. Bertugas menyelesaikan persoalan upah, jam kerja, kesejahteraan buruh, hari-hari libur, dan lain-lain.
5. *Stalemate*, yaitu keadaan ketika kedua belah pihak yang bertentangan memiliki kekuatan yang seimbang, lalu berhenti pada suatu titik tidak saling menyerang. Keadaan ini terjadi karena kedua belah pihak tidak mungkin lagi untuk maju atau mundur. Sebagai contoh : adu senjata antara Amerika Serikat dan Uni Soviet pada masa Perang dingin.
6. *Adjudication* (ajudikasi), yaitu penyelesaian perkara atau sengketa di pengadilan. (Muhammad,2006)

Adapun cara-cara yang lain untuk memecahkan konflik adalah :

- a) Eliminasi, yaitu pengunduran diri salah satu pihak yang terlibat di dalam konflik, yang diungkapkan dengan ucapan antara lain : kami mengalah, kami keluar, dan sebagainya.
- b) Dominasi, yaitu orang atau pihak yang mempunyai kekuatan terbesar untuk dapat memaksa orang atau pihak lain menaatinya.
- c) Suara terbanyak yang ditentukan melalui voting untuk mengambil keputusan tanpa mempertimbangkan argumentasi.
- d) Kemenangan kelompok mayoritas yang diterima dengan senang hati oleh kelompok minoritas. Kelompok minoritas sama sekali tidak merasa dikalahkan dan sepakat untuk melakukan kerja sama dengan kelompok mayoritas.
- e) Kompromi, yaitu jalan tengah yang dicapai oleh pihak-pihak yang terlibat di dalam konflik
- f) Integrasi, yaitu mendiskusikan, menelaah, dan mempertimbangkan kembali pendapat-pendapat sampai diperoleh suatu keputusan.
(<http://Robert 2001.Cara Memecahkan Konflik>. Di unduh pada tanggal 22 April 2014)

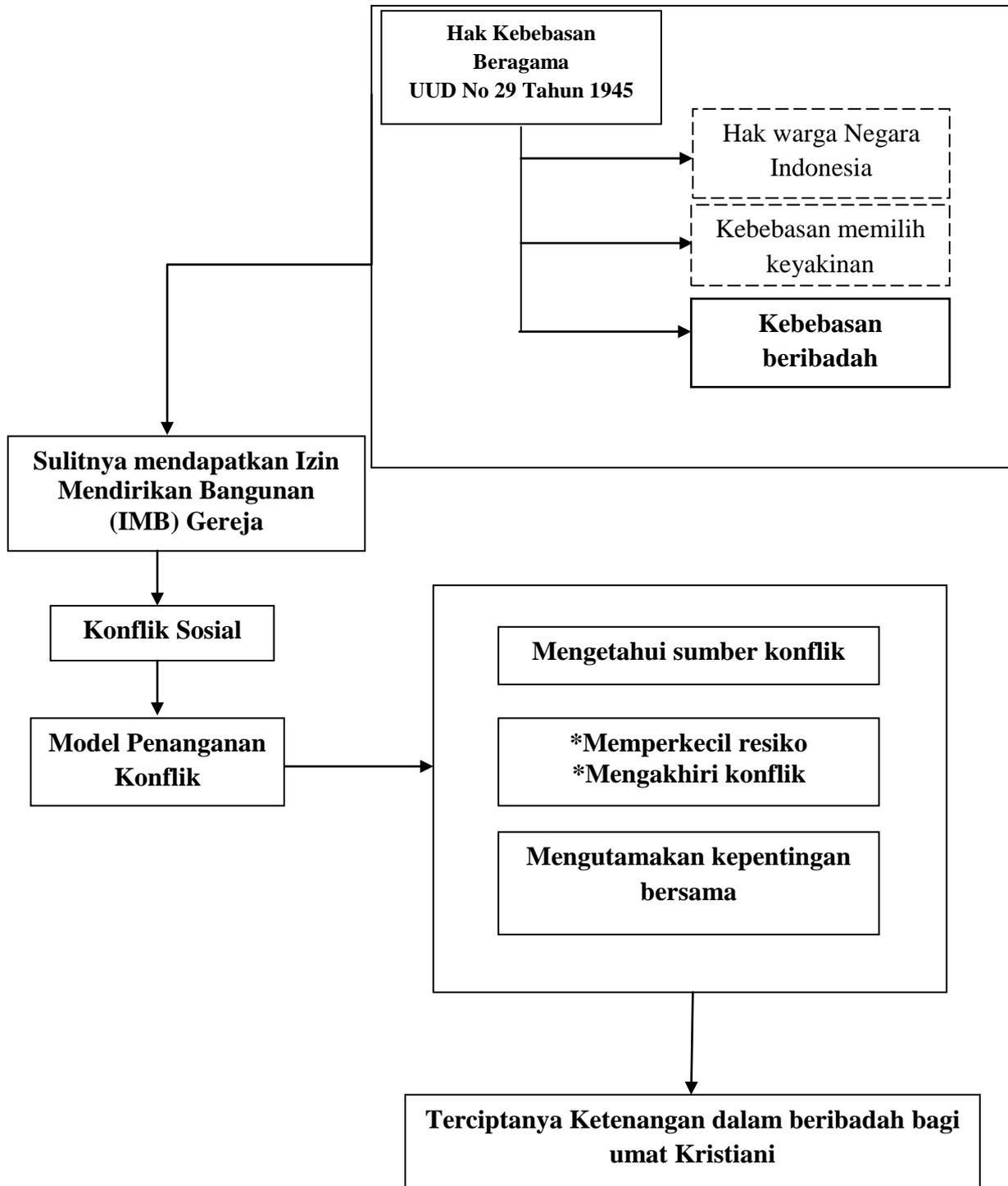
F. Kerangka pikir

Pemerintah daerah memegang kuasa penuh untuk mengatur sistem pemerintahan yang ada di daerahnya, khususnya dalam hal mengurus Izin Mendirikan Bangunan (IMB). Permasalahan kesejahteraan sosial yang berkembang dewasa ini menunjukkan bahwa ada warga negara yang belum terpenuhi hak atas kebutuhan

dasarnya secara layak karena belum memperoleh pelayanan sosial dari negara, akibatnya masih ada warga negara yang mengalami hambatan pelaksanaan fungsi sosial sehingga tidak dapat menjalani kehidupan secara layak dan bermartabat. Dalam hal ini menangani penerbitan Surat Izin Mendirikan Bangunan Gereja pada gereja-gereja khususnya Gereja Gerakan Pentakosta Kedaton Bandar Lampung. Dengan peraturan yang ada sangat diharapkan bisa meminimalisir konflik. Namun pada kenyataannya banyak sekali peraturan yang justru membuat konflik mengenai agama ini semakin membesar.

Persoalan teknis birokrasi sejatinya tidak boleh menghambat atau membelokkan maksud ditetapkannya kebijakan penerbitan Surat Izin Mendirikan Bangunan, karena pada prinsipnya hal itu dilakukan dalam rangka untuk melindungi HAM, khususnya kebebasan beragama. Sebagai ketetapan pemerintah, izin bukan merupakan sumber kewenangan baru melainkan keputusan yang menimbulkan hubungan hukum baru. Izin merupakan keputusan yang bersifat konstitutif yaitu melahirkan adanya hubungan hukum yang tercermin dalam hak dan kewajiban yang baru. Pemohon yang semula belum diperkenankan mendirikan bangunan rumah ibadah, dengan IMB rumah ibadah menjadi berhak untuk dapat dirikan.

G. Skema Kerangka Berfikir



Gambar 1. Bagan Alur Kerangka Pemikiran