

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. LATAR BELAKANG MASALAH**

Dalam Negara kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang masyarakatnya sangat heterogen diperlukan secara mutlak adanya system pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa yang efektif, termasuk pembinaan kerukunan hidup antar umat beragama. Ada enam (6) agama yang diakui dalam Negara kita yaitu : Agama islam, Protestan, Katolik, Hindu, Budha, dan kong hu cu. Disamping itu masih ada aliran-aliran kebatinan, yang pada masa orde baru disebut aliran kepercayaan terhadap tuhan yang maha Esa. Agama-agama itu memiliki hak yang sama untuk hidup dan berkembang, setiap umat beragama berhak menyiarkan agama dan mendirikan rumah ibadah. Tetapi kalo tidak ada aturannya atau ada aturannya tapi dilanggar maka yang yang akan terjadi adalah benturan konflik antar umat beragama.

Selama hampir 62 tahun merdeka, bahkan berabad-abad sebelum itu boleh dikata bangsa kita mengalami hubungan yang baik-baik saja, kalo ada konflik social dan perusakan rumah ibadah prosentasenya sangat kecil. Maka kita heran ketika tanggal 19 Januari tahun 1999 meletus konflik social di Ambon yang melibatkan dua kelompok pemeluk agama berbeda, peristiwa itu kemudian merembet kedaerah-daerah lain dan konflik yang paling awet adalah konflik yang terjadi di poso beberapa tahun lalu.

Di Negara kita walau banyak ahli dan pakar dalam berbagai bidang, namun banyak kasus yang penyelesaiannya tidak bisa tuntas atau tidak memuaskan seluruh pihak, Demikian halnya terkait masalah kerukunan hidup antar umat beragama. Disatu sisi pemerintah dan kelompok-kelompok masyarakat berupaya mengambil langkah-langkah untuk mengharmoniskan hubungan antar umat beragama, namun di sisi lain ada orang atau kelompok orang yang berulah memicu persengketaan antar umat beragama, kalo dicermati akar masalahnya gangguan terhadap kerukunan hidup antar umat beragama adalah karena tidak adanya atau kurangnya toleransi kerukunan hidup antar umat beragama. Toleransi dalam arti sesungguhnya adalah bahwa seseorang atau suatu kelompok mengetahui hak hidup orang atau kelompok lain dan menghormati pendapat dan ajaran kelompok atau pihak lain.

Karena tidak adanya toleransi maka dapat terjadi suatu pihak menghina pihak lain, menggerogoti pemeluk agama lain dan sebagainya fakta-fakta itulah yang menjadi pemicu konflik social.

Pemerintah dari kabinet pertama hingga terakhir telah mengambil langkah-langkah untuk membina kerukunan hidup antar umat beragama, terakhir melalui Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri nomor 9 dan 8 tahun 2006, antara lain BAB III mengatur pembentukan dari kabinet pertama hingga terakhir telah mengambil langkah-langkah untuk membina kerukunan hidup antar umat beragama, terakhir melalui Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri nomor 9 dan 8 tahun 2006, antara lain BAB III

mengatur pembentukan Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) yang merupakan wadah musyawarah antar pimpinan umat beragama.

FKUB (Forum Kerukunan Umat Beragama) dibentuk di tingkat Provinsi atau Kabupaten / Kota. Tugasnya adalah :

Pertama : Melakukan dialog dengan tokoh agama dan tokoh masyarakat;

Kedua : Menampung aspirasi ormas keagamaan dan aspirasi masyarakat;

Ketiga : Menyalurkan aspirasi tersebut dalam bentuk rekomendasi sebagai bahan kebijakan pemerintah setempat;

Keempat : Melakukan sosialisasi peraturan perundang-undangan dan kebijakan dibidang keagamaan yang berkaitan dengan kerukunan hidup antar umat beragama dan pemberdayaan masyarakat;

Kelima : Khusus untuk FKUB tingkat Kabupaten / kota memberikan rekomendasi tertulis atas permohonan pendirian rumah ibadah.

Pemerintah telah memberikan landasan yuridis bagi berdirinya wadah musyawarah dalam bentuk FKUB bagi umat beragama, tentunya dengan harapan agar para pemuka agama atau pemimpin agama dapat mengoptimalkan forum legal yang dibentuk oleh pemerintah ini. Penyakit “lesu darah” yang sering menghinggapi para pengurus lembaga sosial keagamaan atau kemasyarakatan yang bersifat non-profit telah diantisipasi oleh pemerintah dengan menyediakan dana operasional FKUB sesuai yang diatur dalam BAB VIII.

Dengan demikian jangan sampai FKUB mengulang kinerja wadah musyawarah antar umat beragama yang berkesan pasif, karena tidak didukung

oleh anggaran yang pasti. Para pemuka agama adalah tokoh yang dipandang memiliki pengetahuan yang memadai dan mengetahui intisari ajaran agama, yang tidak lain adalah kebenaran, kebaikan, kebajikan, dan keadilan. Demi kemaslahatan umat sebaiknya para tokoh agama mencari titik temu antar umat beragama daripada mempertajam perbedaan diantara mereka. Banyak titik temu antar umat beragama di Indonesia antara lain : Pertama : Umat beragama adalah umat yang mempercayai dan mengagungkan Tuhan, karena seluruh bangsa Indonesia adalah pendukung Pancasila mereka sama-sama mengagungkan Tuhan yang Maha Esa, mereka justru harus merupakan front religius yang solid menghadapi fihak atau kelompok-kelompok yang anti Tuhan, anti agama, atau Ateis, Kedua semua pemeluk agama sesuai dengan ajarannya masing-masing menjunjung tinggi nilai-nilai moral dan tak ada agama yang mengajarkan amoralitas, Ketiga semua agama mengajarkan umatnya untuk selalu berbuat kebajikan (virtuous deed) yang disebut juga dengan istilah amal sholeh, amal sosial, amal kemanusiaan, Keempat bahwa pemeluk agama adalah orang yang sebangsa dan setanah air, yang sama-sama ikut merasakan manis pahitnya hidup di Indonesia. Dengan memahami titik temu tersebut maka akan tercipta hubungan antar anggota, pengurus yang solid dan kompak untuk mengemban fungsi utamanya, yaitu : membangun, memelihara, dan memberdayakan umat beragama guna mewujudkan kerukunan bersama.

## **B. PERUMUSAN MASALAH**

Di dalam melakukan sebuah penelitian sosial, adalah merupakan hal yang sangat pokok untuk merumuskan permasalahan dalam penelitian tersebut, karena hal itu merupakan suatu batasan sekaligus pedoman dan pegangan dalam pelaksanaan suatu penelitian dilapangan.

Adanya penemuan dan perumusan permasalahan di lapangan dapat memberikan daya dorong keingintahuan seseorang peneliti akan sesuatu obyek yang hendak diketahuinya, yang kemudian hal itu dapat dijadikan suatu pengetahuan baru sehingga pada akhirnya dapat memperluas khasanah pengetahuan.

Sehingga dari uraian permasalahan yang dipaparkan diatas, maka yang menjadi rumusan masalah pada penelitian ini adalah :

- 1. Bagaimanakah Pembentukan FKUB, Pergub No. 10 tahun 2007?*
- 2. Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi Pergub No. 10 tahun 2007?*

## **C. TUJUAN PENELITIAN**

Tujuan dari dilakukanya penelitian ini adalah :

1. Mengetahui pelaksanaan implementasi Peraturan Gubernur No.10 Th 2007 tentang Pembentukan FKUB di Daerah Istimewa Yogyakarta.
2. Untuk mengetahui tingkat keberhasilan dan kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan kebijakan tersebut.

## **D. KERANGKA DASAR TEORI**

Kerangka dasar teori merupakan bagian yang terdiri dari uraian yang menjelaskan variabel-variabel dan hubungan-hubungan antar variabel berdasarkan konsep definisi tertentu. Dan dibagian ini dikemukakan teori yang menjadi acuan bagi penelitian yang dilakukan.

Menurut Sofyan Efendi, (1989 : 37)

“Teori adalah merupakan penelitian yang paling besar perannya bagi peneliti, karena dalam unsur inilah peneliti mencoba menerangkan fenomena alami yang menjadi pusat perhatian”.<sup>1</sup>

Menurut Koentjoroningrat, (1991 : 11)

“Teori adalah merupakan pernyataan mengenai adanya suatu hubungan antara gejala yang diteliti dalam satu atau beberapa faktor tertentu dalam masyarakat”.<sup>2</sup>

Dengan demikian teori merupakan sarana pokok yang menyatakan adanya hubungan yang sistematis antara fenomena sosial maupun fenomena-fenomena alami yang hendak diteliti, sedangkan landasan pemikiran yang digunakan sebagai dasar atau pedoman dalam penelitian ini adalah :

### **1. TEORI KEBIJAKAN**

Secara etimologi kebijakan berasal dari kata policy, atau dengan kata lain politik. Pada hakekatnya proses kebijakan itu adalah merupakan proses politik. Proses kebijakan merumuskan masalah merupakan kegiatan yang pertama kali harus dilakukan oleh pembuat sebuah kebijakan.

---

<sup>1</sup> Effendi, Sofyan. *Metodologi Penelitian Survey*, LP3S, Jakarta, 1989

<sup>2</sup> Koentjoroningrat, *Metode-Metode Penelitian Masyarakat*, Gramedia Pustaka Utama, Yogyakarta, 1991.

Miftah Thoha (1993 :58) menyatakan kebijakan dalam arti luas ada 2 aspek pokok yaitu :

- a. policy merupakan praktika sosial, ia bukan event tunggal, dengan demikian sesuatu yang dihasilkan pemerintah berasal dari kejadian dalam masyarakat dan dipergunakan untuk kepentingan masyarakat.
- b. Policy adalah suatu peristiwa yang ditentukan baik untuk mendamaikan “claim” dari pihak-pihak konflik atau untuk menciptakan “incentive” bagi tindakan bersama dengan pihak yang menetapkan tujuan, akan tetapi mendapatkan perlakuan yang tidak rasional dalam usaha bersama tersebut.<sup>3</sup>

Sementara Carl Federick menyatakan bahwa :

”policy adalah serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hamabatan-hamabatan dan kesepakatan-kesepakatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam mencapai suatu tujuan tertentu”.

Dari paparan diatas mengenai policy / kebijakan yang dituliskan oleh

penulis diatas, selanjutnya dipaparkan mengenai definisi dari publik policy

atau kebijakan publik :

Thomas R Day sebagai berikut :

*public policy is what ever govenment choose to do or not to do.*  
 (“kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dikerjakan atau tidak dikerjakan”)

Sedangkan menurut S.E Anderson, yang dimaksud dengan kebijakan publik adalah :

*Public policy are those policies developed by developmental bodies and officials.* (“kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah “)

Dari berbagai pendapat diatas maka dapat kita ambil susatu pemahaman

bahwa kebijakan adalah suatu keterkaitan dari pilihan-pilihan kolektif yang

saling bergantung, termasuk keputusan untuk dilakukan atau tidak dilakukan

---

<sup>3</sup> Thoha, Miftah. *Pembinaan Organisasi Proses Diagnosa Dan Intervensi*, Pt. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002.

oleh badan atau instansi pemerintah tertentu sehubungan dengan dalam pencapaian tujuan dalam mewujudkan sasaran yang di inginkan untuk kepentingan masyarakat.

## 2. IMPLEMENTASI KEBIJAKAN

Jimmi Muhammad Ibrahim menyebutkan public policy dan implementasi kebijakan dapat diartikan sebagai :

“Suatu implementasi urusan kepentingan umum, urusan kenegaraan atau dapat juga disebut implementasi kebijakan pemerintah”.

Menurut Amir Santoso (1990 :9)

“Analisis mengenai pelaksanaan kebijakan (policy implementation) mencoba mempelajari sebab-sebab keberhasilan / kegagalan kebijakan melalui pembahasan mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan seperti masalah kepemimpinan dan interaksi politik diantara pelaksanaan kebijakan, sedangkan didalam pelaksanaanya kebijakan itu tidak hanya bersifat akademis administrasi belaka tetapi melibatkan masalah-masalah politik. Dengan demikian studi implementasi mencoba menjawab pertanyaan mengapa hal itu terjadi dan tidak terhenti hanya pada apa yang terjadi”.<sup>4</sup>

Untuk lebih memahami pentingnya implemetasi kebijakan maka dikembangkan beberapa model implemetasi seperti berikut :

1. Menurut Grindle, Implemetasi kebijakan ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Studi ini melihat adanya tiga dimensi analisis dalam organisasi yaitu : tujuan, plaksanaan, dan kaitan organisasi dengan lingkungan. Ide dasar Grindle adalah kebijakan ditransformasikan menjadi program aksi maupun proyek individual dengan biaya yang telah disediakan, maka implementasi kebijakan dapat dilakukan.<sup>5</sup>

---

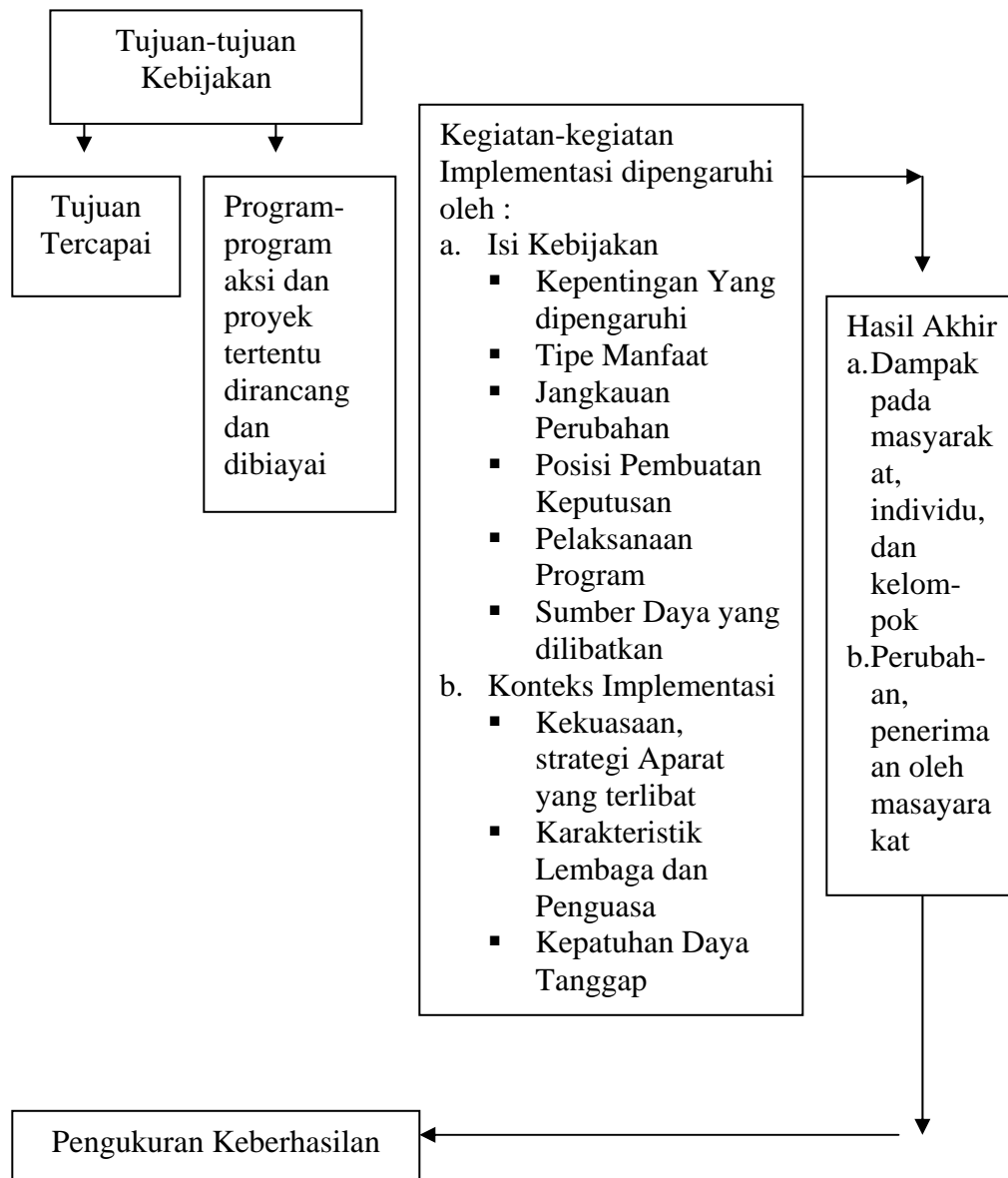
<sup>4</sup> Santoso, Amir, *Jurnal Ilmu Politik Suatu Pengantar*, Gramedia, Jakarta, 1990.

<sup>5</sup> Samudra, Wibawa. *Kebijakan Publik Proses Dan Analisis*, Intermedia, Jakarta, 1991.



Dalam memahami sesuatu biasanya akan lebih jelas bila menggunakan alat bantu, oleh sebab itu berikut gambaran model implementasi kebijakan menurut Grindle.

**Gambar 1.1 Model Implementasi Kebijakan Menurut Grindle**



Dari gambar atau bagan diatas dapat dijelaskan sebagai berikut :

➤ Isi Kebijakan

1. Kepentingan yang dipengaruhi

Kepentingan yang menyangkut kebutuhan yang berbeda akan sulit di implementasikan jika dibandingkan dengan yang menyangkut sedikit kebutuhan.

2. Tipe Manfaat

Suatu kebijakan yang memberikan manfaat dan langsung dapat dirasakan oleh sasaran, bukan hanya formal, ritual, dan simbolis akan tetapi konkrit akan lebih mudah di implementasikan.

3. Derajat Perubahan yang diharapkan

Kebijakan akan lebih mudah di implementasikan jika out-put atau hasil dari proses kebijakan tersebut dapat memberi manfaat yang jelas.

4. Letak pengambilan keputusan

Kedudukan pembuat keputusan akan mempengaruhi implementasi, selanjutnya pembuatan kebijakan yang mempunyai kewenangan dan otoritas yang tinggi akan lebih mudah dan mempunyai wewenang dalam pengkoordinasian dibawahnya.

5. Pelaksanaan program

Keputusan siapa yang akan ditugasi untuk mengimplementasikan program yang ada dapat mempengaruhi proses implementasi dan hasilnya. Dalam hal ini tingkat kemampuan, keefektifan dan dedikasi tinggi akan berpengaruh pada prosesnya.

## 6. Sumber daya yang dilibatkan

Sumber daya yang digunakan dalam program, bentuk, besar, dan keberhasilan kebijakan.

### ➤ Konteks Implementasi

1. Strategi yang digunakan dalam proses kekuasaan dan badan pelaksana ataupun elit politik dan penguasa setempat akan mempengaruhi implementasi kebijakan.
  2. Kondisi dan keberadaan badan pelaksana yang didukung oleh otoritas penguasa akan sangat berpengaruh
  3. Kepatuhan dapat berupa dukungan dari elit politik, kesediaan instansi pelaksana program, juga kepatuhan masyarakat penerima manfaat atau saaran program. Sedangkan daya tanggap berupa kepekaan lembaga publik seperti birokrasi terhadap kebutuhan atau permasalahan yang timbul dari implementasi kebijakan.
2. Menurut Van Meter dan Van Horn mnerumuskan proses implementasi sebagai berikut :

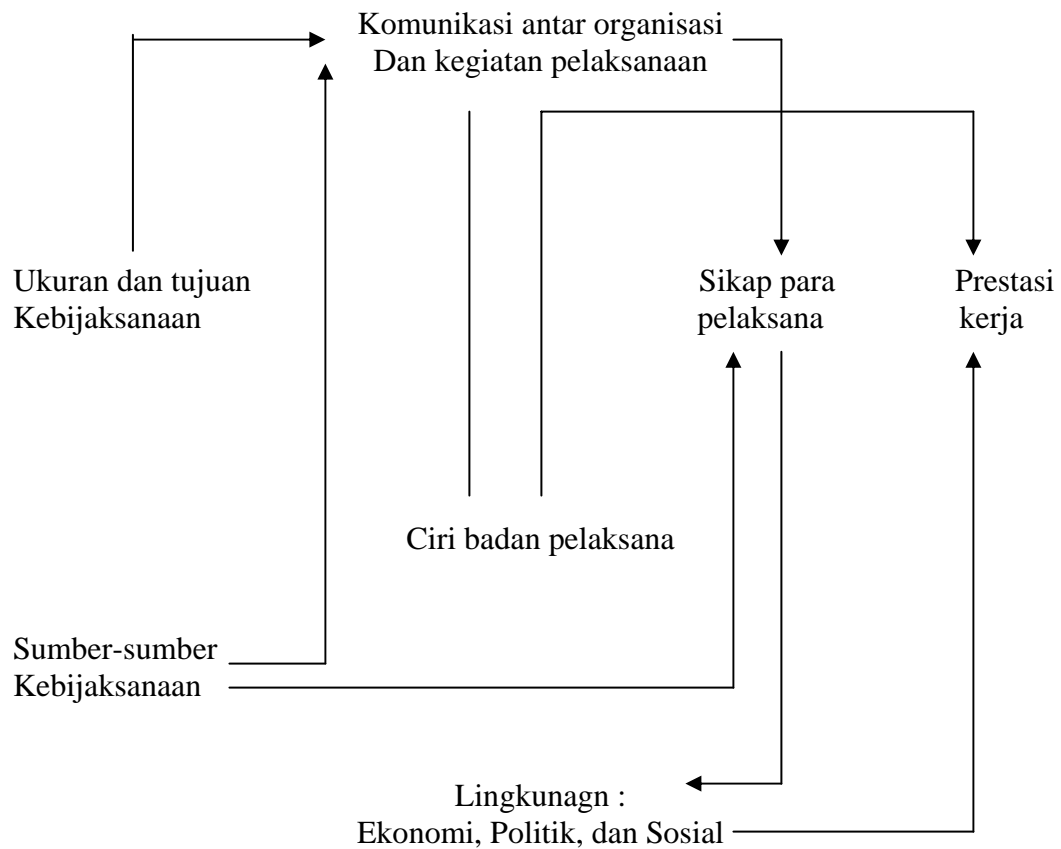
“Tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu atau pejabat / kelompok pemerintah / swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan yang telah digariskan dalam suatu keputusan kebijaksanaan.”<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Abdul Wahab, Solichin. *Evaluasi Kebijakan Publik*, Bumi Aksara Jakarta, 1991

**Gambar 1.2. Variabel Proses Implementasi Kebijakan**

**Model implementasi kebijakan menurut Van Meter dan Van Horn**

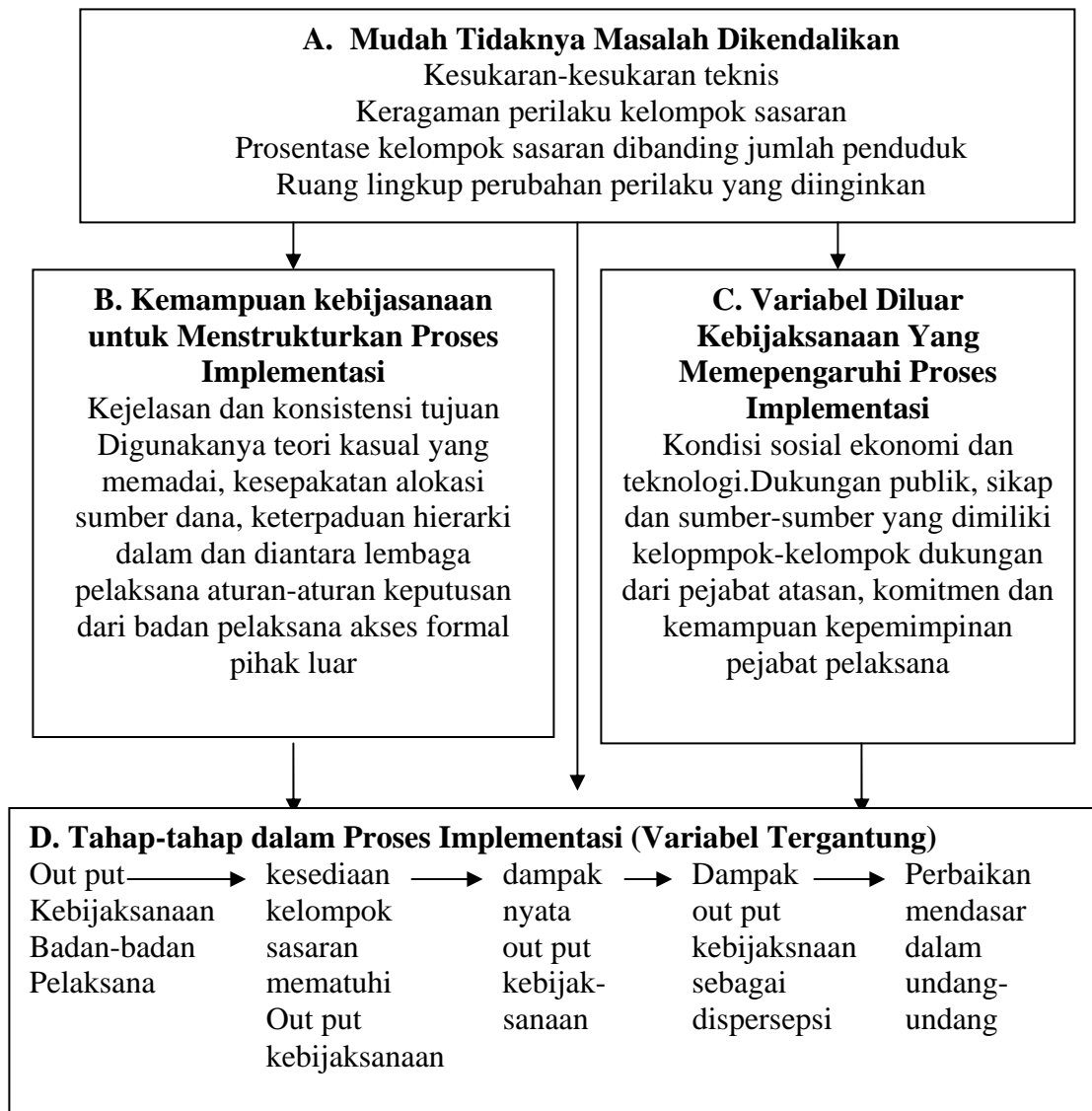


3. Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier menjelaskan makna implementasi :

“Memahami yang sebenarnya terjadi sesudah sesuatu dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus implementasi kebijakan, yaitu kejadian atau tindakan yang timbul sesudah disahkannya pedoman kebijaksanaan negara yang mencakup baik usaha baik untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat atau dampak nyata pada masyarakat”.

**Gambar 1.3 Model Implementasi Kebijakan Menurut Mazmanian Dan Sabatier**

**Model implementasi kebijakan menurut Mazmanian dan Sabatie :**



Suatu implementasi tentunya mempunyai tujuan untuk mendapat keberhasilan. Tercapai atau tidaknya suatu tujuan dari implementasi suatu program sangat tergantung oleh adanya faktor-faktor pendukung yang ikut terlibat didalamnya. Yang dimaksud dengan faktor-faktor pendukung adalah :

- a. Hubungan ketergantungan kecil
- b. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan
- c. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna
- d. Tersedianya waktu dan sumber-sumber yang memadai
- e. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar memadai.

Implementasi kebijakan yang dalam operasionalnya adalah program, dalam prosesnya terdapat 2 unsur pendukung penting dan mutlak, yaitu :

- a. Adanya program yang dilaksanakan
- b. Target group, yaitu kelompok yang menjadi sasaran penerima manfaat program

Unsur pelaksanaan yaitu organisasi atau perorangan yang bertanggung jawab dalam pengelolaan, pelaksanaan dan pengawasan proses implementasi tersebut.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Abdullah, M.S, *Perkembangan Penerapan Studi Implementasi*, Pusdiklat PNRI, Lembaga Administrasi Negara, Jakarta, 1998.

### 3. PERATURAN GUBERNUR

Di dalam penyelenggaraan Otonomi Daerah ada dua (2) macam produk hukum utama yang dapat dihasilkan oleh suatu daerah sebagai bentuk dari kebijakan daerah, yaitu :

- a. Peraturan Daerah (Perda)
  - i. Peraturan Daerah Provinsi disusun oleh DPRD Provinsi bersama dengan Gubernur. Melahirkan Peraturan Gubernur (Pergub)
  - ii. Peraturan Daerah Kabupaten / Kota disusun oleh DPRD Kabupaten / Kota bersama dengan Bupati / Walikota.
  - iii. Perdes atau yang setingkat disusun oleh BPD atau yang setingkat. Sedangkan tata cara perubahan perdes atau yang setingkat diatur oleh Peraturan Daerah Kabupaten / Kota yang bersangkutan.

Peraturan Daerah adalah peraturan untuk melaksanakan aturan hukum di atasnya dan menampung kondisi khusus di daerah yang bersangkutan. Kepala Daerah menetapkan perda atas persetujuan DPRD dalam rangka penyelenggaraan Otonomi Daerah dan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Perda hanya ditanda tangani oleh kepala daerah dan tidak ditanda tangani serta oleh pimpinan DPRD, karena DPRD bukan merupakan bagian dari Pemerintah Daerah.

Peraturan Daerah (Perda) tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan daerah lain, dan perundang-undangan yang lebih tinggi. Yang dimaksud

dengan Peraturan Daerah lain adalah Peraturan Daerah yang sejenis dan sama kecuali untuk perubahan.

Agar suatu Perda dapat berfungsi efektif maka sebaiknya dilakukan upaya-upaya untuk mensosialisasikan Peraturan Daerah tersebut, antara lain dengan melakukan penyuluhan dan menyebarkan melalui media masa, baik cetak maupun media elektronik.

Untuk melaksanakan Peraturan Daerah, dan atas kuasa dari Peraturan Perundang-undangan lain yang berlaku, Kepala Daerah menetapkan keputusan Kepala Daerah.

b. Keputusan Kepala Daerah

Keputusan Kepala Daerah adalah Keputusan Bupati / Walikota sebagai Kepala Daerah untuk melaksanakan Peraturan Daerah dan atas kuasa Peraturan Perundang-undangan lain yang berlaku. Keputusan kepala daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, Peraturan Daerah, dan peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Peraturan daerah dan keputusan Kepala Daerah yang bersifat mengatur, diundangkan dengan menempatkannya dalam Lembaran Daerah. Pengundangan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah yang bersifat mengatur dilakukan menurut cara yang sah, dan merupakan keharusan agar Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah tersebut mempunyai kekuatan hukum yang mengikat.



#### 4. FKUB

FKUB (Forum Kerukunan Umat Beragama) adalah merupakan suatu forum legal atau syar'i yang dibentuk oleh pemerintah dalam hal ini adalah Menteri Agama dan Menteri dalam Negeri yaitu Surat Bersama No.9 dan 8 Tahun 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah / Wakil Kepala Daerah dalam pemeliharaan kerukunan umat beragama, pemberdayaan forum kerukunan umat beragama dan pendirian rumah ibadat. Adapun alasan mendasar atau dasar pertimbangan dikeluarkannya surat bersama dua Menteri tersebut adalah :

- a. bahwa hak beragama adalah hak asasi manusia yang yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun;
- b. bahwa setiap orang bebas memilih agama dan beribadat menurut agamanya;
- c. bahwa negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu;
- d. bahwa pemerintah berkewajiban melindungi setiap usaha penduduk melaksanakan ajaran agama dan ibadat pemeluk-pemeluknya, sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, tidak menyalahgunakan atau menodai agama, serta tidak mengganggu ketentraman dan ketertiban umum;
- e. Bahwa pemerintah mempunyai tugas untuk memberikan bimbingan dan pelayanan agar setiap penduduk dalam melaksanakan ajaran agamanya dapat berlangsung dengan rukun, lancar, dan tertib;

- f. Bahwa arah kebijakan pemerintah dalam pembangunan nasional dibidang agama antara lain peningkatan kualitas pelayanan dan pemahaman agama, kehidupan beragama, serta peningkatan kerukunan intern dan antar umat beragama;
- g. Bahwa daerah dalam rangka menyelenggarakan otonomi mempunyai kewajiban melaksanakan urusan wajib bidang perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang serta kewajiban melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan, dan kerukunan nasional serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- h. Bahwa Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 01/BER/MDN-MAG/1969 tentang Pelaksanaan Tugas Aparatur Pemerintahan dalam menjamin ketertiban dan kelancaran Pelaksanaan Pengembangan dan ibadah Agama oleh pemeluk-pemeluknya untuk melaksanakanya di daerah otonom, pengaturanya perlu mendasarkan dan menyesuaikan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

Sehubungan dengan hal-hal diatas maka Pemerintah Provinsi DIY perlu menetapkan suatu Peraturan Gubernur atau disingkat pergub, hal yang dimaksud disini adalah pergub No.10 Tahun 2007 tentang Pedoman Pembentukan FKUB (Forum Kerukunan Umat Beragama) dan Dewan Penasehat Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Dan Kabupaten/Kota Di Daerah Istimewa Yogyakarta.

Terdapat 10 bab yang termaktub dalam peraturan gubernur no.10 tahun 2007 ini, diantaranya adalah :

Bab pertama berisikan tentang ketentuan umum, penjelasan mengenai pihak-pihak yang terkait dalam peraturan ini, yaitu pemerintah daerah yang dimaksud adalah Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta, Provinsi maupun Kota, dan penjelasan-penjelasan lain seperti masyarakat adalah Masyarakat Umat Beragama yang tergabung dalam lembaga-lembaga keagamaan yang ada yaitu Majelis Ulama Indonesia (MUI) untuk masyarakat umat beragama islam, Persekutuan Gereja Kristen Indonesia (PGI) untuk masyarakat beragama kristen, Vikaris Epikopalis (VIKEP) untuk masyarakat umat beragama katolik, Parisade Hindu Darma Indonesia (PHDI) untuk masyarakat umat beragama Hindu dan Wali Umat Budha Indonesia (Walubi) untuk masyarakat umat beragama Budha ditingkat wilayah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan wilayah masing-masing kabupaten/kota se Daerah Istimewa Yogyakarta, dan juga penjelasan mengenai siapa yang dimaksud dengan tokoh agama yaitu tokoh komunitas umat beragama baik memimpin ormas keagamaan maupun yang tidak memimpin ormas keagamaan yang diakui dan atau dihormati oleh masyarakat setempat sebagai panutan. Kemudian pada BAB II adalah penjelasan mengenai pembentukan, yakni :

- (1) Pembentukan dan pengangkatan keanggotaan FKUB Provinsi ditetapkan oleh Gubernur

- (2) Pembentukan dan pengangkatan keanggotaan FKUB kabupaten/kota ditetapkan oleh Bupati/walikota
- (3) Pembentukan FKUB sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilakukan oleh masyarakat dengan difasilitasi Pemerintah Daerah.

Pelaksanaan tugas diatur dalam BAB III yaitu tugas FKUB tingkat Provinsi maupun tugas FKUB ditingkat Kabupaten/Kota. Yaitu diantaranya adalah :

- a. Melakukan Dialog dengan Pemuka Agama dan Tokoh Masyarakat
- b. Menampung aspirasi ormas keagamaan dan Aspirasi Masyarakat
- c. Menyalurkan aspirasi ormas keagamaan dan masyarakat dalam bentuk rekomendasi sebagai bahan kebijaksanaan gubernur, dan
- d. Melakukan sosialisasi peraturan perundang-undangan dan kebijakan di bidang keagamaan yang berkaitan dengan kerukunan umat beragama dan pemberdayaan masyarakat.

Dan juga pengaturan-pengaturan lain seperti masalah pengaturan pendanaan, terkait masalah pendanaan ini diatur dalam BAB VIII pasal 9 yaitu :

- (2) Belanja Pembinaan dan pengawasan terhadap pemeliharaan kerukunan umat beragama serta pemberdayaan FKUB Daerah didanai dari Anggaran Pendapatan Belanja Daerah.
- (3) Belanja Pelaksana berkewajiban menjaga kerukunan daerah dan memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat dibidang pemeliharaan kerukunan umat beragama, pemberdayaan FKUB dan pengaturan rumah ibadah di Provinsi didanai dari APBD Provinsi dan kabupaten/kota didanai dari

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah masing-masing Pemerintah Daerah dari Sumber Dana lain yang sah dan tidak mengikat.

#### **E. DEFINISI KONSEPSIONAL**

1. Kebijakan adalah suatu keterkaitan dari pilihan-pilihan kolektif yang saling tergantung termasuk keputusan-keputusan untuk dilakukan atau tidak dilakukan oleh badan atau instansi pemerintah tertentu sehubungan untuk mencapai tujuan dalam mewujudkan sasaran yang diinginkan untuk kepentingan masyarakat.
2. Implementasi Kebijakan adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh pemerintah, individu ataupun kelompok yang dimaksud untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan dalam keputusan termasuk didalamnya adalah upaya mentransformasikan keputusan kedalam tahap operasional untuk mencapai perubahan seperti yang telah ditetapkan.
3. Peraturan Gubernur adalah peraturan yang dibuat oleh Gubernur bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam menindaklanjuti dan melaksanakan aturan dari peraturan yang lebih tinggi di atasnya.
4. FKUB adalah suatu Forum yang dibentuk oleh masyarakat dan difasilitasi oleh Pemerintah yang pembentukannya diatur dalam Pergub No.10 Th 2007 tentang Pedoman Pembentukan FKUB dan Dewan Penasehat FKUB serta terdapat sepuluh (10) bab dalam Peraturan Gubernur tersebut.

## **F. DEFINISI OPERASIONAL**

Definisi operasional adalah unsur penelitian yang memberitahukan bagaimana caranya mengukur suatu variabel atau dengan kata lain sebagai petunjuk pelaksanaan bagaimana mengukur suatu variabel untuk mempermudah penelitian.

Berikut beberapa Variabel penelitian :

1. Aspek Analisis Isi Pergub No.10 Tahun 2007
  - a. Latar Belakang Dikeluarkanya FKUB
  - b. Pergub No. 10 Tahun 2007
  - c. Tujuan kebijakan
  - d. Manfaat kebijakan
  - e. Kepentingan Pemerintah Menyangkut Pergub No. 10 Th 2007
  - f. Kepentingan Masyarakat Menyangkut Pergub No. 10 Th 2007
2. Pembentukan FKUB (Pergub No. 10 Th 2007)
  - a. Kontek Pembentukan
  - b. Aturan Yang Diterapkan Dalam Pembentukan
  - c. Kekuasaan Badan Pelaksana
  - d. Analisis Pembentukan FKUB Pergub No 10 Th 2007
  - e. Pengukuran Hasil Pembentukan FKUB
3. Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Pembentukan
  - a. Anggaran
  - b. Kepentingan Yang Dipengaruhi
  - c. Lingkungan

## G. METODE PENELITIAN

Dalam sebuah penelitian maka metodologi akan menempati peran yang sangat penting dimana ia akan menentukan tingkat keberhasilan atau tidaknya suatu penelitian yang dilakukan, dengan kata lain setiap penelitian harus menggunakan metodologi sebagai tuntutan berfikir yang sistematis agar dapat mempertanggungjawabkan secara ilmiah.

Metodologi adalah pengetahuan tentang berbagai cara kerja yaitu cara kerja untuk memahami obyek yang menjadi sasaran daripada ilmu pengetahuan yang bersangkutan.<sup>8</sup>

### 1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif.

Metode penelitian deskriptif kualitatif adalah penelitian yang menggunakan suatu metode dimana meneliti status sekelompok manusia, suatu obyek, kondisi dalam sistem pemikiran maupun suatu peristiwa pada masa sekarang. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk membuat deskripsi atau gambaran akurat mengenai gambaran-gambaran, fakta-fakta, sifat-sifat, serta hubungan antar fenomena yang sedang diselidiki.<sup>9</sup>

Penelitian ini digunakan karena dalam fenomena akan diselidiki untuk mengembangkan konsep-konsep yang menghimpun fakta dengan cara suyek penelitian ini berdasar sebagai mana adanya.

Dalam penelitian ini mengevaluasi kebijakan yang dilaksanakan untuk mengetahui tingkat keberhasilan dan kegagalan serta faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan kebijakan implementasi Pergub

---

<sup>8</sup> Surachmad, Winarno. *Penelitian Ilmiah*, Tarsito, Bandung, 1978.

<sup>9</sup> Nazir, Muhammad. *Metode Penelitian*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1980

tentang pembentukan FKUB (Forum Kerukunan Umat Beragama) di DIY. Sehubungan dengan hal itu penelitian deskriptif kualitatif merupakan jenis penelitian yang dianggap tepat dalam penelitian ini.

## **2. Lokasi Penelitian**

Daerah yang menjadi obyek penelitian ini adalah Biro Tata Pemerintahan Umum Daerah Istimewa Yogyakarta, selaku pihak pemerintah yang juga ikut terlibat dalam pembentukan dan pelaksanaan Forum Kerukunan Umat Beragama ini. Adapun sumber data yang kami jadikan sebagai rujukan nantinya adalah bagian Pemerintahan Umum, yaitu kepala subbagian Tata Praja beserta seluruh jajarannya (staf bag tapem). Dan Kakanwil Depag Daerah Istimewa Yogyakarta dalam hal ini adalah Kepala Humas Departemen Agama Provinsi Yogyakarta.

Adapun alasan memilih instansi ini sebagai obyek penelitian adalah :

- Bagian Pemerintahan Umum di Lingkungan Setda DIY merupakan instansi yang langsung menangani dan sebagai Fasilitator dari Implementasi Pergub No.10 Tahun 2007 tentang pembentukan Forum Kerukunan Umat Beragama di DIY.
- Departemen Agama Merupakan suatu lembaga atau instansi pemerintah yang juga ikut terlibat dalam Implementasi Kebijakan Pergub No,10 Tahun 2007.



- Penulis tertarik untuk mengetahui pelaksanaan kebijakan yang diambil oleh pemerintah setempat dalam rangka mengatasi permasalahan seputar dunia keagamaan di wilayahnya.

#### **f. Teknik Pengumpulan Data**

Dalam usaha pengumpulan data yang diperlukan dan obyek penelitian akan menggunakan teknik – teknik pengumpulan data sebagai berikut :

##### **a. Interview / Wawancara**

Merupakan metode pengumpulan data yang diperlukan dengan mengadakan tanya jawab, hal ini dilakukan dengan kepala bagian Pemerintahan Umum Setda DIY, serta Humas Kanwil Depag DIY. Manfaat teknik ini menjelaskan sedetail-detailnya pertanyaan yang diajukan. Dengan wawancara dapat diperoleh hasil secara kualitatif yang dapat dipertanggungjawabkan dan mempunyai nilai – nilai yang tinggi, kesalah fahaman dapat diminimalisir, pertanyaan – pertanyaan yang disiapkan dapat terjawab oleh informan dengan penjelasan langsung.

##### **b. Studi Pustaka**

Merupakan langkah yang diambil penulis dalam mengumpulkan data untuk mendukung kelengkapan data dari obyek penelitian seperti, buku, dokumen pemerintah, Undang – undang. Dokumen – dokumen yang diperlukan dalam penelitian ini adalah : catatan atau arsip yang terdapat di instansi Setda DIY Bagian Pemerintahan Umum, dan Kanwil Depag DIY.

Winarno Surachmad, (1978 : 163) berpendapat :

“Dokumentasi adalah laporan tertulis dari peristiwa yang isinya terdiri dari penjelasan dan pemikiran terhadap peristiwa tersebut. Dengan perumusan tersebut kita dapat memasukannya kedalam notulen, rapat, majalah, iklan, dan sebagainya”.<sup>10</sup>

**g. Jenis Data**

Karena yang digunakan adalah penelitian deskriptif, maka dibutuhkan data penelitian primer dan sekunder.

Winarno Surachmad (1978 : 163), mengatakan :

“Data primer adalah data yang lebih dulu dikumpulkan dan dilaporkan oleh orang luar dan penyelidik sendiri, walaupun yang dikumpulkan itu adalah sungguh data yang asli”.

Jenis data dapat dikelompokkan menjadi :

- a. Data Primer, yaitu data yang diperoleh secara langsung dari keterangan pihak – pihak yang terkait dengan masalah yang ada di penelitian ini. Pihak yang dimaksud penulis adalah Pemerintah Yogyakarta.
- b. Data Sekunder, yaitu data yang diperoleh secara tidak langsung, yang termasuk data sekunder ini misalnya : sumber-sumber dokumentasi, catatan-catatan, arsip-arsip organisasi dan brosur-brosur lainnya.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Surachmad, Winarno. *Penelitian Ilmiah*, Tarsito, Bandung, 1978

<sup>11</sup> Thoha, Miftah. *Pembinaan Organisasi Proses Diagnosa Dan Intervensi*, Pt. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002.

## **h. Teknik Analisis Data**

### Analisis Deskriptif Kualitatif

Jenis data yang diperoleh dari penelitian atau kepustakaan adalah berupa naratif dan bukan angka namun secara mendetail, jelas dan terinci. Data yang terkumpul dianalisis dengan metode kualitatif dan hasilnya dipaparkan secara deskriptif (uraian)

Penelitian yang bersifat kualitatif menurut Winarno Surachmad dijelaskan sebagai berikut :

“Sifat dari bentuk penelitian deskriptif kualitatif adalah memutuskan dan menafsirkan data yang ada, misalkan tentang situasi yang dialami suatu hubungan kegiatan, pandangan sikap yang nampak, atau tentang proses yang sedang bekerja, kelainan yang muncul, pertentangan yang sedang meruncing, dan sebagainya”.

Dengan hal-hal tersebut diharapkan akan diambil suatu kesimpulan yang dapat diuji kebenarannya sehingga dapat diketahui adanya hubungan sebab akibat atau kausalitas antara data-data yang diperoleh dalam suatu penelitian.

Bahwa proses setelah data dikumpulkan merupakan proses yang terpenting, karena proses ini menentukan bagaimana kegiatan berikutnya. Teknik analisa data secara kualitatif sangat terkenal untuk menyimpulkan informasi dengan tema umum yang mencakup jawaban-jawaban khusus. Teknik analisa kualitatif dapat berupa memberikan kesimpulan atas data atau informasi kualitatif yang diperoleh.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Thoha, Miftah. *Pembinaan Organisasi Proses Diagnosa Dan Intervensi*, Pt. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002.

