

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Efektif atau tidaknya pelaksanaan sebuah kebijakan publik bergantung pada *stakeholders* pelaksana kebijakan publik. *Stakeholders* ini tidak hanya dari birokrasi sebagai pelayan publik, tetapi termasuk masyarakat yang menjadi sasaran kebijakan publik. Pentingnya komitmen *stakeholders* dalam pelaksanaan kebijakan publik terkait agama menjadi persoalan serius secara khusus terkait pendirian rumah ibadah. Pelaksanaan pembangunan rumah ibadah banyak mengalami hambatan, dan tidak jarang menimbulkan konflik berkepanjangan pada suatu tempat karena kurangnya komitmen *stakeholders* yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan publik itu.

Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD'45) setiap masyarakat dapat bebas mengekspresikan nilai-nilai yang dimiliki setiap agama yang dipeluknya.. Hal tersebut telah dilindungi oleh undang-undang, pada praktiknya terdapat pelanggaran-pelanggaran yang menghalangi kebebasan beragama tersebut.

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

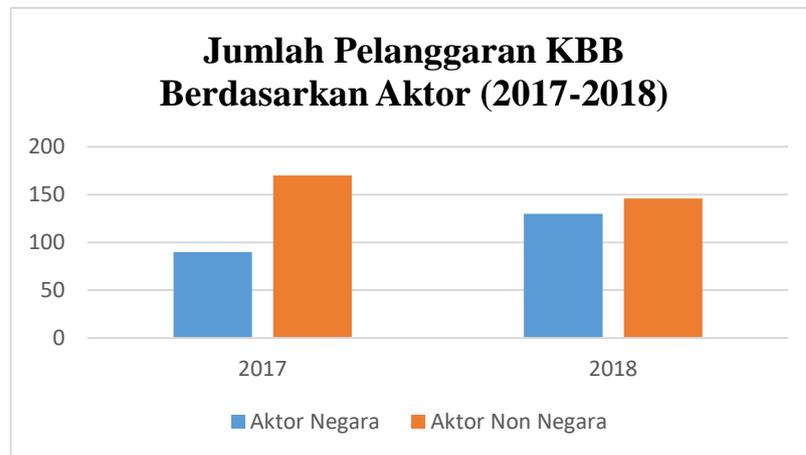
Tahun	Jumlah Peristiwa	Persentase Peningkatan
2015	190	-
2016	204	7,37%
2017	213	4,41%
2018	192	-9,86%

Sumber: Laporan KBB Wahid 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.

Belum maksimalnya peran *stakeholders* untuk menjaga KBB dibuktikan melalui data berikut. *Stakeholders* pelanggaran KBB (Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan) mayoritas dilakukan oleh aktor non negara, dengan besaran 146 tindakan atau 53%. Sedangkan pelanggaran yang dilakukan oleh negara sebanyak 130 tindakan atau sebesar 47%. Pelanggaran kebebasan beragama yang dilakukan oleh aktor negara menjadi sebuah catatan penting, karena jumlah pelanggaran tindakan tersebut meningkat dari tahun 2017 yang berjumlah 95 tindakan, selain itu peran pemerintah yang seharusnya melindungi kebebasan beragama, tetapi justru melakukan praktik yang melanggar kebebasan beragama itu sendiri.

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



Sumber: Wahid Foundation (2017-2018)

Pemerintah telah menyadari kemajemukannya masyarakat Indonesia, dan membuat berbagai macam regulasi yang dapat menjaga praktek kebebasan beragama di Indonesia. Selain UUD 1945, pengaturan terhadap kebebasan beragama juga tertuang di dalam 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.

Regulasi-regulasi yang telah dibuat tersebut tidak hanya berada di tingkat pemerintah pusat (skala nasional), melainkan juga pada tingkat daerah, salah satunya adalah aturan mengenai pendirian rumah ibadah. Kota Bekasi, aturan mengenai pendirian rumah ibadah telah diatur dalam Perwalkot Bekasi No. 107

Tahun 2019 tentang Tata Cara Pemberian Izin Pendirian Rumah Ibadat Di Kota Bekasi. Aturan tersebut merupakan turunan daripada Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 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. Meskipun demikian, kasus-kasus seperti pelarangan dan atau penyegelan rumah ibadah masih kerap kali terjadi.

Melalui Perwal Bekasi Nomor 107 Tahun 2019, seharusnya pemberian izin terhadap rumah ibadah dapat berjalan dengan baik. Namun, peraturan tersebut sepertinya justru menghambat pembangunan rumah ibadah di Bekasi. Azhari (Djafar et al., 2016:162-173) menjelaskan terdapat tiga permasalahan dalam peraturan mengenai pendirian rumah ibadah, yaitu (1) aparat pemerintah yang tidak akuntabel, (2) aturan yang tidak efektif, dan (3) resistensi masyarakat.

Aparatur pemerintah yang tidak akuntabel disebabkan oleh ketidaknetralan aparat pemerintah dalam menjalankan tugasnya. Aparatur memiliki sikap-sikap yang tidak bebas dari kepentingan politik, ekonomi, bahkan agama. Hal tersebut tidak sejalan dengan isi dari UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang dalam salah satu asasnya berbunyi mengenai kesamaan hak setiap pengguna layanan publik tanpa dibedakan berdasarkan suku, agama, ras, golongan, status ekonomi, dan gender. Pada bagian ini, aktor yang memiliki peran paling besar dalam pelanggaran kebebasan beragama adalah pemerintah itu sendiri. Salah satu contoh kasus tindakan pemerintah yang kurang akuntabel adalah respon pemerintah

daerah Aceh Singkil terhadap pendirian gereja-gereja di Aceh Singkil (Djafar et al., 2016:162-173)

Kedua, aturan yang tidak efektif (Djafar et al., 2016:162-173). Dampak dari permasalahan ini adalah tidak adanya kepastian hukum. Dalam pembangunan rumah ibadah, terdapat tiga aturan yang menyebabkan pelaksanaan perizinan pembangunan rumah ibadah menjadi tidak efektif. Dengan adanya hal-hal tersebut, tentu kehadiran peraturan mengenai pendirian rumah ibadat justru menghambat kebebasan berkeyakinan dan beragama di Indonesia.

Ketiga, resistensi masyarakat (Djafar et al., 2016:162-173). Dalam hal ini, konflik SARA merupakan salah satu penyebabnya. Prasangka buruk terhadap kepercayaan lain menjadi salah satu penyebabnya, salah satu korban dari tindakan tersebut adalah pembangunan Gereja Santa Clara di Bekasi. Isu menjadi gereja terbesar baik skala nasional, maupun internasional, menimbulkan sentimen negatif dari masyarakat sekitar. Isu-isu Kristenisasi pun digunakan, sehingga semakin menambah sentimen negatif masyarakat terhadap kegiatan pembangunan gereja tersebut. Dengan demikian, pembangunan gereja tersebut pun terhambat dan sekali lagi menghalangi kebebasan beragama dan berkeyakinan. Dalam kasus ini, terdapat dua stakeholder utama yang masuk pada bagian ini, yaitu pemerintah dan organisasi masyarakat.

Berdasarkan penelitian Sabara (2018:28-42), konflik pendirian rumah ibadah tidak hanya terjadi kepada masyarakat beragama Kristen, tetapi juga yang beragama Islam, misalnya ialah (1) Pendirian Masjid Al-Khairiyah Kota Manado. (2)

Pendirian Masjid Raya Bitung. (3) Pendirian rumah ibadah “liar” Kristen. Penelitian terkait pelanggaran pendirian rumah ibadah bagi penduduk minoritas juga ditemukan oleh Fidiyani dengan ditemukan beberapa contoh kasus, yaitu (i) pemberhentian pendirian Gereja Injili di Tanah Jawa (GITJ) Kabupaten Jepara. (ii) Kasus Vihara Iman Metreya di Salatiga. (iii) Kasus bangunan aliran Ngesthi Kasampurnan (NK). (iv) Kasus Masjid Kautsar (Fidiyani, 2016:504).

Berdasarkan penelitian dari Hutabarat (2017:29) menemukan bahwa aturan pendirian rumah ibadah yang dikeluarkan tidak dapat menciptakan kerukunan umat beragama. Selain itu, penelitian-penelitian lainnya juga menemukan bahwa PBM- yang menjadi landasan Perwalkot justru berdampak buruk pada kehidupan antar beragama, karena dimanfaatkan kelompok diskriminatif untuk menutup rumah ibadah (Crouch, 2013:116 ; Hutabarat, 2017: 29 ; Putri, 2011:241). Putri (2011:241) menemukan bahwa pengaturan pendirian rumah ibadah yang dilakukan ini merupakan bagian dari *forum eksternum*. Namun, di sisi lainnya, PBM No. 9 dan 8 melanggar nilai-nilai HAM lainnya, karena PBM tersebut bukanlah produk undang-undang yang dihasilkan pada lembaga legislatif

Temuan lain yang terkait bahwa pemerintah merupakan pihak yang memiliki peran signifikan dalam pelaksanaan perizinan rumah ibadah. (Elfiandri et al., 2015:129-130). Berdasarkan penelitian Elfiandri ditemukan bahwa ternyata faktor pemuka agama tidak signifikan apabila dibandingkan dengan pemerintah dalam pelaksanaan PBM No. 9 dan 8. Selain itu, berdasarkan penelitian dari Pangestu (Pangestu, 2013:29-30), ia menemukan lima masalah dalam pelaksanaan pendirian rumah ibadah, yaitu (1) Dari sisi hukum, pemahaman hukum yang ada tidak efektif

karena rendahnya pemahaman sehingga kerap terjadi pelanggaran. (2) Penegakan hukum juga belum efektif karena sampai saat ini pemerintah hanya melakukan penegakan ketika terjadi gejolak. (3) Dari segi masyarakat, dinilai bahwa pelaksanaan PBM tidak efektif karena di masyarakat kerap terjadi penolakan, meskipun mampu diselesaikan oleh FKUB. (4) Berdasarkan segi kebudayaan, disimpulkan masih kurang efektif, karena sanksi yang diberikan dalam PBM tersebut tidak menyelesaikan masalah terkait pendirian rumah ibadah tersebut.

Penelitian Arofah MHI (2019:127-128) dalam penelitiannya menemukan tiga hal, yaitu (1) Pelaksanaan aturan kerukunan beragama di Kecamatan Bajubang Kabupaten Batang Hari sangat memprihatinkan. (2) Pendirian rumah ibadah menjadi masalah serius karena adanya kepentingan individu maupun kepentingan tertentu. (3) FKUB Kabupaten Batang Hari menyelesaikan masalah yang terjadi melalui pendekatan terhadap masyarakat, pemerintah, dan tokoh agama. Penelitian terkait rumah ibadah juga dilakukan Dachlan (2015:79-80) di Kota Palopo dengan menggunakan metode studi kasus. Berdasarkan penelitiannya ditemukan bahwa implementasi PBM sebagai dasar dari aturan pendirian rumah ibadah sulit diterapkan karena warga tidak ada kesadaran untuk hidup bersama. Kedua, Syarat 60 (enam puluh) jumlah tanda tangan dan KTP yang menyetujui pendirian rumah ibadah justru menjadi ajang pemerasan. Ketiga, gereja-gereja di Kota Palopo kesulitan mendapatkan izin secara resmi, sehingga mereka hanya mengantongi izin sementara. Fidiyani dalam penelitiannya menemukan bahwa kerumitan atau konflik yang terjadi di masyarakat terkait pendirian rumah ibadah disebabkan oleh adanya faktor non-hukum yang menimbulkan sentimen (Fidiyani, 2016:508).

Selain itu dijelaskan juga bahwa seiring berjalannya waktu, setelah hadirnya PBM ditemukan kelemahan-kelemahan yang akhirnya dimanfaatkan oleh beberapa kelompok untuk menyerang pemerintah atau pihak terkait lainnya.

Dari paparan di atas ditemukan bahwa persoalan dalam perizinan pembangunan rumah ibadah masih terjadi di Indonesia. Penelitian-penelitian terdahulu membuktikan bahwa dalam perizinan rumah ibadah di Indonesia kerap terjadi konflik baik itu antar *stakeholders*. Penulis melihat bahwa penelitian terkait peran dan pemahaman dari masing-masing *stakeholders* belum diteliti hingga saat ini. Hal tersebut membuat penulis tertarik untuk meneliti melalui kaca mata tersebut.

Dalam penelitian ini, peneliti memilih Kota Bekasi sebagai objek penelitian karena Kota Bekasi memiliki sejarah yang panjang terkait konflik perizinan pembangunan rumah ibadah. Salah satu konflik yang terkenal ialah perizinan pendirian Gereja Santa Clara. Selain itu, pada tahun 2017 juga terjadi konflik pembangunan gereja GPIB Rawalumbu. Fenomena-fenomena tersebut membuat peneliti tertarik untuk mendalami lebih lagi terkait peran *stakeholders* dalam pemberian izin rumah ibadah di Kota Bekasi

1.2. Identifikasi Masalah

- a. Tingginya kasus pelanggaran Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan,
- b. Tingginya konflik terkait pendirian rumah ibadah yang ditunjukkan dengan banyaknya penutupan rumah-rumah ibadah
- c. Terdapat konflik kepentingan yang melibatkan oknum dari pihak kepentingan sehingga terjadi konflik di masyarakat

- d. Rendahnya pemahaman masyarakat terkait aturan dalam perizinan pendirian rumah ibadah di Kota Bekasi
- e. Sinergitas antar stakeholder yang terdapat di dalam perizinan rumah ibadah di Kota Bekasi belum maksimal

1.3. Perumusan Masalah

1. Bagaimana peran *stakeholders* dalam Perwal Bekasi Nomor 107 Tahun 2019?
2. Bagaimana pemahaman para aktor terhadap perannya dalam Perwal Bekasi Nomor 107 Tahun 2019?

1.4. Tujuan Penelitian

1. Untuk melakukan analisis peran aktor-aktor yang ada dalam Perwal Bekasi Nomor 16 Tahun 2006
2. Untuk mengidentifikasi pemahaman para aktor terhadap peran yang dijalankan

1.5. Kegunaan Penelitian

1.5.1. Kegunaan Teoritis

Penelitian ini berguna untuk menambah wawasan serta ilmu yang baru terkait teori kebijakan publik, khususnya seputar peran *stakeholders* di dalam perizinan pembangunan rumah ibadah di Kota Bekasi.

1.5.2. Kegunaan Praktis

1. Bagi Penulis

Penelitian yang dilakukan dapat menjadikan wadah bagi peneliti dalam menerapkan materi-materi yang telah dipelajari selama kuliah.

2. Bagi Instansi Terkait

Dengan mendapatkan saran dan masukan seputar pemberian izin rumah ibadah di Kota Bekasi, dapat dimanfaatkan oleh instansi untuk melakukan pembenahan serta perbaikan ke depannya.

3. Bagi Pembaca

Dapat menambah pengetahuan dan keinginan pembaca untuk melakukan penelitian lebih lanjut

1.6. Kerangka Pemikiran Teoritis

1.6.1. Ilmu Administrasi Publik

Asal kata dari administrasi publik terdiri dari administrasi dan publik. Administrasi merupakan proses pengelolaan sumber daya sehingga kegiatan di dalam tingkatan manapun dapat dilakukan (Anggara, 2016:11)

Dari pengertian tersebut, maka muncullah salah satu cabang dari ilmu administrasi, yaitu administrasi publik. Chandler dan Plano menjelaskan sebagai suatu proses guna memberdayakan sumberdaya yang telah diorganisir dan dikoordinasikan melalui formulasi, implementasi, dan mengelola keputusan dalam kebijakan publik (Keban, 2008:3)

Peran administrasi publik dalam kehidupan sehari-hari ialah memenuhi kepentingan publik atau *public interest* (Keban, 2008). Kepentingan publik yang dimaksud di sini bukanlah sesuatu yang menarik bagi publik, tetapi kepentingan

publik adalah suatu isu yang menjadi perhatian publik dan isu tersebut memerlukan campur tangan pemerintah guna menyelesaikan hal tersebut.

Permasalahan publik itu sendiri semakin lama akan semakin beragam dan bertambah banyak seiring dengan perkembangan waktu. Chandler dan Plano pun mendukung pernyataan tersebut dengan menyatakan bahwa pekerjaan yang dikerjakan oleh pemerintah akan semakin kompleks seiring dengan semakin kompleksnya permasalahan manusia. (Keban, 2008:8). Oleh sebab itu, tantangan yang dimiliki dalam dunia administrasi publik sangatlah dinamis dan perlu menyesuaikan setiap saat.

G. Shabbir Cheema berpendapat bahwa terdapat empat paradigma administrasi publik (Keban, 2008:37) yang terdiri dari:

a. *Traditional public administration*

Paradigma ini menjelaskan bahwa administrasi publik memiliki orientasi kepada hal-hal terkait hierarki, keberlanjutan, ketidakberpihakan, adanya kesamaan standar, legal-rasional, serta profesional.

b. *Public management*

Paradigma ini menjelaskan bahwa administrasi publik berpusat pada penerapan prinsip manajemen. Paradigma ini juga mulai menerapkan nilai-nilai manajemen seperti efisiensi sumber daya, berorientasi pada pelanggan, dan lebih peka terhadap kepentingan publik.

c. *New public management*

Pada paradigma ini, prinsip-prinsip yang lebih ditekankan ialah fleksibilitas, pemberdayaan, berorientasi pada hasil dan membuat

inovasi, serta mempromosikan etika terkait profesi serta manajemen yang berbasis pada kinerja.

d. *Governance*

Paradigma *Governance* menekankan terciptanya interaksi antara masyarakat, swasta, dan pemerintah, serta menekankan hal-hal seputar mekanisme dan proses yang seluruh *stakeholder* yang terlibat diizinkan untuk menunjukkan kepentingannya, melakukan mediasi terhadap berbagai perbedaan yang terjadi, dan menjalankan hak dan kewajibannya.

Berdasarkan definisi dan penjabaran tersebut, disimpulkan bahwa administrasi publik adalah suatu praktik maupun teori terhadap penggunaan personel publik yang telah diorganisir dan dikoordinasikan agar dapat membuat suatu kebijakan publik yang responsif terhadap kebutuhan publik. Teori administrasi publik diperlukan dalam penelitian ini karena fokus dari penelitian ini yang berkaitan dengan kebijakan Perwalkot No. 107 Tahun 2019 mengenai Tata Cara Pendirian Rumah Ibadah adalah salah satu bentuk kebijakan publik yang akhirnya pun berdasar daripada kebutuhan publik itu sendiri, sehingga kebijakan tersebut disusun dan dibentuk seperti yang telah ditetapkan saat ini.

1.6.2. Kebijakan Publik

Solichin Abdul Wahab menjelaskan bahwa kebijakan adalah suatu cakupan luas, terpola (*patterns of actions*), untuk tujuan tertentu dan tidak hanya sebuah keputusan acak (*at random decision*) dalam melakukan sesuatu (Wahab, 2016:8).

Menurut Perserikatan Bangsa-Bangsa kebijakan merupakan pedoman untuk bertindak (Wahab, 2016:9). Pedoman itu kemudian disusun secara sederhana atau kompleks dan menyesuaikan dengan sifatnya-sifat yang diperlukannya.

Dari definisi-definisi tersebut ditarik sebuah kesimpulan yang menjelaskan kebijakan sebagai suatu kegiatan yang biasanya terpola dan bertujuan untuk mencapai tujuan yang secara bersama sudah ditetapkan.

Setelah memahami mengenai kebijakan, maka barulah kita bisa memahami kebijakan publik itu sendiri. Menurut Riant Nugroho (R. Nugroho, 2009:14) berpendapat bahwa kebijakan publik adalah sesuatu yang penting dalam kehidupan bangsa dan bernegara. Dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, pemerintah pasti akan dihadapkan dengan berbagai macam persoalan, seperti ekonomi, sosial, dan politik. Pemerintah, sebagai suatu organisasi yang memiliki kuasa tertinggi dalam suatu negara, tentu akan menanggapi seluruh persoalan-persoalan yang datang tersebut. Tanggapan pemerintah terhadap berbagai macam bentuk permasalahan tersebutlah yang dikatakan sebagai kebijakan publik.

Pandangan lain juga dikemukakan oleh seorang ahli, Thomas Dye (1987). Ia menjelaskan bahwa kebijakan publik adalah semua hal yang dilakukan pemerintah. Semua hal tersebut dapat berupa hal yang dilaksanakan maupun yang tidak dilakukan (Anggara, 2016: 504). Melalui pendapatnya, Thomas Dye menunjukkan bahwa kebijakan publik itu memiliki makna yang luas. Pemerintah yang tidak memberikan tanggapan pun dapat dikatakan sebagai suatu kebijakan publik.

Kebijakan publik merupakan salah satu dari lima komponen utama dalam sebuah negara (R. Nugroho, 2009:10). Kehadiran kebijakan publik pasti akan selalu

ada dalam sebuah tatanan negara modern, yang kini biasa dikatakan sebagai beberapa hal seperti peraturan, perundangan, konstitusi, maupun keputusan kebijakan yang digunakan untuk aturan main kehidupan bersama.

Kebijakan publik memiliki dua aliran (R. Nugroho, 2009:22), Pertama *Kontinentalis* bahwa kebijakan publik merupakan turunan dari hukum, serta tidak jarang aliran ini menyamakan bahwa kebijakan publik dan hukum merupakan dua hal yang sama. Aliran *Kontinentalis* melihat masyarakat sebagai akibat daripada perilaku negara. Hal tersebut dikarenakan, tidak adanya kewajiban dari pemerintah untuk melibatkan masyarakat dalam hal pembuatan kebijakan.

Kedua, *Anglo-Saxonis*. Dalam aliran ini kebijakan publik merupakan turunan dari politik, sehingga suatu kebijakan publik dianggap sebagai bentuk interaksi antara pemerintah dengan masyarakat. Ide daripada aliran ini berasal daripada penyusunan *Magna Carta* di Inggris. Raja John yang menjadi *King of England* pada tanggal 15 Juni 1215 melakukan stempel terhadap suatu peraturan yang mewajibkan raja Inggris apabila ingin membuat suatu kebijakan harus menyerap terlebih dahulu aspirasi dari bangsawan dan pimpinan kerajaan agar tidak terjadi kesewenang-wenangan. (R. Nugroho, 2009:25). Dapat disimpulkan bahwa pada aliran ini, komunikasi antara pemerintah dengan masyarakat pun akan terjalin lebih baik, dan dalam setiap pengambilan keputusannya masyarakat diajak untuk berpartisipasi.

Pengertian serta pemahaman mengenai kebijakan publik diperlukan pada penelitian karena penelitian ini akan mengkaji hal seputar kebijakan publik, dalam hal ini kebijakan dari pemberian izin pembangunan rumah ibadah. Oleh sebab itu,

sebelum memahami lebih lanjut seputar peraturan tersebut, pemahaman terhadap kebijakan publik itu sendiri menjadi satu hal yang sangat diperlukan.

1.6.3. Implementasi Kebijakan Publik

Nugroho berpendapat bahwa dalam suatu keberhasilan dari sebuah kebijakan disebabkan oleh 20% perencanaan, 60% implementasi, dan 20% lagi mengenai bagaimana pengendalian terhadap implementasi (R. Nugroho, 2009). Hal tersebut menunjukkan bahwa Implementasi memiliki suatu peranan yang penting dalam keberhasilan kebijakan.

Wahab berpendapat (Wahab, 2016:136) bahwa implementasi tidak hanya seputar lembaga-lembaga administratif yang mempunyai tanggung jawab pelaksanaan program, tapi juga unsur-unsur lainnya yang ada di dalam suatu kebijakan secara langsung maupun tidak langsung. Nugroho (R. Nugroho, 2009) menjelaskan bahwa pada prinsipnya implementasi adalah suatu cara supaya suatu kebijakan dapat tercapai tujuannya.

Dari pengertian-pengertian didapatkan bahwa implementasi kebijakan adalah suatu bagian dari rangkaian proses kebijakan yang dalam pelaksanaannya melibatkan aktor atau stakeholder kebijakan, terdapat sasaran atau tujuan yang ingin dicapai, serta memiliki *output* maupun *outcomes*. Berdasarkan hal tersebut dapat dilihat bahwa aktor atau stakeholder implementasi kebijakan memiliki peran yang vital dalam implementasi kebijakan.

Keberhasilan suatu implementasi kebijakan akan bergantung pada aktor atau stakeholder kebijakan. Peranan penting tersebut seharusnya dapat dijalankan

dengan baik dan juga maksimal agar tujuan kebijakan tercapai. Oleh sebab itu, penelitian terkait *stakeholders* kebijakan menjadi penting dan diperlukan dalam penelitian ini.

1.6.4. Identifikasi Stakeholders

Para ahli telah merumuskan penjelasan terkait *stakeholders* sebagai berikut:

- a. Menurut Freeman (Oktavia & Saharuddin, 2015:233) *stakeholders* adalah individu maupun kelompok yang memengaruhi maupun dipengaruhi tujuan dari suatu program
- b. Gonslaves (Iqbal, 2007: 90) menjelaskan bahwa *stakeholders* ialah siapapun yang membawa dampak atau terkena dampak dari kebijakan, program maupun aktivitas pembangunan. Kelompok-kelompok tersebut mempunyai sumber daya maupun kepentingan masing-masing yang diwakilkan dalam pengambilan keputusan
- c. Reed (Santoso et al., 2015:200) menjelaskan *stakeholders* merupakan pihak yang memiliki pengaruh maupun terpengaruh dari suatu pencapaian sasaran organisasi.

Dari ahli-ahli tersebut, disimpulkan bahwa *stakeholders* ialah kelompok maupun individu yang terpengaruh maupun dipengaruhi oleh suatu kebijakan dari sisi positif maupun negatif.

Para ahli juga telah merumuskan klasifikasi terkait *stakeholders* sebagai berikut:

- a. Crosby (H. N. Nugroho et al., 2014:15) menjelaskan bahwa *stakeholders* dibagi ke dalam tiga bagian, yaitu:
1. *Stakeholders* utama, *stakeholders* yang mendapatkan dampak secara baik maupun buruk dari suatu kebijakan maupun program.
 2. *Stakeholders* penunjang, merupakan pemangku kepentingan yang memiliki peran untuk menjembatani antara satu kepentingan dengan lainnya dalam suatu kegiatan. *Stakeholders* penunjang biasanya biasanya adalah individu atau kelompok yang memiliki kepentingan.
 3. *Stakeholders* kunci, *stakeholders* yang memiliki pengaruh tinggi dalam suatu konflik, kebutuhan, dan perhatian kepada kelancaran suatu kegiatan.
- b. Townsley berpendapat (Hidayah et al., 2019:57) terdapat dua klasifikasi *stakeholders*, yaitu:
1. *Stakeholders* primer, merupakan *stakeholders* yang mempunyai pengaruh langsung dalam hal sumber daya, untuk mata pencaharian, atau memiliki peran secara langsung.
 2. *Stakeholders* sekunder merupakan *stakeholders* yang kepentingannya secara tidak langsung maupun pihak yang bergantung pada kekayaan maupun kegiatan yang dihasilkan dari sumber daya.

Analisis peran *stakeholders* digunakan guna menjelaskan kepentingan maupun pengaruh yang ada di masing-masing *stakeholders*. Overseas Development

Administration dan Grimble dalam Nurfatriani dkk. (Nurfatriani et al., 2015:106) menjelaskan analisis *stakeholders* sebagai metode guna memperoleh pemahaman terkait suatu sistem serta untuk mengukur dampak yang dihasilkan dari sistem tersebut.

Reed et al dalam (Nurfatriani et al., 2015:106) menjelaskan analisis *stakeholders* proses identifikasi terhadap unsur-unsur yang memengaruhi maupun terpengaruh dari lingkungan maupun generasi yang mendatang.

Reed dalam (Nurfatriani et al., 2015:106) menjelaskan analisis *stakeholders* yang dapat menggunakan cara sebagai berikut:

1. Mengidentifikasi *stakeholders*
2. Pengelompokkan dan pembedaan antar *stakeholders*
3. Penyelidikan hubungan antar *stakeholders*

Aden Ackermann dalam Bryson (Bryson & Humphrey, 2004:25) memperkenalkan teknik analisis *stakeholders* yaitu *Power Versus Interest Grids*. Teknik ini menjelaskan mengenai peran *stakeholders* ke dalam dua variabel yaitu *interest* dan *grids*. Pada akhirnya akan menjelaskan empat peran, yaitu: *Subject*, *Crowd*, *Key Players*, dan *Context Setter*.

Tabel 1.3
Matriks Analisis Peran *Stakeholders* Bryson

Power ↑ Tinggi	Context Setter	Key Players
	Crowd	Subject



Sumber: Bryson (2004)

Adapun penjelasan terkait peran-peran tersebut yang dijelaskan dalam (Setiawan & Nurcahyanto, 2018:133) ialah:

1. *Subjects* yang berarti kepentingannya tinggi, tapi pengaruh yang dimiliki rendah.
2. *Crowd* yang berarti memiliki kepentingan dan pengaruh yang rendah dari suatu kebijakan.
3. *Context Setter* yang memiliki pengaruh tinggi tetapi kepentingannya rendah
4. *Key Players* mempunyai pengaruh yang tinggi serta kepentingan yang juga tinggi

Dalam penelitian ini, penulisan akan menggunakan teori dari Bryson, yaitu *Power Versus Interest Grids*.

1.6.5. Peran Stakeholders

Nugroho (H. N. Nugroho et al., 2014: 16-17) dalam penelitiannya membagi *stakeholders* ke dalam lima peran, yaitu:

1. *Policy Creator*

Policy Creator merupakan *stakeholders* yang berperan untuk mengambil keputusan serta menjadi pihak yang menentukan suatu kebijakan.

2. Koordinator

Koordinator merupakan *stakeholders* yang berperan melakukan koordinasi dengan *stakeholders-stakeholders* yang ada dalam suatu kebijakan.

3. Fasilitator

Fasilitator merupakan *stakeholders* yang memiliki peran fasilitasi dan mencukupi hal-hal yang dibutuhkan kelompok sasaran

4. Implementer

Implementer merupakan *stakeholders* yang sebagai pelaksana kebijakan. Ia juga termasuk ke sebagai kelompok sasaran.

5. Akselerator

Akselerator merupakan *stakeholders* yang memiliki peran untuk percepatan serta membawa kontribusi terhadap dalam program supaya dapat dilaksanakan dalam waktu yang lebih cepat dari target waktu yang sudah ditetapkan.

1.6.6. Tata Cara Pendirian Rumah Ibadah

Pendirian rumah ibadah suatu kegiatan pemenuhan hak asasi manusia. Pemenuhan hak tersebut, telah tercantum dalam UUD 1945 Pasal 28E ayat (2). Oleh karena itu, negara memiliki kewajiban untuk melindungi serta mendukung seluruh kegiatan yang menunjang masyarakatnya untuk melaksanakan kepercayaannya.

Pemerintah memahami dan menyadari kewajiban untuk memenuhi pendirian rumah ibadah tersebut, maka pemerintah melalui Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 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. Melalui Peraturan Bersama tersebut, pemerintah telah menunjukkan kepeduliannya terhadap kebebasan beragama.

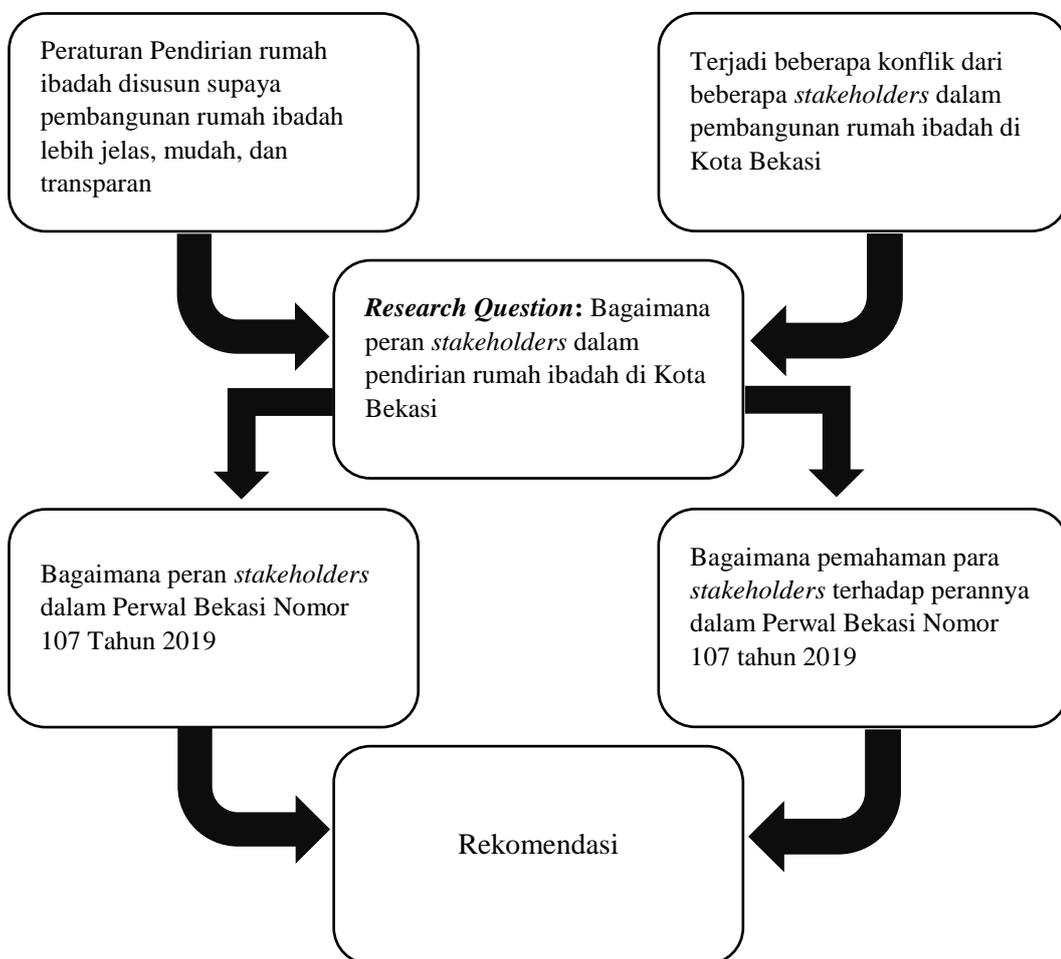
Kehadiran Peraturan Bersama tersebut, secara langsung menunjuk kead seluruh pemerintah daerah, baik itu di tingkat kabupaten atau kota untuk membuat peraturan teknis terhadap kebijakan tersebut, salah satu kota yang telah membuat aturan tersebut adalah Kota Bekasi.

Pemerintah Kota Bekasi melalui Perwalkot No. 107 Tahun 2019 mengatur seluruh hal-hal yang diperlukan guna membangun rumah ibadah. Dalam Pasal 3 ayat (2), telah diatur serangkaian persyaratan administrasi apabila ingin mendirikan rumah ibadah bagi setiap warganya.

Peraturan ini tidak hanya mengatur seputar persyaratan administratif dalam hal pendirian rumah ibadah. Dalam peraturan ini juga diatur hal-hal tentang izin

sementara pemanfaatan bangunan gedung untuk pendirian rumah ibadah (pasal 8), dan kewajiban yang harus dipenuhi oleh pihak pemohon pendirian rumah ibadah (pasal 10), pengendalian dan pengawasan terhadap pembangunan rumah ibadah (pasal 11).

Gambar 1.2
Kerangka Pemikiran



1.7. Operasionalisasi Konsep

Dalam kebijakan Perwal Kota Bekasi Nomor 107 Tahun 2019 ini, terdapat sejumlah aktor yang terlibat di dalamnya dengan tugas dan fungsi yang berbeda-beda di dalam aturan ini, dengan rincian sebagai berikut:

Tabel 1.6 Operasionalisasi Konsep

Operasionalisasi Konsep	Sub Fenomena	Gejala yang diamati di lapangan	Informan dan Cara Pengumpulan Data
Identifikasi Aktor	Subject	Pengaruh dan kepentingan dalam pelaksanaan Pendirian Rumah Ibadat di Kota Bekasi	<ol style="list-style-type: none"> 1. Badan Kesbangpol Kota Bekasi 2. Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) 3. Kantor Wilayah Kementerian Agama Kota Bekasi 4. Bagian Kesejahteraan Sosial Sekretariat Daerah Kota Bekasi 5. Kecamatan 6. Kelurahan
	Crowd		
	Key Players		
	Context Setter		
Peran Aktor	<i>Policy Creator</i>	Pihak yang memiliki peranan besar dalam menentukan arah dan pelaksanaan kebijakan	
	Koordinator	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sejauh mana koordinasi dengan stakeholder lain 2. Bentuk-bentuk kerja sama yang dilakukan 	
	Implementor	Para stakeholder yang menjadi pelaksana pendirian rumah ibadat	
	Fasilitator	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pihak yang memfasilitasi 2. Bentuk fasilitasi yang diberikan 3. Kepada apa atau siapa fasilitas diberikan 	
	Akselerator	Pihak yang memiliki kontribusi dalam	

1.8. Metoda Penelitian

1.8.1. Desain Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan metode kualitatif. Dengan menggunakan metode tersebut, peneliti akan mengeksplorasi serta menggali informasi dari individu maupun kelompok yang terlibat serta mengajukan pertanyaan, mencari data spesifik, serta menganalisisnya secara induktif, dan juga menafsirkan makna dari data-data tersebut (Cresswell, 2014:4)

Pasolong (2013:75) menjelaskan bahwa terdapat tiga tipe penelitian kualitatif, yaitu penelitian deskriptif, eksplanatori, dan eksploratif. Dari ketiga tipe tersebut, penulis memilih menggunakan tipe deskriptif. Hal tersebut dipilih karena peneliti ingin menggambarkan serta melakukan analisis terkait *stakeholders* yang terlibat dalam peraturan tata cara pemberian izin pembangunan rumah ibadah di Kota Bekasi. Sehingga dengan menggunakan metode Kualitatif Deskriptif penulis mampu memberikan gambaran umum dalam penelitiannya terkait fenomena yang terjadi dalam pemberian izin pembangunan rumah ibadah di Kota Bekasi.

1.8.2. Situs Penelitian

Penelitian dilakukan di Badan Kesbangpol Kota Bekasi yang beralamat di Jl. A.Yani, Kelurahan Marga Jaya, Kecamatan. Bekasi Selatan, Kota Bekasi, Jawa Barat. Dinas tersebut memiliki tugas untuk menangani kerukunan umat beragama, serta termasuk salah satu dinas yang memiliki peran dalam pemberian izin pembangunan rumah ibadah.

1.8.3. Subjek Penelitian

Subjek penelitian dalam penelitian ini merupakan kelompok ataupun individu yang mempunyai tugas untuk memberikan informasi seputar fenomena yang diteliti. Moeleong (2017:165-166) menjelaskan bahwa, seseorang atau sesuatu dapat digunakan sebagai sampel karena ia mempunyai info yang dapat digunakan oleh peneliti sebagai data yang nantinya akan digunakan dalam penelitian. Dalam penelitian ini, sumber-sumber yang akan digali informasinya ialah Badan Kesbangpol Kota Bekasi, Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) , Kantor Wilayah Kementerian Agama Kota Bekasi, Bagian Kesejahteraan Sosial Sekretariat Daerah Kota Bekasi, Kecamatan, dan Kelurahan.

1.8.4. Jenis Data

Lofland (Moleong, 2007: 157) data kualitatif bersumber dari kata-kata, dokumen, maupun informasi terkait lainnya. Berkaitan dengan hal tersebut, jenis data dibagi ke dalam beberapa data, yaitu kata-kata, tindakan, sumber data tertulis, foto, dan lainnya. Sumber data juga diartikan sebagai asal dari didapatnya data, baik dilakukan secara langsung atau melalui perantara.

1.8.5. Sumber Data

Data yang dipakai dalam penelitian ini ialah:

1. Data Primer

Data yang didapatkan langsung dari sumbernya. Dalam upaya memperoleh data tersebut, peneliti melaksanakan kegiatan wawancara secara langsung terhadap sumber yang dinilai berkaitan ataupun terlibat dalam penelitian.

2. Data Sekunder

Data didapatkan melalui studi kepustakaan atau bahan lainnya yang berhubungan dengan peraturan pemberian izin rumah ibadah di Kota Bekasi.

Peneliti akan berupaya memperoleh kedua data tersebut. Data primer diperoleh dari wawancara kepada *stakeholders* yang terlibat dalam kebijakan pemberian izin rumah ibadah. Data sekunder diperoleh dari studi literatur, baik itu buku, laporan, maupun penelitian terdahulu.

1.8.6. Teknik Pengumpulan Data

Sugiyono (Sugiyono, 2014:410) menyatakan bahwa teknik pengumpulan data menjadi suatu hal yang perlu diperhatikan dalam penelitian. Hal tersebut diperlukan karena, pengumpulan data itu sendiri merupakan tujuan dari dilakukannya penelitian. Untuk memperoleh data, seorang peneliti dapat menggunakan wawancara, dokumentasi, maupun gabungan dari kedua hal tersebut. Dalam hal penelitian ini, peneliti menggunakan teknik pengumpulan data sebagai berikut:

1. Wawancara

Wawancara dilakukan oleh penulis kepada beberapa *stakeholders*, yaitu Kantor Wilayah Kementerian Agama Kota Bekasi, FKUB Kota Bekasi, Badan Kesbangpol Kota Bekasi, Bagian Kessos Kota Bekasi, Kecamatan Pondok Gede, Kelurahan Bojong Rawalumbu, dan Panitia Pendiri Rumah Ibadah.

Peneliti melakukan wawancara secara langsung, meskipun wawancara dilakukan di masa pandemi. Dalam memperoleh izin wawancara, penulis

terlebih dahulu mengurus persuratan dan meminta persetujuan dari narasumber. Dalam melakukan wawancara, peneliti melaksanakan wawancara di masing-masing kantor dari *stakeholders* tersebut.

2. Dokumentasi

Dokumentasi yang diperoleh oleh peneliti didapatkan dari hasil dari temuan di lapangan. Penulis memotret beberapa bagian yang dinilai oleh peneliti memiliki dampak terhadap penelitian.

1.8.7. Analisis dan Interpretasi Data

Cresswell (Cresswell, 2014:274) menjelaskan beberapa teknik analisis data dalam penelitian kualitatif, yaitu:

a. Pengolahan dan Persiapan data

Dalam bagian ini hal yang dipersiapkan adalah transkrip, *scanning materi*, menyiapkan data lapangan, serta menyusun dan memilih data tersebut ke berbagai jenis tergantung informasi.

b. Membaca Data secara Keseluruhan

Hal ini dibutuhkan untuk mendapatkan gambaran atau *general sense* terhadap data secara keseluruhan. Di dalam tahapan ini peneliti akan merangkai catatan khusus tentang data yang diperoleh.

c. Melakukan analisis dan *coding* terhadap data

Coding kegiatan memroses materi atau informasi menjadi segmen tulisan sebelum memakainya

- d. Melakukan coding untuk mendeskripsikan setting, orang-orang, kategori-kategori, dan tema-tema yang akan dianalisis

Peneliti dapat membuat kode agar mempermudah informasi yang diperoleh untuk dianalisis. Proses coding akan diterapkan untuk membagi data ke dalam beberapa tema maupun kategori yang dapat digunakan lebih jauh ke dalam bagian-bagian tersebut untuk dianalisis.

- e. Menggambarkan dan menjelaskan tema dalam bentuk kalimat atau laporan kualitatif.

Pendekatan yang paling populer dalam menyampaikan hasil analisis adalah naratif. Pendekatan tersebut menyajikan penjelasan terkait rangkaian peristiwa, tema, dan hubungan antar tema.

1.8.8. Kualitas Data

Metode pengecekan data yang digunakan adalah triangulasi terhadap metode, sumber data, serta penelitian lainnya. Teknik pemeriksaan sendiri merupakan pemanfaatan terhadap unsur lain yang berada di luar data yang didapatkan yang berfungsi sebagai pemeriksa maupun pembanding.

William Wiersma dalam Sugiyono (2017:267) menjelaskan beberapa teknik triangulasi, yaitu:

- a. Triangulasi sumber merupakan uji validitas yang dilakukan dengan pengecekan terhadap sumber yang berbeda-beda.
- b. Triangulasi teknik adalah uji keabsahan dengan melakukan pengecekan terhadap sumber data yang sama dengan menggunakan cara-cara yang berbeda.
- c. Triangulasi waktu merupakan pengujian terhadap data dengan sumber data yang sama dalam waktu yang berbeda.

Uji validitas yang digunakan dalam penelitian ini ialah triangulasi sumber, penulis akan melakukan perbandingan terhadap data yang diperoleh melalui hasil wawancara dengan narasumber terkait serta membandingkannya dengan menggunakan hasil dari studi kepustakaan yang dilakukan oleh penulis.