

Politik Hukum Moderasi Beragama: Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Kebijakan Kabupaten Lumajang

Muhammad Muslim*

Institut Agama Islam Miftahul Ulum Lumajang, Indonesia

*Corresponding Author's Email: mangli@gmail.com

Article	Abstract
How to cite: Muhammad Muslim, "Politik Hukum Moderasi Beragama: Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Kebijakan Kabupaten Lumajang" (2023) Vol. 4 No. 2 Rechtenstudent Journal Sharia Faculty of KH Achmad Siddiq Jember. DOI: 10.35719/rch.v4i2.457 Article History: Submitted: 21/06/2023 Reviewed: 13/07/2023 Revised: 22/08/2023 Accepted: 29/08/2023 ISSN: 2723-0406 (printed) E-ISSN: 2775-5304 (online)	The This article examines the legal politics of religious moderation through the distribution of authority between central and local government and the 2023 policy of Lumajang Regency. It asks how local-government authority for religious moderation is constructed in Indonesia's regional-government system and how Lumajang's policy is positioned after Presidential Regulation Number 58 of 2023. The study uses normative legal research with a socio-legal document case study and statutory, conceptual, and case approaches. Primary legal materials include Law Number 23 of 2014, Presidential Regulation Number 58 of 2023, Minister of Home Affairs Regulation Number 120 of 2018, and Lumajang Regent Decree Number 188.45/85/427.12/2023. The findings show that religious affairs remain an absolute central-government competence, while local governments have a legally bounded role in maintaining interreligious harmony as a general government affair. Lumajang's March 2023 policy preceded the presidential regulation and substantially accords with its framework on dialogue, coordination, public participation, and financing. A regent decree is suitable for concrete administrative designation and coordination, while generally binding norms require a regulatory instrument or planning document. The article proposes a two-layer authority model separating religious-substantive authority from local facilitative-governance authority. Keywords: <i>Religious Moderation; Local Government; Legal Politics;</i> Abstrak Artikel ini menganalisis politik hukum moderasi beragama melalui pembagian kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah serta kebijakan Kabupaten Lumajang tahun 2023. Penelitian mengkaji konstruksi kewenangan Pemerintah Daerah dan kedudukan kebijakan Lumajang setelah Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2023 berlaku. Metode yang digunakan ialah penelitian hukum normatif dengan studi dokumen bercorak socio-legal melalui pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan kasus. Bahan hukum utama mencakup Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2023, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018, dan Keputusan Bupati Lumajang Nomor 188.45/85/427.12/2023. Hasil penelitian menunjukkan bahwa urusan agama merupakan kewenangan absolut Pemerintah Pusat, sedangkan Pemerintah Daerah memiliki ruang terbatas untuk membina kerukunan umat beragama sebagai urusan pemerintahan umum. Kebijakan Lumajang pada Maret 2023 mendahului Peraturan Presiden dan selaras dalam aspek dialog, koordinasi, partisipasi, dan pendanaan. Keputusan Bupati tepat untuk penetapan administratif konkret, sedangkan norma mengikat umum memerlukan instrumen pengaturan atau dokumen perencanaan. Artikel ini menawarkan model dua lapis kewenangan yang membedakan otoritas substantif keagamaan dan otoritas fasilitatif-tata kelola daerah. Kata Kunci: <i>Moderasi Beragama; Pemerintah Daerah; Politik Hukum;</i>

Pendahuluan

Keberagaman agama dan keyakinan membentuk salah satu karakter utama kehidupan ketatanegaraan Indonesia. Konstitusi tidak hanya mengakui kebebasan setiap penduduk untuk memeluk agama dan beribadat menurut agama dan kepercayaannya, tetapi juga meletakkan tanggung jawab negara untuk menjamin ruang hidup bersama yang menghormati martabat manusia, persamaan warga negara, dan ketertiban umum. Kebijakan moderasi beragama berkembang dalam ruang konstitusional tersebut sebagai pendekatan untuk mengelola perjumpaan antara ekspresi keberagaman, kemajemukan sosial, dan kepentingan publik. Kementerian Agama memaknai moderasi beragama sebagai cara pandang, sikap, dan praktik beragama yang berorientasi pada jalan tengah, keadilan, keseimbangan, toleransi, penolakan terhadap kekerasan, komitmen kebangsaan, serta penerimaan terhadap kebudayaan lokal sepanjang tidak bertentangan dengan pokok ajaran agama.¹

Konsep moderasi beragama tidak dapat direduksi menjadi pelemahan keyakinan atau pencampuran ajaran agama. M. Quraish Shihab menjelaskan *wasathiyyah* sebagai sikap keseimbangan yang aktif dan kontekstual, bukan posisi netral yang pasif atau pertengahan matematis. Kerangka tersebut penting bagi analisis hukum karena negara tidak berwenang mengatur kadar keimanan warga, tetapi negara mempunyai tanggung jawab untuk memastikan bahwa relasi sosial, pelayanan publik, dan penggunaan ruang bersama berlangsung sesuai konstitusi. Moderasi beragama dalam perspektif kebijakan publik karena itu perlu dipahami sebagai tata kelola kehidupan bersama, bukan intervensi pemerintah terhadap substansi teologis setiap agama.²

Arah kebijakan nasional memperlihatkan proses pelembagaan moderasi beragama sebelum lahirnya Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2023. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2020-2024 menempatkan penguatan moderasi beragama sebagai salah satu strategi untuk memperkuat toleransi, kerukunan, dan harmoni sosial di tengah keragaman masyarakat Indonesia. Rencana strategis Kementerian Agama Tahun 2020-2024 kemudian menerjemahkan orientasi tersebut ke dalam program kelembagaan dan pelayanan keagamaan. Kebijakan nasional pada tahap ini memiliki karakter programatik karena tersebar dalam dokumen perencanaan pembangunan dan regulasi sektoral Kementerian Agama.³

Masalah hukum muncul ketika kebijakan moderasi beragama dilaksanakan pada tingkat daerah. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah membedakan urusan pemerintahan absolut, konkuren, dan umum. Pasal 10 ayat (1) huruf f menempatkan agama sebagai urusan pemerintahan absolut yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Konstruksi yang sama membuka ruang bagi daerah melalui Pasal 25 ayat (1) huruf c yang memasukkan pembinaan kerukunan antarsuku dan intrasuku, umat beragama, ras, serta golongan lainnya sebagai urusan pemerintahan umum. Kedua ketentuan tersebut menciptakan batas hukum yang harus dibaca secara cermat agar kegiatan

1Kementerian Agama Republik Indonesia, *Moderasi Beragama* (Jakarta: Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama RI, 2019), 42-43.

2M. Quraish Shihab, *Wasathiyyah: Wawasan Islam tentang Moderasi Beragama* (Tangerang: Lentera Hati, 2019).

3Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2020-2024, Lampiran I; Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2020 tentang Rencana Strategis Kementerian Agama Tahun 2020-2024.

pemerintah daerah tidak bergeser dari pembinaan kerukunan menuju pengaturan substansi agama.⁴

Kabupaten Lumajang menyediakan kasus yang relevan untuk menguji batas tersebut. Pemerintah Kabupaten Lumajang menetapkan Keputusan Bupati Lumajang Nomor 188.45/85/427.12/2023 tentang Lumajang Kabupaten Moderasi Beragama pada 4 Maret 2023. Bagian konsiderans keputusan menyebutkan bahwa implementasi gerakan moderasi beragama telah dilakukan sejak 2021 melalui desa sadar kerukunan, satuan tugas, kader, penggerak, dan pelopor moderasi beragama. Keputusan tersebut secara eksplisit menggunakan Pasal 25 ayat (1) huruf c Undang-Undang Pemerintahan Daerah sebagai dasar untuk membina kerukunan umat beragama dan menjaga stabilitas keamanan lokal, regional, serta nasional.⁵

Deklarasi Lumajang Kabupaten Moderasi Beragama pada 4 Maret 2023 memperlihatkan dimensi kolaboratif kebijakan tersebut. Data resmi Pemerintah Kabupaten Lumajang mencatat deklarasi diikuti sedikitnya 5.281 peserta dan disertai penandatanganan oleh unsur Forum Koordinasi Pimpinan Daerah serta perwakilan umat beragama. Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten Lumajang pada saat itu menjelaskan bahwa program telah digerakkan di 21 kecamatan dengan enam kader penggerak di setiap kecamatan serta kader pada tingkat kabupaten. Fakta ini menunjukkan bahwa kebijakan tidak berhenti pada penetapan administratif, tetapi diarahkan menjadi jejaring sosial lintas instansi dan lintas komunitas.⁶

Perkembangan hukum nasional berubah secara signifikan pada 25 September 2023 ketika Presiden menetapkan Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2023 tentang Penguatan Moderasi Beragama. Peraturan Presiden tersebut menjadikan penguatan moderasi beragama sebagai pedoman bagi Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, dan umat beragama. Pasal 5 mengharuskan penyelenggaraan kebijakan dilakukan secara terencana, sistematis, koordinatif, kolaboratif, dan berkelanjutan serta dituangkan dalam dokumen perencanaan tahunan. Pasal 7 menegaskan bahwa gubernur dan bupati atau wali kota melaksanakan penguatan moderasi beragama sesuai urusan dan kewenangannya serta berkoordinasi dengan instansi vertikal Kementerian Agama.⁷

Urutan waktu tersebut menimbulkan pertanyaan hukum yang penting. Kebijakan Lumajang lahir sekitar enam bulan sebelum Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2023 sehingga dasar kewenangannya pada saat ditetapkan terutama bertumpu pada Undang-Undang Pemerintahan Daerah, regulasi kerukunan umat beragama, hukum administrasi pemerintahan, dan ketentuan pembentukan produk hukum daerah. Peraturan Presiden kemudian memberi kerangka nasional yang lebih eksplisit bagi keterlibatan pemerintah daerah. Analisis hukum perlu menentukan apakah kerangka baru itu sekadar mengukuhkan

⁴Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 9, Pasal 10 ayat (1) huruf f, dan Pasal 25 ayat (1) huruf c.

⁵Keputusan Bupati Lumajang Nomor 188.45/85/427.12/2023 tentang Lumajang Kabupaten Moderasi Beragama, konsiderans huruf b dan huruf c.

⁶Pemerintah Kabupaten Lumajang, 'Lumajang Jadi Kabupaten Moderasi Beragama Pertama di Indonesia,' Portal Berita Kabupaten Lumajang, 4 Maret 2023.

⁷Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2023 tentang Penguatan Moderasi Beragama, Pasal 5 dan Pasal 7.

praktik yang telah berjalan atau menuntut penyesuaian terhadap perencanaan, koordinasi, pelaporan, pembiayaan, dan bentuk instrumen hukum daerah.

Kajian terdahulu pada periode 2018-2023 umumnya bergerak pada empat rumpun. Agus Akhmadi, Edy Sutrisno, serta Mohamad Fahri dan Ahmad Zainuri menekankan konseptualisasi moderasi, pendidikan, dan sikap keberagamaan moderat.⁸ Alfina Prayogo, Esther Simamora, dan Nita Kusuma membahas peran pemerintah dalam menjaga kerukunan umat beragama⁹ Marlen Novita Makalew, Sarah Sambiran, dan Welly Waworundeng mengkaji koordinasi pemerintah dengan Forum Kerukunan Umat Beragama di Manado¹⁰, sedangkan Ray Adhari Jajuri dan Rahmat menelaah kebijakan pencegahan radikalisme melalui FKUB di Tasikmalaya. Rofiqi dan kolega serta Reza Perwira selanjutnya menempatkan moderasi beragama dalam kerangka kebijakan Kementerian Agama dan kebijakan kerukunan di daerah.¹¹

Kesenjangan penelitian terletak pada belum kuatnya pembacaan yuridis mengenai pembagian kewenangan antara urusan agama yang absolut dan pembinaan kerukunan yang merupakan urusan pemerintahan umum. Kajian yang tersedia juga belum menempatkan Keputusan Bupati Lumajang Nomor 188.45/85/427.12/2023 sebagai objek analisis produk hukum daerah yang diuji terhadap Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2023 dan ketentuan pembentukan produk hukum daerah. Kekosongan tersebut penting karena keberhasilan kebijakan sosial tidak menghapus kewajiban pemerintah untuk bertindak berdasarkan kewenangan, bentuk instrumen, prosedur, dan tujuan yang dibenarkan hukum.

Kebaruan artikel ini terletak pada penyusunan model dua lapis kewenangan. Lapis pertama berupa kewenangan substantif keagamaan yang tetap berada pada Pemerintah Pusat sebagai konsekuensi Pasal 10 Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Lapis kedua berupa kewenangan fasilitatif-tata kelola yang dapat dijalankan pemerintah daerah melalui pembinaan kerukunan, pencegahan konflik sosial, koordinasi antarinstitusi, pelayanan publik yang nondiskriminatif, partisipasi masyarakat, serta integrasi program ke dalam perencanaan daerah. Model tersebut dipakai untuk menguji kebijakan Lumajang dan sekaligus menjelaskan batas yang mencegah pemerintah daerah memasuki penetapan doktrin, keyakinan, atau standar teologis warga.

Politik hukum menjadi kerangka pertama untuk membaca arah kebijakan. Mahfud MD menempatkan politik hukum sebagai kebijakan resmi mengenai hukum yang akan diberlakukan atau tidak diberlakukan guna mencapai tujuan negara. Pengertian tersebut

8Agus Akhmadi, "Moderasi Beragama dalam Keragaman Indonesia," *Inovasi: Jurnal Diklat Keagamaan* 13, no. 2 (2019): 45-55; Edy Sutrisno, "Aktualisasi Moderasi Beragama di Lembaga Pendidikan," *Jurnal Bimas Islam* 12, no. 2 (2019): 323-348, <https://doi.org/10.37302/jbi.v12i2.113>; Mohamad Fahri dan Ahmad Zainuri, "Moderasi Beragama di Indonesia," *Intizar* 25, no. 2 (2019): 95-100, <https://doi.org/10.19109/intizar.v25i2.5640>.

9Alfina Prayogo, Esther Simamora, dan Nita Kusuma, "Peran Pemerintah dalam Upaya Menjaga Kerukunan Umat Beragama di Indonesia," *Jurist-Diction* 3, no. 1 (2020): 21-36, <https://doi.org/10.20473/jd.v3i1.17619>.

10Marlen Novita Makalew, Sarah Sambiran, dan Welly Waworundeng, "Koordinasi Antara Pemerintah dan Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) dalam Menciptakan Kerukunan Umat Beragama di Kota Manado," *Governance* 1, no. 1 (2021); Ray Adhari Jajuri dan Rahmat, "Analisis Kebijakan Counter-Radikalisme Melalui Forum Kerukunan Umat Beragama," *Jurnal Civic Hukum* 6, no. 2 (2021): 160-167, <https://doi.org/10.22219/jch.v6i2.16965>.

11Rofiqi, Mohammad Firdaus, Mohamad Salik, dan Achmad Zaini, "Moderasi Beragama: Analisis Kebijakan dan Strategi Penguatan di Kementerian Agama Republik Indonesia," *Ulumuna: Jurnal Studi Keislaman* 9, no. 1 (2023): 16-36, <https://doi.org/10.36420/ju.v9i1.6544>; Reza Perwira, "Meresolusi Nilai-Nilai Kebersamaan Pemeluk Agama di Banten melalui Penguatan Moderasi Beragama," *Journal of Religious Policy* 1, no. 1 (2022): 46-58, <https://doi.org/10.31330/repo.v1i1.6>.

digunakan secara deskriptif untuk melihat perubahan dari kebijakan moderasi beragama yang semula dominan programatik dalam RPJMN dan Renstra Kementerian Agama menuju pengaturan lintas sektor melalui Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2023. Analisis politik hukum dalam artikel ini tidak menilai pilihan politik tertentu, melainkan memetakan alasan normatif, arah regulasi, aktor pelaksana, serta desain kelembagaan yang dibentuk oleh hukum.¹²

Teori kewenangan administrasi menjadi kerangka kedua. Hukum administrasi menuntut setiap tindakan pemerintahan memiliki dasar kewenangan yang dapat dilacak melalui atribusi, delegasi, atau mandat dan dijalankan sesuai asas legalitas serta asas-asas umum pemerintahan yang baik. Pembagian urusan dalam negara kesatuan juga membatasi ruang gerak daerah karena otonomi tidak berarti kedaulatan terpisah dari Pemerintah Pusat. Perspektif ini memungkinkan artikel membedakan antara kewenangan membuat norma umum, kewenangan menetapkan keputusan administratif, kewenangan menjalankan program, dan kewenangan mengoordinasikan aktor lintas instansi.¹³

Berdasarkan problem tersebut, artikel ini merumuskan dua pertanyaan penelitian. Pertanyaan pertama adalah bagaimana konstruksi kewenangan Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan penguatan moderasi beragama berdasarkan sistem hukum pemerintahan daerah di Indonesia. Pertanyaan kedua adalah bagaimana kedudukan dan kesesuaian Keputusan Bupati Lumajang Nomor 188.45/85/427.12/2023 setelah berlakunya Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2023, terutama dari aspek substansi, koordinasi, perencanaan, pelaporan, pembiayaan, dan bentuk produk hukum daerah. Jawaban atas kedua pertanyaan diharapkan memberi kerangka yang dapat digunakan untuk menilai kebijakan serupa tanpa mengaburkan batas antara urusan agama dan urusan pemerintahan umum.

Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan studi kasus dokumen yang menggunakan orientasi socio-legal secara terbatas. Pilihan tersebut disesuaikan dengan objek penelitian berupa pembagian kewenangan pemerintahan dan kebijakan hukum daerah. Penelitian hukum normatif digunakan untuk menelaah norma, asas, konsep, serta hubungan antarinstrumen hukum, sedangkan orientasi socio-legal digunakan untuk membaca bagaimana kebijakan tersebut diterjemahkan dalam kegiatan pemerintahan dan partisipasi masyarakat berdasarkan dokumen resmi yang dapat diverifikasi. Kerangka ini mencegah analisis berhenti pada teks peraturan tanpa sekaligus menghindari klaim empiris yang tidak ditopang data lapangan.¹⁴

Pendekatan penelitian terdiri atas pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan kasus. Pendekatan perundang-undangan memeriksa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2020, Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2023, Peraturan Menteri

12Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, ed. 1, cet. 8 (Depok: Rajawali Pers, 2018).

13Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, cet. 14 (Depok: Rajawali Pers, 2018); Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah* (Bandung: Nusa Media, 2019); Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

14Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum* (Mataram: Mataram University Press, 2020); Nur Solikin, *Pengantar Metodologi Penelitian Hukum* (Pasuruan: CV Penerbit Qiara Media, 2021).

Agama Nomor 18 Tahun 2020, Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 dan Nomor 8 Tahun 2006, serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 sebagaimana diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018. Pendekatan konseptual menggunakan konsep politik hukum, kewenangan pemerintahan, moderasi beragama, dan produk hukum daerah. Pendekatan kasus menempatkan kebijakan Kabupaten Lumajang sepanjang 2021-2023 sebagai unit analisis.

Bahan hukum primer berasal dari peraturan perundang-undangan dan Keputusan Bupati Lumajang Nomor 188.45/85/427.12/2023. Bahan hukum sekunder terdiri atas buku akademik terbitan 2018-2023, artikel jurnal ilmiah terbitan 2019-2023, serta publikasi resmi pemerintah yang merekam pelaksanaan program. Sumber resmi Kabupaten Lumajang digunakan untuk memverifikasi tanggal deklarasi, cakupan kecamatan, jumlah kader, dan kegiatan Kampung Moderasi Beragama. Publikasi Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Jawa Timur digunakan untuk mengidentifikasi program desa sadar kerukunan pada 2022 serta pelatihan penggerak moderasi beragama pada November 2023.¹⁵

Teknik pengumpulan bahan dilakukan melalui studi kepustakaan dan dokumentasi dengan tahapan inventarisasi, klasifikasi, verifikasi, dan pencatatan. Analisis dilakukan secara preskriptif-argumentatif melalui interpretasi gramatikal, sistematis, dan teleologis. Interpretasi gramatikal digunakan untuk membaca frasa “urusan pemerintahan absolut”, “urusan pemerintahan umum”, dan “sesuai dengan urusan dan kewenangannya”. Interpretasi sistematis menghubungkan Undang-Undang Pemerintahan Daerah, Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2023, dan regulasi produk hukum daerah. Interpretasi teleologis digunakan untuk menilai kesesuaian tujuan kebijakan dengan perlindungan kebebasan beragama, kerukunan sosial, kepastian hukum, dan pembatasan kewenangan pemerintah.

Hasil dan Pembahasan

Politik Hukum Moderasi Beragama dan Batas Kewenangan Pemerintahan

Politik hukum moderasi beragama menunjukkan pergeseran dari pendekatan kebijakan sektoral menuju kerangka lintas pemerintahan. Buku Moderasi Beragama Kementerian Agama tahun 2019 membangun basis konseptual melalui empat indikator, yaitu komitmen kebangsaan, toleransi, antikekerasan, dan akomodatif terhadap kebudayaan lokal. RPJMN 2020-2024 mengubah konsep tersebut menjadi agenda pembangunan nasional, sedangkan Renstra Kementerian Agama mengoperasionalkannya dalam program sektoral. Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2023 kemudian memberi kerangka normatif yang menyebut Pemerintah Daerah sebagai pelaksana sesuai urusan dan kewenangannya. Urutan tersebut memperlihatkan proses institusionalisasi bertahap dari konsep, perencanaan, program, menuju pengaturan koordinasi nasional.¹⁶

Perubahan bentuk kebijakan tidak mengubah pembagian urusan pemerintahan yang ditentukan undang-undang. Pasal 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 membedakan urusan absolut, konkuren, dan umum. Pasal 10 ayat (1) menempatkan agama bersama politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, serta moneter dan fiskal nasional sebagai urusan

15Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Jawa Timur, 'Kepala Kankemenag Lumajang Deklarasikan Desa Sadar Kerukunan,' 25 November 2022; Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Jawa Timur, 'Kasi Bimas Islam Tutup Pelatihan Penggerak Penguatan Moderasi Beragama dan Keluarga Sakinah,' 3 November 2023.

16Kementerian Agama Republik Indonesia, Moderasi Beragama, 42-43; Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2020; Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2023.

absolut Pemerintah Pusat. Konsekuensi utama ketentuan tersebut adalah pemerintah daerah tidak memperoleh otonomi untuk menentukan ajaran yang benar atau salah, membentuk standar teologis, mengubah tata organisasi internal agama, maupun mengambil alih tugas yang oleh peraturan perundang-undangan diberikan kepada Kementerian Agama atau instansi vertikalnya.¹⁷

Pasal 25 Undang-Undang Pemerintahan Daerah membentuk ruang yang berbeda. Urusan pemerintahan umum mencakup pembinaan wawasan kebangsaan, persatuan dan kesatuan, kerukunan antarsuku dan intrasuku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya, penanganan konflik sosial, serta koordinasi antarinstansi pemerintahan di daerah. Bupati atau wali kota menjalankan urusan pemerintahan umum di wilayah kerjanya dan dibantu instansi vertikal. Rumusan ini memberi dasar bagi tindakan daerah yang berorientasi pada hubungan sosial antarkelompok, stabilitas, pencegahan konflik, dan koordinasi, bukan pada substansi keyakinan keagamaan.¹⁸

Pembedaan antara urusan agama dan urusan kerukunan mempunyai fungsi konstitusional. Pemerintah Pusat memegang otoritas sektoral agama, sedangkan pemerintah daerah berada pada garis depan pelayanan publik dan pengelolaan relasi sosial. Pemerintah daerah dapat memfasilitasi dialog lintas agama, mendukung FKUB, menyediakan ruang mediasi, menangani potensi konflik, menjaga keamanan kegiatan keagamaan bersama aparat terkait, dan mengintegrasikan indikator kerukunan ke dalam perencanaan daerah. Pemerintah daerah tidak dapat menggunakan label moderasi beragama sebagai dasar untuk menilai kadar iman seseorang atau memaksa tafsir keagamaan tertentu. Batas ini menjaga agar kebijakan publik tetap berfokus pada perilaku yang mempunyai konsekuensi sosial dan hukum.

Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006 dan Nomor 8 Tahun 2006 memperlihatkan pola pembagian peran yang lebih awal. Regulasi tersebut memberi tugas kepada kepala daerah dalam pemeliharaan kerukunan, pemberdayaan FKUB, dan fasilitasi pendirian rumah ibadat sesuai ketentuan yang berlaku. Regulasi itu tetap relevan sebagai konteks karena Keputusan Bupati Lumajang tahun 2023 mencantumkannya sebagai salah satu dasar hukum. Keterlibatan daerah karena itu bukan fenomena baru, tetapi Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2023 memperluas dan menyistematiskan kerangka koordinasi moderasi beragama pada tingkat nasional.¹⁹

Konsep kewenangan administrasi menuntut ketepatan antara sumber kewenangan, tujuan tindakan, bentuk instrumen, dan prosedur. Ridwan HR menempatkan asas legalitas dan asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagai kontrol terhadap penggunaan kekuasaan administrasi. Ni'matul Huda juga menunjukkan bahwa hubungan pusat dan daerah dalam negara kesatuan selalu berkaitan dengan distribusi urusan serta pengawasan terhadap produk hukum daerah. Perspektif tersebut membuat analisis moderasi beragama tidak cukup berhenti pada legitimasi tujuan sosial. Instrumen yang dipakai tetap harus sesuai dengan kompetensi pejabat dan jenis produk hukum yang tersedia.²⁰

¹⁷Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 9 dan Pasal 10.

¹⁸*Ibid.*, Pasal 25.

¹⁹Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006 dan Nomor 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.

²⁰Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*; Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*.

Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2023 memperkuat pembatasan itu melalui frasa “sesuai dengan urusan dan kewenangannya” dalam Pasal 7 ayat (1). Frasa tersebut mempunyai arti bahwa Peraturan Presiden tidak mentransfer urusan agama dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Peraturan Presiden justru memerintahkan setiap tingkat pemerintahan menjalankan perannya berdasarkan kewenangan yang sudah ditentukan peraturan perundang-undangan. Kewajiban koordinasi dengan instansi vertikal Kementerian Agama dalam Pasal 7 ayat (2) memperjelas bahwa pelaksanaan daerah harus berada dalam jaringan pemerintahan yang terhubung, bukan dalam rezim otonomi agama yang berdiri sendiri.²¹

Pasal 5 Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2023 mengubah moderasi beragama dari program yang dapat bersifat insidental menjadi agenda yang harus direncanakan secara tahunan. Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah diperintahkan melaksanakan penguatan secara terencana, sistematis, koordinatif, kolaboratif, dan berkelanjutan. Ketentuan ini menuntut hubungan langsung antara tujuan program, indikator, kegiatan, anggaran, pelaksana, serta evaluasi. Kegiatan dialog lintas agama yang berdiri sendiri dapat menjadi bagian program, tetapi kesinambungannya bergantung pada penempatan dalam dokumen perencanaan dan penganggaran yang dapat diawasi.

Pasal 11 membentuk mekanisme akuntabilitas vertikal. Bupati atau wali kota menyampaikan laporan perkembangan capaian kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, sedangkan gubernur meneruskan laporan kepada menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri. Laporan disampaikan setiap enam bulan atau sewaktu-waktu jika diperlukan. Mekanisme tersebut penting bagi politik hukum moderasi beragama karena pemerintah tidak hanya menetapkan agenda, tetapi juga membentuk alur pelaporan yang menghubungkan pelaksanaan kabupaten atau kota dengan evaluasi nasional.

Pendanaan memperlihatkan karakter kolaboratif yang sama. Pasal 15 Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2023 membuka sumber dari APBN, APBD, dan sumber lain yang sah serta tidak mengikat. Penggunaan APBD harus tetap mengikuti prinsip pengelolaan keuangan daerah, hubungan program dengan kewenangan daerah, dan dokumen perencanaan. Pengaturan ini mencegah pembacaan bahwa setiap kegiatan berlabel moderasi beragama otomatis dapat dibebankan pada anggaran daerah. Legalitas belanja tetap bergantung pada hubungan kegiatan dengan fungsi daerah, struktur program, dan ketentuan penganggaran yang berlaku.

Model dua lapis kewenangan dapat dirumuskan dari keseluruhan ketentuan tersebut. Lapis substantif-keagamaan berada pada Pemerintah Pusat dan instansi vertikal Kementerian Agama. Lapis fasilitatif-tata kelola berada pada pemerintah daerah sepanjang menyangkut kerukunan, pelayanan, pencegahan konflik, koordinasi, partisipasi masyarakat, perencanaan, serta dukungan anggaran sesuai kompetensi. Hubungan dua lapis tersebut bersifat saling melengkapi, bukan saling menggantikan. Model ini memberi garis batas praktis bagi pembentukan kebijakan daerah dan menjadi alat uji terhadap Keputusan Bupati Lumajang tahun 2023.

Institusionalisasi Moderasi Beragama di Kabupaten Lumajang

²¹Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2023 tentang Penguatan Moderasi Beragama, Pasal 7.

Kebijakan Lumajang tidak lahir pada ruang yang kosong. Keputusan Bupati menyatakan bahwa implementasi gerakan moderasi beragama telah berlangsung sejak 2021 dengan melibatkan unsur internal dan antarumat beragama sampai tingkat desa dan kelurahan. Dokumen tersebut menyebut desa sadar kerukunan, pembentukan satuan tugas, kader, penggerak, dan pelopor moderasi beragama sebagai bentuk kegiatan. Informasi resmi Kantor Wilayah Kementerian Agama Jawa Timur pada November 2022 juga mencatat deklarasi Desa Sadar Kerukunan dan peluncuran GEMPITA di Desa Penanggalan, Kecamatan Candipuro, yang melibatkan unsur pemerintah, FKUB, tokoh agama, dan masyarakat lintas agama.²²

Jejak kebijakan sebelum Maret 2023 menunjukkan karakter bertahap. Pemerintah Kabupaten dan Kantor Kementerian Agama membangun program melalui kegiatan lokal sebelum status “Kabupaten Moderasi Beragama” ditetapkan. Pendekatan tersebut memiliki arti hukum karena keputusan kepala daerah pada Maret 2023 lebih tepat dibaca sebagai penetapan payung koordinatif bagi praktik yang telah berkembang daripada penciptaan kewenangan baru. Dasar kewenangannya tetap berasal dari peraturan yang lebih tinggi, sedangkan keputusan berfungsi mengonsolidasikan arah program dan aktor pelaksana.

Konsiderans Keputusan Bupati Lumajang Nomor 188.45/85/427.12/2023 memperlihatkan tiga tujuan utama. Tujuan pertama adalah perlindungan martabat kemanusiaan berdasarkan prinsip adil, berimbang, dan menaati konstitusi. Tujuan kedua adalah pengukuhan toleransi, kerukunan, dan harmoni sosial. Tujuan ketiga adalah pelaksanaan urusan pemerintahan umum sebagaimana Pasal 25 ayat (1) huruf c Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Struktur pertimbangan ini menunjukkan usaha untuk menghubungkan nilai kebijakan dengan dasar kewenangan administratif.²³

Diktum kedua mendefinisikan Lumajang Kabupaten Moderasi Beragama sebagai gerakan yang menggerakkan semua elemen pemeluk agama dan masyarakat agar memiliki pola pikir serta sikap moderat dalam pengamalan ajaran agama sebagai penguat pembangunan dan persatuan bangsa. Rumusan tersebut mempunyai cakupan sosial yang luas. Pembacaan yang sesuai hukum perlu memaknai frasa “menggerakkan” sebagai fasilitasi, pendidikan publik, dan ajakan partisipatif, bukan instruksi yang memaksa seseorang menerima tafsir keagamaan tertentu. Makna tersebut konsisten dengan tujuan kerukunan dan dengan batas urusan pemerintahan umum.

Diktum ketiga menetapkan kegiatan berupa dialog, musyawarah, diskusi, dan sarasehan periodik dengan pemuka agama lintas agama serta tokoh pemuda; pemberian saran kepada pemerintah sebagai bahan kebijakan; sosialisasi peraturan dan kebijakan yang berkaitan dengan kerukunan; serta mobilisasi tokoh agama untuk membangun pola pikir dan sikap moderat. Bentuk kegiatan pertama sampai ketiga memiliki hubungan yang kuat dengan pembinaan kerukunan dan koordinasi pemerintahan umum. Kegiatan keempat memerlukan kehati-hatian pelaksanaan agar tetap berupa pemberdayaan sukarela dan tidak berubah menjadi penilaian terhadap ortodoksi keagamaan warga.

Diktum keempat menempatkan Kantor Kementerian Agama Kabupaten Lumajang sebagai koordinator tugas penguatan gerakan. Pilihan ini menarik karena koordinasi

²²Keputusan Bupati Lumajang Nomor 188.45/85/427.12/2023, konsiderans huruf b; Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Jawa Timur, 'Kepala Kankemenag Lumajang Deklarasikan Desa Sadar Kerukunan,' 25 November 2022.

²³Keputusan Bupati Lumajang Nomor 188.45/85/427.12/2023, konsiderans huruf a-c.

diberikan kepada instansi vertikal Pemerintah Pusat, bukan semata kepada perangkat daerah. Desain tersebut justru memperlihatkan kesadaran terhadap posisi agama sebagai urusan absolut Pemerintah Pusat. Hubungan antara Bupati, Badan Kesatuan Bangsa dan Politik, Bagian Kesejahteraan Rakyat, Bagian Hukum, FKUB, dan Kantor Kementerian Agama membentuk pola jejaring yang dapat mengurangi tumpang tindih kewenangan apabila tugas masing-masing dijelaskan secara operasional.

Diktum kelima membuka pembiayaan dari APBD Kabupaten Lumajang, APBN, dan sumber lain yang sah serta tidak mengikat. Pola tersebut kemudian muncul kembali dalam Pasal 15 Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2023. Kesamaan struktur pembiayaan menunjukkan bahwa kebijakan Lumajang telah menggunakan model pendanaan kolaboratif sebelum kerangka nasional ditetapkan. Keselarasan sumber pendanaan tidak otomatis menyelesaikan aspek akuntabilitas karena setiap pengeluaran tetap memerlukan program, keluaran, indikator, dan dasar penganggaran yang dapat ditelusuri.

Deklarasi pada 4 Maret 2023 mengubah konstruksi normatif menjadi agenda publik. Pemerintah Kabupaten menyebut partisipasi sedikitnya 5.281 orang, penandatanganan oleh unsur Forkopimda dan perwakilan umat beragama, serta jejaring kader pada 21 kecamatan. Data tersebut tidak dapat dipakai sendirian untuk menyimpulkan tingkat keberhasilan moderasi beragama, tetapi dapat menunjukkan keluasan mobilisasi awal dan struktur jaringan yang dibangun. Penilaian keberhasilan memerlukan indikator yang lebih substantif, seperti kualitas toleransi, akses pelayanan, penyelesaian konflik, partisipasi kelompok minoritas, keberlanjutan program, dan dokumentasi capaian.²⁴

Program tingkat desa memberi contoh konkret tentang perluasan jaringan. Desa Senduro menjadi wakil Jawa Timur dalam peluncuran Kampung Moderasi Beragama tingkat nasional pada Juli 2023. Pemerintah Kabupaten pada kesempatan tersebut menekankan kebutuhan agar moderasi beragama tidak berhenti sebagai slogan dan harus dirasakan seluruh umat beragama melalui jaminan keamanan serta kerukunan. Data ini penting untuk menunjukkan bahwa kebijakan kabupaten terhubung dengan program nasional Kementerian Agama dan tidak berjalan sebagai rezim lokal yang terpisah.²⁵

Kegiatan pelatihan penggerak pada November 2023 memperlihatkan kelanjutan setelah deklarasi. Kantor Kementerian Agama Kabupaten Lumajang bersama Balai Diklat Keagamaan Surabaya menyelenggarakan pelatihan yang melibatkan tokoh agama, pemuda, dan unsur keluarga. Keberlanjutan kegiatan tersebut sesuai dengan karakter penguatan moderasi beragama sebagai proses pendidikan sosial dan kelembagaan. Data resmi ini tetap perlu dibaca sebagai bukti adanya kegiatan, bukan sebagai bukti otomatis bahwa seluruh indikator moderasi telah tercapai.²⁶

Kegiatan hibah musala dan gereja di Desa Tempeh Tengah pada Desember 2023 memberi ilustrasi lain tentang kebijakan toleransi pada akhir tahun. Pemerintah Kabupaten menyatakan harapan agar fasilitas ibadah tersebut memperkuat rasa toleransi dan kemudahan beribadah. Peristiwa itu menunjukkan bahwa diskursus moderasi bersinggungan

²⁴Pemerintah Kabupaten Lumajang, 'Lumajang Jadi Kabupaten Moderasi Beragama Pertama di Indonesia,' 4 Maret 2023.

²⁵Pemerintah Kabupaten Lumajang, 'Desa Senduro Lumajang Wakil Jawa Timur dalam Launching Kampung Moderasi Beragama Tingkat Nasional,' Portal Berita Kabupaten Lumajang, 27 Juli 2023.

²⁶Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Jawa Timur, 'Kasi Bimas Islam Tutup Pelatihan Penggerak Penguatan Moderasi Beragama dan Keluarga Sakinah,.

dengan pelayanan dan fasilitasi ruang keagamaan. Analisis hukum tetap harus memastikan setiap bentuk hibah, penggunaan aset, dan dukungan fasilitas tunduk pada ketentuan pengelolaan barang milik daerah dan prinsip perlakuan yang adil bagi warga.²⁷

Rangkaian kegiatan 2021-2023 menunjukkan pola institusionalisasi yang berlapis dari desa, kecamatan, kabupaten, hingga hubungan dengan program nasional. Nilai utama dari pola tersebut terletak pada koordinasi lintas aktor. Risiko hukumnya berada pada kemungkinan pelebaran makna moderasi menjadi standar yang tidak terukur atau menjadi dasar intervensi terhadap keyakinan. Kerangka kewenangan karena itu perlu dipertahankan: pemerintah memfasilitasi kondisi sosial yang rukun dan pelayanan publik yang setara, sedangkan komunitas agama tetap memiliki otonomi internal dalam ajaran serta ibadah sesuai hukum.

Kesesuaian Kebijakan Lumajang dengan Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2023

Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2023 memberi standar baru untuk membaca kebijakan Lumajang. Pasal 1 mendefinisikan moderasi beragama sebagai cara pandang, sikap, dan praktik beragama dalam kehidupan bersama yang mengejawantahkan esensi ajaran agama dan kepercayaan untuk melindungi martabat kemanusiaan dan membangun kemaslahatan umum berdasarkan prinsip adil, berimbang, serta ketaatan pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Definisi ini dekat dengan konsiderans Keputusan Bupati Lumajang yang menekankan martabat manusia, keadilan, keseimbangan, konstitusi, toleransi, dan harmoni sosial.²⁸

Keselaran tujuan terlihat pada orientasi kerukunan. Pasal 3 Peraturan Presiden memasukkan penguatan cara pandang dan praktik beragama secara moderat, penguatan harmoni dan kerukunan, penyelarasan hubungan agama dan budaya, peningkatan pelayanan kehidupan beragama, serta pengembangan ekonomi umat dan sumber daya keagamaan. Keputusan Bupati Lumajang berfokus pada kerukunan, persatuan, pembangunan, dialog, dan sosialisasi kebijakan. Ruang lingkup keputusan daerah lebih sempit daripada Peraturan Presiden sehingga tidak terjadi pertentangan hanya karena tidak semua program nasional dimasukkan ke dalam keputusan tersebut.

Keselaran pelaksana terlihat pada mekanisme koordinasi. Pasal 7 Peraturan Presiden mewajibkan bupati atau wali kota berkoordinasi dengan instansi vertikal Kementerian Agama. Keputusan Bupati Lumajang telah menempatkan Kantor Kementerian Agama Kabupaten Lumajang sebagai koordinator tugas gerakan sejak Maret 2023. Struktur ini merupakan titik temu yang kuat antara kebijakan lokal dan desain nasional. Kebutuhan pasca-September 2023 terletak pada penjabaran koordinasi ke dalam pembagian tugas, indikator kerja, jadwal evaluasi, dan alur pelaporan.

Keselaran partisipasi masyarakat terlihat pada Pasal 8 Peraturan Presiden. Pengikutsertaan masyarakat dapat dilakukan melalui sosialisasi, advokasi, pendampingan, dan kegiatan lain. Keputusan Bupati menempatkan pemuka agama, tokoh pemuda, umat beragama, dan masyarakat sebagai unsur gerakan. Partisipasi dalam konteks hak konstitusional harus tetap bersifat inklusif dan tidak diskriminatif. Pemerintah perlu

²⁷Pemerintah Kabupaten Lumajang, 'Harapan Damai, Musala dan Gereja di Desa Tempeh Tengah Lumajang Diserahkan untuk Meningkatkan Toleransi,' Portal Berita Kabupaten Lumajang.

²⁸Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2023 tentang Penguatan Moderasi Beragama, Pasal 1; Keputusan Bupati Lumajang Nomor 188.45/85/427.12/2023, konsiderans huruf a.

membuka ruang bagi komunitas besar maupun kecil, laki-laki maupun perempuan, pemuda, penyandang disabilitas, dan kelompok sosial lain yang terdampak kebijakan.

Perbedaan paling nyata terdapat pada kewajiban perencanaan. Keputusan Bupati memuat kegiatan dan sumber pendanaan, tetapi tidak merinci integrasinya ke dalam dokumen perencanaan tahunan. Pasal 5 ayat (2) Peraturan Presiden mewajibkan penguatan moderasi beragama dituangkan dalam dokumen perencanaan tahunan kementerian atau lembaga dan Pemerintah Daerah. Konsekuensi pasca-September 2023 adalah program Lumajang perlu diterjemahkan secara lebih jelas ke dalam RKPD, rencana kerja perangkat daerah yang relevan, serta dokumen penganggaran sesuai struktur urusan dan fungsi pemerintah daerah.

Perbedaan kedua berada pada mekanisme pelaporan. Keputusan Bupati tidak mengatur siklus laporan enam bulanan kepada gubernur. Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2023 melalui Pasal 11 membentuk kewajiban pelaporan perkembangan capaian dari bupati atau wali kota kepada gubernur. Penyesuaian tidak selalu memerlukan pencabutan keputusan lama, tetapi memerlukan prosedur administratif yang memastikan data program, indikator, anggaran, partisipasi, dan hasil kegiatan dapat disusun dalam format yang memenuhi kewajiban laporan nasional.

Perbedaan ketiga berkaitan dengan indikator. Lampiran Peraturan Presiden menetapkan empat indikator utama, yaitu komitmen kebangsaan, toleransi, antikekerasan, dan penerimaan terhadap tradisi. Keputusan Bupati Lumajang tidak merumuskan indikator pengukuran secara eksplisit. Ketidadaan indikator dalam keputusan dapat dipahami karena keputusan tersebut bersifat deklaratif-koordinatif, tetapi evaluasi program setelah Peraturan Presiden berlaku perlu menggunakan ukuran yang dapat dibandingkan. Indikator sebaiknya diterjemahkan ke ukuran program yang menghormati hak, misalnya kualitas dialog, keterwakilan peserta, penanganan pengaduan, pencegahan konflik, akses pelayanan, dan kesinambungan kegiatan, bukan penilaian terhadap kadar keyakinan pribadi.²⁹

Masalah bentuk produk hukum membutuhkan analisis tersendiri. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 mendefinisikan Keputusan Kepala Daerah sebagai penetapan yang bersifat konkret, individual, dan final. Peraturan Kepala Daerah merupakan instrumen pengaturan yang memiliki sifat normatif umum. Keputusan Bupati Lumajang memakai bentuk keputusan, tetapi sebagian rumusannya menyebut gerakan yang mencakup semua elemen pemeluk agama dan masyarakat serta kegiatan periodik yang berkelanjutan. Ketegangan antara bentuk dan keluasan materi ini perlu ditangani secara hati-hati.³⁰

Keputusan Bupati masih dapat dipertahankan sebagai instrumen penetapan status program, penunjukan orientasi koordinasi, dan penetapan aktor administratif tertentu. Diktum yang menunjuk Kantor Kementerian Agama sebagai koordinator dan menetapkan sumber pembiayaan memiliki sifat administratif yang cukup spesifik. Diktum yang berpotensi membentuk norma umum bagi masyarakat sebaiknya tidak ditafsirkan sebagai kewajiban hukum langsung terhadap seluruh warga. Pembacaan ini menjaga keputusan tetap berada

²⁹Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2023 tentang Penguatan Moderasi Beragama, Lampiran, Bab II bagian A.

³⁰Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, Pasal 1 angka 5, angka 8, dan angka 17.

dalam karakter penetapan dan menghindari perluasan daya ikat yang seharusnya dibentuk melalui instrumen pengaturan.

Kebutuhan norma yang berlaku umum di masa berikutnya dapat ditempatkan dalam peraturan bupati atau peraturan daerah apabila materi dan dasar delegasinya memenuhi persyaratan peraturan perundang-undangan. Pilihan instrumen harus bergantung pada materi yang hendak diatur. Program internal pemerintah, mekanisme koordinasi, indikator kinerja, dan tata kerja dapat diatur melalui instrumen administratif atau peraturan kepala daerah sesuai kebutuhan. Hak dan kewajiban masyarakat, pembatasan, standar pelayanan, atau norma yang mengikat umum membutuhkan dasar kewenangan yang lebih kuat serta proses pembentukan regulasi yang menjamin partisipasi dan kepastian hukum.

Kesesuaian substansial antara keputusan Lumajang dan Peraturan Presiden tidak berarti keduanya berada pada tingkat dan fungsi yang sama. Peraturan Presiden menjadi pedoman nasional yang mengikat penyelenggara pemerintahan sesuai hierarki dan kewenangannya, sedangkan Keputusan Bupati berfungsi pada lingkup administratif Kabupaten Lumajang. Peraturan Presiden memberi landasan untuk menata ulang program yang telah berjalan melalui perencanaan tahunan, pelaporan enam bulanan, indikator nasional, koordinasi vertikal, dan sumber pembiayaan yang akuntabel. Keputusan Bupati tetap dapat menjadi jejak kebijakan awal dan titik konsolidasi lokal.

Kebijakan Lumajang memiliki empat area keselarasan kuat: tujuan kerukunan, koordinasi dengan Kementerian Agama, partisipasi masyarakat, dan sumber pendanaan. Tiga area memerlukan penguatan setelah 2023: integrasi perencanaan tahunan, mekanisme laporan enam bulanan, serta penggunaan indikator evaluasi. Area bentuk produk hukum memerlukan pembedaan paling tegas antara penetapan administratif dan pengaturan umum. Temuan tersebut mendukung tesis bahwa Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2023 lebih banyak menginstitutionalisasi dan menstandarkan peran daerah daripada memindahkan urusan agama kepada daerah.

Kesesuaian Kebijakan Lumajang dengan Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2023

Model tata kelola yang sesuai hukum perlu dimulai dari pemetaan kewenangan. Pemerintah Kabupaten dapat memimpin pembinaan kerukunan dan koordinasi urusan pemerintahan umum, Kantor Kementerian Agama memegang fungsi sektoral keagamaan sesuai kewenangan Pemerintah Pusat, Badan Kesatuan Bangsa dan Politik menangani aspek kebangsaan dan kewaspadaan sosial sesuai tugasnya, sedangkan FKUB menjadi ruang komunikasi masyarakat keagamaan. Bagian Hukum memastikan bentuk produk hukum dan materi kebijakan konsisten dengan hierarki peraturan. Pembagian ini mencegah satu institusi memonopoli seluruh fungsi moderasi beragama.

Perencanaan menjadi unsur kedua. Program penguatan moderasi beragama perlu masuk ke dokumen tahunan dengan keluaran yang terukur dan berhubungan dengan kewenangan daerah. Kegiatan dapat berupa dialog lintas agama, penguatan kapasitas mediator komunitas, fasilitasi FKUB, pendidikan publik mengenai hak konstitusional, sistem deteksi dini konflik sosial, dan forum penyelesaian masalah pelayanan. Perencanaan yang baik membedakan antara indikator aktivitas, seperti jumlah dialog, dengan indikator hasil, seperti penyelesaian pengaduan, keterwakilan peserta, konsistensi kolaborasi, atau penurunan eskalasi konflik yang terdokumentasi.

Akuntabilitas menjadi unsur ketiga. Peraturan Presiden mensyaratkan laporan berkala sehingga pemerintah daerah membutuhkan basis data yang konsisten. Data sebaiknya tidak mengukur keyakinan pribadi warga, tetapi mengukur tindakan pemerintahan dan kondisi layanan. Variabel yang dapat digunakan antara lain jumlah kegiatan lintas komunitas, cakupan kecamatan, keterwakilan kelompok agama, tindak lanjut rekomendasi FKUB, penyelesaian kasus, dukungan anggaran, kualitas koordinasi, dan pemenuhan jadwal laporan. Struktur data tersebut lebih sesuai dengan prinsip negara hukum karena objek evaluasinya adalah kinerja kebijakan, bukan kesalehan individu.

Partisipasi masyarakat menjadi unsur keempat. Moderasi beragama akan kehilangan legitimasi sosial apabila hanya dijalankan oleh birokrasi. Partisipasi harus dibangun melalui mekanisme yang terbuka, sukarela, dan setara. Pemerintah dapat memastikan forum dialog tidak hanya diisi elite keagamaan, tetapi juga memberi ruang bagi perempuan, pemuda, kelompok minoritas, penyandang disabilitas, akademisi, pendidik, dan komunitas lokal. Keragaman peserta memperluas informasi yang diterima pemerintah dan mengurangi risiko kebijakan hanya merefleksikan kepentingan kelompok yang paling kuat.

Perlindungan hak menjadi unsur kelima. Setiap kegiatan moderasi beragama harus diuji terhadap kebebasan beragama dan berkeyakinan, persamaan di hadapan hukum, hak atas pelayanan publik, serta pembatasan yang ditentukan undang-undang. Pemerintah daerah tidak perlu menilai apakah suatu paham cukup moderat secara teologis. Pemerintah cukup menilai apakah tindakan konkret melanggar hukum, mengganggu hak orang lain, menimbulkan kekerasan, atau memerlukan fasilitasi untuk mencegah konflik. Orientasi berbasis tindakan membuat kebijakan lebih objektif dan lebih mudah dipertanggungjawabkan.

Koordinasi dengan instansi vertikal menjadi unsur keenam. Keputusan Bupati Lumajang telah menempatkan Kantor Kementerian Agama sebagai koordinator, sedangkan Peraturan Presiden mewajibkan koordinasi kepala daerah dengan instansi vertikal Kementerian Agama. Desain tersebut dapat diperkuat melalui forum kerja berkala yang mendokumentasikan agenda, pembagian tugas, tindak lanjut, dan indikator capaian. Koordinasi tertulis penting untuk membedakan tindakan yang berasal dari kewenangan kabupaten dan tindakan yang merupakan fungsi Kementerian Agama.

Kepastian instrumen hukum menjadi unsur ketujuh. Pemerintah daerah perlu menggunakan keputusan kepala daerah untuk penetapan yang konkret, individual, dan final, sedangkan norma yang bersifat umum serta berulang ditempatkan dalam peraturan kepala daerah atau peraturan daerah sesuai dasar kewenangannya. Dokumen perencanaan dan keputusan tim dapat melengkapi instrumen tersebut. Penataan ini bukan semata persoalan formalitas, sebab bentuk produk hukum menentukan prosedur pembentukan, daya ikat, mekanisme pengundangan, akses publik, dan ruang pengawasan.

Kebijakan Lumajang pada 2023 dapat dibaca sebagai tahap awal institusionalisasi lokal yang memperoleh kerangka nasional lebih lengkap setelah lahirnya Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2023. Nilai analitis kasus Lumajang tidak terletak pada klaim bahwa satu daerah telah mencapai kondisi paling moderat, melainkan pada cara kebijakan lokal memperlihatkan kebutuhan sinkronisasi antara tujuan sosial, pembagian urusan, koordinasi vertikal, bentuk produk hukum, perencanaan, serta akuntabilitas. Pelajaran tersebut dapat diterapkan pada daerah lain dengan tetap memperhatikan konteks sosial dan kewenangan hukum masing-masing.

Kesimpulan

Konstruksi kewenangan penguatan moderasi beragama harus dibaca melalui perbedaan antara urusan agama dan urusan pemerintahan umum. Agama merupakan urusan absolut Pemerintah Pusat berdasarkan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, sehingga Pemerintah Daerah tidak memiliki kewenangan otonom untuk mengatur doktrin, keyakinan, atau standar teologis. Pemerintah Daerah tetap mempunyai ruang legal untuk membina kerukunan umat beragama, mencegah konflik sosial, mengoordinasikan instansi, memfasilitasi dialog, memberikan pelayanan publik yang setara, melibatkan masyarakat, serta mengintegrasikan program ke dalam perencanaan daerah. Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2023 mengukuhkan ruang tersebut dengan syarat pelaksanaan sesuai urusan dan kewenangan serta koordinasi dengan instansi vertikal Kementerian Agama.

Keputusan Bupati Lumajang Nomor 188.45/85/427.12/2023 merupakan kebijakan lokal yang ditetapkan sebelum Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2023 dan secara substansial mempunyai kesesuaian pada tujuan kerukunan, koordinasi dengan Kantor Kementerian Agama, partisipasi masyarakat, kegiatan dialog, serta sumber pendanaan. Kerangka nasional setelah September 2023 menuntut penguatan pada integrasi program ke dalam dokumen perencanaan tahunan, pelaporan enam bulanan, penggunaan indikator evaluasi, dan dokumentasi koordinasi. Bentuk Keputusan Bupati paling tepat dipertahankan sebagai instrumen penetapan dan koordinasi administratif, sedangkan norma yang ditujukan mengikat umum dan berkelanjutan perlu ditempatkan dalam instrumen pengaturan yang sesuai dengan dasar kewenangan dan prosedur pembentukan produk hukum daerah.

Model dua lapis kewenangan menawarkan batas kerja yang dapat menjaga efektivitas kebijakan sekaligus kepastian hukum. Pemerintah Pusat dan Kementerian Agama memegang lapis substantif-keagamaan, sedangkan Pemerintah Daerah menjalankan lapis fasilitatif-tata kelola dalam kerangka kerukunan, pelayanan, koordinasi, perencanaan, dan partisipasi. Penguatan kebijakan Lumajang sebaiknya diarahkan pada indikator berbasis kinerja pemerintahan dan perlindungan hak, bukan pengukuran kesalehan atau ortodoksi warga. Struktur tersebut memungkinkan moderasi beragama berfungsi sebagai kebijakan pengelolaan kehidupan bersama yang konsisten dengan pembagian kewenangan dalam negara kesatuan dan prinsip negara hukum.

Daftar Pustaka

Buku

- Huda, Ni'matul. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Bandung: Nusa Media, 2019.
- Kementerian Agama Republik Indonesia. *Moderasi Beragama*. Jakarta: Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama RI, 2019.
- Mahfud MD, Moh. *Politik Hukum di Indonesia*. Edisi 1, Cetakan 8. Depok: Rajawali Pers, 2018.
- Muhaimin. *Metode Penelitian Hukum*. Mataram: Mataram University Press, 2020.
- Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*. Cetakan 14. Depok: Rajawali Pers, 2018.
- Shihab, M. Quraish. *Wasathiyah: Wawasan Islam tentang Moderasi Beragama*. Tangerang: Lentera Hati, 2019.
- Solikin, Nur. *Pengantar Metodologi Penelitian Hukum*. Pasuruan: CV Penerbit Qiara Media, 2021.

Jurnal

- Akhmadi, Agus. 'Moderasi Beragama dalam Keragaman Indonesia.' *Inovasi: Jurnal Diklat Keagamaan* 13, no. 2 (2019): 45-55.
- Fahri, Mohamad, dan Ahmad Zainuri. 'Moderasi Beragama di Indonesia.' *Intizar* 25, no. 2 (2019): 95-100. <https://doi.org/10.19109/intizar.v25i2.5640>.
- Jajuri, Ray Adhari, dan Rahmat. 'Analisis Kebijakan Counter-Radikalisme Melalui Forum Kerukunan Umat Beragama.' *Jurnal Civic Hukum* 6, no. 2 (2021): 160-167. <https://doi.org/10.22219/jch.v6i2.16965>.
- Makalew, Marlen Novita, Sarah Sambiran, dan Welly Waworundeng. 'Koordinasi Antara Pemerintah dan Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) dalam Menciptakan Kerukunan Umat Beragama di Kota Manado.' *Governance* 1, no. 1 (2021).
- Perwira, Reza. 'Meresolusi Nilai-Nilai Kebersamaan Pemeluk Agama di Banten melalui Penguatan Moderasi Beragama.' *Journal of Religious Policy* 1, no. 1 (2022): 46-58. <https://doi.org/10.31330/repo.v1i1.6>.
- Prayogo, Alfina, Esther Simamora, dan Nita Kusuma. 'Peran Pemerintah dalam Upaya Menjaga Kerukunan Umat Beragama di Indonesia.' *Jurist-Diction* 3, no. 1 (2020): 21-36. <https://doi.org/10.20473/jd.v3i1.17619>.
- Rofiqi, Mohammad Firdaus, Mohamad Salik, dan Achmad Zaini. 'Moderasi Beragama: Analisis Kebijakan dan Strategi Penguatan di Kementerian Agama Republik Indonesia.' *Ulumuna: Jurnal Studi Keislaman* 9, no. 1 (2023): 16-36. <https://doi.org/10.36420/ju.v9i1.6544>.
- Sutrisno, Edy. 'Aktualisasi Moderasi Beragama di Lembaga Pendidikan.' *Jurnal Bimas Islam* 12, no. 2 (2019): 323-348. <https://doi.org/10.37302/jbi.v12i2.113>.

Undang-Undang

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dalam kerangka peraturan yang berlaku pada 2023.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2020-2024.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2023 tentang Penguatan Moderasi Beragama.
- Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2020 tentang Rencana Strategis Kementerian Agama Tahun 2020-2024.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 120 Tahun 2018.
- Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006 dan Nomor 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.
- Keputusan Bupati Lumajang Nomor 188.45/85/427.12/2023 tentang Lumajang Kabupaten Moderasi Beragama.

Situs Web

- Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Jawa Timur. 'Kepala Kankemenag Lumajang Deklarasikan Desa Sadar Kerukunan.' 25 November 2022. <https://jatim.kemenag.go.id/berita/531476/kepala-kankemenag-lumajang-deklarasikan-desa-sadar-kerukunan>.
- Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Jawa Timur. 'Kasi Bimas Islam Tutup Pelatihan Penggerak Penguatan Moderasi Beragama dan Keluarga Sakinah.' 3 November 2023. <https://jatim.kemenag.go.id/berita/536031/kasi-bimas-islam-tutup-pelatihan-penggerak-penguatan-moderasi-beragama-dan-keluarga-sakinah>.
- Pemerintah Kabupaten Lumajang. 'Lumajang Jadi Kabupaten Moderasi Beragama Pertama di Indonesia.' 4 Maret 2023. <https://portalberita.lumajangkab.go.id/main/baca/aXGMfJRq>.
- Pemerintah Kabupaten Lumajang. 'Desa Senduro Lumajang Wakili Jawa Timur dalam Launching Kampung Moderasi Beragama Tingkat Nasional.' 27 Juli 2023. <https://portalberita.lumajangkab.go.id/main/baca/aXGMgI9q>.
- Pemerintah Kabupaten Lumajang. 'Harapan Damai, Musala dan Gereja di Desa Tempeh Tengah Lumajang Diserahkan untuk Meningkatkan Toleransi.' 11 Desember 2023. <https://portalberita.lumajangkab.go.id/main/baca/aXGNeZdv>.