

PROBLEMATIKA PENGATURAN PERIZINAN PENDIRIAN RUMAH

IBADAH DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

TESIS



Oleh :

Nama Mahasiswa : Kharisma Wardhatul Khusniah
NIM : 19912059
BKU : HTN/HAN

PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM MAGISTER
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
2024

TESIS
PERIZINAN PENDIRIAN RUMAH IBADAH DI
DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA



Oleh :

Nama Mahasiswa : Kharisma Wardhatul Khusniah
NIM : 19912059
BKU : Hukum Tata Negara

PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM MAGISTER
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
2024

HALAMAN PERSETUJUAN



**PERIZINAN PENDIRIAN RUMAH IBADAH DI
DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

Oleh :

Nama Mahasiswa : Kharisma Wardhatul Khusniah
NIM : 19912059
BKU : Hukum Tata Negara

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan kepada Tim

Penguji dalam Ujian Akhir/Pendadaran Tesis

Program Magister Ilmu Hukum

Pembimbing,

Prof. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum

Yogyakarta, 22 November 2023

Mengetahui,

Ketua Program Studi Hukum Program Magister

Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

Prof. Dr. Sefriani, S.H., M.Hum.



HALAMAN PENGESAHAN

MOTTO & PERSEMBAHAN

وَعَسَىٰ أَنْ تَكْرَهُهُوَ شَيْئًا وَهُوَ خَيْرٌ لَّكُمْ وَعَسَىٰ أَنْ تُحِبُّوا شَيْئًا وَهُوَ شَرٌّ لَّكُمْ وَاللَّهُ يَعْلَمُ وَأَنْتُمْ لَا تَعْلَمُونَ

“Boleh jadi kamu membenci sesuatu, padahal ia amat baik bagimu, dan boleh jadi (pula) kamu menyukai sesuatu, padahal ia amat buruk bagimu; Allah mengetahui, sedang kamu tidak mengetahui.”

(Q.S. Al-Baqarah : 216)

“Apa yang tidak membunuhmu, akan menguatkanmu”

(Frederich Nietzsche)

PERNYATAAN ORISINALITAS

KATA PENGANTAR

Puji Syukur kehadirat Allah SWT yang telah melimpahkan Rahmat dan karunia-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis ini. Penulisan tesis ini berangkat dari keresahan penulis ketika mendampingi GPdI Immanuel Sedayu pada tahun 2019. Sebagai seorang Muslim yang selama ini menikmati kenyamanan dan keamanan dalam beribadah, penulis menyadari bahwa ternyata hal tersebut adalah kemewahan sebagai pemeluk agama mayoritas. Teriris hati penulis ketika kalimat takbir digunakan untuk menjatuhkan dan menghalangi kebebasan beribadah bagi agama yang berbeda. Juga ketika seorang kawan dipaksa menunjukkan identitas keislamannya hanya karena membela saudara setanah air mempertahankan rumah ibadahnya.

Tesis ini dapat terselesaikan melalui pergolakan batin penulis, serta dorongan dan dukungan berbagai pihak. Banyak makna pembelajaran yang bisa penulis petik dari proses penyelesaian tugas akhir ini. Atas segala puji Syukur, dan terimakasih penulis sampaikan kepada :

1. Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.H., selaku dosen pembimbing yang dengan kesabaran dan kelapangannya telah memberi kritik sekaligus memberi penulis kekuatan untuk dapat menyelesaikan penyusunan tesis ini;
2. Prof. Dr. Ridwan HR dan Dr. Suparman Marzuki selaku dosen penguji, serta segenap dosen pengajar di Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia yang senantiasa memberi tauladan dan semangat dalam keilmuan hukum;

3. Orang tua dan keluarga yang penulis cintai, Ibunda Hj. Siti Khuswatin Khasanah dan Ayahanda H. Aris Rudianto, serta adinda Faisal Reza Amrulloh yang tengah menempuh studi di Al-Azhar, Cairo. Merekalah yang menjadi motivasi bagi penulis dan atas do'a mereka yang tidak pernah terputus yang memberikan kelancaran dalam penyusunan tesis;
4. Lembaga Bantuan Hukum Yogyakarta tempat memperdalam keilmuan dan keterampilan advokasi hak asasi manusia, yang mempertemukan penulis dengan berbagai komunitas, organisasi masyarakat sipil dan tokoh-tokoh yang menjadi teladan keilmuan bagi penulis;
5. Mbak Asfinawati dan Pak Zainal Abidin Bagir sebagai advokat dan peneliti kebebasan beragama dan berkeyakinan yang telah berkenan membagikan referensi dan penagalaman advokasinya yang banyak menjadi rujukan dalam penelitian ini;
6. Kawan-kawan Magister Ilmu Hukum Angkatan 44 yang telah senantiasa berproses bersama dan telah berkiprah pada jalannya masing-masing;
7. Serta kawan-kawan dan sahabat yang selalu mendukung penuh, menyediakan ruang diskusi kritis, hingga menghibur di kala penat selama proses penulisan tesis: Danang Kurnia yang selalu setia menemani setiap proses, Linda Dewi Rahayu dan Nur Rohman yang selalu menanyakan kemajuan progress tesis, serta kawan-kawan yang tanpa mengurangi rasa

sayang dan bangga mengenal mereka, Penulis tidak dapat menyebutkan satu per satu.

Semoga karya ini bukan akhir dari perjalanan akademik penulis dan bisa memberikan manfaat sekecil apapun. Untuk itu, kritik dan saran sangat diharapkan untuk membangun ruang diskursus.

Yogyakarta, 19 Januari 2024

Penulis,

Kharisma Wardhatul Khusniah

DAFTAR ISI

| | |
|---|-------------|
| HALAMAN PERSETUJUAN..... | III |
| MOTTO & PERSEMBAHAN | VI |
| KATA PENGANTAR | VIII |
| DAFTAR ISI | XI |
| ABSTRAK | 1 |
| BAB I - PENDAHULUAN..... | 2 |
| A. Latar Belakang Masalah | 2 |
| B. Rumusan Masalah..... | 8 |
| C. Tujuan Penelitian | 8 |
| D. Manfaat Penelitian..... | 9 |
| E. Tinjauan Pustaka / Orisinalitas Penelitian | 9 |
| F. Kerangka Teori | 15 |
| 1. Teori Negara Hukum dan Kewenangan Pemerintah..... | 15 |
| 2. Teori Hak Asasi Manusia..... | 23 |
| G. Definisi Operasional..... | 31 |
| H. Metode Penelitian..... | 35 |
| I. Sistematika Penulisan..... | 38 |
| BAB II - TINJAUAN TEORITIS TENTANG HAK ASASI MANUSIA, KEBEBASAN BERIBADAH DAN PENDIRIAN RUMAH IBADAH | 40 |
| A. Hak Asasi Manusia (HAM) | 40 |
| B. Kebebasan Beragama dan Beribadah..... | 45 |
| C. Pendirian Rumah Ibadah | 48 |

| | | |
|---|---|------------|
| D. | Pembatasan Hak yang Diperbolehkan..... | 50 |
| E. | Perizinan Rumah Ibadah dalam Konteks Hak Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan..... | 56 |
| BAB III - PROBLEMATIKA PENGATURAN PERIZINAN PENDIRIAN RUMAH IBADAH DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA | | |
| B. | Masalah Perizinan Rumah Ibadah dalam Praktik di DIY | 64 |
| 1. | Pencabutan IMB GPdI Immanuel Sedayu oleh Bupati Bantul | 64 |
| 2. | Gereja Isa Al-Masih, Ngentak, Sleman | 69 |
| C. | Dinamika Perizinan Rumah Ibadah..... | 73 |
| D. | Pengaturan Pendirian Rumah Ibadah di DIY | 79 |
| BAB IV - PERBAIKAN PENGATURAN PERIZINAN PENDIRIAN RUMAH IBADAH DI D.I. YOGYAKARTA | | |
| A. | Mengkaji PBM 2006 sebagai Peraturan Kebijakan (<i>Beleidsregel</i>)..... | 88 |
| B. | Wewenang Pemerintah Daerah dalam Pengaturan Izin Pendirian Rumah Ibadah di Kabupaten Sleman dan Bantul..... | 92 |
| C. | Urgensi Perubahan Konsep Perizinan Rumah Ibadah | 94 |
| D. | Pengaturan Perizinan Pendirian Rumah Ibadah di DIY dan Nasional | 96 |
| BAB V - PENUTUP..... | | |
| DAFTAR PUSTAKA..... | | |
| | | III |

ABSTRAK

Penelitian ini mengkaji secara mendalam problematika perizinan rumah ibadah di Daerah Istimewa Yogyakarta dengan mendasarkan pada analisis terhadap Peraturan Bersama Menteri Tahun 2006 dalam perspektif peraturan kebijakan (*beleidsregel*) dan hak asasi manusia. Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi masalah dalam perizinan rumah ibadah di DIY dan menyusun saran perbaikan pengaturan perizinan rumah ibadah yang lebih sesuai dengan prinsip negara hukum. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif-empiris dengan pendekatan kasus dan pendekatan konseptual untuk menemukan konsep ideal perizinan pendirian. Kesimpulan dari penelitian ini adalah bahwa pemerintah daerah tidak memiliki wewenang untuk mengatur pendirian rumah ibadah karena merupakan urusan pemerintahan absolut yang menjadi wewenang pemerintah pusat, Adapun wewenang pemerintah daerah adalah terkait izin mendirikan bangunan sebagaimana diatur dalam UU Bangunan Gedung. PBM 2006 telah menimbulkan kerancuan bagi pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah karena ia sejatinya adalah peraturan kebijakan (*beleidsregel*) yang tidak dapat mengatur masyarakat secara umum.

Kata kunci: izin, rumah ibadah, hak asasi manusia.

ABSTRACT

This research examines in depth the problematic licensing of houses of worship in the Special Region of Yogyakarta based on the analysis of the 2006 Joint Ministerial Regulation in the perspective of policy regulations (beleidsregel) and human rights. This research aims to identify problems in the licensing of houses of worship in DIY and develop improvements to the licensing arrangements for houses of worship that are more in line with the principles of the rule of law. This research uses normative-empirical legal research method with case approach and conceptual approach to find the ideal concept of licensing establishment. The conclusion of this research is that the local government does not have the authority to regulate the establishment of houses of worship because it is an absolute government affairs which is the authority of the central government. The local government's authority is related to building permits as regulated in the Building Law. PBM 2006 has caused confusion for the formation of legislation in the region because it is actually a policy regulation (beleidsregel) that does not have the authority to bind the general public.

Keywords: licensing, house of worship, human rights.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Konstitusi Indonesia telah menjamin kebebasan dan kemerdekaan tiap penduduk untuk memeluk agamanya dan beribadat sesuai agama dan kepercayaannya masing-masing. Hal ini sebagaimana Pasal 28E, Pasal 28I dan Pasal 29 UUD 1945 pasca amandemen. Meski demikian, implementasi hak kebebasan beragama dan berkeyakinan di Indonesia masih banyak mengalami hambatan dan tantangan. Salah satu diantaranya adalah banyaknya kasus-kasus gangguan terhadap rumah ibadah yang tidak terselesaikan.

Saat ini satu-satunya dasar hukum yang melandasi aturan pendirian rumah ibadah adalah 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 (PBM 2006). Tujuan awal diterbitkannya peraturan ini adalah sebagai respon atas banyaknya kritik dan evaluasi yang ditujukan terhadap regulasi sebelumnya yaitu Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 01/BER/MDN-MAG/1969 tentang Pelaksanaan Tugas Aparatur Pemerintahan dalam Menjamin Ketertiban dan Kelancaran Pelaksanaan Pengembangan dan Ibadat Agama oleh Pemeluk-Pemeluknya (SKB 1969).

Kritik dan evaluasi terhadap SKB 1969 dikarenakan meningkatnya angka gangguan rumah ibadah, terutama gereja. Melissa Coruch memaparkan bahwa terdapat lebih dari 1000 gereja di seluruh Nusantara yang mengalami gangguan sepanjang 1969 hingga tahun 2006. Padahal sebelum terbitnya SKB 1969 atau sepanjang masa pemerintahan Presiden Soekarno (1945-1966), hanya ada 2 gereja yang mengalami pengrusakan. Hal ini berbanding terbalik dengan masa Orde Baru di bawah Presiden Soeharto, dimana selama 32 tahun terdapat 456 gereja yang dirusak (1966-1998). Serangan tersebut menguat di era pemerintahan Presiden Habibie, dimana lebih dari 156 gereja mengalami pengrusakan (1998-1999). Dibawah pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid, 232 gereja dirusak (1999-2001). Sementara itu, terdapat ‘jeda’ selama pemerintahan Presiden Megawati Soekarnoputri, dimana masih ada 68 gereja yang hancur dalam kurun waktu 2001 hingga 2004.¹

Pasca terbitnya PBM 2006, situasi perlindungan terhadap pendirian rumah ibadah tidak banyak berubah. SETARA Institute mencatat bahwa sepanjang 2006 hingga 2022, terdapat 532 kasus gangguan rumah ibadah.² Gangguan terhadap rumah ibadah dapat berupa penyegelan, pengrusakan, pembakaran, memaksakan kesepakatan untuk memindahkan rumah ibadah, penolakan pendirian rumah ibadah, melarang pendirian rumah ibadah, penutupan paksa, penolakan penerbitan izin dan pencabutan izin yang menyasar pada gereja atau rumah ibadah yang telah berdiri, pada rencana

¹ Melissa Crouch, “Regulating Places of Worship in Indonesia: Upholding Freedom of Religion for Religious Minorities?”, *Singapore Journal of Legal Studies*, 2007, 96-116.

² Dijumlahkan dari Laporan Kondisi Kebebasan Beragama/Berkeyakinan di Indonesia yang diterbitkan oleh SETARA Institute sejak 2006 hingga 2022.

pendirian gereja, bahkan pada gereja yang secara sah telah memiliki izin mendirikan bangunan, penutupan akses jalan menuju rumah ibadah, pembubaran aktivitas ibadah yang diikuti pengrusakan rumah ibadah, ancaman dan intimidasi penyerangan rumah ibadah, desakan penutupan rumah ibadah, penghentian paksa pembangunan rumah ibadah, penurunan papan nama rumah ibadah, pengeboman, serta penyerangan dengan senjata tajam.³

Tidak jauh berbeda dari aturan sebelumnya, salah satu yang menjadi kontroversi dalam PBM 2006 adalah persyaratan pendirian rumah ibadah yang dirasa menyulitkan bagi sebagian umat beragama. Syarat-syarat pendirian rumah ibadah sebagaimana diatur dalam Pasal 14 ayat (1) peraturan ini yaitu harus memenuhi persyaratan administratif dan persyaratan teknis bangunan gedung. Selain itu, pendirian rumah ibadah juga harus memenuhi persyaratan khusus berupa : 1) daftar nama dan KTP pengguna rumah ibadah paling sedikit 90 orang yang disahkan oleh pejabat setempat sesuai dengan tingkat batas wilayah; 2) dukungan masyarakat setempat paling sedikit 60 orang disahkan oleh lurah/kepala desa; 3) rekomendasi tertulis kepala kantor departemen agama kabupaten/kota; dan d) rekomendasi tertulis FKUB Kabupaten/kota.

Ismail Hasani menyebut bahwa lokus diskriminasi dalam Pasal 14 adalah “diskriminasi sebagai akibat”, yakni karena rumusan klausul yang muncul dari pasal ini berdampak pada pengurangan penikmatan hak asasi manusia, yaitu hak untuk beribadah, seperti persyaratan 90 jemaat dan 60 dukungan warga setempat. Ia juga menyebutkan bahwa rumusan ayat 2 huruf

³ Laporan Kondisi Kebebasan Beragama Tahun 2018, Jakarta: SETARA Institute, 2018, hlm. 147-148.

d terkait syarat “rekomendasi tertulis FKUB kabupaten/kota” menunjukkan bahwa negara telah menyerahkan kewenangan administrasi pendirian rumah ibadat kepada institusi non-negara.⁴ Praktiknya dalam banyak kasus, FKUB justru menjadi aktor yang menghalangi pendirian rumah ibadat, sebagaimana yang terjadi pada penolakan GBI Gihon, Pekanbaru⁵, pembangunan GBII Victory, Pekanbaru⁶, penghentian pembangunan masjid dan Pondok Pesantren Imam Syafi’I di Tulungagung⁷, HKBP Pangkalan Jati, Cinere⁸, dan masih banyak lagi.

Adanya syarat 90 orang pengguna rumah ibadat dan 60 dukungan masyarakat setempat dirasa menyulitkan bagi kelompok agama minoritas. Dalam praktiknya, banyak jemaat rumah ibadah yang tidak berdomisili di wilayah dimana rumah ibadat tersebut didirikan, atau agama minoritas yang beranggotakan kurang dari 90 orang dalam suatu wilayah. Bahkan tidak jarang meskipun syarat 90/60 telah terpenuhi, tekanan massa mampu mengalahkan ketentuan administratif ini.⁹ Gubernur Provinsi Nangroe Aceh Darussalam bahkan memperberat syarat tersebut menjadi 150 jamaah dan 120 dukungan warga setempat.¹⁰

⁴ Ismail Hasani, *Mengenal Lokus Diskriminasi dalam PBM 2 Menteri*, SETARA Institute, 23 September 2010, hlm. 7.

⁵ Riau Online, “Cerita Penolakan GBI Gihon”, <https://www.riauonline.co.id/kota-pekanbaru/read/2023/09/03/cerita-penolakan-GBI-Gihon>, 3 September 2023.

⁶ Kidung Asmara Sigit dan Ismail Hasani, *Intoleransi Semasa Pandemi : Kondisi Kebebasan Beragama/Berkeyakinan di Indonesia Tahun 2020*, Jakarta : Pustaka Masyarakat Setara, 2021, hlm. 41.

⁷ *Ibid*, hlm. 42.

⁸ Ihsan Ali Fauzi, dkk, *Kontroversi Gereja di Jakarta*, Centre for Religious and Cross Cultural Studies Universitas Gadjah Mada (CRCS UGM), 2011, hlm. 91-96.

⁹ Kidung Asmara Sigit dan Ismail Hasani, *Op.cit.*, hlm. 61.

¹⁰ Peraturan Gubernur Provinsi Nangroe Aceh Darussalam Nomor 25 Tahun 2007 tentang Pedoman Pendirian Rumah Ibadah.

Dari banyaknya bentuk-bentuk gangguan rumah ibadah sebagaimana disebutkan di atas, penelitian ini akan berfokus pada penolakan penerbitan izin dan pencabutan izin oleh pemerintah yang menyasar pada gereja atau rumah ibadah yang telah berdiri, pada rencana pendirian gereja, termasuk pada gereja yang secara sah telah memiliki izin mendirikan bangunan. Salah satu kasus yang menjadi objek dalam penelitian ini adalah pencabutan IMB Gereja Pantekosta di Indonesia (GPdI) Immanuel Sedayu, Bantul pada akhir tahun 2019 dan penolakan IMB Gereja Isa Almasih (GIA) Ngentak, Sleman sejak 2014.

Salah satu unsur perizinan adalah adanya larangan yang telah ditetapkan dalam perundang-undangan,¹¹ oleh karena itu izin diberikan sebagai bentuk persetujuan penguasa terhadap hal-hal yang umumnya dilarang karena suatu keadaan tertentu dengan memberlakukan pengawasan khusus. Hal ini sebagaimana umumnya perizinan dalam bisnis yang memberikan persetujuan untuk melakukan sesuatu yang dilarang atau memiliki dampak berbahaya bagi lingkungan atau Masyarakat sekitar, seperti Izin Usaha Industri (IUI) atau Izin Usaha Pertambangan (IUP).

Paradigma perizinan sebagaimana diterapkan dalam kedua peraturan ini sesungguhnya memperkuat anggapan bahwa rumah ibadah sebagai “sumber masalah” sehingga perlu ditertibkan, dibatasi dan dikendalikan melalui instrumen perizinan. Hal ini tentu melanggar nilai-nilai dan prinsip hak asasi manusia. Hak beragama merupakan hak yang tidak dapat dikurangi

¹¹ N.M. Spelt dan J.B.J.M. Ten Berge, *Pengantar Hukum Perizinan*, Cetakan Pertama, Surabaya: Penerbit Yuridika, 1993, hlm. 2.

dalam keadaan apapun dan oleh siapapun (*non-derogable rights*).¹² Meskipun kemudian dalam Pasal 18 Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik membaginya menjadi *forum internum* dan *forum externum*. Yang dimaksud dengan *forum internum* adalah hak untuk memeluk agama dan kepercayaan atau untuk meyakini sesuatu yang sifatnya privat dan terletak di dalam hati dan pikiran manusia.¹³ Dalam konteks ini, hak beragama mutlak tidak dapat dikurangi dalam kondisi apapun. Sedangkan *forum externum* merupakan manifestasi dari hak menjalankan agama dan keyakinan di ruang publik.

Konstruksi perizinan pendirian rumah ibadah tidak hanya didasarkan pada regulasi yang mengatur perizinan tersebut, melainkan juga pada tanggung jawab pemerintah dalam menyelenggarakan wewenangnya untuk menerbitkan perizinan rumah ibadah. Dalam setiap penggunaan kewenangan, didalamnya terkandung pertanggungjawaban.¹⁴ Dalam konteks terbitnya Peraturan Bersama Menteri 2006, perlu digali sejauh manakah tanggungjawab Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri selaku yang menerbitkan aturan tersebut. Sementara dalam konteks penerbitan izin pendirian rumah ibadah, Pemerintah Kabupaten/Kota selain diberikan wewenang untuk menerbitkan izin, juga melekat padanya tanggungjawab untuk memberikan jaminan perlindungan untuk mendirikan ibadah, termasuk memastikan bahwa pemeluk agama dapat menjalankan ibadah dengan aman di bangunan rumah ibadah yang telah diterbitkan izinnya.

¹² Pasal 4 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

¹³ Siti Aminah, Uli Parulian Sihombing, *Buku Saku untuk Kebebasan Beragama : Memahami Kebijakan Rumah Ibadah*, Jakarta Selatan : The Indonesian Legal Resource Center (ILRC), 2010.

¹⁴ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta : Rajawali Press, hlm. 341.

Oleh karena itu, penelitian ini berupaya melakukan kajian mendalam terkait **“Problematika Perizinan Pendirian Rumah Ibadah Di Daerah Istimewa Yogyakarta”** dengan mendasarkan pada analisis terhadap Peraturan Bersama Menteri Tahun 2006 analisis terhadap Peraturan Bersama Menteri 2006 dalam perspektif peraturan kebijakan (*beleidsregel*) dan hak asasi manusia.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, permasalahan yang akan diangkat dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apa problematika perizinan pendirian rumah ibadah di Daerah Istimewa Yogyakarta?
2. Apa yang perlu diperbaiki dari pengaturan perizinan pendirian rumah ibadah di Daerah Istimewa Yogyakarta?

C. Tujuan Penelitian

Berangkat dari rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah :

1. Mendeskripsikan masalah-masalah terkait perizinan rumah ibadah yang terjadi di Daerah Istimewa Yogyakarta.
2. Menyusun saran perbaikan bagi pengaturan perizinan pendirian rumah ibadah di Daerah Istimewa Yogyakarta.

D. Manfaat Penelitian

1. Penelitian ini menjadi sumbangan dalam mengembangkan khazanah pengetahuan ilmu hukum.
2. Penelitian ini membantu memecahkan masalah kompleks dalam konteks kasus-kasus pelanggaran hak atas kebebasan beragama dan menjalankan ibadah, khususnya tentang pendirian rumah ibadah.
3. Hasil penelitian ini dapat memberikan wawasan bagi pembuat kebijakan untuk dijadikan dasar mengembangkan langkah kebijakan yang lebih konstruktif.

E. Tinjauan Pustaka / Orisinalitas Penelitian

Sepanjang penelusuran penulis, terdapat beberapa penelitian terkait pendirian rumah ibadah di Yogyakarta yang dikaji dalam perspektif ilmu politik, komunikasi dan teologi namun belum ada penelitian yang membahas topik ini dari sudut pandang hukum. Pada ranah konseptual terdapat beberapa penelitian terdahulu yang memiliki kemiripan dengan penelitian ini.

Penelitian Edmond Leonardo¹⁵ menyatakan bahwa penerbitan izin pendirian Rumah Ibadat merupakan kewenangan Pemerintah Kota/Kabupaten sesuai dengan PBM 2006, sementara urusan agama merupakan urusan absolut yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Penelitian terdahulu juga berkesimpulan bahwa perizinan pendirian rumah ibadah tidak sesuai dengan hak asasi manusia karena ketentuan tata cara pendirian rumah ibadah yang

¹⁵ Edmond Leonardo Siahaan, "Perizinan Pendirian Rumah Ibadat dalam Perspektif Penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Hak Asasi Manusia", *Tadulako Master Law Journal Vol. 4 Issue 1*, Februari 2020, hlm. 92-115.

diatur dalam PBM 2006 merupakan bentuk diskriminasi terhadap kelompok agama minoritas.

Albert Steven dalam penelitiannya¹⁶ mengungkapkan bahwa keberadaan peraturan pendirian rumah ibadah tetap diperlukan sepanjang menekankan pada aspek pengendalian agar berdirinya suatu rumah ibadah tidak mengganggu kepentingan umum yang lebih besar. Penelitian terdahulu menegaskan bahwa peraturan rumah ibadah seharusnya tidak bersifat kuantitatif, melainkan kualitatif. Keberatan terhadap pendirian rumah ibadat dapat dilakukan berdasarkan argumentasi dan mengacu pada pembatasan sebagaimana ditetapkan dalam Siracusa Principles, tetapi bukan atas dasar teologis atau prasangka social seperti dugaan Kristenisasi atau Islamisasi.

Penelitian Aulia Hetsyara¹⁷ memaparkan beberapa kasus dimana panitia pendirian rumah ibadah telah memenuhi persyaratan sebagaimana Pasal 13 dan Pasal 14 PBM 2006, namun tidak menghapuskan kemungkinan adanya penolakan terhadap pendirian rumah ibadah. Hal ini menunjukkan bahwa penerapan persyaratan pendirian rumah ibadah dalam PBM 2006 belum mampu mencapai tujuan dari perizinan yaitu mengarahkan aktivitas pendirian rumah ibadat dan menuju kerukunan antar umat beragama. Peran Masyarakat sebagai salah satu persyaratan mendapatkan izin rumah ibadah tidak berlaku efektif di wilayah Kota Bandung. Hal ini disebabkan diksi “tidak mengganggu ketenteraman dan ketertiban umum” dalam Pasal 13 PBM

¹⁶ Albert Steven, dkk., “Urgensi Pembaharuan Regulasi Pendirian Rumah Ibadah di Indonesia”, *Jurnal Sapientia et Virtus Vol. 2 Nomor 1*, Maret 2015, hlm. 15-25.

¹⁷ Aulia Hetyara, “Efektivitas Penerapan Persyaratan Pendirian Rumah Ibadat Berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang Berlaku”, *Jurnal Ilmu Hukum Universitas Riau Vol. 10 No. 2*, Agustus 2021, hlm. 237-256.

2006 yang dapat diartikan secara multitafsir sehingga dimungkinkan adanya penolakan oleh Masyarakat sekitar dengan alasan “tidak tenteram” dan “tidak tertib”.

Kesamaan penelitian ini dengan penelitian-penelitian terdahulu adalah konsistensi dan penegasan bahwa PBM 2006 memang mempunyai banyak masalah. Keberadaan PBM 2006 masih dibutuhkan sepanjang untuk mencapai tujuan dari perizinan yaitu untuk menuju kerukunan antar umat beragama. Yang membedakan penelitian ini dengan penelitian terdahulu adalah bahwa penelitian ini adalah lokus penelitian yang berfokus di Daerah Istimewa Yogyakarta. Penelitian ini juga hendak mengajukan konsep pengaturan perizinan bagi pendirian rumah ibadah yang berdasarkan prinsip HAM.

| Penelitian Terdahulu | Rumusan Masalah / Pokok Pembahasan | Perbedaan |
|--|--|---|
| Edmond Leonardo Siahhaan, Perizinan Pendirian Rumah Ibadat dalam Perspektif Penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Hak Asasi Manusia , diterbitkan oleh Tadulako Master Law Journal, Vol 4 Issue 1, Februari 2020, hlm. 92-115. | Rumusan Masalah : 1. Apakah Perizinan pendirian Rumah Ibadat menjadi kewenangan Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah dimana Rumah Ibadat secara substantif identik dengan kebebasan beribadah serta secara substantif implementasi kemerdekaan beragama? 2. Apakah Surat Keputusan Bersama 2 Menteri tentang Rumah Ibadat sesuai dengan Hak Asasi Manusia (HAM)? <u>Pokok Pembahasan :</u> Pemberian izin pendirian Rumah Ibadat merupakan kewenangan Pemerintah Kota / Kabupaten sesuai | 1. Penelitian terdahulu membahas pemisahan kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Sedangkan penelitian ini akan membahas konsep perizinan yang berlaku dalam SKB 1969 dan PBM 2006 serta mengkonstruksi ulang konsep perizinan yang ideal. 2. Penelitian terdahulu hanya sedikit mengeksplor kasus-kasus terkait perizinan pendirian rumah ibadah. 3. Penelitian terdahulu menggunakan pendekatan Otonomi Daerah dan HAM, sementara penelitian ini |

| | | |
|---|--|---|
| | <p>dengan PBM 2006, sementara urusan agama merupakan urusan absolut yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.</p> <p>Penelitian terdahulu berkesimpulan bahwa perizinan pendirian rumah ibadat tidak sesuai dengan hak asasi manusia karena karena ketentuan tata cara pendirian rumah ibadat yang diatur dalam PBM 2006 merupakan bentuk diskriminasi terhadap kelompok agama minoritas . Rumah Ibadat adalah tempat berkumpul dan merupakan bangunan dimanan setiap pemeluk agama mengekspresikan ajaran agama yang dijamin oleh konstitusi dan aturan-aturan hukum internasional.</p> | <p>menggunakan pendekatan perizinan dan HAM.</p> |
| <p>Ardiansah, Legalitas Pendirian Rumah Ibadat Berdasarkan Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomo 9 dan Nomor 8 Tahun 2006, diterbitkan oleh Jurnal Hukum Republica Vol. 16 No. 1, 2016, hlm. 165-182</p> | <p>Rumusan Masalah :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Bagaimana pengaturan tentang pendirian rumah Ibadat? 2. Bagaimana penyelesaian perselisihan mengenai pendirian rumah yang bertentangan dengan PBM Nomor 9 dan Nomor 8 Tahun 2006. <p><u>Pokok Pembahasan :</u></p> <p>Penelitian terdahulu menjabarkan politik hukum pengaturan pendirian rumah ibadat dalam Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Agama Nomor 9 dan Nomor 8 Tahun 2006 yang menjembatani potensi konflik berkaitan pendirian rumah ibadah</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. Penelitian terdahulu menggunakan perspektif agama mayoritas dan masih membenarkan pemahaman-pemahaman diskriminatif yang bertentangan dengan prinsip-prinsip HAM 2. Penelitian terdahulu belum mengakomodir kepentingan pemeluk agama minoritas yang membutuhkan pendirian rumah ibadah namun tidak mencukupi secara kuantitas. 3. Konsep pembatasan hak-hak <i>forum internum</i> dalam penelitian terdahulu tidak menggunakan penafisan yang termuat dalam Komentar Umum |

| | | |
|---|--|--|
| | <p>akibat belum adanya penjelasan mengenai persyaratan dan tata cara pendirian rumah ibadah, proses yang sering berlarut-larut, penyalahgunaan rumah tinggal atau bangunan lain sebagai rumah ibadat, dan lain-lain. Secara implisit peneliti terdahulu menyatakan bahwa perizinan rumah ibadat sebagai bentuk pembatasan negara terhadap <i>forum eksternum</i> dan untuk menjaga ketertiban umum adalah sah dan dibenarkan karena menurutnya penganut agama tidak dibebaskan mendirikan rumah ibadat yang mengganggu penganut agama lain.</p> | <p>Kovenan Hak-Hak Sipil Politik, Prinsip Sirakusa dan Deklarasi tentang Hak-Hak Orang-Orang yang Tergolong ke dalam Minoritas Nasional atau Etnis, Agama dan Bahasa.</p> |
| <p>Albert Steven dkk, Urgensi Pembaharuan Regulasi Pendirian Rumah Ibadah di Indonesia, diterbitkan oleh Jurnal Sapientia et Virtus, Volume 2 Nomor 1 Maret 2015, hlm 15-25.</p> | <p>Rumusan Masalah : Apakah masih diperlukan adanya peraturan yang mengatur pendirian rumah ibadah di sebuah negara yang menjamin kebebasan beribadah?</p> <p>Pokok Pembahasan : Peraturan pendirian rumah ibadah tetap diperlukan sepanjang menekankan pada aspek pengendalian agar berdirinya suatu rumah ibadah tidak mengganggu kepentingan umum yang lebih besar. Penelitian terdahulu menegaskan bahwa peraturan rumah ibadah seharusnya tidak bersifat kuantitatif, melainkan kualitatif. Keberatan terhadap pendirian rumah ibadat</p> | <p>Penelitian terdahulu membahas urgensi pembaharuan regulasi pendirian rumah ibadah menggunakan pendekatan efektivitas. Penelitian terdahulu dan penelitian <i>a quo</i> sama-sama mengangkat tentang urgensi adanya peraturan baru yang menjamin kebebasan beribadah. Namun penelitian <i>a quo</i> lebih menekankan pada konsep ideal tentang perizinan rumah ibadah.</p> |

| | | |
|---|---|---|
| | <p>dapat dilakukan berdasarkan argumentasi dan mengacu pada pembatasan sebagaimana ditetapkan dalam <i>Siracusa Principles</i>, tetapi bukan atas dasar teologis atau prasangka social seperti dugaan Kristenisasi atau Islamisasi.</p> | |
| <p>Aulia Hestyara, Efektivitas Penerapan Persyaratan Pendirian Rumah Ibadat Berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang Berlaku, Jurnal Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Riau, Vol. 10 No. 2, Agustus 2021, hlm. 237-256.</p> | <p>Rumusan Masalah :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Bagaimanakah penerapan persyaratan pendirian rumah ibadat berdasarkan PBM Pendirian Rumah Ibadat? 2. Bagaimana efektivitas peran serta masyarakat dalam pendirian rumah ibadat sebagai salah satu persyaratan pendirian rumah ibadat? <p>Pokok Pembahasan :</p> <p>Penelitian terdahulu memaparkan beberapa kasus dimana panitia pendirian rumah ibadah telah memenuhi persyaratan sebagaimana Pasal 13 dan Pasal 14 PBM 2006, tidak menghapuskan kemungkinan adanya penolakan terhadap pendirian rumah ibadah. Hal ini menunjukkan bahwa penerapan persyaratan pendirian rumah ibadah dalam PBM 2006 belum mampu mencapai tujuan dari perizinan yaitu mengarahkan aktivitas pendirian rumah ibadat dan menuju kerukunan antar umat beragama. Peran Masyarakat sebagai salah satu persyaratan mendapatkan izin rumah</p> | <p>Penelitian terdahulu menganalisis efektivitas persyaratan terhadap tujuan pendirian rumah ibadah, terutama diksi yang digunakan dalam Pasal 13 dan pasal 14 PBM 2006. Kesamaan penelitian terdahulu dengan penelitian <i>a quo</i> adalah keduanya sama-sama mengkritisi persyaratan pendirian rumah ibadah. Sedangkan yang membedakan adalah penelitian <i>a quo</i> tidak hanya menganalisis dua pasal tersebut tetapi menganalisis persyaratan dan politik hukum perizinan yang ada dalam dua peraturan, yaitu SKB 1969 dan PBM 2006.</p> |

| | | |
|--|--|--|
| | <p>ibadah tidak berlaku efektif di wilayah Kota Bandung. Hal ini disebabkan diksi “<i>tidak mengganggu ketenteraman dan ketertiban umum</i>” dalam Pasal 13 PBM 2006 yang dapat diartikan secara multitafsir sehingga dimungkinkan adanya penolakan oleh Masyarakat sekitar dengan alasan “tidak tenteram” dan “tidak tertib”.</p> | |
|--|--|--|

F. Kerangka Teori

1. Teori Negara Hukum dan Kewenangan Pemerintah

Menurut Aristoteles, dalam bukunya *Politica*, negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum. Ada tiga unsur pemerintahan yang berkonstitusi menurutnya, yaitu: *Pertama*, pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum. *Kedua*, pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang didasarkan pada ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang sewenang-wenang; *Ketiga*, pemerintahan yang berkonstitusi berarti pemerintahan yang dilaksanakan atas kehendak rakyat.¹⁸

Menurut Freiderich Julius Stahl, unsur-unsur negara hukum terdiri dari:

- a. Perlindungan hak-hak asasi manusia;
- b. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak tersebut;
- c. Pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan; dan
- d. Peradilan administrasi dalam perselisihan.

¹⁸ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi 12, (Jakarta: Rajawali Press, 2016), hlm. 2

Dalam konsep negara hukum Anglo Saxon (*rule of law*), A.V. Dicey menyebutkan unsur-unsur negara hukum sebagai berikut :

- a. Supremasi aturan hukum (*supremacy of the law*); tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang (*absence of arbitrary power*), artinya bahwa seseorang hanya boleh dihukum jika melanggar aturan hukum;
- b. Kedudukan yang sama di hadapan hukum (*equality before the law*); dan
- c. Terjaminnya hak-hak asasi manusia dalam undang-undang serta putusan-putusan pengadilan.¹⁹

Unsur-unsur pembatasan kekuasaan negara merupakan poin utama untuk melindungi hak-hak individu sehingga terbebas dari kesewenang-wenangan penguasa. Spirit membatasi kekuasaan negara ini sebagaimana adagium populer dari Lord Acton, “*Power tends to corrupt, but absolute power corrupt absolutely*”.

Kegagalan konsep “negara penjaga malam” atau *legal state* akibat pembatasan pemerintah atau administrasi negara yang pasif ternyata dalam praktiknya menyengsarakan kehidupan warga, hingga memunculkan reaksi dan kerusuhan sosial.²⁰ Kegagalan tersebut kemudian memunculkan gagasan tentang tanggung jawab pemerintah atas kesejahteraan rakyatnya, konsep ini dikenal dengan *welfare state* atau negara kesejahteraan. *Welfare state* merupakan peralihan dari prinsip pembatasan peran negara menjadi keterlibatan aktif peran negara, selain untuk mewujudkan kesejahteraan ekonomi dan sosial, juga menjaga ketertiban dan keamanan.²¹

¹⁹ *Ibid*, hlm. 3

²⁰ *Ibid*, hlm. 14.

²¹ *Ibid*, hlm. 14-15.

Administrasi negara diberi kewajiban untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum (*bestuurszorg*). Pemberian tugas *bestuurszorg* kepada administrasi pemerintahan untuk menyelenggarakan kesejahteraan rakyat secara baik, menimbulkan konsekuensi berupa kemerdekaan bertindak atas inisiatif sendiri, terutama untuk menyelesaikan persoalan-persoalan genting yang timbul karena belum adanya peraturan penyelenggaraan yang mengaturnya. Atas dasar hal tersebut, kewenangan administrasi negara untuk bertindak berdasarkan inisiatif sendiri dikenal dengan istilah *freies ermessen* atau *discretionary power*. *Freies Ermessen* disebut juga sebagai asas kebebasan bertindak.²² Nata Saputra mengartikan *freies ermessen* sebagai suatu kebebasan yang diberikan kepada alat administrasi negara untuk mengutamakan keefektifan tercapainya suatu tujuan daripada berpegang teguh pada ketentuan hukum.²³

Diberikannya *freies ermessen* kepada pemerintah atau administrasi negara memiliki konsekuensi dalam legislasi, yaitu kewenangan membuat instrumen hukum selain kewenangan yang luas untuk melakukan berbagai tindakan hukum dalam rangka menyelenggarakan kesejahteraan umum. Menurut E. Utrecht, kekuasaan administrasi negara dalam bidang legislasi meliputi :

- a. Kewenangan membuat peraturan atas inisiatif sendiri tanpa bergantung pada legislator pusat, terutama dalam menghadapi persoalan-persoalan genting yang belum diatur;

²² H. Abdul Latief, *Hukum dan Peraturan Kebijakan (Beleidsregel) pada Pemerintahan Daerah*, Yogyakarta : UII Press, 2005, hlm. 3.

²³ Nata Saputra dalam Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Op.cit., hlm. 15.

- b. Kekuasaan membuat peraturan atas dasar delegasi. Pemerintah atau administrasi negara diberi tugas menyesuaikan peraturan pembuat undang-undang pusat dengan keadaan yang sungguh-sungguh terjadi di masyarakat karena dianggap lebih tahu detail persoalan masyarakat sehari-hari.
- c. *Droit function*, yaitu kekuasaan administrasi negara untuk menafsirkan sendiri berbagai peraturan atau dapat diartikan bahwa administrasi negara berwenang mengoreksi hasil pekerjaan pembuat undang-undang.²⁴

Salah satu prinsip utama yang dijadikan dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan di negara hukum adalah asas legalitas. Asas legalitas menetapkan bahwa ketentuan yang mengatur warga negara harus didasarkan pada undang-undang. Begitu pula dengan penyelenggaraan pemerintahan harus tunduk kepada undang-undang.²⁵

H.D. Stout sebagaimana dikutip oleh Ridwan HR, mengungkapkan bahwa kewenangan pemerintah mengandung tiga aspek, yaitu aspek negatif, aspek formal-positif, dan aspek materiil-positif. Aspek negatif menentukan bahwa tindakan pemerintahan tidak boleh bertentangan dengan undang-undang atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Aspek formal-positif menentukan bahwa kewenangan pemerintah hanya sepanjang berdasarkan undang-undang. Aspek materiil-positif menentukan bahwa kewenangan pemerintah harus memiliki dasar perundang-undangan dan bahwa norma kewenangan pemerintah ditentukan oleh undang-undang.²⁶

Sebagai subjek hukum, organ pemerintahan dapat melakukan berbagai tindakan sebagaimana subjek hukum lainnya, baik tindakan nyata maupun tindakan hukum. Tindakan nyata merupakan tindakan yang tidak

²⁴ *Ibid*, hlm. 16.

²⁵ *Ibid*, hlm. 91.

²⁶ *Ibid*. hlm 92.

menimbulkan akibat hukum, sedangkan tindakan hukum merupakan tindakan yang dimaksudkan untuk menciptakan hak dan kewajiban, serta dapat menimbulkan akibat hukum tertentu. Adapun akibat hukum yang ditimbulkan dari tindakan hukum administrasi dapat berupa hal-hal sebagai berikut: a. Jika menimbulkan perubahan hak, kewajiban atau kewenangan; b. Jika menimbulkan perubahan kedudukan hukum bagi seseorang atau objek tertentu; dan c. Jika terdapat hak, kewajiban, kewenangan atau status tertentu yang ditetapkan.²⁷

Tindakan hukum pemerintahan yang merupakan pernyataan kehendak sepihak dari organ pemerintahan tidak boleh mengandung cacat seperti kekhilafan (*dwaling*), penipuan (*bedrog*), paksaan (*dwang*) dan lain-lain yang menimbulkan akibat hukum yang tidak sah. Setiap tindakan hukum pemerintah harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Jika tindakan tersebut justru menyimpangi atau bertentangan dengan peraturan yang bersangkutan hingga menimbulkan akibat hukum, maka tindakan hukum tersebut batal atau dapat dibatalkan.²⁸

Pada dasarnya tindakan hukum administrasi hanya dapat dilakukan berdasarkan cara yang telah diatur dan diperbolehkan dalam peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, maka tindakan hukum pemerintah yang dilakukan tanpa dasar peraturan perundang-undangan dikategorikan sebagai tindakan hukum tanpa kewenangan (*onbevoegdheid*). Ada tiga kemungkinan tindakan hukum tanpa kewenangan, yaitu tidak berwenang dari

²⁷ *Ibid*, hlm 109-111.

²⁸ *Ibid*, hlm 111.

segi wilayah atau teritorial, tidak berwenang dari segi waktu dan tidak berwenang dari segi materi. *Onbevoegdheid* dari segi waktu dan wilayah disebut juga *onbevoegdheid* relatif atau *relatieve incompetentie*, sementara yang berkaitan dengan substansi wewenang disebut *onbevoegdheid absolute* atau *absolute incompetentie*. P. de Haan menyebutkan bahwa *onbevoegdheid* absolut berkaitan dengan persoalan atribusi, delegasi dan mandat.²⁹

Izin merupakan salah satu instrument yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi. Pengertian izin menurut J.B.J.M. Ten Berge adalah “*suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah, yang dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan dalam perundang-undangan*”³⁰.” Dalam literatur hukum administrasi Belanda, yang digunakan untuk menyebut perizinan dalam arti luas adalah istilah *vergunning*.

Pengertian *vergunning* menurut Kamus Istilah Hukum *Fockema Andreae* sebagaimana dikutip oleh S.F. Marbun adalah perkenan/izin pemerintah berdasarkan undang-undang atau pemerintah yang disyaratkan untuk perbuatan yang pada umumnya memerlukan pengawasan khusus, tetapi yang pada umumnya tidaklah dianggap sebagai hal-hal yang sama sekali dikehendaki³¹. Secara umum, Van der Pot merumuskan pengertian *vergunning*

²⁹ *Ibid*, hlm.113-114.

³⁰ N.M. Spelt dan J.B.J.M. Ten Berge, *Pengantar Hukum Perizinan*, Cetakan Pertama, Surabaya: Penerbit Yuridika, 1993, hlm. 2.

³¹ S.F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara I*, Cetakan Kedua, (Yogyakarta: FH UII Press, 2018), hlm 409.

sebagai “keputusan yang memperbolehkan sesuatu yang pada umumnya dilarang”³².

Ten Berge memberikan pengertian izin dalam arti sempit sebagai : “pengikatan aktivitas-aktivitas pada suatu peraturan izin pada umumnya didasarkan pada keinginan pembuat undang-undang untuk mencapai suatu tatanan tertentu atau untuk menghalangi keadaan-keadaan yang buruk”³³.

Pengertian izin dibedakan dari istilah-istilah serupa lainnya seperti dispensasi dan konsesi. Dispensasi menurut Utrecht merupakan keputusan administrasi negara yang membebaskan suatu perbuatan dari kekuasaan peraturan yang menolak perbuatan tersebut³⁴. Pengertian dispensasi menurut WF. Prins adalah tindakan pemerintah yang menyebabkan suatu peraturan undang-undang menjadi tidak berlaku bagi sesuatu yang istimewa³⁵. Tujuan dispensasi menurut Ateng Syafrudin adalah untuk menembus rintangan yang sebetulnya secara normal tidak diizinkan, sehingga menyisihkan pelarangan dalam hal khusus (*relaxation legis*)³⁶.

Konsesi dipahami sebagai suatu izin terkait pekerjaan besar yang menyangkut kepentingan umum. Pekerjaan tersebut sesungguhnya merupakan tugas pemerintah yang penyelenggaraannya diberikan kepada pemegang izin yang bukan pemerintah.³⁷

³² *Ibid*, hlm. 411.

³³ N.M. Spelt dan J.B.J.M. Ten Berge, *Pengantar Hukum Perizinan*, Cetakan Pertama, (Surabaya: Penerbit Yuridika, 1993), hlm. 2.

³⁴ Ridwan HR, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: FH UII Press, 2009), hlm. 196-197.

³⁵ *Ibid*, hlm. 197.

³⁶ *Ibid*.

³⁷ *Ibid*.

Sebagaimana pendapat para ahli di atas tentang pengertian izin, dapat dilihat bahwa adanya perizinan dalam hukum administrasi erat kaitannya dengan larangan, namun larangan itu tidak bersifat mutlak. Yaitu larangan yang masih dapat dikesampingkan. Ditinjau dari aspek yuridis, S.F. Marbun memaparkan beberapa unsur-unsur perizinan sebagai berikut:³⁸

a. Adanya larangan

S.F. Marbun mengatakan bahwa kehadiran lembaga perizinan hanya diperlukan jika terdapat larangan untuk melakukan suatu perbuatan. Namun jika perbuatan tersebut tidak dilarang dalam peraturan perundang-undangan, maka kehadiran lembaga perizinan tidak diperlukan lagi. Larangan tersebut harus ditentukan dalam peraturan perundang-undangan, bukan peraturan kebijaksanaan yang ditentukan sendiri oleh pejabat pemerintahan. Hal ini untuk menjamin kepastian hukum (asas legalitas) dan prinsip negara hukum demokratis³⁹.

b. Ketentuan

Ketentuan merupakan persyaratan-persyaratan yang menjadi dasar bagi pejabat pemerintah memberikan perizinan. Syarat-syarat yang ditentukan dalam perizinan berkaitan erat dengan fungsi system perizinan sebagai instrument pengendalian oleh pemerintah⁴⁰. Menurut Marbun, wewenang pemerintah untuk menentukan persyaratan hendaknya dibatasi dalam hal-hal yang bersifat teknis, sehingga ketentuan atau persyaratan tidak sampai melanggar apalagi mengesampingkan hak-hak asasi yang telah dijamin dalam konstitusi⁴¹.

c. Persetujuan

Adanya persetujuan menciptakan hubungan hukum tertentu dan menimbulkan akibat hukum. Diberikannya persetujuan berarti bahwa perbuatan yang semula dilarang menjadi dikesampingkan, sehingga perbuatan tersebut boleh dilakukan atau tidak lagi dilarang⁴².

³⁸ S.F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara I*, Cetakan Kedua, Yogyakarta: FH UII Press, 2018, hlm 413.

³⁹ *Ibid*, hlm 412-413.

⁴⁰ N.M. Spelt dan J.B.J.M. Ten Berge, *Pengantar Hukum Perizinan*, Cetakan Pertama, Surabaya: Penerbit Yuridika, 1993, hlm. 7.

⁴¹ S.F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara I*, Cetakan Kedua, Yogyakarta: FH UII Press, 2018, hlm 414.

⁴² *Ibid*.

Izin digunakan sebagai instrumen oleh pemerintah untuk mempengaruhi atau mengendalikan perilaku masyarakat untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu, terutama untuk membatasi perbuatan tertentu dari masyarakat. Pada dasarnya dalam kehidupan negara demokratis, rakyat memiliki keleluasaan dan kebebasan dalam bertindak, sementara tindakan dan wewenang pemerintah semestinya dibatasi. Namun sebaliknya, dalam negara otoriter diktator, ruang gerak dan kebebasan rakyat justru dibatasi, sementara ruang gerak pemerintah diberikan kebebasan yang seluas-luasnya. Menurut S.F Marbun, izin di negara otoriter diktator digunakan sebagai instrument untuk mengatur dan mengendalikan aktivitas masyarakat sesuai dengan yang dikehendaki rezim.⁴³

Tujuan dari sistem perizinan bermacam-macam tergantung pada peristiwa konkret dan motif dibalik penerapan perizinan, yang secara umum dapat disebutkan sebagai berikut:

- a. Keinginan mengarahkan atau mengendalikan aktivitas-aktivitas tertentu, misalnya izin bangunan;
- b. Mencegah bahaya bagi lingkungan, misalnya izin lingkungan;
- c. Keinginan melindungi obyek-obyek tertentu, misalnya seperti izin terbang, izin membongkar monumen-monumen bersejarah;
- d. Hendak membagi benda-benda yang sedikit, seperti izin penghuni di wilayah padat penduduk;
- e. Pengarahan, dengan menyeleksi orang-orang dan aktivitas-aktivitas, misalnya penyelenggaraan kegiatan.⁴⁴

2. Teori Hak Asasi Manusia

⁴³ *Ibid*, hlm. 415.

⁴⁴ N.M. Spelt dan J.B.J.M. Ten Berge, *Pengantar Hukum Perizinan*, Cetakan Pertama, Surabaya: Penerbit Yuridika, 1993, hlm. 5-6.

Hak asasi manusia merupakan pemberian Tuhan Yang Maha Esa yang melekat pada setiap diri manusia sejak dilahirkan atau bahkan sejak dalam kandungan. Bukan merupakan pemberian negara, orang lain maupun karena diatur dalam hukum formil. Menurut G.J. Wolhoff, hak asasi manusia merupakan sejumlah hak yang berasal dari individu manusia karena kemanusiaannya yang tidak dapat dicabut oleh siapapun, dan apabila dicabut hak-haknya maka hilang kemanusiannya⁴⁵.

Hak untuk memeluk agama dan kepercayaan merupakan bagian dari hak asasi manusia yang dijamin baik dalam hukum nasional maupun hukum internasional. Dalam hukum nasional, hak beragama dan berkeyakinan dijamin melalui konstitusi sebagai norma dasar yang melandasi peraturan perundang-undangan lainnya. Pasal 28E ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasca amandemen yang menyatakan :

- (1) **Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya**, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya serta berhak kembali.
- (2) **Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan**, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya.

Pasal 28I ayat (1) UUD 1945 juga menjamin hak-hak asasi yang bersifat sipil dan politik, termasuk hak beragama. Pada ayat (2) dan ayat (4) pasal ini juga memberikan jaminan dan perlindungan dari perlakuan diskriminatif serta peran dan tanggung jawab negara atau pemerintah dalam

⁴⁵ G.J. Wolhoff, *Pengantar Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Jakarta : Timur Mas, 1995, hlm. 124.

menjamin terlaksananya perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan hak asasi manusia. Ditegaskan dalam Pasal 29 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa: “Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu”.

Hak-hak konstitusional terkait kebebasan beragama dan berkeyakinan sebagaimana diatur dalam Pasal 28E ayat (1) dan (2), Pasal 28I ayat (1), (2) dan (4) serta Pasal 29 ayat (2) dalam UUD 1945 selanjutnya ditegaskan kembali dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Hak kebebasan beragama dalam UU HAM diatur dalam Pasal 4 dan Pasal 22 dengan substansi yang serupa sebagaimana diatur dalam konstitusi.

Dalam konteks hukum internasional, kebebasan beragama dan berkeyakinan diatur dalam *Article 18 International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) sebagaimana telah diratifikasi dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005. Pasal 18 ICCPR menyatakan, Setiap orang berhak atas kebebasan berpikir, hati Nurani dan beragama. Hal tersebut mencakup kebebasan untuk menganut dan memilih agama atau kepercayaan berdasarkan pilihan dan keyakinannya sendiri. Jaminan kebebasan tersebut berlaku baik ketika dilakukan secara sendiri maupun secara bersama-sama atau secara kolektif.

Pasal 18 membedakan kebebasan berpikir, berkeyakinan dan beragama atau berkepercayaan dari kebebasan untuk menjalankannya. Kebebasan berpikir, beragama dan berkeyakinan dalam pasal ini merupakan *forum*

internum sehingga pembatasan terhadapnya sama sekali tidak diperbolehkan dan tidak dapat dikurangi (*cannot be derogated*) bahkan dalam kondisi darurat sekalipun. Sementara pengejawantahan atau kebebasan untuk menjalankan agama dan kepercayaan merupakan bagian dari *forum eksternum*. Pasal 18 ayat 3 ICCPR memperkenankan adanya pembatasan berdasarkan aturan yang telah ditentukan oleh hukum, terutama dengan tujuan untuk melindungi keamanan, ketertiban, kesehatan dan/atau moral Masyarakat serta hak-hak dan kebebasan mendasar orang lain⁴⁶.

Manifestasi dari kebebasan beragama dan berkepercayaan yang merupakan *forum eksternum* sebagaimana diatur dalam Deklarasi Penghapusan Segala Bentuk Intoleransi dan Diskriminasi Berdasarkan Agama dan Kepercayaan adalah :⁴⁷

1. Menjalankan agama dan kepercayaan dalam kegiatan peribadatan;
2. Memiliki tempat ibadat;
3. Menggunakan/memakai simbol-simbol agama;
4. Memperingati hari-hari besar keagamaan;
5. Menunjuk atau memilih pemimpin agama;
6. Mengajarkan dan menyebarkan bahan-bahan keagamaan (termasuk melakukan siar agama);
7. Hak orang tua untuk memastikan Pendidikan agama dan moral bagi anak-anak mereka;
8. Berkomunikasi dengan individu dan komunitas tentang urusan agama di tingkat nasional dan internasional;
9. Mendirikan dan menjalankan Lembaga-lembaga kemanusiaan/mengumpulkan dan menerima pendanaan; dan
10. Mengajukan keberatan yang didasarkan pada hati nurani (*conscientious objection*).

⁴⁶ Komentar Umum 22 Pasal 18 Komentar Umum Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik dalam Komentar Umum Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik; Kovenan Internasional Hak Ekonomi Sosial dan Budaya, Cetakan Pertama, Jakarta Pusat : Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, 2009, hlm. 50-53.

⁴⁷ Deklarasi tentang Penghapusan Semua Bentuk Intoleransi dan Diskriminasi Berdasarkan Agama atau Kepercayaan, Ditetapkan oleh Resolusi Majelis Umum 47/135 18 Desember 1992

Konsep tanggung jawab negara dalam hukum HAM bukan ditimbulkan akibat dilanggarnya suatu hukum sebagaimana hukum pidana ataupun hukum internasional. Akan tetapi tanggung jawab negara dalam hukum HAM diartikan sebagai pelanggaran atau tidak dilaksanakannya kewajiban-kewajiban negara untuk menghormati, melindungi dan memenuhi hak-hak asasi tiap individu di suatu negara.

Sebagai pemangku kewajiban HAM, negara memiliki kewajiban negatif dan kewajiban positif. Kewajiban negatif berarti bahwa negara wajib menghormati kebebasan dan hak individu serta seminimal mungkin melakukan intervensi terhadap penikmatan hak-hak tersebut. Sementara kewajiban positif berarti bahwa negara wajib menciptakan kondisi yang mendukung pemenuhan hak dan kebebasan setiap orang secara utuh, yaitu dengan memaksimalkan seluruh sumber daya yang dimiliki baik itu legislatif maupun eksekutif. Pasal 2 ayat 3 Kovenan Hak-hak Sipil dan Politik bahkan memerintahkan negara untuk menyelenggarakan pemulihan terhadap individu korban pelanggaran hak-hak sipil dan politik, termasuk dengan tindakan pemulihan di pengadilan (*effective judicial remedy*⁴⁸).

Uli Parulian mengutip John Locke menyatakan bahwa kewajiban negatif negara merupakan konsekuensi pembedaan antara ruang publik dan privat. Sebagian besar hak sipil dan politik termasuk hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan berada di ruang privat, sehingga “haram

⁴⁸ Uli Parulian Sihombing, *Hak Atas Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan di dalam Perspektif HAM : Teori dan Praktek*, Jakarta : Kursus HAM untuk Pengacara Angkatan XVII ELSAM, 2013.

hukumnya” bagi negara untuk “menjamah” ruang privat. Menurut John Locke, agama merupakan urusan privat yang tidak dapat dicampuri oleh negara⁴⁹.

Uli Parulian menyebut hak kebebasan beragama ini sangat unik dikarenakan meliputi dua dimensi, yaitu dimensi individual dan dimensi kolektif. Pasal 18 ayat 1 Kovenan Hak Sipil dan Politik menjelaskan bahwa hak kebebasan beragama dijalankan baik secara sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain⁵⁰. Dimensi individual merupakan wilayah spiritual yang sangat privat yang disebut juga **forum internum**. Pada wilayah ini keyakinan seseorang merupakan sesuatu yang sangat privat dan tidak dapat diintervensi oleh pihak luar manapun. Oleh karena itu, setiap orang tidak dapat dipaksa untuk memeluk, meyakini atau mengubah suatu agama dan kepercayaan apapun. Dengan demikian, pembatasan terhadap kebebasan internum pada dasarnya adalah mustahil.

Meski mustahil, faktanya terdapat pemaksaan tidak langsung (*indirect coercion*) terhadap penikmatan kebebasan forum internum. Dijelaskan oleh Nowak, bahwa pemaksaan tidak langsung diantaranya dilakukan dengan pemberian hak-hak istimewa terhadap anggota agama dan/atau keyakinan tertentu melalui kebijakan dan aturan hukum yang berlaku, termasuk secara sengaja menutup akses penikmatan hak-hak dasar lainnya seperti hak atas pendidikan, hak atas kesehatan, hak atas pekerjaan yang layak dan sebagainya⁵¹.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ Manfred Nowak, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights CCPR Commentary*, N.P. Engel Publisher, Germany, 2005.

Pembatasan terhadap hak kebebasan beragama hanya dapat dilakukan terhadap manifestasi ajaran agama yang bersifat kolektif yang dilaksanakan di ruang publik. Wilayah kolektif ini disebut juga **forum eksternum**. Yang termasuk forum eksternum yaitu kebebasan untuk berkumpul, berserikat dan berorganisasi, tetapi tidak seorangpun dapat dipaksa untuk bergabung dalam perkumpulan agama dan/atau kepercayaan.

Deklarasi Universal HAM maupun UUD 1945 mengatur mengenai hak-hak yang dapat dibatasi. Pasal 29 ayat 2 DUHAM menyatakan bahwa setiap orang harus tunduk hanya pada pembatasan-pembatasan yang ditetapkan oleh undang-undang yang tujuannya semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan yang tepat terhadap hak-hak dan kebebasan orang lain. Hal yang sama juga diatur dalam Pasal 28 J ayat 2 UUD 1945.

Pembatasan terhadap hak kebebasan beragama tidak boleh menghalangi perlindungan dan pemenuhan hak kebebasan beragama itu sendiri. Terlebih lagi hak kebebasan beragama dan berkeyakinan merupakan bagian dari *non-derogable*. Dalam praktiknya, pembatasan terhadap hak kebebasan beragama ini seringkali menjadi dalih melakukan diskriminasi terhadap kelompok agama minoritas.

Pasal 18 ayat (3) Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik (ICCPR) sebagaimana telah diratifikasi dalam UU 12/2005 menyatakan bahwa pembatasan harus dilakukan berdasarkan hukum (atau undang-undang) dan sepanjang diperlukan (*necessity*) untuk melindungi keselamatan masyarakat, ketertiban masyarakat, kesehatan masyarakat, moral masyarakat,

serta hak dan kebebasan mendasar orang lain. Dasar pembatasan yang paling sering digunakan dalam pembatasan keagamaan di Indonesia adalah “untuk ketertiban umum”⁵². Dasar ketertiban umum ini seringkali digunakan sebagai dasar penolakan terhadap pendirian rumah ibadah atau pembubaran ritual peribadatan.

Hal ini berbeda dengan ketertiban umum atau *public order* sebagaimana dimaksud dalam Prinsip Sirakusa⁵³ yang didefinisikan sebagai keseluruhan pengaturan yang memastikan berfungsinya masyarakat. Ketertiban umum harus ditafsirkan dalam konteks tujuan yang ingin dicapai oleh suatu hak tertentu yang dibatasi atas dasar tersebut⁵⁴. Berdasarkan Komentar Umum 22, pembatasan hanya boleh dilakukan untuk tujuan yang ditetapkan dan harus secara langsung terkait dan sebanding (proporsional) dengan kebutuhan spesifik yang menjadi dasarnya. Batasan tidak dapat dikenakan untuk tujuan diskriminatif atau dengan cara yang diskriminatif. Maka dari itu, pembatasan berbasis ketertiban umum juga harus melihat pada banyak hal seperti keharusan ditetapkan oleh hukum, diperlukan untuk

⁵² Dr. Zainal Abidin Bagir dalam Webinar “Pembatasan Hak Beragama di Masa Wabah COVID-19” yang diselenggarakan oleh YLBHI dan CRCS melalui Live Youtube pada 10 Juli 2020, <https://www.youtube.com/watch?v=HxXv7KhkUK0&list=PL6iM9aFjBs2VgFnkww1TSz3tvnpDmbV92&index=3&t=0s>

⁵³ Prinsip Sirakusa merupakan salah satu sumber penting untuk memahami pembatasan yang dirumuskan karena adanya penyalahgunaan pembolehan pembatasan oleh pemerintah Italia pada tahun 1984.

⁵⁴ Komnas HAM, *Draft Standar Norma dan Setting Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan*, diunduh di komnasham.go.id.

melindungi, seimbang dan tidak berakibat atau diterapkan secara diskriminatif⁵⁵.

Menjalankan agama dan kepercayaan setiap orang dalam kegiatan ibadah, memiliki tempat ibadah serta menggunakan/memakai simbol-simbol keagamaan baik di dalam maupun di luar tempat ibadah adalah bentuk kebebasan dalam mengejawantahkan agama dan kepercayaan, sebagaimana telah diakui dalam Deklarasi Penghapusan Segala Bentuk Intoleransi dan Diskriminasi berdasar Agama dan Kepercayaan (1981).

G. Definisi Operasional

1. Perizinan

Izin secara bahasa berarti pernyataan mengabulkan (tidak melarang) atau persetujuan membolehkan.⁵⁶ Sedang perizinan berarti hal pemberian izin.⁵⁷ UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan Negara dalam Pasal 1 Ketentuan Umum mendefinisikan izin sebagai Keputusan Pejabat Pemerintahan yang berwenang sebagai wujud persetujuan atas permohonan warga masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam Kamus Hukum, izin (*vergunning*) adalah perkenan/izin dari pemerintah berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah yang disyaratkan untuk perbuatan yang pada umumnya memerlukan pengawasan

⁵⁵ Zainal Abidin Bagir, dkk, *Membatasi Tanpa Melanggar Hak Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan*, Yogyakarta: CRCS UGM, 2019, hlm. 11-12.

⁵⁶ <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/izin>. Diakses pada 11 Januari 2024.

⁵⁷ <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/perizinan>. Diakses pada 11 Januari 2024.

khusus, tetapi pada umumnya tidak dianggap sebagai suatu hal yang sama sekali tidak dikehendaki.⁵⁸ Izin pada prinsipnya adalah pelepasan atau pembebasan dari suatu larangan. Perizinan adalah suatu bentuk pelaksanaan fungsi pengaturan dan bersifat pengendalian yang dimiliki oleh pemerintah terhadap kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat.⁵⁹ Berikut ini dikutip beberapa definisi izin dari para ahli:⁶⁰

Ateng Syafrudin mengatakan bahwa izin berarti menghilangkan halangan, hal yang dilarang menjadi boleh, atau sebagai peniadaan ketentuan larangan umum dalam peristiwa konkret.

Menurut Sjachran Basah, izin adalah perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu yang mengaplikasikan peraturan dalam hal konkreto berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan.

Bagir Manan menyebutkan bahwa izin dalam arti luas berarti suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk memperbolehkan melakukan tindakan atau perbuatan tertentu yang secara umum dilarang.

Menurut N.M. Spelt dan J.B.J.M ten Berge, izin dalam arti luas adalah perkenan penguasa terhadap orang yang memohonnya melakukan tindakan tertentu yang sebetulnya dilarang dan mengharuskan pengawasan khusus atasnya. Sedangkan izin dalam arti sempit adalah pengikatan pada suatu peraturan izin berdasarkan keinginan pembuat undang-undang untuk mencapai suatu tatanan tertentu atau untuk menghalangi keadaan yang buruk. Tujuannya ialah mengatur tindakan yang menurut pembuat undang-undang tidak seluruhnya dianggap tercela, tetapi dimana ia dapat melakukan pengawasan sekadarnya.

2. Izin Mendirikan Bangunan (IMB) Rumah Ibadat

Berkaitan dengan izin yang dimaksud dalam penelitian ini yaitu Izin Mendirikan Bangunan (IMB), penjelasan UU Bangunan Gedung dalam Pasal

⁵⁸ Ridwan HR, *Loc.cit.*, hlm. 198.

⁵⁹ Nazaruddin Lathif, Mustika Mega Wijaya dan R. Muhammad Mihradi, *Hukum Administrasi Negara*, (Bogor: Lembaga Penelitian dan Pengabdian Masyarakat, Universitas Pakuan, 2021), hlm. 94.

⁶⁰ Ridwan HR, *Op. cit.*

8 ayat (1) huruf c menjelaskan “izin mendirikan bangunan” (IMB) adalah surat bukti dari Pemerintah Daerah bahwa pemilik bangunan gedung dapat mendirikan bangunan sesuai fungsi yang telah ditetapkan dan berdasarkan rencana teknis bangunan gedung yang telah disetujui oleh Pemerintah Daerah. Adapun IMB rumah ibadat sebagaimana dimaksud dalam PBM 2006 adalah izin yang diterbitkan oleh bupati/walikota untuk pembangunan rumah ibadat.

3. Rumah Ibadat

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Tahun 1995, rumah ibadah adalah suatu tempat yang dipergunakan oleh seorang hamba untuk beribadah kepada Tuhan-Nya sebagai bentuk ketaatan dan patuh kepada setiap aturan-aturanya sebagaimana yang diajarkan dalam setiap agama sesuai dengan kepercayaan dan keyakinannya masing-masing.⁶¹ Menurut KBBI VI Daring rumah ibadat adalah bangunan tempat beribadat seperti masjid, gereja, kuil dan sebagainya.⁶²

Laman Kementerian Agama, membedakan konsep tempat ibadah dan rumah ibadah. Menurut Menag Fahrul Razi, tempat ibadah terkait dengan pelaksanaan ibadah yang bersifat terbatas dan tidak mendatangkan massa. Adapun rumah ibadah menurut PBM 2006, adalah bangunan yang memiliki ciri-ciri tertentu yang khusus dipergunakan untuk beribadat bagi para pemeluk

⁶¹ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Balai Pustaka, Jakarta, 1995, hlm.671.

⁶² Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, KBBI VI Daring, <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/rumah%20ibadat>. Diakses pada 10 Januari 2024.

masing-masing agama secara permanen, tidak termasuk tempat ibadat keluarga.⁶³

Menurut Asnawati, rumah ibadah selain sebagai simbol “keberadaan” pemeluk agama, juga sebagai tempat penyiaran agama dan tempat melakukan ibadah. Artinya fungsi rumah ibadah di samping sebagai tempat peribadatan juga diharapkan dapat memberikan dorongan bagi jamaahnya, agar kehidupan spiritual keberagaman bagi pemeluk agama tersebut menjadi lebih baik.⁶⁴

Mengacu pada UU Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung, rumah ibadah atau yang disebut bangunan dengan fungsi keagamaan meliputi masjid, gereja, pura, wihara dan klenteng. Berdasarkan tradisi agama-agama, rumah ibadah memiliki definisi dan fungsi yang beragam. Masjid bagi umat Islam selain sebagai tempat bersujud, beribadah dan melakukan syiar atau dakwah juga sebagai pusat kebudayaan dan interaksi antar umat Islam dan masyarakat.⁶⁵

Gereja bagi umat Kristen bukan hanya diartikan sebagai bangunan, melainkan berasal dari bahasa Yunani “*ekklesia*” yang berarti perkumpulan, pertemuan, rapat. Gereja juga dimaknai sebagai kelompok orang-orang khusus yang dipanggil Tuhan untuk bersekutu bersama-sama dengan-Nya, atau biasa

⁶³ *Menag: Pelaksanaan Ibadah di Rumah Ibadah Merujuk PBM Pendirian Rumah Ibadah*, Kementerian Agama Republik Indonesia, <https://kemenag.go.id/nasional/menag-pelaksanaan-ibadah-di-rumah-ibadah-merujuk-pbm-pendirian-rumah-ibadah-e9suhy>, 26 Agustus 2020. Diakses pada 11 Januari 2024.

⁶⁴ Asnawati, “Fungsi Sosial Masjid Sabilal Muhtadin Banjarmasin dalam Perspektif Kerukunan Umat Beragama”, *Fungsi Sosial Rumah Ibadah dari Berbagai Agama dalam Perspektif Kerukunan Umat Beragama*, Ed. Bashori A. Hakim, Moh. Salah Isre, (Jakarta: Proyek Peningkatan Pengkajian Kerukunan Hidup Umat Beragama, Puslitbang Kehidupan Beragama, Badan Litbang dan Diklat Keagamaan, Departemen Agama RI, 2004), hlm. 38.

⁶⁵ Sofyan Syafri Harahap, *Manajemen Masjid : Suatu Pendekatan Teoritis dan Organisatoris*, (Yogyakarta: Dana Bhakti Prima Yasa, 1996), hlm. 6.

disebut juga dengan jemaat atau umat.⁶⁶ Sedangkan gereja sebagai gedung kebaktian atau tempat beribadah umat Kristen dapat dikatakan mengandung kesan kehadiran Allah apabila di dalamnya diletakan sebuah salib besar, mimbar sebagai tempat pengkhotbah, kursi sebagai tempat dudukuskup dan para presbiter, juga sebagai tempat duduk jemaat.⁶⁷

Dengan demikian, berdasarkan keragaman tradisi agama-agama diatas, maka definisi rumah ibadah dalam penelitian ini dikembalikan pada pengertian yang paling umum sehingga tidak berpotensi menimbulkan diskriminasi bagi agama minoritas. Definisi rumah ibadah dalam penelitian ini adalah suatu bangunan atau tempat yang digunakan untuk kegiatan ibadah, ritual, atau kegiatan keagamaan dalam berbagai tradisi keagamaan.

H. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif-empiris. Menurut Muhaimin, penelitian hukum normatif empiris mengkaji tentang hukum sebagai aturan atau norma dan penerapan aturan hukum dalam prakteknya di masyarakat.⁶⁸ Penelitian ini disebut penelitian hukum normatif-

⁶⁶ Konferensi Waligereja Indonesia, *Iman Katolik: Buku Informasi dan Referensi*, (Yogyakarta: Kanisius, 2018), hlm 332

⁶⁷ J. L. Ch. Abineno, *Ibadah Jemaat dalam Abad-Abad Pertama*, (Jakarta: BPK Gunung Mulia, 1985), hlm 68.

⁶⁸ Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, (Mataram: Mataram University Press, 2020), hlm. 117.

empiris karena mengkaji prinsip-prinsip negara hukum dan kewenangan pemerintah, serta prinsip hak asasi manusia sebagai norma dalam pengaturan perizinan pendirian rumah ibadah sekaligus mengkaji implementasi aturan-aturan hukum yang berlaku tentang perizinan pendirian rumah ibadah di Daerah Istimewa Yogyakarta.

2. Objek Penelitian

Dalam penelitian ini, yang akan menjadi objek penelitian adalah pengaturan perizinan pendirian rumah ibadah di Daerah Istimewa Yogyakarta dan implementasinya untuk memenuhi jaminan perlindungan hak kebebasan beragama dan beribadah.

3. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan studi kasus hukum non-litigasi untuk mengkaji penerapan hukum normatif dalam problem perizinan pendirian rumah ibadah. Selain itu, penelitian ini juga menggunakan pendekatan konseptual untuk menemukan jawaban mengenai konsep ideal perizinan pendirian.

4. Sumber Bahan Hukum

Data sekunder dalam penelitian hukum merupakan bahan-bahan hukum terkait objek penelitian, terdiri dari bahan hukum primer, sekunder dan tersier.⁶⁹

1) Bahan hukum primer yang digunakan yaitu :

a. Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Pasca Amandemen;

⁶⁹ Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram : Mataram University Press, 2020, hlm. 124-125.

- b. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia;
 - c. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik
 - d. Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 01/BER/MDN-MAG/1969 tentang Pelaksanaan Tugas Aparatur Pemerintahan Dalam Menjamin Ketertiban dan Kelancaran Pelaksanaan Pengembangan dan Ibadat Agama Oleh Pemeluk-Pemeluknya;
 - e. 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;
 - f. Peraturan Bupati Bantul Nomor 98 Tahun 2016 tentang Pedoman Pendirian Rumah Ibadah;
 - g. Peraturan Bupati Sleman Nomor 12.2 Tahun 2019 tentang Izin Mendirikan Bangunan Rumah Ibadat dan Tempat Ibadat;
 - h. Dan peraturan perundang-undangan lain yang berkaitan.
- 2) Bahan hukum sekunder diperoleh dari buku, jurnal, hasil-hasil penelitian tentang konflik pendirian rumah ibadah maupun penelitian lainnya terkait perizinan pendirian rumah ibadah.
5. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan atau yang biasa disebut dengan *library research*, yaitu melakukan inventarisasi dan mempelajari data pustaka yang berupa peraturan perundang-undangan, buku-buku literatur, dokumen resmi serta website resmi. Selain itu juga menggunakan dokumen hukum terkait data kasus yang digunakan.

6. Analisis Data

Analisis data dalam penelitian ini pertama dilakukan dengan mentelaah kasus-kasus pendirian rumah ibadah di D.I. Yogyakarta menggunakan hukum normatif yang mengatur tentang perizinan pendirian rumah ibadah. Selanjutnya, hasil analisis kasus tersebut dikaji menggunakan teori negara hukum dan kewenangan pemerintah serta teori hak asasi manusia.

I. Sistematika Penulisan

Penelitian ini akan dibagi dalam lima bagian sebagaimana akan diuraikan berikut :

| | |
|---------------------|---|
| BAB I – Pendahuluan | Bab ini menguraikan latar belakang diangkatnya penelitian ini, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, orisinalitas penelitian, kerangka teori dan metodologi penelitian hukum yang digunakan sebagai pemandu dalam penelitian ini. |
|---------------------|---|

- BAB II – Tinjauan Teoritis Bab ini berisi tentang tinjauan terhadap teori-
tentang Hak Asasi teori yang menjadi batasan kajian dalam
Manusia, Kebebasan penelitian ini yakni yang mencakup Teori
Beragama dan Beribadah Hak Asasi Manusia, kebebasan beragama dan
serta Pendirian Rumah berkeyakinan, serta tentang pendirian rumah
Ibadah ibadah dan hubungannya dengan hak asasi
manusia.
- BAB III – Problematika Bab ini menjawab rumusan masalah pertama
Perizinan Pendirian dengan mendeskripsikan kasus perizinan
Rumah Ibadah di D.I. rumah ibadah di D.I. Yogyakarta. Kasus-
Yogyakarta kasus tersebut kemudian ditelaah untuk
mendapat gambaran masalah yang muncul
dalam praktek penerbitan izin rumah ibadah.
- BAB IV – Konsep Bab ini hendak mengajukan konsep
Pengaturan Perizinan Bagi pengaturan perizinan rumah ibadah di D.I.
Pendirian Rumah Ibadah Yogyakarta dengan mengacu pada teori
di D.I. Yogyakarta negara hukum dan kewenangan pemerintah,
serta teori hak asasi manusia.
- BAB IV – Penutup Bab ini akan memberikan kesimpulan dari
pembahasan pada bab sebelumnya, serta
memberikan saran dan rekomendasi baik
secara praktis maupun teoritis.

BAB II

**TINJAUAN TEORITIS TENTANG HAK ASASI MANUSIA,
KEBEBASAN BERIBADAH DAN PENDIRIAN RUMAH IBADAH**

A. Hak Asasi Manusia (HAM)

Hak asasi manusia adalah hak yang dimiliki oleh setiap manusia sejak dilahirkan – atau bahkan sejak janin – yang melekat pada setiap diri manusia semata-mata karena ia sebagai manusia. Jack Donnely dalam buku *Hukum Hak Asasi Manusia* mengatakan bahwa hak asasi tersebut bukan merupakan pemberian negara, masyarakat atau karena ditetapkan dalam hukum negara, melainkan semata-mata karena martabatnya sebagai manusia⁷⁰. Hak asasi manusia berlaku secara universal. Artinya, setiap orang, siapa saja, dimana saja dan kapan saja, tidak peduli berbeda jenis kelamin, warna kulit, budaya, dan kewarganegaraan, padanya melekat hak yang sama. Dalam kondisi apapun, hak asasi tetap berlaku dan tidak dapat dicabut (*inalienable*).

Hak asasi manusia dikategorikan menjadi tiga generasi. *Generasi pertama* menekankan pada prinsip kebebasan individu atau sering dirujuk untuk mewakili hak-hak sipil dan politik sebagaimana ditetapkan dalam *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR). Hak-hak generasi pertama ini hendak melindungi kehidupan pribadi manusia dan menghormati kedaulatan individu. Berdasarkan sifatnya yang diatur dalam ICCPR, hak sipil dan politik dibagi menjadi dua kelompok besar, yaitu hak-hak yang bersifat absolut dan tidak boleh dikurangi pemenuhannya dalam

⁷⁰ Rhona K.M. Smith, dkk, *Hukum Hak Asasi Manusia*, (Yogyakarta: PUSHAM UII, 2008), Ed. Knut D. Asplund, hlm. 11.

keadaan apapun (*non-derogable*) dan hak-hak yang bersifat *derogable*, yaitu yang diperkenankan untuk melakukan reservasi atau pengurangan atas pemenuhannya.

Termasuk dalam hak sipil politik yang bersifat absolut (*non-derogable*) adalah hak hidup, hak bebas dari penyiksaan, hak bebas dari perbudakan, hak bebas dari penahanan karena gagal memenuhi perjanjian/hutang, hak bebas dari pemidanaan yang berlaku surut, hak sebagai subjek hukum, serta hak atas kebebasan berpikir, berkeyakinan dan beragama. Sementara yang termasuk dalam hak sipil politik yang bersifat *derogable* adalah hak atas kebebasan berkumpul secara damai, hak atas kebebasan berserikat termasuk membentuk dan menjadi anggota partai buruh, serta hak atas kebebasan menyatakan pendapat atau berekspresi, termasuk mencari, menerima dan memberikan informasi dan segala macam gagasan tanpa memperhatikan batas.⁷¹

Generasi kedua menekankan pada perjuangan “prinsip persamaan” yang diwakili dengan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya sebagaimana diatur dalam *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (ICESCR). Hak-hak ini muncul dari tuntutan kepada negara untuk menyediakan kebutuhan dasar setiap orang, mulai dari pangan hingga fasilitas kesehatan dan pendidikan. Termasuk dalam hak-hak generasi kedua ini adalah hak atas pekerjaan dan upah yang layak, hak atas jaminan sosial, hak atas pendidikan, hak atas kesehatan, hak atas pangan, hak atas perumahan, hak atas tanah dan hak atas lingkungan yang sehat.

⁷¹ “Handout Hak Sipil dan Politik”, (Kursus Online HAM Sekolah Hukum Indonesia Jentera), 19 Maret 2020.

Generasi ketiga hak asasi manusia mengusung prinsip persaudaraan yang diwakili oleh tuntutan atas hak solidaritas dan hak kolektif. Gelombang ini muncul dari tuntutan negara-negara Dunia Ketiga atas tatanan internasional yang lebih adil. Negara-negara berkembang menuntut adanya tatanan ekonomi dan hukum internasional yang kondusif bagi terjaminnya hak atas pembangunan, hak atas perdamaian, hak atas sumber daya alam sendiri, hak atas lingkungan hidup yang baik dan hak atas warisan budaya (benda dan tak benda). Selain itu, generasi ketiga juga mendorong bahwa hak-hak kelompok, seperti imigran, masyarakat hukum adat dan kelompok minoritas harus dilindungi oleh negara.

Adapun lima pola instrumen hukum HAM Indonesia adalah sebagai berikut:⁷²

- 1) **Hukum HAM Materiil** : Amandemen UUD 1945, TAP MPR Nomor 17/1998, UU Nomor 39/1999 tentang Hak Asasi Manusia;
- 2) **Hukum HAM Formil Prosedural**: UU Nomor 26/2000 tentang Pengadilan HAM, UU nomor 37/2008 tentang Ombudsman, UU Nomor 35/2014 tentang Perubahan atas UU Nomor 23/2002 tentang Perlindungan Anak;
- 3) **Hukum HAM Ratifikasi Peraturan Internasional** : UU Nomor 7/1984 tentang Kovenan Internasional Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, Keputusan Presiden Nomor 36/1990 tentang Ratifikasi Konvensi Hak Anak;
- 4) **Hukum HAM Sektoral** : UU Nomor 23/2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga; UU Nomor 14/2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik; UU Nomor 31/2014 tentang Perubahan atas UU Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban;
- 5) **Hukum HAM Institusional** : Peraturan Kapolri Nomor 8/2009 tentang Implementasi dan Prinsip HAM dalam Penyelenggaraan Tugas dan Fungsi Kepolisian Republik Indonesia, Peraturan

⁷² "Modul Pengantar dan Sejarah HAM", (Kursus Online Hak Asasi Manusia, Sekolah Tinggi Hukum Jentera, Februari 2020), hlm. 7.

Menteri Hukum dan HAM Nomor 32 tahun 2016 tentang Pelayanan Komunikasi Masyarakat terhadap Permasalahan HAM.

Dalam konsep hak asasi manusia perlu dilandasi pemahaman mendasar tentang prinsip-prinsip untuk memudahkan mendalami dan menganalisis suatu kasus berdasarkan perspektif HAM. Prinsip-prinsip HAM diantaranya yaitu: kesetaraan dan non-diskriminasi, universalitas, saling ketergantungan dan tidak dapat dipisahkan. Kesetaraan dan non-diskriminasi merupakan prinsip dasar dalam hak asasi manusia yang menekankan penghargaan bagi martabat seluruh manusia dan bahwa tidak ada seorang pun yang dapat dikurangi hak-haknya, baik karena faktor jenis kelamin, ras, agama, orientasi seksual, kondisi fisik/mental, identitas politik, dan sebagainya. Prinsip universalitas berarti bahwa nilai-nilai hak asasi manusia merupakan nilai-nilai dasar yang disepakati bersama di seluruh dunia, tidak dapat direnggut dan tetap melekat dari waktu ke waktu maupun dari satu wilayah ke wilayah lainnya, kecuali berdasarkan putusan pengadilan karena suatu hukuman.

Prinsip saling ketergantungan dan tidak terpisahkan bermakna bahwa pemenuhan antara hak yang satu dengan hak lainnya saling berkaitan dan tidak terpisahkan. Oleh karena itu pelanggaran terhadap satu hak akan berdampak pada pemenuhan hak-hak lainnya. Misalnya tidak terpenuhinya hak kebebasan beragama dan berkeyakinan akan berdampak pada hak atas rasa aman, hak atas identitas, hak atas pendidikan, hingga hak melangsungkan perkawinan sebagaimana dialami oleh penganut kepercayaan leluhur.

Dalam pelaksanaan hak asasi manusia, penting untuk memahami subjek hukum HAM. Setiap individu merupakan pemegang hak (*rights*

holder) yang wajib dilindungi dan dipenuhi hak-haknya. Sementara yang berperan sebagai pemangku kewajiban (*duty bearer*) dapat berupa aktor negara maupun aktor non-negara. Aktor negara sebagai pemangku kewajiban dapat dijalankan oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, sementara aktor non-negara selaku pemangku kewajiban dapat berupa perusahaan, perusahaan multinasional, organisasi internasional, kelompok bersenjata bahkan individu. Meski demikian, subyek utama hukum HAM adalah negara.

Negara menjadi subjek hukum utama karena merupakan entitas utama yang bertanggung jawab untuk melindungi, menegakkan dan memajukan hak asasi manusia. Namun ironinya, sejarah mencatat bahwa pelanggaran HAM umumnya justru dilakukan oleh negara, baik secara langsung melalui tindakan yang melanggar HAM (*by commission*), maupun secara tidak langsung melalui kebijakan-kebijakan atau tindakan pembiaran (*by omission*) terhadap tidak terpenuhinya atau ditiadakannya hak asasi manusia warga negaranya.⁷³

Terdapat 3 kewajiban hak asasi manusia yang dibebankan kepada *duty bearer*, yaitu penghormatan (*to respect*), perlindungan (*to protect*) dan pemenuhan (*to fulfill*). Kewajiban untuk menghormati hak asasi manusia berarti bahwa negara wajib menahan diri dari intervensi atau campur tangan dalam penikmatan HAM. Kewajiban untuk melindungi berarti bahwa negara wajib secara aktif melakukan perlindungan terhadap individu sebagai pemegang hak atau secara aktif menghindarkannya dari pelanggaran HAM yang dilakukan oleh aktor non-negara. Sementara kewajiban untuk memenuhi

⁷³ Rhona K.M. Smith, dkk, *Op.cit.*, hlm. 53.

HAM berarti bahwa negara secara aktif wajib melakukan tindakan untuk memfasilitasi pemenuhan bagi penikmatan HAM yang merata bagi setiap orang⁷⁴.

Konsep pertanggungjawaban negara dalam hukum HAM bukan ditimbulkan akibat dilanggarnya suatu hukum sebagaimana hukum pidana ataupun hukum internasional. Akan tetapi tanggungjawab negara dalam hukum HAM diartikan sebagai pelanggaran atau tidak dilaksanakannya kewajiban-kewajiban negara untuk menghormati, melindungi dan memenuhi hak-hak asasi tiap individu di suatu negara.⁷⁵

B. Kebebasan Beragama dan Beribadah

Memaknai universalitas HAM berarti kita meyakini bahwa nilai-nilai HAM melampaui batas-batas tradisi, budaya dan agama. Seperti halnya hak hidup, hak bebas dari penganiayaan dan hak menentukan nasib sendiri, hak kebebasan beragama dan berkeyakinan merupakan hak asasi yang tidak dapat direnggut atau dikurangi dalam kondisi apapun (*non-derogable rights*).

Sebagai pemangku kewajiban HAM, negara memiliki kewajiban negatif dan kewajiban positif. Kewajiban negatif berarti bahwa negara wajib menghormati kebebasan dan hak individu serta seminimal mungkin melakukan intervensi terhadap penikmatan hak-hak tersebut. Sementara kewajiban positif berarti bahwa negara wajib menciptakan kondisi yang

⁷⁴ “Modul Pengantar dan Sejarah HAM”, (Kursus Online Hak Asasi Manusia, Sekolah Tinggi Hukum Jentera, Februari 2020), hlm. 5

⁷⁵ Heronimus Heron, dkk, *Policy Brief : Perlindungan dan Pemajuan Umat Beragama dan Kepercayaan di Daerah Istimewa Yogyakarta*, (Yogyakarta : LBH Yogyakarta, 2022), hlm.. 6.

mendukung pemenuhan hak dan kebebasan setiap orang secara utuh, yaitu dengan memaksimalkan seluruh sumber daya yang dimiliki baik itu legislatif maupun eksekutif. Pasal 2 ayat 3 Kovenan Hak-hak Sipil dan Politik bahkan memerintahkan negara untuk menyelenggarakan pemulihan terhadap individu korban pelanggaran hak-hak sipil dan politik, termasuk dengan tindakan pemulihan di pengadilan (*effective judicial remedy*).⁷⁶

Kewajiban negatif negara merupakan konsekuensi perbedaan antara ruang publik dan privat. Sebagian besar hak sipil dan politik termasuk hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan berada di ruang privat, sehingga “haram hukumnya” bagi negara untuk “menjamah” ruang privat. Menurut John Locke, agama merupakan urusan privat yang tidak dapat dicampuri oleh negara.⁷⁷

Menurut Uli Parulian, hak kebebasan beragama sangat unik karena meliputi dua dimensi, yaitu dimensi individual dan dimensi kolektif. Pasal 18 ayat 1 Kovenan Hak Sipil dan Politik menjelaskan bahwa hak kebebasan beragama dijalankan baik secara sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain. Dimensi individual merupakan wilayah spiritual yang sangat privat yang disebut juga *forum internum*. Pada wilayah ini keyakinan seseorang merupakan sesuatu yang sangat privat dan tidak dapat diintervensi oleh pihak luar manapun. Oleh karena itu setiap orang tidak dapat dipaksa untuk memeluk, meyakini atau mengubah suatu agama dan kepercayaan apapun.

⁷⁶ Uli Parulian Sihombing, *Hak Atas Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan di dalam Perspektif HAM: Teori dan Praktek*, Jakarta : Kursus HAM untuk Pengacara Angkatan XVII ELSAM, 2013.

⁷⁷ *Ibid.*

Dengan demikian, pembatasan terhadap kebebasan internum pada dasarnya adalah mustahil.⁷⁸

Hak kebebasan beragama dan berkeyakinan (KBB) terdiri dari banyak hak, diantaranya yaitu : 1) kebebasan untuk memiliki atau menganut agama atau kepercayaan atas pilihannya sendiri, termasuk berpindah atau meninggalkan agama atau kepercayaan (*forum internum*);⁷⁹ dan 2) kebebasan untuk mengejawantahkan (*to manifest*) agama atau kepercayaannya (*forum eksternum*). Hak untuk beribadah merupakan manifestasi dari ajaran agama dan kepercayaan, termasuk hak untuk menjalankan ibadah dan memiliki tempat ibadah.⁸⁰ Dokumen Kesimpulan Wina mengakui bahwa termasuk dalam dalam hak ini pula yaitu mendirikan dan memelihara, melestarikan secara bebas dan dapat diaksesnya suatu tempat ibadah atau tempat berkumpul para pemeluk agama yang bersangkutan.⁸¹

Kovenan hak sipil dan politik melarang segala bentuk diskriminasi berdasarkan ras, agama, gender, dan status lainnya (Pasal 2 ayat (1) ICCPR). Diskriminasi menurut Komite HAM PBB didefinisikan sebagai segala bentuk pembedaan (*distinction*), eksklusi (*exclusion*), pembatasan (*restriction*) atau pilihan (*preference*) yang dimaksudkan atau menimbulkan efek untuk

⁷⁸ *Loc.cit*, hlm. 7.

⁷⁹ Komentar Umum Kovenan Internasional Hak Asasi Manusia Nomor 22.

⁸⁰ Deklarasi tentang Penghapusan Semua Bentuk Intoleransi dan Diskriminasi Berdasarkan Agama atau Kepercayaan. Diproklamasikan oleh Resolusi Majelis Umum 36/55 pada 25 November 1981.

⁸¹ M. Subhi Azhari, "Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan dan Problem Pendirian Rumah Ibadah di Indonesia", *Jurnal HAM*, Vol. 11 Tahun 2014, hlm. 35-61.

meniadakan atau mengurangi penikmatan dan pelaksanaan hak-hak sipil politik.⁸²

Dijelaskan oleh Nowak, sebagaimana dikutip oleh Yossa bahwa pembatasan atau pengurangan hak dapat berupa pemaksaan tidak langsung (*indirect coercion*) yang diantaranya dilakukan dengan pemberian hak-hak istimewa terhadap anggota agama dan/atau keyakinan tertentu melalui kebijakan dan aturan hukum yang berlaku, termasuk secara sengaja menutup akses penikmatan hak-hak dasar lainnya seperti hak atas pendidikan, hak atas kesehatan, hak atas pekerjaan yang layak dan sebagainya.⁸³

C. Pendirian Rumah Ibadah

Paul M. Taylor mengatakan bahwa hak beribadah dalam konteks pendirian rumah ibadah tidak hanya mencakup hak mendirikan rumah ibadah (*right to establish*), tetapi juga hak untuk menjalankan atau menjaga rumah ibadah tersebut (*maintain*). Dalam perkembangannya, negara memiliki kewajiban dalam kaitannya dengan rumah ibadah. Putusan Komisi HAM Bosnia dalam kasus hukum antara *The Islamic Community in Bosnia and Herzegovina vs The Republic Srpska* menjelaskan kewajiban positif dari negara secara efektif (*effective*), layak (*reasonable*) dan tepat (*appropriate*) untuk melindungi rumah-rumah ibadah dan situs-situs keagamaan yang suci.

⁸² Uli Parulian Sihombing, *Loc. cit.*

⁸³ Yossa A.P. Nainggolan, "Hak Atas Kebebasan Beragama dan/atau Berkeyakinan : Forum Internum dan Forum Eksternum", *Jurnal HAM Vol. 6 Tahun 2010*, hlm. 68-83.

Sekalipun di atas telah dijelaskan bahwa hak mendirikan rumah ibadah adalah bagian dari hak beragama dan beribadat yang merupakan bagian dari hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam kondisi apapun (*non-derogable rights*), tetapi peraturan yang berlaku masih mewajibkan pendirian rumah ibadat untuk memiliki izin. Izin merupakan keputusan yang bersifat konstitutif, yakni keputusan yang menimbulkan hak baru yang sebelumnya tidak dimiliki atau keputusan yang memperkenankan sesuatu yang sebelumnya tidak dibolehkan.⁸⁴ Hal ini menjadi kontradiktif dengan sifat hak asasi manusia yang universal, yang dimiliki oleh setiap orang sejak ia lahir. Konstitusi juga telah menjamin kemerdekaan setiap orang untuk memeluk agama dan menjalankan ibadat menurut agama dan keyakinannya masing-masing.

Hak mendirikan rumah ibadah sebagai manifestasi dari hak kebebasan menjalankan agama dan kepercayaan merupakan bagian dari *forum eksternum*. Implementasi hak kebebasan beragama dan berkeyakinan dalam konteks eksternum dapat dibatasi berdasarkan aturan yang telah ditentukan oleh hukum, terutama dengan tujuan untuk melindungi keamanan, ketertiban, kesehatan dan/atau moral masyarakat serta hak-hak dan kebebasan mendasar orang lain.⁸⁵ Meski demikian, aturan pembatasan tersebut harus dilakukan secara ketat dan hati-hati. Pembatasan terhadap hak kebebasan beragama juga tidak boleh menghalangi perlindungan dan pemenuhan hak kebebasan

⁸⁴ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara, Op.cit.*, hlm. 202.

⁸⁵ Komentar Umum 22 Pasal 18 Komentar Umum Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik dalam Komentar Umum Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik; Kovenan Internasional Hak Ekonomi Sosial dan Budaya, Cetakan Pertama, (Jakarta Pusat: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, 2009), hlm. 50-53.

beragama itu sendiri. Hal ini menjadi sangat sulit karena dalam praktiknya, pembatasan hak KBB justru dapat mengarah kepada diskriminasi atau bahkan dijadikan sebagai dalih untuk mendiskriminasi salah satu kelompok agama.

D. Pembatasan Hak yang Diperbolehkan

Pembatasan terhadap hak kebebasan beragama hanya dapat dilakukan terhadap manifestasi ajaran agama yang bersifat kolektif yang dilaksanakan di ruang publik. Wilayah kolektif ini disebut juga forum eksternum. Yang termasuk forum eksternum yaitu kebebasan untuk berkumpul, berserikat dan berorganisasi., tetapi tidak seorangpun dapat dipaksa untuk bergabung dalam perkumpulan agama dan/atau kepercayaan.

Pembatasan tersebut diatur dalam Pasal 28J UUD 1945 dan Pasal 18 ayat (3) ICCPR atau UU 12 Tahun 2005 tentang Ratifikasi ICCPR dan UU 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, lebih detail dijelaskan didalam tabel berikut :⁸⁶

| UUD 1945 | ICCPR atau UU 12 Tahun 2005 | UU 39 Tahun 1999 tentang HAM |
|--|--|--|
| Pasal 28J → pembatasan <u>ditetapkan dengan undang-undang,</u> | Pasal 18 (3) → pembatasan <u>harus berdasarkan hukum dan sepanjang diperlukan</u> | Pasal 70 → pembatasan <u>untuk menjamin pengakuan serta</u> |

⁸⁶ Zainal Abidin Bagir, dkk, *Membatasi Tanpa Melanggar Hak Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan*, (Yogyakarta : CRCS UGM, 2019), hlm. 6-8.

| | | |
|--|---|---|
| <p>dengan maksud semata-mata untuk :</p> <ul style="list-style-type: none"> • menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak kebebasan orang lain • memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan : <ul style="list-style-type: none"> - pertimbangan moral - nilai-nilai agama - keamanan - ketertiban umum • dalam suatu masyarakat demokratis | <p><u>untuk melindungi</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> - keselamatan masyarakat (UU ini menterjemahkan dg keamanan masyarakat⁸⁷) - ketertiban masyarakat - kesehatan masyarakat - moral masyarakat - hak dan kebebasan mendasar orang lain | <p><u>penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain</u> dan untuk <u>memenuhi tuntutan yang adil</u> sesuai dengan :</p> <ul style="list-style-type: none"> - pertimbangan moral - keamanan - ketertiban umum <p>Pasal 73 → semata-mata untuk <u>menjamin penghormatan & pengakuan</u> terhadap :</p> <ul style="list-style-type: none"> - HAM serta kebebasan orang lain - kesusilaan - ketertiban umum - kepentingan bangsa <p>Pasal 23 → pembatasan dalam konteks kebebasan berpendapat, dengan memperhatikan :</p> <ul style="list-style-type: none"> - nilai-nilai agama - kesusilaan - ketertiban - kepentingan umum - keutuhan negara |
|--|---|---|

Berdasarkan Prinsip Sirakusa yang dirumuskan pada tahun 1984 di Sirakusa, Italia. terdapat empat prinsip yang dapat dijadikan sebagai dasar

⁸⁷ Zainal Abidin Bagir dalam Webinar “Pembatasan Hak Beragama di Masa Wabah COVID-19” yang diselenggarakan oleh YLBHI dan CRCS melalui Live Youtube pada 10 Juli 2020, <https://www.youtube.com/watch?v=HxXv7KhkUK0&list=PL6iM9aFjBs2VgFnkww1TSz3tvnpDmbV92&index=3&t=0s>

pembatasan hak, yaitu keselamatan masyarakat (*public safety*), ketertiban masyarakat (*public order*), kesehatan masyarakat (*public healths*) dan moral masyarakat (*public morals*).⁸⁸

a) Keselamatan Masyarakat (*public safety*)

Keselamatan publik diterjemahkan sebagai perlindungan terhadap bahaya untuk kehidupan seseorang, integritas fisik mereka atau kerusakan parah terhadap benda miliknya. Keselamatan publik memiliki dimensi yang luas, mulai dari keselamatan karena hal teknis (seperti kekuatan bangunan), hingga keselamatan yang beririsan dengan keamanan/*security* (seperti serangan teror, konflik, hingga bencana alam).⁸⁹ Pembatasan diperbolehkan sepanjang menyangkut keselamatan bagi kehidupan masyarakat.

Public safety seringkali disama artikan dengan *public security*. Terjemahan resmi Indonesia atas ICCPR (dalam UU No. 12/2005) mengartikan "*safety*" pada Pasal 18 (3) sebagai "keamanan". Hal ini menjadi salah satu masalah mendasar karena dua istilah tersebut dapat menimbulkan kerancuan konsep HAM yang serius yang berimplikasi pada perbedaan pendekatan penanganan. Dalam konstitusi Indonesia, salah satu alasan pembatasan adalah keamanan, bukan keselamatan masyarakat. Dokumen HAM mengartikan keamanan nasional sebagai ancaman terhadap suatu bangsa, wilayah dan kemerdekaan politik melawan suatu kekuatan atau

⁸⁸ Zainal Abidin Bagir, dkk, *Membatasi Tanpa Melanggar Hak Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan*, Op.cit., hlm. 5-6.

⁸⁹ *Ibid.*

ancaman kekuatan bersenjata. Sedangkan keselamatan tidak berkaitan dengan kekuatan bersenjata.⁹⁰

Keselamatan (*safety*) berkaitan dengan hal-hal yang mengancam kehidupan. Oleh karena itu, pembatasan keselamatan publik dalam konteks kebebasan beragama adalah untuk membatasi ajaran agama yang mengancam kehidupan, seperti ajaran agama tentang hukuman mati dan bunuh diri massal. Keselamatan juga terkait kecelakaan atau kemungkinan adanya kecelakaan. Ancaman keselamatan yang digunakan sebagai dasar pembatasan ini harus manifes atau nyata.⁹¹

b) Ketertiban Masyarakat (*public order*)

Public order dalam Prinsip Sirakusa didefinisikan sebagai keseluruhan pengaturan yang memastikan berfungsinya masyarakat atau sebagai seperangkat prinsip mendasar yang menjadi pondasi masyarakat. Penghargaan pada HAM juga termasuk ketertiban umum. *Public order* dapat juga diterjemahkan sebagai “tatanan masyarakat” atau “tatanan sosial”. Artinya, konsep ini berbicara tentang tatanan sosial yang luas, tidak semata-mata ketertiban diartikan dalam arti sempit.

Dalam terjemahan resmi ICCPR, *public order* diterjemahkan sebagai “ketertiban masyarakat”, namun dalam berbagai pembahasan kerap diidentikkan dengan “ketertiban umum” sebagaimana konsep “Kejahatan Terhadap Ketertiban Umum” dalam KUHP. Dalam kenyataannya di Indoneisa, konsep “ketertiban umum” kerap diterjemahkan sebagai lawan dari

⁹⁰ *Ibid*, hlm. 35.

⁹¹ *Ibid*, hlm. 36.

ketidaktertiban, kekacauan (*disorder*)⁹² atau didefinisikan secara sempit dalam konteks untuk menjaga stabilitas.⁹³

Dalam konteks pendirian rumah ibadah, argumen “ketertiban masyarakat” seringkali digunakan oleh Kepala Daerah sebagai alasan untuk menghentikan pembangunan rumah ibadah, membekukan atau mencabut izin rumah ibadah yang telah diterbitkan. Dalam berbagai kasus, gangguan terhadap “ketertiban masyarakat” seringkali bukan merupakan akibat langsung dari adanya pembangunan rumah ibadah atau terbitnya izin rumah ibadah, melainkan berangkat dari protes atas pembangunan atau penerbitan izin rumah ibadah yang melibatkan mobilisasi massa. Aksi massa tersebut yang kemudian menjadi bukti adanya gangguan atas ketertiban masyarakat. Dari contoh kasus yang dipaparkan sebelumnya menunjukkan bahwa ketertiban masyarakat ditentukan oleh pihak yang mengklaim sebagai mayoritas yang merasa ajaran agamanya terganggu dengan kehadiran rumah ibadah lain di wilayahnya.

c) Kesehatan Masyarakat (*public health*)

Prinsip Sirakusa sebagaimana dikutip oleh laporan CRCS “*Membatasi Tanpa Melanggar*” menyebutkan bahwa :⁹⁴

“Kesehatan publik dapat diberlakukan sebagai dasar pembatasan hak-hak tertentu untuk memungkinkan suatu negara mengambil langkah-langkah yang berkaitan dengan ancaman serius terhadap kesehatan penduduk atau anggota individu penduduk. Langkah-langkah ini harus secara khusus ditujukan untuk mencegah penyakit atau cedera atau memberikan perawatan bagi yang sakit dan terluka. Sehubungan dengan itu harus memakai peraturan kesehatan internasional dari WHO.”

⁹² *Ibid*, hlm. 25-27.

⁹³ *Ibid*, hlm. 29.

⁹⁴ *Ibid*.

d) Moral Masyarakat (*public moral*)

Dari sisi bahasa, Pasal 18 (3) ICCPR menggunakan kata jamak untuk *morals*. Artinya, pembatasan tersebut sekaligus bertujuan melindungi beragam moralitas. Konsep moral masyarakat adalah turunan dari beragam tradisi agama, filsafat dan sosial yang berarti melampaui pengertian tentang moral dalam suatu tradisi tertentu.⁹⁵

Selain harus dilakukan atas dasar keselamatan, ketertiban, kesehatan dan moral masyarakat, pembatasan kebebasan beragama juga harus memenuhi beberapa syarat pembatasan, yaitu: *Pertama*, ditetapkan oleh hukum (*prescribed by law*). UUD 1945 Pasal 28J menegaskan bahwa pengaturan pembatasan harus dilakukan melalui undang-undang. *Kedua*, adanya keperluan (*necessity*). Untuk menetapkan pembatasan kebebasan beragama harus memenuhi persyaratan bahwa pembatasan tersebut diperlukan, baik untuk melindungi keselamatan publik, ketertiban umum, kesehatan masyarakat maupun moralitas publik. *Ketiga*, non-diskriminatif. Pemberlakuan pembatasan HAM tidak menghalalkan adanya diskriminasi terhadap kelompok tertentu, baik diskriminasi secara langsung maupun tidak langsung. Perlu diingat bahwa segala bentuk intervensi terhadap umat beragama tidak boleh membuat atau menjadikan terdiskriminasinya satu orang atau kelompok. *Keempat*, sebanding atau proporsional. Proporsionalitas ditentukan oleh tujuan dan cara. Artinya, antara tujuan pembatasan cara pembatasan tersebut dilakukan harus proporsional dan sebanding dengan resiko atau dampak yang ingin dihindari.

⁹⁵ *Ibid*, hlm. 15.

E. Perizinan Rumah Ibadah dalam Konteks Hak Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan

Terdapat dua peraturan yang berkaitan dengan perizinan pendirian rumah ibadah. *Pertama*, yaitu Undang-Undang No. 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung.⁹⁶ *Kedua*, 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 Beeragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama dan Pendirian Rumah Ibadat (PBM 2006).

UU No. 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung menyebutkan bahwa fungsi bangunan Gedung meliputi fungsi hunian, keagamaan, usaha, sosial dan budaya serta fungsi khusus. Satu fungsi dapat disertai fungsi lainnya. Pasal 5 undang-undang ini menetapkan bangunan fungsi keagamaan terbatas pada masjid, gereja, pura, wihara dan kelenteng. Fungsi bangunan gedung harus sesuai dengan peruntukan lokasi sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota dan ditetapkan oleh Pemerintah Daerah dalam Izin Mendirikan Bangunan (IMB).⁹⁷

Pasal 7 menetapkan bahwa setiap bangunan gedung harus memenuhi persyaratan administratif dan persyaratan teknis sesuai fungsi bangunan

⁹⁶ Sebagaimana diubah dengan UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang telah dicabut dengan UU Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja.

⁹⁷ Pasca UU Cipta Kerja istilah IMB berubah menjadi Persetujuan Bangunan Gedung (PBG), namun aturan dasar tentang bangunan gedung masih mengacu pada undang-undang ini.

gedung. Persyaratan administratif yang dimaksud meliputi persyaratan status hak atas tanah, status kepemilikan bangunan gedung dan izin mendirikan bangunan. Sementara yang dimaksud persyaratan teknis meliputi persyaratan tata bangunan dan persyaratan kendala bangunan gedung.

PBM 2006 menambah syarat-syarat untuk pendirian rumah ibadah dengan persyaratan khusus sebagai berikut, yaitu: *Pertama*, daftar nama dan KTP penduduk pengguna rumah ibadah paling sedikit 90 (sembilan puluh) orang yang disahkan oleh pejabat setempat sesuai dengan Tingkat batas wilayah. *Kedua*, adanya dukungan masyarakat setempat paling sedikit 60 (enam puluh) orang yang disahkan oleh lurah/kepala desa. *Ketiga*, rekomendasi tertulis kepala kantor departemen agama kabupaten/kota. *Keempat*, rekomendasi tertulis FKUB Kabupaten/Kota.

Persyaratan khusus berupa 90 orang pengguna/jamaah dan 60 dukungan masyarakat setempat menunjukkan bahwa PBM 2006 ini lebih mementingkan jumlah atau kuantitas pengguna dibandingkan dengan pemenuhan hak untuk mendirikan rumah ibadah. Syarat kuantitatif tersebut merupakan terjemahan dari “keperluan nyata dan sungguh-sungguh berdasarkan komposisi jumlah penduduk” sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13. Persyaratan 90/60 tersebut akan memiliki implikasi yang diskriminatif. Letak diskriminasinya adalah ketika satu peraturan atau kebijakan administratif menyebabkan dampak atau akibat hukum yang sangat jauh berbeda antara satu kelompok dengan kelompok lainnya. Bagi pemeluk agama mayoritas di wilayah manapun di seluruh Indonesia, tentu akan mudah untuk

memenuhi persyaratan 90 orang jamaah dan 60 orang pendukung, Namun persyaratan tersebut tentu sulit dipenuhi oleh pemeluk agama minoritas. Belum lagi adanya batas wilayah dalam pemenuhan syarat kuantitatif tersebut sebagaimana Pasal 13 dan Pasal 14.

Penambahan persyaratan dalam perizinan rumah ibadah menciptakan perbedaan akibat hukum yang sangat signifikan. Hak menjalankan ibadah adalah hak asasi yang mutlak untuk dipenuhi, sementara mendirikan rumah ibadah adalah manifestasi dari pelaksanaan hak asasi yang mutlak tersebut. Setiap orang yang akan mendirikan bangunan gedung wajib memiliki Izin Mendirikan Bangunan (IMB).⁹⁸ Artinya, setiap orang dilarang mendirikan bangunan kecuali telah memperoleh IMB.

⁹⁸ Pasal 14 Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2005 tentang Bangunan Gedung.

BAB III

PROBLEMATIKA PENGATURAN PERIZINAN PENDIRIAN RUMAH IBADAH DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

A. Sejarah Pengaturan Pendirian Rumah Ibadah di Indonesia

Sebelum PBM 2006 berlaku sebagai satu-satunya peraturan yang mengatur pendirian rumah ibadah di tingkat nasional, dasar hukum yang digunakan sebagai acuan atau pedoman terkait pendirian rumah ibadah adalah Surat Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 01/BER/MDN-MAG/1969 tentang “Pelaksanaan Tugas Aparatur Pemerintahan dalam Menjamin Ketertiban dan Kelancaran Pelaksanaan Pengembangan dan Ibadah Agama oleh Pemeluk-Pemeluknya” (SKB 1969).

SKB 1969 ditetapkan pada 13 September 1969. Menteri Dalam Negeri yang saat itu menjabat adalah Amir Machmud dan Menteri Agama, K.H. Muhammad Dahlan. Diterbitkannya SKB ini awalnya diharapkan dapat mengurangi konflik yang disebabkan oleh kegiatan keagamaan. Pembangunan rumah ibadah di wilayah yang mayoritas menganut agama lain dipandang berpotensi menimbulkan ketegangan sosial dan konflik agama.⁹⁹

Ketegangan tersebut bermula pada awal tahun 1967, ketika masyarakat Muslim Meulaboh menolak pendirian gereja kecil Metodis dengan alasan bahwa mayoritas masyarakat yang tinggal di daerah tersebut beragama Islam. Pada 1 Oktober 1967, pemuda-pemuda Islam di Makassar melakukan

⁹⁹ Melissa Crouch, “Regulating Places of Worship in Indonesia: Upholding Freedom of Religion for Religios Minorities”, *Singapore Journal of Legal Studies*, 2007, hlm. 96-116.

pengrusakan perabot di beberapa gereja karena menolak Sidang Umum Persatuan Gereja-Gereja Indonesia (PGI).¹⁰⁰

Pada bulan September 1968, majalah Katolik, PERABA, melaporkan adanya pembakaran gereja di Asahan, Sumatera Utara dan gudang salah satu sekolah Katolik di Samarinda, Kalimantan Timur. Diduga kasus pembakaran di Samarinda tersebut dilakukan oleh umat Islam di sekitar wilayah tersebut. Sebelumnya diberitakan bahwa Muslim di sekitar gereja tersebut membuat pernyataan menolak segala bentuk bangunan baru yang disponsori oleh agama tertentu, kecuali telah mendapatkan dukungan dari masyarakat setempat. Kasus ini tidak mendapatkan cukup perhatian dari pemerintah pusat. Beberapa bulan berikutnya, tepatnya pada 28 April 1969, kasus serupa terjadi di Slipi, Jakarta. Sekelompok Muslim menyerang dan membakar gereja GPIB (Gereja Protestan Indonesia Barat) yang baru dibangun.¹⁰¹

Muhammad Natsir, seorang pemimpin Masyumi sekaligus tokoh puritan Islam saat itu, melihat insiden tersebut disebabkan oleh usaha kristenisasi yang dilakukan menggunakan kekuatan uang dan pendirian gereja di lingkungan penduduk yang mayoritas Muslim. Baginya, satu-satunya penyebab hanyalah program Kristenisasi yang ditujukan kepada masyarakat muslim, salah satunya adalah pembangunan gereja di wilayah mayoritas muslim. Lebih lanjut ia menjelaskan, di Slipi sudah terdapat lima gereja untuk 350 umat Kristiani yang terdapat di antara 35.650 umat Islam yang tinggal di

¹⁰⁰ Amos Sukanto, "Ketegangan Antar Kelompok Agama pada Masa Orde lama sampai Awal Orde Baru : Dari Konflik Perumusan Ideologi Negara sampai Konflik Fisik", *Jurna; Teologi Indonesia* 1/1, Juli, 2013, hlm. 25-47.

¹⁰¹ Mujiburrahman, *Feeling Threatened : Muslim-Christian Relations in Indonesia's New Order*, Leiden : Amsterdam University Press, 2006, hlm. 57.

wilayah tersebut. Sebabnya, kata dia, pendirian gereja GPIB tidak mendapat izin dari Gubernur Jakarta.¹⁰²

Setelah kejadian serupa sejak Peristiwa Meulaboh tahun 1967, Pemerintah akhirnya memutuskan untuk mengatur dan mengendalikan dua kegiatan keagamaan penting yang menjadi polemik antara umat Islam dan Kristen, yaitu dakwah/proselitisasi, dan pendirian tempat ibadah baru. Inilah kemudain yang melatar belakangi terbitnya SKB 1969.¹⁰³

Melissa Crouch menyatakan bahwa SKB ini tampak seakan pemerintah menjamin kebebasan beragama, namun dalam praktiknya peraturan ini justru menitikberatkan tugas Kepala Daerah untuk “memantau” agama-agama dalam rangka menghindari perpecahan, mencegah intimidasi antar kelompok serta menjaga hukum dan ketertiban¹⁰⁴. Hal ini terlihat jelas dalam Pasal 2 yang menyatakan bahwa Kepala Daerah “membimbing dan mengawasi” pelaksanaan penyebaran agama dan ibadah (a) tidak menimbulkan perpecahan diantara umat beragama; (b) tidak disertai intimidasi, bujukan, apksaan atau ancaman dalam segala bentuknya; (c) tidak melanggar hukum serta keamanan dan ketertiban umum.

Pasal 3, menugaskan Kepala Daerah untuk mengawasi para pengkhotbah di rumah-rumah ibadah dan memastikan bahwa mereka tidak menyerang agama lain. Pasal 4 mengatur bahwa setiap pendirian rumah iabdat perlu mendapatkan izin dari Kepala Daerah dengan mempertimbangkan syarat

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ *Ibid.*

¹⁰⁴ Melissa Crouch, *Regulating Places of Worship in Indonesia: Upholding Freedom of Religion for Religios Minorities*”, *Singapore Journal of Legal Studies*, 2007, hlm. 96-116.

berupa: pendapat Kepala Perwakilan Departemen Agama setempat, planologi atau perencanaan kota, serta kondisi dan keadaan setempat. Tidak hanya itu, Kepala Daerah juga dapat meminta pendapat/pertimbangan dari organisasi keagamaan dan ulama/rohaniawan setempat. Implementasi dari ketentuan-ketentuan ini mempersulit kelompok agama minoritas untuk mendapatkan izin. Adanya ketentuan pertimbangan dari pemimpin agama setempat, kemungkinan besar suatu agama mayoritas di wilayah tersebut tidak akan memberikan suara yang mendukung Keputusan tersebut.¹⁰⁵ Bukan hanya itu, SKB 1969 juga memberikan kewenangan yang besar kepada Kepala Daerah untuk mengawasi agama-agama melalui kewenangan penyelesaian perselisihan antara pemeluk-pemeluk agama secara adil dan tidak memihak. Meski demikian, potensi keberpihakan Kepala Daerah terhadap agama tertentu masih sangat dimungkinkan.

Serangan-serangan yang terjadi di Jawa Barat dan wilayah lain di Indonesia yang diakibatkan oleh peraturan ini tidak hanya ditujukan kepada agama-agama di luar mayoritas Islam, namun juga terhadap aliran-aliran dalam Isman, khususnya aliran Ahmadiyah dan Syiah. Crouch mengatakan bahwa selama diberlakukannya SKB 1969 hingga tahun 2006, terdapat 1.000 gereja diserang, ini belum termasuk serangan terhadap rumah ibadah lainnya.¹⁰⁶

Meningkatnya serangan terhadap rumah ibadah mendorong perdebatan publik untuk merevisi SKB 1969. Dorongan tersebut dilakukan karena karena

¹⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁶ *Ibid.*

SKB 1969 dianggap bertentangan dengan tuntutan reformasi dalam tiga hal. *Pertama*, keabsahan SKB 1969 dan posisinya dalam hierarki peraturan-perundang-undangan yang sudah tidak relevan dengan adanya UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. *Kedua*, SKB 1969 tidak sejalan dengan transisi desentralisasi. UU Otonomi Daerah menyatakan bahwa agama adalah urusan pemerintah pusat, bukan pemerintah daerah. *Ketiga dan yang terpenting*, SKB 1969 bertentangan dengan komitmen Indonesia terhadap kebebasan beragama, sebagaimana telah diubah dalam amandemen UUD 1945 tentang hak asasi manusia, serta diratifikasinya ICCPR dalam UU 12/2005.¹⁰⁷

Pada bulan Oktober 2005, pemerintah mengeluarkan Rancangan Peraturan yang akan menggantikan SKB 1969. Adanya perbedaan pandangan terhadap Rancangan Peraturan ini menimbulkan polarisasi. Satu sisi terdapat pihak yang mendukung Rancangan Peraturan, mereka terdiri dari partai radikal Islam (FPI, MMI, dst), Partai Keadilan Sejahtera (PKS) dan organisasi Islam lainnya seperti Muhammadiyah. Alasannya *pertama*, peraturan baru ini sangat penting untuk mencegah konflik dan menjaga kerukunan umat beragama. *Kedua*, perlu diperjelas bahwa penutupan gereja dibenarkan jika belum mendapat izin resmi dari otoritas terkait. *Ketiga*, peraturan baru ini akan membantu membatasi tempat ibadah, menghilangkan persaingan antar agama

¹⁰⁷ *Ibid.*

dan mencegah “kekacauan public”. Argumen ini berangkat dari ketakutan akan “Kristenisasi” yang telah ada sejak masa colonial.¹⁰⁸

Adapun pihak yang menolak berasal dari Persekutuan Gereja-gereja Indonesia (PGI), Dewan Waligereja Indonesia dan organisasi-organisasi hak asasi manusia seperti Komite Agama dan Perdamaian Indonesia dan Forum Perdamaian Indonesia (terdiri dari gereja Katolik, Orthodox, Pantekosta dan Ahmadiyah), serta kelompok regional yang lebih kecil di daerah¹⁰⁹. Alasannya kurang lebih sama dengan napa yang akan diungkapkan dalam penelitian ini dalam pembahasan selanjutnya.

B. Masalah Perizinan Rumah Ibadah dalam Praktik di DIY

1. Pencabutan IMB GPdI Immanuel Sedayu oleh Bupati Bantul

Gereja Pantekosta di Indonesia (GPdI) Immanuel Sedayu telah melakukan pelayanan kerohanian di Dusun Bandut Lor, Sedayu sejak tahun 1997¹¹⁰. Pada 2002, pimpinan GPdI membeli tanah di Dusun Bandut Lor, RT 34, Argorejo, Sedayu, Bantul. Pembelian tanah tersebut ditujukan untuk pelayanan peribadatan dan sarana pendukungnya, sebagaimana tertuang dalam Akta Jual Beli yang disahkan oleh Notaris.¹¹¹

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ *Ibid.*

¹¹⁰ Berdasarkan Surat Pemberitahuan Nomor 04/Pem/PP-GPdI/X/1997 pada bulan Oktober 1997 yang berisi pemberitahuan kegiatan rutin pelayanan pembinaan rohani yang dilakukan oleh GPdI Immanuel Sedayu di Perum Griya Kencana Permai, Dusun Bandut Lor, Argorejo, Sedayu, Bantul. Surat tersebut juga telah diketahui oleh pejabat RT, RW, Kepala Dusun, Kepala Desa Bandut Lor dan Bandut Kidul, Kapolsek Sedayu, Danramil Sedayu, bahkan Camat Sedayu

¹¹¹ Heronimus Heron, dkk, *Policy Brief: Perlindungan dan Pemajuan Umat Beragama dan Kepercayaan di Daerah Istimewa Yogyakarta*, (Yogyakarta: LBH Yogyakarta, 2022), hlm. 26.

Pada 2003, tembok bangunan dirobohkan oleh warga di tengah proses pembangunan. Pasca peristiwa tersebut, pimpinan GPdI dipaksa menandatangani surat pernyataan untuk tidak melakukan kegiatan peribadatan di rumah tersebut. Masyarakat setempat berasumsi bahwa rumah tersebut adalah tempat tinggal, sementara pimpinan GPdI selaku Pembina Rohani meyakini bahwa ia berhak tinggal di gereja yang dibangunnya. Meski demikian, gedung gereja masih bisa digunakan untuk beribadat selama 2004 hingga 2019.¹¹²

Pada 2016, Bupati Bantul menerbitkan Peraturan Bupati Nomor 98 Tahun 2016 tentang Pedoman Pendirian Rumah Ibadah dan melakukan sosialisasi kepada seluruh Camat, Kepala Desa dan penanggungjawab tempat ibadah di Bantul. Berdasarkan Peraturan Bupati Nomor 98 Tahun 2016 sebagaimana diubah dengan Peraturan Bupati Nomor 113 Tahun 2017, pada Pasal 5 dinyatakan bahwa Pemerintah Bantul akan memfasilitasi pemutihan¹¹³ IMB bagi rumah ibadah yang telah berdiri sebelum 21 Maret 2006. Atas dasar tersebut, pimpinan GPdI mengajukan permohonan pemutihan IMB pada Januari 2017 dan menyerahkan persyaratan administratif dan teknis sebagaimana diatur dalam Perbup. Kemenag Bantul menyatakan bahwa seluruh persyaratan tersebut telah lengkap.¹¹⁴

Setelah dua tahun berselang, Bupati Bantul menerbitkan Surat Keputusan Nomor 82 Tahun 2018 tentang Rumah Ibadah yang Mendapatkan

¹¹² *Ibid.*

¹¹³ Pemutihan IMB rumah ibadah adalah keringanan bagi penanggungjawab rumah ibadah untuk mengajukan permohonan izin meskipun bangunannya telah berdiri.

¹¹⁴ Berkas Gugatan PTUN GPdI Immanuel Sedayu, arsip LBH Yogyakarta Tahun 2019.

Fasilitasi Penerbitan IMB. GPdI Immanuel Sedayu merupakan salah satu dari 769 rumah ibadat yang diberikan fasilitasi IMB menurut Lampiran Surat Keputusan huruf C Nomor 11. Selanjutnya IMB GPdI Immanuel Sedayu terbit pada tanggal 15 Januari 2019 dengan Nomor 0116/DPMPT/212/I/2019 atas nama pemilik izin Pengurus Gereja Pantekosta di Indonesia.¹¹⁵

Enam bulan pasca terbitnya IMB, Bupati Bantul Suharsono menerbitkan SK Nomor 345 Tahun 2019 tentang Pembatalan Penetapan GPdI Immanuel Sedayu sebagai Rumah Ibadat yang Mendapatkan Fasilitasi Penerbitan IMB Rumah Ibadat tertanggal 26 Juli 2019. SK Bupati tersebut ditindaklanjuti oleh Kepala DPMPT Kabupaten Bantul dengan menerbitkan SK Pencabutan IMB Rumah Ibadat yang dikeluarkan pada 30 Juli 2019. Diterbitkannya kedua SK tersebut tidak didahului dengan teguran ataupun peringatan dalam bentuk apapun.¹¹⁶ Hal tersebut justru bermula dari penolakan warga setempat sejak awal Juli 2019.

Pada 9 Juli 2019, rombongan ormas garis keras menggunakan enam mobil mendatangi Gereja Immanuel Sedayu. Kepala Kepolisian Sektor Sedayu, Sugiarta, menerjunkan anggota Polsek Sedayu dan Koramil di lokasi gereja tersebut untuk berjaga.¹¹⁷ Selain didatangi oleh ormas, GPdI Immanuel Sedayu juga mendapat intimidasi berupa spanduk penolakan yang bertebaran di sekitar gereja. Spanduk yang dipasang di depan gereja ekaligus rumah Pendeta Tigor Yunus Sitorus tersebut bertuliskan : “warga tolak remah jadi

¹¹⁵ *Ibid.*

¹¹⁶ Heronimus Heron, dkk, *Op. cit.* hlm. 27.

¹¹⁷ Shinta Maharani, “Polisi : Ada Ormas Garis Keras Intimidasi Gereja Pantekosta”, Tempo.co, 2 Agustus 2019, <https://nasional.tempo.co/read/1231299/polisi-ada-ormas-garis-keras-intimidasi-gereja-pantekosta>. Diakses pada 20 Desember 2023.

gereja”, “anda jual kami beli”, “*yen tak pikir-pikir kowe mending minggat wae* (aku pikir-pikir kamu pergi saja)”, “mana janjimu Sitorus”. Selain spanduk di depan rumah Pendeta Sitorus, ada pula spanduk yang terpasang di gapura masuk RT 34, Bandut Lor, Gunung Bulu dan sejumlah titik yang bertuliskan “Pak Bupati kami mohon kebijaksanaan untuk mencabut IMB gereja”.¹¹⁸

Sejak adanya ancaman dan intimidasi terhadap GPdI Immanuel sedayu pada 9 Juli 2019, minggu berikutnya mereka beribadah dengan diamankan oleh anggota Polsek dan Koramil Sedayu. Hingga berminggu-minggu berikutnya, pendeta beserta jemaatnya terpaksa menumpang ibadah ke Gereja Kristen Jawa (GKJ) Sedayu yang berjarak satu kilometer dari GPdI. Mereka harus beribadah secara bergantian dengan jemaat GKJ Sedayu, padahal keduanya adalah denominasi yang berbeda dan mempunyai tata cara beribadah yang berbeda pula.¹¹⁹

Warga yang menolak, menggunakan pengertian rumah ibadat dalam Peraturan Bupati Nomor 98 Tahun 2016 tentang Pedoman Pendirian Rumah Ibadah sebagai alasan penolakan. Dalam Peraturan Bupati tersebut, rumah ibadat didefinisikan sebagai bangunan yang memiliki ciri-ciri tertentu yang khusus dipergunakan untuk beribadat bagi para pemeluk masing-masing agama secara permanen, tidak termasuk tempat ibadah keluarga. Menurut Syamsuri, warga meyakini bahwa tempat Pak Sitorus sebagai tempat tinggal, sehingga keberatan jika dengan adanya Perbup menjadi gereja. Hanif Suprpto

¹¹⁸ *Ibid.*

¹¹⁹ *Insiden Gereja Pantekosta Bantul, Komnas HAM Temukan Adanya Intimidasi*, SigapNews, 31 Juli 2019, <https://sigapnews.co.id/sosial/sn-12991/insiden-gereja-pantekosta-bantul-komnas-ham-temukan-adanya-intimidasi>. Diakses pada 20 Desember 2023.

juga mengungkit “surat kesepakatan” – yang ditandatangani oleh Pendeta Sitorus dalam tekanan dan paksaan – sebagai alasan keberatan.¹²⁰

Bupati Bantul Suharsono beralasan pencabutan izin rumah ibadah tersebut karena melanggar PBM 2006 tentang tata cara pemberian rumah ibadah. Ia juga beralasan bahwa gereja seharusnya tidak boleh digunakan untuk tempat tinggal. Selain itu, Suharsono juga mempersoalkan ibadah gereja yang tidak dilakukan secara terus menerus. Berdasarkan laporan yang ia terima dari warga bahwa ibadah gereja hanya berlangsung sebanyak dua hingga tiga kali dalam sebulan.¹²¹ Kepala Bagian Hukum Sekda Bantul, Suparman, dalam wawancaranya dengan ABC News mengatakan, “setelah kita teliti, ternyata gereja memang tidak memenuhi syarat pemutihan itu”.¹²²

GPdI Immanuel Sedayu sempat mengajukan gugatan kepada Bupati Bantul Suharsono atas diterbitkannya SK Nomor 345 Tahun 2019 ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Yogyakarta. Diluar proses persidangan terjadi kesepakatan antara GPdI Immanuel Sedayu dengan Pemerintah kabupaten Bantul. Salah satu poin kesepakatannya adalah kesediaan GPdI untuk mencabut gugatan di PTUN Yogyakarta. Keputusan tersebut akhirnya diambil oleh pimpinan GPdI Immanuel Sedayu untuk menjaga kondusifitas dan hubungan sosial dengan warga sekitar gereja. Menurut Pendeta Sitorus, kemenangan diatas kertas tidak akan berarti bila masyarakat setempat belum

¹²⁰ *Penjelasan Versi Pendeta dan Warga terkait Polemik Gereja di Bantul*, KumparanNews, 9 Juli 2019, <https://kumparan.com/kumparannews/penjelasan-versi-pendeta-dan-warga-terkait-polemik-gereja-di-bantul-1rQzNNV72ni>. Diakses pada 20 Desember 2023.

¹²¹ *Op. cit.*

¹²² Nurini Savitri, *Diprotos Warga, Penerbitan Izin Gereja di Bantul Dibatalkan*, ABC News, 30 Juli 2019, <https://www.abc.net.au/indonesian/2019-07-30/diprotos-warga-penerbitan-izin-gereja-di-bantul-dibatalkan/11368232>. Diakses pada 20 Desember 2023.

bisa menerima perbedaan di sekitarnya. Oleh karena itu, pimpinan GPdI memilih untuk mencabut gugatan dan mencari lokasi baru demi kepentingan bersama.

Sejak mendapatkan lokasi baru di Dusun Jurug, Kelurahan Argosari, Sedayu Bantul, setiap minggunya jemaat GPdI beribadah di atas tanah kosong dan beratapkan terpal. Selama perayaan Hari Raya Natal tahun 2019 dan 2020 harus menyewa lokasi karena tidak memiliki tempat untuk merayakan ibadah. Saat ini bangunan tempat ibadah GPdI Immanuel sedayu telah berdiri di Dusun Jurug “Akhirnya kami memperoleh IMB Gereja pada tanggal 9 Februari 2021”, ucap Pendeta Sitorus pada acara peletakan batu pertama pembangunan GPdI Immanuel Sedayu di Dusun Jurug RT 47 pada 11 Februari 2021.¹²³ Saat penulis menemui beliau, Pendeta Sitorus mengucapkan syukur atas berdirinya gereja, “Saya bersyukur sekali dengan adanya peristiwa di tahun 2019, yang dulunya tidak punya gereja, sekarang justru gerejanya sudah benar-benar berdiri”.

2. Gereja Isa Al-Masih, Ngentak, Sleman¹²⁴

Pasca gempa besar yang terjadi di Provinsi D.I. Yogyakarta pada tahun 2006, Gereja Isa Almasih (GIA) TPI Ngentak, Sleman mengalami rusak berat. Aktivitas beribadah dilakukan di rumah dahulu sembari menunggu

¹²³ Ujang Hasanudin, *IMB Terbit Setelah Perjalanan Panjang, GPdI Immanuel Sedayu Dibangun*, Harian Jogja, 12 Februari 2021, <https://jogjapolitan.harianjogja.com/read/2021/02/12/511/1063469/imb-terbit-setelah-perjalanan-panjang-gpdi-immanuel-sedayu-dibangun>. Diakses pada 21 Desember 2023.

¹²⁴ Budi Hermawan dan Danang Kurnia Awami, *Catatan Penanganan Kasus : Ganjalan Pendirian Rumah Ibadah di Yogyakarta*, (Yogyakarta: LBH Yogyakarta, 2020), hlm. 39-44

pembangunan gereja usai. Gereja yang sudah berdiri lagi kemudian diresmikan pada 10 Desember 2006.

Hubungan GIA TPI Ngentak dengan masyarakat selama ini terjalin dengansangat baik. Pihak gereja selalu mengundang warga dan perangkat desa tiap Natal dan memberi parcel kepada masyarakat di hari raya Idul Fitri. Pengurus dan pendeta sering berkunjung ke masyarakat sekitar. Jemaat gereja juga sering dilibatkan dalam aktivitas kampung.

Namun situasi tersebut terancam hilang pada 2014 ketika pendeta Selamat Bero mendapat pesan dari Kantor Polisi Sektor (Polsek) Seyegan melalui telepon. Polisi meminta pendeta datang ke Kantor Polsek Seyegan dan berkunjung ke Kantor Kecamatan Seyegan. Setibanya di kantor kecamatan, telah hadir lurah, camat, kepala polsek Seyegan, Danramil, Kepala Dukuh Ngentak, dan Ketua RT 2 Padukuhan Ngentak.

Mereka ternyata menanyakan terkait kepemilikan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) gedung gereja, padahal sejak gereja tersebut digunakan tidak ada yang mengungkit-ungkit permasalahan tersebut. Pertemuan di kantor Kecamatan Seyegan memberikan tekanan bagi pihak gereja agar gereja tidak digunakan untuk ibadah terlebih dahulu. Saat itu, gereja dianggap belum memiliki IMB sebagai tempat ibadah. Selain IMB rumah ibadat, mereka juga mempermasalahkan nama gereja yang tidak sesuai dengan wilayah yang ditempati, menanyakan perihal pemanfaatan gedung tersebut. Padahal, tanah dan gedung tersebut adalah milik salah satu jemaat.

Keadaan tersebut tidak menghentikan niat jemaat untuk tetap beribadah. Peribadatan hari minggu masih berlangsung meskipun tidak di dalam gereja. Jemaat menjalankan ibadah dengan sederhana, menggunakan tikar, tanpa alat musik dan sound system. Kondisi ini memang kurang begitu nyaman. Jemaat juga dihantui perasaan takut, Para jamaah berharap kondisi ini tidak terulang lagi. Oleh karenanya, beberapa orang perwakilan gereja mengusahakan akses terhadap gereja itu lagi. Mereka pergi ke Polsek Seyegan, kantor kelurahan Margoluwih, kantor kecamatan dan kantor Danramil. Kunjungan itu dilakukan untuk menyampaikan permohonan pengamanan ibadah pada Minggu, 15 Juni 2014 di gedung gereja.

Setelah bertemu dengan beberapa pihak, pendeta menghadiri pertemuan di Kantor Kecamatan pada tanggal 12 Juni 2014. Pertemuan tersebut menyepakati jemaat boleh kembali memanfaatkan gedung gereja untuk beribadah dengan catatan memperbaiki komunikasi dengan warga dan aparat setempat. Jemaat akhirnya beribadah di rumah ibadah pada tanggal 15 Juni 2014. Ibadah berlangsung dengan tertib tanpa mengganggu ketenangan warga setempat. Aparat membantu pengamanan kegiatan ibadah.

Pasca ibadah, pihak gereja melakukan musyawarah dengan dukuh, kelurahan, kecamatan, dan kabupaten beserta jajarannya. Hasilnya, Pemerintah menyampaikan bahwa kondisi di lingkungan tersebut belum memungkinkan untuk digunakan ibadah. Pemerintah mengatakan agar Izin Pemanfaatan Tanah (IPT) dan Izin Membangun Bangunan (IMB) segera diproses. Dalam proses tersebut, Satpol PP sempat mengeluarkan print out

yang bertuliskan “gedung ini dalam pengawasan pemerintah Kabupaten Sleman, untuk sementara dilarang melakukan aktivitas apapun”. *Print out* tersebut rencananya akan ditempel di depan gedung gereja. Namun, hal itu ditolak oleh pihak gereja hingga akhirnya disepakati untuk tidak ditempel. Sejak saat itu, gereja tidak dapat digunakan dan jemaat beribadah secara berkeliling dari satu rumah ke rumah lainnya.

Dari peristiwa tersebut, pendeta bersama Sobat Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan (Sobat KBB) menghadap Wakil Bupati Sleman untuk membahas mengenai penutupan GIA TPI Ngentak, Sleman. Wakil Bupati, meminta kepada jemaat membuka kembali gedung gereja dan beribadah di sana. Rencana itu diupayakan pada Minggu, 22 Maret 2015 mulai pukul 07.30.

Pada 20 Maret 2015, wakil bupati berdialog dengan Polres Sleman, Satpol PP, Kementerian Agama, FKUB, Camat Seyegan, Lurah Margoluwih, dan Kadus Ngentak. Dialognya seputar pencarian solusi tentang penutupan GIA TPI Ngentak. Hasil dialog tersebut belum memunculkan titik terang sehingga beliau menghimbau untuk menunda ibadah di Gedung GIA TPI Ngentak.

Selain beraudiensi dengan Wakil Bupati, langkah yang dilakukan selanjutnya adalah membuat pengaduan ke Komnas HAM. LBH Yogyakarta bersama Sobat KBB mendampingi pendeta bertemu Komnas HAM pada 8 September 2015 untuk menyerahkan berkas pengaduan berkaitan dengan masalah penutupan GIA TPI Ngentak.

Pengaduan tersebut ditindaklanjuti oleh Komnas HAM dengan mengirimkan surat kepada Bupati Sleman tertanggal 24 November 2015. Surat Komnas HAM dengan nomor 3.865/K/PMT/XI/2015 bertujuan untuk meminta klarifikasi atas pengaduan GIA TPI Ngentak. Komnas HAM menyampaikan kewenangannya berupa fungsi pemantauan pelaksanaan HAM sesuai dengan Pasal 89 ayat (3) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM. Komnas HAM juga mengingatkan bahwa hak untuk beragama dan beribadah dijamin dalam UUD 1945, UU 39 Tahun 1999 tentang HAM, dan Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik. Selain itu, Komnas HAM juga menyampaikan tanggung jawab pemenuhan dan perlindungan HAM merupakan tanggung jawab pemerintah setempat. Komnas HAM menerbitkan rekomendasi agar rumah ibadah/gereja dibuka kembali.¹²⁵

Setelah melalui tahapan audiensi dan lobby dengan berbagai pihak, pada tahun 2019 Bupati Sleman mulai menerbitkan Peraturan Bupati tentang izin pendirian rumah ibadah yang didalamnya mengatur tentang pemutihan perizinan. Kemudian sekitar Desember 2020, Pemerintah Kabupaten Sleman telah menerbitkan IMB bagi rumah-rumah ibadah di Sleman. Sejak saat itu akhirnya jemaat GIA Ngentak Sleman dapat beribadah kembali di gerejanya.

C. Dinamika Perizinan Rumah Ibadah

Pembahasan ini akan menyajikan analisis atas temuan lapangan dalam tiga kasus penolakan pendirian rumah ibadah di Yogyakarta. Pada bagian ini

¹²⁵ Arsip dokumen kasus Penolakan GIA Ngentak, Sleman oleh LBH Yogyakarta.

akan dijelaskan sebab-sebab yang melatarbelakangi penolakan perizinan rumah ibadah dan bagaimana respon atau tindakan pemerintah dalam menghadapi penolakan tersebut serta bagaimana seharusnya peran pemerintah dalam menyikapi masalah perizinan rumah ibadah.

1. Memaksakan peraturan untuk membenarkan narasi penolakan rumah ibadah

Pihak yang menolak rumah ibadah maupun pemerintah seringkali menjadikan peraturan perizinan rumah ibadah sebagai legitimasi untuk membenarkan tindakannya berupa penolakan rumah ibadah, pembekuan maupun pencabutan izin. Hal ini dapat dilihat dalam contoh kasus diatas. *Pertama*, warga yang menolak penerbitan GPdI Immanuel Sedayu menggunakan pengertian “rumah ibadat” dalam Peraturan Bupati Bantul Nomor 98 Tahun 2016 sebagai dasar penolakan. Alasannya, bentuk fisik GPdI yang lebih menyerupai rumah tinggal meski secara aktif aktivitas ibadah dilaksanakan disana setiap minggunya.

Penolakan oleh warga tersebut kemudian direspon oleh Pemerintah Kabupaten Bantul dengan menerbitkan Surat Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bantul Nomor B.3367/Kk.12.01/1/HM.01/7/2019 tertanggal 24 Juli 2019 yang berisi tentang Revisi Data Rumah Ibadat. Berdasarkan surat tersebut, Kemenag melakukan verifikasi ulang terhadap GPdI Immanuel Sedayu berdasarkan kriteria sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 1 poin 3 Perbup Bantul tentang Pedoman Pendirian Rumah Ibadat sebagaimana berikut:

Pasal 1 poin 3

Rumah ibadat adalah bangunan yang memiliki ciri-ciri tertentu yang khusus dipergunakan untuk beribadat bagi para pemeluk masing-masing agama secara permanen tidak termasuk tempat ibadat keluarga.

Pasal 5 ayat (1)

Pemerintah Daerah memfasilitasi penerbitan IMB rumah ibadat terhadap bangunan rumah ibadat yang bernilai sejarah yaitu yang sudah berdiri sebelum tanggal 21 Maret 2006.

Berdasarkan hasil Laporan Tim Verifikasi Rumah Ibadat yang dibentuk oleh Kemenag Bantul diketahui bahwa: GPdI Immanuel Sedayu telah berdiri sebelum tahun 2006, namun hanya digunakan untuk tempat tinggal keluarga Pendeta Sitorus; Kegiatan peribadatan di GPdI Immanuel Sedayu tidak dilaksanakan secara permanen atau terus menerus sebelum tahun 2006; dan GPdI Immanuel Sedayu sebelum tahun 2006 tidak bercirikan rumah ibadat jika dilihat dari luar hanya ada altar dan salib dalam ruangan.¹²⁶

Alasan yang disampaikan Bupati Bantul terkait pencabutan izin bukan merupakan wewenangnya selama tidak dilaksanakan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Sementara alasan berupa ciri khusus rumah ibadah, boleh atau tidaknya digunakan sebagai rumah ibadah, atau dilakukan secara terus menerus merupakan praduga yang didasarkan pada kesamaan dengan agama para penolak, yaitu agama Islam. Menurut Agnes Dwi Rusjiyati, Koordinator Aliansi Nasional Bhinneka Tunggal Ika (ANBTI) Yogyakarta, denominasi yang beragam dalam agama Kristen Protestan dapat berarti pendeta tinggal satu kompleks dengan bangunan gereja atau bahkan di dalam

¹²⁶ Tertuang dalam Surat Gugatan GPdI Immanuel Sedayu di PTUN Yogyakarta. Arsip dokumen LBH Yogyakarta Tahun 2019.

bangunan itu sendiri. Agnes menjelaskan bahwa GPdI Immanuel Sedayu sebagai gereja rintisan, maka berarti dimana pendeta itu tinggal di situlah peribadatan dapat dilakukan.¹²⁷

Ketidaksesuaian persyaratan tidak serta merta dapat menjadi alasan dibatalkan atau dicabutnya IMB. Pemerintah Kabupaten Bantul memiliki waktu selama dua tahun untuk meninjau kelengkapan persyaratan apakah sesuai dengan kriteria diberikannya izin atau tidak, namun hal ini tidak dimanfaatkan dengan baik oleh pihak Pemerintah Kabupaten Bantul dan justru menarik izin secara sepihak.

2. Pencabutan, Pembekuan dan/atau Penarikan Kembali Izin

Adanya pencabutan atau penarikan izin rumah ibadat selalu didahului dengan adanya penolakan oleh masyarakat, baik itu masyarakat setempat dimana rumah ibadah didirikan – seperti halnya GPdI Immanuel Sedayu –, maupun masyarakat dari wilayah lain yang tidak ada hubungan kerugian. Keputusan yang diterbitkan oleh Pejabat Tata Usaha Negara harus dianggap sah menurut hukum dan tidak untuk dicabut kembali, kecuali ada pembatalan dari pengadilan (asas praduga *rechmatig*).¹²⁸

S.F. Marbun sebagaimana dikutip dalam Ridwan HR, mengatakan bahwa untuk menghormati hak yang telah diperoleh seseorang berdasarkan suatu keputusan badan/pejabat administrasi negara maka keputusan itu tidak

¹²⁷ “Gereja Pantekosta di Bantul : Pencabutan IMB Tempat Ibadah ‘wujud sikap tunduk terhadap kelompok intoleran’”, *BBC News Indonesia*, <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-49170196>, 31 Juli 2019. Diakses pada 31 Desember 2023.

¹²⁸ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi 12, (Jakarta: Rajawali Press, 2016), hlm. 167.

akan dicabut kembali oleh badan/pejabat administrasi negara, meskipun surat keputusan itu mengandung kekurangan.¹²⁹ Meski demikian, pencabutan atau penarikan kembali izin pada dasarnya diperkenankan selama memiliki wewenang untuk melakukannya berdasarkan undang-undang yang berlaku.

Adanya penolakan dari masyarakat tidak serta merta melegitimasi Kepala Daerah untuk melakukan pencabutan izin. Sistem Hukum Administrasi di Indonesia telah menyediakan mekanisme perlindungan bagi mereka yang terdampak suatu Keputusan, yakni dengan mengajukan banding, keberatan dan gugatan di pengadilan tata usaha negara. Namun dalam banyak kasus penolakan rumah ibadah, Pemerintah Daerah seolah-olah tunduk pada opini publik dan dengan mudah menarik kembali Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang telah diterbitkan hanya berdasarkan aduan masyarakat. Sikap pemerintah ini sangat berbeda sekali dengan penolakan masyarakat terhadap suatu izin usaha yang jelas menimbulkan kerugian seperti dampak lingkungan.

Diantara alasan penolakan rumah ibadah yang diutarakan masyarakat yaitu karena lokasi rumah ibadah tidak berada di wilayah dimana mayoritas jemaatnya tinggal. Hal ini menurut Tedi Kholiludin merupakan takdir sosiologis bagi kelompok minoritas dimanapun berada. Kecil kemungkinan bagi kelompok minoritas untuk berdomisili di wilayah seputaran tempat ibadah. Situasi ini hampir terjadi di banyak tempat dan hampir pasti dialami oleh minoritas dimanapun dengan latar belakang apapun.¹³⁰ Begitu pula jika

¹²⁹ *Ibid.*

¹³⁰ Tedi Kholiludin, "Iman Terganggu : Membaca Argumen Penolakan Pendirian Gereja", *Elsaonline.com Voice of the Voiceless*, <https://elsaonline.com/iman-yang-terganggu->

umat Muslim menjadi minoritas di suatu wilayah, maka kecil kemungkinan ia tinggal dekat dengan masjid.

3. Solusi Relokasi yang Meninggalkan Masalah

Kebijakan relokasi GPdI Immanuel Sedayu di satu sisi kebijakan merupakan pilihan alternatif tatkala konflik rumah ibadah berada di persimpangan dan tak menemukan jalan keluar. Bisa dikatakan ini merupakan alternatif kebijakan *win-win solution*. Bagi umat yang bermasalah dapat segera memiliki tempat untuk beribadah dan melaksanakan ajaran-ajaran agamanya, dan bagi kelompok penolak dapat terpuaskan dengan berbagai alasan penolakannya.

Disinilah letak permasalahannya, upaya relokasi rumah ibadah pada seolah-olah menjadi alternatif kebijakan yang lebih kuat dibandingkan Putusan Pengadilan atau KTUN IMB itu sendiri. Semakin maraknya Kepala Daerah yang menjadikan upaya relokasi rumah ibadah sebagai alternatif penyelesaian konflik menciptakan preseden yang mencederai kehidupan kebhinnekaan dalam bingkai negara hukum. Upaya relokasi melupakan fakta bahwa akar dari problem pendirian rumah ibadah adalah adanya sikap intoleran dalam bernegara, sehingga hal ini akan menormalisasi problem intoleransi yang ada dan menganggap kehadiran rumah ibadah – terutama minoritas – sebagai masalah yang harus disingkirkan.

Dalam kasus di atas, relokasi dilakukan diluar putusan hakim dan merupakan Keputusan yang dipilih oleh pihak gereja karena meyakini bahwa

[membaca-argumen-penolakan-pendirian-gereja/](#), 12 Maret 2020. Diakses pada 31 Desember 2023.

relasi sosialnya akan sulit dikembalikan seperti sediakala meskipun secara administratif menang di pengadilan. Dalam beberapa kasus lainnya, relokasi rumah ibadah menjadi alternatif sekaligus upaya paksa ketika putusan pengadilan *inkracht* tidak dapat dieksekusi dengan alasan bahwa pihak penolak masih tetap tidak menolak pendirian rumah ibadah di suatu wilayah. Menurut Halili, Direktur Riset Setara Institute, relokasi bukan solusi yang adil dan sama saja memaksa agama minoritas untuk tunduk pada narasi keukunan yang berpihak pada kelompok mayoritas.¹³¹

D. Pengaturan Pendirian Rumah Ibadah di DIY

Tiga dari lima Kabupaten/Kota di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta telah memiliki peraturan di tingkat daerah yang mengatur mengenai perizinan terkait pendirian rumah ibadah, diantaranya yaitu Kabupaten Bantul, Kabupaten Sleman dan Kabupaten Kulonprogo. Meski PBM 2006 telah mewajibkan pemerintah daerah untuk melakukan penyesuaian peraturan perundang-undangan terkait pendirian rumah ibadahselambat-lambatnya dalam jangka waktu dua tahun, namun pemerintah daerah di wilayah Provinsi DIY baru menerbitkan peraturan di tingkat daerah sepuluh tahun kemudian.

Pertama, Peraturan Bupati Bantul Nomor 98 Tahun 2016 tentang Pedoman Pendirian Rumah Ibadah sebagaimana diubah dengan Peraturan

¹³¹ Ayomi Amindoni, “Pembangunan Gereja di Tanjung Balai Karimun Ditolak Warga Meski Sudah Kantongi IMB, Mengapa Aksi Intoleransi Terus Terjadi?”, *BBC News Indonesia*, <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-51444700>, 12 Februari 2020. Diakses pada 1 Januari 2024.

Bupati Bantul Nomor 113 Tahun 2017. Pemerintah Kabupaten Bantul merupakan yang pertama kali menerbitkan peraturan tentang pendirian rumah ibadah di Provinsi DIY. Kemudian disusul yang *kedua* oleh Pemerintah Kabupaten Sleman dengan menerbitkan Peraturan Bupati Sleman Nomor 12.2 Tahun 2019 tentang Izin Mendirikan Bangunan Rumah Ibadat dan Tempat Ibadat. *Ketiga* dan terbaru yaitu Peraturan Bupati Kulon Progo Nomor 52 Tahun 2020 tentang Pendirian Rumah Ibadat dan Tempat Ibadat.

Berbeda dengan PBM 2006 yang juga mengatur tentang pemeliharaan kerukunan umat beragama, tiga peraturan bupati tersebut hanya mengatur tentang pendirian rumah ibadah saja. Peraturan Bupati Sleman dan Peraturan Bupati Kulon Progo memisahkan antara rumah ibadah dan tempat ibadah. Penelitian ini hanya akan menganalisis pengaturan pendirian rumah ibadah di Bantul dan Sleman, sebagaimana contoh kasus diatas. Untuk lebih jelasnya, berikut ini akan dijabarkan muatan dari masing-masing peraturan bupati tersebut:

1. Peraturan Bupati Bantul Nomor 98 Tahun 2016 tentang Pedoman Pendirian Rumah Ibadah

Selaras dengan PBM 2006, peraturan bupati Bantul ini mengatur bahwa pendirian rumah ibadah harus didasarkan pada “keperluan nyata dan sungguh-sungguh” yang didasarkan pada komposisi jumlah penduduk di tingkat Desa. Meski pada nomenklatur judul dan ketentuan umum peraturan ini tidak menggunakan “kerukunan umat beragama”, namun istilah masih digunakan dalam Pasal 2 yang menyatakan bahwa pendirian rumah ibadah

harus dilakukan dengan tetap “menjaga kerukunan umat beragama, tidak mengganggu ketentraman dan ketertiban umu, serta mematuhi peraturan perundang-undangan”.

Selanjutnya masih selaras dengan PBM 2006, mengenai persyaratan pendirian rumah ibadah yakni harus memenuhi persyaratan administratif, teknis dan khusus. Yang dimaksud persyaratan khusus yaitu : 90 daftar nama calon pengguna rumah ibadah yang disahkan oleh Lurah Desa, Camat atau Kepala SKPD yang membidangi urusan kependudukan dan pencatatan sipil; dukungan dari masyarakat setempat paling sedikit 60 orang yang disahkan oleh Lurah Desa; rekomendasi tertulis dari Kepala Kantor Kementerian Agama; dan rekomendasi tertulis dari FKUB. Rekomendasi tertulis dari FKUB merupakan hasil musyawarah dan mufakat dalam rapat FKUB.

Peraturan ini mewajibkan setiap orang yang “akan” mendirikan rumah ibadah untuk terlebih dahulu mendapatkan IMB Rumah Ibadat (Pasal 4 ayat (1)), namun secara bersamaan juga menyatakan bahwa kewajiban tersebut berlaku bagi rumah ibadah yang telah didirikan sejak tanggal 21 Maret 2006 maupun yang akan didirikan. Artinya bahwa peraturan ini justru mengatur sesuatu yang berlaku surut (*retroaktif*). Hal ini sangat bertentangan dengan asas legalitas yang menjadi dasar kewenangan pemerintah. Fasilitasi yang dimaksud disini adalah pemutihan izin bagi rumah ibadah yang telah berdiri sebelum 21 Maret 2006, yakni tanggal terbitnya PBM 2006.

Tidak hanya itu, peraturan ini juga mengatur fasilitasi IMB Rumah Ibadat sebelum tanggal 21 Maret 2006 sebagai implementasi dari ketentuan

Pasal 28 ayat (3) PBM 2006 yang mengatur bahwa bupati/walikota memfasilitasi penerbitan IMB untuk rumah ibadat yang telah digunakan secara permanen dan/atau memiliki nilai sejarah. Adapun persyaratan permohonan fasilitasi terdiri dari: salinan KTP pemohon; sertifikat atau alas hak atas tanah atau Letter C; surat pernyataan kerelaan tanah apabila rumah ibadat berdiri di atas tanah milik orang lain; gambar denah lokasi; gambar teknis atau foto bangunan; dan surat pernyataan kesanggupan mengurus perubahan peruntukan tanah apabila rumah ibadat berdiri diatas tanah yang berstatus tanah sawah atau tegalan.

2. Peraturan Bupati Sleman Nomor 12.2 Tahun 2019 tentang Izin Mendirikan Bangunan Rumah Ibadat dan Tempat Ibadat

Peraturan ini memisahkan antara “rumah ibadat” dan “tempat ibadat”. Hal ini dimaksudkan sebagai pedoman pelaksanaan pengurusan dan pemberian IMB rumah ibadat dan tempat ibadat serta izin sementara pemanfaatan bangunan gedung bukan rumah ibadat sebagai rumah ibadat sementara (Pasal 2).

Tujuan peraturan ini adalah untuk memberi legalitas dan kejelasan dalam penerbitan IMB rumah ibadat, tempat ibadat dan rumah ibadat sementara; memberi kejelasan rangkaian proses penerbitan IMB rumah ibadat, tempat ibadat dan rumah ibadat sementara; memberi pembinaan, perlindungan dan pengakuan terhadap rumah ibadat, tempat ibadat dan rumah ibadat sementara; serta memudahkan kerjasama, sinkronisasi dan koordinasi antar

perangkat daerah terkait penerbitan IMB rumah ibadat, tempat ibadat dan rumah ibadat sementara (Pasal 3).

Sama halnya dengan Peraturan Bupati Bantul, peraturan ini juga mewajibkan setiap rumah ibadat untuk memiliki IMB rumah ibadat dan mewajibkan tempat ibadat memiliki IMB. Meski dalam ketentuan umum tidak mendefinisikan lebih lanjut apa yang dimaksud dengan tempat ibadat, namun hal ini diperjelas dalam Pasal 5 ayat (2). Dijelaskan lebih lanjut yang dimaksud tempat ibadat bagi umat Islam yaitu Musala, Ma'badah, Surau atau Langgar; bagi umat Katolik yaitu Kapel, Rumah do'a/ruang do'a, taman do'a dan tempat ziarah; bagi umat Kristen yaitu pepanthan, bakal jemaat, pos pelayanan, cabang, rayon dan satelit; bagi umat Hindu yaitu sanggah; bagi umat Budhha, cetiya; dan bagi umat Khonghucu yaitu Lithang.

Hal ini cukup berbeda dari apa yang diatur dalam PBM 2006, sehingga tidak hanya rumah ibadat yang diketahui secara umum saja yang diwajibkan memiliki IMB. Tetapi tidak diketahui apakah yang membedakan antara rumah ibadat dengan tempat ibadat adalah jumlah kuota dalam menampung jemaat atau kebiasaan atau keyakinan dari masing-masing agama.

Bagi rumah ibadat harus memenuhi persyaratan administrasi dan teknis bangunan serta persyaratan khusus. Persyaratan khusus yang dimaksud masih sama dengan PBM, yaitu: minimal 90 daftar nama pengguna rumah ibadat yang disahkan oleh pejabat setempat; paling sedikit 60 daftar nama dan Salinan KTP pendukung pendirian rumah ibadat dari masyarakat setempat

yang disahkan oleh kepala desa; rekomendasi tertulis dari Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten Sleman; dan rekomendasi tertulis dari FKUB.

Sedangkan persyaratan khusus untuk “tempat ibadat” meliputi: rekomendasi tertulis dari Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten Sleman dan rekomendasi tertulis dari FKUB. Perbedaannya dengan syarat pendirian rumah ibadat adalah tidak adanya syarat 90 orang calon pengguna dan 60 orang pendukung (Pasal 7 ayat (2)).

Selain mengatur izin mendirikan rumah ibadat dan tempat ibadat, Peraturan Bupati Sleman ini juga mengatur izin rumah ibadat sementara secara tertulis kepada Bupati melalui Camat. Yang dimaksud rumah ibadat sementara adalah bangunan gedung bukan rumah ibadat yang dimanfaatkan sebagai rumah ibadat sementara waktu. Gedung bukan rumah ibadat yang dapat digunakan sebagai rumah ibadat sementara harus memenuhi syarat memiliki IMB, sertifikat kelayakan bangunan yang diterbitkan oleh DPUKPKP¹³², serta memastikan terpeliharanya kerukunan umat beragama, ketentraman dan ketertiban masyarakat setempat (Pasal 12).

Terpeliharanya kerukunan umat beragama serta ketentraman dan ketertiban masyarakat tersebut dibuktikan dengan: izin tertulis pemilik bangunan yang menyatakan tidak keberatan dan dibubuhi materai cukup; rekomendasi tertulis dari Kepala Desa setempat; rekomendasi tertulis dari Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten Sleman atas laporan pemanfaatan bangunan gedung bukan rumah ibadat sebagai rumah ibadat

¹³² Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Kawasan Permukiman Kabupaten Sleman.

sementara dari pemohon; dan rekomendasi tertulis dari FKUB atas laporan pemanfaatan bangunan gedung bukan rumah ibadat sebagai rumah ibadat sementara dari pemohon (Pasal 13).

Peraturan Bupati Sleman ini mengatur fasilitasi bagi bangunan rumah ibadat dan tempat ibadat yang telah digunakan secara permanen dan/atau memiliki nilai sejarah sebelum berlakunya Peraturan Bupati ini. Fasilitasi tersebut dilakukan dengan memberikan dispensasi berupa kemudahan dalam pemberian rumah ibadat dan tempat ibadat. Kemudahan tersebut tetap harus diajukan melalui permohonan dispensasi yang diajukan kepada Bupati melalui Kepala DPMPTT disertai dengan persyaratan administratif dan persyaratan teknis¹³³. Permohonan dispensasi diajukan bersamaan dengan permohonan Izin Penggunaan Pemanfaatan Tanah (Pasal 21).

Adapun persyaratan administrasi yang harus diajukan oleh pemohon dispensasi adalah :

- a. fotokopi KTP disertai kuasa mengurus izin;
- b. daftar susunan pengurus;
- c. fotokopi bukti kepemilikan tanah dengan fungsi non pertanian, berupa sertifikat, atau letter C/letter D Desa disertai surat keterangan tanah dari Kepala Desa dan diketahui Camat;
- d. apabila tanah dan bangunan berbatasan dengan sungai harus memiliki rekomendasi dari instansi yang berwenang;
- e. surat pernyataan bahwa tanah dan bangunan tidak dalam sengketa oleh salah satu pengurus;
- f. surat pernyataan tidak keberatan dari pemilik tanah apabila tanah tersebut bukan hak milik pemohon, dilengkapi fotokopi KTP pemilik tanah;
- g. surat keterangan kelayakan bangunan dari DPUPKP;
- h. surat pernyataan kesediaan membongkar bangunan yang melanggar sempadan;
- i. surat pernyataan kebenaran dokumen di atas materai cukup; dan

¹³³ Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Publik Terpadu Kabupaten Sleman

- j. surat pernyataan pengelolaan lingkungan dari Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Sleman.

Sedangkan persyaratan teknis permohonan dispensasi terdiri dari gambar denah bangunan, gambar lokasi bangunan dan foto bangunan tampak depan dan tampak samping kanan dan kiri ukuran 3R masing-masing satu lembar.

Selain hal-hal diatas, Perbup Sleman juga mengatur tentang mekanisme keberatan bagi pihak yang tidak menerima atas ditolak atau dikabulkannya rekomendasi dari panitia yang dibentuk oleh Bupati. Keberatan tersebut dapat diajukan kepada Bupati dan hanya boleh diajukan oleh warga desa dimana lokasi rumah ibadat dimohonkan (Pasal 23). Apabila terjadi perselisihan dalam pendirian rumah ibadat, tempat ibadat dan bangunan gedung bukan rumah ibadat sebagai rumah ibadat sementara akan diselesaikan secara musyawarah oleh masyarakat dan Camat bersama FKUB. Apabila musyawarah tidak tercapai, maka penyelesaian perselisihan akan dilakukan oleh Bupati dibantu Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten Sleman secara adil dan tidak memihak dengan mempertimbangkan pendapat atau saran FKUB (Pasal 24).

Ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Bupati Sleman ini justru lebih rumit dan lebih restriktif dari apa yang telah diatur dalam PBM 2006 – yang selama ini dianggap sebagai akar masalah hambatan pendirian rumah ibadah. Hal ini menyebabkan jaminan atas hak menjalankan ibadah dan mendirikan rumah ibadah menjadi sulit terpenuhi. Ketentuan diatas dapat menimbulkan masalah lebih lanjut ketika rumah ibadat utama bermasalah atau

dipermasalahan, namun ketika akan menjalankan ibadah di tempat lain – seperti bangunan gedung bukan rumah ibadah – justru kembali diwajibkan dengan persyaratan perizinan yang sama rumitnya. Tentu ini justru akan membatasi terlaksananya hak beribadah.

Adanya mekanisme keberatan dalam peraturan ini satu sisi bertujuan untuk mengantisipasi adanya potensi konflik di masyarakat, namun adanya mekanisme penyelesaian secara musyawarah justru memberikan ketidakpastian hukum. Negara telah menyediakan mekanisme peradilan administrasi atau peradilan tata usaha negara untuk penyelesaian perselisihan dalam bidang urusan pemerintahan sebagai pelaksanaan atas prinsip negara hukum. Keberatan masyarakat mestinya dilihat sebagai keberatan terhadap Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang diterbitkan oleh Pejabat Tata Usaha Negara. Penyelesaian perselisihan yang dilakukan melalui musyawarah menegasikan wewenang Pejabat Tata Usaha Negara yang menerbitkan KTUN berupa izin mendirikan rumah ibadah. Justru mekanisme demikian sangat berpotensi memecah belah karena menjadikan urusan administrasi yang bersifat vertical menjadi urusan horizontal antara pemegang izin rumah ibadah dan pihak penolak.

BAB IV
PERBAIKAN PENGATURAN PERIZINAN PENDIRIAN RUMAH
IBADAH DI D.I. YOGYAKARTA

A. Mengkaji PBM 2006 sebagai Peraturan Kebijakan (*Beleidsregel*)

Dalam menyelenggarakan fungsi administrasi negara, pemerintah memiliki wewenang diskresioner untuk melahirkan peraturan kebijakan. Peraturan kebijakan tidak didasarkan pada kewenangan pembuatan undang-undang, tetapi dilekatkan pada wewenang pemerintahan suatu organ administrasi negara dan terkait pelaksanaan kewenangannya.¹³⁴

Peraturan Bersama Menteri selama ini tidak dikenal dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Menurut Junaidi, keberadaan Peraturan bersama Menteri bertujuan agar koordinasi antar Kementerian dapat berjalan dengan baik dalam mengatur pokok persoalan yang perlu melibatkan lebih dari satu instansi Kementerian. Meski tujuannya baik, Peraturan Bersama Menteri tidak memiliki sumber hukum dan sumber kewenangan karena secara khusus karena tidak mendapat delegasi dari Presiden.¹³⁵

Berdasarkan pengujian normatif menggunakan UU Nomor 12 Tahun 2011, diketahui bahwa Peraturan Bersama Menteri merupakan bentuk tertulis, bersifat mengatur dan berlaku umum, namun secara kewenangan tidak ada atribusi maupun delegasi dari peraturan perundang-undangan yang

¹³⁴ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara, Loc.cit*, hlm. 176.

¹³⁵ Junaidi, "Analisis Yuridis Keberadaan Peraturan Bersama Menteri dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia", *Jurnal Mahasiswa S2 Untan, Vol. 9, No. 3, 2013*, hlm. 1-15.

memberikan wewenang kepada Menteri untuk menerbitkan Peraturan Bersama Menteri.¹³⁶ Ridwan menyebut bahwa kemunculan “peraturan bersama” hanyalah tindakan hukum dua pihak pemerintah yang menyangkut cara melaksanakan tugas dan urusan pemerintahan. Karena kenyataannya tidak semua urusan pemerintahan dapat diselenggarakan oleh organ pemerintahan itu sendiri.¹³⁷

Ciri-ciri peraturan kebijakan yang disebutkan J.H. van Kreveld adalah sebagai berikut:

- 1) Peraturan tersebut langsung maupun tidak langsung, tidak didasarkan pada ketentuan dalam undang-undang maupun undang-undang dasar yang memberikan kewenangan mengatur. Dengan kata lain, peraturan tersebut tidak ditemukan dasarnya dalam undang-undang.
- 2) Peraturan kebijakan dapat berupa Keputusan tertulis maupun tidak tertulis yang muncul melalui serangkaian Keputusan-keputusan instansi pemerintahan ataupun tindakan pemerintah dalam melaksanakan wewenangnya.
- 3) Peraturan kebijakan memberikan petunjuk secara umum mengenai bagaimana instansi pemerintahan melaksanakan kewenangan pemerintahannya yang bebas dan tidak terikat.¹³⁸

Berdasarkan ciri-ciri peraturan kebijakan diatas, dapat diketahui bahwa PBM 2006 merupakan kebijakan tertulis yang berasal dari tindakan hukum pemerintahan antara Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri. Baik Menteri Agama maupun Menteri Dalam Negeri tidak memiliki wewenang untuk mengatur pendirian rumah ibadah, mengatur kerukunan beragama, maupun membentuk lembaga baru yaitu FKUB. Hal ini dapat ditafsirkan bahwa Menteri Agama sebagai penyelenggara Pemerintahan di bidang agama,

¹³⁶ *Ibid.*

¹³⁷ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, hlm. 120-121.

¹³⁸ *Ibid*, hlm. 178.

sementara Menteri Dalam Negeri sebagai penyelenggara urusan di bidang pemerintahan dalam negeri yang salah satunya mencakup fungsi otonomi daerah, pengkoordinasian penyelenggaraan pemerintahan daerah serta pelaksana kegiatan teknis dari pusat sampai ke daerah.¹³⁹

Menurut A. Hamid Attamimi, antara peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijakan memiliki persamaan dan perbedaan. Persamaannya adalah baik peraturan perundang-undangan maupun peraturan kebijakan, sama-sama bersifat umum dan abstrak, berlaku 'ke luar' dan ditujukan kepada masyarakat umum, serta mempunyai kewenangan umum/publik.¹⁴⁰

Namun yang membedakan antara keduanya adalah karena pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan fungsi negara yang dilakukan oleh rakyat melalui wakil-wakil rakyat yang memiliki kekuasaan legislatif dan hanya diberikan kepada lembaga khusus, yaitu DPR dan DPRD. Sedangkan pembentukan peraturan kebijakan merupakan pelaksanaan fungsi pemerintahan dalam arti sempit atau yang merupakan kewenangan eksekutif yang bertujuan mengatur lebih lanjut penyelenggaraan pemerintahan dan dilakukan oleh setiap lembaga pemerintah yang memiliki kewenangan penyelenggaraan pemerintahan.¹⁴¹

Perbedaan lainnya, bahwa peraturan kebijakan mengandung materi muatan yang berkaitan dengan kewenangan membentuk keputusan-keputusan

¹³⁹ Pasal 3 Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 2015 tentang Kementerian Dalam Negeri.

¹⁴⁰ *Ibid*, hlm. 179-180.

¹⁴¹ *Ibid*, hlm. 180.

(*beschikking*), kewenangan bertindak dalam hukum privat dan membuat rencana-rencana. Sedangkan materi muatan peraturan perundang-undangan mengatur tata kehidupan masyarakat yang jauh lebih mendasar seperti mengadakan perintah dan larangan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu. Sanksi pidana atau peraturan yang berdampak pada pengurangan dan pembatasan hak-hak asasi warga negara hanya dapat diatur dalam undang-undang yang pembentukannya melalui persetujuan rakyat atau wakil-wakilnya, sementara peraturan kebijakan hanya dapat mencantumkan sanksi administratif.¹⁴²

Sebagaimana disebutkan diatas bahwa PBM 2006 tidak diakui dalam hierarki perundang-undangan, namun mengandung materi muatan yang melampaui peraturan kebijakan. Sebagaimana diketahui bahwa PBM 2006 tidak hanya berupa *beschikking* atau kewenangan bertindak dalam hukum privat dan membuat perencanaan, tetapi PBM 2006 juga mengatur kehidupan masyarakat yang lebih mendasar, khususnya dalam hal kerukunan umat beragama. Tidak hanya itu, PBM 2006 juga bersifat mengatur dan mengadakan perintah yang bersifat koordinatif. Bahkan PBM 2006 juga memerintahkan Kepala Daerah untuk menerbitkan peraturan pelaksana di daerah, serta membentuk FKUB di Daerah.

Berdasarkan analisis tersebut diatas dan mengacu pada Pasal 18 UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, dapat dikatakan bahwa PBM 2006 melakukan penyalahgunaan wewenang dengan melampaui

¹⁴² *Ibid*, hlm. 181.

batas wewenangnya, mencampuradukkan materi wewenang antar Kementerian maupun antara pusat dan daerah, juga bertindak sewenang-wenang karena persyaratan-persyaratan yang diberlakukan dalam PBM 2006 berdampak pada pengurangan hak kebebasan beragama dan berkeyakinan.

B. Wewenang Pemerintah Daerah dalam Pengaturan Izin Pendirian Rumah Ibadah di Kabupaten Sleman dan Bantul

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, urusan pemerintahan dibagi menjadi tiga, yaitu urusan pemerintahan absolut urusan pemerintahan konkuren dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut berarti bahwa urusan pemerintahan tersebut sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Yang termasuk urusan pemerintahan absolut meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, peradilan/yustisi, moneter dan fiscal nasional, dan **agama**.¹⁴³

“Urusan agama” yang dimaksud sebagai urusan pemerintahan absolut adalah penetapan hari libur keagamaan yang berlaku secara nasional, pengakuan terhadap keberadaan suatu agama, dan penetapan kebijakan penyelenggaraan kehidupan keagamaan. Adapun kewenangan daerah dalam urusan keagamaan dicontohkan sebagai penyelenggaraan kegiatan-kegiatan keagamaan di daerah untuk menumbuhkembangkan kehidupan beragama, misalnya pengembangan pendidikan keagamaan.¹⁴⁴

¹⁴³ Pasal 10 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

¹⁴⁴ Penjelasan Pasal 10 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka pemerintah Kabupaten Sleman dan Kabupaten Bantul semestinya tidak berwenang mengatur hal-hal yang berkaitan dengan urusan agama karena merupakan urusan pemerintah pusat. Namun pemerintah Kabupaten/kota berwenang untuk mengatur mengenai “urusan wajib” yang berkaitan dengan pelayanan dasar, meliputi pendidikan; kesehatan; pekerjaan umum dan penataan ruang; perumahan rakyat dan kawasan permukiman; ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan sosial.¹⁴⁵

Salah satu kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota adalah memberikan pelayanan perizinan sebagaimana diatur dalam Pasal 350. Kepala daerah yang tidak memberikan pelayanan perizinan sebagaimana dimaksud pada ayat bahkan diancam dikenai sanksi administratif berupa teguran tertulis kepada gubernur oleh Menteri dan kepada bupati/wali kota oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk pelanggaran yang bersifat administrasi. Tidak hanya itu, Pasal 398 menyebutkan bahwa “Kepala daerah yang tidak memberikan pelayanan perizinan sesuai dengan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 350 ayat (1) dikenai sanksi pidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan apabila pelanggarannya bersifat pidana.”

Meski kasus penolakan penerbitan izin rumah ibadah banyak terjadi, namun belum ada Kepala Daerah yang disanksi karena tidak memberikan pelayanan perizinan rumah ibadah. Ketentuan pidana tersebut menarik dalam

¹⁴⁵ Pasal 12 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

konteks memberikan jaminan perlindungan bagi pemeluk agama yang tidak diberikan pelayanan perizinan atau dipersulit.

C. Urgensi Perubahan Pengaturan Izin Pendirian Rumah Ibadah

Saat ini peraturan tertinggi yang mengatur tentang perizinan pendirian rumah ibadah adalah PBM 2006. Meski dalam aturan peralihannya disebutkan bahwa masing-masing pemerintah daerah diberikan waktu untuk membuat aturan pelaksanaan di daerah dalam waktu 2 tahun, tetapi 10 tahun setelah terbit PBM 2006 baru Kabupaten Bantul yang menginisiasi di Provinsi D.I. Yogyakarta, dilanjutkan Kabupaten Sleman pada 2019 dan Kabupaten Kulon Progo pada 2020.

Meski PBM 2006 telah mendapat banyak kritik sejak disahkan pada 2006 lalu, namun beberapa peraturan di tingkat daerah justru menerapkan persyaratan yang lebih restriktif terhadap pendirian rumah ibadah. Hal tersebut juga terjadi dengan peraturan bupati yang telah berlaku di wilayah provinsi DIY. Berikut ini urgensi perubahan konsep perizinan rumah ibadah baik di DI. Yogyakarta dan terutamanya di tingkat nasional.

1. Pemenuhan dan Perlindungan Hak Asasi Manusia

Pemenuhan dan perlindungan hak asasi manusia merupakan salah satu unsur dan prinsip dalam negara hukum yang harus menjadi tujuan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Berdasarkan deskripsi masalah pada Bab sebelumnya ditemukan bahwa persyaratan pendirian rumah ibadah memiliki dampak diskriminatif bagi agama minoritas. Peraturan perizinan pendirian

rumah ibadah, baik yang ada di tingkat lokal maupun nasional, alih-alih digunakan sebagai dasar hukum untuk memberikan jaminan dan perlindungan hak kebebasan beragama dan menjalankan ibadah, seringkali justru digunakan oleh kelompok radikal untuk melakukan penolakan.

Secara substansi, rumusan klausul persyaratan pendirian rumah ibadah yang muncul dalam PBM 2006 maupun peraturan di tingkat wilayah berdampak pada pengurangan penikmatan hak menjalankan ibadah. Pengaturan perizinan pendirian rumah ibadah mesti diarahkan pada upaya pemenuhan hak beragama dan menjalankan ibadah.

2. Kerancuan pengaturan perizinan dalam PBM 2006

Sebagaimana dikatakan oleh Marbun bahwa dalam aktivitas pemerintahan banyak kegiatan yang diatur melalui Lembaga perizinan yang secara substansi dan yuridis sebetulnya tidak perlu diatur melalui perizinan.¹⁴⁶ Persyaratan pendirian rumah ibadah sebagaimana diatur dalam PBM 2006 sama sekali tidak memuat urgensi sebagai persyaratan perizinan karena sebagai manifestasi hak kebebasan beragama, mendirikan rumah ibadah bukanlah sesuatu yang pada dasarnya dilarang. Sehingga yang perlu diatur dalam perizinan adalah mengenai pendirian bangunan. Dengan demikian, maka persyaratan seperti 90 calon pengguna dan 60 dukungan, rekomendasi Kemenag dan rekomendasi FKUB bukanlah persyaratan yang dibutuhkan.

Secara umum, pengaturan mengenai pendirian bangunan telah diatur dalam UU Bangunan Gedung yang mana didalamnya mengatur tentang

¹⁴⁶ SF Marbun, *Hukum Administrasi I*, Cetakan Kedua, (Yogyakarta: FH UII Press, 2018) hlm. 407-408.

penyelenggaraan bangunan, pemanfaatan bangunan, perubahan fungsi bangunan, dll. Peraturan Bupati Bantul mewajibkan IMB bahkan bagi rumah ibadah yang telah berdiri sebelum peraturan diterbitkan dan sebelum tahun 2006. Hal ini sangat tidak relevan dengan tujuan IMB yaitu sebagai izin yang bersifat sementara.

Ketentuan dalam UU Bangunan Gedung tidak membedakan persyaratan antara lembaga keagamaan ataupun non-keagamaan, tetapi yang membedakan persyaratannya adalah fungsi bangunan gedung. Penambahan persyaratan pendirian rumah ibadat sebagaimana dalam regulasi yang ada tidak lantas mencapai tujuan kerukunan beragama. Contoh kasus dalam penelitian ini menunjukkan bahwa persyaratan tersebut justru menimbulkan konflik.

3. Perlunya wadah pengaturan yang lebih memadai

Sebagaimana disebutkan dalam bagian sebelumnya bahwa PBM 2006 tidak diakui dalam hierarki perundang-undangan, namun memiliki materi muatan yang melampaui peraturan kebijakan. Oleh karena itu perlu menempatkan pengaturan perizinan rumah ibadah dalam bentuk peraturan yang tepat.

D. Pembaharuan Pengaturan Perizinan Pendirian Rumah Ibadah di DIY dan Nasional

Berdasarkan temuan dan analisis diatas, bagian ini akan memaparkan hal-hal yang perlu diperbaiki dalam pengaturan perizinan pendirian rumah

ibadah yang lebih inklusif, harmonis serta mengutamakan pemenuhan hak-hak kebebasan beragama, termasuk menjalankan ibadah bagi setiap pemeluk agama sebagaimana dijamin dalam konstitusi Pasal 28E dan Pasal 29 UUD 1945. Adapun pembaharuan yang perlu dilakukan dalam pengaturan perizinan pendirian rumah ibadah diformulasikan dalam poin-poin sebagai berikut.

1. Perlunya menghapus PBM 2006 dengan Peraturan Pemerintah yang mengatur tentang Izin Mendirikan Bangunan¹⁴⁷ untuk bangunan gedung fungsi keagamaan

Fungsi Peraturan Pemerintah adalah menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam undang-undang yang tegas-tegas menyebutnya dan menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam Undang-Undang yang mengatur meskipun tidak tegas-tegas menyebutnya.¹⁴⁸ Perihal izin mendirikan rumah ibadah mestinya diatur dibawah UU Bangunan Gedung sebagai pengaturan pelaksanaan atas bangunan gedung dengan fungsi keagamaan. Penjelasan Pasal 5 ayat (3) UU Bangunan Gedung menyatakan lingkup bangunan gedung untuk fungsi keagamaan untuk bangunan masjid, termasuk mushola dan untuk bangunan gereja termasuk kapel. Hal ini dapat dianalogikan bahwa setiap rumah ibadah kecil tiap agama menganut pada ketentuan ini.

Dihapusnya PBM 2006 dan menggantikannya dengan Peraturan Pemerintah diharapkan dapat mengatasi kerancuan formil dan materiil yang ditimbulkan dari berlakunya PBM 2006. Dengan demikian, bukan hanya

¹⁴⁷ Saat ini disebut Persetujuan Bangunan Gedung berdasarkan UU Cipta Kerja

¹⁴⁸ Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan 1: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Edisi Revisi, (Yogyakarta: PT. Kanisius, 2020), hlm. 269-271.

persoalan formil yang teratasi, tetapi perubahan substansi peraturan yang diskriminatif juga sangat dibutuhkan untuk menciptakan kehidupan antar agama yang lebih inklusif.

2. Menjadikan UU HAM dan Kovenan Internasional untuk Hak-Hak Sipil dan Politik (KIHSP) sebagai dasar hukum dalam konsiderans peraturan tentang pendirian rumah ibadah

Selain sebagai peraturan pelaksana UU Bangunan Gedung, Peraturan Pemerintah ini nantinya harus menjadikan UU HAM dan KIHSP sebagai dasar yuridis dalam pertimbangannya. Dengan demikian, maka tujuan pengaturan pendirian rumah ibadah tidak hanya didasarkan pada kondisi kerukunan beragama saja, melainkan untuk tujuan pemenuhan hak kebebasan beragama sebagaimana telah dijamin dalam UUD 1945. Harapannya, peraturan tersebut dapat menghapuskan diskriminasi yang pada peraturan sebelumnya dimanifestasikan dalam persyaratan-persyaratan yang berdampak diskriminatif bagi kelompok agama minoritas. Tujuan kerukunan beragama juga dapat dicapai dengan pengaturan pendirian rumah ibadah yang lebih inklusif dan mendukung terciptanya harmoni sosial.

3. Substansi Peraturan

Sebagai peraturan pelaksana dari UU Bangunan Gedung, maka perlu mengutamakan penyesuaian dengan lingkungan seperti kesesuaian dengan Rencana Tata Ruang dan Wilayah (RTRW) Kota/Kabupaten, menyediakan lahan parkir sesuai kapasitas, memperhatikan ketinggian bangunan dengan bangunan di sekitarnya, izin gangguan dan ketentuan teknis lainnya. Meski

Izin Gangguan telah dihapuskan berdasarkan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No.503/6491/SJ tanggal 17 Juli 2019, tetapi aturan serupa izin gangguan perlu digunakan untuk mengantisipasi jika terdapat keramaian atau kebisingan yang diakibatkan dari aktivitas rumah ibadah sehingga tidak mengganggu warga masyarakat setempat, terutama jika berada di wilayah permukiman.

4. Pembatasan Kewenangan Pemerintah

PBM 2006 memberikan kewenangan kepada Kepala Daerah (gubernur dan bupati/walikota) untuk memelihara kerukunan umat beragama selain memberi kewenangan untuk menerbitkan IMB rumah ibadah. Namun dalam pelaksanaannya yang terjadi justru berkebalikan dari tujuan kewenangannya, yaitu kepala daerah memiliki kecenderungan terhadap umat agamanya, atau cenderung “mengabaikan” aduan penolakan rumah ibadah meski bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, perlunya mengatur kewenangan pemerintah termasuk larangan bagi Kepala Daerah untuk memberikan preferensi pada satu agama tertentu daripada agama lainnya. Dengan demikian, masyarakat dapat mengawasi kebijakan atau Keputusan pemerintah yang diskriminatif.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian dan hasil penelitian di atas, maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

Pertama, problematika perizinan pendirian rumah ibadah di D.I. Yogyakarta tidak terlepas dari problematika di tingkat nasional. PBM 2006 sebagai peraturan tertinggi di tingkat nasional memiliki banyak permasalahan, baik secara materiil maupun formil, implementasi hingga penegakan hukum yang seringkali tidak ditaati oleh pemerintah daerah. Adapun masalah yang ditemukan dalam praktik perizinan pendirian rumah ibadah di D.I. Yogyakarta yaitu: 1) memaksakan peraturan untuk membenarkan narasi penolakan rumah ibadah; 2) pencabutan, pembekuan dan/atau penarikan kembali izin; dan 3) solusi selokasi yang masih meninggalkan masalah.

Peraturan Kepala Daerah terkait perizinan pendirian rumah ibadah di wilayah D.I. Yogyakarta menunjukkan pengaturan yang lebih restriktif dibandingkan dengan PBM 2006, menerapkan perizinan yang bersifat retroaktif dan adanya mekanisme keberatan dengan penyelesaian secara musyawarah yang menegasikan wewenang Bupati sebagai yang menerbitkan izin mendirikan rumah ibadah. Mekanisme demikian sangat berpotensi memecah belah dan menjadikan urusan administrasi yang bersifat vertikal menjadi urusan horizontal antara pemegang izin rumah ibadah dan pihak penolak.

Kedua, urgensi perubahan konsep perizinan pendirian rumah ibadah dilatarbelakangi oleh perlunya mendorong pemenuhan dan perlindungan hak asasi manusia termasuk hak beragama dan menjalankan ibadah yang merupakan amanat konstitusi UUD 1945 yang mestinya menjadi tujuan bersama. Urgensi kedua dikarenakan adanya kerancuan pengaturan perizinan dalam PBM 2006, penting pengaturan pendirian rumah ibadah yang tidak bertentangan dengan pemenuhan haknya. Oleh karena itu persyaratan pendirian rumah ibadah mestinya memperhatikan urusan teknis. Urgensi ketiga yaitu perlunya wadah pengaturan yang lebih memadai karena PBM 2006 sudah tidak relevan secara kewenangan maupun materi muatan.

B. Saran

Mengacu pada pembahasan diatas, penelitian ini mengusulkan pembaharuan pengaturan izin pendirian rumah ibadah sebagai berikut:

1. Perlunya mengganti PBM 2006 dengan Peraturan Pemerintah sebagai pelaksana UU Bangunan Gedung yang mengatur tentang perizinan bangunan gedung untuk fungsi keagamaan.
2. Menjadikan UU HAM dan Kovenan Internasional untuk Hak-Hak Sipil dan Politik (KIHSP) sebagai landasan kebijakan dan pembentukan peraturan.
3. Substansi peraturan di tingkat daerah peraturan perlu memperhatikan aspek teknis untuk mengatasi ketertiban masyarakat, bukan bertujuan untuk mendiskriminasi kelompok agama tertentu.

4. Pembatasan kewenangan dan larangan bagi pemerintah yang menggunakan preferensi berbasis agama dalam penerapan kebijakan atau pembuatan keputusan

DAFTAR PUSTAKA

- Abineno, J. L. Ch. 1985. *Ibadah Jemaat dalam Abad-Abad Pertama*. Jakarta: BPK Gunung Mulia.
- al-Fauzi, Ihsan, Samsu Rizal Panggabean, Nathanael Gratias Sumaktoyo, Anick H.T., Husni Mubarak, Testriono, and Siti Nurhayati. 2011. *Kontroversi Gereja di Jakarta*. Cross Religion and Cultural Studies (CRCS) UGM.
- Aminah, Siti, and Uli Parulian Sihombing. 2010. *Buku Saku untuk Kebeasan Beragama : Memahami Kebijakan Rumah Ibadah*. Jakarta Selatan: The Indonesian Legal Resource Center (ILRC).
- Amindoni, Ayomi. 2020. "Pembangunan Gereja di Tanjung Balai Karimun Ditolak Warga Meski Sudah Kantongi IMB, Mengapa Aksi Intoleransi Terus Terjadi?" *BBC News Indonesia*. 12 Februari. Diakses Januari 1, 2024. <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-51444700>.
- Asnawati. 2004. "Fungsi Sosial Masjid Sabilal Muhtadin Banjarmasin dalam Perspektif Kerukunan Umat Beragama." In *Fungsi Sosial Rumah Ibadah dari Berbagai Agama dalam Perspektif Kerukunan Umat Beragama*, edited by Bashori A. Hakim and Moh. Salah Isre. Jakarta: Proyek Peningkatan Pengkajian Kerukunan Hidup Umat Beragama, Puslitbang Kehidupan Beragama, Badan Litbang dan Diklat Keagamaan, Departemen Agama RI.
- Asshiddiqie, Jimly. 2005. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Azhari, M. Subhi. 2014. "Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan dan Problem Pendirian Rumah Ibadah di Indonesia ." *Jurnal HAM Vol. 11* 35-61.
- Bagir, Zainal Abidin. 2020. *Pembatasan Hak Beragama di Masa Wabah COVID-19*. Performed by YLBHI dan CRCS UGM. Youtube YLBHI. Juli 10.
- Bagir, Zainal Abidin, Asfinawati, Suhadi, and Renata Arianingtyas. 2019. *Membatasi Tanpa Melanggar: Hak Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan*. Yogyakarta: CRCS UGM.
- BBC Indonesia. 2021. "GKI Yasmin direlokasi, pengurus gereja tolak kasus selesai dan sebut Wali Kota Bogor sampaikan 'kebohongan publik'." *BBC Indonesia*. 15 Juni. Diakses Desember 21, 2023. <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-57453474>.

- Crouch, Melissa. 2007. "Regulating Places of Worship in Indonesia : Upholding Freedom of Religion for Religious Minorities?" *Singapore Journal of Legal Studies* 96-116.
2019. "Gereja Pantekosta di Bantul : Pencabutan IMB Tempat Ibadah 'wujud sikap tunduk terhadap kelompok intoleran'." *BBC News Indonesia*. 31 Juli. Diakses Desember 31, 2023. <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-49170196>.
- Halili, Ismail Hasani, Ikhsan Yosarie, and Inggrit Ifani Supriyanto. 2018. *Melawan Intoleransi di Tahun Politik : Kondisi Kebebasan Beragama/Berkeyakinan di Indonesia Tahun 2018*. Jakarta: Pustaka Masyarakat Setara.
- Harahap, Sosfyan Syafri. 1996. *Manajemen Masjid : Suatu Pendekatan Teoritis dan Organisatoris*. Yogyakarta: Dana Bhakti Prima Yasa.
- Hasani, Ismail. 2010. "Mengenal Lokus Diskriminasi dalam PBM 2 Menteri ." *SETARA Institute* , September 23: 1-14.
- Hasanudin, Ujang. 2021. "IMB Terbit Setelah Perjalanan Panjang, GPDI Immanuel Sedayu Dibangun." *Harian Jogja*. 12 Februari. Diakses Desember 21, 2023. <https://jogjapolitan.harianjogja.com/read/2021/02/12/511/1063469/imb-terbit-setelah-perjalanan-panjang-gpdi-immanuel-sedayu-dibangun>.
- Hermawan, Budi, and Danang Kurnia Awami. 2020. *Catatan Penanganan Kasus : Gangguan Pendirian Rumah Ibadah di Yogyakarta*. Yogyakarta: LBH Yogyakarta.
- Heron, Heronimus, Yogi Zul Fadhli, Kharisma Wardhatul Khusniah, Raudatul Janah, and Danang Kurnia Awami. 2022. *Policy Brief Pemajuan dan Perlindungan Umat Beragama dan Kepercayaan di Daerah Istimewa Yogyakarta*. Policy Brief, Yogyakarta: Lembaga Bantuan Hukum Yogyakarta.
- Hestyara, Aulia. Agustus 2021. "Efektivitas Penerapan Persyaratan Pendirian Rumah Ibadah Berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang Berlaku." *Jurnal Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Riau*, Vol. 10 No. 2 237-256.
- HR, Ridwan. 2016. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Press.

- . 2009. *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: FH UII Press.
- Huda, Ni'matul. September 2021. "Kedudukan dan Materi Muatan Peraturan Menteri dalam Perspektif Sistem Presidensial." *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM Volume 28 Issue 3* 550-571.
- Huda, Ni'matul, and R. Nazriyah. 2011. *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*. Bandung: Penerbit Nusa Media.
- Junaidi. 2013. "Analisis Yuridis Keberadaan Peraturan Bersama dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia." *Jurnal Mahasiswa S2 Untan* 1-15.
- Kholiludin, Tedi. 2020. "Iman Terganggu: Membaca Argumen Penolakan Pendirian Gereja." *Elsaonline.com Voice of the Voiceless*. 12 Maret. Diakses Desember 31, 2023. <https://elsaonline.com/iman-yang-terganggu-membaca-argumen-penolakan-pendirian-gereja/>.
- Komisi Nasional Hak Asasi Manusia . 2009. *Komentar Umum : Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik; Kovenan Internasional Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*. Komentar Umum, Jakarta Pusat: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia.
- Komisi Nasional Hak Asasi Manusia. t.thn. "Draft Standar Norma dan Setting Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan." *Komnas HAM Republik Indonesia*. Diakses Juli 2022.
- Komnas HAM RI. 2014. "Laporan Akhir Tahun Kebebasan Beragama/Berkeyakinan Komnas HAM RI 2014." Komnas HAM RI, Jakarta. Diakses September 11, 2023. <https://www.komnasham.go.id/index.php/news/2014/12/24/1065/laporan-akhir-tahunkebebasan-beragama-berkeyakinan-komnas-ham-ri-2014.html>.
- Konferensi Waligereja Indonesia. 2018. *Iman Katolik: Buku Informasi dan Referensi*. Yogyakarta: Kanisius.
- Kumparan News. 2019. *Penjelasan Versi Pendeta dan Warga Terkait Polemik Gereja di Bantul*. 9 Juli. Diakses Desember 20, 2023. <https://kumparan.com/kumparannews/penjelasan-versi-pendeta-dan-warga-terkait-polemik-gereja-di-bantul-1rQzNNV72ni>.

- Latief, H. Abdul. 2005. *Hukum dan Peraturan Kebijaksanaan (Beleidregel) pada Pemerintahan Daerah*. Yogyakarta: UII Press.
- Maharani, Shinta. 2019. *Polisi : Ada Ormas Garis Keras Intimidasi Gereja Pantekosta*. 02 Agustus. Diakses December 20, 2023. <https://nasional.tempo.co/read/1231299/polisi-ada-ormas-garis-keras-intimidasi-gereja-pantekosta>.
- Marbun, S.F. 2018. *Hukum Administrasi Negara I*. Cetakan Kedua. Yogyakarta: FH UII Press.
- Marzuki, Peter Mahmud. 2005. *Penelitian Hukum : Edisi Revisi* . Jakarta: Kencana Prenada Media Grup.
- Mubarok, Husni, and Zainal Abidin Bagir. Desember 2023. "Ragam Pendekatan dalam Mengatasi Pelanggaran Hak Beragama : Studi Kasus GKI Yasmin, Bogor (2006-2023)." In *Mengelola Konflik, Memajukan Kebebasan Beragama : Ketegangan dalam Ragam Pendekatan Advokasi bagi Kelompok Terpinggirkan*, by Zainal Abidin Bagir, Ihsan Ali Fauzi, Raditya Darningtyas, Husni Mubarok, Irsyad Rafsadie and Diah Kusumaningrum, 21-59. Jakarta: PUSAD Paramadina.
- Muhaimin. 2020. *Metode Penelitian Hukum*. Mataram: Mataram University Press.
- Nainggolan, Yossa A.P. 2010. "Hak Atas Kebebasan Beragama dan/atau Berkeyakinan: Forum Internum dan Forum Eksternum." *Jurnal HAM Vol. 6* 68-83.
- Nowak, Manfred. 2005. *U.N Covenant on Civil and Political Rights CCPR Commentry*. Germany: N.P Engel Publisher.
- Rhona K.M. Smith, dkk. 2008. *Hukum Hak Asasi Manusia*. Yogyakarta: PUSHAM UII.
- S., Maria Farida Indrati. 2020. *Ilmu Perundang-Undangan 1: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan (Edisi Revisi)*. Sleman: Penerbit PT. Kanisius.
- Savitri, Nurini. 2019. *Diprotos Warga, Penerbitan Izin Gereja di Bantul Dibatalkan*. 30 Juli. Diakses Desember 20, 2023. <https://www.abc.net.au/indonesian/2019-07-30/diprotos-warga-penerbitan-izin-gereja-di-bantul-dibatalkan/11368232>.

- Siahaan, Edmond Leonardo. Februari 2020. "Perizinan Pendirian Rumah Ibadah dalam Perspektif Penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Hak Asasi Manusia." *Tadulako Master law Journal Vol. 4 Issue I* 92-115.
- Sigap News. 2019. *Insiden Gereja Pantekosta Bantul, Komnas HAM Temukan Adanya Intimidasi*. Juli 31. Accessed Desember 20, 2023. <https://sigapnews.co.id/sosial/sn-12991/insiden-gereja-pantekosta-bantul-komnas-ham-temukan-adanya-intimidasi>.
- Sigit, Kidung Asmara, and Ismail Hasani. 2020. *Intoleransi Semasa Pandemi : Kondisi Kebebasan Beragama/Berkeyakinan di Indonesia Tahun 2020*. Jakarta: Pustaka Masyarakat Setara.
- Sihombing, Uli Parulian. 2013. "Hak Atas Kebebasan Beragama dan berkeyakinan di dalam Perspektif HAM : Teori dan Praktek." *Kursus HAM untuk Pengacara Angkatan XVII ELSAM*.
- Spelt, N.M., and J.B.J.M Ten Berge. 1993. *Pengantar Hukum Perizinan*. Cetakan Pertama. Surabaya: Penerbit Yuridika.
- Steven, Albert, Aprilo Gerald Gumansalangi, and Yusiana Eka Prasetyawati. Maret 2015. "Urgensi Pembaharuan Regulasi Pendirian Rumah Ibadah di Indonesia." *Jurnal Sapientia et Virtus Volume 2 Nomor 1* 15-25.
- Wolhoff, G.J. 1995. *Pengantar Hukum Tata Negara Republik Indonesia*. Jakarta: Timur Mas.