

## URGENSI PEMBAHARUAN REGULASI PENDIRIAN RUMAH IBADAH DI INDONESIA

Albert Steven

Aprilo Gerald Gumansalangi

Yusiana Eka Prasetyawati

Fakultas Hukum Universitas Katolik Darma Cendika Surabaya

### Abstrak

Kehidupan beragama di Indonesia seringkali disorot. Sebabnya, seringkali terjadi polemic terkait pendirian rumah ibadah. Adanya Peraturan Bersama 2 Menteri yang mengatur perizinan pendirian rumah ibadah menuai kritik dari pihak-pihak yang merasa dirugikan. Peraturan Bersama 2 Menteri dianggap melanggar hak konstitusional warga negara untuk beribadah. Di sisi lain, pendirian rumah ibadah di Indonesia merupakan hal yang sensitif bagi beberapa pihak karena agama tidak lepas dari unsur politis. Oleh karena itu perlu adanya kajian tentang urgensi adanya pengaturan pendirian rumah ibadah di Indonesia. Jika dilihat dari perspektif hak konstitusional, maka seharusnya pengaturan pendirian rumah ibadah di Indonesia tidak melanggar prinsip nondiskriminasi.

**Kata kunci:** Peraturan Bersama 2 Menteri, instrumen pengendalian, prinsip nondiskriminasi

### Abstract

*Religious life in Indonesia is often highlighted. Why, there is often polemic related to the establishment of houses of worship. The Joint Regulation of the Two Ministers that regulates licensing the establishment of houses of worship has drawn criticism from those who feel disadvantaged. The Joint Regulations considered violating the constitutional rights of citizens to worship. On the other hand, the establishment of houses of worship in Indonesia is sensitive for some people because of their religion can not be separated from the political element. Therefore is necessary to study of the urgency for regulating the establishment of houses of worship in Indonesia. If viewed from the perspective of constitutional rights, then it should adjust the establishment of houses of worship in Indonesia not violate the principle of non-discrimination.*

**Keywords:** *The Joint Regulation of the Two Ministers, control instruments, the principle of non-discrimination*

## A. Pendahuluan

Kehidupan beragama di Indonesia beberapa tahun terakhir ini seringkali mengalami “goncangan kecil” akibat kasus-kasus yang terkait dengan pendirian rumah ibadah. Pemberitaan di media massa seringkali menyoroti kasus pendirian rumah ibadah, khususnya gereja, di Jawa. Kasus yang beberapa waktu lalu menjadi *headline* di media massa adalah kasus GKI Taman Yasmin di Bogor.

Jika ditelusuri lebih mendalam, penyebab kasus-kasus tersebut tidak dapat lepas dari adanya peraturan pendirian rumah ibadah di Indonesia. Pendirian rumah ibadah di Indonesia pertama kali diatur dalam Surat Keputusan Bersama Dua Menteri Nomor 1/BER/mdn-mag/1969 tentang Pelaksanaan Tugas Aparatur Pemerintahan dalam Menjamin Ketertiban dan Kelancaran Pelaksanaan Pengembangan dan Ibadat Agama oleh Pemeluk-pemeluknya (selanjutnya disebut SKB 2 Menteri). SKB 2 Menteri dibuat untuk menjawab tantangan baru hubungan antarumat pada masa Orde Baru. Saat itu eskalasi konflik antara umat Islam dan Kristen cukup tinggi sehingga mendorong terjadinya perusakan, penutupan dan pembakaran gereja. Ketegangan tersebut timbul dari isu Kristenisasi yang menjadi momok bagi umat Islam.

SKB 2 Menteri pada perkembangannya kemudian diganti dengan Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006 dan Nomor 8 Tahun 2006 (selanjutnya disebut Perber 2 Menteri). SKB 2 Menteri diganti karena mengandung banyak kelemahan. Misalnya, tidak adanya kejelasan ruang lingkup pejabat pemerintahan, organisasi keagamaan, ulama/rohaniawan dalam peraturan tersebut (Kustini dkk).<sup>1</sup> Perber 2 Menteri kemudian mengatur lebih detail dengan adanya kelembagaan Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB), persyaratan pendirian rumah ibadah, rumah ibadah sementara, izin sementara pemanfaatan gedung, dan lain-lain.

---

<sup>1</sup> Kustini dkk, *Efektivitas Sosialisasi Peraturan Bersama Menteri 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*, Jakarta: Puslitbang Kehidupan Keagamaan Badan Litbang dan Diklat Departemen Agama RI, 2009.

Walaupun Perber 2 Menteri dibuat untuk menutupi kelemahan-kelemahan yang sebelumnya ada pada SKB 2 Menteri, tetapi dalam praktiknya juga tetap tidak dapat lepas dari kritik. Kasus-kasus yang muncul pada pendirian rumah ibadah memunculkan kritik bahwa Perber 2 Menteri juga memiliki kelemahan-kelemahan dalam substansi pengaturannya. Perber 2 Menteri berpotensi memunculkan diskriminasi terutama karena adanya persyaratan dukungan masyarakat setempat berupa 60 (enam puluh) Kartu Tanda Penduduk (KTP). Persyaratan tersebut akan memunculkan kesulitan jika rumah ibadah didirikan di wilayah dengan tingkat toleransi yang rendah. Namun sebaliknya tidak akan menimbulkan masalah jika rumah ibadah tersebut akan didirikan di wilayah yang toleran.

Permasalahan ini kemudian menimbulkan pertanyaan: apakah masih diperlukan adanya peraturan yang mengatur pendirian rumah ibadah di sebuah negara yang menjamin kebebasan beribadah? Tulisan ini berikut ini akan membedah hal tersebut dengan melihat dari 2 (dua) perspektif. Perspektif pertama adalah perspektif perizinan sebagai instrumen pengendalian. Perspektif kedua adalah perspektif perlunya prinsip nondiskriminasi dalam pengaturan pendirian rumah ibadah di Indonesia. Melalui dua perspektif ini diharapkan dapat memunculkan gagasan pembaharuan hukum pengaturan pendirian rumah ibadah di Indonesia.

## **B. Peraturan Pendirian Rumah Ibadah sebagai Instrumen Pengendalian**

Walaupun bukan negara agama, Indonesia menempatkan Ketuhanan dan agama dalam posisi yang luhur. Pembukaan UUD NRI 1945 (Alinea III) menyatakan bahwa kemerdekaan Indonesia tidak dapat dilepaskan dari berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa. Pasal 29 ayat (1) UUD NRI 1945 bahkan dengan tegas menyatakan bahwa negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa. Rumusan tersebut seolah menjustifikasi negara untuk mengatur agama walaupun bukan merupakan negara agama.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Klaim sebagai negara yang bukan sekuler sekaligus bukan negara agama nyatanya menjadi diragukan ketika beberapa peraturan perundang-undangan di tingkat daerah cenderung

Kedudukan negara untuk mengatur agama di Indonesia dapat dimaknai sebagai wewenang negara untuk mencegah terjadinya konflik bernuansa agama. Wewenang untuk mencegah konflik tersebut dilakukan tanpa menggunakan cara pembatasan terhadap ruang gerak umat agama tertentu bilamana keberadaan pemeluk agama tersebut berpotensi mengakibatkan konflik dengan umat lainnya. Negara justru menjamin kebebasan setiap pemeluk agama – sebagaimana diatur dalam Pasal 29 ayat (2) – dan (seharusnya) memberikan ancaman sanksi pidana yang keras bagi setiap orang yang tidak menghormati kebebasan tersebut.

Sebenarnya melalui pengaturan pendirian rumah ibadah pemerintah ingin sekali menciptakan suatu kehidupan harmonis antarumat beragama. Pemerintah juga telah menjamin kebebasan untuk memeluk agama dan beribadah berdasarkan Pasal 29 ayat (2) UUD NRI 1945. Melalui Perber 2 Menteri ini Pemerintah sebenarnya mengatur kebebasan beragama tersebut agar tetap memiliki suatu batasan sehingga tidak bertentangan dengan ketertiban umum.

Perber 2 Menteri juga bertujuan untuk menghindari konflik sosial di masyarakat terutama dalam hal keagamaan. Tanpa kita sadari sebenarnya aturan tersebut telah mencoba memperlihatkan suatu bentuk kepedulian pemerintah kepada masyarakat. Mengapa di dalam melakukan pendirian suatu rumah ibadah harus mempunyai suatu syarat khusus dalam pendiriannya. Hal ini menjadi pertanyaan mengapa suatu pendirian rumah ibadah harus diberikan suatu syarat padahal rumah ibadah adalah hal penting bagi hidup beragama karena rumah ibadah merupakan tempat umat beragama berkomunikasi dengan Tuhan.

Penerapan hukum dalam kehidupan bermasyarakat sangat penting karena dengan adanya suatu aturan hukum diharapkan terdapat suatu alat kontrol sosial di dalam masyarakat. Achmad Ali menjelaskan bahwa penerapan hukum terdapat dalam hal tidak ada konflik dan dalam hal ada konflik. Dalam hal tidak ada konflik contohnya seseorang membeli barang kemudian membayar barang yang telah dibeli tersebut dan penjual barang menerima uang pembayaran barang tersebut. Dalam hal tidak ada konflik, contohnya, seorang pembeli barang telah membayar

---

memasukkan nuansa agama. Lihat Arskal Salim, *Challenging the Secular State: The Islamization of Law in Modern Indonesia*, Honolulu: University of Hawai'i Press, 2008, hlm. 175.

barang yang dibeli tersebut kemudian penjual barang tidak memberikan barang yang telah dibeli tersebut meskipun telah dibayar<sup>3</sup>. Berdasarkan pendapat Achmad Ali tersebut kita dapat melihat bahwa pentingnya suatu aturan di dalam kehidupan bermasyarakat.

*Siracusa Principles* juga membolehkan tentang pembatasan pembatasan dalam keinginan masyarakat atau bisa juga kita sebut *forum externum*. *Siracusa Principles* merupakan prinsip pembatasan dan derogasi dalam ICCPR. Prinsip ini dirumuskan dalam pertemuan Panel 31 ahli hak asasi manusia dan hukum internasional di Sicilia pada tahun 1984. Panel 31 menghasilkan standar interpretasi atas klausul pembatasan hak dalam ICCPR. Standar tersebut mengatur bahwa pembatasan dapat dilakukan jika memenuhi kondisi: diatur berdasarkan hukum (*prescribed by law*), diperlukan dalam masyarakat demokratis, melindungi ketertiban umum (*public order*), melindungi kesehatan publik (*public health*), melindungi moral publik (*public moral*), melindungi keamanan nasional (*national security*), keselamatan publik (*public safety*), melindungi hak dan kebebasan orang lain (*rights and freedom of others*).<sup>4</sup>

Berdasarkan *Siracusa Principles* tersebut maka pendirian rumah ibadah – dalam kaitannya dengan ibadah sebagai *forum externum* – dapat dibatasi berdasarkan kondisi-kondisi tersebut. Kondisi-kondisi pembatasan tersebut juga lebih banyak terkait dengan aspek kepentingan umum. Oleh karena itu, jika pendirian rumah ibadah harus diatur maka pengaturannya harus menekankan pada pengendalian agar adanya rumah ibadah tidak mengganggu kepentingan umum yang lebih besar.

Tidak hanya di Indonesia yang memiliki syarat dalam pendirian rumah ibadah. Italia mempunyai aturan bahwa siapapun yang ingin mendirikan rumah ibadah bagi agama yang tidak diakui negara Italia secara resmi, maka negara Italia akan melakukan pembatasan secara khusus. Pembatasan itu dilakukan mulai dari ukuran fasilitas parkir hingga luas keseluruhan bangunan. Undang-Undang juga

---

<sup>3</sup> Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Jakarta: PT. Toko Gunung Anyar, 2002, hlm. 101.

<sup>4</sup> Lihat Pasal 15 – 37 *Siracusa Principles on the Limitation and Derogation of Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights*.

mengizinkan pejabat kota Lombardy untuk membuat referendum lokal, yang menyangkut pembangunan tempat ibadah baru di kota itu<sup>5</sup>.

Adanya referendum lokal tersebut menunjukkan bahwa aspek pengendalian dalam kaitannya dengan ketertiban umum juga digunakan di negara lain. Referendum lokal tersebut merupakan bentuk konkrit dari peran serta masyarakat (*inspraak*) dalam perizinan. *Inspraak* tersebut merupakan bentuk kewajiban mendengar oleh pemerintah sebagai persiapan keputusan yang berkaitan dengan izin.<sup>6</sup>

Berbagai bentuk peran serta masyarakat dalam proses pendirian rumah ibadah dengan demikian tidak dapat ditinggalkan oleh pemerintah. Pemerintah memang sebaiknya mengakomodir dengan pendapat dengan masyarakat. Namun yang perlu ditekankan dalam *inspraak* adalah argumentasi universal yang terkait dengan ketertiban umum, dalam hal ini terkait *Siracusa Principles*. Oleh karena itu dari perspektif pengendalian, Perber 2 Menteri masih tetap dapat dipertahankan. Namun perlu diperhatikan sejauhmana pengaturannya tidak terjebak pada diskriminasi dalam praktik implementasinya. Sub bahasan berikutnya akan menganalisis Perber 2 Menteri dari perspektif nondiskriminasi sebagai penyeimbang dari perspektif pengendalian.

### **C. Prinsip Nondiskriminasi dalam Peraturan Pendirian Rumah Ibadah**

Sebenarnya jika kita melihat bahwa harus adanya peraturan pendirian rumah ibadah maka peran pemerintah untuk menghindari apa yang konflik sosial dalam masyarakat. Namun kalau kita melihat sesungguhnya dengan adanya peraturan tersebut tidak menjamin akan terhindarnya konflik sosial dalam masyarakat. Potensi munculnya tindakan diskriminatif dari penganut agama mayoritas dapat menjadi suatu hal yang sangat signifikan bagi kaum agama minoritas yang akan mencoba untuk mendirikan rumah ibadah.

---

<sup>5</sup> <http://www.republika.co.id/berita/internasional/global/15/03/17/nlbhjl-italia-luncurkan-undang-undang-antiislam>

<sup>6</sup> N.M.Spelt dan J.B.J.M. ten Berge, *Pengantar Hukum Perizinan*, Surabaya: Yuridika, 1993, hlm. 53.

Jika kita melihat dalam Perber 2 Menteri pada bagian pendirian rumah ibadah dapat kita lihat bahwa tidaklah mudah bagi kaum minoritas untuk mendirikan suatu rumah ibadah karena harus memenuhi syarat syarat khusus. Terutama jika berada di lingkungan yang toleransi terhadap umat beragama yang minoritas sangatlah kurang. Dalam konteks Indonesia secara nasional, umat Islam menjadi mayoritas. Namun di daerah-daerah tertentu umat Islam justru menjadi minoritas. Oleh karena itu di Indonesia setiap umat beragama dapat menjadi mayoritas atau minoritas di tempat yang berbeda.<sup>7</sup>

Adanya dikotomi mayoritas dan minoritas di beberapa daerah membuat sulitnya pemeluk agama minoritas di suatu wilayah jika ingin mendirikan rumah ibadah. Salah satu syarat yang tertuang di dalam Perber 2 menteri memerlukan KTP 60 orang yang mendukung pendirian rumah ibadah. Dalam praktiknya, pengumpulan dukungan berupa 60 KTP tersebut akan berat jika penduduk yang berada di wilayah tersebut mempunyai toleransi agama yang sangat rendah terhadap agama lain.<sup>8</sup> Sebagai ilustrasi, jika umat agama X ingin mendirikan suatu rumah ibadah maka dia juga harus mendapat persetujuan dari 60 warga. Permasalahannya jika tidak sampai 60 warga di wilayah tersebut memberikan persetujuan pendirian rumah ibadah agama X, pendirian rumah ibadah tersebut tidak dapat dilanjutkan.

Selain itu, adanya persyaratan dukungan secara kuantitatif tersebut dalam kasus tertentu menimbulkan *moral hazard* karena justru dijadikan lahan bisnis. Kelompok tertentu menjanjikan dukungan dari masyarakat jika panitia pembangunan rumah ibadah membayar sejumlah uang. Jika tidak dipenuhi, maka pembangunan akan dihambat bahkan dukungan yang telah terkumpul akan dipermasalahkan. Bagi panitia pembangunan yang memiliki dana lebih tentunya hal ini tidak menjadi masalah. Namun hal ini menjadi masalah bagi yang tidak

---

<sup>7</sup> Ahmad Asroni, "Pendirian Rumah Ibadah dalam Perspektif Hukum dan Hak Asasi Manusia: Kajian atas Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9/2006 dan No. 8/2006" dalam *Prosiding Konferensi dan Dialog Negara Hukum: Negara Hukum Indonesia Ke Mana akan Melangkah?*, Jakarta: Epistema Institute, 2012, hlm. 224.

<sup>8</sup> Ihsan Ali Fauzi dkk, *Kontroversi Gereja di Jakarta*, Yogyakarta: CRCS UGM, 2011, hlm. 37-38.

mempunyai kekuatan finansial yang besar.<sup>9</sup> Fakta ini menunjukkan bahwa persyaratan dukungan secara kuantitatif belaka berpotensi untuk diselewengkan. Hal ini disebabkan peran serta masyarakat dalam pendirian rumah ibadah hanya diukur dari jumlah dukungan tetapi mengabaikan pendapat warga secara kualitatif terhadap keberadaan rumah ibadah yang akan didirikan dan ada tidaknya dampak pendirian rumah ibadah tersebut bagi lingkungan.

Jika kita melihat pula pada kasus GKI Taman Yasmin yang telah sampai pada putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap dan memenangkan pihak GKI Taman Yasmin maka sebenarnya jika Indonesia menjunjung tinggi peraturan perundang-undangan karena merupakan negara hukum maka pendirian gereja tersebut seharusnya dapat dilanjutkan. Namun apa yang kita lihat pada kenyataannya bahwa proses tersebut terhenti karena Walikota Bogor tidak mencabut Surat Keputusan Pencabutan IMB GKI Taman Yasmin. Dengan demikian substansi hukum yang telah ditegakkan kemudian mendapatkan penolakan dari struktur hukum.

Hal ini sangatlah berkaitan dengan teori yang dikemukakan oleh Lawrence M Friedman yang mengatakan bahwa sistem hukum adalah budaya hukum, yaitu sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum. Friedman juga menyebutkan bahwa struktur adalah “... *a kind of cross section of the legal system- a kind of still photograph, which freezes the action.*”<sup>10</sup> Struktur hukum dengan demikian berhubungan dengan institusi dan kelembagaan hukum.

Berdasarkan pendapat Friedman tersebut Achmad ali mengemukakan bahwa kondisi sistem hukum nasional Indonesia, sangat menyedihkan dan mengalami keterpurukan yang luar biasa. Keterpurukan tersebut tidak akan berhasil apabila sosok sosok *the dirty broom* (sapu kotor) masih menduduki jabatan di berbagai institusi hukum.<sup>11</sup> Suatu peraturan perundang-undangan hendaknya ditaati oleh penegak hukum maupun masyarakat karena berkaitan dengan moralitas kehidupan

---

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> Lawrence Meir Friedman, *American Law*, Jakarta: Tata Nusa, 2001, hlm. 5.

<sup>11</sup> Achmad Ali, *Keterpurukan Hukum di Indonesia (Penyebab dan Solusinya)*, Jakarta: Ghalia, 2001, hlm. 10-11



berbangsa dalam menjalankan setiap aturan yang dibuat oleh pemerintah yang mempunyai tujuan untuk kehidupan bermasyarakat.

Struktur hukum yang lemah juga seringkali dimanfaatkan oleh kelompok-kelompok intoleran untuk memberikan tekanan. Tekanan-tekanan yang diberikan oleh kelompok intoleran pada akhirnya berdampak pada ketidakmampuan struktur hukum untuk berdiri pada posisi yang independen dalam pengaturan pendirian rumah ibadah di Indonesia. Kasus GKI Taman Yasmin menunjukkan bahwa tekanan kelompok intoleran lebih mampu mempengaruhi struktur hukum dibandingkan dengan Putusan Mahkamah Agung yang telah berkekuatan hukum tetap.

#### **D. Penutup**

Berdasarkan pemaparan sebelumnya maka dapat disimpulkan bahwa regulasi pendirian rumah ibadah di Indonesia masih diperlukan tetapi dengan pembaharuan substansi regulasi maupun struktur hukumnya. Pembaharuan tersebut antara lain:

1. Perber 2 Menteri seharusnya tidak hanya mengukur peran serta warga dalam perizinan berupa dukungan kuantitatif. Persyaratan tersebut seharusnya lebih diarahkan bersifat kualitatif. Artinya, pendirian rumah ibadah tidak memerlukan dukungan warga dalam jumlah tertentu tetapi jika ada warga yang keberatan maka wajib mengemukakan argumentasi penolakannya.
2. Bahwa dasar argumentasi dalam penolakan pendirian rumah ibadah tersebut – sebagaimana dimaksud dalam poin nomor 1 – haruslah didasarkan pada argumentasi yang universal, bukan atas dasar teologis atau prasangka sosial. Kondisi yang menjadi ukuran bagi penolakan dapat mengacu pada kondisi pembatasan *forum externum* sebagaimana diatur dalam *Siracusa Principles*. Misalnya, penolakan pendirian sebuah masjid tidak boleh didasarkan pada prasangka Islamisasi melainkan atas dasar tidak adanya perencanaan bagi pendiri rumah ibadah untuk menyediakan lahan parkir kendaraan pribadi umat yang akan beribadah sehingga berpotensi mengganggu lingkungan.

3. Pembaharuan terhadap regulasi pendirian rumah ibadah juga perlu juga memperhatikan aspek independensi dalam struktur hukum (aparatur) yang mengimplementasikan regulasi tersebut agar negara tetap independen dan tidak mudah dipengaruhi oleh tekanan kelompok intoleran.

## DAFTAR BACAAN

- Ali, Achmad. 2001. *Keterpurukan Hukum di Indonesia (Penyebab dan Solusinya)*. Jakarta: Ghalia.
- Ali, Achmad. 2002. *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Jakarta: PT. Toko Gunung Anyar.
- Asroni, Ahmad. 2012. "Pendirian Rumah Ibadah dalam Perspektif Hukum dan Hak Asasi Manusia: Kajian atas Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9/2006 dan No. 8/2006" dalam *Prosiding Konferensi dan Dialog Negara Hukum: Negara Hukum Indonesia Ke Mana akan Melangkah?*, Jakarta: Epistema Institute.
- Fauzi, Ihsan Ali dkk. 2011. *Kontroversi Gereja di Jakarta*, Yogyakarta: CRCs UGM.
- Friedman, Lawrence Meir. 2001. *American Law*. Jakarta: Tata Nusa.
- Kustini dkk. 2009. *Efektivitas Sosialisasi Peraturan Bersama Menteri 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*. Jakarta: Puslitbang Kehidupan Keagamaan Badan Litbang dan Diklat Departemen Agama RI.
- Salim, Arskal. 2008. *Challenging the Secular State: The Islamization of Law in Modern Indonesia*. Honolulu: University of Hawai'i Press.
- Spelt, N.M. dan J.B.J.M. ten Berge. 1993. *Pengantar Hukum Perizinan*. Surabaya: Yuridika.