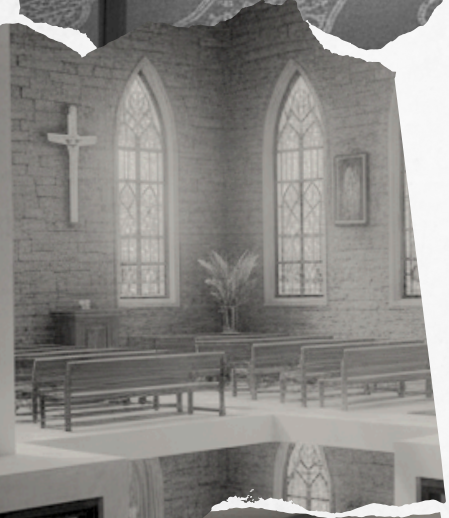






EVALUASI IMPLEMENTASI PERATURAN BERSAMA MENTERI 2006 DALAM PENDIRIAN RUMAH IBADAT

KOMISI NASIONAL HAK ASASI MANUSIA
REPUBLIK INDONESIA
2025

EVALUASI IMPLEMENTASI PERATURAN BERSAMA MENTERI 2006 DALAM PENDIRIAN RUMAH IBADAT

KOMISI NASIONAL HAK ASASI MANUSIA
REPUBLIK INDONESIA
2025

EVALUASI IMPLEMENTASI PBM 2006 DALAM PENDIRIAN RUMAH IBADAT

Pengarah dan Penanggung Jawab
Uli Parulian Sihombing
Endang Sri Melani

Penulis
Okta Rina Fitri
Ronny Josua Limbong
Indra Galis Panggraito
Lanang Ajie Fardhani

Layouting
Lanang Ajie Fardhani

Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Republik Indonesia
2025
Jl. Latuharhary No. 4b, Menteng, Jakarta Pusat 10310
Telp: 021-3925230, Fax: 021-3925227

KATA PENGANTAR

Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Republik Indonesia (Komnas HAM) sebagai lembaga negara mandiri bertujuan untuk mengembangkan kondisi yang kondusif bagi pelaksanaan HAM, serta meningkatkan perlindungan dan penegakan HAM, memiliki tanggung jawab konstitusional untuk memastikan bahwa kebijakan publik dan regulasi yang berlaku sejalan dengan prinsip-prinsip hak asasi manusia. Dalam konteks negara hukum yang demokratis dan plural, kebijakan yang berperspektif HAM merupakan prasyarat utama bagi terjaminnya kesetaraan, non-diskriminasi, dan penghormatan atas hak-hak dasar seluruh warga negara.

Kajian mengenai implementasi 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). Selama hampir dua dekade berlaku, PBM 2006 masih menyisakan celah yang berpengaruh pada jaminan hak beribadat, terutama bagi kelompok agama minoritas dan kelompok keagamaan *non-mainstream*.

Data pengaduan dan pemantauan Komnas HAM periode 2020–2024 menunjukkan bahwa hambatan pendirian rumah ibadat tetap terjadi secara persisten, baik dalam bentuk penundaan dan penolakan perizinan, penghentian kegiatan ibadah, penyegelan rumah ibadat, hingga ketidakpatuhan pemerintah daerah terhadap putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap. Dalam sejumlah kasus, syarat administratif yang ditetapkan PBM 2006 seperti dukungan masyarakat dan rekomendasi FKUB tidak hanya berfungsi sebagai mekanisme administratif, tetapi berubah menjadi instrumen kontrol sosial dan politik yang memperkuat dominasi kelompok mayoritas serta membuka ruang diskriminasi dan penyalahgunaan kewenangan.

Kajian ini secara khusus menelaah dinamika implementasi PBM 2006 di tingkat daerah dengan menyoroti peran pemerintah daerah dan Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB), praktik mayoritanisme dalam relasi sosial-keagamaan, kecenderungan komodifikasi perizinan rumah ibadat, serta munculnya regulasi daerah yang menyimpang dari prinsip-prinsip HAM dan kerangka hukum nasional. Analisis dalam kajian ini didasarkan pada temuan lapangan melalui wawancara mendalam, diskusi kelompok terpumpun, data pengaduan Komnas HAM, serta pemantauan kasus-kasus konkret yang ditangani dalam lima tahun terakhir.

Hasil kajian ini menunjukkan bahwa masalah utama pendirian rumah ibadat tidak semata-mata terletak pada norma PBM 2006, tetapi pada lemahnya konsistensi dan keberpihakan implementasi kebijakan di lapangan. Pemerintah daerah sebagai aktor kunci sering kali berada dalam posisi dilematis antara menjalankan kewajiban konstitusional untuk melindungi hak warga negara dan merespons tekanan politik serta sentimen mayoritas lokal. Sementara itu, FKUB yang diharapkan sebagai mediator kerukunan, dalam banyak kasus justru terjebak dalam peran administratif yang berpotensi memperkuat ketimpangan relasi kuasa antar kelompok keagamaan.

Komnas HAM berharap kajian ini dapat menjadi rujukan strategis bagi pemerintah pusat dan daerah dalam melakukan pembenahan tata kelola pendirian rumah ibadat, termasuk penyusunan kebijakan baru yang lebih berkeadilan dan berlandaskan prinsip HAM, seperti Rancangan Peraturan Presiden tentang Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama. Perbaikan kebijakan diharapkan tidak hanya bersifat normatif, tetapi juga mendorong perubahan praktik implementasi yang konsisten, transparan, dan akuntabel, sehingga negara benar-benar hadir sebagai penjamin hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan bagi seluruh warga negara tanpa kecuali.

Akhir kata, Komnas HAM menyampaikan apresiasi kepada tim penyusun, peneliti, serta seluruh pihak yang telah berkontribusi dalam penyusunan kajian ini. Semoga kajian ini dapat memberikan kontribusi nyata bagi penguatan tata kelola kebijakan yang lebih adil, inklusif, dan sejalan dengan prinsip-prinsip hak asasi manusia, khususnya hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan.

Jakarta, 31 Desember 2025
Komisi Nasional Hak Asasi Manusia
Ketua,

Anis Hidayah

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR ii
DAFTAR ISI iv
BAB I PENDAHULUAN 1
1.1. Latar Belakang 1
1.2. Tujuan Penelitian 4
1.3. Metodologi 4
BAB II KERANGKA KONSEP 6
2.1. Rumah Ibadat sebagai Perwujudan Hak atas Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan 6
2.2. Perlindungan Hak Atas Rumah Ibadat dalam Instrumen HAM 7
2.3. Mayoritanisme 10
2.4. Pengaturan Pendirian Rumah Ibadat dalam Kerangka Hukum Indonesia . 11
BAB III IMPLEMENTASI PBM 2006 TERKAIT RUMAH IBADAT 14
3.1. Kasus-kasus Pendirian Rumah Ibadat 14
3.2. Permasalahan-Permasalahan Implementasi PBM 2006 Terkait Rumah Ibadat 15
3.2.1. Permasalahan Implementasi Persyaratan Administratif 15
3.2.2. Komodifikasi Pelaksanaan Perizinan Pendirian Rumah Ibadat 18
3.2.3. Peran FKUB dalam Pendirian Rumah Ibadat 19
3.2.4. Peran Pemerintah Daerah 21
BAB IV KESIMPULAN DAN REKOMENDASI 26
4.1. Kesimpulan 26
4.2. Rekomendasi 26
DAFTAR PUSTAKA 28

BAB I
PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan adalah hak asasi manusia yang dijamin penikmatannya di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945).[1] Meskipun sudah dijamin di dalam konstitusi, nyatanya penikmatan hak ini masih menghadapi tantangan, baik di level struktur maupun kultural. Berbagai kasus yang menghambat hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan antara lain:[2]

a) intimidasi fisik dan verbal terhadap kelompok agama tertentu;
b) kebebasan berpindah agama;
c) kebebasan menjalankan ibadah sesuai agama dan kepercayaan;
d) larangan pelaksanaan kegiatan ibadah/budaya kelompok minoritas; dan
e) pelarangan/penolakan pembangunan tempat ibadah.

Dari berbagai bentuk kasus tersebut, pelanggaran terhadap hak untuk menjalankan ibadah jumlahnya cukup signifikan. Dalam banyak kasus, kelompok keagamaan atau kepercayaan tertentu menghadapi pelarangan, intimidasi, bahkan kekerasan saat menjalankan ibadah. Padahal, kegiatan ibadah, baik yang dilakukan secara individu maupun bersama-sama dalam komunitas, merupakan manifestasi langsung dari kebebasan beragama dan berkeyakinan.[3]

Data aduan Komnas HAM periode 2020–2024 mencatat 21 kasus terkait pendirian rumah ibadat, dengan pengadu berasal dari kelompok agama dan penghayat kepercayaan. Sementara itu berdasarkan data Setara Institute, terjadi peningkatan signifikan dalam jumlah gangguan terhadap rumah ibadat dalam lima tahun terakhir, dengan 50 kasus tercatat pada 2023, 44 kasus pada 2021, dan 24 kasus pada 2020.[4] Salah satu kasus terbaru terjadi di Cidahu, Sukabumi, Jawa Barat, pada Juni 2025, ketika kegiatan ibadah umat Kristen dalam bentuk retret anak dan remaja di sebuah vila dibubarkan secara paksa dan disertai tindakan perusakan, intimidasi, serta penurunan simbol keagamaan. Peristiwa ini menunjukkan bahwa penafsiran mengenai izin rumah ibadat sering dijadikan legitimasi untuk membatasi hak beribadah, bahkan di ruang privat. Secara

---

[1] Pasal 28E ayat (2) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa "*Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadah menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali*"; dan Pasal 29 ayat (2) menegaskan bahwa "*Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing masing dan untuk beribadah menurut agamanya dan kepercayaannya itu*"

[2] Data Aduan Komnas HAM 2024.

[3] Sebagaimana ditegaskan dalam Komentar Umum No. 22 Komite HAM PBB, kebebasan untuk memanifestasikan agama atau kepercayaan dapat dijalankan secara "individu maupun bersama-sama, di ruang publik maupun privat," dan mencakup bentuk-bentuk ibadah, kepatuhan, praktik, serta pengajaran yang sangat luas.

[4] SETARA Institute for Democracy and Peace, *Kondisi Kebebasan Beragama Berkeyakinan (KBB) 2023: Dari Stagnasi Menuju Stagnasi Baru*, *SETARA Institute for Democracy and Peace* (Jakarta, 2024), https://setara-institute.org/wp-content/uploads/2024/06/Rilis-Data-Kondisi-KBB-2023_Setara-Institute_Ind.pdf.

umum, gangguan terhadap rumah ibadat ini tidak hanya terjadi antar warga, tetapi juga melibatkan negara, baik dalam bentuk kebijakan yang diskriminatif maupun tindakan aparat yang tidak netral dalam menangani permasalahan rumah ibadat.

Salah satu regulasi yang sering menjadi sumber permasalahan adalah Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 dan 8 Tahun 2006 (PBM 2006), yang mengatur pedoman pendirian rumah ibadat serta peran kepala daerah dan Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB).[5] Meskipun PBM 2006 dimaksudkan sebagai upaya menjaga kerukunan umat beragama, namun dalam praktiknya ketentuan administratif di dalam regulasi ini justru sering menjadi hambatan bagi kelompok minoritas untuk membangun atau menggunakan rumah ibadat. Misalnya persyaratan seperti jumlah dukungan masyarakat sekitar dan rekomendasi FKUB sering dijadikan alasan penolakan pendirian rumah ibadat.

Sejumlah kajian sebelumnya menunjukkan bahwa PBM 2006 masih mengandung persoalan dalam implementasinya. Penelitian Balitbang Kementerian Agama (2008) mencatat bahwa mayoritas penolakan pendirian rumah ibadat disebabkan oleh masalah perizinan, sementara penerimaan umumnya terjadi jika aspek administratif terpenuhi dan terdapat relasi sosial yang baik.[6] Sementara itu, penelitian Universitas Paramadina (2019) menemukan bahwa peran FKUB sebagai pemberi rekomendasi justru sering menjadi hambatan, serta menunjukkan bahwa peran pemerintah daerah dalam menjaga kerukunan belum optimal dan belum merata.[7]

Komnas HAM juga masih menerima berbagai pengaduan dan hasil pemantauan menunjukkan adanya persoalan implementasi. Di beberapa kasus, syarat formil dan materil pendirian rumah ibadat sudah terpenuhi, namun pembangunan tetap tidak dapat dilaksanakan karena tidak difasilitasi oleh pemerintah daerah, adanya kendala teknis seperti struktur bangunan atau kesesuaian dengan tata ruang wilayah, atau bahkan tantangan hukum melalui PTUN.

Sebagai respons atas situasi tersebut, pada tahun 2020, Komnas HAM telah melakukan pengkajian terhadap PBM 2006, khususnya yang berkaitan dengan pendirian rumah ibadat.[8] Kajian tersebut menemukan bahwa PBM 2006, khususnya mengenai pendirian rumah ibadat, mengandung sejumlah persoalan baik dari perspektif hak asasi manusia maupun dari sisi legalitas dan struktur peraturan perundang-undangan. Kesimpulan utama dari kajian ini adalah sebagai berikut antara lain:

---

[5] SETARA Institute, "Kaji Ulang PBM 2 Menteri Tentang Pendirian Rumah Ibadah (Siaran Pers)," last modified 2021, accessed November 3, 2025, https://setara-institute.org/kaji-ulang-pbm-2-menteri-tentang-pendirian-rumah-ibadah/.

[6] Anik Farida, "PENDIRIAN RUMAH IBADAT PASCA PBM NOMOR 9 DAN 8 TAHUN 2006 DAN KERUKUNAN UMAT BERAGAMA (Kasus Pendirian Gereja Di Kota Bandung, Jawa Barat)," *Harmoni* 16(2) (2018): 374–392.

[7] Irsyad Rafsadi and Ihsan Ali-Fauzi, *Meninjau Kembali Peraturan Bersama Menteri 2006 Dan Peran Forum Kerukunan Umat Beragama: Temuan Dari Pangkalan Data* (Jakarta, 2020).

[8] Komnas HAM, *Kajian Komnas HAM RI Atas PBM No. 9 Dan 8 Tahun 2006 Terkait Pendirian Rumah Ibadah*, ed. Halili and Mimin Dwi Hartono (Jakarta: Komnas HAM, 2020).

a) PBM 2006 Membatasi Kebebasan Beragama
   Secara substansi, ketentuan dalam PBM 2006 tidak hanya mengatur aspek forum eksternum (manifestasi luar dari beragama, seperti beribadah dan mengajar), tetapi juga berdampak pada forum internum, yaitu kebebasan internal dalam memeluk agama dan keyakinan. PBM 2006 mensyaratkan persetujuan masyarakat sekitar sebagai bagian dari proses perizinan pendirian rumah ibadat, yang membuat hak seseorang untuk beribadah bergantung pada persetujuan kelompok lain, sehingga berpotensi diskriminatif dan melanggar prinsip non-diskriminasi dalam HAM.
b) PBM 2006 Tidak Memenuhi Prinsip Hukum yang Baik
   Dari sisi hukum, PBM 2006 memiliki legitimasi yang lemah karena tidak didasarkan pada perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Pembatasan hak asasi manusia, termasuk hak beribadah, secara konstitusional hanya dapat diatur melalui undang-undang, sehingga pembatasan yang dimuat dalam PBM tidak sah secara formil. Pengaturan mengenai pendirian rumah ibadah dimungkinkan melalui Peraturan Presiden, sepanjang didukung oleh dasar kewenangan yang jelas dalam undang-undang. Perpres tersebut harus berfungsi mengatur aspek teknis penyelenggaraan pemerintahan dan tidak boleh memuat pembatasan terhadap kebebasan beragama. Substansinya harus bersifat prosedural dan objektif, misalnya terkait tata ruang, standar bangunan, atau ketentuan administratif, tanpa memasukkan pembatasan hak yang hanya dapat ditetapkan melalui undang-undang.
c) Fungsi FKUB Tidak Efektif dan Berpotensi Memperburuk Konflik
   Meskipun FKUB berwenang untuk memberikan rekomendasi dalam pendirian rumah ibadat, dalam pelaksanaannya forum ini sering kali tidak berfungsi optimal dan pada sejumlah kasus juga turut berkontribusi bagi terhambatnya pendirian rumah ibadat. FKUB tidak sepenuhnya menjalankan fungsi membina kerukunan, tetapi lebih banyak menjalankan fungsi teknis verifikasi dukungan masyarakat, yang justru membatasi peran warga dalam menjalankan kebebasan beragama, terutama kelompok minoritas. Keberadaan FKUB juga mendorong ketergantungan warga pada persetujuan masyarakat kelompok mayoritas, bukannya menjamin hak konstitusional.

PBM 2006 telah berlaku selama hampir dua dekade dan dalam perjalanannya telah banyak menuai kritik serta tuntutan untuk direvisi. Keberulangan kasus-kasus pendirian rumah ibadat menunjukkan bahwa regulasi ini belum menjadi peraturan teknis yang melindungi kebebasan beragama dan berkeyakinan. Hingga kini, belum ada perubahan substansial terhadap regulasi tersebut. Beberapa kasus terbaru yang ditangani Komnas HAM menunjukkan bahwa meskipun syarat formil dan materiel telah dipenuhi, banyak pembangunan rumah ibadat tetap tidak dapat dilaksanakan akibat ketidakpastian implementasi regulasi, lemahnya fasilitasi dari pemerintah

daerah, dan tumpang tindih dengan kebijakan tata ruang. Hal ini menunjukkan bahwa problem utama saat ini tidak lagi semata-mata pada norma, tetapi pada efektivitas implementasi kebijakan PBM 2006 di lapangan.

Di sisi lain, Kementerian Agama saat ini tengah mendorong Rancangan Peraturan Presiden (Raperpres) tentang rumah ibadat sebagai regulasi baru pengganti PBM 2006.[9] Salah satu hal penting dalam Raperpres adalah penghapusan kewenangan FKUB dalam pemberian rekomendasi pendirian rumah ibadat, dan mengembalikan wewenang tersebut sepenuhnya kepada pemerintah daerah. Hal ini sejalan dengan rekomendasi Komnas HAM melalui kajian sebelumnya agar pengaturan pendirian rumah ibadat diatur melalui regulasi yang memiliki legitimasi hukum lebih tinggi, seperti Peraturan Presiden, sepanjang substansinya bersifat teknis dan tidak memuat pembatasan hak, serta mengevaluasi efektivitas kewenangan FKUB dalam memberikan rekomendasi pendirian rumah ibadat.

Oleh karena itu, kajian ini dilakukan sebagai kelanjutan dan pendalaman dari kajian sebelumnya, dengan fokus pada implementasi regulasi dalam konteks sosial-politik lima tahun terakhir. Kajian ini juga bertujuan mendorong reformasi kebijakan melalui Raperpres yang hingga makalah ini ditulis, sedang didorong oleh Kementerian Agama. Dengan demikian, pertanyaan kajian ini antara lain adalah:

a) Bagaimana pelaksanaan kebijakan pendirian rumah ibadat berdasarkan PBM 2006 dalam kaitannya dengan pemenuhan hak atas kebebasan beragama atau berkeyakinan? dan
b) Apa saja hambatan dalam proses perizinan pendirian rumah ibadat? Serta bagaimana peran FKUB dalam proses tersebut?

1.2. Tujuan Penelitian

Kajian ini bertujuan untuk:

a) menganalisis implementasi kebijakan pendirian rumah ibadat berdasarkan PBM 2006 dalam kaitannya dengan pemenuhan hak atas kebebasan beragama atau berkeyakinan;
b) mengidentifikasi hambatan utama dalam proses perizinan pendirian rumah ibadat, termasuk peran dan praktik FKUB di lapangan; dan
c) memberikan masukan berdasarkan temuan lapangan untuk mendorong pembaruan kebijakan.

1.3. Metodologi

Kajian evaluasi implementasi PBM 2006 dalam pendirian rumah ibadat ini disusun menggunakan pendekatan kualitatif, dengan kompleksitas isu pendirian rumah ibadat dari perspektif HAM. Kajian dilakukan selama Juli-November 2025. Metode pengumpulan data yang dilakukan yaitu mencakup wawancara

[9] Kementerian Agama RI, *Kementerian Agama Kembali Ajukan Pengesahan Rancangan Perpres Pemeliharaan KUB*, 2024 https://kemenag.go.id/nasional/kemenag-kembali-ajukan-pengesahan-rancangan-perpres-pemeliharaan-kub-BgwaB diakses pada 24 Juli 2025.

mendalam (i*n-depth interview*), pemanfaatan data aduan dan pemantauan Komnas HAM, diskusi fokus terpumpun (*focus group discussion)*.

Dengan keragaman perspektif yang diwawancarai, Tim pengkajian secara spesifik melibatkan berbagai pihak yang mewakili konflik, yaitu korban, untuk mendapatkan narasi pengalaman langsung pelanggaran hak; tokoh agama/masyarakat, untuk memahami dinamika sosial dan akar konflik; serta pemerintah, untuk memahami kerangka regulasi dan implementasi kebijakan. Selain itu, wawancara juga dilakukan kepada pihak kementerian/lembaga negara dan perwakilan lembaga masyarakat sipil yang memiliki fokus pada hak kebebasan beragama dan berkeyakinan.

Kajian ini menggunakan contoh kasus penolakan pendirian rumah ibadat di Provinsi Jawa Barat dan Provinsi Banten. Pemilihan kasus dengan komposisi agama yang berbeda menunjukkan upaya tim pengkajian untuk mengidentifikasi pola diskriminasi yang mungkin melintasi batas-batas kelompok mayoritas maupun minoritas. Seluruh temuan data kemudian diolah menggunakan analisis deskriptif untuk secara menggambarkan pola pelanggaran, pembiaran, atau praktik yang berdampak langsung terhadap manifestasi atau ekspresi dari keyakinan hak warga negara di ruang publik dan privat, dan yang paling relevan dalam kajian ini, mendirikan rumah ibadat.

BAB II
KERANGKA KONSEP

2.1. Rumah Ibadat sebagai Perwujudan Hak atas Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan

Hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan terdiri dari forum internum dan forum eksternum. Forum internum dalam konteks hak ini yaitu hak setiap orang untuk memiliki agama atau kepercayaan/keyakinan sesuai pilihannya. Hak ini merupakan hak yang tidak bisa dikurangi dalam keadaan apapun (*non-derogable rights*). Sementara itu forum eksternum yang merupakan manifestasi dari kepercayaan tersebut meliputi ibadat, perayaan, ritual, dan pengajaran. Manifestasi kepercayaan tersebut dapat dibatasi oleh ketentuan berdasarkan hukum, dan apabila diperlukan untuk melindungi keamanan, ketertiban, kesehatan dan atau moral masyarakat, atau hak-hak dan kebebasan mendasar orang lain.[10]

Rumah ibadat[11] merupakan hal penting dalam manifestasi hak beribadah tersebut karena pemeluk agama membutuhkan tempat untuk mengekspresikan, mempraktikan, dan memanifestasikan kepercayaannya. Rumah ibadat juga merupakan bagian tak terpisahkan dari kebebasan beragama dan berkeyakinan yaitu berkumpul dalam rangka penaatan ajaran agama atau keyakinan, perayaan atau peringatan hari-hari besar keagamaan atau keyakinan; pengajaran materi-materi keagamaan atau keyakinan; dan kegiatan-kegiatan lainnya yang berhubungan dengan agama atau keyakinan, maupun berhubungan dengan kegiatan sosial.[12] Berdasarkan Deklarasi Universal HAM (1948), penikmatan kebebasan setiap orang untuk beragama dapat dituangkan dalam konteks sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain baik di muka umum maupun tertutup.[13]

Pentingnya rumah ibadat dalam manifestasi kebebasan beragama dan berkeyakinan juga termaktub dalam Deklarasi Penghapusan Segala Bentuk Intoleransi dan Diskriminasi (1981). Deklarasi tersebut menyatakan bahwa perwujudan kebebasan beragama dan berkeyakinan juga mencakup kebebasan untuk melakukan peribadatan atau berkumpul sehubungan dengan sebuah agama/keyakinan dan untuk mendirikan dan memelihara tempat dengan tujuan tersebut.[14] Hal ini sejalan dengan prinsip yang terdapat dalam Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik (KIHSP) melalui Komentar Umum

[10] Pasal 8 ayat (3) KIHSP.
[11] Kajian ini menggunakan istilah rumah ibadat, bukan tempat ibadah agar sesuai dengan istilah yang digunakan dalam PBM 2006.
[12] Komnas HAM, *Standar Norma dan Pengaturan Nomor 2 tentang Hak Atas Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan*, 2020, para 157
[13] Pasal 18 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia, 1948.
[14] Pasal 6 Declaration on the Elimination of All Forms of Intolerance and of Discrimination Based on Religion or Belief, 1981 (GA 36/55).

yang menyatakan bahwa pendirian rumah ibadat sebagai bagian dari perluasan makna dari konsep peribadatan.[15]

Di dalam Pasal 1 paragraf 3 PBM 2006, 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 ibadat keluarga. Sementara berbagai instrumen HAM internasional menggunakan istilah tempat ibadat (*place of worship*) karena memiliki cakupan lebih luas yang melampaui sekedar bangunan fisik.

Tempat ibadat dapat juga dipahami secara fungsional dengan rumah ibadat, yakni bangunan atau fasilitas yang dapat sewaktu-waktu dipergunakan sebagai sarana peribadatan, baik oleh komunitas pemeluk agama maupun peribadatan keluarga. Dalam perspektif yang lebih luas, istilah tempat ibadat juga mencakup ruang atau lahan sakral yang memiliki nilai religius bagi kelompok masyarakat, termasuk masyarakat adat.[16] Misalnya, tanah atau situs keramat yang dianggap suci dan menjadi bagian dari praktik keagamaan atau kepercayaan mereka. Namun kajian ini tidak membahas semua bentuk tempat ibadat melainkan hanya pada rumah ibadat yang resmi dan diatur dalam PBM 2006.

Oleh karena pentingnya fungsi rumah ibadat dalam penikmatan kebebasan beragama dan berkeyakinan, maka aksesibilitas yang mudah dan bebas bagi para pemeluknya merupakan sebuah kebutuhan. Artinya, penghalangan akses terhadap pendirian dan penggunaan rumah ibadat dapat mengakibatkan terganggunya pelindungan hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan. Sebagaimana kewajiban Negara sebagai *duty bearer*, pelindungan dan kepastian adanya penghormatan terhadap keberadaan rumah ibadat menjadi kewajiban bagi negara.

Pelindungan rumah ibadat oleh negara dapat dilakukan melalui langkah-langkah pencegahan bentuk-bentuk kekerasan dan perusakan rumah ibadat.[17] Selain itu, kerangka legislasi nasional dalam hal pendirian rumah ibadat haruslah menginternalisasi prinsip HAM, secara khusus yang berkaitan dengan kebebasan beragama dan berkeyakinan.[18] Lebih lanjut, kewajiban negara tidak terbatas pada pelindungan dan penghormatan keberadaan tempat ibadat melainkan juga pada aktivitas yang terdapat di dalamnya seperti aktivitas berkumpul, pengajaran, ritual, seminar, dan lain-lain.

2.2. Perlindungan Hak Atas Rumah Ibadat dalam Instrumen HAM

Kebebasan dalam mengekspresikan suatu agama atau keyakinan dapat melalui kegiatan peribadatan, ketaatan, pelaksanaan, dan pengajaran yang mencakup beragam bentuk tindakan. Konsep ibadah tidak hanya terbatas pada

[15] Human Rights Committee, General Comment No. 22 (1993) Para. 4
[16] Komnas HAM, *Standar Norma dan Pengaturan Nomor 2 tentang Hak Atas Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan*, 2020, para 156.
[17] Human Rights Council resolution 6/37 (2007) Para. 9.
[18] General Assembly resolution 55/254 on protection of religious sites (2001).

aktivitas ritual dan seremonial yang secara langsung mencerminkan keyakinan, tetapi juga mencakup berbagai praktik yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kegiatan tersebut. Hal ini meliputi pembangunan tempat ibadat, tata cara khusus dalam ritual keagamaan, penggunaan benda-benda keagamaan, penampilan simbol-simbol keagamaan, serta pelaksanaan hari raya dan hari libur keagamaan.[19]

Pelaksanaan dan pengamalan suatu agama atau keyakinan dapat mencakup tidak hanya tindakan seremonial, tetapi juga berbagai kebiasaan seperti kepatuhan terhadap peraturan makanan, pemakaian pakaian atau penutup kepala khas, berpartisipasi dalam ritual keagamaan yang berkaitan dengan tahap-tahap kehidupan tertentu, serta penggunaan bahasa tertentu yang lazim digunakan oleh suatu kelompok agama.[20]

Selain itu, pelaksanaan dan pengajaran agama atau keyakinan juga mencakup tindakan-tindakan yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari pengelolaan urusan kelompok keagamaan, seperti kebebasan untuk memilih pemimpin agama, imam, dan pengajar; kebebasan untuk mendirikan rumah ibadat atau lembaga pendidikan keagamaan; serta kebebasan untuk menyiapkan dan menyebarluaskan teks atau publikasi keagamaan.[21]

Kebebasan untuk mengekspresikan agama atau keyakinan dalam bentuk ibadah, kepatuhan, praktik, dan pengajaran mencakup berbagai tindakan yang luas. Konsep ibadah meliputi tindakan ritual dan seremonial yang merupakan ekspresi langsung dari suatu keyakinan, serta berbagai praktik yang menjadi bagian tidak terpisahkan dari tindakan tersebut, termasuk pembangunan tempat ibadat, penggunaan rumus dan benda-benda ritual, penayangan simbol-simbol, serta perayaan hari raya dan hari istirahat keagamaan.[22] Kepatuhan dan praktik agama atau keyakinan dapat mencakup tidak hanya tindakan seremonial, tetapi juga kebiasaan seperti kepatuhan pada aturan makanan tertentu, penggunaan pakaian atau penutup kepala khusus, partisipasi dalam ritual yang berkaitan dengan tahap-tahap kehidupan tertentu, serta penggunaan bahasa tertentu yang lazim digunakan oleh suatu kelompok. Selain itu, praktik dan pengajaran agama atau keyakinan juga meliputi tindakan yang merupakan bagian penting dari pengelolaan urusan dasar kelompok keagamaan, seperti kebebasan memilih pemimpin agama, imam, dan pengajar; kebebasan mendirikan seminari atau sekolah keagamaan; serta kebebasan untuk mempersiapkan dan mendistribusikan teks atau publikasi keagamaan.

Dalam hal pembatasan atau penyesuaian yang bertentangan dengan norma-norma imperatif tidak dapat dianggap sejalan dengan tujuan dan maksud di dalam kovenan yang ada. Meskipun perjanjian yang ada hanya berupa pertukaran kewajiban antarnegara memungkinkan para pihak untuk membuat batasan terhadap penerapan timbal balik aturan hukum internasional secara

[19] Human Rights Committee, General Comment no. 22 (1993) Para. 4
[20] Human Rights Committee, General Comment no. 22 (1993) Para. 4
[21] Human Rights Committee, General Comment no. 22 (1993) Para. 4
[22] *ibid*

umum. Hal tersebut tidak berlaku bagi perjanjian hak asasi manusia yang diperuntukkan bagi kepentingan individu di dalam yurisdiksinya. Dengan demikian, ketentuan-ketentuan dalam Kovenan yang mencerminkan hukum kebiasaan internasional (terlebih lagi apabila memiliki karakter sebagai norma imperatif) tidak dapat dijadikan objek pembatasan**.** Oleh karena itu, negara tidak dapat membuat pembatasan yang memberi hak untuk, misalnya, menolak kebebasan berpikir, berkeyakinan, dan beragama; mengizinkan hasutan kebencian nasional, rasial, atau keagamaan; maupun menolak hak-hak minoritas untuk menikmati kebudayaan mereka sendiri, memeluk agama mereka sendiri, atau menggunakan bahasa mereka sendiri.[23] Termasuk di dalamnya dalam upaya pembangunan rumah ibadat yang mereka butuhkan dalam upaya kegiatan keagamaan mereka.

Reservasi yang bertentangan dengan norma-norma imperatif (*peremptory norms*) tidak akan sejalan dengan tujuan dan maksud Kovenan. Meskipun perjanjian yang hanya merupakan pertukaran kewajiban antarnegara memungkinkan negara-negara untuk saling membuat reservasi terhadap penerapan aturan hukum internasional umum, hal tersebut berbeda dalam perjanjian hak asasi manusia yang diperuntukkan bagi kepentingan individu di dalam yurisdiksi mereka.

Dengan demikian, ketentuan dalam Kovenan yang merupakan hukum kebiasaan internasional (dan terlebih lagi jika memiliki karakter norma imperatif) tidak dapat menjadi objek reservasi. Oleh karena itu, suatu negara tidak dapat membuat reservasi yang [...] meniadakan kebebasan berpikir, berkeyakinan, dan beragama; [...] mengizinkan hasutan kebencian nasional, rasial, atau keagamaan; [...] atau meniadakan hak kelompok minoritas untuk menikmati budaya mereka sendiri, memeluk agama mereka sendiri, atau menggunakan bahasa mereka sendiri.[24]

Oleh karena itu, pembatasan yang dilakukan harus didasari dengan alasan yang jelas dan bertanggung jawab, bukan karena alasan tertentu atas pengaruh individu ataupun sekelompok orang. Karena dalam pelaksanaannya negara wajib untuk memastikan hak setiap orang untuk beribadat atau berkumpul dalam kaitannya dengan suatu agama atau keyakinan.[25] Negara juga wajib dalam melindungi dan memajukan kebebasan berpikir, berkeyakinan, serta beragama atau berkepercayaan yang bertujuan untuk memastikan terpenuhinya hak setiap orang untuk beribadah, berkumpul, atau mengajar dalam kaitannya dengan suatu agama atau keyakinan.[26] Negara juga wajib melindungi dan memenuhi kebutuhan pendirian rumah ibadat bagi mereka yang membutuhkan dalam menjalankan kegiatan keagamaan yang mereka yakini.

[23] Human Rights Committee, General Comment no. 24 (1994) Para. 8
[24] *ibid*
[25] Human Rights Council resolution 6/37 (2007) Para. 9
[26] General Assembly resolution 77/221 (2022) Para. 14

Resolusi Dewan Hak Asasi Manusia 6/37 (2007) Paragraf 9(g) dan Resolusi Majelis Umum 77/221 (2022) Paragraf 14 sama-sama menegaskan pentingnya Negara untuk memastikan perlindungan kebebasan berpikir, berkeyakinan, serta beragama atau berkeyakinan, dengan secara khusus menjamin hak setiap orang untuk beribadah, berkumpul, dan mengajar dalam kaitannya dengan suatu agama atau keyakinan, serta meningkatkan upaya dalam melindungi dan memajukan kebebasan tersebut bagi seluruh individu dalam yurisdiksinya.

2.3. Mayoritanisme

Indonesia memiliki berbagai macam agama dan keyakinan dan beragam budaya yang ada di dalamnya. Mayoritanisme suatu agama sering menjadi wacana legitimasi politik dan sebagai perangkat praktis yang menstrukturkan hubungan antara mayoritas dan minoritas keagamaan di masyarakat. Dalam istilahnya, mayoritanisme dapat didefinisikan sebagai proyek politik yang membentuk dan mengkonsolidasikan kekuasaan mayoritas berdasarkan identitas ras, etnis, atau agama, untuk memberi *privilege* kepada kelompok dominan dan mengecualikan minoritas.[27] Mayoritanisme merupakan sikap politik yang menolak jaminan konstitusional atas kesetaraan semua warga negara selaras dengan kepentingan kelompok yang dominan. Mayoritanisme menjadi semakin nyata dalam analisis politik terhadap perkembangan demokrasi di Indonesia.[28]

Mayoritanisme dapat mengubah prinsip-prinsip pluralisme konstitusional menjadi norma sosial-politik yang memberi prioritas terhadap nilai, praktik, dan kepentingan kelompok mayoritas, sehingga ruang kebebasan beragama bagi kelompok-kelompok minoritas menjadi tereduksi. Konsekuensinya bukan hanya diskriminasi normatif, melainkan juga marginalisasi struktural, di mana pengurangan akses terhadap sumber daya publik, proteksi hukum, dan kemampuan kolektif untuk berpartisipasi setara dalam kehidupan sipil, yang memperkuat ketidaksetaraan status politik dan sosial kelompok minoritas. Tirani mayoritanisme adalah pola pikir atau perilaku yang menunjukkan kecenderungan arogan, despotik dan superior serta merasa diri paling berkuasa. Ekspresi sosial itu muncul dilatari oleh kesadaran komunal bahwa kelompok yang berjumlah banyak harus selalu lebih dominan dan diistimewakan ketimbang kelompok dengan jumlah lebih sedikit. Tirani mayoritas adalah patologi sosial yang acap kali menjadi batu sandungan bagi terciptanya tata kehidupan sosial-politik yang harmonis dan egaliter.[29]

Salah satu manifestasi institusional mayoritanisme yang paling konkret dan berkaitan langsung dengan pembangunan dan penggunaan rumah ibadat.[30]

---

[27] M. Mohsin Alam Bhat, "Majoritarianism," *Queen Mary Law Research Paper*, no. 454 (2025).
[28] Sidney Jones, "The Rise of Islamist Majoritarianism in Indonesia," in *Religious Pluralism in Indonesia: Threats and Opportunities for Democracy*, ed. Chiara Formichi (New York, 2021), 38–57.
[29] Syukria, Sivana Khamdi, *"Intoleransi, Mayoritanisme, dan Keberagamaan Intersubjektif"*, https://news.detik.com/kolom/d-4790044/intoleransi-mayoritanisme-dan-keberagamaan-intersubjektif. 19 Nov 2019.
[30] Angel Damayanti and Sri Yunanto, "From Evangelization to Worship Restrictions : The Changing Characteristics of Threat Perception between Muslims and Christians in Indonesia From

PBM 2006 mensyaratkan sejumlah rekomendasi administratif dan bukti dukungan yang dalam praktiknya menjadi hambatan administratif besar bagi komunitas minoritas untuk memperoleh izin pendirian tempat ibadat. Syarat-syarat tersebut, meskipun diklaim bertujuan menjaga harmoni antar umat beragama, dalam penerapannya menjadi kritik untuk pemerintah karena memberi ruang bagi mayoritas lokal untuk memveto pembangunan dan menciptakan peluang korupsi atau tekanan sosial terhadap pemohon.

Di luar ranah hukum formal, mayoritanisme juga diwujudkan melalui mekanisme ekstralegal dan instrumen hukum lain yang mempersempit kebebasan beragama. Tekanan kelompok mayoritas, penerapan pasal penistaan agama, serta proliferasi peraturan daerah atau perda bernuansa syariah yang membatasi ruang gerak bagi kelompok keagamaan minoritas. Kombinasi tekanan sosial politik dan interpretasi hukum yang selektif menempatkan aparat penegak hukum dalam posisi sulit, di mana antara harus menegakkan hak konstitusional dan merespons sentimen kelompok mayoritas, sehingga upaya perlindungan bagi kelompok minoritas seringkali lemah dan reaktif. Dampak praktisnya terlihat dalam kasus-kasus penutupan tempat ibadat, pembatalan izin, serta intimidasi terhadap komunitas keagamaan kecil.[31]

2.4. Pengaturan Pendirian Rumah Ibadat dalam Kerangka Hukum Indonesia

Ketentuan pemenuhan hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan telah dijamin melalui Konstitusi. Pasal 28E ayat 1 UUD NRI 1945 telah menyatakan bahwa *“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”*. Sementara itu, Pasal 29 Ayat (2) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa *"Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu."*

Lebih lanjut, melalui Pasal 22 (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM setiap orang bebas memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya. Pada Pasal 22 ayat (2) kewajiban Negara untuk menjamin kemerdekaan setiap orang memeluk agamanya dan kepercayaannya. Komnas HAM melalui Standar Norma dan Pengaturan (SNP) No. 2 tentang Hak Atas Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan menyatakan bahwa kebebasan beragama dan berkeyakinan termasuk di dalamnya adalah kebebasan untuk menjalankan agama atau keyakinan, baik sendiri maupun bersama orang lain, baik di ruang publik maupun privat, melalui ibadah, ketaatan, praktik, dan pengajaran.

Evangelization to Worship Restrictions: The Changing Characteristics of Threat Perception between Muslims And ,” *Islam and Christian–Muslim Relations* 33(4) (2022): 329–353.

[31] Andreas Harsono, *Religious Intolerance, Discriminatory Regulations Against Minorities in Indonesia* (Jakarta, 2024), https://www.hrw.org/news/2024/10/29/religious-intolerance-discriminatory-regulations-against-minorities-indonesia.

Berdasarkan Pasal 13 (1) PBM 2006, pendirian rumah ibadah didasarkan pada keperluan nyata dan sungguh-sungguh berdasarkan komposisi jumlah penduduk bagi pelayanan umat beragama yang bersangkutan di wilayah kelurahan/desa. Lebih lanjut pendirian rumah ibadat dilakukan dengan tetap menjaga kerukunan umat beragama, tidak mengganggu ketentraman dan ketertiban umum, serta mematuhi peraturan perundang-undangan.[32] Dalam hal keperluan nyata bagi pelayanan umat beragama di wilayah kelurahan/desa sebagaimana dimaksud ayat (1) tidak terpenuhi, pertimbangan komposisi jumlah penduduk digunakan batas wilayah kecamatan atau kabupaten/ kota atau provinsi.

Selain persyaratan administratif dan persyaratan teknis bangunan gedung, pendirian rumah ibadat harus memenuhi syarat sebagaimana diatur dalam PBM 2006 yaitu antara lain:[33]

- daftar nama dan Kartu Tanda Penduduk pengguna rumah ibadat paling sedikit 90 (sembilan puluh) orang yang disahkan oleh pejabat setempat sesuai dengan tingkat batas wilayah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (3);
- dukungan masyarakat setempat paling sedikit 60 (enam puluh) orang yang disahkan oleh lurah/kepala desa;
- rekomendasi tertulis kepala kantor departemen agama kabupaten/kota; dan
- rekomendasi tertulis FKUB kabupaten/kota.

Kemudian diatur juga apabila dalam hal persyaratan sebagaimana dimaksud pada huruf a terpenuhi sedangkan persyaratan huruf b belum terpenuhi, pemerintah daerah berkewajiban memfasilitasi tersedianya lokasi pembangunan rumah ibadat.[34]

Tabel 1. Persyaratan Pendirian Rumah Ibadat dalam PBM 2006

No	Persyaratan Pengajuan Pendirian	Mekanisme/Ketentuan
1	Daftar nama dan Kartu Tanda Penduduk (KTP) pengguna rumah ibadat paling sedikit 90 (sembilan puluh) orang	Disahkan oleh Pejabat Setempat sesuai dengan tingkat batas wilayah
2	Dukungan masyarakat setempat paling sedikit 60 (enam puluh) orang	Disahkan oleh lurah/kepala desa
3	Rekomendasi tertulis (Persetujuan/dukungan)	Kepala kantor departemen agama kabupaten/kota
4	Rekomendasi tertulis (Persetujuan/dukungan)	FKUB kabupaten/kota

[32] Pasal 13 ayat (2) PBM 2006.
[33] Pasal 14 ayat (2) PBM 2006.
[34] Pasal 14 ayat (3) PBM 2006.

Di samping peraturan tingkat nasional, beberapa daerah tingkat kabupaten/kota memiliki peraturan daerah mengatur detil tentang pelaksanaan pendirian rumah ibadat. Secara umum, peraturan daerah atau peraturan kepala daerah memasukkan ketentuan syarat administratif yang mirip dengan PBM 2006. Namun, beberapa daerah memiliki ketentuan yang berbeda dalam bentuk perbedaan jumlah dukungan administratif dan pengguna rumah ibadat atau hal-hal teknis lainnya. Beberapa peraturan daerah/kepala daerah yang mengatur tentang pendirian rumah ibadat yang pernah ada antara lain:

- Peraturan Gubernur Provinsi DKI Jakarta Nomor 83 Tahun 2012 tentang Prosedur Pemberian Persetujuan Pembangunan Rumah Ibadat;
- Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 86 Tahun 1998 tentang Tata Cara Pemberian Izin Tempat Ibadah;
- Qanun Provinsi Aceh Nomor 4 Tahun 2016 tentang Pedoman Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama dan Pendirian Tempat Ibadah;
- Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 49 Tahun 2003 tentang Tata Cara Pemberian Tempat Ibadah;
- Peraturan Gubernur Bali Nomor 10 Tahun 2006 tentang Prosedur dan Ketentuan-Ketentuan Pembangunan Tempat-Tempat Ibadah untuk Umum di Wilayah Provinsi Bali; dan
- Peraturan Walikota Kupang Nomor 79 Tahun 2020 tentang Pedoman Fasilitasi Pembangunan Rumah Ibadat di Kota Kupang.

BAB III
IMPLEMENTASI PBM 2006 TERKAIT RUMAH IBADAT

3.1. Kasus-kasus Pendirian Rumah Ibadat

Data pengaduan Komnas HAM dalam kurun waktu 2020 hingga 2024 menunjukkan bahwa persoalan pendirian rumah ibadat masih menjadi isu serius dalam pemenuhan hak kebebasan beragama di Indonesia. Sepanjang periode tersebut, tercatat pengaduan setiap tahunnya konsisten muncul, baik dalam bentuk pelarangan maupun penolakan pembangunan tempat ibadat. Jumlah pengaduan mengalami fluktuasi, dari lima kasus di tahun 2020, menurun menjadi dua kasus pada 2021, lalu kembali meningkat pada 2022 dan mencapai puncaknya pada 2023 dengan enam kasus, sebelum turun menjadi tiga kasus pada tahun 2024. Tren ini menunjukkan bahwa meskipun kasusnya tidak masif secara kuantitatif, keberadaannya bersifat persisten dan tidak menunjukkan perbaikan yang signifikan.

Jika ditinjau dari kategori pihak teradu, pemerintah daerah merupakan pihak yang paling dominan diadukan dalam persoalan ini. Setiap tahun, pemerintah daerah selalu muncul sebagai aktor utama dengan angka tertinggi sebanyak enam aduan pada 2023. Hal ini sejalan dengan temuan analisis bahwa kebijakan dan sikap pemerintah daerah sangat menentukan berhasil atau tidaknya pemenuhan hak beribadat bagi seluruh warga sebagaimana yang akan dibahas di bagian selanjutnya dalam makalah ini. Sementara itu, keterlibatan pemerintah pusat, TNI, kelompok masyarakat, maupun organisasi terlihat terbatas dan sporadis, memperlihatkan bahwa kewenangan terbesar dalam urusan pendirian rumah ibadat memang ada di tingkat pemerintahan lokal.

Tabel 2. Data Pengaduan Komnas HAM 2020-2024 terkait Pendirian Rumah Ibadat

Kategori Pihak Teradu	Jumlah (Kasus)				
	2020*	2021*	2022	2023	2024
Pemerintah pusat (kementerian)	1	0	0	0	0
Pemerintah daerah	3	2	3	6	3
TNI	1	0	0	0	0
Kelompok - Masyarakat	0	0	1	0	0
Organisasi	0	0	1	0	0
Total	5	2	5	6	3

Dari sisi substansi aduan, seluruh laporan yang masuk dikategorikan sebagai tindakan intoleransi dan pembatasan hak kebebasan beragama/berkeyakinan dan pelarangan/penolakan pembangunan rumah ibadat. Keseluruhan aduan berada pada kategori yang sama, sehingga akar

persoalan bukan pada variasi jenis pelanggaran, melainkan konsistensi hambatan administratif dan sosial yang mengarah pada pelanggaran hak fundamental warga negara. Dengan kata lain, setiap pengaduan yang tercatat menunjukkan adanya negara yang lalai atau gagal memastikan jaminan konstitusional atas kebebasan beribadah.

Tabel 3 Detil Aduan terkait Pendirian Rumah Ibadat

Detail Aduan	Jumlah				
	2020*	2021*	2022	2023	2024
Intoleransi dan perampasan hak kebebasan beragama/berkeyakinan	5	2	5	6	3
Pelarangan/penolakan pembangunan tempat ibadat	5	2	5	6	3

Meskipun angka kasus terlihat relatif kecil dibanding ribuan rumah ibadat yang beroperasi di Indonesia, namun satu pelanggaran pun merupakan kegagalan negara dalam memenuhi mandat Konstitusi dan kewajiban internasional terkait HAM, sebagaimana diatur dalam UUD NRI 1945 dan KIHSP. Kasus-kasus ini menunjukkan bahwa sistem perizinan rumah ibadat masih meninggalkan celah diskriminasi, baik melalui birokrasi yang mempersulit, politisasi isu agama, maupun dominasi kepentingan mayoritas dalam pengambilan keputusan pemerintah daerah.

3.2. Permasalahan-Permasalahan Implementasi PBM 2006 Terkait Rumah Ibadat

3.2.1. Permasalahan Implementasi Persyaratan Administratif

Sebagaimana ditentukan Pasal 14 ayat (2) PBM 2006, salah satu syarat untuk mendirikan rumah ibadat diperlukan paling sedikit daftar nama dan identitas 90 orang pengguna rumah ibadat dan dukungan 60 orang masyarakat setempat. Walaupun persyaratan jumlah pengguna dan dukungan masyarakat setempat tersebut bersifat administratif, namun persyaratan tersebut sering kali menjadi penghambat utama bagi kelompok minoritas agama yang ingin mendirikan rumah ibadat. Dalam beberapa kasus, persyaratan administratif juga biasanya akan memunculkan permasalahan yang berujung konflik.[35]

Persyaratan administratif 90-60 juga memiliki risiko tinggi terhadap pelindungan hak atas kebebasan beragama. Upaya dalam mengatur forum eksternum – untuk memanifestasikan dan pengkomunikasian materi-materi spiritual di ruang publik, justru menyinggung forum internum yang seharusnya

[35] Adinda Tenriangke Muchtar et al., *Makalah Kebijakan: Evaluasi Syarat Pendirian Rumah Ibadat Pada Peraturan Bersama Menteri Agama Dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Dan 8 Tahun 2006 Untuk Hak Atas Kebebasan Beragama Dan Berkeyakinan Di Indonesia* (Jakarta, 2024).

tidak dapat dilakukan intervensi.[36] Dalam wawancara yang dilakukan Komnas HAM dengan beberapa kelompok minoritas agama yang ditolak pendirian rumah ibadahnya, perwakilan jemaat menyatakan bahwa kelompok minoritas agama mengalami kesulitan untuk memenuhi syarat administratif tersebut baik dari sisi pemenuhan jumlah minimal pengguna rumah ibadat maupun jumlah minimal dukungan masyarakat setempat. Ketidakmampuan mereka untuk memenuhi persyaratan administratif tersebut, kemudian dijadikan alasan bagi pemerintah daerah, FKUB, maupun masyarakat setempat untuk menolak kehadiran rumah ibadat kelompok minoritas agama.

Persyaratan administratif 90-60 tidak hanya bermasalah dari sisi substansi peraturan. Sayangnya, deviasi pemaknaan syarat administratif juga menjadi sumber konflik penolakan pendirian rumah ibadat.[37] Dalam beberapa kasus penolakan rumah ibadat yang ditangani Komnas HAM, ketika persyaratan administratif telah dipenuhi, penolakan baik dari masyarakat setempat, FKUB, maupun pemerintah daerah masih terjadi. Seperti yang dialami dalam satu kasus di Jawa Barat yang ditangani Komnas HAM, ketika persyaratan administratif telah dipenuhi, perizinan untuk pembangunan rumah ibadat tidak kunjung diberikan karena tidak adanya persetujuan dari kepala desa. Tidak adanya persetujuan dari kepala desa mengakibatkan FKUB tidak mau mengeluarkan rekomendasi pendirian rumah ibadat. Kasus lain yang serupa juga dialami oleh GKKD Bandar Lampung yang telah memenuhi persyaratan administratif namun tidak mendapatkan rekomendasi tertulis FKUB Kabupaten/Kota.[38]

Dalam diskusi dengan Komnas HAM, salah satu FKUB Kabupaten/Kota di Provinsi Banten menjelaskan bahwa FKUB telah menginstruksikan kepada kelompok beragama yang ingin mendirikan rumah ibadat untuk menyediakan jumlah pengguna rumah ibadat dan dukungan masyarakat setempat yang lebih banyak dari yang disyaratkan PBM 2006. Instruksi ini diberlakukan sebagai langkah antisipasi ketika dalam pengurusan proses administratif, terdapat warga yang menarik dukungannya. Deviasi persyaratan administratif tidak hanya berlaku secara informal. Di beberapa daerah, penyimpangan persyaratan administratif juga berlaku dalam bentuk yang lebih formal dan mengikat dalam bentuk aturan/regulasi daerah.[39] Kendati persyaratan 90-60 menjadi penghambat utama bagi kelompok minoritas agama untuk mendirikan rumah ibadat, namun pihak pemerintah masih mempertahankan PBM Rumah Ibadat.

---

[36] Komnas HAM, *Kajian Komnas HAM RI Atas PBM No. 9 Dan 8 Tahun 2006 Terkait Pendirian Rumah Ibadah*.

[37] SETARA Institute for Democracy and Peace, Kondisi Kebebasan Beragama Berkeyakinan (KBB) 2023: Dari Stagnasi Menuju Stagnasi Baru, SETARA Institute for Democracy and Peace (Jakarta, 2024), https://setara-institute.org/wp-content/uploads/2024/06/Rilis-Data-Kondisi-KBB-2023_Setara-Institute_Ind.pdf.

[38] Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 9 P/HUM/2023.

[39] Komnas HAM, Kajian Komnas HAM RI Atas PBM No. 9 Dan 8 Tahun 2006 Terkait Pendirian Rumah Ibadah.

Keputusan untuk mempertahankan PBM 2006 dianggap sebagai perwujudan regulasi untuk penciptaan ketertiban.[40]

Permasalahan tidak berhenti pada saat pengajuan pendirian rumah ibadat. Dalam hal penyediaan rumah ibadat sementara, kelompok minoritas/aliran nondominan masih menghadapi kesulitan. Dalam beberapa kesempatan wawancara dengan Komnas HAM, beberapa aparat pemerintah daerah mengeluhkan ketentuan mengenai pemanfaatan bangunan gedung sebagai rumah ibadat sementara oleh Pemerintah Daerah sebagaimana ditentukan dalam Pasal 18 PBM 2006. Salah satu kesulitan yang dihadapi oleh Pemerintah Daerah adalah ketiadaan fasilitas gedung yang dapat dimanfaatkan, bahkan beberapa Pemerintah Daerah tidak memiliki fasilitas gedung yang cukup untuk memfasilitasi kebutuhan pekerjaannya sendiri. Hal ini mengakibatkan Pemerintah Daerah harus mencari fasilitas gedung lainnya miliki unit kerja atau lembaga negara lainnya seperti kantor perwakilan kementerian/lembaga negara di daerah.

Selain itu, dari sisi kelompok pengaju perizinan pendirian rumah ibadat, ketentuan Pasal 18 tetap memberatkan mereka untuk dapat menyelenggarakan kegiatan ibadah. Pada Pasal 18 ayat (3) PBM 2006, untuk dapat beribadah di rumah ibadat sementara terdapat beberapa persyaratan yang harus dipenuhi yakni: izin tertulis dari pemilik bangunan; rekomendasi dari lurah/kepala desa; serta laporan tertulis dari FKUB & kepala kantor departemen agama di kabupaten/kota. Ketentuan dan penerapan Pasal 18 PBM 2006 menyebabkan kesulitan yang berlapis bagi kelompok minoritas agama ketika ingin mendirikan rumah ibadat. Secara tidak langsung, mereka harus memenuhi dua kali persyaratan administratif yang akan berdampak pada kebebasan mereka dalam menjalankan ibadahnya. Hal ini semakin diperparah dalam ketentuan Pasal 19 ayat (2) yang mengatur bahwa surat keterangan pemberian izin sementara pemanfaatan bangunan gedung bukan rumah ibadat berlaku paling lama selama dua tahun. Artinya, kelompok pengaju izin harus memperbaharui izin penggunaan rumah ibadat sementara mereka secara berkala sambil mengurus pendirian rumah ibadat utama mereka secara bersamaan.

Data salah satu FKUB Kabupaten yang diperoleh Komnas HAM menunjukkan sejak tahun 2007 hingga Juni 2025, FKUB tersebut telah menerbitkan total 12 rekomendasi tempat ibadah sementara bagi kelompok agama Kristen Protestan dan Kristen Katolik. Data tersebut menunjukkan bahwa pola perizinan tempat ibadah sementara hanya dilakukan oleh kelompok agama minoritas pada daerah tersebut. Selain itu, dalam salah satu kasus yang ditangani Komnas HAM di Jawa Barat, kelompok pengaju izin pendirian rumah ibadat juga mengalami permasalahan yang serupa ketika menghadapi penolakan pendirian rumah ibadat. Untuk memperoleh tempat ibadah sementara, kelompok agama tersebut terpaksa menyewa sebuah ruko sebagai tempat ibadah sementara. Namun, aktivitas beribadah mereka tetap terancam karena adanya potensi

[40] Lihat: https://nasional.kompas.com/read/2023/02/28/13432641/pemerintah-pertahankan-skb-2-menteri-usai-jokowi-soroti-larangan-pembangunan.

bangunan ruko yang akan dijual oleh pemiliknya sehingga kelompok agama tersebut harus bersiap untuk kembali mencari tempat ibadah sementara yang lain, termasuk mengurus izin penggunaannya sembari mengurus permasalahan izin rumah ibadat permanen.

3.2.2.Komodifikasi Pelaksanaan Perizinan Pendirian Rumah Ibadat

Dalam beberapa kasus yang ditangani Komnas HAM dan temuan dari wawancara pendamping masyarakat, terdapat fenomena praktik komodifikasi perizinan pendirian rumah ibadat. Praktik komodifikasi perizinan dilakukan dalam bentuk transaksi atau pungutan liar antara penyelenggara negara atau pihak-pihak lainnya yang berkepentingan dalam pemberian izin dengan kelompok agama yang mengajukan izin pendirian rumah ibadat. Komnas HAM menemukan adanya praktik komodifikasi yang terjadi di suatu kasus yang ditangani di salah satu kabupaten di Provinsi Banten. Dalam kasus tersebut, pihak pengaju izin telah mengeluarkan sejumlah uang dalam proses perizinan yang diserahkan kepada oknum-oknum pemerintah daerah maupun tokoh masyarakat. Transaksi tersebut dilatarbelakangi adanya permintaan atau pungutan liar agar proses perizinan dapat berjalan dengan mudah dan lancar atau dalam kemasyarakatan, pungutan dapat berguna sebagai upaya pengkondisian massa penolak. Permintaan pungutan liar ini dilakukan secara terang-terangan maupun dilakukan secara implisit kepada pihak pengaju izin. Dalam beberapa kasus lainnya, bentuk transaksi tidak hanya berupa uang melainkan juga dalam bentuk penyediaan fasilitas atau akomodasi sebagai ‘pelicin’.

Persyaratan administratif, secara khusus dukungan masyarakat setempat, telah dijadikan dasar ‘komoditas’ karena adanya relasi kuasa antara pihak pengaju dengan otoritas yang memberikan izin. Dalam konflik pendirian rumah ibadat yang didominasi adanya tekanan massa, pihak pengaju sangat rentan menghadapi ancaman, intimidasi, hingga kekerasan dari kelompok masyarakat penolak. Akibatnya, pihak kelompok agama pengaju tidak memiliki akses terhadap proses perizinan yang adil dan transparan. Pihak-pihak yang memiliki otoritas dalam memberikan rekomendasi perizinan kemudian memiliki modalitas untuk menawarkan ‘jasa’ dalam memberikan kemudahan di tengah kesulitan yang dihadapi kelompok agama pengaju izin.

Bentuk komodifikasi perizinan pendirian rumah ibadat merupakan salah satu bentuk implikasi dari berjalannya mayoritanisme di tengah situasi kebebasan beragama dan berkeyakinan. Konsolidasi kekuatan kelompok mayoritas/dominan menjadi modal bagi pihak-pihak tertentu untuk memanfaatkan situasi dan kondisi sehingga dapat mengambil keuntungan dari kelompok minoritas atau nondominan. Persyaratan administratif yang diatur dalam PBM 2006 secara implisit menggantungkan kebebasan beragama suatu kelompok dengan persetujuan kelompok dominan setempat.[41] Ketika

[41] Komnas HAM, Kajian Komnas HAM RI Atas PBM No. 9 dan 8 Tahun 2006 Terkait Pendirian Rumah Ibadah.

membutuhkan dukungan masyarakat setempat, biasanya kelompok dominan/mayoritas, maka perwakilan atau tokoh dari masyarakat setempat yang memiliki pengaruh dalam menentukan sikap masyarakat dapat menawarkan jasa atau pengaruhnya tersebut. Hal ini semakin diperparah dengan adanya deviasi pemaknaan persyaratan administratif ketika terpenuhinya persyaratan administratif tidak cukup untuk menjamin keluarnya rekomendasi perizinan pendirian rumah ibadat. Hal ini menjadi celah lain dalam terjadinya komodifikasi dalam bentuk suap atau jual-beli perizinan. Tidak mengherankan bila kita mengingat bahwa praktik korupsi atau suap dalam lingkup pemerintah daerah dan kaitannya dengan perizinan telah menjadi pembahasan yang cukup umum ketika perizinan dan pungutan dapat memberikan "penghasilan" tidak langsung bagi otoritas daerah.[42]

3.2.3. Peran FKUB dalam Pendirian Rumah Ibadat

Berdasarkan temuan penelitian, Peran FKUB dalam pendirian dan penyelesaian konflik rumah ibadat masih menghadapi berbagai persoalan. Secara normatif, FKUB dibentuk sebagai lembaga yang menjaga kerukunan dan menjadi mediator ketika terjadi hambatan pendirian rumah ibadat. Namun dalam praktiknya, FKUB dinilai tidak netral karena lebih merepresentasikan pandangan kelompok mayoritas/dominan di wilayahnya. Sebagai contoh, komposisi keanggotaan yang didominasi tokoh agama Islam khususnya di daerah-daerah yang penduduknya mayoritas muslim menyebabkan perspektif perlindungan minoritas jarang menjadi perhatian utama. Dalam kasus pendirian rumah ibadat di Bogor, pernyataan anggota FKUB yang mempertanyakan alasan rumah ibadat "harus" didirikan di lokasi tersebut menunjukkan sikap yang secara substantif menghalangi kebebasan beragama yang dijamin konstitusi.

Selain itu, mandat rekomendasi FKUB yang menjadi salah satu syarat administratif dalam PBM 2006 justru berubah menjadi instrumen yang menunda bahkan menggagalkan pendirian rumah ibadat. Di salah satu kabupaten/kota Jawa Barat, FKUB menyatakan tanda tangan dukungan warga (90:60) tidak sah, dan RT/RW pun tidak melakukan verifikasi karena tekanan politik dan sosial di tingkat akar rumput. Dukungan warga dalam beberapa kasus juga dimanfaatkan sebagai alat pemerasan, untuk mendapatkan tanda tangan warga, pemohon harus "mengeluarkan amplop". Hal ini menunjukan ketimpangan relasi kuasa di lapangan yang menjauh dari prinsip jaminan kebebasan beribadah yang seharusnya dilindungi negara.

Kementerian Dalam Negeri, dalam diskusi dengan Komnas HAM, menjelaskan bahwa PBM 2006 lahir dengan premis penghormatan hak orang lain di sekitar rumah ibadat, sehingga aturan 90:60 tidak dimaksudkan sebagai pembatasan, melainkan sebagai instrumen menjaga relasi sosial. Namun dalam praktiknya, aturan tersebut diterjemahkan oleh pemerintah daerah dan FKUB secara sempit sebagai "hak veto mayoritas", bukan menjadi mekanisme

[42] J Vernon Henderson and Ari Kuncoro, "Corruption in Indonesia," *NBER Working Paper Series*, no. August (2004): 1–36, http://www.nber.org/papers/w10674.

harmonisasi lintas komunitas. Hal ini semakin mempertegas wujud mayoritanisme dalam wujud implementasi PBM 2006. Di banyak daerah, FKUB hanya bergerak ketika terjadi eskalasi konflik, bukan sebagai fasilitator mitigasi dan dialog sejak awal sebagai tindakan preventif.

Selain itu, hambatan struktural seperti ketergantungan anggaran pada pemerintah daerah, kapasitas kelembagaan, dan minimnya perspektif HAM juga menghambat FKUB dalam menjalankan mandatnya secara mandiri. Hambatan ini tampak dalam cara FKUB diposisikan sebagai perpanjangan tangan pemerintah daerah, bukan sebagai lembaga independen penjaga kerukunan. Ketergantungan terhadap anggaran dari Pemerintah Daerah membuat prioritas kerja FKUB kerap mengikuti kepentingan politik kepala daerah. Di banyak daerah, FKUB hanya memperoleh dukungan anggaran yang sangat minimal, bahkan ada yang tidak memiliki anggaran sama sekali sehingga kegiatan pemeliharaan kerukunan kurang berjalan. Hal ini menyebabkan FKUB menjadi pasif dan hanya berfungsi pada saat konflik telah muncul, bukan mitigasi sejak awal.

Selain faktor anggaran, kapasitas kelembagaan FKUB juga terbatas. Banyak anggota FKUB direkrut berdasarkan ketokohan agama, namun tidak dibekali keterampilan mediasi, analisis konflik berbasis HAM, atau pemahaman mendalam terkait regulasi rumah ibadat. Keterbatasan ini mempersempit peran FKUB hanya pada pendekatan sosial-keagamaan konvensional, bukan pada penyelesaian masalah secara profesional dan nondiskriminatif.

Namun, di sejumlah daerah juga ditemukan FKUB yang mampu menjalankan peran secara efektif dan inklusif. Kasus di Cirebon, Banjarbaru, serta beberapa wilayah di Kalimantan Barat dan Kalimantan Timur menunjukkan bahwa FKUB dapat menjadi mediator yang produktif ketika dipimpin oleh tokoh yang pluralis, memiliki perspektif HAM, dan memahami dinamika sosial-komunitas. [43]Di wilayah-wilayah tersebut, perselisihan terkait rumah ibadat dapat difasilitasi melalui dialog yang konstruktif sehingga tidak berujung pada konflik berkepanjangan. Kemampuan FKUB dalam memetakan aktor lokal, membangun komunikasi yang konsisten dengan warga, dan melibatkan pemuka agama dari berbagai kepercayaan berperan besar dalam menjaga hubungan antarumat beragama tetap harmonis.

Model baik lain terlihat pada FKUB yang memiliki otonomi anggaran serta dukungan kuat dari pemerintah daerah untuk program edukasi kerukunan. Contohnya, di DKI Jakarta, di mana FKUB memperoleh hibah dengan pengelolaan keuangan yang transparan, aktivitas FKUB tidak hanya muncul saat konflik, tetapi dilakukan secara preventif melalui kegiatan lintas iman yang terstruktur. Hal ini membuktikan bahwa dukungan anggaran yang jelas dan mekanisme tata kelola yang akuntabel memungkinkan FKUB bekerja secara proaktif, bukan sekadar reaktif.

[43] FGD Komnas HAM dengan Serikat Jurnalis untuk Keberagaman (SEJUK) 19 September 2025

SETARA Institute menekankan bahwa akar persoalan tidak berhenti pada PBM 2006 dan FKUB, melainkan pada gejala mayoritarisme yang membuat kelompok dominan merasa memiliki kewenangan lebih besar dalam menentukan boleh atau tidaknya kelompok lain beribadah.[44] Ketika demokrasi lokal dikelola untuk memenuhi selera pemilih mayoritas, perizinan rumah ibadat dapat bergeser menjadi alat politik elektoral. Oleh karena itu, meskipun jumlah kasus rumah ibadat yang dipersoalkan terlihat jauh lebih kecil dibanding jumlah rumah ibadat yang berhasil berdiri, setiap satu kasus tetap menunjukkan kegagalan negara dalam menjamin hak konstitusional warga negara untuk beribadah secara bebas dan aman.

Fungsi FKUB yang semula diniatkan sebagai penopang kerukunan justru dapat menjadi hambatan bagi kelompok tertentu, terutama ketika rekomendasi FKUB berubah menjadi mekanisme kontrol terhadap ekspresi keberagamaan. Ketika mandat perlindungan hak berpindah ke pemaknaan pembatasan, dan posisi mediasi tersubordinasi kepentingan politik lokal, peran FKUB tidak lagi selaras dengan prinsip-prinsip kebebasan beragama dalam UUD NRI 1945 maupun instrumen HAM internasional. Karena itu, diperlukan reformasi menyeluruh baik pada mandat maupun struktur FKUB agar tetap relevan dan mampu memastikan setiap kelompok agama, terutama yang minoritas, memperoleh hak beribadah tanpa diskriminasi.

3.2.4. Peran Pemerintah Daerah

Dalam konteks peraturan nasional, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa pemerintah daerah memiliki kewenangan dalam urusan ketentraman dan ketertiban umum serta pelayanan dasar, termasuk fasilitasi pemenuhan hak beragama warga negara. Artinya, Pemerintah Daerah tidak hanya bertanggung jawab dalam menjaga harmoni sosial, tetapi juga wajib melakukan pencegahan konflik dan penanganan secara tepat sesuai asas perlindungan HAM. Dengan demikian, Pemerintah Daerah dituntut untuk bersikap proaktif dan tidak menunggu sampai konflik terkait pendirian atau penggunaan rumah ibadat berkembang menjadi pelanggaran hak asasi atau gangguan keamanan.

Sementara itu, PBM 2006 menjadi pedoman teknis mengenai tugas kepala daerah dalam pemeliharaan kerukunan umat beragama, pemberdayaan FKUB, serta prosedur pendirian rumah ibadat. Pemerintah Daerah diwajibkan untuk memberikan izin pendirian rumah ibadat serta menyediakan fasilitas ibadat sementara apabila proses perizinan masih berlangsung atau mengalami hambatan. Dengan besarnya peran yang diberikan, komitmen dan kapasitas Pemerintah Daerah menjadi penentu utama dalam melindungi hak minoritas beragama. Ketika Pemerintah Daerah menjalankan fungsi secara objektif, inklusif, dan berbasis HAM, rumah ibadat dapat berdiri sebagai simbol kebhinekaan. Sebaliknya, apabila Pemerintah Daerah tunduk pada tekanan

[44] FGD Komnas HAM dengan SETARA Institute 19 September 2025

mayoritas atau kepentingan politik lokal, pendirian rumah ibadat justru dapat menjadi arena diskriminasi dan pelanggaran konstitusional.

Pemerintah daerah memiliki tanggung jawab strategis dalam menjamin kebebasan beragama karena menjadi pihak yang memproses izin administrasi, memfasilitasi penyelesaian konflik, serta menyediakan perlindungan bagi warga yang akan beribadah. Namun dalam berbagai kasus, terlihat bahwa komitmen Pemerintah daerah sangat dipengaruhi oleh dinamika politik lokal dan tekanan kelompok mayoritas. Ketika seluruh syarat administratif telah terpenuhi oleh pemohon rumah ibadat, Pemerintah daerah tetap dapat menunda atau menghentikan proses penerbitan izin dengan berbagai alasan formalitas. Hal ini terlihat pada salah satu kasus pendirian rumah ibadat di Jawa Barat: meskipun IMB telah terbit sejak 2001 dan proses hukum dimenangkan hingga *inkracht*, Pemerintah Daerah justru membekukan dan kemudian mencabut IMB menjelang putusan akhir pengadilan. Keputusan tersebut tidak mencerminkan kepatuhan pada hukum, melainkan menunjukkan bahwa kepentingan politik kepala daerah dapat mengesampingkan hak konstitusional warga negara.

Beberapa kasus menunjukkan pemerintah daerah mengambil langkah keras ketika menyegel rumah ibadat yang belum menyelesaikan proses perizinan.[45] Hal ini bersifat kontradiktif dengan peran dan fungsi pemerintah daerah yang seharusnya memberikan dukungan dan bimbingan teknis kepada para pengaju izin agar proses perizinan dapat berjalan dengan lancar. Fungsi pemerintah daerah yang diamanatkan dalam UU Otonomi Daerah dalam menyelenggarakan ketertiban dan ketentraman umum justru diterjemahkan melalui tindakan diskriminatif yang memihak kelompok mayoritas/aliran dominan sebagai langkah dalam menghindari konflik yang lebih luas dan meminimalkan tekanan terhadap pemerintah daerah. Penyegelan rumah ibadat yang dilakukan pemerintah daerah berisiko melanggar hak atas kebebasan beragama mengingat pentingnya keberadaan rumah ibadat dalam manifestasi forum internum.

Peran pemerintah daerah dalam penyediaan rumah ibadat sementara juga belum menunjukkan komitmen yang kuat. PBM 2006 telah mengatur bahwa pemerintah daerah wajib memfasilitasi tempat sementara selama izin diproses atau terjadi hambatan administratif. Pada sejumlah kasus, rumah ibadat sementara tidak disediakan secara memadai dan justru lokasi yang ditawarkan jauh dari jemaat sehingga tidak memenuhi prinsip aksesibilitas. Dalam kasus yang ditangani Komnas HAM di Provinsi Banten, salah satu gedung pemerintah yang dijadikan tempat ibadat sementara tidak memiliki fasilitas dan kondisi yang

[45] Penyegelan beberapa rumah ibadat dilakukan atas instruksi kepala daerah seperti yang terjadi di Kab. Garut (https://www.tempo.co/politik/jaringan-gusdurian-mengecam-penutupan-rumah-doa-di-garut-2059023), Purwakarta (https://bandung.kompas.com/read/2023/04/02/171738778/bupati-anne-segel-gkps-purwakarta-karena-tak-berizin-sudah-2-tahun-digunakan), dan Aceh Singkil (https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-50456294).

layak seperti tidak adanya pendingin ruangan[46], toilet yang tidak bersih, lokasi yang jauh dari tempat tinggal, dan fasilitas yang tidak ramah disabilitas atau lansia. Di Aceh Singkil, bahkan izin sementara kerap tidak diberikan karena pemerintah daerah mengacu pada Qanun Aceh Nomor 4 Tahun 2016 yang mensyaratkan dukungan tanda tangan seluruh warga, bukan hanya 60 orang sebagaimana ketentuan PBM. Syarat yang berlebihan ini menghilangkan aspek perlindungan minoritas karena memberi ruang veto penuh kepada komunitas mayoritas yang menolak keberadaan rumah ibadat tertentu.

Pemerintah daerah sering menggunakan opsi "mediasi" sebagai alasan menunda pelaksanaan putusan pengadilan atau penerbitan izin baru. Mediasi dalam praktiknya sering dilakukan bukan untuk menemukan solusi berkeadilan, melainkan untuk menahan tensi politik hingga situasi dianggap aman, terutama pada momentum tahun politik. Politisasi isu rumah ibadat menjadi sangat nyata ketika pemerintah daerah memilih jalan aman secara elektoral dengan mengakomodasi tekanan kelompok mayoritas, dibanding menjalankan kewajiban hukum dan HAM. Kasus Aceh Singkil menunjukkan bagaimana proses perizinan dapat 'dibekukan' menjelang kontestasi politik, sehingga rumah ibadat masih digunakan sebagai arena kompromi politik lokal.

Dalam aspek perizinan teknis seperti Persetujuan Bangunan Gedung (PBG), Pemerintah Daerah juga memegang peranan penting. Setelah perubahan regulasi melalui Undang-Undang Cipta Kerja, Pemerintah Daerah memiliki interpretasi berbeda-beda sehingga muncul alasan penundaan karena "penyesuaian aturan baru". Pemerintah Daerah menyatakan bahwa proses izin harus menyesuaikan dengan aturan PBG yang menggantikan IMB, walaupun seharusnya hal tersebut tidak menghapus kewajiban menjalankan putusan pengadilan maupun pemenuhan hak beribadah.

Meskipun masih banyak tantangan dalam peran pemerintah daerah terkait pendirian rumah ibadat, terdapat pula sejumlah praktik baik yang menunjukkan peran Pemerintah Daerah dalam hal pendirian rumah ibadat. Di Kota Kupang, misalnya, pemerintah daerah tidak kaku menerapkan ketentuan dukungan 90:60.[47] Ketika jemaat mengalami kesulitan memenuhi persyaratan tersebut, Pemerintah Daerah secara aktif memfasilitasi komunikasi dengan warga sekitar dan FKUB sehingga proses perizinan tetap berjalan tanpa mengorbankan hak minoritas. Pemerintah Daerah dalam hal ini melihat syarat administratif sebagai alat harmonisasi, bukan alasan pembatasan.

[46] Ketika ibadah berlangsung pada siang hari, jemaat mengalami suasana rumah ibadat sangat panas sehingga penyelenggaraan ibadah tidak berlangsung kondusif. Hal ini semakin menyulitkan anak-anak dan lansia untuk beribadah dengan baik dalam situasi suhu ruangan yang sangat panas.
[47] The Indonesian Institute, Center for Public Policy Research. (2024). *Policy paper: Evaluation of the requirements for the establishment of houses of worship in the Joint Regulation of Minister of Religious Affairs and Minister of Home Affairs Number 9 and 8 of 2006 for the right to freedom of religion and belief in Indonesia*.

Praktik positif juga terlihat di beberapa Kabupaten/Kota di Kalimantan Barat dan Kalimantan Timur.[48] Di daerah-daerah tersebut, pengalaman masa lalu terkait konflik etnis telah memperkuat komitmen pemerintah daerah dan masyarakat lokal dalam menjaga keberagaman. Dorongan dari tokoh adat dan organisasi masyarakat Dayak yang pluralis mendukung kehadiran berbagai rumah ibadat dan mendorong penyelesaian konflik melalui pendekatan kultural yang inklusif. Di Jawa Tengah dan Banjarmasin, pemerintah daerah bermitra erat dengan FKUB yang berorientasi pada pluralisme. FKUB di wilayah ini dipimpin tokoh yang memiliki legitimasi sosial kuat dan perspektif lintas iman yang terbuka, sehingga mampu mengedepankan dialog proaktif sebelum muncul penolakan. [49]Pemerintah Daerah mendukung FKUB dengan alokasi anggaran yang memadai serta mandat yang jelas. Hasilnya, pendirian rumah ibadat dapat berlangsung lebih tertib dan kasus penolakan dapat diselesaikan secara cepat tanpa perlu eskalasi konflik.

Praktik-praktik baik tersebut menunjukkan bahwa ketika Pemerintah Daerah memiliki komitmen kuat terhadap prinsip kesetaraan, serta mampu membangun kolaborasi yang sehat dengan FKUB, tokoh masyarakat, dan komunitas lintas agama, pendirian rumah ibadat tidak akan menjadi persoalan politis atau sumber konflik sosial. Namun lemahnya komitmen Pemerintah Daerah terhadap prinsip HAM dapat menyebabkan rumah ibadat menjadi korban tarik-menarik kepentingan politik dan mayoritarisme. Pemerintah Daerah tidak hanya gagal menjamin hak warga sesuai UUD NRI 1945, tetapi secara aktif memperpanjang ketidakpastian hukum, memproduksi hambatan baru, dan mengabaikan kewajiban untuk menyediakan ruang ibadat yang setara bagi seluruh umat beragama.

Tabel 4. Permasalahan dan Rekomendasi Kebijakan PBM 2006

Masalah	Akar Penyebab	Rekomendasi Kebijakan
FKUB tidak netral dalam mediasi konflik rumah ibadat	Komposisi anggota didominasi agama mayoritas; tidak ada pelatihan HAM; terpengaruh kepentingan politik lokal	Reformasi keanggotaan FKUB agar proporsional dan berbasis kompetensi pluralisme; pelatihan HAM dan mediasi
Rekomendasi FKUB menjadi hambatan administratif (aturan 90:60)	Tafsir PBM 2006 yang keliru, menjadikan mayoritas memiliki “hak veto” terhadap minoritas	Revisi PBM 2006; hilangkan syarat 90:60 atau ubah jadi mekanisme pemberitahuan, bukan izin; kuatkan prinsip positive obligation negara
FKUB tidak independen secara kelembagaan	Ketergantungan pada anggaran Pemerintah Daerah; posisi FKUB melekat di Kesbangpol; tidak ada otonomi	Sediakan alokasi anggaran mandiri berbentuk hibah; sistem pelaporan keuangan transparan dan akuntabel

[48] FGD Komnas HAM dengan Serikat Jurnalis untuk Keberagaman (SEJUK) 19 September 2025
[49] *ibid*

Kurangnya peran FKUB dalam mitigasi dan edukasi kerukunan	FKUB bersifat reaktif; belum berperan membangun dialog lintas iman; minim literasi HAM	Alihkan fokus FKUB pada fungsi edukasi toleransi, kampanye lintas agama, dan pencegahan konflik
Tidak tersedianya rumah ibadat sementara selama konflik (pada beberapa kasus)	Pemerintah daerah tidak melaksanakan ketentuan PBM soal izin sementara dua tahun	Wajibkan penyediaan rumah ibadat sementara yang layak dan aksesibel; tegaskan tanggung jawab Pemerintah Daerah
Tidak dilaksanakannya putusan pengadilan terkait rumah ibadat	Pemerintah daerah menunda eksekusi dengan alasan “potensi konflik sosial”	Tegakkan sanksi administratif terhadap Pemerintah Daerah yang tidak menjalankan putusan pengadilan; perkuat pengawasan pusat
PBM ditafsirkan berbeda di berbagai daerah	Tidak ada standar nasional yang mengikat; otonomi daerah terlalu luas tanpa batas HAM	Susun pedoman nasional pelaksanaan PBM berbasis prinsip non-diskriminasi dan kesetaraan
Politisasi izin rumah ibadat menjelang pemilu lokal	Kepala daerah menggunakan isu rumah ibadat untuk mengamankan dukungan kelompok mayoritas	Pengawasan pemilu terhadap isu SARA; penegasan etika politik kepala daerah; sanksi bila menggunakan rumah ibadat sebagai alat politik

BAB IV
KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

4.1. Kesimpulan

1. Kasus penolakan pendirian rumah ibadat masih sering terjadi di berbagai daerah, dengan pola yang menunjukkan hambatan administratif, sosial dan politik yang menargetkan kelompok agama minoritas maupun kelompok agama/keyakinan di luar arus utama.
2. Implementasi PBM 2006 ini rentan dimanipulasi melalui tekanan sosial, praktik pungutan liar, hingga pengabaian putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, sehingga sering menjadi faktor penghambat pemenuhan hak konstitusional atas rumah ibadat.
3. FKUB belum sepenuhnya berfungsi sebagai mediator independen yang melindungi minoritas, melainkan sering memperkuat posisi mayoritas akibat komposisi keanggotaan yang timpang, kapasitas kelembagaan yang rendah, serta ketergantungan politik pada Pemerintah Daerah. Namun di beberapa daerah, ketika FKUB dipimpin tokoh pluralis dan didukung anggaran yang jelas, lembaga ini mampu menjadi fasilitator kerukunan yang efektif.
4. Pemerintah Daerah menjadi aktor kunci yang paling menentukan terpenuhi atau tidaknya hak pendirian rumah ibadat. Namun dalam sejumlah kasus, Pemerintah Daerah tidak menjalankan fungsinya untuk memproses permohonan pendirian rumah ibadat karena kondisi sosial dan politik, dengan membatalkan/menunda izin, menghindari pelaksanaan putusan pengadilan yang sudah mempunyai kekuatan hukum tetap, atau tidak menyediakan rumah ibadat sementara. Tetapi ada juga Pemerintah Daerah yang menjalankan fungsinya dengan baik dalam hal memproses permohonan pendirian rumah ibadat.

4.2. Rekomendasi

1. Tata kelola terkait perizinan rumah ibadat harus transparan dan akuntabel dan didasarkan pada tata ruang dan wilayah yang berkeadilan
2. Mengarahkan FKUB menjadi lembaga mediasi yang independen dan promotif dalam menjaga kerukunan, tanpa keterlibatan langsung dalam proses izin yang berpotensi menimbulkan benturan kepentingan atau memperkuat dominasi mayoritas. Menyediakan alokasi anggaran mandiri, dan layak bersumber dari pusat maupun daerah dengan sistem pelaporan keuangan transparan dan akuntabel. Serta kelembagaan dan kapasitas keanggotaan yang kompeten dan berperspektif HAM dengan rekrutmen anggota yang representatif.
3. Pemerintah Daerah harus memastikan pendirian rumah ibadat dilakukan secara adil, tidak tunduk pada tekanan politik dan sosial, serta memenuhi kewajiban menyediakan tempat ibadat sementara dan

menjalankan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap sebagai bagian dari perlindungan warga negara.

4. Upaya penyelesaian persoalan rumah ibadat tidak hanya bergantung pada perbaikan regulasi, tetapi juga pada penguatan peran masyarakat sipil, tokoh agama, serta peningkatan literasi keberagaman di tingkat akar rumput untuk mencegah politisasi dan normalisasi praktik intoleransi.

DAFTAR PUSTAKA

Bhat, M. Mohsin Alam. “Majoritarianism.” *Queen Mary Law Research Paper*, no. 454 (2025).

Damayanti, Angel, and Sri Yunanto. “From Evangelization to Worship Restrictions : The Changing Characteristics of Threat Perception between Muslims and Christians in Indonesia From Evangelization to Worship Restrictions: The Changing Characteristics of Threat Perception between Muslims And .” *Islam and Christian–Muslim Relations* 33(4) (2022): 329–353.

Farida, Anik. “PENDIRIAN RUMAH IBADAT PASCA PBM NOMOR 9 DAN 8 TAHUN 2006 DAN KERUKUNAN UMAT BERAGAMA (Kasus Pendirian Gereja Di Kota Bandung, Jawa Barat).” *Harmoni* 16(2) (2018): 374–392.

Harsono, Andreas. *Religious Intolerance, Discriminatory Regulations Against Minorities in Indonesia*. Jakarta, 2024. https://www.hrw.org/news/2024/10/29/religious-intolerance-discriminatory-regulations-against-minorities-indonesia.

Henderson, J Vernon, and Ari Kuncoro. “Corruption in Indonesia.” *NBER Working Paper Series*, no. August (2004): 1–36. http://www.nber.org/papers/w10674.

Jones, Sidney. “The Rise of Islamist Majoritarianism in Indonesia.” In *Religious Pluralism in Indonesia: Threats and Opportunities for Democracy*, edited by Chiara Formichi, 38–57. New York, 2021.

Komnas HAM. *Kajian Komnas HAM RI Atas PBM No. 9 Dan 8 Tahun 2006 Terkait Pendirian Rumah Ibadah*. Edited by Halili and Mimin Dwi Hartono. Jakarta: Komnas HAM, 2020.

Muchtar, Adinda Tenriangke, Arfianto Purbolaksono, Christina Clarissa Intania, and Felia Primaresti. *Makalah Kebijakan: Evaluasi Syarat Pendirian Rumah Ibadat Pada Peraturan Bersama Menteri Agama Dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Dan 8 Tahun 2006 Untuk Hak Atas Kebebasan Beragama Dan Berkeyakinan Di Indonesia*. Jakarta, 2024.

Rafsadi, Irsyad, and Ihsan Ali-Fauzi. *Meninjau Kembali Peraturan Bersama Menteri 2006 Dan Peran Forum Kerukunan Umat Beragama: Temuan Dari Pangkalan Data*. Jakarta, 2020.

SETARA Institute. “Kaji Ulang PBM 2 Menteri Tentang Pendirian Rumah Ibadah (Siaran Pers).” Last modified 2021. Accessed November 3, 2025. https://setara-institute.org/kaji-ulang-pbm-2-menteri-tentang-pendirian-rumah-ibadah/.

SETARA Institute for Democracy and Peace. *Kondisi Kebebasan Beragama Berkeyakinan (KBB) 2023: Dari Stagnasi Menuju Stagnasi Baru*. *SETARA Institute for Democracy and Peace*. Jakarta, 2024. https://setara-institute.org/wp-content/uploads/2024/06/Rilis-Data-Kondisi-KBB-2023_Setara-Institute_Ind.pdf.



KOMNAS HAM

Jalan Latuharhari No. 4B, Kelurahan Menteng, Jakarta Pusat 10310, Indonesia