KOMNAS HAM
REPUBLIK INDONESIA

Kajian Komnas HAM RI atas PBM No. 9 dan 8 tahun 2006 terkait Pendirian Rumah Ibadah



KOMNAS HAM RI

PENGKAJIAN KOMNAS HAM RI ATAS PERATURAN BERSAMA MENTERI NO 9 DAN 8 TERKAIT PENDIRIAN RUMAH IBADAH

Diterbitkan oleh
Komisi Nasional Hak Asasi Manusia
Republik Indonesia
2020

PENGKAJIAN KOMNAS HAM RI ATAS PERATURAN BERSAMA MENTERI NO 9 DAN 8 TERKAIT PENDIRIAN RUMAH IBADAH

Penanggugjawab
Sandrayati Moniaga

Pengarah
Andante W Arundhati,
Mimin Dwi Hartono
Delsy Nike

Penulis
Agus Suntoro
Mardhika Agestyaning Hermanto
Nadia Farikhati
Okta Rina Fitri
Ronni Rizky
Ronny Josua Limbong

Editor
Mimin Dwi Hartono
Halili

Desain Sampul dan Tata Letak
Andi Prasetyo

KATA PENGANTAR

Berbagai kasus terkait hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan di Indonesia, termasuk di dalamnya mengenai pendirian rumah ibadah, dalam beberapa tahun terakhir semakin menonjol. Bahkan untuk 2019, dari 23 (dua puluh tiga) kasus yang ditangani Komnas HAM RI, salah satu diantaranya menjadi perhatian publik yang luas, yaitu pembangunan gereja di Tanjung Balai, Kepulauan Riau.

Berbagai persitiwa tersebut menunjukan beberapa permasalahan pokok berkenaan dengan eksistensi Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri (PBM) No. 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 (selanjutnya disebut PBM 2006), yang salah satu materi muatannya berkaitan dengan pendirian rumah ibadah. Peraturan tersebut juga berkaitan dengan implementasi oleh pemerintah daerah, peran Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB), dan intervensi kelompok intoleran yang cenderung menghambat pendirian rumah ibadah.

Berdasarkan pertimbangan tersebut, Komnas HAM RI melalui Subkomisi Pemajuan HAM Bidang Pengkajian dan Penelitian berdasarkan mandat Pasal 89 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, melaksanakan pengkajian dan penelitian terhadap PBM 2006. Meskipun pendirian rumah ibadah merupakan bagian dari kebebasan eksternal (*forum externum/exsternal freedom*) beragama yang memungkinkan Negara melakukan pembatasan, akan tetapi Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik (KIHSP) dan *Syracusa Principles* yang mengatur secara detail ketentuan Pasal 18 ayat (3) KIHSP, telah menetapkan prasyarat yang ketat yaitu, (a) didasarkan pada aturan hukum yang jelas (*prescribed by law*), (b) adanya alasan yang diperlukan (*necessary*), (c) untuk menjaga ketertiban umum (*public order),* (d) kesehatan dan moral masyarakat (*public health and morals*), dan (e) kebebasan dan hak-hak fundamental orang lain (*fundamental rights and freedom of others*). Dalam konteks sistem hukum dan sistem perundang-undangan di Indonesia, merujuk pada Pasal 28J ayat (2) UUD RI 1945 dan Pasal 70 UU HAM secara tegas mengatur bahwa pembatasan hak asasi manusia di Indonesia harus melalui peraturan perundang-undangan setingkat undang-undang, bukan dalam produk hukum lainnya seperti keputusan menteri, peraturan presiden, dan lain sebagainya.

Komnas HAM RI menyampaikan ucapan terima kasih kepada pihak-pihak yang berkontribusi dalam pengkajian dan penelitian kali ini, terutama Kementerian Agama, Kementerian Dalam Negeri, Organisasi Keagamaan, ahli dan akademisi. Meskipun demikian, masukan yang konstruktif akan tetap diterima dengan baik mengingat terdapat kendala dalam pengumpulan keterangan ataupun wawancara, serta tinjauan lapangan karena persoalan masa pandemi Covid-19. Semoga hasil penelitian dan pengkajian ini menjadi energi dan masukan untuk pemerintah dalam upaya menjamin perlindungan, pemenuhan dan penegakan hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan di Indonesia.

Komisioner Pengkajian dan Penelitian

Sandrayati Moniaga

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR ii
DAFTAR ISI iii

BAB I URGENSI PENELITIAN
A. Latar Belakang 1
B. Pertanyaan Pengkajian 4
C. Metode Penelitian 5
D. Kerangka Pelaporan 5

BAB II KERANGKA TEORI
A. Prinsip Hak atas Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan 6
B. Pembatasan Hak atas Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan 9
C. Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan 11

BAB III TEMUAN DAN FAKTA
A. Kondisi Kebebasan Beragama dan Beribadah dan Konflik Pendirian Rumah Ibadah 14
B. PBM 2006 21
B.1. Kewenangan Pembentukan PBM 2006 21
B.2 Urgensi Pembentukan PBM 2006 23
B.3. Substansi PBM 2006 26
B.4. Evaluasi Terhadap PBM 2006 31
B.5. Pembatasan atau Pengaturan 35
C. Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) 37
D. Pengaturan Rumah Ibadah di Berbagai Negara 38

BAB IV ANALISIS HUKUM DAN HAM
A. Tinjauan HAM dalam PBM 2006 46
A.1. Watak Diskriminasi dan Pembatasan 47
A.2. Evaluasi Terhadap PBM 2006 51
B. Peran dan fungsi FKUB dalam Pendirian Rumah ibadah 56
C. PBM 2006 dalam Tinjauan Legislasi 59

BAB V SIMPULAN DAN REKOMENDASI
A. Simpulan 66
B. Rekomendasi 67

DAFTAR PUSTAKA 68

BAB I
URGENSI PENELITIAN

A. Latar Belakang

Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Republik Indonesia (Komnas HAM RI) melalui ketentuan Pasal 75 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU HAM) bertujuan untuk: (a) mengembangkan kondisi yang kondusif bagi pelaksanaan hak asasi manusia sesuai dengan Pancasila, Undang-undang Dasar 1945, dan Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa, serta Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia; dan (b) meningkatkan perlindungan dan penegakan hak asasi manusia guna berkembangnya pribadi manusia Indonesia seutuhnya dan kemampuannya dalam berbagai bidang kehidupan. Sebagai salah satu upaya untuk mencapai tujuan tersebut, melalui Pasal 89 ayat (1) huruf b UU HAM, Komnas HAM RI berwenang melakukan pengkajian dan penelitian berbagai peraturan perundang-undangan untuk memberikan rekomendasi mengenai pembentukan, perubahan, dan pencabutan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan hak asasi manusia.

Dengan pertimbangan sebagaimana dimaksud, Komnas HAM RI melakukan pengkajian terhadap 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 (selanjutnya disebut PBM 2006), khususnya yang berkaitan dengan pendirian rumah ibadah.

Di dalam pengkajian atas PBM 2006 ini, Komnas HAM RI mempergunakan istilah ”rumah ibadah” dan ”rumah ibadat” secara bergantian sesuai konteksnya dan dengan pertimbangan kedua istilah bermakna sama menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI). PBM 2006 menggunakan istilah ‘’rumah ibadat”, UU HAM mempergunakan istilah “ibadat.” Namun berbagai instrumen HAM internasional menggunakan istilah ”ibadah” sebagaimana tertuang dalam Pasal 18 ayat (1) KIHSP. Komnas HAM RI berpendapat istilah “rumah ibadah” lebih tepat sebagaimana dipergunakan dalam Standar Norma dan Pengaturan tentang Hak atas Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan (SNP Hak KBB) yang telah disahkan dalam Peraturan Komnas HAM RI No. 5 Tahun 2020. Di dalam SNP Hak KBB dijelaskan bahwa rumah ibadah adalah bangunan yang memiliki ciri-ciri tententu yang khusus dipergunakan untuk beribadah bagi pemeluk agama dan keyakinan masing-masing.

Jumlah pengaduan yang diterima Komnas HAM RI berkaitan dengan dugaan pelanggaran hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan khususnya terkait pendirian rumah ibadah meningkat pada 2019, yakni 23 (dua puluh tiga) aduan[1], dibandingkan data tahun 2015 sd. 2018 yang mencatat terdapat 21 (dua puluh satu) aduan[2]. Adapun sebaran wilayah terkait pengaduan tersebut didominasi di Pulau Jawa, Kalimantan, Sumatera dan Nusa Tenggara Timur. Di Provinsi Jawa Tengah pada 2019, terdapat 7 (tujuh) pengaduan

[1] Komnas HAM RI, “Data Pengaduan Masyarakat terkait Hak atas Kebebasan Beragama Dan Berkeyakinan” (Jakarta, 2020).
[2] Komnas HAM RI, “Standar Norma dan Pengaturan tentang Kebebasan Beragama Dan Berkeyakinan,” (Jakarta, 2020).

lebih banyak dibandingkan wilayah DKI Jakarta (6 aduan) dan Jawa Barat (3 aduan). Beberapa kasus yang mencuat di Jawa Tengah diantaranya: (1) pengrusakan masjid Al Kautsar Jemaat Ahmadiyah Gemuh, Kendal; (2) penolakan ibadah Jamaah Majelis Tafsir Al Quran di Kabupaten Wonosobo; (3) konflik dalam penyelesaian pembangunan Gereja Baptis Indonesia Tlogosari di Jl. Malangsari Raya No. 83 RT 06 RW 07 Kel. Tlogosari Kulon Kota Semarang; (4) kegiatan penghentian kegiatan keagamaan Jemaat Ahmadiyah di Banjarnegara. Selain persoalan sosial dalam pembangunan rumah ibadah, konflik juga dipicu oleh tindakan dari aparat pemerintah terutama akibat pencabutan dan/atau penolakan penerbitan Ijin Mendirikan Bangunan (IMB), sebagaimana terjadi di Bantul, DI Yogyakarta dan Lombok Utara, Nusa Tenggara Barat.

Salah satu kasus yang mencuat pada 2019 – 2020 adalah penghalangan atas renovasi Gereja Santo Joseph, Kepulauan Karimun, Provinsi Kepri. Gereja Santo Joseph didirikan pada 1928, ketika jumlah jemaatnya baru 100 orang. Kemudian karena adanya peningkatan jemaah menjadi 700 orang, dilakukan renovasi bangunan. Namun, meskipun persyaratan yang dimaksudkan dalam PBM 2006 terpenuhi berupa rekomendasi dari FKUB dan IMB sudah diterbitkan, massa menyatakan penolakan sehingga renovasi tersebut terhambat. Meskipun mendapatkan tekanan publik yang lebih luas, namun renovasi tetap dilakukan sesuai Kesepakatan Bersama antara pihak-pihak pada pertemuan 10 Maret 2020 yang bertempat di Kantor Bupati Karimun. Ada enam butir kesepakatan, di antaranya menegaskan bahwa renovasi gereja akan dilakukan di tempat yang lama, bukan relokasi, dan renovasi sesuai dengan pengajuan revisi IMB lama.[3]

Data Kementerian Agama RI menunjukan peningkatan jumlah pembangunan rumah ibadah di Indonesia yang secara total pada tahun 2016 sebanyak 397.141 buah yang terdiri atas 296.797 masjid, 57.116 gereja Kristen, 13.228 gereja Katholik, 25.421 pura, 4.076 wihara dan 503 kelenteng.[4] Akan tetapi di lapangan, kian marak berbagai peristiwa yang berkaitan dengan persoalan pendirian rumah ibadah. Hal paling kentara adalah kesulitan pendirian rumah ibadah di wilayah dengan jumlah pemeluk agama minoritas. Minimnya jumlah pemeluk agama tertentu di suatu wilayah akan berdampak pada kesulitan dalam pendirian rumah ibadah, indikasi ini tercermin dari berbagai data pengaduan Komnas HAM RI, terutama dalam aspek pemenuhan syarat administratif persetujuan dari warga sekitar (lingkungan), dan sikap aparat pemerintah dan tekanan sekelompok warga.

Apabila menilik pada aspek regulasi dalam PBM 2006, dalam Pasal 14 secara tegas mengatur mengenai prosedur pendirian rumah ibadah. Dalam ketentuan ayat (1) ditetapkan bahwa setiap rumah ibadah harus memenuhi prosedur administratif dan teknis bangunan. Sedangkan di ayat (2) diatur mengenai persyaratan khusus, yakni: a. daftar nama dan Kartu Tanda Penduduk pengguna rumah ibadah paling sedikit 90 (sembilan puluh) orang yang disahkan oleh pejabat setempat sesuai dengan tingkat batas wilayah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (3); b. dukungan masyarakat setempat paling sedikit 60 (enam puluh) orang yang disahkan oleh lurah/kepala desa; c. rekomendasi tertulis kepala kantor departemen agama kabupaten/kota; dan d. rekomendasi tertulis

[3] Renovasi Gereja Katolik Santo Joseph Karimun Dilanjutkan, diakses dari https://www.beritasatu.com/nasional/607723/nasional/607723-renovasi-gereja-katolik-santo-joseph-karimun-dilanjutkan, diakses pada 19 Maret 2020

[4] https://www.validnews.id/Infografis-Jumlah-Tempat-Ibadah-Di-INdonesia-Tahun-2016-58, diakses pada 20 Januari 2020

FKUB kabupaten/kota. Dalam hal persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a terpenuhi sedangkan persyaratan huruf b belum terpenuhi, pemerintah daerah berkewajiban memfasilitasi tersedianya lokasi pembangunan rumah ibadah.



Gambar 1.1 FGD Bersama Kementerian Dalam Negeri dan Para Tokoh Agama Secara Online dan Offline

Badan Penelitian dan Pengembangan Kementerian Agama (Balibtang) pada 2008 melakukan penelitian mengenai implementasi PBM 2006. Hasil penelitian menunjukan bahwa bahwa kasus pendirian rumah ibadah yang ditolak secara garis besar disebabkan karena persoalan perizinan (30 kasus), diikuti penilaian terhadap praktik permurtadan atau misionarisasi (8 kasus). Sementara rumah ibadah yang didukung pendiriannya oleh masyarakat dan pemerintah daerah, secara garis besar terpenuhi dalam aspek perizinan (15 kasus), faktor ketokohan (1 kasus), dan relasi sosial yang baik (4 kasus). Jika bertolak pada angka di atas, dominasi kasus mengenai pendirian rumah ibadah ada pada masalah perizinan. Oleh karena itu, Balitbang Kementerian Agama menyimpulkan bahwa PBM 2006 masih mengandung persoalan.[5]

Universitas Paramadina pada 2019 telah melakukan penelitian mengenai PBM 2006 yang salah satu fokus utamanya adalah mengenai fungsi dan peran Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB),dengan kesimpulan 3 (tiga) hal. Yaitu *pertama*, peran pemerintah daerah dalam pemeliharaan kerukunan masih belum optimal dan merata; *kedua*, FKUB memiliki modal untuk berperan dalam pemeliharaan kerukunan umat beragama dengan dukungan sumber daya dan keanggotan umat beragama; dan *ketiga*, peran FKUB sebagai salah satu pemberi rekomendasi dalam pendirian rumah ibadah kadang menjadi kendala untuk memfasilitasi komunikasi antar umat beragama dan membawa FKUB dalam pusaran konflik.[6]

[5] Anik Farida, "Pendirian Rumah Ibadah Pasca PBM No 9dan 8 Tahun 2006 Dan Kerukunan Umat Beragama: (Kasus Pendirian Gereja Di Kota Bandung, Jawa Barat)," *Jurnal Multikultural & Multireligius* 16, no. No. 2 (2017): 374–392.
[6] All Iksan Ali Fauzi, et, "Meninjau Kembali Peraturan Bersama Menteri 2006 Dan Peran Forum Kerukunan Umat Beragama : Temuan Dari Pangkalan Data" (Jakarta, 2020).

Komnas HAM RI menilai apabila tidak ada tindakan yang jelas dari Negara khususnya pemerintah terkait dengan PBM 2006, maka wajah perlindungan dan pemenuhan hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan di Indonesia akan terus mengalami permasalahan. Hal ini terutama sebagai implikasi terkait dengan persoalan pendirian rumah ibadah yang disebabkan berbagai faktor baik syarat administratif, prosedur teknis, ketergantungan dengan persetujuan pihak di luar komunitas agama/kepercayaan, dan persoalan lambatnya fasilitasi pemenuhannya oleh negara. Sebagai dampak dari kurang cepat dan tepatnya penyelesaian persoalan tersebut akan memunculkan konflik sosial, bahkan menjadikan praktik intervensi aparat negara, serta intimidasi dari berbagai kalangan (ormas, dll) yang melanggar pemenuhan dan perlindungan hak atas rasa aman dan hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan. Hal ini pada gilirannya akan mengancam keselamatan sebagai akibat dari persoalan pendirian rumah ibadah. Saat ini, pemerintah mewacanakan melakukan perubahan PBM 2006 melalui pengaturan setingkat Peraturan Presiden. Hal tersebut menurut Wakil Menteri Agama Zainut Tauhid Sa'adi dilakukan untuk merespons isu-isu yang mengancam kerukunan umat beragama sehingga menjadi perhatian internasional.[7]

Untuk memperoleh perbandingan dengan berbagai negara untuk mengatur hak kebebasan beragama dan berkeyakinan, yang di dalamnya memiliki relasi dengan rumah ibadah, juga dilakukan studi pustaka. Beberapa negara yang ditinjau diantaranya adalah Australia, Amerika Serikat, Khazaktan, Italia, Austria, dan Spanyol.

Pengkajian atas PBM 2006 diharapkan memiliki nilai sangat strategis dan dampak yang besar, dilihat dari 2 (dua) aspek, yaitu pengaturan pendirian rumah ibadah dengan mempertimbangkan norma-norma hak asasi manusia yang tidak sekedar persoalan teknis dalam hukum, dan mendorong perlindungan hak asasi manusia kepada masyarakat khususnya hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan, khususnya dalam pendirian rumah ibadah.

B. Pertanyaan Pengkajian

Pertanyaan dalam pengkajian PBM 2006 yaitu:

1. Bagaimana tinjauan terhadap pengaturan dan substansi dalam PBM 2006 dalam perspektif HAM dikaitkan dengan konteks penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan?
2. Bagaimana tinjauan terhadap pengaturan dan substansi dalam PBM 2006 dalam struktur perundang-undangan di Indonesia?

[7] Kementerian Agama Bahasa SKB 2 Menteri Soal Rumah Ibadah Jadi Perpres, Edisi 26 Juni 2020, diakses dari https://m.cnn.indonesia.com/nasional/20200625202934-20-517627/Kementerian Agama-bahas-skb-2-menteri-soal-rumah-ibadah-jadi-perpres

C. Metode Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan metode kualitaif–normatif, dengan penyajian tulisan secara deskriptif. Teknis pengumpulan data dilakukan baik primer dengan melakukan *focus group discussion* maupun wawancara terarah (sebagian tertulis) dengan beberapa pihak yang relevan dalam persoalan ini, diantaranya (a) Akademisi atau ahli di bidang hak asasi manusia dan hukum tata negara; (b) Pemerintah pusat terutama Kementerian Agama, Kementerian Dalam Negeri dan pemerintah daerah; (c) perwakilan lembaga-lembaga seperti Majelis Ulama Indonesia (MUI); Persekutuan Gereja-Gereja Indonesia (PGI), Konfrensi Waligereja Indonesia (KWI), Perwakilan Umat Buddha Indonesia, Parisada Hindu Dharma Indonesia (PHDI), dan Majelis Tinggi Agama Konghucu Indonesia (MATAKIN). Sedangkan pengumpulan data sekunder didasarkan pada bahan-bahan berupa instrumen hak asasi manusia baik nasional dan internasional, buku teks yang relevan, jurnal, putusan pengadilan, dan sumber lainnya.

Selanjutnya, data yang diperoleh dengan cara di atas selanjutnya dianalisis dengan teknik kaulitatif–normatif. Teknik ini digunakan untuk melihat penerapan norma-norma hak asasi manusia dalam pembentukan peraturan perundang-undangan terutama dalam PBM 2006, serta bagaimana tinjauan dari aspek ataupun perspektif hak asasi manusia terutama berkaitan dengan hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan khususnya pendirian rumah ibadah.

D. Kerangka Laporan

Sistematika laporan pengkajian PBM 2006 terdiri atas lima bab, yaitu:

Bab I, merupakan pendahuluan yang mendeskripsikan pentingnya penelitian mengenai PBM 2006, terbagi atas latar belakang topik penelitian, rumusan masalah yang dikaji (*problem statement*), tujuan penelitian, metode penelitian dan kerangka laporan.

Bab II, menjelaskan kerangka teori yang menyangkut kebebasan beragama dan berkeyakinan, serta pembatasannya, dan pengaturan pembentukan perundang-undangan.

Bab III, berisi mengenai fakta dan temuan, secara substansi berisi kondisi kebebasan beragama dan berkeyakinan secara umum di Indonesia termasuk konflik pendirian rumah ibadah dan pengaturan rumah ibadah di negara lain.

Bab IV, membahas analisis yang terbagi dalam dua aspek, yaitu tinjauan hak asasi manusia dalam pengaturan pendirian rumah ibadah sesuai dengan PBM 2006, serta tinjauan terhadap regulasi tersebut dari tata perundang-undangan di Indonesia.

Bab V, berisi kesimpulan dan rekomendasi.

BAB II
KERANGKA TEORI

A. Norma Hak atas Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan

Dalam konteks hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan termasuk di dalamnya dalam mengatur hak untuk menjalankan ibadah, beberapa instrumen hak asasi manusia baik internasional dan nasional adalah sebagai berikut:

Pertama, Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) yang diterima dan diumumkan oleh Majelis Umum PBB pada tanggal 10 Desember 1948 melalui Resolusi 217 (A) III, melalui ketentuan Pasal 18 menetapkan bahwa *"Setiap orang berhak atas kebebasan pikiran, hati nurani dan agama; dalam hal ini termasuk kebebasan berganti agama atau kepercayaan, dengan kebebasan untuk menyatakan agama atau kepercayaan dengan cara mengajarkannya, melakukannya, beribadah dan mentaatinya, baik sendiri ataupun bersama-sama dengan orang lain di muka umum maupun sendiri"*.

Kedua, Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik (KIHSP) yang ditetapkan oleh resolusi Majelis Umum 2200 A (XXI) tertanggal 16 Desember 1966 dan diratifikasi Indonesia melalui UU No. 12 Tahun 2005 mengatur diantaranya:

a) Pasal 18 ayat (1) menetapkan bahwa *"Setiap orang berhak atas kebebasan berpikir, keyakinan dan bergama. Hak ini mencakup kebebasan untuk menetapkan agama atau kepercayaan atas pilihannya sendiri dan kebebasan, baik secara sendiri-sendiri maupun bersama orang lain, baik di tempat umum atau tertutup, untuk menjalankan agama dan kepercayaanya dalam kegiatan ibadah, pentaatan, pengalaman dan pengajaran"*.

b) Pasal 18 ayat (3) mengatur bahwa *"Kebebasan untuk menjalankan agama atau kepercayaan seseorang hanya dapat dibatasi oleh ketentuan hukum, yang diperlukan untuk melindungi keamanan, ketertiban, kesehatan atau moral masyarakat atau hak dan kebebasan mendasar orang lain"*.

Ketiga, Komentar Umum PBB Nomor 22 tentang Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan,

a) Angka 1 menyatakan bahwa "*Hak atas berpikir, berkeyakinan, dan beragama (yang termasuk kebebasan untuk menganut kepercayaan) dalam pasal 18.1 bersifat luas dan mendalam; hak ini mencakup kebebasan berpikir mengenai segala hal, kepercayaan pribadi, dan komitmen terhadap agama atau kepercayaan, baik yang dilakukan secara individual maupun bersama-sama dengan orang lain. Komite meminta perhatian Negara-negara Pihak pada kenyataan bahwa kebebasan berpikir dan kebebasan berkeyakinan sama-sama dilindungi seperti halnya kebebasan beragama dan berkepercayaan. Karakter mendasar dari kebebasan-kebebasan ini juga dicerminkan pada kenyataan bahwa ketentuan ini tidak dapat dikurangi (cannot be derogated) bahkan pada saat darurat publik, sebagaimana dinyatakan di pasal 4.2 dalam Kovenan"*.

b) Angka 4 menyatakan bahwa *"Kebebasan untuk menjalankan agama atau kepercayaan dapat dilakukan "baik secara individu maupun bersama-sama dengan orang lain, dan baik di tempat umum atau tertutup". Kebebasan untuk menjalankan agama dan kepercayaan dalam ibadah, ketaatan, pengamalan, dan pengajaran mencakup berbagai kegiatan, …."*

Keempat, Undang Undang Dasar RI 1945

a) Pasal 28E ayat (2) 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"*.

b) 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"*.

Kelima, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia:

a) Pasal 22 ayat (1) menyatakan bahwa *"Setiap orang bebas memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadah menurut agamanya dan kepercayaannya itu."* Yang dimaksud dengan "hak untuk bebas memeluk agamanya dan kepercayaannya" adalah hak setiap orang untuk beragama menurut keyakinannya sendiri, tanpa adanya paksaan dari siapapun juga.

b) Pasal 22 ayat (2) mengatur bahwa *"Negara menjamin kemerdekaan setiap orang memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadah menurut agamanya dan kepercayaannya itu."*

Bertitik tolak pada regulasi dan instrumen hak asasi manusia tersebut di atas, dapat dipahami bahwa secara prinsip kebebasan beragama dan berkeyainan yang di dalamnya termasuk hak untuk beribadah adalah mengandung sifat yang universal, tidak dapat dicabut, tidak dapat dibagi-bagi, saling terhubung, dan saling terkait. Oleh karena itu, secara ringkas hak atas kebebasan beragama dan beragama mencakup pada dua aspek, yakni[8] :

1. Kebebasan untuk memilih dan menetapkan, termasuk tidak memilih dan menetapkan, agama atau keyakinan atas pilihannya sendiri;
2. Kebebasan untuk menjalankan agama atau keyakinan secara sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain, baik di tempat umum atau tertutup, melalui ibadah, penaatan, pengamalan, dan pengajaran.

Implikasi yuridisnya, Negara wajib menghormati dengan membiarkan dan tidak mengganggu hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan warganya serta menjamin penghormatan atasnya. Negara wajib membentuk peraturan perundang-undangan atau kebijakan untuk melindungi hak-hak serta bersikap aktif untuk melindungi apabila ada gangguan.

Beberapa ahli hak asasi manusia yang memberikan pandangan mengenai hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan diantaranya Tore Lindholm. Ia menekankan pentingnya penghormatan terhadap doktrin publik mengenai hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan yang melekat pada setiap manusia tanpa melihat doktrin

[8] Komnas HAM,RI "Standar Norma dan Pengaturan tentang Hak atas Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan (Jakarta, 2020).

agama dan pandangan hidup mereka masing-masing[9]. Sedangkan Manfred Norwak dan Tanja Vospernik menekankan, pemerintah dalam hal kebebasan beragama dan berkeyakinan merupakan aktor kunci atas kebijakan-kebijakan yang diskriminatif dengan memihak kelompok mayoritas dan terhadap agama dan kepercayaan minoritas yang lain.[10]



Gambar 2.1 Ketua Tim Penelitian, Agus Suntoro Memberikan Pandangannya Dalam FGD Bersama Kemendagri Dan Para Tokoh Agama

Dalam konteks hak asasi manusia, negara berkewajiban untuk menjamin hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan termasuk hak menjalankan ibadah bagi para pemeluknya, baik dilakukan dalam tempat atau lokasi tertentu, baik secara tertutup maupun terbuka. Dengan demikian, konteks rumah ibadah dimaknai secara luas yaitu sebagai sarana peribadahan para penganut agama atau kepercayaan. Meskipun terdapat perkembangan baru mengenai definisi tempat ibadah yang memiliki pengertian lebih kompleks dibanding dengan pengertian rumah ibadah sebagaimana dipahami selama ini, termasuk dalam regulasi di Indonesia. Tempat ibadah dapat juga dipahami secara fungsional dengan rumah ibadah, yakni bangunan atau fasilitas yang dapat sewaktu-waktu dipergunakan sebagai sarana peribadahan, baik oleh komunitas pemeluk agama maupun peribadahan keluarga. Dengan demikian, konteks tempat juga mencakup klaim masyarakat adat terhadap properti atau tanah yang berkaitan erat dengan akses mereka terhadap tempat-tempat suci dan sakral di lokasi tersebut. [11]

Namun, kajian ini lebih fokus pada aspek rumah ibadah, bukan tempat ibadah karena ruang lingkupnya jauh lebih luas. Hal ini juga sesuai dengan PBM 2006 yang memang mengatur rumah ibadah, bukan tempat ibadah.

Pendirian dan penggunaan rumah ibadah harus didasarkan pada kebutuhan nyata penganutnya dan pemerintah berkewajiban memfasilitasi perijinan pendirian dan penggunaan rumah ibadah tersebut. Pengertian memfasilitasi mengacu kepada upaya-upaya konkret untuk membantu terealisasinya kebutuhan rumah ibadah, bukan justru menghambat pendirian ataupun penggunaan rumah ibadah dengan alasan yang bersifat

[9] Muhamad Hafiz, "Jaminan Kebebasan Beragama: Norma Ideal, Praktik Dan Lokalitas Muhammad," *Jurnal HAM* 11, no. 1 (2014): 63–94, http://www.komnasham.go.id/sites/default/files/dokumen/ISI JURNAL HAM 2011.pdf.

[10] Manfred Nowak dan Tanja Vospernik Pada, "Pembatasan-Pembatasan Yang Diperbolehkan Terhadap Kebebasan Beragama Dan Berkeyakinan," in *Facilitating Freedom of Religion or Belief: A Deskbook* (Provo, USA: BYU International Center for Law and Religion Studies, 2010), 201.

[11] Abdelfattah Amor, "Implementation of the Declaration on the Elimination of All Forms of Intolerance and of Discrimination Based on Religion or Belief" (Geneva, n.d.), mendefinisikan tempat ibadah meliputi juga rumah ibadah, yakni bangunan yang memiliki ciri-ciri tertentu yang khusus dipergunakan untuk beribadah bagi para pemeluk masing-masing agama atau kepercayaan

administratif. Meskipun demikian, dalam KIHSP khususnya *Siracusa Principle* masih memungkinkan adanya pembatasan yang berkaitan dengan pendirian dan penggunaan rumah ibadah, prasyaratnya hanya dapat dilakukan melalui undang-undang, dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan dan ketertiban umum.

Apabila timbul konflik dalam pendirian atau persoalan terkait rumah ibadah, penutupan atau penyegelan terhadap rumah ibadah yang dilakukan oleh pemerintah hanya dapat dibenarkan dengan alasan menghindari terjadinya konflik fisik yang nyata-nyata berpotensi terjadi, bukan dikarenakan adanya tuntutan dari pihak-pihak tertentu yang sejak semula menghendaki dihentikannya aktivitas peribadahan di rumah ibadah tersebut. Hal ini juga hanya dapat dilakukan oleh pemerintah sesuai dengan prosedur hukum yang benar untuk jangka waktu yang sangat terbatas, yakni hingga dilakukan upaya penyelesaian baik secara musyawarah maupun melalui pengadilan. Penghentian secara permanen atas penggunaan sebuah rumah ibadah hanya dapat dilakukan atas kehendak komunitas penggunanya, atau atas dasar putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.[12]

B. Pembatasan Hak atas Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan

Hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan dalam perspektif hak asasi manusia merupakan rumpun hak yang bersifat *non dereogable right*, artinya tidak dapat dikuragi dalam keadaan apapun walaupun dalam keadaan darurat. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (2) KIHSP. Berdasarkan ketentuan Pasal 18 ayat (3) KIHSP, konteks pelaksanaan untuk menjalankan agama atau keyakinan dapat dibatasi oleh ketentuan hukum, yang diperlukan untuk melindungi keamanan, ketertiban, kesehatan atau moral masyarakat atau hak dan kebebasan mendasar orang lain.

Hal ini juga diatur dalam Pasal 28 J ayat (2) UUD 1945 juga mengatur soal pembatasan hak diatur bahwa: *"Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis"*.

Adapun pembatasan hak asasi manusia harus memenuhi prinsip-prinsip sebagai berikut:[13]

1) Ditentukan dengan Hukum

Pengaturan hukum yang membatasi pelaksanaan HAM mencakup isi hukum tersebut, pemberlakuan, dan setelah pemberlakuan. Dalam hal isi hukum, setidaknya terdapat delapan hal yang harus ada sebagaimana berikut: (a) dasar pembatasan hanya bisa untuk hal-hal yang diatur dalam pasal KIHSP pasal 18 ayat 3; (b) bersifat proporsional dan untuk tujuan spesifik; (c) aturan hukum yang membatasi pelaksanaan HAM harus bersifat jelas; (d) hukum yang memberlakukan pembatasan tidak boleh sewenang-

[12] Angka 163 Standar Norma dan Pengaturan Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan, Distr. Umum, KBB/C/GC/32, 3 Maret 2020

[13] American Assiociation for the International Commiission of Jurist, "Siracusa Principles, on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights" (1985), www.icj.org.

wenang; (e) hal-hal yang diatur dengan ketentuan-ketentuan umum sesuai dengan kovenan dan perlindungan yang memadai; (f) tidak dapat digunakan untuk tujuan diskriminatif; (g) dalam hal pembatasan untuk tujuan melindungi moral, harus berdasarkan prinsip tidak diturunkan secara eksklusif dari satu tradisi; dan (h) hanya diterapkan untuk tujuan yang ditentukan dan harus secara langsung berhubungan dengan sesuatu yang menjadi alasan pembatasan tersebut.

Dalam hal pemberlakuan, hukum tersebut tidak boleh diberlakukan secara diskriminatif, harus dapat diakses semua orang, serta berlaku (hanya) pada saat pembatasan itu diberlakukan. Merujuk pada Pasal 28J ayat (2) UUD 1945, pembatasan HAM hanya dapat diatur melalui undang-undang. Praktik pembatasan melalui peraturan di bawah undang-undang dinyatakan sebagai pelanggaran HAM. Dalam hal, pembatasan HAM melalui pendapat keagamaan tertentu tidak mengikat secara hukum.

2) Diperlukan

Pengaturan oleh hukum tanpa memenuhi syarat "diperlukan" merupakan pembatasan yang tidak sah menurut HAM. Menurut Prinsip-Prinsip Siracusa, "diperlukan (*necessary*)" berarti memenuhi syarat-syarat antara lain didasari pada Pasal 18 KIHSP, merespons kebutuhan publik, mencapai tujuan yang sah, dan proporsional dengan tujuan itu.

3) Keselamatan Publik

Prinsip Siracusa menerjemahkan keselamatan publik sebagai perlindungan terhadap bahaya untuk keamanan orang, untuk hidup mereka, atau integritas fisik, atau kerusakan parah terhadap benda milik mereka. Keselamatan publik menurut prinsip tersebut memiliki dimensi luas, mulai dari keselamatan karena hal teknis (seperti kekuatan bangunan) hingga yang beririsan dengan keamanan; mulai dari risiko yang ditimbulkan oleh kejahatan, konflik, hingga bencana alam.

4) Ketertiban Masyarakat

Menurut Prinsip Siracusa, ketertiban masyarakat atau *public order* didefinisikan sebagai keseluruhan pengaturan yang memastikan berfungsinya masyarakat atau sebagai seperangkat prinsip mendasar yang menjadi fondasi. Ketika menggunakan kekuasaannya, alat atau agen negara yang bertanggung jawab pada penjagaan ketertiban publik seperti kepolisian harus diawasi atau dikontrol oleh parlemen, pengadilan, atau lembaga independen yang berwenang.

5) Moral Publik

Pembatasan HAM oleh negara karena alasan menjaga moralitas publik harus dapat menunjukkan dengan jelas bahwa pembatasan tersebut diperlukan demi mempertahankan penghargaan bagi nilai-nilai fundamental komunitas dan mempertimbangkan adanya suatu tingkat tertentu di mana negara dapat mengambil diskresi *(margin of discretion*) yang bukan diterapkan untuk tujuan diskriminasi. Penjelasan Umum No. 22 atas pasal 18 KIHSP menegaskan jika konsep moral berasal dari banyak tradisi sosial, filosofis dan agama akibatnya, pembatasan atas kebebasan tidak diturunkan secara eksklusif dari satu tradisi tunggal.

6) **Nilai-nilai Agama**

Pencantuman nilai-nilai agama dalam UUD 1945 Pasal 28J sebagai alasan pembatasan HAM, yang tidak dicantumkan dalam instrumen HAM internasional, harus dimaknai berasal dari nilai-nilai universal dalam agama-agama dan keyakinan, bukan dari ajaran agama, apalagi satu ajaran agama tertentu. Pembatasan dengan alasan nilai-nilai agama melalui keputusan dan fatwa komunitas agama atau keyakinan tertentu tidak dapat mengikat secara hukum ketatanegaraan, melainkan hanya bagi para pengikut dan pemeluk yang mempercayainya.

7) **Keamanan**

Dokumen HAM mengartikan keamanan nasional sebagai ancaman terhadap suatu bangsa, wilayah, kemerdekaan politik melawan suatu kekuatan atau ancaman kekuatan bersenjata, sedangkan keselamatan tidak terkait dengan kekuatan bersenjata. Selain keamanan, darurat umum merupakan istilah lain yang terkait. Darurat umum diartikan sebagai suatu keadaan yang mengancam kehidupan bangsa dan keberadaannya, dan karena itu memungkinkan hak-hak tertentu dikurangi pelaksanaannya.

8) **Dalam Masyarakat Demokratis**

Pembatasan tidak dapat dilakukan dengan cara yang dapat merusak masyarakat demokratis, melainkan untuk menciptakan masyarakat yang demokratis yang menjamin penghormatan dan perlindungan hak-hak warga negaranya.

C. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Secara teoretik dalam teori tata urutan peraturan perundang-undangan dapat dikaitkan dengan teori Hans Kelsen mengenai *Stufenbau des Recht* atau *The Hierarchy of Law* yang pada pokoknya menyatakan bahwa kaidah hukum merupakan suatu susunan yang berjenjang dan setiap kaidah hukum yang lebih rendah bersumber dari kaidah hukum yang lebih tinggi. Untuk lebih memahami teori *Stufenbau des Recht*, harus dihubungkan dengan ajaran Hans Kelsen yang lain yaitu *Reine Rechtslehre* atau *The Pure Theory of Law* (Teori Murni tentang Hukum) dan bahwa hukum itu sendiri adalah "*command of the sovereign*" (kehendak yang berkuasa).[14]

Sedangkan suatu kaidah norma hukum akan berlaku (valid) apabila dibuat oleh lembaga atau otoritas yang berwenang membentuknya dan berdasarkan norma yang lebih tinggi. Sehingga dalam hal ini, norma yang lebih rendah (*inferior*) dapat dibentuk oleh norma yang lebih tinggi (*superior*). Kemudian norma hukum tersebut akan berjenjang, berlapis-lapis membentuk suatu hierarki dengan memperhatikan apakah norma hukum tersebut adalah norma hukum inferior atau norma hukum superior, sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif, yaitu norma dasar (*grundnorm*).

Hans Kelsen memperkenalkan teori piramida hukum (*stufentheorie*) atau suatu tata urutan pengelompokan kaidah norma hukum. Teori piramida hukum tersebut kemudian

[14] Ni'matul Huda, "Kedudukan Peraturan Daerah Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan," *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* 13, no. 1 (2006): 1–27, https://doi.org/10.20885/iustum.vol13.iss1.art2.

dikembangkan oleh Hans Nawiasky melalui teori yang kemudian disebut dengan "*theorie von stufenufbau der rechtsordnung*". Teori Hans Nawiasky tersebut memberikan penjelasan susunan norma sebagai berikut:

1. Norma fundamental negara (*staats fundamental norm*)
2. Aturan dasar negara (*staats grund gesetz*)
3. Undang-undang formal (*formell gesetz*)
4. Peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom (*verordnung en autonome satzung*)

Berdasarkan teori Hans Nawiasky tersebut, A. Hamid S. Attamimi[15] mencoba mengaplikasikannya ke dalam struktur hierarki perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, sehingga tata urutan perundang-undangan di Indonesia menjadi sebegai berikut:

1. *Staats fundamental norm*: Pembukaan UUD 1945
2. *Staats grund gesetz*: Batang Tubuh UUD 1945, Tap MPR dan Konvensi Ketatanegaraan
3. *Formell gesetz*: undang-undang
4. *Verordnung en autonome satzung*: dimana secara hierarkis dimulai dari peraturan pemerintah sampai dengan keputusan bupati atau walikota

P.J.P. Tak dalam bukunya *Rechtsvorming in Nederland* mengartikan peraturan perundang-undangan (undang-undang dalam arti materiil) adalah setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat mengikat umum. Peraturan perundang-undangan adalah perwujudan kehendak dari pemegang kekuasaan tertinggi yang berdaulat, maka peraturan perundang-undangan merupakan hukum tertinggi dan adalah satu-satunya sumber hukum[16]. Dari pengertian tersebut dapat diartikan bahwa di luar peraturan perundang-undangan tidak ada sumber hukum yang lain.

Setidaknya peraturan perundang-undangan dapat diidentifikasikan ciri dan batasannya sebagai berikut:

1. Peraturan perundang-undangan berupa keputusan tertulis sehingga memiliki bentuk atau format tertentu;
2. Peraturan perundang-undangan dibentuk, ditetapkan dan dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang, baik di tingkat pusat maupun tingkat daerah. Pejabat yang ditetapkan berdasarkan ketentuan yang berlaku, baik berdasarkan kewenangan atribusi maupun delegasi;
3. Peraturan perundang-undangan tersebut berisi aturan pola tingkah laku, sehingga bersifat mengatur (*regulerend*), tidak bersifat sekali jalan (*einmahlig*);
4. Peraturan perundang-undangan mengikat secara umum karena memang ditujukan pada umum, artinya tidak ditujukan kepada seseorang atau individu tertentu.

[15] A. Ahmad Attamimi, "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara; Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengatran Dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita IV" (Universitas Indonesia, 1990).
[16] Bagir Manan, "Ketentuan-Ketentuan Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Dalam Pembangunan Hukum Nasional" (Jakarta, 1994).

Dalam hubungannya dengan Undang-Undang Dasar (UUD) atau konstitusi, Hans Kelsen menyatakan bahwa UUD menduduki tempat tertinggi dalam hukum nasional, sebab itu merupakan landasan bagi sistem hukum nasional. Kaitannya dengan wewenang yang diberikan oleh negara kepada lembaga/pejabat yang berwenang yang diatur dalam konstitusi maupun peraturan di bawahnya selalu harus dapat dipertanggungjawabkan oleh lembaga/pejabat yang berwenang itu sendiri. Dalam hukum administrasi negara, kewenangan sendiri merupakan hak yang dimiliki oleh badan/pejabat atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Kemudian sumber kewenangan tersebut dapat diperoleh melalui atribusi, delegasi dan mandat.



Gambar 2.2 Pengumpulan Data dan Diskusi yang Dilakukan Secara Daring

Di Indonesia, pembentukan perundang-undangan diatur melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dimana dalam Pasal 7 ayat (1) disebutkan bahwa hierarki peraturan perundangan-undangan di Indonesia paling tinggi dimulai dari UUD 1945, Ketetapan MPR, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Kemudian di Pasal 8 ayat (1) disebutkan bahwa jenis peraturan perundang-undangan selain yang disebutkan dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup semua peraturan yang salah satunya ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, DPRD Provinsi, Gubernur, DPRD Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat. Pasal 8 ayat (2) peraturan perundangan-undangan yang dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1), dapat diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Kekuatan hukum peraturan perundang-undangan di atas sesuai dengan hierarki/tata urutannya. Undang-Undang Dasar RI 1945 merupakan hukum dasar tertulis tertinggi yang harus menjadi dasar dan sumber bagi pembentukan peraturan perundang-undangan yang berada di bawahnya, sehingga peraturan yang berada di bawahnya harus mendasarkan, bersumber dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang berada di atasnya.

BAB III
TEMUAN DAN FAKTA

A. Situasi Hak atas Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan: Konflik Pendirian Rumah Ibadah

Konflik mengenai pendirian rumah ibadah sejatinya bukan hal yang baru di Indonesia, jauh sebelumnya tepatnya pada 1967, pertama kali tercatat permasalahan pendirian rumah ibadah di Meulaboh, Aceh Barat. Majelis Ulama dan masyarakat setempat tidak menyetujui pembangunan gereja, dengan alasan pembangunan gereja di daerah tersebut tidak sesuai dengan kondisi psikologi sosial masyarakat setempat. Belum selesai peristiwa Meulaboh, berganti menyusul peristiwa Makassar pada 1 Oktober 1967. Sebuah gereja dilempari batu, lantaran diduga seorang Pendeta Kristen Protestan menyatakan kepada murid-murid yang dinilai merendahkan Nabi Muhamad. Masyarakat Islam yang merasa mendapat penghinaan itu, kemudian mengadu kepada pihak yang berwajib dan mendatangi rumah pendeta itu hingga dua kali meminta agar pendeta itu meminta maaf kepada umat Islam. Karena pihak kepolisian lamban dalam menangani masalah dan pendeta itu tidak kunjung minta maaf, maka kemarahan masyarakat tidak dapat dicegah lagi dan rumah ibadah pun menjadi sasaran.[17]

Berbagai dinamika dan kondisi mengenai kebebasan beragama terutama dalam aspek rumah ibadah terus berlangsung di Indonesia sejak saat itu. Setara Institute dalam laporan "Memimpin Promosi Toleransi: Kondisi Kebebasan Beragama/Berkeyakinan dan Minoritas Keagamaan di Indonesia 2017" merilis data kasus kebebasan beragama di Indonesia sebanyak 155 (seratus lima puluh lima) persitiwa yang salah satunya dipengaruhi faktor pendirian rumah ibadah.[18] Dalam hal angka gangguan terhadap rumah ibadah, kemajuan signifikan sebenarnya sudah bisa dilihat pada tahun 2016 dengan angka gangguan hanya 15 (lima belas) kasus dan tahun 2017 cukup stabil di angka 17 (tujuh belas) peristiwa. Dibandingkan dengan periode riset sebelumnya yang selalu di atas 20 (dua puluh), misalnya pada tahun 2015, sebanyak 30 (tiga puluh) kali dan tahun 2014 sejumlah 26 (dua puluh enam) peristiwa. Bahkan, angka pada 2013 mencapai 65 (enam puluh lima) gangguan terhadap pendirian rumah ibadah. Gambaran menurunnya gangguan terhadap rumah ibadah berbanding lurus dengan penyelesaian beberapa persoalan administratif, seperti yang terjadi di Jambi, dimana permasalahan IMB yang selalu mengalami hambatan selama dua dekade terakhir.

Data sebagaimana dimaksud juga diperkuat laporan tahunan Program Studi Agama dan Lintas Budaya (*Center for Religious and Cross-cultural Studies*/CRCS) Universitas Gajah Mada yang menunjukkan bahwa persoalan penodaan agama dan persoalan tempat ibadah merupakan masalah krusial dan patut mendapatkan perhatian, diantaranya GKI Taman Yasmin, Bogor, Gereja Filadeflia, Bekasi dan Gereja Aceh Singkil. Secara umum selama lima tahun belakangan belum ada perkembangan kemajuan signifikan menyangkut penanganan

[17] Haidlor Ali Ahmad, "Dilema Pendirian Rumah Ibadat dan Faham Keagamaan," *Jurnal Multikultural & Multireligius* (Jakarta: Puslitbang Kehidupan Keagamaan Badan Litbang & Diklat Kementerian Agama RI, 2010), https://doi.org/10.1558/jsrnc.v4il.24.
[18] Bonar Tigor Naipospos, "Memimpin Promosi Toleransi: Kondisi Kebebasan Beragama/Berkeyakinan Dan Minoritas Keagamaan Di Indonesia," *Setara Institute* (Jakarta, 2018), setara-institute.org/memimpin-promosi-toleransi/.

keduanya. Bahkan, setiap tahun selalu terdapat peristiwa kekerasan di masyarakat di seputar isu penodaan agama dan rumah ibadah yang diakui sendiri oleh pemerintah pada laporan *Universal Periodic Review* (UPR) pada 2012.[19]

Berbagai persoalan tersebut juga tercermin dari laporan penelitian Desk Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan (KBB) Komnas HAM RI yang dipresentasikan pada Kongres Nasional Hak atas Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan di Jakarta pada 23 Februari 2016. Dalam penelitian mengenai kewajiban pemerintah daerah di Jawa Barat dalam menghormati hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan di enam daerah, yaitu Kabupaten Cianjur, Kabupaten Tasikmalaya, Kabupaten Kuningan, Kota Bogor, Kota Bekasi dan Kota Bandung, ditemukan kebijakan yang diduga melanggar hak atas KBB baik dalam kategori forum internum (kebebasan memilih keyakinan dan agama), forum eksternum, maupun diskriminasi. [20] Dari ketiga kategori tersebut, yang paling banyak kebijakan yang diduga melanggar hak atas KBB adalah dalam katagori forum eksternum; diikuti kebijakan yang diduga diskriminatif atas dasar agama dan keyakinan serta pelayanan bidang keagamaan yang mencakup perkawinan, pendidikan dan ibadah; dan selanjutnya diikuti kebijakan yang diduga melanggar hak atas KBB dalam kategori *forum internum* (kebebasan menjalankan agama, ibadah dan pentaatan agama; masalah pendirian dan penggunaan rumah ibadah; dakwah, dan penyiaran agama; membentuk organisasi agama; memperoleh status keagamaan; pengajaran dan pendidikan agama). Beberapa kebijakan itu tidak hanya melanggar pada satu katagori, melainkan juga melanggar pada katagori yang lain.

Lebih lanjut, temuan dari berbagai lembaga tersebut di atas sejalan dengan data pengaduan di Komnas HAM RI dalam kurun waktu 2017 – 2019 yang memiliki kecenderungan stangan sebagaimana terlihat dalam tabel[21] :

Tabel 1.
Data Pengaduan Hak atas Kebebasan Beragama di Indonesia

Tahun	Jumlah	Khusus Rumah ibadah
2017	29	11
2018	21	5
2019	23	7

Pada 2017, beberapa kasus yang terjadi berkaitan dengan persoalan rumah ibadah yang dilaporkan ke Komnas HAM RI, yaitu pembangunan Gereja di Aceh Singkil, Aceh; persoalan IMB Gereja Isa Almasih TPI Ngentak, Sleman, Yogyakarta; rumah ibadah Masjid Ahmadiyah Depok, Jawa Barat; pembangunan Gereja Kristen Protestan Desa Taar, Maluku Tenggara; pembangunan Masjid Jabal Nur, Kota Manado; penyegelan Mushola Assafiiyah,

[19] Zainal Abidin Bagir, *Laporan Tahunan Kehidupan Beragama Di Indonesia 2012*, ed. Suhadi Cholil, Pertama (Yogyakarta: Program Studi Agama dan Lintas Budaya (Center for Religious and Cross-cultural Studies), n.d.), https://crcs.ugm.ac.id/annual-reports/.
[20] Desk KBB Komnas HAM RI, "Hasil Penelitian Pelaksanaan Kewajiban Pemda Dalam Perlindungan Hak Atas Kebebasan Beragama Dan Berkeyakinan Di Jawa Barat Tahun 2016," *Desk KBB Komnas HAM* (Jakarta, 2017).
[21] Komnas HAM RI, "Data Kebebasan Beragama Dan Berkeyakinan Di Komnas HAM" (Jakarta, 2020).

Kaliungu, Denpasar; pembakaran dan penyerangan rumah ibadah umat Budha di Tanjung Balai, Kepri; penghalangan pembangunan masjid Asy Syuhada, Kota Belitung, Sulawesi Utara; persoalan IMB pembangunan Gereja Kristen Batak Karo Pasar Minggu, Jakarta; kesulitan pemgurusan IMB bagi pembangunan Gereja PKP Kota Bandung, Jawa Barat dan Kasus Sengketa Pendirian Rumah Ibadah HKBP Filadelfia, Tambun, Bekasi.

Sedangkan pada 2018, sejumlah kasus yang menyangkut konflik akibat pembangunan rumah ibadah terjadi diantaranya penyegelan mushola di Dusun Sidomoro, Desa Sumengko, Kab. Gresik; pembangunan tempat ibadah di Kel. Naibonat, Kec. Kupang Timur, Nusa Tenggara Timur; rumah ibadah jemaat Ahmadiyah di Masjid Baitul Awwal, Kab. Bintan, Kepri; permohonan kepatuhan pemerintah atas putusan PTUN No. 42/G/2010/PTUN-BDG terkait IMB yang dimenangkan dalam pembangunan Gereja Filadelfia, Bekasi; dan persoalan dalam perpanjangan IPT (Ijin Pemakaian Tanah) masjid Jamaat Ahmadiyah Surabaya oleh Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Pemkot Surabaya.

Pada 2018, Kantor Komnas HAM RI Perwakilan Maluku juga menerima aduan berkaitan konflik pendirian rumah ibadah – justru diduga dilakukan oleh Kelompok Agama (Jemaat Gereja Protestan Maluku Elpaputih) yang menolak dan melarang pembangunan Gereja Bethel Indoensia (GBI) Jemaat Siloam Elpaputih. Akibat tindakan tersebut mengakibatkan terjadinya tindak pidana berupa kekerasan (penganiayaan), pengerusakan dan pembakaran.[22]

Sedangkan Kantor Komnas HAM RI Perwakilan Sumatera Barat[23] pada kurun waktu 2015-2020 telah menerima 3 (tiga) pengaduan berkaitan dengan pendirian rumah ibadah. Beberapa kasus tersebut yakni:

(a) Aduan dari jemaat Katolik yang tinggal di Jorong Kampung Baru Nagari Sikabau Kecamatan Pulau Punjung Kabupaten Dharmasraya. Semenjak akhir tahun 2017 pengadu beserta jemaat lainnya tidak diizinkan beribadah oleh Wali Nagari, Ninik Mamak, Tokoh Masyarakat dan Pemuda Nagari Sikabau, jika umat ingin melaksanakan kegiatan yang jumlah peserta cukup besar diminta dilaksanakan di luar wilayah hukum Pemerintah Nagari dan wilayah adat istiadat Nagari Sikabau;

(b) Kasus kesulitan pengadaan rempat ibadah bagi Umat Katolik di Batu Sangkar, Kabupaten Tanah Datar. Meskipun warga telah memperjuangkan sejak 1982 dan kemudian karena ada ancaman serta perusakan pada 1986 kemudian peribadahan dilakukan di Makodim 0307 Tanah Datar. Akan tetapi peribadahan yang semuala berjalan aman dan lancar, pada 2018 terganggu dengan permintaan pengosongan Aula oleh Dandim 0307 Tanah Datar dengan alasan aula akan dijadikan rumah bagi prajurit, Gereja kurang melakukan silaturahmi dengan Dandim baru dan adanya aturan TNI bahwa di dalam asrama tidak boleh ada tempat ibadah. Demikian halnya dengan upaya relokasi di aula Kodim Pagaruyung juga terkendala karena ada persyaratan : (1) Aula

[22] Komnas HAM RI, " Data Pengaduan Rumah Ibadah Tahun 20015 – 2019 di Maluku" (Kantor Komnas HAM RI Perwakilan Maluku, 2020).
[23] Komnas HAM RI, "Data Pengaduan Rumah Ibadah di Sumatera Barat", (Kantor Komnas HAM RIPerwakilan Sumatera Barat, 2020).

hanya digunakan untuk ibadat mingguan; (2) seluruh peralatan ibadat bisa digunakan namun tidak boleh ditinggal dalam aula dan harus dibawa pulang selesai ibadah; (3) sewaktu-waktu bila ada acara Kodim maka Gereja harus membatalkan kegiatan ibadat. Atas permasalahan ini Dewan Gereja mengajukan permohonan kepada Bupati Tanah Datar akan tetapi belum ada kejelasan mengenai tindak lanjutnya.

(c) Pengaduan dari Pusaka foundation, perihal kronologis penolakan ibadah dan perayaan natal bagi umat Protestan dan Katolik di Jorong Sungai Tambang Nagari Kunangan Parit Rantang Kecamatan Kamang Baru Kabupaten Sijunjung. Dalam rapat yang dipandu oleh FKUB Kabupaten Sijunjung, pembicaraan dari peserta rapat yang diduga hanya melibatkan kelompok ninik mamak yang menolak keberadaan komunitas Kristen tersebut, membicarakan hal-hal antara lain menyangkut legalitas dan aturan tentang keberadaan orang Kristen di Jorong Sungai Tambang. Dimasa kepemimpinan Datuak Abu, umat HKBP yang sudah sekitar 120 KK pernah mengajukan izin pendirian rumah ibadah resmi, namun selain terkendala dengan 60 tanda tangan masyarakat sekitar, juga surat HKBP tidak direspon oleh Pemkab. Sijunjung.

Untuk wilayah Kantor Komnas HAM RI Perwakilan Aceh pada periode 2015 s.d. 2020 hanya menerima 2 (dua) aduan dalam kaitan pendirian rumah ibadah, yakni :

(a) Pendirian Masjid At-Taqwa Muhammadiyah. Terdapat penolakan dari penduduk setempat terhadap pembangunan Mesjid At-Taqwa Muhammadiyah yang berlokasi di Km 3,7 Dusun Teungoh, Desa Juli Keude Dua, Kecamatan Juli, Kabupaten Bireuen. Masyarakat mengijinkan pembangunan mesjid tersebut dapat berlanjut apabila tidak mengatasnamakan organisasi Muhammadiyah. Untuk menghindari terjadinya konflik sosial di masyarakat, Kantor Kemenag Kabupaten Bireuen tidak memberikan rekomendasi pembangunan mesjid tersebut. Apabila panitia pembangunan mesjid tetap melanjutkan pembangunan, maka terdapat ancaman terjadinya pertumpahan darah bagi kelompok Muhammadiyah di Desa Juli Keude Dua. Sampai akhirnya, pada tanggal 5 Juni 2016 terjadi penganiayaan terhadap 3 (tiga) orang pengurus masjid diantaranya Tgk SD, HS dan MH. Penganiayaan itu terkait erat dengan penolakan warga atas aktivitas keagamaan yang berada di Mesjid At-Taqwa.

(b) Penutupan paksa gereja-gereja dan penghalangan memperoleh IMB di Kabupaten Aceh Singkil Dalam pengaduannya saat itu disebutkan bahwa Pemkab Aceh Singkil akan melakukan pembongkaran 17 bangunan gereja yang tidak memiliki izin. 17 gereja tersebut telah disegel oleh Satpol PP Aceh Singkil karena dibangun tanpa izin dan melanggar perjanjian tahun 1979 dan 2001.

Pada bulan Oktober 2015 terjadi kerusuhan sosial terkait dengan penolakan berdirinya berbagai bangunan gereja dan akhirnya Pemkab Aceh Singkil melakukan pembongkaran terhadap 10 bangunan gereja yakni : (1) GKPPD di Desa Sanggaberu Siolulusan, Kecamatan Gunung Meriah; (2) GKPPD di Desa Pertabas, Kecamatan Simpang Kanan; (3) GKPPD di Desa Kuta Tinggi, Kecamatan Simpang Kanan; (4) GKPPD di Desa Tuhtuhan, Kecamatan Simpang Kanan; (5) GKPPD di Desa Danguran, Kecamatan Simpang Kanan; (6) GKPPD di Desa Mandumpang, Kecamatan Suro; (7)

GKPPD di Desa Siompin Kecamatan Suro; (8) GMII di Desa Siompin, Kecamatan Suro; (9) GKPPD di Desa Situbuh-tubuh, Kecamatan Danau Paris; dan (10) Gereja Katolik di Desa Lae Balno, Kecamatan Danau Paris.

Sedangkan 11 (sebelas) gereja lainnya yang juga dinyatakan illegal diberikan kesempatan untuk mengurus IMB. Gereja-gereja tersebut yaitu: (1) Gereja Katolik Napagaluh, di Desa Napagaluh, Kecamatan Danau Paris; (2) Gereja Katolik Sukamakmur, di Desa Sukamakmur, Kecamatan Gunung Meriah; (3) GKPPD Danguran, di Desa Kuta Kerangan, Kecamatan Simpang Kanan; (4) GKPPD Keras, di Desa Keras, Kecamatan Suro; (5) GKPPD Lae Gecih, di Desa Kuta Kerangan, Kecamatan Simpang Kanan; (6) GKPPD Napagaluh, di Desa Napagaluh, Kecamatan Danau Paris; (7) GKPPD Sukamakmur, di Desa Sukamakmur, Kecamatan Gunung Meriah; (8) GMII Mandumpang, di Desa Mandumpang, Kecamatan Suro; (9) GMII Ujung Sialit di Desa Ujung Sialit, Kecamatan Pulau Banyak Barat; (10) HKI Sukamakmur di Desa Sukamakmur, Kecamatan Gunung Meriah; dan (11) Gereja JKI Cinta Kasih Kuta Kerangan, di Desa Kuta Kerangan, Kecamatan Simpang Kanan. Dalam perkembangannya. 11 (sebelas) gereja tersebut tidak kunjung mendapatkan IMB walaupun dengan segala upaya telah diusahakan sesuai prosedur yang berlaku. Oleh karena itu umat Kristen Aceh Singkil kembali menyampaikan pengaduan ke Kantor Komnas HAM Perwakilan Aceh pada bulan Maret 2020.

Sedangkan sebaran kasus kebebasan beragama dan berkeyakinan berdasarkan laporan pengaduan Komnas HAM pusat pada 2019 sebanyak 23 (dua puluh tiga) kasus terbentang dari Sumatera, Jawa, Kalimantan, dan Nusa Tenggara dengan rincian sebagai berikut :

Tabel 2
Sebaran Konflik Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan di Indonesia

No	Provinsi	Jumlah
1	Daerah Istimewa Yogyakarta	1
2	DKI Jakarta	6
3	Jawa Barat	3
4	Jawa Tengah	7
5	Jawa Timur	2
6	Kalimantan Tengah	1
7	Kepulauan Riau	1
8	Nusa Tenggara Timur	1
9	Sumatera Barat	1
	JUMLAH	23

Khusus untuk kasus atau konflik dalam pembangunan rumah ibadah dilaporkan sebanyak 7 (tujuh) peristiwa yaitu: (a) persoalan Musholla di Dusun Sidomoro, Desa Sumengko, Kab. Gresik, Jawa Timur dengan alasan melanggar pasal 8 Perda No. 06 Tahun 2017 tentang Izin Mendirikan Bangunan; melanggar SK dan Kesepakatan Bersama tanggal 20 Maret 2012; dan Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2013 tentang Ketentraman dan Ketertiban Umum; (b) persoalan rumah ibadah bagi jemaat Ahmadiyah di Kab. Banjarnegara, Jawa

Tengah; (c) penghentian pembangunan Pura Awan Rinjani Pewarta, Kab. Lombok Utara, Nusa Tenggara Barat; (d) persoalan dalam pembangunan GPIB Bekasi, Jawa Barat; (e) penyampaian dukungan bagi terlaksananya pembangunan Pura Hindu Dharma, Kota Bekasi, Jawa Barat; (f) pencabutan IMB Gereja Pentakosta Indonesia Immanuel Sedayu, Kab. Bantul, Yogyakarta; dan (g) pengerusakan Masjid Al Kautsar, jemaat Ahmadiyah, Kab. Kendal, Jawa Tengah. Menariknya, justru dari ke-7(tujuh) kasus tersebut terpusat di Pulau Jawa yaitu Jawa Tengah, Jawa Timur, DI Yogyakarta, Jawa Barat dan sisanya di Nusa Tenggara Barat. Dengan demikian, maka prosentase konflik pendirian rumah ibadah berdasarkan data aduan Komnas HAM RI pada 2019 mencapai 30,04% dari aduan mengenai hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan.



Gambar 3.1 Perwakilan Kemendagri Memberikan Paparan Pada FGD Bersama Para Tokoh Agama

Kasus yang menonjol terjadi pada 2019 – 2020 adalah renovasi dalam pembangunan Gereja Santo Joseph, Kepulauan Karimun, Provinsi Kepri. Gereja Santo Joseph berdiri sejak 1928 yang saat itu jumlah jemaatnya baru 100 orang. Oleh karena peningkatan jemaat yang telah mencapai 700 orang, maka pengurus merencanakan renovasi bangunan gereja. Setelah memenuhi seluruh persyaratan administrasi IMB dan PMB 2006 serta telah mendapat rekomendasi dari FKUB, terdapat penolakan dari massa yang menyebabkan pembangunan terhambat dan diindikasikan terjadi tindakan intoleransi. Atas permasalahan tersebut, Komnas HAM menerima surat pengaduan Saudara Saor Siagian, dkk dari Tim Pembela Kebebasan Beragama (TPKB) tertanggal 21 Februari 2020. Surat tersebut juga ditujukan kepada Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan RI, perihal kepastian terjaminnya kebebasan beragama dan beribadah bagi umat gereja Katolik Paroki Santo Joseph Tanjung Balai, Karimun. Pada pokoknya, Pengadu menyampaikan bahwa : (a) Pada 6 Februari 2020, sekelompok orang melakukan aksi penolakan dan intimidasi terhadap umat yang sedang melakukan renovasi/pembangunan Gereja Katolik Paroki Santo Joseph Tanjung Balai Karimun, Kepulauan Riau, sedangkan aparat Kepolisian tidak melakukan tindakan menghentikan tindakan massa yang menghentikan pembangunan gereja tersebut; dan (b) Akibat dari penolakan tersebut maka pembangunan Gereja Katolik Paroki Santo Joseph Tanjung Balai Karimun, Kepulauan Riau, dengan alasan IMB (Izin Mendirikan Bangunan) sedang digugat di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Meskipun demikian, setelah mendapatkan tekanan publik lebih luas, akhirnya renovasi tetap dilaksanakan sesuai hasil Kesepakatan Bersama antara pihak-pihak pada pertemuan 10 Maret 2020 di

Kantor Bupati Karimun. Ada enam butir kesepakatan, di antaranya menegaskan bahwa renovasi gereja akan dilakukan di tempat yang lama, bukan relokasi, dan renovasi sesuai dengan pengajuan revisi IMB lama.

Selain persoalan tersebut, pada Juli 2020, Komnas HAM RI menerima aduan dari kelompok masyakarat Adat Karuhun Urang Sunda Wiwitan (AKUR) Cigugur terkait penyegelan dan pelarangan pembangunan Pasarean Curug Goong yang dilakukan oleh Satpol PP Pemerintah Kabupaten Kuningan melalui surat No. 300/851/GAKDA karena bentuk makam yang berupa tugu dianggap bermasalah. Selain itu, pembangunan makam tersebut disebut tidak memiliki IMB berdasarkan Perda Nomor 13 Tahun 2019. Kelompok Masyarakat AKUR dalam pengaduannya menganggap pemerintah daerah tidak pernah melakukan klarifikasi maupun audiensi atas keberadaan Pasarean tersebut. Pengajuan Penetapan Masyarakat Adat (PMA) kepada Bupati Kuningan sebelumnya juga ditolak. Sampai dengan Agustus 2020, Komnas HAM telah melakukan pemantauan terhadap kasus tersebut dan menyerukan kepada Bupati dan jajaran Pemerintah Daerah Kuningan untuk menghentikan segala bentuk proses penyegelan dan/atau pembongkaran Pesarean Curug Goong dan mengedepankan dialog berdasarkan prinsip-prinsip kemanusiaan dan penghormatan hak asasi manusia sebagai dasar tindakan atau kebijakan. Komnas HAM juga menerbitkan Surat Keterangan Pers No. 031/Humas/KH/VI/2020 tertanggal 27 Juli 2020, yang secara substansi mendesak untuk menghentukan penyegelan, mendorong kepolisian menjaga keamanan, kekerasan dan praktik ujaran kebencian, serta meminta semua pihak melakukan dialog.

Apabila dilihat dari aspek pelaku, pihak yang paling banyak diadukan adalah Pemerintah Daerah dan Organisasi maupun kelompok masyarakat yang dalam hal ini biasanya sekelompok orang yang tidak terafiliasi pada organisasi definitif. Pelaporan terhadah tindakan aparat pemerintah daerah diantaranya: (1) Kab. Bantul, DI Yogyakarta dalam proses pembangunan Gereja Pentakosta Indonesia Immanuel Sedayu Nomor 0116/DPMPT/ 212/I/2019. Ijin Mendirikan Bangunan (IMB) dicabut kembali oleh Bupati Bantul berdasarkan Keputusan Bupati Bantul Nomor 345 Tahun 2019 dengan alasan tidak memenuhi persyaratan dalam Peraturan Bupati nomor 98 tahun 2016 terkait pendirian rumah ibadah dan PBM 2006 tentang tata cara pemberian IMB rumah ibadah, selain itu gereja tersebut menyatu dengan rumah tinggal Pendeta Tigor Yunus Sitorus, sehingga tidak boleh difungsikan sebagai rumah ibadah. Alasan lainnya adalah ibadah di gereja itu tidak berlangsung secara rutin; (2) Penghentian sementara kegiatan keagamaan dan pembangunan Pura Awan Rinjani Perwata Desa Sambik Elen Kec. Bayan, Kab. Lombok Utara melalui Surat Kepala Kessbangpol No. 30/05/KESBANGPOL/2019.

Dalam hal Pemerintah Daerah, hasil kajian Komnas HAM RI di enam daerah di Jawa Barat, menyatakan bahwa tingginya dugaan pelanggaran yang dilakukan Pemerintah Daerah dipicu oleh tiga faktor utama, yaitu: 1) Lemahnya pengetahuan dan kesadaran aparatus Pemerintah Daerah terhadap norma-norma HAM; 2) Adanya tekanan dari kelompok-kelompok intoleran yang tidak mampu diatasi oleh pemimpin di tingkat lokal; dan 3) Masih banyaknya aturan-aturan di tingkat pusat yang tidak sejalan dengan norma HAM dan

kemudian diimplementasikan dalam berbagai kebijakan daerah, baik yang tertulis maupun dalam bentuk diskresi aparatus lokal.[24]

B. PBM 2006

B.1. Kewenangan Pembentukan PBM 2006

Berdasarkan surat Direktur Jendral Politik dan Pemerintahan Umum Kementerian Dalam Negeri Nomor U50.2/3811/Polpum, tertanggal surat 25 Juni 2020, menyampaikan bahwa tugas pokok dan fungsi Kementerian Dalam Negeri dan implementasinya, khususnya yang berhubungan PBM 2006 adalah sebagai sarana pembinanan dan pengawasan sebagai mandat UU Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah Pasal 7 ayat (1). Dengan adanya PBM 2006 akan menjadi pedoman pelaksanaan tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dalam pemeliharaan kerukunan umat beragama, pemberdayaan forum kerukunan umat beragama, dan pendirian rumah ibadah.

Kemendagri merujuk pada UU Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang menjadi dasar pembentukan PBM 2006, yakni :

1) Pasal 9 ayat (1) yang menyatakan bahwa Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum, dalam Pasal 10 ayat (1) urusan pemerintahan absolut meliputi; politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional dan agama;
2) Pasal 25 ayat (1) yang menyatakan urusan pemerintahan umum meliputi; a) pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dalam rangka memantapkan pengamalan Pancasila, pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pelestarian Bhinneka Tunggal Ika serta pemertahanan dan pemeliharaan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, b) pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa, c) pembinaan kerukunan antarsuku dan intrasuku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas kemanan lokal, regional, dan nasional, d) penanganan konflik sosial sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. e) koordinasi pelaksanaan tugas antarinstansi pemerintahan yang ada di wilayah Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota untuk menyelesaikan permasalahan yang timbul dengan memperhatikan prinsip demokrasi, hak asasi manusia, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, potensi serta keanekaragaman daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Yang dimana urusan pemerintahan umum dilaksanakan oleh gubernur dan bupati/wali kota di wilayah kerja masing-masing yang di bantu oleh instansi vertikal.

Meskipun Kemendagri mengakui bahwa UUD 1945 dalam Pasal 28 E, 28 F, 28I tentang Hak dan Kebebasan menjamin soal kebebasan beragama dan berkeyakinan, sedangkan melalui Pasal 28J mengatur tentang pembatasan dan jaminan terhadap warga negara. Dengan demikian, maka pembentukan PBM 2006 sebagai sarana yang semata-mata dilakukan guna

[24] Komnas HAM RI, "Hasil Penelitian Pelaksanaan Kewajiban Pemda Dalam Perlindungan Hak Atas Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan Di Jawa Barat Tahun 2016." (Komnas HAM RI, 2016)

menjamin dan menghormati hak serta kebebasan demi memenuhi keadilan sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.

Sementara, Kepala Pusat Kerukunan umat Beragama (PKUB) dalam jawaban tertulis terhadap surat Komnas HAM No : 100/PP/0.2.4/VIII/2020 tertanggal 25 Agustus 2020 menjelaskan bahwa dasar dan kewenangan dalam pembentukan PBM 2006 adalah Peraturan Menteri Agama (PMA) Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2010 yang kemudian disempurnakan dalam Peraturan Menteri Agama (PMA) RI Nomor 42 Tahun 2016 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Agama dijelaskan tentang tugas dan fungsi Kementerian Agama di Pasal 2 dan 3.

1. Pasal 2, Kementerian Agama mempunyai tugas menyelenggarakan urusan bidang keagamaan dalam pemerintahan untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara.
2. Pasal 3, Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, Kementerian Agama menyelenggarakan fungsi: a. perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidang keagamaan; b. pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawab Kementerian Agama; c. pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan Kementerian Agama; d. pelaksanaan bimbingan teknis dan supervisi atas pelaksanaan urusan Kementerian Agama di daerah; e. pelaksanaan tugas teknis yang berskala nasional; dan f. pelaksanaan kegiatan teknis dari pusat sampai ke daerah.

Untuk mengatur hubungan dan tata perilaku umat terutama menyangkut kerukunan, menjadi Tupoksi Pusat Kerukunan umat Beragama (PKUB) Setjen Kementerian Agama. Berdasarkan Peraturan Menteri Agama (PMA) RI Nomor 42 Tahun 2016 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Agama, BAB XV: Pusat, mulai Pasal 877-889, dijelaskan tentang tugas dan fungsi PKUB. Misalnya, Pasal 877 ayat 1 disebutkan, *"Pusat Kerukunan Umat Beragama merupakan unsur pendukung pelaksanaan tugas Kementerian Agama yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri Agama melalui Sekretaris Jenderal""*. Pasal 878, *"Pusat Kerukunan Umat Beragama mempunyai tugas melaksanakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan, standardisasi dan bimbingan teknis serta evaluasi di bidang kerukunan umat beragama sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan""*.

Untuk mengatur hubungan dan tata perilaku umat terutama menyangkut kebebasan beragama, Kementerian Agama merujuk pada Undang-Undang Nomor 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama. Dalam penjelasan Pasal 1 dijelaskan bahwa: "Di muka umum" dimaksudkan apa yang lazim diartikan dengan kata-kata seperti yang tercantum dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana. Agama-agama yang dipeluk oleh penduduk di Indonesia adalah Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Buddha dan Khonghu Cu (Confusius).

Hal ini dapat dibuktikan dalam sejarah perkembangan agama-agama di Indonesia. Karena 6 jenis agama ini adalah agama yang dipeluk oleh hampir seluruh penduduk Indonesia, maka kecuali mereka mendapat jaminan seperti yang diberikan pasal 29 ayat (2) Undang-Undang Dasar, mereka juga mendapat bantuan-bantuan dan perlindungan sebagaimana diatur

dalam pasal ini. Sedangkan agama-agama lain, misalnya: Yahudi, Zarasustrian, Shinto, Taoism tetap mendapat jaminan penuh seperti yang diatur dalam pasal 29 ayat (2) dan mereka dibiarkan adanya, asal tidak melanggar ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam peraturan ini atau peraturan perundangan lain. Terhadap badan/aliran kebatinan, pemerintah berusaha menyalurkannya ke arah pandangan yang sehat dan ke arah Ke-Tuhanan Yang Maha Esa. Hal ini sesuai dengan ketetapan M.P.R.S. No II/MPRS/1960, lampiran A. Bidang 1, Angka 6.

Untuk menjamin ketertiban pelayanan keagamaan, Kementerian Agama kemudian mendirikan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam, Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Krsiten, Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Katolik, Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Hindu, Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Buddha, dan Pusat Bimbingan dan Pendidikan Khonghucu.

B.2 Urgensi Pembentukan PBM 2006

Akhir 2004 atau awal 2005 telah muncul berbagai pendapat dalam masyarakat di mana di satu pihak ada yang menuntut agar mencabut Surat Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1969 tentang Pelaksanaan Tugas Aparatur Pemerintahan dalam Menjamin Ketertiban dan Kelancaran Pelaksanaan Pengembangan Agama oleh Pemeluk-pemeluknya, (SKB 1969) dan di pihak lain menganjurkan untuk tetap dipertahankannya. Pendapat-pendapat tersebut disebabkan karena: SKB 1969 mengandung kalimat-kalimat yang multi tafsir; SKB 1969 terlalu singkat, terdiri dari 6 (enam) pasal; syarat pendirian rumah ibadah belum jelas; dan standar pelayanan permohonan izin pendirian rumah ibadah tidak diatur, sehingga permohonan izin tersebut tidak terukur waktu penyelesaiannya.[25]

Merespon perkembangan tersebut, Kementerian Agama kemudian melakukan kajian ulang terhadap SKB 1969 tersebut. Hasil kajian tersebut antara lain kehadiran SKB 1969 masih relevan, karena masalah pendirian rumah ibadah menjadi salah satu sebab yang dapat menggangu hubungan antar umat beragama sehingga perlu diatur. Namun, penelitian tersebut juga menganggap implementasi SKB 1969 dianggap tidak efektif, karena terlalu normatif sehingga multitafsir bagi penggunanya Karena itu setelah melalui rapat dengan kementerian dan instansi terkait diputuskan bahwa SKB 1969 tersebut dipandang perlu untuk disempurnakan.

Dalam hal perumusan PBM 2006, Kemendagri dan Kementerian Agama menyatakan telah melibatkan unsur pemerintah dan semua majelis agama tingkat pusat Majelis Ulama Indonesia (MUI); Persekutuan Gereja-gereja Indonesia (PGI); Konferensi Wali Gereja Indonesia (KWI); Perwalian Umat Buddha Indonesia (WALUBI); dan Parisadha Hindu Dharma Indonesia (PHDI) yang dimana para wakilnya terlibat dalam perumusan draft PBM yang melalui proses 11 kali pertemuan untuk mengantisipasi seluruh permasalahan Kerukunan umat beragama yang ada. Namun, draft yang disiapkan pemerintah pada bulan

[25]Penjelasan tertulis Kepala Pusat Kerukunan umat Beragama (PKUB) atas surat Komnas HAM No. 100/PP/0.2.4/VIII/2020 tertanggal 25 Agustus 2020

september 2005, telah mengalami perubahan yang sangat mendasar sekitar 90%, baik dari substansi dan formulasi rumusannya dibandingkan dengan hasil rumusan akhir yang disepakati tanggal 21 Maret 2006 yang merupakan draft yang diserahkan pemerintah kepada majelis agama tingkat pusat. Kemudian hasil perubahannyalah yang ditandatangani oleh Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri. Dari sisi hasil draft tersebut merupakan produk dari diskusi majelis-majelis agama di tingkat pusat, bukan Pemerintah.[26]

Dengan demikian secara material atau substansial, PBM 2006 merupakan suatu produk hukum yang telah disusun, disetujui, dan disepakati oleh masyarakat beragama yang diwakili organisasi-organisasi keagamaan dan pemuka-pemuka agama. Keterlibatan secara langsung dalam pembentukan PBM 2006 juga diakui oleh organisasi keagamaan dalam pelaksanaan FGD Komnas HAM pada 31 Agustus 2020 yang diikuti oleh PHDI, Walubi, KWI dan Matakin.[27]

Pada akhirnya, PBM 2006 menjadi produk hukum yang ditujukan kepada setiap kepala daerah/wakil kepala daerah dalam memelihara kerukunan umat beragama yang pada dasarnya merupakan bagian penting dari kerukunan nasional. Dengan kata lain PBM 2006 merupakan suatu pedoman bagi setiap kepala daerah/wakil kepala daerah dalam rangka melaksanakan tugas dan wewenangnya memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat, melindungi masyarakat, dan menjaga persatuan dan kesatuan serta kerukunan nasional. Sebab sampai saat ini belum ada aturan teknis organik sebagai turunan dari UUD 1945 yang mengatur tentang kerukunan umat beragama, khususnya tentang pendirian rumah ibadah, kecuali PBM 2006.

Kemendagri dan Kementerian Agama menyatakan bahwa PBM 2006 sejak disahkan pada tahun 2006 sampai saat ini telah teruji dalam menciptakan ketentraman dan ketertiban masyarakat, serta terlindunginya hak-hak masyarakat dalam menjalankan ibadah dan kerpercayaannya itu, serta telah terbukti terciptanya persatuan dan kesatuan serta kerukunan nasional. Agar PBM memiliki fungsi mengatur dan mengikat rakyat untuk mematuhinya, maka diperlukan peraturan implementasi oleh gubernur ataupun bupati/walikota. Pemeliharaan kerukunan umat beragama merupakan tanggung jawab bersama umat beragama dan Pemerintah, baik Pusat maupun Daerah, serta merupakan bagian penting dalam menjaga kerukunan nasional.

[26] Dody Mei Hendra, Kasi Kerukunan Umat Beragama Kemendagri dalam FGD Komnas HAM RI pada 31 Agustus 2020

[27] FGD Komnas HAM RI dengan Organisasi Keagmaan terkait PBM 2006 yang dilakukan secara daring pada 31 Agustus 2020

Jumlah Rumah Ibadah
Number of House of Worship
Tahun / Year 2019

No	Provinsi *Province*	Masjid*) *Mosque*	Gereja Kristen *Christian Church*	Gereja Katolik *Catholic Church* **)	Pura *Hindus Temple*	*Buddha Buddhist*	Kelenteng *Confucius Temple*	Jumlah *Total*
1	Aceh	4.252	166	18	3	17	1	4.457
2	Sumatera Utara	11.398	12.746	2.409	46	346	204	27.149
3	Sumatera Barat	5.381	238	111	-	3	2	5.735
4	Riau	6.908	1.464	321	7	96	183	8.979
5	Jambi	4.237	286	66	3	14	30	4.636
6	Sumatera Selatan	9.168	455	221	282	70	66	10.262
7	Bengkulu	3.157	162	48	29	9	1	3.406
8	Lampung	12.189	836	371	698	127	7	14.228
9	Kep. Bangka Belitung	1.063	149	33	18	69	231	1.563
10	Kepulauan Riau	1.565	375	82	12	96	108	2.238
11	DKI Jakarta	3.471	780	154	17	138	52	4.612
12	Jawa Barat	59.278	783	208	34	139	48	60.490
13	Jawa Tengah	47.607	2.750	521	165	443	79	51.565
14	DI Yogyakarta	7.646	268	84	23	17	2	8.040
15	Jawa Timur	45.098	2.319	455	524	135	53	48.584
16	Banten	9.309	235	48	8	101	23	9.724
17	Bali	237	116	57	10.761	38	24	11.233
18	Nusa Tenggara Barat	5.785	29	18	446	52	4	6.334
19	Nusa Tenggara Timur	889	4.779	1.030	29	1	1	6.729
20	Kalimantan Barat	3.959	3.289	2.758	23	195	508	10.732
21	Kalimantan Tengah	2.096	1.838	395	71	11	68	4.479
22	Kalimantan Selatan	2.776	237	49	105	23	3	3.193
23	Kalimantan Timur	2.804	1.206	363	45	19	4	4.441
24	Kalimantan Utara	545	524	134	3	11	6	1.223
25	Sulawesi Utara	1.130	5.352	285	203	10	19	6.999
26	Sulawesi Tengah	3.706	2.226	206	544	18	9	6.709
27	Sulawesi Selatan	13.434	2.668	469	109	23	4	16.707
28	Sulawesi Tenggara	3.751	226	78	247	16	-	4.318
29	Gorontalo	2.427	151	16	30	1	4	2.629
30	Sulawesi Barat	2.369	1.056	108	106	3	1	3.643
31	Maluku	1.204	1.157	218	20	5	5	2.609
32	Maluku Utara	1.181	1.047	77	2	1	3	2.311
33	Papua Barat	497	1.876	229	12	6	2	2.622
34	Papua	619	6.248	1.124	30	12	8	8.041
Jumlah / *Total*		**281.136**	**58.037**	**12.764**	**14.655**	**2.265**	**1.763**	**370.620**
%		***75,86%***	***15,66%***	***3,44%***	***3,95%***	***0,61%***	***0,48%***	***100,00%***

*) Belum termasuk langgar dan musholla / *excluded langgar & musholla*

**) Belum termasuk Kapel / *excluded "Kapel"*

Sumber : Podes, BPS

Terkait dengan PBM 2006 dalam aspek rumah ibadah serta jaminan kebebasan beragama dan menjalankan ibadah Kemendagri berpandangan bahwa dari empat unsur yakni doktrin, ritual, etik dan pranata didalam agama, kehidupan sosial tidak dapat terpisah dari urusan keagamaan yang bersifat publik. Dimana dalam hal tersebut terdapat aspek pranata yang

dilakukan oleh pemerintah untuk melakukan pengaturan agar ketertiban dan keamanan masyarakat tetap terpelihara.

Berkaitan dengan data rumah ibadah di Indonesia, Kementerian Agama mencatat sebanyak 370.620 unit, Masjid 281.136 (75%) tidak termasuk mushola dan langgar; Gereja Kristen Protestan 58.937 (15,06 %); Pura 14.655 (3.95 %); Gereja Katolik 12.764 (3,44 %), belum termasuk kapel; Klenteng 1.763 (0,48 %); Budha 2.265 (0, 61%).

B.3. Substansi PBM 2006

Merujuk pada *consideran* pembentukan PBM 2006, sekurang-kurangnya terdapat 9 (sembilan) alasan atau pertimbangan yang melatarbelakangi pemerintah untuk menerbitkan regulasi tersebut yang diuraikan sebagai berikut:

1) Hak beragama adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun;
2) Setiap orang bebas memilih agama dan beribadah menurut agamanya;
3) Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agama masing-masing dan untuk beribadah menurut gamanya dan kepercayaannya itu;
4) Pemerintah berkewajiban melindungi setiap usaha penduduk melaksanakan ajaran agama dan ibadah pemeluk-pemeluknya, sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, tidak menyalahgunakan atau menodai agama, serta tidak mengganggu ketenteraman dan ketertiban umum;
5) Pemerintah mempunyai tugas untuk memberikan bimbingan dan pelayanan agar setiap penduduk dalam melaksanakan ajaran agamanya dapat berlangsung dengan rukun, lancar dan tertib;
6) Arah kebijakan Pemerintah dalam pembangunan nasional di bidang agama antara lain peningkatan kualitas pelayanan dna pemahaman agama, kehidupan beragama serta peningkatan kerukunan intern dan antar umat beragama;
7) Daerah dalam rangka menyelenggarakan otonomi, mempunyai kewajiban melaksanakan urusan wajib bidang perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang serta kewajiban melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional serta keutuhan NKRI;
8) Kerukunan umat beragama merupakan bagian penting dari kerukunan nasional; dan
9) Kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam rangka melaksanakan tugas dan wewenangnya mempunya kewajiban memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat.

Sejatinya pendirian rumah ibadah merupakan pembangunan pendirian sarana dan prasarana umum bagi masyarakat dalam menjalankan hak untuk memeluk agama/kepercayaan serta mengamalkan dan mengajarkan agama/kepercayaannya. Hal tersebut sesuai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, mengenai tugas dan kewajiban pemerintah dan pemerintah daerah yang dalam melaksanakan perencanaan, pembangunan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang daerahnya untuk penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat.

Menurut konsideran dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung, pembangunan nasional (termasuk di dalamnya pembangunan gedung dengan fungsi untuk keagamaan meliputi masjid, gereja, pura, wihara dan kelenteng (Pasal 5)) bertujuan untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur sebagai tempat masyarakat dalam melakukan kegiatannya dengan diselenggarakan secara tertib dan terpenuhi syarat administratif dan teknis bangunan gedung agar terwujud sesuai dengan fungsinya dan diperlukan peran masyarakat dan upaya pembinaan dari pemerintah. Kemudian pengaturan mengenai persyaratan administratif dan teknis bangunan gedung dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung diatur mulai Pasal 7 sampai dengan Pasal 14.

Secara formal maksud dari pendirian rumah ibadah dalam Pasal 13 ayat (1) PBM 2006 adalah demi keperluan nyata dan komposisi jumlah penduduk dengan agama yang bersangkutan di wilayah kelurahan/desa. Meskipun demikian terdapat persoalan mengenai definisi dan ruang lingkup apa yang disebut keperluan nyata sehingga dapat berakibat pada perbedaan tafsir yang berimplikasi pada pendirian rumah ibadah.

Pendirian rumah ibadah dalam PBM 2006 tidak secara mudah dilakukan, akan tetapi mewajibkan untuk memenuhi 2 (dua) persyaratan pokok, yakni:

a. Pendirian rumah ibadah dilakukan dengan tetap menjaga kerukunan umat beragama dengan tidak mengganggu ketentraman dan ketertiban umum serta mematuhi peraturan perundang-undangan (Pasal 13 ayat (2)).
b. Dalam hal keperluan nyata pelayanan bagi umat beragama di wilayah kelurahan/desa tidak terpenuhi, maka pertimbangan komposisi jumlah penduduk digunakan batas wilayah kecamatan atau kabupaten/kota atau provinsi (Pasal 13 ayat (3)).

Prosedur atau mekanisme tersebut kemudian harus dilengkapi dengan kewajiban untuk memenuhi 2 (dua) kriteria kembali yakni : (a) syarat administrasi dan (b) syarat teknis berkaitan dengan bangunan gedung. Secara spesifik melalui ketentuan Pasal 14 ayat (2) PBM 2006 menetapkan syarat administrasi yang harus dipenuhi adalah sebagai berikut :

Tabel 4
Pengaturan Pendirian Rumah ibadah dalam PBM 2006

No.	Persyaratan Pengajuan Pendirian	Mekanisme/Ketentuan
1	Daftar nama dan Kartu Tanda Penduduk (KTP) pengguna rumah ibadah paling sedikit 90 (sembilan puluh) orang	Disahkan oleh Pejabat Setempat sesuai dengan tingkat batas wilayah
2	Dukungan masyarakat setempat paling sedikit 60 (enampuluh) 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

Dalam hal persyaratan mengenai pengguna rumah ibadah yang disahkan oleh pejabat setempat terpenuhi (syarat pertama dalam tabel), akan tetapi dukungan dari masyarakat sekitar lokasi pendirian rumah ibadah yang berjumlah sedikitnya 60 (enam puluh) orang belum terpenuhi, maka berdasarkan ketentuan Pasal 14 ayat (3) Pemerintah Daerah (Kabupaten/Kota) memiliki kewajiban dan tanggung jawab untuk menjamin tersedianya lokasi pembangunan rumah ibadah. Konsekuensinya adalah menempatkan keaktifan dari pemerintah daerah untuk memastikan agar dalam pelaksanaan ibadah umat beragama tidak terganggu.

Ketentuan jumlah calon pengguna rumah ibadah minimal 90 orang yang dibuktikan dengan KTP yang disahkan pejabat sesuai dengan KTP yang disahkan pejabat sesuai dengan tingkat wilayah, dan dukungan 60 orang di wilayah setempat merupakan pengganti dari ketentuan SKB 1969 yang mempersyaratkan: "*apabila dianggap perlu, Kepala Daerah atau pejabat yang ditunjuknya itu dapat meminta pendapat dari organisasi-organisasi keagamaan dan ulama/rohaniawan setempat*". Namun dalam banyak kasus, persyaratan khusus 60 orang ini menimbulkan banyak pertentangan antara sekelompok agama/kepercayaan yang mengajukan izin pendirian rumah ibadah dengan masyarakat sekitar lokasi yang tidak setuju pendirian rumah ibadah tersebut.[28]

Syarat teknis berkaitan dengan bangunan, secara umum berkaitan dengan kewajiban untuk melengkapi berbagai persyaratan yang ditetapkan oleh Pemkab/Pemkot, misalnya legalitas tanah, aspek kesesuaian dengan Rancangan Tata Ruang Wilayah (RTRW), dan Ijin Mendirikan Bangunan (IMB), misalnya Provinsi DKI Jakarta mengatur kegiatan perizinan mengenai pembinaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana atau fasilitas tertentu guna kepentingan umum yang disebut Retribusi Perizinan Tertentu melalui Peraturan Daerah (PERDA) Nomor 3 Tahun 2012 tentang Retribusi Daerah. Dalam aspek pengajuan IMB oleh panitia pembangunan rumah ibadah kepada Bupati/Walikota, maka dalam PBM 2006 melalui Pasal 16 ayat (2) menegaskan kewajiban untuk memberikan putusan paling lama dalam jangka waktu 90 (sembilan puluh) hari. Namun, bagi bangunan gedung rumah ibadah yang telah memiliki IMB tetapi kemudian dipindahkan karena adanya perubahan rencana tata ruang wilayah, pemerintah wajib memfasilitasi penyediaan lokasi baru bagi rumah ibadah tersebut.

[28]Ihsan Ali Fauzi, *Mengevaluasi Peraturan Bersama Menteri 2006 Dan Peran Forum Kerukunan Umat Beragama : Pelajaran Dari Pangkalan Data* (Jakarta, 2020), hlm. 83.



Gambar 3.2 Para Tokoh Agama Memberikan Pandangannya Dalam FGD Bersama Kemendagri

PBM 2006 ini juga memfasilitasi kemungkinan adanya pemanfaatan bangunan gedung sebagai rumah ibadah sementara dan kewajiban pemerintah daerah untuk memfasilitasi jika persyaratan khusus yang diperlukan sebagaimana disebutkan di atas tidak terpenuhi. Pemanfaatan bangunan gedung bukan rumah ibadah sebagai rumah ibadah sementara harus mendapat surat keterangan pemberian izin sementara dari bupati/walikota dengan memenuhi persyaratan sebagaimana dalam Pasal 18 ayat (1) yaitu laik fungsi dan pemeliharaan kerukunan umat beragama serta ketenteraman dan ketertiban masyarakat. Persyaratan laik fungsi mengacu pada persyaratan dalam peraturan perundang-undangan tentang bangunan gedung.

Pasal 19 ayat (1) dan ayat (2) menjelaskan bahwa surat keterangan pemberian izin sementara pemanfaatan gedung bukan rumah ibadah sebagai rumah ibadah dengan masa berlaku paling lama 2 tahun oleh bupati/walikota diterbitkan setelah mempertimbangkan pendapat tertulis kepala kantor departemen agama dan FKUB kabupaten/kota. Penerbitan surat keterangan pemberian izin sementara pemanfaatan gedung bukan rumah ibadah sebagai rumah ibadah dilimpahkan kepada camat yang juga dilakukan setelah mempertimbangkan pendapat tertulis kepala kantor departemen agama dan FKUB kabupaten/kota.

Menurut Ketentuan Peralihan Pasal 27 dan Pasal 28 PBM 2006, izin bangunan gedung untuk rumah ibadah yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah sebelum berlakunya PBM 2006 dinyatakan sah dan tetap berlaku. Kemudian renovasi bangunan gedung rumah ibadah yang telah mempunyai IMB untuk rumah ibadah, diproses sesuai dengan ketentuan IMB sepanjang tidak terjadi pemindahan lokasi. Kemudian untuk bangunan gedung rumah ibadah yang telah digunakan secara permanen dan/atau memilki nilai sejarah yang belum memiliki IMB rumah ibadah sebelum berlakunya PBM 2006, maka bupati/walikota membantu memfasilitas penerbitan IMB untuk rumah ibadah tersebut.

Adapun persyaratan pemeliharaan kerukunan umat beragama serta ketentraman dan ketertiban masyarakat meliputi:

a) izin tertulis pemilik bangunan;
b) rekomendasi tertulis lurah/kepala desa;
c) pelaporan tertulis kepada FKUB kabupaten/kota; dan
d) pelaporan tertulis kepada kepala kantor departemen agama kabupaten/kota.

Melalui ketentuan Pasal 21 dan Pasal 22 PBM 2006 juga mengatur mekanisme mengenai penyelesaian jika terjadi konflik dalam pendirian rumah ibadah. Dalam hal penyelesaian perselisihan pendirian rumah ibadah, gubernur melaksanakan pembinaan terhadap

bupati/walikota serta instansi terkait di daerah dalam menyelesaikan perselisihan. Perselisihan akibat pendirian rumah ibadah diselesaikan secara musyawarah oleh masyarakat setempat. Kemudian jika dalam musyawarah setempat tidak diperoleh kesepakatan, maka penyelesaian perselisihan dapat dilakukan oleh bupati/wali kota dibantu oleh kantor departemen agama kabupaten/kota melalui musyawarah kembali. Musyarah yang dilaksanakan harus secara adil, tidak memihak dengan mempertimbangkan pendapat atau saran FKUB kabupaten/kota. Dalam hal penyelesaian perselisihan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak, dicapai, penyelesaian perselisihan dilakukan melalui Pengadilan setempat.

Sedangkan mekanisme oleh Kementerian Agama, apabila ada konflik sebagaimana tersebut dalam pendirian rumah ibadah melakukan 5 (lima) langkah yakni : (a) Mendorong agar pihak-pihak terkait (Pemda, FKUB, Kementerian Agama) melakukan musyawarah untuk menyelesaikan permasalahan sesuai dengan ketentuan PBM 2006 Pasal 21 ayat (1), (2), dan (3) dan Pasal 22; (b) mendorong pihak yang mengajukan pendirian rumah ibadah, agar melakukan pendekatan sosio-kultural sesuai dengan kearifan lokal serta dukungan masyarakat setempat; (c) melakukan koordinasi dan verifikasi ke lapangan melibatkan pihak-pihak terkait (Kantor Kementerian Agama, Pemda, FKUB dan masyarakat setempat) terkait persyaratan pendirian rumah ibadah; (d) jika poin 1, 2 dan 3 sudah terpenuhi mendorong Kepala Kantor Kementerian Agama dan Ketua FKUB menerbitkan rekomendasi tertulis untuk kelayakan pendirian rumah ibadah tersebut; dan (e) jika semua prosedur administrasi sudah terpenuhi, mendorong Pemda untuk menerbitkan IMB pendirian rumah ibadah dan memastikan bahwa pembangunan rumah ibadah tersebut dapat dilanjutkan, meskipun mendapat tekanan dari pihak manapun.

Bagan 1
Alur Penyelesaian Konflik Pendirian Rumah ibadah dalam PBM 2006



Kemendagri saat ini sedang menyusun SOP terkait penangan konflik kerukunan umat beragama di daerah bedasarkan UU Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 7 tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial. Pelibatan aparat penegak hukum adalah bagian dari pelaksaan penanganan konflik yang berkoordinasi dengan Forkopimda. Penanganan konflik dilaksanakan secara berjenjang dari daerah, provinsi

hingga pusat memerhatikan potensi dampak konflik. Apabila persoalan masih berlarut-larut, maka sesuai ketentuan dalam Bab IV Pasal 18 sampai dengan Pasal 20 PBM 2006 memberikan alternatif dan kemungkinan untuk menggunakan bangunan gedung lainnya yang bukan rumah ibadah untuk tempat melakukan ibadah selama belum tersedia rumah ibadah yang representatif. Bila semua prosesnya dilakukan dengan baik sesuai regulasi dimaksud, kiranya tidak dibutuhkan pengamanan, sekalipun demikian bila di lapangan terjadi hal-hal tidak sebagaimana yang diharapkan, keamanan umat sepenuhnya difasilitasi oleh pihak keamanan Negara c.q. Kepolisian dan atau TNI.

B.4. Evaluasi Terhadap PBM 2006

Kemendagri menyatakan telah melakukan evaluasi terhadap implementasi PBM 2006, namun bukan terkait perubahan PBM - sebab berdasarkan putusan Mahkamah Agung terhadap uji materi PBM 2006 telah ditolak pada tanggal 14 Mei 2020. Sebagai evaluasi, Kemendagri lebih fokus menyoroti pentingnya peningkatan pendidikan wawasan kebangsaan masyarakat dan perlunya pemahaman lebih mendalam oleh Aparat Pemerintah (pusat dan daerah) dan anggota FKUB terhadap materi dan substansi PBM 2006.

Kemendagri menyatakan PBM 2006 masih diperlukan untuk menjaga kerukunan umat beragama, diyakini tanpa adanya regulasi ini problem kerukunan agama dapat meningkat. Merujuk pada hasil penelitian balitbang Kementerian Agama permasalahan pendirian rumah ibadah yang masih terjadi hingga saat ini disebabkan oleh : (a) kulturisasi atau sosialisasi; (b) terjadinya mal administrasi; dan (c) serta kurangnya persiapan kelengkapan persayaratan rumah ibadah.

Terhadap PBM 2006, Kementerian Agama juga telah melakukan evaluasi terhadap substansi materi, implementasi atau dampak dari kebijakan khususnya terkait pendirian rumah ibadah dengan melibatkan Kementerian Dalam Negeri, Kementerian PMK, dan Menkopolhukam. Hasil evaluasi tersebut menegaskan bahwa substansi materi, implementasi atau dampak dari kebijakan khususnya terkait pendirian rumah ibadah dalam PBM 2006 masih relevan. Meskipun demikian, saat ini Kementerian Agama bersama kementerian terkait pada saat ini sedang :

1) Mempersiapkan Naskah Akademik dan Izin Prakarsa untuk mendorong peningkatan PBM menjadi Peraturan Presiden; dan
2) Dalam Rancangan Peraturan Presiden regulasi berkaitan dengan pendirian rumah ibadah tidak dilakukan perubahan, karena sampai pada saat ini para Tokoh Agama masih meyakini bahwa materi dalam PBM 2006 tersebut sangat dibutuhkan, urgensi yang saat ini dibutuhkan hanyalah sosialisasi lebih masif.[29]

Meskipun demikian, Kementerian Agama menyadari muncul sejumlah kasus ketegangan atau perselisihan, terutama yang dipicu pendirian rumah ibadah. Problem pendirian rumah ibadah ini dalam kenyataannya tidak hanya terjadi di Indonesia, melainkan juga di negara-negara lain. Hasil ini merupakan ekses proses globalisasi yang mengakibatkan makin

[29] Penjelasan tertulis Kepala Pusat Kerukunan umat Beragama (PKUB) atas surat Komnas HAM RI No. 100/PP/0.2.4/VIII/2020 tertanggal 25 Agustus 2020

dinamisnya mobilitas warga masyarakat dari satu wilayah ke wilayah lain, sehingga berbagai macam kebudayaaan dan keyakinan berinteraksi di suatu tempat yang bisa mengubah identitas suatu masyarakat. Dalam kondisi ini, bisa muncul ekspresi politik identitas kelompok mayoritas yang merasa terganggu oleh munculnya budaya dan keyakinan baru yang bisa mengancam identitas mereka.

Terkait upaya pemerintah daerah dalam menyelesaikan konflik kerukunan umat beragama serta penerbitan kebijakan yang tidak selaras dengan instruksi pemerintah pusat, Kemendagri menganggap upaya yang dilakukan masih sesuai, karena kenyataan di lapangan permasalahan kerukunan yang terjadi tidak bisa hanya dengan memahami dan mengimplementasi PBM 2006 dari segi normatif dan teologis saja, namun juga dilihat dari nilai dan realitas yang terjadi di masyarakat. Sebagaimana dicontohkan prasyarat pendirian rumah ibadah pada Pasal 14 ayat (2) dan ayat (3) yang menyatakan bahwa pengguna rumah ibadah paling sedikit 90 (sembilan puluh) orang, sementara masyarakat setempat yang menyetujui paling sedikit 60 (enam puluh) orang tidak dapat direalisasikan secara hukum normatif manakala sebelumnya telah terdapat aturan maupun kesepakatan yang telah ada mengenai pengaturan tersebut. Terdapat indikasi janji politik yang disampaikan dalam perizinan pembangunan rumah ibadah, sebagaimana dicontohkan di Singkil, Provinsi Aceh. Pemerintah perlu menelusuri dengan baik permasalahan inti dari pembangunan rumah ibadah. Sebab, tidak sedikit permasalahan internal antar kelompok beragama itu sendiri juga memengaruhi kerukunan antar umat beragama.[30]

Jadi, persoalan pendirian rumah ibadah tidak hanya faktor agama, melainkan juga karena faktor politik, ekonomi, dan lainnya. Persoalan pendirian ibadah merupakan faktor yang paling dominan yang paling banyak mempengaruhi terjadinya perselisihan atau konflik, selain persoalan penyiaran agama dan penistaan atau penodaan agama. Hal ini diperburuk dengan kenyataan masih banyaknya kalangan Pemda maupun pimpinan umat beragama yang belum memahami atau tidak mau memahami PBM 2006.

Demikian halnya berkaitan dengan fungsi FKUB yang dianggap hanya sebagai lembaga penyelesaian konflik antar umat beragama. Selain itu banyak kepala daerah juga dianggap tidak berkomitmen penuh untuk mendorong peran FKUB dalam melaksanakan tugas dan fungsinya menjaga kerukunan umat beragama di daerahnya masing-masing, yang memengaruhi eksistensi FKUB dan programnya di masyarakat. Di lain sisi, terbatasnya anggaran, belum optimalnya fungsi dewan penasehat FKUB, serta masih terdapatnya kepentingan politik sebagian anggota FKUB yang ada menjadi faktor lain yang menyebabkan program serta kegiatan FKUB banyak yang belum menyentuh substansi persoalan kerukunan umat beragama.

Untuk memperoleh pandangan langsung terhadap substansi dan materi dalam PBM 2006, Komnas HAM RI juga telah mengundang seluruh organisasi keagamaan mulai dari MUI, KWI, PGI, PHDI, Walubi dan Matakin pada 31 Agustus 2020. Meskipun demikian, hanya MUI dan PGI yang tidak hadir dalam diskusi tersebut ataupun menyampaikan secara tertulis terhadap surat Komnas HAM RI yang meminta penjelasan mengenai data konflik

[30] Dody Mei Hendra, Kasi Kerukunan Umat Beragama Kemendagri dalam FGD Komnas HAM RI pada 31 Agustus 2020

rumah ibadah bagi pemeluknya dan evaluasi serta rekomendasi terhadap perbaikan PBM 2006.

Ketua Bidang Organisasi PHDI, I Wayan Suyasa menyampaikan secara umum permasalahan pendirian rumah ibadah tidak mengalami kesulitan yang besar karena melalui kearifan *(wisdom)* pengalaman yang penyelesaian yang adaptif dan solutif selalu dikedepankan. Pendirian rumah ibadah di kota-kota besar biasanya dibantu oleh instansi-instansi pemerintahan khususnya Polri/TNI, seperti di Komplek Paspampres Tanah Abang, Komplek Kopassus Cijantung, Komplek Marinir Cilandak, juga pusat pendidikan seperti Pusdik Pramuka Cibubur, Pusdik Polwan Ciputat, dan Setukpa Polri Sukabumi. PHDI menyampaikan sejak awal umat Hindu melalui PHDI sebagai Majelis Tertinggi Agama Hindu turut serta dalam penyusunan PBM 2006, dalam pandangan PHDI secara substansi materi yang diatur di dalamnya telah memenuhi aspirasi dan keperluan umat beragama serta masih relevan untuk diberlakukan. Meskipun demikian, jika dibuat dalam bentuk UU, maka PHDI juga mendukung.[31]

Bagi umat Hindu yang berada di luar lingkungan asli karena program transmigrasi biasanya tidak mengalami kesulitan pendirian rumah ibadah karena rumah ibadah termasuk dalam fasilitas sosial dan fasilitas umum yang sudah disediakan pemerintah dalam satu paket dengan pemukiman/ perumahan bagi transmigran. Sedangkan mengenai persyaratan klausa 90-60 dalam PBM 2006, PDHI menyatakan bahwa umat Hindu yang berada di daerah tidak mengalami kesulitan terkait syarat tersebut karena apabila di tingkat kelurahan syarat tersebut tidak terpenuhi, biasanya lingkup rumah ibadah akan diperluas ke kecamatan dan seterusnya. Beberapa permasalahan yang selama ini sering terjadi melalui beberapa pengalaman di daerah, masih terdapat penolakan namun penolakan bukan datang dari lingkungan sekitar, melainkan dari pihak yang berdomisili di luar lingkungan sekitar pembangunan rumah ibadah.[32] Misalnya kasus di Bekasi dalam proses mendapat pertentangan dari warga di luar wilayah, setelah melakukan pendekatan kepada semua pihak dan melengkapi seluruh persyaratan, maka pendirian Pura berserta sarana prasarana dapat dilanjutkan kembali.

Kewajiban pemerintah untuk menyediakan fasilitas tempat beribadah sementara sebagaimana diatur dalam PBM 2006 ketika proses pendirian rumah ibadah masih mengalami penolakan belum berjalan, khususnya di luar provinsi yang didominasi penganut agama Hindu seperti Bali. Contoh kasus di Kota Tangerang Selatan, ketika masih berbentuk kabupaten-proses pendirian rumah ibadah berjalan dengan baik walau ada penolakan yang datang dari lingkungan luar. Meskipun diakui adanya hambatan dalam pendirian rumah ibadah akibat penolakan dari bukan warga di lingkungan setempat akan tetapi masih bisa teratasi.

Sedangkan Matakin berpendapat bahwa substansi PBM 2006 khusus yang menyangkut pendirian rumah ibadah sudah ideal.[33] PBM 2006 rumah ibadah dianggap sudah menjadi aturan yang disepakati bersama dan masyarakat tidak bisa sembarangan menolak atas pendirian rumah ibadah jika sudah terpenuhi persyaratan. PBM 2006 dibuat untuk

[31] Surat PHDI No.325/PHDI Pusat/VII/2020 kepada Komnas HAM tanggal 22 Juli 2020.
[32] I Wayan Suyasa, FGD Perwakilan Organisasi Keagamaan oleh Komnas HAM, tanggal 31 Agustus 2020.
[33] Surat Matakin No. 261/ME/VIII/2020 kepada Komnas HAM tanggal 10 Agustus 2020.

mengatur rumah ibadah bukan mengatur orang beribadah. Dengan begitu kerukunan tetap terpelihara, akidah tetap terjaga. Kehadiran PBM 2006 beserta FKUB yang diatur di dalamnya juga banyak membantu Matakin untuk mensosialisasikan dan menjadi penengah antara panitia pembangunan rumah ibadah dengan pihak yang tidak setuju.

Lebih lanjut Ketua Bidang Sosial Matakin, Ws. Rudi Gunawijaya menyatakan bahwa PBM 2006 selama ini banyak membantu Matakin untuk mendirikan rumah ibadah, seperti yang dialami belum lama ini saat mendirikan kelenteng di daerah Tangerang walau prosesnya lama. Proses yang lama pun bukan karena faktor kesengajaan namun memang mengikuti proses yang ada sesuai peraturan yang ada seperti 90-60 dan membereskan masalah pertanahan, dan hambatan lainnya.[34]

Meskipun menyebut PBM sudah ideal, tampaknya berkaca pada kasus di Nusa Tenggara Barat, umat Konghucu tidak bisa mendirikan klenteng karena jumlah umatnya yang kurang (sekitar 50 orang) di provinsi tersebut, sedangkan PBM 2006 mengatur minimal 90, diusulkan adanya pengecualian dalam pelaksanaan PBM 2006, hal itu untuk mengakomodasi agama yang jumlah penganutnya di bawah ketentuan yang ada. "*Kalau bisa sih ada pengecualian khusus lah kalau memang di provinsi belum ada rumah ibadah Konghucu, satu provinsi ya minimal harus ada lah.*", ujar Ws. Rudi Gunawijaya.

Catatan lain mengenai kekurangan dari PBM 2006 adalah tidak mengatur pihak yang menolak. Ketika lingkungan sekitar sudah menerima, namun pihak yang jauh menolak dan memprovokasi. Belum ada hukum yang mengatur orang-orang yang menolak dengan alasan yang tidak jelas. Hubungan dengan masyarakat setempat mengenai pendirian klenteng secara umum tidak bermasalah. Namun yang sering terjadi adalah permasalahan datang dari orang yang jauh dari lokasi pembangunan dan ormas-ormas tertentu yang menolak pendirian rumah ibadah. Kelemahan PBM 2006 ini juga terjadi karena aparat pemerintah yang tidak paham dengan isi PBM 2006 yang dimungkinkan karena kurangnya sosialisasi. Oleh karena itu Matakin berpendapat bahwa PBM 2006 seharusnya ditingkatkan ke level UU agar dapat mengatur lebih tegas pengaturan pendirian rumah ibadah termasuk penyelesaian bagi pihak-pihak yang melakukan penolakan tanpa alasan yang jelas.

Sementara pandangan lain disampaikan Sekretaris Eksekutif Komisi Hubungan Antaragama dan Kepercayaan KWI, Romo Heri Wibowo. Bahwa subsstansi PBM 2006 tidak bermasalah, melainkan justru solutif bagi proses pendirian tempat ibadah. KWI sendiri tidak terlalu sulit dalam memenuhi aturan 90 jamaah. Oleh karena itu, PBM 2006 rumah ibadah ini bisa dijadikan acuan selama belum ada penggantinya yang lebih baik.[35] Meskipun demikian, KWI menilai bahwa masalah yang ada adalah pada eksekusi terhadap PBM 2006 itu sendiri, karena pada sejumlah kasus, IMB gereja masih sulit didapatkan padahal sudah memenuhi persyaratan administrasi. Harapan KWI adalah agar Komnas HAM turut membantu kebebasan kami dalam mendirikan rumah ibadah karena masih dari 37 (tiga puluh tujuh) keuskupan masih ada sekitar 30 (tiga puluh) proses pendirian rumah ibadah katolik yang belum selesai.

[34] Ws. Rudi Gunawijaya, FGD Perwakilan Organisasi Keagaman oleh Komnas HAM, tanggal 31 Agustus 2020 .
[35] Romo Heri Wibowo, FGD Perwakilan Organisasi Keagaman oleh Komnas HAM RI, tanggal 31 Agustus 2020.

Dalam sejumlah pengalaman pendirian rumah ibadah yang sampai ke ranah hukum, KWI sangat taat jika akhirnya pendirian rumah ibadah mereka ditolak. Namun harapan terbesar adalah agar negara selalu adil dan tidak memihak pada suatu kelompok saja khususnya kelompok mayoritas. Kesadaran Pemda mengenai kewajibannya untuk memenuhi hak beragama serta toleransi warga negara menjadi sangat signifikan dalam pendirian suatu rumah ibadah. Romo Heri menambahkan bahwa FKUB bukan satu satunya pihak yang berkewajiban untuk memelihara kerukunan umat beragama.

Perwakilan Walubi, Rusli, menilai bahwa pengaturan oleh PBM 2006 tidak terlalu ketat dan cukup mengakomodir pendirian rumah ibadah. Umat Buddha sendiri menganggap bahwa jumlah jamaah yang memadai penting dalam pendirian rumah ibadah. Hal tersebut terkait dengan biaya operasional rumah ibadah. [36] Selain jumlah jamaah, kebijaksanaan FKUB dianggap penting dalam memberikan rekomendasi pendirian rumah ibadah. Seperti yang disampaikan Rusli, "*Semakin bijaksana FKUB, maka rekomendasinya semakin cepat*". Ketersediaan FKUB di semua wilayah hingga tingkat Kabupaten dianggap penting untuk mempermudah pendirian rumah ibadah.

Sama seperti pendapat dari perwakilan MATAKIN, Ester juga perwakilan Walubi juga menyampaikan harapannya agar PBM 2006 dapat ditambahkan aturan (adendum) yang lebih mengakomodir mekanisme pengaduan apabila terjadi permasalahan penolakan rumah ibadah yang sedang dibangun atau sudah berdiri.[37]

B.5. Pembatasan atau Pengaturan

Kementerian Agama menyatakan bahwa persyaratan teknis dan administratif bukan bertujuan membatasi kebebasan beragama bagi para pemeluknya dan mendirikan rumah ibadah. Misalnya, syarat administratif dan teknis dalam pendirian rumah ibadah, yang tercantum dalam PBM 2006 Pasal 13 ayat (1) dan ayat (3) serta Pasal 14 ayat (2) huruf b, tidak bertentangan dengan ketentuan Pasal 22 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, yang berbunyi: *ayat (1): Setiap orang bebas memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu. Ayat (2): Negara menjamin kemerdekaan setiap orang memeluk agamanya dan kepercayaannya itu.* Selain itu, apabila kita simak secara teliti, ketentuan dalam PBM 2006 tentang syarat administratif dan syarat teknis pendirian rumah ibadah tidak ada satu pasalpun yang membatasi kebebasan setiap orang untuk memeluk agama atau beribadat menurut agamanya, atau dengan kata lain tidak ada satu pasalpun yang bertentangan dengan ketentuan Pasal 22 ayat (1) dan ayat (2) Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.[38]

Bahkan sebaliknya ketentuan pasal-pasal PBM 2006 justru lebih mencerminkan dan mengacu kepada ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak-Asasi Manusia. Hal ini tercermin dalam Konsideran Menimbang PBM 2006 huruf d yang berbunyi:

[36] Rusli, FGD Perwakilan Organisasi Keagaman oleh Komnas HAM RI, tanggal 31 Agustus 2020
[37] Ester, FGD Perwakilan Organisasi Keagaman oleh Komnas HAM RI, tanggal 31 Agustus 2020
[38] Penjelasan tertulis Kepala Pusat Kerukunan umat Beragama (PKUB) atas surat Komnas HAM RI No. 100/PP/0.2.4/VIII/2020 tertanggal 25 Agustus 2020

huruf (a): *bahwa hak beragama adalah hak azasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun;*
huruf (b): *bahwa setiap orang bebas memilih agama dan beribadat menurut agamanya;*
huruf (c): *bahwa negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agama dan kepercayaannya itu*;
huruf (d): *Pemerintah berkewajiban melindungi setiap usaha penduduk melaksanakan ajaran agama dan ibadat pemeluk-pemeluknya, sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, tidak menyalahgunakan atau menodai agama, serta tidak menggangu ketentraman ketertiban umum.*

Kemudian pada ketentuan Pasal 13 PBM 2006 juga dinyatakan bahwa prinsip-prinsip yang harus diikuti dalam pendirian rumah ibadat yaitu:

a. Prinsip adanya keperluan yang nyata dan sungguh-sungguh, artinya adanya umat beragama yang memerlukan adanya rumah ibadah;
b. Prinsip menjaga ketenteraman dan ketertiban umum, artinya keberadaan rumah ibadah yang akan didirikan tidak boleh mengganggu ketenteraman dan ketertiban masyarakat di sekitarnya; dan
c. Prinsip mengikuti ketentuan perundang-undangan, artinya betapapun perlunya didirikan rumah ibadah, maka ketentuan perundang-undangan tidak boleh dilanggar.

Sejalan dengan hal ini adalah ketentuan Pasal 18 ayat 3 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik, yang dapat dipahami bahwa: *"Kebebasan menjalankan dan menentukan agama atau kepercayaan seseorang hanya dapat dibatasi oleh ketentuan berdasarkan hukum, dan yang diperlukan untuk melindungi keamanan, ketertiban, kesehatan, atau moral masyarakat, atau hak-hak dan kebebasan mendasar orang lain".*

Dengan demikian PBM 2006 khususnya yang terkait dengan syarat administratif dan syarat teknis pendirian rumah ibadah, Kementerian Agama meyakini tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya, yaitu ketentuan dalam Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Karena secara substantif tidak bertentangan dengan hak kebebasan beragama, maka secara teknis-administratif dapat diselesaikan dengan dialog dan kesepakatan bersama tokoh-tokoh agama dan tokoh masyarakat.

Berdasarkan data tersebut, Kementerian Agama menekankan pembedaan antara ekspresi kebebasan beragama secara individual *(forum internum)* yang merupakan hak yang tidak bisa dikurangi *(non-derogable right)* dengan ekspresinya di ranah publik *(forum externum)* yang merupakan hak yang bisa dikurangi atau dibatasi *(derogable right)* melalui instrumen peraturan perundang-undangan. Hak 'ibadah' adalah ranah internum, namun hak 'mendirikan rumah ibadah' adalah ranah externum.

Oleh karena itu, kebebasan beragama di wilayah *externum* (termasuk pendirian rumah ibadah) dapat dibatasi pengaturannya sebagaimana yang dimanatkan dalam UUD 1945 Pasal 28J ayat (2), yang dimaksudkan untuk melindungi moral, nilai-nilai agama, keagamanan, dan ketertiban umum. Karena pendirian rumah ibadah menjadi salah satu

faktor yang bisa menyebabkan terjadinya perselisihan atau konflik antar umat beragama, maka pada tahun 2006 pemerintah menerbitkan regulasi baru (PBM 2006) untuk menyempurnakan regulasi lama (SKB 1969). Regulasi tersebut bertujuan untuk mengatur (bukan membatasi), atas pemeliharaan kerukunan umat beragama dan pendirian rumah ibadah yang pada hakikatnya merupakan kesepakatan para pimpinan majelis agama.

Mendasarkan pada PBM, jika ada konflik akibat persoalan persyaratan maka apabila belum terpenuhi, maka pemerintah daerah berkewajiban memfasilitasi tersedianya lokasi pembangunan rumah ibadah. PBM tersebut masih relevan dalam mengatur kehidupan beragama di Indonesia, utamanya terkait pendirian rumah ibadah. Indonesia dikenal dengan masyarakat yang beragam dan majemuk. Untuk itu, harus ada rumusan yang disepakti bersama yang isinya mengatur kehidupan bersama, khususnya dalam pendirian rumah ibadah. Selama belum ada aturan pengganti yang lebih baik, menghilangkan PBM tersebut justru lebih berbahaya. Sebab, akan menimbukan ketidakpastian hukum.

B. Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB)

Pemeliharaan kerukunan umat beragama menjadi upaya bersama umat beragama dan Pemerintah di bidang pelayanan, pengaturan, dan pemberdayaan umat beragama. Pemeliharaan kerukunan umat beragama menjadi upaya bersama umat beragama dan pemerintah dalam bidang pelayanan, pengaturan dan pemberdayaan umat beragama, termasuk Pemerintah Daerah yang memiliki tanggung jawab untuk menjaga ketenteraman, ketertiban dan membina masyarakat termasuk memfasilitasi terwujudnya kerukunan umat beragama. Pemerintah Daerah juga dapat memfasilitasi pemuka agama di daerah untuk membentuk FKUB yang dapat menjadi wadah dialog, menampung dan menyalurkan aspirasi, sosialisasi serta rekomendasi pendirian rumah ibadah.[39]

Sementara masyarakat dalam hal ini para pemuka agama di daerah dapat difasilitasi oleh Pemerintah Daerah membetuk FKUB yang dapat menjadi wadah dialog, menampung dan menyalurkan aspirasi, sosialisasi serta rekomendasi pendirian rumah ibadah. Selama ini PBM 2006 menjatdi Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama, dan Pendirian Rumah Ibadah tersebut. Sampai dengan April 2020, data Kementerian Dalam Negeri menyatakan FKUB telah terdapat di 34 Provinsi, 410 Kabupaten dan 98 Kota di Indonesia. Enam Kabupaten yang belum membentuk FKUB terdapat di Provinsi Sumatera Barat (Kabupaten Tanah Datar dan Pesisir Selatan), Provinsi Papua (Kabupaten Puncak Jaya, Dogiyai, dan Nduga), dan Provinsi Papua Barat (Kabupaten Pegunungan Arfak). Daerah tersebut diatas merupakan daerah yang homogen secara agama dan tingkat Kabupaten. Yang menjadi catatan, meskipun respon dan tindak lanjut pemerintah daerah terhadap PBM 2006 terlihat baik dari statistik diatas, sejauh ini belum ada peraturan yang dibentuk dalam rangka akuntabilitas, transparansi dan akses publik terhadap kebijakan Pemerintah Daerah dalam menjaga kerukunan lewat FKUB-nya.

[39] Pasal 5 PBM 2006

Dalam menjalankan perannya di masyarakat FKUB dapat dikatakan cukup merepresentasi komunitas agama yang ada. Dari 2.814 Orang pengurus yang terdata, secara keseluruhan terdapat pengurus Muslim sebanyak 63.8%, angka ini dianggap rendah jika dibandingkan dengan rata-rata penduduk muslim yang terdapat di daerah tercakup yang mencapai 84,1%. Sedangkan dari tingkat pendidikan sebagian besar pengurus FKUB lulusan S1 (47,8%), disusul S2 (24,5%) dan SMA (12,1%). Yang datang dari latar belakang pendidikan multi disiplin semisal manajemen, pendidikan, hukum dan lainnya, tidak hanya ilmu agama atau teologi. Beragamnya disiplin ilmu dan besarnya legitimasi sosial, budaya, dan politik yang dimiliki anggota FKUB sebagai tokoh lintas agama ini juga dibarengi dengan fakta bahwa mereka umumnya laki-laki dan berusia tua yang kemampuan pengelolaan konfliknya terbatas yang dimana hal ini menjadi hambatan dalam menjalankan perannya di masyarakat.[40]

Pangkalan data FKUB PUSAD menyatakan pada wilayah dengan keberagamaan penduduk homogenlah paling lama didirikan, sebab penolakan datang dari komunitas agama setempat yang dalam banyak kasus hampir mencapai 90% dari jumlah penduduk. Pada kasus di salah satu kampanye menjelang Pilkada 2012 di Kabupaten Sampang, Madura salah seorang calon Bupati berkomitmen tidak akan pernah dapat terbentuk FKUB di Sampang jika ia terpilih (lagi), karena menurutnya FKUB memberi izin mendirikan gereja yang dianggap tidak sesuai dengan kearifan lokal (mayoritas). Di lain sisi, peran FKUB di banyak tempat yang dekat dengan masyarakat selama ini banyak tersita dengan kegiatan sosialisasi yang melulu soal tata cara perizinan rumah ibadah, mengesampingkan fakta bahwa fungsi FKUB sebagai penghubung antara berbagai komunitas keagamaan yang ada dan komunitas beragama dengan pemerintah. Di beberapa daerah fungsi pembinaan telah dijalankan, seperti inisiasi forum antar agama tingkat kecamatan atau kelurahan, DKI Jakarta bahkan mengadakan Sekolah Agama Binadamai (SABDA).[41]

C. Pengaturan Rumah Ibadah di Berbagai Negara

Dalam konteks kebebasan beragama terutama dalam pendirian rumah ibadah, kita perlu melihat dan belajar dari berbagai negara baik di kawasan Amerika, Eropa, Asia dan Australia. Maksud pembelajaran tersebut adalah untuk melihat sejauhmana komparasi dan mekanisme pengaturannya.

Dari berbagai pembelajaran di berbagai negara yang mengatur mengenai hak kebebasan beragama yang menjamin hak untuk beribadah dan mengatur pendirian rumah ibadah, dapat disimpulkan:

(1) Bahwa secara umum pengaturan mengenai kebebasan beragama diatur dalam konstitusi, sementara mengenai pendirian rumah ibadah diatur melalui perundang-undangan setingkat dengan Undang-Undang, misalnya di India, Inggris, Amerika

[40] Ihsan Ali Fauzi, et,all, "Meninjau Kembali Peraturan Bersama Menteri 2006 Dan Peran Forum Kerukunan Umat Beragama : Temuan Dari Pangkalan Data" (Jakarta, 2020).
[41] Ihsan Ali Fauzi, "Mengevaluasi Peraturan Bersama Menteri 2006 dan Peran Forum Kerukunan Umat Beragama : Pelajaran Dari Pangkalan Data" (Jakarta, 2020).

Serikat sedangkan di beberapa wilayah yang tata pemerintahannya bersifat serikat (federal) merujuk pada statuta yang ditetapkan oleh Kongres.

(2) Bahwa yang dirumuskan dalam regulasi pengaturan tempat ibadah adalah penentuan atau kriteria objektif yang menjadi dasar – bukan didasarkan atas persetujuan umat lain bagi pembangunan rumah ibadah agama tertentu. Beberapa ciri-ciri syarat objektif tersebut adalah sebagai berikut : (1) registrasi/pendaftaran misalnya di Inggris dan Catalunya, Spanyol; (2) kesesuaian bangunan dengan tata ruang ataupun lanskap misalnya di Austria; (3) ijin pemerintah setempat, misalnya Amerika Serikat, dan Italia; (4) larangan rumah ibadah bagi sarana politik praktis ataupun untuk penahanan atau pemenjaraan, bahkan ancaman pidana bagi pihak-pihak yang bertindak intoleransi dengan melarang atau merusak rumah ibadah agama lain seperti di India.

(3) Untuk penyelesaian sengketa atau konflik pendirian rumah ibadah, secara umum dilakukan melalui proses negoisasi dengan otoritas lokal dan jika tidak ada penyelesaian melalui jalur pengadilan

Untuk lebih jelasnya secara ringkas dapat dilihat sebagai berikut :

Australia

Australia melalui Human Rights and Equal Opportunity Commission pada Juli 1998 telah menerbitkan *Report of the inqury into freedom of religion and belief in Australia*, berkaitan. Article 18, ICCPR yang menegaskan bahwa *"This rights shall include freedom to have religion or whatever belief of his choice, and freedom, either individuallly or in community with others and in public or privat, to manifest his religion or belief in worship, observance, practice and teaching"*. Salah satu pokok pengaturan adalah manifestasi hak beragama atau kepercayaan yang secara khusus dijamian dalam implementasinya melalui kegiatan beribadah, ritual, pemujaan, dan pengajaran. Meskipun demikian, hak ini dapat dilakukan pembatasan dengan alasan yang sangat penting demi kepentingan keamanan, kesehatan, publik, atau moral.[42]

Meskipun hak untuk beribadah dan pendirian rumah ibadah mendapat jaminan, akan tetapi dalam praktiknya juga masih dijumpai berbagai persoalan dalam pendirian rumah ibadah di Australian. Sebagai gambaran, komunitas agama dengan skala kecil sering mengalami kesulitan dalam mendapatkan persetujuan untuk mendirikan rumah ibadah atau sekolah keagamaan, misalnya contoh Komunitas Brethren yang memiliki masalah dalam mendapatkan izin dewan untuk mendirikan gereja baru di Katoomba. Setelah melalui pengadilan mereka akhirnya mendapatkan persetujuan dari otoritas lokal untuk mendirikan gereja. Walaupun gereja selesai didirikan pada April 1994 namun pelayanan ibadah Sabtu pagi masih dilarang.[43]

Masyarakat Muslim, Budha, dan Sikh juga mengalami kesulitan dalam mendapatkan persetujuan mendirikan rumah ibadah dan sekolah. Contohnya Queensland Sunday Mail melaporkan banyak keberatan terhadap permohonan yg diajukan oleh komunitas Muslim

[42] Chris Sidoti, "Article 18: Freedom of Religion and Belief" (Sydney, Australia, 1998).
[43] Ibid., hlm. 102.

yang ingin mengubah sebuah rumah di Brisbane menjadi masjid. Dewan Redland Shire melaporkan bahwa mereka telah menerima 140 penolakan terhadap pendirian masjid termasuk 1 gereja Katolik.

India

India memiliki dua regulasi yang berkaitan dengan perlindungan rumah ibadah[44], ***Pertama,*** Peraturan Institusi Agama Tahun 1988 melarang pelanggaran penggunaan rumah ibadah untuk memenjarakan seorang terpidana atau tersangka, atau untuk tujuan politik apapun. Peraturan ini diberlakukan dengan pandangan membatasi pemberontakan Sikh di Punjab, yang mana terjadi di tahun 1980an; ***Kedua,*** Peraturan Rumah ibadah No. 42 Tahun 1991 melarang konversi paksa rumah ibadah suatu agama menjadi rumah ibadah agama lain dan mensyaratkan pelestarian karakter religius dari semua rumah ibadah. Peraturan ini muncul untuk mencegah terjadinya insiden komunal seperti di sebuah masjid tua di kota suci Ayodhya yang dihancurkan paksa dan diubah menjadi kuil Hindu.

Selain itu, dalam hukum pidana India khususnya Bab 15 juga mengatur hukuman untuk penyerangan yang berkaitan dengan agama melalui ketentuan Pasal 295 menyatakan: *"Siapapun menghancurkan, merusak atau mencemari rumah ibadah apapun atau objek suci apapun dengan maksud menghina agama dari berbagai kelas orang… harus dihukum dengan pidana dapat diperpanjang hingga 2 tahun atau denda atau keduanya."*

Kazakhtan

Meskipun kebebasan beribadah dan menjalankan agama diakui oleh Khazaktan, akan tetapi pelaksanaan ibadah ataupun pertemuan yang bersifat ibadah di rumah pribadi tidak diperbolehkan.[45] Di Aktobe, sebuah kelompok merenovasi rumah mereka untuk kepentingan ibadah Kristen Evangelical Gereja Protestan "Source of Life". Oleh pengadilan regional Aktyubinsk, bangunan tersebut harus dikembalikan sebagaimana fungsi semula. Dalam RK Law on Religious Activities and Religions Associations from 2011, pengaturan definisi tempat beribadah (bangunan religius) berlawanan dengan standar internasional yang mensyaratkan tanpa campur tangan negara.[46]

Catalunya, Spanyol

Pada tahun 2009 Otonomi Catalunya mengadopsi sebuah peraturan baru terkait rumah ibadah (Law 16/2009). Otoritas Catalan mengatakan bahwa legislasi ini diperkenalkan untuk mendorong standar minimum untuk kota dan asosiasi untuk mengatur rumah ibadah *existing* dan baru. Pada aturan ini otoritas kota harus membuat ketentuan dalam manajemen perencanaan kota dalam hal alokasi lahan untuk beberapa kemungkinan di masa depan termasuk pembukaan rumah ibadah baru. Otoritas diharapkan melakukan konsultasi dengan komunitas agama saat mengembangkan perencanaan tersebut.

[44] Tahir Mahmood, 2006, Religion, Law, and Judiciary in Modern India, diakses dari https://ael.eui.eu/wp-content/uploads/sites/18/2014/05/Evans-19-Background-Mahmood.pdf
[45] Human Rights-Rights of The Believer, Central Asian Forum, 2015, Freedom of Religion and Belief in Central Asia: Trends and Challenges diakses dari https://d3lwycy8zkggea.cloudfront.net/1516831468/forb-in-central-asia-trends-and-challenges-osce-2015.pdf
[46] Diakses dari http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1100000483

Persyaratan mengenai pembukaan rumah ibadah dalam mendapat izin harus proporsional dan tidak lebih ketat daripada tempat publik pada umumnya.[47]

Terdapat beberapa mekanisme bantuan finansial bagi masyarakat untuk mengoperasikan rumah ibadah untuk mematuhi peraturan baru. Pemerintah kota Barcelona telah mendirikan Kantor Urusan Agama yang bertugas menyediakan bantuan teknis dan informasi bagi kelompok agama dalam menjalani rumah ibadah. Informasi dari Kantor tersebut hanya sedikit permintaan bantuan tersebut datang dari kelompok Muslim.

Pada 13 September 2011 pemerintah Catalan memberlakukan RUU yang merubah peraturan tahun 2009. Dalam RUU tersebut (Article 2) Pemerintah kota tidak harus merevisi manajemen perencanaan kota mereka dalam rangka mencari plot lahan untuk digunakan keperluan agama jika tidak ada kebutuhan yang mendorong dibukanya rumah ibadah. Untuk area ibadah tidak melebihi 100 M^2 dan kapasitas direncanakan tidak melebihi 90 orang, tidak harus mengajukan izin pembukaan rumah ibadah. Gereja, komunitas agama/keyakinan, yang dapat membuktikan masuk dalam Entitas Agama Nasional Terdaftar dapat memulai prosedur untuk mendapatkan izin pembukaan dan penggunaan atau membuat pengumuman merujuk pada Seksi 19 UU 94/2010.[48]

Dokumen yg diperlukan untuk izin pembukaan rumah ibadah:

1. Pembuktian terdaftar dalam entitas agama terdaftar atau sertikasi yg relevan dari otoritas;
2. Pernyataan hukum bahwa memiliki asuransi sebelum memulai aktivitas di rumah ibadah;
3. Rencana teknis terkait pembangunan/ekspansi/renovasi atau rehabilitasi bangunan termasuk spesifikasi perencanaan dan teknik esensial;
4. Estimasi jumlah orang yg akan menghadiri dan beraktivitas.

Inggris

Inggris telah memiliki regulasi yang mengatur tentang rumah ibadah umat bergama melalui *Places of Worship Registration Act* 1855. Melalui salah satu artikel di Place of Religious Worship 1812 s.2 menyebutkan sebagai tindakan ilegal dan melarang lebih dari 20 (dua puluh) orang beribadah di sebuah bangunan rumah pribadi, kecuali bangunan tersebut telah terdaftar sebagai rumah ibadah dan melakukan registrasi guna mengadakan perayaan pernikahan. Sebagai bentuk penghormatan, Negara menjamin bahwa bangunan yang telah teregistrasi sebagai rumah ibadah, akan mendapatkan perlindungan dan dikecualikan dari kontrol perencanaan yang biasanya mengenai bangunan-bangunan yang terdaftar memiliki nilai khusus untuk tujuan konservasi. Organisasi keagamaan yang tidak dikecualikan harus mengajukan petunjuk pemerintah dalam hal perubahan yang

[47] Ibid.
[48] Departament de Justicia, Generalitat de Catalunya, diakses dari http://justicia.gencat.cat/web/.content/afers-religiosos/documents/Refugiats_Traduccio_WebDGAR_eng.pdf

berdampak pada rumah ibadah mereka, seperti perubahan ukuran persekutuan, perubahan aktivitas, dan lainnya.[49]

Dalam hal pendaftaran rumah ibadah, menurut ketentuan Places of Worship Registration Act 1855, suatu persekutuan dapat mengajukan pendaftaran (sertifikasi) bangunan untuk ibadah, dengan mengajukan ke *Superintendent Registrar* di distrik setempat. Ini tidak termasuk bagi kapel Church of England, kecuali bangunan gereja tersebut berbagi tempat dengan denominasi agama lain.[50]

Austria

Australia melalui kebijakan tahun 1979 mengizinkan pembangunan rumah ibadah berupa masjid yang memiliki menara. Akan tetapi regulasi saat ini melarang konstruksi bangunan yang tidak homogen dengan lanskap sekitar. Implikasi terhadap ketentuan tersebut menyebabkan masjid, Pagoda Budha atau kuil Hindu menjadi arsitektur yang tidak termasuk tipikal lanskap alpine pegunungan. Salah satu tantangan yang dihadapi adalah kebijkan tersebut memengaruhi semua agama minoritas di Austria, salah satu hal yang menjadi tantangan seiring dengan bertumbuhnya populasi Muslim maka permintaan pembangunan masjid akan cenderung meningkat signifikan dibanding bangunan ibadah non homogen lainnya.[51]

Italia

Kebebasan beragama di Italia diatur dalam Art. 8 Konstitusi Italia yang menyatakan bahwa: *"Semua denominasi agama adalah setara di depan hukum. Denominasi selain Katolik memiliki hak untuk mengorganisasikan dirinya sesuai dengan ketetapan mereka masing-masing, asalkan tidak bertentangan dengan hukum di Italia. Hubungan dengan negara diatur oleh hukum, berdasarkan pada persetujuan dengan perwakilan mereka masing-masing."* Selanjutnya dalam Art. 19 dinyatakan bahwa: *"Setiap orang berhak secara bebas menganut agama/keyakinan masing-masing dengan berbagai cara, baik secara individu maupun dengan yang lain, dan bebas untuk memajukan serta merayakan ritus keagamaan di publik atau secara pribadi, asalkan tidak menyinggung moralitas publik."*

Namun dalam beberapa tahun terakhir terdapat beberapa catatan dalam kasus kebebasan beragama di Italia, khususnya dalam persoalan pendirian rumah ibadah. Contohnya pada Oktober 2018, Pengadilan Administratif Regional Lombardy menerima banding dari komunitas Muslim Varese terhadap penolakan izin untuk membangun masjid di Sesto Calende.[52] Pengadilan mengeluarkan putusan yang tidak membatalkan penolakan namun meminta Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa kembali konstitusionalitas amandemen tahun 2015 peraturan lokal yang tidak memaksakan tenggat waktu pada otoritas lokal untuk memutuskan dimana komunitas agama dapat membuka rumah ibadah. Menurut Pengadilan Lombardy tiadanya tenggat waktu berpotensi menyebabkan pelanggaran

[49] Amanda van Eck Duyamaer van Twist, "Mit Welchem Recht? Europäisches Religionsrecht Im Umgang Mit Neuen Religiösen Bewegungen," in *Religion in England* (Berlin, Germany: Evangelische Zentralstelle für Weltanschauungsfragen, 2014), 74–90.
[50] Diakses dari https://secure.manchester.gov.uk/info/200067/marriages_and_civil_partnerships 4731/registering_a_building_for_worship_and_marriage
[51] Ashley Isaacson Woolley Brett G. Scharffs, Asher Maoz, *Religious Freedom and the Law Emerging Contexts for Freedom for and from Religion*, First (Routledge, 2019).
[52] U.S. Department of State, "2018 Report on International Religious Freedom: Italy" (Washington DC, 2018).

terhadap hak atas kebebasan beragama yang dijamin konstitusi. Pada akhir tahun 2018 Mahkamah Agung belum memutuskan konstitusionalitas dari peraturan lokal tersebut.

Jauh pada tahun 1993 peraturan di Wilayah Abruzzo membatasi pemberian kontribusi regional untuk pembangunan rumah ibadah hanya untuk Gereja Katolik dan agama lain yang telah diakui berdasarkan perjanjian dengan negara berdasarkan Art. 8 Konstitusi Italia.[53] Selanjutnya Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa peraturan tersebut merupakan diskriminasi yang tidak dapat dibenarkan di antara agama. Pengadilan kemudian memfokuskan pada definisi "pengakuan agama", dimana pengakuan tersebut harus dibuat berdasarkan beberapa kriteria sederhana, seperti pengakuan dari publik sebelumnya, peraturan/ketetapan, atau kesepakatan bersama. Setelah pengakuan agama ditetapkan, maka satu-satunya aspek yang dapat dinilai oleh otoritas regional dalam keputusan terkait pemberian konstribusi adalah substansi, dan dampak sosial dari pengakuan pemohon dan penerimaan berdasarkan kondisi terakhir dan keterbatasan penggunaan dana.

Amerika Serikat

Di AS, pengaturan tentang bangunan ibadah diatur dalam *the Religious Land Use and Institutionalized Persons Act of* 2000 (RLUIPA). RLUIPA mengikuti peraturan dari Kongres Kebebasan Beragama AS termasuk *the Religious Freedom Restoration Act of* 1993 (RFRA). RLUIPA mengambil prinsip dari RFRA yang menyatakan bahwa penilaian lokal terkait dengan penggunaan lahan dapat membatasi kebebasan beragama hanya jika otoritas lokal dapat membuktikan bahwa ada alasan kuat terkait kepentingan pemerintah dan bahwa penilaian yang dipilih adalah yang paling tidak membatasi untuk memajukan kepetingan pemerintah.

Dalam Seksi 2 (b) diatur larangan diskriminasi terhadap kelompok agama dalam hal penggunaan lahan:

a. Kesetaraan. Pemerintah tidak boleh memaksa atau menerapkan peraturan penggunaan lahan dalam hal memperlakukan kelompok agama atau institusi tidak setara dengan kelompok atau institusi non-religius.
b. Non diskriminasi. Pemerintah tidak boleh memaksa atau menerapkan peraturan penggunaan lahan yang mendiskriminasi kelompok atau institusi apapun yang berbasis keagamaan atau denominasi.

Dalam penegakan RLUIPA sejumlah masalah timbul bagi hakim, terutama untuk menentukan adanya beban substansial dan kegiatan keagamaan, pengadilan harus memutuskan definisi 'kegiatan keagamaan' dan 'beban substansial (*substantial burden*)'. Hal tersulit adalah menentukan arti 'beban substansial' karena banyak interpretasinya saat pengadilan. Sebelum RLUIPA yurispudensi AS gagal untuk mengakui peran utama rumah ibadah sebagai wujud kebebasan beragama. Tahun 1988 sebuah kelompok Baptis tidak dapat mendirikan sebuah gereja di area pertanian. Federal melakukan banding terhadap pengadilan dengan memisahkan "kebebasan berkeyakinan" yang dilindungi konstitusi, dengan "kebebasan bertindak" yang dapat dibatasi oleh otoritas lokal. Pengadilan

[53] Brett G. Scharffs, Asher Maoz, *Religious Freedom and the Law Emerging Contexts for Freedom for and from Religion*.

kemudian menyatakan bahwa peraturan penggunaan lahan tidak bertabrakan dengan kebebasan beragama karena juga tidak berlawanan dengan kebebasan berkeyakinan. Pengadilan menyimpulkan bahwa tidak ada pelanggaran dalam kebebasan mendirikan gereja. Gereja tidak memiliki hak secara konsitusional untuk bebas dari peraturan zonasi.

Kasus lainnya seorang Rabi mengajukan izin untuk mengubah rumahnya menjadi Sinagog dan ia diberitahu untuk pergi dan berdoa di tempat lain. Juga seorang Saksi Jehovah yang mengajukan untuk mendirikan ruang beribadah ditolak dengan dalih bahwa mereka dapat membangunnya di tempat lain. Pengadilan juga pernah menolak kehadiran sebuah kelompok Kristen yang menyewa sebuah bangunan di zona pemukiman dan ingin mengubahnya agar sesuai dengan kebutuhan peribadatan mereka. Otoritas lokal menolak izin tersebut dengan dalih bahwa perubahan tersebut akan mengganggu masyarakat sekitar.

Tabel 5

Pengaturan Pendirian Rumah ibadah di Beberapa Negara

Negara	Amerika Serikat	Inggris	India	Kazakhstan	Austria
Peraturan Terkait Pendirian Rumah ibadah	the Religious Land Use and Institutionalized Persons Act of 2000 (RLUIPA)	Places of Worship Registration Act 1855	Peraturan Institusi Agama Tahun 1988 & Peraturan Rumah ibadah No.42 Tahun 1991	RK Law on Religious Activites and Religions Associations	
Syarat Objektif	1. Penggunaan lahan untuk rumah ibadah bisa dibatasi jika ada alasan yang kuas dari pemerintah setempat demi kepentingan pemerintah dan merupakan pilihan yang paling tidak membatasi 2. Larangan diskriminasi terhadap kelompok agama dalam hal penggunaan lahan (sesuai dengan peruntukannya).	1. Larangan pelaksanaan ibadah melebihi 20 orang di bangunan pribadi. 2. Pengajuan pendirian rumah ibadah harus didaftarkan ke distrik setempat.	1. Melarang penggunaan rumah ibadah untuk tujuan politik atau dalam hal pemidanaan. 2. Melarang konversi paksa rumah ibadah suatu agama menjadi rumah ibadah agama lain. 3. Adanya ancaman hukuman bagi pelaku pengerusakan atau penentangan terhadap pembangunan rumah ibadah agama lain.	Kegiatan ibadah (secara berjemaah) di rumah pribadi tidak diperbolehkan	Pengaturan pendirian rumah ibadah disesuaikan dan diatur berdasarkan lanskap sekitar.

BAB IV
ANALISIS HUKUM DAN HAM

A. Tinjauan HAM dalam PBM 2006

Kebebasan setiap individu dalam memeluk agama dan menjalankan ibadah menurut agama yang dianutnya merupakan bagian dari hak dasar setiap individu yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun dan oleh siapapun. Negara menjamin kemerdekaan setiap individu untuk memeluk agama, dan pemerintah berkewajiban melindungi individu dalam melaksanakan ajaran dan ibadah agamanya. Berbagai instrumen hak asasi manusia secara jelas telah mengaturnya melalui Pasal 18 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM), Pasal 18 KIHSP, Komentar Umum Komite HAM PBB No. 22 atas Pasal 18 KIHSP, Pasal 28E dan 29 ayat (2) Undang Undang Dasar 1945, dan Pasal 22 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM. Implikasi yuridisnya, Negara wajib menghormati dengan membiarkan dan tidak mengganggu kebebasan beragama dan berkeyakinan warganya serta menjamin melalui hak-hak yang diakui tetap dihormati. Negara wajib melaksanakan pembentukan suatu peraturan perundang-undangan atau kebijakan untuk melindungi hak-hak serta bersikap aktif untuk melindungi apabila ada gangguan.

Sebagai kewajiban positif/aktif negara untuk melindungi dan bersikap aktif apabila ada gangguan terhadap kebebasan beragama dan berkeyakinan, maka pemerintah Indonesia salah satunya telah membuat suatu peraturan perundang-undangan atau kebijakan yaitu PBM 2006. Mengingat, masalah pendirian rumah ibadah menjadi salah satu sebab yang dapat menggangu hubungan antar umat beragama sehingga perlu diatur. Selain itu PBM 2006 akan menjadi pedoman bagi setiap kepala daerah/wakil kepala daerah dalam memelihara kerukunan umat beragama yang pada dasarnya merupakan bagian penting dari kerukunan nasional.[54]

Pandangan sebagaimana dimaksud juga mendapat perhatian dari Ahmad Suaedy[55], karena secara *de jure* bahwa PBM 2006 tidak hanya mengatur tentang rumah ibadah, melainkan ada tiga unsur yang diatur di dalamnya, yaitu pemeliharaan kerukunan umat beragama, pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) dan pendirian rumah ibadah. Hal yang paling penting adalah PBM 2006 merupakan pedoman bagi kepala daerah/wakil kepala daerah (pemerintah daerah) dalam memelihara kerukunan umat beragama di daerahnya sesuai dengan bunyi salah satu pasal dalam PBM tersebut.

Dalam konteks hak asasi manusia, jaminan terhadap kebebasan beragama dalam hal ini menjalankan ibadah bagi para pemeluknya sepenuhnya dihormati dan mendapatkan jaminan, baik dilakukan dalam tempat atau lokasi tertentu, baik secara tertutup maupun terbuka. Dengan demikian, konteks rumah ibadah dimaknai secara luas yaitu sebagai sarana sarana peribadahan oleh para penganut agama atau kepercayaan. Akan tetapi

[54] Penjelasan Kementerian Agama kepada Komnas HAM RI atas surat Nomor : 100/PP/0.2.4/VIII/2020, tanggal 25 Agustus 2020 dan penjelasan Direktur Jendral Politik dan Pemerintahan Umum Kemendagri dalam surat Nomor U50.2/3811/Polpum.
[55] Yenny Zannuba Wahid, et.all, *Mengelola Toleransi Dan Kebebasan Beragama: 3 Isu Penting*, Pertama. (Jakarta: Wahid Institute, 2012).

secara realitas di Indonesia masih dijumpai praktik intoleransi dalam beragama dan berkeyakinan yang menjadi akar masalah konflik pada masyarakat baik secara terbuka maupun tertutup. Konflik yang didasarkan pada intoleransi tersebut berdampak pada sejumlah masalah yang salah satunya adalah penolakan terhadap keberadaan rumah ibadah, baik yang akan dibangun maupun yang telah dibangun.[56] Meskipun Kementerian Agama telah menyebutkan perkembangan yang signifikan dalam pembangunan rumah ibadah di Indonesia total sebanyak 370.620 unit dengan rincian Masjid 281.136 (75%) tidak termasuk mushola dan langgar; Gereja Kristen Protestan 58.937 (15,06 %); Pura 14.655 (3.95 %); Gereja Katolik 12.764 (3,44 %), belum termasuk kapel; Klenteng 1.763 (0,48 %); Budha 2.265 (0, 61%).[57]

A.1. Watak Diskriminasi dan Pembatasan

Kembali dalam konteks tanggung jawab Negara untuk melindungi kebebasan beragama dan berkeyakinan, termasuk dengan kehadiran PBM 2006, sejauh ini belum terlaksana dengan baik, meskipun diakui juga ada perbaikan dalam proses dan peningkatan pendirian rumah ibadah. Meskipun demikian, secara norma substansi serta implementasi, PBM 2006 khususnya bagi masyarakat minoritas untuk dapat mendirikan rumah ibadah juga masih menyisakan masalah. Padahal, Komentar Umum No. 22 ICCPR menegaskan bahwa rumah ibadah adalah suatu elemen esensial dari manifestasi kebebasan beragama dan berkeyakinan sebagian besar komunitas agama atau komunitas kepercayaan membutuhkan keberadaan rumah ibadah agar mereka dapat mewujudkan keyakinan/iman mereka. Bentuk-bentuk pembatasan pada tempat-rumah ibadah atau tempat keagamaan lainnya dan tempat-tempat suci dalam banyak kasus di berbagai negara melanggar hak tidak hanya dari satu individu saja melainkan hak-hak sekelompok individu yang membentuk komunitas yang melekat pada tempat tersebut.[58]

Bertitik pada ketentuan Komentar Umum No. 22 (48) Komite HAM PBB tentang substansi normatif KIHSP Pasal 18 dijelaskan bahwa pengertian agama dan keyakinan meliputi agama/ keyakinan tradisional, dan agama/keyakinan yang baru didirikan. Imdadun Rahmat, Ketua Komnas HAM 2015-2016 menerangkan bahwa dalam memahami substansi Pasal 18 KIHSP secara benar, dibedakan antara kebebasan berkeyakinan dan beragama atau berkepercayaan dengan kebebasan untuk menjalankan agama atau kepercayaannya. Pembedaan ini secara legal sangat penting untuk membedakan di wilayah mana negara diperbolehkan untuk membatasi dan wilayah mana negara dilarang untuk melakukan pembatasan.[59] Lebih jauh, pada paragraf 4 Komentar Umum No. 22 menjelaskan makna ibadah terdiri dari ritual dan upacara keagamaan yang merupakan ekspresi langsung dari ajaran agama/kepercayaan juga berbagai kegiatan keagamaan yang terintegral dengan kegiatan ritual keagamaan dan lain-lain seperti bangunan rumah ibadah, pemasangan dan penggunaan objek/simbol keagamaan dan menjalankan libur/hari keagamaan.

[56] Komnas HAM RI, *Rumusan Hasil Sidang HAM IV Tahun 2018* (Jakarta, 2018).
[57] Penjelasan Kementerian Agama kepada Komnas HAM RI atas surat Nomor : 100/PP/0.2.4/VIII/2020
[58] Pelapor Khusus Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan, Asma Jahangir, E/CN.4/2005/61
[59] Imdadun Rahmat, "Jaminan Beragama Dan Berkeyakinan Di Indonesia," *Jurnal HAM Komnas HAM* 11 (2014): 19–51.

Oleh karena itu, secara teoretis, hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan dapat dipilah ke dalam kategori: *forum internum* (*privat freedom*) dan *forum externum* (*public freedom*). Forum internum adalah eksistensi spiritual individual seseorang, sebuah wilayah yang secara teoritis tidak dimungkinkan dilakukan pengurangan (derogasi) hak atas kebebasan beragama dan keyakinan tersebut. Dimensi individual tercermin dalam perlindungan terhadap keberadaan spiritual seseorang termasuk dalam dimensi ini adalah memilih–mengganti, mengadopsi dan memeluk agama dan keyakinan. Dimensi individual ini juga menyangkut menjalankan ibadah agama dalam ruang privat. Sedangkan dimensi kolektif tercermin dalam perlindungan terhadap keberadaan seseorang untuk mengeluarkan keberadaan spiritualnya dan mempertahankannya di depan publik *(forum externum*). Forum eksternum yang juga disebut sebagai "*community right*", berupa hak memanifestasikan dan pengkomunikasian materi-materi spiritual kepada dunia yang lebih luas dan upaya mempertahankan kesalehan di ruang publik. Kategori forum externum yang merupakan manifestasi dari keyakinan ke dalam kehidupan nyata ini merupakan subjek pembatasan yang diatur dalam pasal 18 ayat 3 Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik. Hak-hak dalam kategori ini dengan selektif dan sangat ketat dapat dikurangi (*di-derogasi*) dan tidak boleh dilakukan secara diskriminatif.[60]

Untuk melihat secara detail substansi PBM 2006, apakah menunjukan watak diskriminatif, mengatur *forum externum* (*public freedom*) atau justru *forum internum* (*privat freedom*) dapat dilihat sebagai berikut :

(a) Pasal 13 ayat (1), mengatur bahwa Pendirian rumah ibadat didasarkan pada keperluan nyata dan sungguh-sungguh berdasarkan jumlah penduduk bagi pelayanan umat beragama yang bersangkutan di wilayah kelurahan/desa.

Konteks ancaman dan diskriminasi terjadi karena sejak awal tujuannya bersifat pembatasan dengan memberikan kriteria dan rumusan yang multi tafsir dan terlalu luas mengenai keperluan nyata dan sungguh-sungguh. Substansi ini secara jelas mengarah pada pembatasan yang akan berimplikasi pada kesulitan terutama dalam pendirian rumah ibadah bagi kelompok minoritas.

(b) Pasal 13 ayat (3), menerangkan bahwa 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.

Meskipun seolah-olah pemenuhan persyaratan diperlonggarkan tetapi secara substansif bahwa implikasi dari kebijakan ini adalah tetap mengarahkan pada pembatasan karena pada akhirnya perhitungan kebutuhan rumah ibadah adalah didasarkan pada kuantitas. Beberapa contoh nyata implikasi dari regulasi ini adalah dialami umat Kong Hu Chu dalam pendirian rumah ibadah di salah satu provinsi yang tidak bisa dipenuhi karena kekurangan jumlah umatnya.[61]

[60] Ibid, hal. 39.
[61] I Wayan Suyasa, FGD Perwakilan Organisasi Keagamaan oleh Komnas HAM RI, tanggal 31 Agustus 2020

(c) Pasal 14 ayat (1), Pendirian rumah ibadat wajib memenuhi persyaratan administratif dan persyaratan teknis bangunan gedung; (2) Selain memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pendirian rumah ibadat harus memenuhi persyaratan khusus meliputi: a. daftar nama dan Kartu Tanda Penduduk pengguna rumah Ibadan paling sedikit 90 (sembilan puluh) orang yang disahkan oleh pejabat setempat sesuai dengan tingkat batas wilayah sebagaimana dimaksud dalam pasal 13 ayat (3); b. dukungan masyarakat setempat paling sedikit 60 (enam puluh) orang yang disahkan oleh lurah/kepala desa; c. rekomendasi tertulis kepala kantor departemen agama kabupaten/kota; dan d. rekomendasi tertulis FKUB kabupaten/kota; (3) Dalam hal persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a terpenuhi sedangkan persyaratan huruf b belum terpenuhi, pemerintah daerah berkewajiban memfasilitasi tersediannya lokasi pembangunan rumah Ibadah.

    Berkenaan dengan persyaratan–maka yang diatur dalam PBM 2006 bersifat kontradiktif, maksud Pemerintah berupaya melakukan pengaturan terhadap forum eksternum akan tetapi sesungguhnya adalah menyinggung forum internum yang seharusnya tidak dapat dilakukan intervensi. Kondisi ini tercermin dari persyaratan yang diajukan untuk menjamin hak beribadah dalam kaitan pendirian rumah ibadah–selalu harus mendapatkan persetujuan warga (umat) lain, melalui mekanisme dan persetujuan FKUB, serta diotoritatifkan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota.

(d) Pasal 17, mengatur bahwa Pemerintah daerah memfasilitasi penyediaan lokasi baru bagi bangunan gedung rumah ibadat yang telah memiliki IMB yang dipindahkan karena perubahan rencana tata ruang wilayah.

    Akan tetapi justru kebijakan ini bersifat diskriminasi dan inkonsistensi karena ketidakjelasan paradigma, jika syarat objektifnya adalah rumah ibadah harus sesuai dengan tata ruang, lantas apakah fungsi persetujuan warga dengan bukti tanda tangan yang selalu menjadi dasar pendirian rumah ibadah dalam PBM 2006.

(e) Pasal 20 (3), Dalam hal penyelesaian perselisihan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak dicapai, penyelesaian perselisihan dilakukan melalui Pengadilan setempat.

    Konteks ini menjadi penting untuk menegaskan Indonesia menjadi negara hukum. Meskipun demikian tidaklah mudah mewujudkan ini dalam praktik, salah satu contohnya adalah konflik Gereja Taman Yasmin, Bogor yang meskipun proses hukum ditingkat Mahkamah Agung dimenangkan akan tetapi putusannya sampai saat ini tidak bisa terlaksana. Ketiadaan mekanisme pendukung secara jelas dan pasti dalam eksekusi putusan pengadilan sehingga sulit bagi korban dalam mempertahankan hak-haknya menjadi ironi dalam substansi yang diatur dalam PBM 2006.

Bertitik tolak dari aspek substansi PBM 2006 yang ternyata setelah dilakukan penelitian mendalam tidak saja mengatur aspek *forum externum* (*public freedom*) akan tetapi langsung ataupun tidak langsung berimplikasi pada jaminan kebebasan beragama dan beribadah sebagai *forum internum* (*privat freedom*). Oleh karena itu, secara ideal seharusnya yang

diatur dan diupayakan adalah syarat-syarat objektif seperti kesesuaian dengan tata ruang, larangan rumah ibadah untuk kegiatan politik praktis, tindakan pemenjaraan atau penahanan, selaras dengan lanskap wilayah sekitar dan sebagainya. Idealnya pendirian rumah ibadah tidak dibebani dengan syarat yang justru sangat bergantung pada subjektivitas dan persetujuan pihak lain dalam pendirian rumah ibadah. Oleh karena sifatnya dan substansi yang diatur dalam PBM 2006 juga ternyata mengenai pembatasan HAM, maka pengaturan yang tepat adalah melalui UU. Hal itu didasarkan pada ketentuan Pasal 28J ayat (2) UUD 1945. Berbeda jika substansi dan materi dalam PBM secara keseluruhan hanya memuat syarat objektif, maka pengaturannya bisa melalui regulasi di bawah UU.

Tidak seharusnya PBM 2006 yang bertujuan untuk melindungi hak beribadah justru menjadi hambatan bagi masyarakat. Intervensi terbatas oleh negara pada kebebasan eksternal (*forum externum/exsternal freedom*) dalam kaitan penyebaran atau pelaksanaan agama harus didasarkan pada alasan yang diperlukan (*necessary*) untuk menjaga ketertiban umum (*public order)*, kesehatan dan moral masyarakat (*public health and morals*), dan kebebasan dan hak-hak fundamental orang lain (*fundamental rights and freedom of others*). Terutama bila ajaran agama dianggap bisa membahayakan hak- hak asasi yang paling mendasar, misalnya hak untuk hidup bagi masyarakat sekitar ataupun bagi para pengikutnya. Selain itu, pembatasan tidak boleh diterapkan untuk tujuan-tujuan yang diskriminatif atau diterapkan dengan cara yang diskriminatif.



Gambar 4.1 Diskusi PBM No. 9 dan 8 Tahun 2006

Bagian khusus mengenai pengaturan dan regulasi berkaitan dengan rumah ibadah hanya merupakan satu bagian dalam PBM 2006 akan tetapi memiliki nilai strategis dan khusus karena menjadikan wajah bagaimana kehidupan beragama di suatu wilayah, apakah memiliki penghormatan dan sikap toleransi, atau justru sebaliknya menunjukan watak intoleransi dan diskriminasi. Sejumlah peraturan dalam PBM 2006 justru menjadi hambatan dalam perlindungan kebebasan beragama dan berkeyakinan khususnya bagi agama kelompok minoritas di suatu wilayah.

Penting untuk menjadi perhatian bahwa sepanjang semua pihak tidak mau memahami bahwa setiap orang memiliki hak yang sama untuk menjalankan agama dan kepercayaannya masing-masing, sebaik apapun aturan atau regulasi yang mengatur hal ini, maka aturan tersebut tidak akan ada artinya dan konflik-konflik kebebasan beragama dan berkeyakinan seperti pembangunan rumah ibadah akan selalu ada. Hal ini juga diperkuat

oleh pernyataan Manfred Norwak dan Tanja Vospernik, bahwa bahwa Negara adalah sebagai aktor kunci, tatanan hukum negara yang dimanifestasikan ke dalam kebijakan-kebijakan publik, secara signifikan dapat mempengaruhi tatanan masyarakat dalam memahami hak kebebasan beragama dan berkeyakinan. Oleh karena itu, Negara bisa menjadi aktor kunci dalam kebijakan-kebijakan yang bersifat diskriminatif dengan cara memihak salah satu kelompok mayoritas dan menerapkan diskriminasi terhadap agama dan kepercayaan lain.[62]

A.2. Evaluasi Terhadap PBM 2006

Dalam pelaksanaannya pengaturan mengenai pendirian rumah ibadah dalam PBM 2006 justru menciptakan sejumlah permasalahan akibat persyaratan administratif yang memperberat proses perizinan. Berbeda dengan beberapa negara seperti yang telah dibahas pada Bab III bahwa pengaturan pendirian rumah ibadah berfokus pada syarat objektif berupa aturan perencanaan wilayah dan tata ruang serta pertimbangan lanskap, akan tetapi dalam PBM 2006 terdapat 6 (enam) persyaratan yaitu:

(1) persyaratan administratif berupa status hak atas tanah, status kepemilikan bangunan dan izin mendirikan bangunan;
(2) persyaratan teknis berupa persyaratan tata bangunan dan persyaratan keandalan bangunan gedung;
(3) adanya Kartu Tanda Penduduk pengguna rumah ibadah paling sedikit 90 orang yang disahkan oleh pejabat setempat sesuai dengan tingkat batas wilayah;
(4) dukungan masyarakat setempat paling sedikit 60 orang yang disahkan oleh lurah/kepala desa;
(5) rekomendasi tertulis kepala kantor departemen agama kabupaten/kota;
(6) rekomendasi tertulis FKUB kabupaten/kota.

Berbagai persyaratan tersebut dalam perspektif kebebasan beragama justru dinilai mempersulit pendirian rumah ibadah, terutama bagi kelompok minoritas. Implikasinya mengakibatkan banyak komunitas agama terpaksa melakukan ibadah di tempatnya masing-masing dengan status ilegal atau tanpa izin. Walaupun pada Pasal 14 ayat (3) diwajibkan bagi pemerintah daerah untuk memfasilitasi tersedianya lokasi pembangunan Rumah Ibadah, namun pada kenyataannya kasus gagalnya pendirian rumah ibadah di sejumlah daerah masih terjadi. Pada sejumlah kasus, pemerintah daerah tidak memenuhi kewajibannya yang tercantum dalam Pasal 14 ayat (3) tersebut.

Di sisi lain sejumlah pemerintah daerah justru membuat kebijakan yang melampaui substansi atau bahkan bertentangan dengan PBM 2006. Hal ini dikarenakan politik di daerah yang menggunakan sentimen sektarianisme dan berbasis identitas keagamaan atau tunduknya Pemda pada tekanan publik tertentu.[63] Kondisi ini misalkan terjadi di Aceh, Bali dan Papua. Di Bali, terdapat Pergub Bali Nomor 10 Tahun 2006, sementara di Papua terdapat Perda yang melarang membangun rumah ibadah baru (selain Gereja Injil di

[62] Manfred Nowak dan Tanja Vospernik Pada, "Pembatasan-Pembatasan Yang Diperbolehkan Terhadap Kebebasan Beragama Dan Berkeyakinan," in *Facilitating Freedom of Religion or Belief: A Deskbook* (Provo, USA: BYU International Center for Law and Religion Studies, 2010), 201.
[63] Komnas HAM RI, *Laporan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Untuk Sidang HAM Ke IV 2018* (Jakarta, 2018).

Indonesia) di Tolikara. Selain itu, hal serupa juga terjadi di Aceh, yang diatur dalam Peraturan Gubernur Aceh. Pergub Nomor 25 Tahun 2007 telah bertentangan dengan PBM 2006 yang mengharuskan 150 KTP yang disahkan oleh pejabat setempat dan sesuai dengan batas wilayahnya serta dukungan sedikitnya 120 orang masyarakat setempat.

Kondisi ini menjadi salah satu penyebab munculnya konflik agama dalam hal keberadaan rumah ibadah. Setidaknya 23 kasus persoalan rumah ibadah terjadi di Indonesia dalam kurun waktu 2017-2019 sebagaimana dilaporkan ke Komnas HAM RI[64], serta berbagai laporan kelompok masyarakat sipil seperti Setara Intitute yang mencatat sebanyak 155 (seratus lima puluh lima) persitiwa gangguan terhadap kebebasan beragama dan berkeyakinan yang salah satunya dipengaruhi faktor pendirian rumah ibadah (2016 sebanyak 15 (lima belas) kasus; 2017 sebanyak 17 (tujuh belas) peristiwa; tahun 2015 sebanyak 30 (tiga puluh) kali; tahun 2014 sejumlah 26 (dua puluh enam) peristiwa; dan 2013 mencapai 65 (enam puluh lima) gangguan terhadap rumah ibadah.[65]

Bahkan dalam FGD Komnas HAM RI pada 31 Agustus 2020, Sekretaris Eksekutif Komisi Hubungan Antaragama dan Kepercayaan KWI, Romo Heri Wibowo mencatat terdapat 27 (dua puluh tujuh) rumah ibadah yang masih bermasalah dalam pendiriannya. Demikian halnya laporan Kantor Komnas HAM RI Perwakilan Maluku dan Sumatera Barat mengkonfirmasi persoalan ini, terutama di Jorong Kampung Baru, Nagari Sikabau Kecamatan Pulau Punjung Kabupaten Dharmasraya dan di Batu Sangkar, Kabupaten Tanah Datar, umat Kristen dan Katolik kesulitan dalam pendirian rumah ibadah meskipun secara *de facto* telah memulai kegiatan peribadahan sejak 1982, bantuan pemerintah dinilai minim untuk memfasilitasi berdirinya rumah ibadah yang definitif dan tidak menumpang di aula Kodim 0307 Tanah Datar.[66]

Kondisi yang sama dialami oleh umat Kristiani di Kabupaten Aceh Singkil. Sesuai perjanjian tahun 1979 dan 2001, maka di Aceh Singkil hanya mengijinkan lima unit yakni 1 unit Gereja yaitu GKPPD Kuta Kerangan di Desa Kuta Kerangan, Kecamatan Simpang Kanan dan 4 unit Undung-undung (rumah doa) untuk jemaat GKPPD yakni di desa Lae Gecih, Napagaluh, Sukamakmur, dan Keras, akhirnya pada 2015 sebanyak 10 (sepuluh gereja) dilakukan pembongkaran. Meskipun kemudian terdapat 11 (sebelas) gereja lainnya yang dinilai illegal diberikan kesempatan untuk mengurus IMB, akan tetapi dalam perkembangannya. 11 (sebelas) gereja tersebut juga tidak kunjung mendapatkan IMB walaupun dengan segala upaya telah diusahakan sesuai prosedur yang berlaku.[67]

Permasalahan dalam pendirian rumah ibadah juga dirasakan oleh kelompok penghayat atau komunitas agama leluhur yang tidak dilibatkan atau dipertimbangkan dalam PBM 2006. Padahal ada 187 kelompok penghayat kepercayaan di Indonesia yang terdata oleh pemerintah tepatnya Direktorat Jenderal Kebudayaan, Kementerian Pendidikan dan

[64] Komnas HAM RI, *Data Kebebasan Beragama Dan Berkeyakinan Di Komnas HAM RI* (Jakarta, 2020).
[65] Bonar Tigor Naipospos, "Memimpin Promosi Toleransi: Kondisi Kebebasan Beragama/Berkeyakinan Dan Minoritas Keagamaan Di Indonesia," *Setara Institute* (Jakarta, 2018), setara-institute.org/memimpin-promosi-toleransi/.
[66] Komnas HAM RI, "Data Pengaduan Rumah Ibadah di Sumatera Barat", surat No. 107/P.3/5/2/X/2020 (Kantor Komnas HAM RI Perwakilan Sumatera Barat, 2020).
[67] Komnas HAM RI, "Data Pengaduan Rumah Ibadah di Aceh 2015 - 2020", (Kantor Komnas HAM RI Perwakilan Sumatera Barat, 2020)



Gambar 4.2 Andante Widi Arundhati, Kepala Biro Dukungan Pemajuan HAM dalam Diskusi PBM No. 9 dan 8 Tahun 2006

Kebudayaan.[68] Komunitas agama leluhur maupun kelompok penghayat idealnya harus dipandang dan diperlakukan setara dengan seluruh agama yang dianut secara dominan oleh masyarakat, tidak boleh diperlakukan secara diskriminatif, baik terhadap inti ajaran agama tersebut maupun para pemeluknya. Hal ini karena kebebasan beragama dan berkeyakinan juga mencakup kebebasan untuk menganut agama leluhur maupun menghayati suatu yang diyakininya.[69]

Salah satu kejadian yang menimpa kelompok penghayat di tahun 2020 adalah kasus penolakan pembangunan makam masyarakat Adat Kahurun Urang (AKUR) Sunda Wiwitan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kuningan. Lokasi pembangunan makam di Curug Go'ong dipilih selain karena alasan tempat persemayaman akhir tokoh masyarakat, namun juga karena lahan lokasi pembangunan adalah tanah pribadi.[70] Namun lokasi pembangunan disegel oleh Satuan Polisi (Satpol PP) Kabupaten Kuningan dengan alasan belum memiliki IMB karena bangunan makam dianggap masuk ke dalam kategori bangunan bukan gedung berupa tugu. Selain itu penolakan dari ratusan ormas Islam dan adanya penolakan dari MUI Desa Cisantana semakin membuat progres pembangunan terhambat. [71]

Kemendagri berpandangan bahwa selama ini pemerintah pusat telah melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pemerintah daerah dalam implementasi peraturan terkait kerukunan umat beragama di daerah. Kemendagri juga mengklaim bahwa selama ini pemerintah daerah telah melakukan penanganan permasalahan rumah ibadah sesuai dengan PBM 2006 yang salah satunya adalah menyediakan bangunan sementara untuk rumah ibadah. Kemendagri juga menyorot 3 (tiga) faktor utama permasalahan yang masih terjadi dalam pendirian rumah ibadah disebabkan oleh : (a) kulturisasi atau sosialisasi; (b) terjadinya mal administrasi; dan (c) serta kurangnya persiapan kelengkapan persayaratan rumah ibadah. Akan tetapi, inventarisasi ini dinilai masih bermasalah karena bersifat simplifikasi dan menganggap bahwa PBM 2006 tidak ada masalah secara substansi dan hanya sekedar faktor di luar regulasi.

[68] Moh. Nadlir, "Ada 187 Kelompok Penghayat Kepercayaan Yang Terdaftar Di Pemerintah," *Kompas*.
[69] Komentar Umum (No. 22 tahun 1993) terhadap ICCPR Para. 2
[70] Diakses dari https://www.komnasham.go.id/index.php/news/2020/7/22/1493/komnas-ham-terima-pengaduan-dari-komunitas-sunda-wiwitan.html
[71] Diakses dari https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-53505078

Meskipun demikian, klaim tersebut tidak sepenuhnya tepat dengan kondisi faktual dengan temuan Komnas HAM RI dan penyampaian dari organisasi perwakilan keagamaan. Komnas HAM RI menemukan 3 (tiga) tipologi persoalan berkaitan dengan pendirian rumah ibadah yakni :

(a) Bahwa pada beberapa kasus penolakan pendirian rumah ibadah, pemerintah daerah kurang sepenuhnya menjalankan kewajibannya, salah satunya fasilitasi pemenuhan persyaratan dan menyediakan bangunan sementara sebagaimana amanat PBM 2006. Bahkan pemerintah daerah menjadi pihak yang paling sering diadukan dalam kasus permasalahan kebebasan beragama dan berkeyakinan di Indonesia.

(b) Dari beberapa kasus pendirian rumah ibadah dimulai karena pencabutan IMB, penghentian proses pembangunan, lambatnya proses perijinan yang dilakukan oleh pemerintah daerah ataupun telah memenuhi seluruh persyaratan akan tetapi tidak diproses lebih lanjut ijin pendiriannya.

(c) Demikian halnya, permasalahan regulasi atau kebijakan pemerintah daerah yang diskriminatif dalam pendirian rumah ibadah, belum mendapatkan perhatian khusus dari pemerintah pusat. Hingga saat ini belum ada evaluasi atau sanksi dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang menerbitkan regulasi penghambat kerukunan beragama di daerah secara khusus pendirian rumah ibadah, seperti di Papua, Bali dan Aceh.

Hal ini membuktikan bahwa proses pembinaan, pengawasan, dan sosialisasi yang dilakukan pemerintah pusat dalam menyukseskan PBM 2006 masih perlu penegasan dan tindak lanjut yang konkret.

Laporan Kantor Komnas HAM RI Perwakilan Sumatera Barat mengenai kasus pendirian rumah ibadah HKBP di Jorong Sungai Tambang Nagari Kunangan Parit Rantang Kecamatan Kamang Baru Kabupaten Sijunjung, menjadi catatan yang perlu mendapatkan perhatian. Meskipun jumlah umat HKBP sebanyak 120 KK atau lebih dari syarat minimal 90 (sembilan puluh) umat pemohon – akan tetapi karena terkendala 60 (enam puluh) masyarakat sekitar (umat agama lain), serta dugaan pasifnya pemerintah daerah menyebabkan konflik ini terus terjadi. Idealnya, sesuai PBM 2006 jika terdapat kendala dalam pemenuhan syarat administrasi maka pemerintah akan memfasilitasi dan membantu pemenuhannya.

Lemahnya pemerintah daerah dari tekanan sekelompok publik juga terjadi Kabupaten Bireuen, Aceh. Bakan konflik yang terjadi di umat Islam sendiri yakni dalam pendirian Masjid At-Taqwa Muhammadiyah. Pembangunan masjid di Km 3,7 Dusun Teungoh, Desa Juli Keude Dua, Kecamatan Juli, Kabupaten Bireuen ditolak masyarakat setempat dengan alasan karena mengatasnamakan organisasi Muhammadiyah. Untuk menghindari terjadinya konflik sosial di masyarakat, Kantor Kemenag Kabupaten Bireuen tidak memberikan rekomendasi pembangunan mesjid tersebut. Sampai akhirnya, pada tanggal 5 Juni 2016 terjadi penganiayaan terhadap 3 (tiga) orang pengurus masjid diantaranya Tgk SD, HS dan MH. Penganiayaan itu terkait erat dengan penolakan warga atas aktivitas keagamaan yang berada di Mesjid At-Taqwa.

Dari berbagai kasus tersebut, Tore Lindholm telah mengingatkan bahwa hal terpenting selain kewajiban Negara menghormati dan menjamin kelangsungan hak kebebasan

beragama dan berkeyakinan, Negara harus aktif memastikan warga negara dan para pemeluk agama menghargai agama dan kepercayaan orang lain. Oleh karena itu pentingnya membangun kesadaran untuk menghargai doktrin publik bahwa hak kebebasan beragama dan berkeyakinan yang melekat pada setiap manusia harus dilihat tanpa adanya diskriminasi dan pembedaan dari dirinya. Dengan demikian akan tercipta konstruksi yang adil dan setara bahwa semua memiliki keinginan yang sama untuk mendukung hak kebebasan beragama dan berkeyakinan.[72] Akan tetapi dalam 14 tahun penerapannya, PBM 2006 justru memaksa suatu definisi kerukunan yang baru ketika prioritas kebutuhan adanya rumah ibadah yang layak bagi kelompok minoritas seringkali harus kalah dengan opini masyarakat sekitar. Padahal kriteria pengaturan dan pembatasan HAM dalam konteks pendirian rumah ibadah seharusnya lebih ditekankan kepada faktor keamanan dan keselamatan masyarakat baik komunitas agama terkait maupun masyarakat sekitar lokasi pendirian rumah ibadah.

Oleh karena itu, penting bagi semua pihak untuk mendorong evaluasi materi rumusan dan implementasi PBM 2008 secara substansial. Meskipun sebelumnya Kementerian Agama bersama Kementerian Dalam Negeri dan Kemenkopolhukam mengakui telah melakukan evaluasi dan diperoleh hasil bahwa PBM 2006 masih relevan serta memiliki landasan kuat karena disusun bersama para majelis-majelis agama.[73] Ihsan Ali Fauzi, PUSAD Paramadina mendorong sikap kritis dalam evaluasi terhadap PBM 2006 secara utuh dan kontkestual. Sekurang-kurangnya 2 (dua) persoalan utama yang akan mempengaruhi kondisi kebebasan beragama dan berkeyakinan di Indonesia yaitu :

a) PBM 2006 hanya mengatur "umat beragama", yang berakibat pada eksklusi komunitas-komunitas agama yang belum diakui negara dan komunitas-komunitas kepercayaan. Hal ini harus menjadi pertimbangan jika PBM 2006 hendak dievaluasi;
b) PBM 2006 mengandung unsur "menimbang" (huruf d, e, dan f), yang bisa menghambat realisasi hak-hak warga negara. Hal ini karena pernyataan-pernyataan tersebut (1) terbuka kepada penafsiran subyektif tentang apa/siapa yang menodai (penafsiran) agama apa/siapa dan apa/siapa yang mengganggu ketertiban umum apa/siapa; (2) memberi peluang kepada negara untuk ikut serta menafsirkan isi ajaran agama, yang seharusnya berada di luar wilayahnya; (3) dalam hal ini, biasanya penafsiran kelompok mayoritas yang lebih dimenangkan negara.[74]

Oleh karena itu, dalam kerangka evaluasi selanjutnya pelibatan masyarakat khususnya majelis agama dalam evaluasi PBM 2006 sangat diperlukan, agar mendapat perspektif yang komprehensif selain dari pemerintah. Pengalaman-pengalaman dari majelis agama tentu bisa sangat berkontribusi bagi kebijakan yang terkait dengan pendirian rumah ibadah di Indonesia. Walaupun para perwakilan majelis agama dalam diskusi dengan Komnas HAM RI menyampaikan bahwa PBM 2006 masih menjadi solusi dalam pengaturan rumah ibadah. Sebelum adanya regulasi yang lebih baik dan berkeadilan, maka PBM 2006 dapat menjadi

[72] Muhamad Hafiz, "Jaminan Kebebasan Beragama: Norma Ideal, Praktik Dan Lokalitas Muhammad," *Jurnal HAM* 11, no. 1 (2014): 63–94, http://www.komnasham.go.id/sites/default/files/dokumen/ISI JURNAL HAM 2011.pdf.
[73] Surat dari Kepala PKUB Kementerian Agama RI kepada Komnas HAM RI pada 23 September 2020
[74] Ihsan Ali Fauzi, *Mengevaluasi Peraturan Bersama Menteri 2006 Dan Peran Forum Kerukunan Umat Beragama : Pelajaran Dari Pangkalan Data* (Jakarta, 2020).

landasan. Namun demikian, dari beberapa organisasi keagamaan seperti Matakin dan Walubi berharap agar PBM 2006 :

(1) Diperjelas dan ditambahkan aturan (*adendum)* yang lebih mengakomodir mekanisme pengaduan apabila terjadi permasalahan penolakan rumah ibadah yang sedang dibangun atau sudah berdiri.
(2) Mengatur mengenai harapan dan penegasan lebih jelas mengenai definisi masyarakat sekitar (khususnya yang menolak) karena biasanya justru yang merintangi pembangunan rumah ibadah bukan warga sekitar lokasi pendirian rumah ibadah.[75]

Selain pelibatan majelis agama, evaluasi PBM 2006 harusnya juga melibatkan perwakilan dari penganut kepercayaan seperti agama leluhur, agama suku, dan agama tradisional. Hal ini dikarenakan perwakilan dari kelompok tersebut belum dilibatkan sejak saat penyusunan PBM ini. Padalah negara wajib memastikan tersedianya hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan–termasuk rumah ibadah–bagi semua komunitas tersebut terlepas dari pilihan apakah mereka menyebut diri sebagai agama leluhur, penghayat kepercayaan, atau lainnya.[76] Mengingat Pasal 18 ayat (1) KIHSP mengatur bahwa setiap orang berhak atas kebebasan berpikir, keyakinan dan bergama. Hak ini mencakup kebebasan untuk menetapkan agama atau kepercayaan atas pilihannya sendiri dan kebebasan, baik secara sendiri-sendiri maupun bersama orang lain, baik di tempat umum atau tertutup, untuk menjalankan agama dan kepercayaanya dalam kegiatan ibadah, pentaatan, pengalaman dan pengajaran.

B. Peran dan fungsi FKUB dalam Pendirian Rumah ibadah

Substansi pengaturan selanjutnya dalam PBM 2006 adalah pengaturan mengenai FKUB. PBM 2006 menjelaskan mengenai hubungan antara lembaga pemerintahan dengan FKUB dalam mewujudkan kerukunan umat beragama. Hal ini terdapat dalam Pasal 8 dan Pasal 9 yang mengatur bahwa FKUB dibentuk di provinsi dan kabupaten/kota yang dilakukan oleh masyarakat dan difasilitasi oleh pemerintah daerah dengan memiliki hubungan yang bersifat konsultatif. Kemudian dalam Pasal 11 disebutkan bahwa dalam memberdayakan FKUB, dibentuk Dewan Penasihat FKUB di provinsi dan kabupaten/kota. Dewan Penasihat FKUB mempunyai tugas membantu kepala daerah dalam merumuskan kebijakan pemeliharaan kerukunan umat beragama dan memfasilitasi hubungan kerja FKUB dengan pemerintah daerah dan hubungan antar sesama instansi pemerintah di daerah dalam pemeliharaan kerukunan umat beragama.

FKUB yang sudah dibentuk baik di provinsi maupun kabupaten/kota mempunyai tugas melakukan dialog dengan pemuka agama dan tokoh masyarakat menampung aspirasi ormas keagamaan dan aspirasi masyarakat; menyalurkan aspirasi ormas keagamaan dan masyarakat dalam bentuk rekomendasi sebagai bahan kebijakan gubernur ataupun walikota dan bupati; serta melakukan sosialisasi peraturan perundang-undangan dan kebijakan di bidang kegamaan yang berkaitan dengan kerukunan umat beragama dan

[75] Ester, FGD Perwakilan Organisasi Keagaman oleh Komnas HAM, tanggal 31 Agustus 2020
[76] Komnas HAM RI, "Standar Norma Dan Pengaturan Kebebasan Beragama Dan Berkeyakinan," (Jakarta, 2020).

pemberdayaan masyarakat. Khusus bagi FKUB di tingkat kabupaten/kota, dalam aspek pendirian rumah ibadah menjadi salah satu faktor kunci yang memiliki nilai strategis karena diberikan mandat untuk menerbitkan memberikan rekomendasi tertulis atas permohonan pendirian rumah ibadah. Rekomendasi yang dikeluarkan oleh FKUB di tingkat kabupaten/kota merupakan hasil musyawarah dan mufakat dalam rapat FKUB dan dalam bentuk tertulis.

FKUB merupakan hal baru yang muncul dan tidak ada di SKB 1969. Selain menjadi forum lintas agama untuk membicarakan berbagai persoalan umat, FKUB juga memiliki otoritas untuk menilai apakah rumah ibadah layak didirikan atau tidak sehingga pendirian rumah ibadah bukan hanya melalui birokrasi resmi dalam struktur pemerintah namun juga melalui birokrasi lain seperti FKUB. Pembentukan FKUB dilakukan oleh masyarakat dengan difasilitasi pemerintah. Komposisi keanggotaan FKUB ditetapkan berdasarkan pertimbangan jumlah pemeluk agama setempat dengan keterwakilan 1 orang bagi masing-masing agama. Ketentuan mengenai FKUB ini dinilai problematik karena apabila berdasar komposisi jumlah penduduk bagaimana cara menghitungnya dan bagaimana cara menentukan seseorang dapat mewakili agama tertentu, pun jika melalui organisasi masyarakat, maka ormas yang seperti apa yang dapat menjadi anggota dari FKUB.[77]

Meskipun demikian, peran FKUB kabupaten/kota menjadi salah satu faktor kunci yang memiliki nilai strategis meskipun dalam pandangan hak asasi manusia juga kurang tepat karena diberikan mandat untuk menerbitkan memberikan rekomendasi tertulis atas permohonan pendirian rumah ibadah. Rekomendasi yang dikeluarkan oleh FKUB di tingkat kabupaten/kota merupakan hasil musyawarah dan mufakat dalam rapat FKUB dan dalam bentuk tertulis.

Pangkalan data hasil kajian PUSAD Paramadina (2020) terkait peran FKUB menunjukkan bahwa dalam menerbitkan rekomendasi pendirian rumah ibadah sebagian besar FKUB kabupaten/kota (82,5 persen) menjadikan ketentuan 90:60 dalam Pasal 14 PBM 2006 sebagai syarat untuk dikeluarkannya rekomendasi. Padahal apabila ditinjau lebih jauh ketentuan 90 pengguna dan 60 dukungan warga sekitar dengan rekomendasi FKUB memiliki kedudukan yang sama dan dapat berjalan bersamaan. Selain itu data dari PUSAD Paramadina juga mengungkapkan bahwa FKUB yang paling banyak mengeluarkan rekomendasi pendirian rumah ibadah adalah FKUB Surakarta (396 permohonan dikabulkan), FKUB Kota Bekasi (178 permohonan dikabulkan), dan FKUB Purbalingga (161 permohonan dikabulkan). Dalam praktiknya FKUB tersebut aktif memfasilitasi panitia untuk melakukan pendekatan kepada warga agar mendapatkan dukungan dengan dukungan dari pihak pemerintah daerah yang mempermudah pengurusan izin rumah ibadah[78].

Alasan penolakan permohonan yang dilakukan oleh FKUB dalam data PUSAD sebagian besar (39 persen) adalah syarat yang belum lengkap, sedangkan penolakan ataupun perijinan yang tidak diterbitkan meskipun telah memenuhi syarat sebesar 10 persen. Pada kasus penolakan seperti ini biasanya pemerintah daerah atau aparat keamanan setempat

[77] Ihsan Ali Fauzi, *Mengevaluasi Peraturan Bersama Menteri 2006 Dan Peran Forum Kerukunan Umat Beragama : Pelajaran Dari Pangkalan Data* (Jakarta, 2020).
[78] Ibid, hal 6-7.

tunduk kepada opini publik. Data ini menunjukkan bahwa permasalahan seputar PBM 2006 ini tidak hanya seputar persoalan substansi namun juga soal implementasinya. Penolakan pendirian rumah ibadah karena tekanan kelompok masyarakat mayoritas adalah hal yang tidak dapat dibenarkan. Negara sebagai *duty-bearer* harus melindungi hak kebebasan beragama dan berkeyakinan warganya tanpa diskriminasi.

Dalam praktiknya peran FKUB kabupaten/kota dalam hal memberi rekomendasi tertulis atas permohonan pendirian rumah ibadah menjadi beban bagi anggota FKUB kabupaten/kota, khususnya urusan verifikasi dan administrasi. Potensi FKUB dalam membangun dialog antar-agama serta menjadi fasilitator atau penengah di masyarakat menjadi tidak maksimal karena urusan administrasi tersebut. Seringkali FKUB justru terjebak menjadi salah satu pihak yang berkonflik alih-alih menjadi mediator dalam suatu konflik agama khususnya permasalahan pendirian rumah ibadah.



Gambar 4.3 Sandrayati Moniaga, Komisioner Pengkajian dan Penelitian dalam Diskusi PBM No. 9 dan 8 Tahun 2006

Terdapat situasi yang problematik dalam penerbitan surat rekomendasi oleh FKUB. Adanya peran FKUB dalam merekomendasi pendirian rumah ibadah merupakan bagian dari pelibatan atau partisipasi masyarakat dalam hal pengaturan pendirian rumah ibadah. Berbeda dengan masa Orde Baru ketika peran Laksusda (Pelaksana Khusus Daerah) dalam proses perizinan pendirian rumah ibadah cukup mendominasi secara khusus bagi rumah ibadah agama minoritas[79]. Akan tetapi, dalam aspek lain adalah lepasnya tanggung jawab Negara dalam upaya memastikan dan memfasilitasi pendirian rumah ibadah bagi warganya. Kondisi ini juga dipengaruhi kondisi dimana anggota FKUB di banyak daerah masih belum mencakup seluruh representasi masyarakat beragama dan berkeyakinan di Indonesia.

Sehubungan masih adanya kasus tidak diterbitkannya rekomendasi FKUB karena tekanan publik, wewenang FKUB dalam pemberian rekomendasi pendirian rumah ibadah serta keanggotaan FKUB yang proporsional perlu ditinjau ulang. Peran FKUB harus lebih difokuskan sebagai mediator atau pihak penengah yang dapat memfasilitasi pemerintah daerah, kelompok agama yang mengajukan perizinan, dan pihak penolak dalam mencari solusi dari permasalahan pendirian rumah ibadah dibanding dengan perannya sebagai pemberi rekomendasi. Peran ini kemudian harus didukung dengan landasan hukum yang dapat melegitimasi kesepakatan dalam mediasi untuk dipatuhi oleh pihak yang bersengketa.

[79] Ihsan Ali Fauzi, et, *Kontroversi Gereja Di Jakarta*, Pertama. (Yogyakarta: CRCS Universitas Gadjah Mada, 2011).

Pembenahan keanggotaan FKUB juga pelu dilakukan. Perlu adanya ketentuan yang mengatur perwakilan anggota FKUB yang representatif bagi seluruh kelompok agama dan penghayat kepercayaan di suatu daerah agar meminimalisir potensi konflik serta dapat memberikan kesempatan bagi masing-masing kelompok agama dan kepercayaan dalam menyampaikan aspirasinya terkait perumusan kebijakan/pengaturan yang berkaitan dengan kebebasan beragama dan berkeyakinan. Melalui pembenahan kelembagaan FKUB serta penguatan wewenang sebagai mediator/fasilitator, FKUB dapat menjadi bagian Negara dalam rangka penghormatan dan perlindungan HAM khususnya kebebasan beragama dan berkeyakinan untuk membangun rasa toleransi dan kerukunan bagi seluruh masyarakat.

C. PBM 2006 dalam Tinjauan Legislasi

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terutama pada tahap ketiga secara jelas menempatkan komitemen Indonesia sebagai negara hukum atau *rechtsstaat*. Konsepsi ini menjadi penegasan jika sebelumnya pengakuan sebagai negara hukum hanya menjadi bagian dari penjelasan UUD 1945. Dengan perubahan ini maka rumusan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 menyatakan bahwa *"Negara Indonesia adalah Negara Hukum."* Bertitik tolak dari konsepsi idealitas ini, sudah semestinya hukum menentukan arah bagi kehidupan berbangsa dan benergara.

Dalam perspektif ilmu perundang-undangan, pembentukan hukum (legislasi) oleh suatu negara tidak lepas dari cara berhukum negara yang bersangkutan, apakah mengikuti tradisi hukum kebiasaan (*common law*), tradisi hukum sipil (*civil law*) atupun model hukum sosialis (*socialis law)*. Premis tersebut didasarkan pada pandangan Peter de Cruz dalam bukunya *Comparative Law in A Changing World*[80], yang menyatakan bahwa :

> *"It has became established practice to classify the legal systems of the world into three main types of legal families or legal traditions: civil law, common law and socialist law. A legal tradition has been defined as a set of 'deeply rooted historically conditioned attitudes about the nature of law, the role of law in the society and the political ideology, the organisation and operation of a legal system"*

Oleh karena Indonesia dalam sistem hukumnya mengikuti tradisi *civil law* maka produk hukum berupa perundang-undang yang dibentuk secara tertulis menjadi sendi utamanya, bahkan secara umum dirancang dalam sistem hukum yang bersifat kodifikasi yang mengupayakan satu produk hukum yang lengkap.

Bagir Manan[81] membenarkan paradigma dalam tradisi *civil law* tersebut dengan menyebut bahwa produk legislasi berupa peraturan perundang-undangan merupakan produk tertulis dari lembaga atau pejabat yang memiliki fungsi legislatif sesuai dengan mekanisme yang berlaku. Satjipto Rahardjo[82] menyatakan bahwa inti dari legislasi terdiri atas dua golongan

[80] Anis Ibrahim, "Legislasi Dalam Perspektif Demokrasi : Analisis Interaksi Politik Dan Hukum Dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah Di Jawa Timur" (Universitas Diponegoro, 2008).
[81] Dermina Dalimunthe, "Proses Pembentukan UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan," *Jurnal Yurisprudentia* Volume 3 N, no. 12 (2017): 66–82.
[82] Anis Ibrahim, *Legislasi Dalam Perspektif Demokrasi*....., hal 165.

besar, yaitu tahap sosiologis (*sosio-politis*) dan tahap yuridis. Tahap sosiologis merupakan fase dialektika yang berfungsi mematangkan konsep, gagasan, masalah yang nantinya akan dilanjutkan ke dalam mekanisme yuridis. Sedangkan tahapan yuridis ini menjadi arena dilanjutkannya pembahasan dan dilakukan penajaman (*articulated*) dibandingkan ide awal. Agar hukum memperoleh legitimasi dan mampu menjadi alat perubahan sosial (*agent of change*) maka perlu diwujudkan dalam kerangka legislasi dalam produk peraturan perundang-undangan.



Gambar 4.4 Perwakilan dari Kementerian Agama RI Memberikan Paparan dalam Diskusi PBM No. 9 dan 8 Tahun 2006

Sedangkan Hans Kelsen memperkenalkan teori piramida hukum (*stufentheorie*) atau suatu tata urutan pengelompokan kaidah norma hukum. Teori piramida hukum tersebut kemudian dikembangkan oleh Hans Nawiasky melalui teori yang kemudian disebut dengan "*theorie von stufenufbau der rechtsordnung*"[83]. Teori tahapan kebijakan sinoptik (*synoptic policy-phases theory*) yang dipopulerkan Hoogerwerf 1992 dan Lindblom 1959[84] memandang pembentukan legislasi sebagai suatu proses pengambilan keputusan yang dikelola dan diarahkan oleh elit politik (pemerintahan dan legislatif) yang kesemuanya memiliki tujuan bagi perkembangan masyarakat. Teori ini menekankan bahwa orientasi normatif kebijakan penentuan muatan materi hukum dilakukan oleh lembaga yang akuntable dan aktor politik.

Peraturan mengenai kerukunan umat beragama maupun mengenai pendirian rumah/rumah ibadah, pada awalnya dijelaskan dalam Tap MPRS No II/MPRS/1960 Tahun 1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969. Dalam konsideran disebutkan bahwa pembangunan nasional semesta tahap pertama berisikan tripola untuk meletakkan dasar-dasar pembangunan rohaniah dan jasmaniah yang sehat dan kuat dengan menegakkan kembali kepribadian dan kebudayaan Indonesia berdasarkan semangat demokrasi. Oleh karena itu dalam Pasal 2 ayat (4) disebutkan dalam bidang mental/agama/kerohanian/penelitian membina sebaik-baiknya pembangunan rumah-rumah ibadah dan lembaga-lembaga keagamaan.

Tap MPRS tersebut kemudian dicabut dengan Tap MPRS No XXXVIII/MPRS/1968 Tahun 1968 tentang Pencabutan Ketetapan-Ketetapan MPRS Nomor II/MPRS/1960, Nomor IV/MPRS/1963, Nomor V/MPRS/1965, Nomor VI/MPRS/1965, Nomor VII/MPRS/1965. Pencabutan terhadap Tap MPRS tersebut dikarenakan adanya kekacauan yang terjadi karena adanya penyelewengan terhadap UUD 1945. Oleh karenanya, MPR yang saat itu

[83] A. Ahmad Attamimi, "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara; Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengatran Dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita IV" (Universitas Indonesia, 1990).

[84] Julia Arnscheidt Jan Michile Otto, Suzan Stoter, *Kajian Sosio Legal*, ed. Adriian W Bedner, Pertama. (Denpasar, Bali: Pusaka Larasan, 2012), www.pustaka-larasan.com.

sebagai pemegang tertinggi kekuasaan negara wajib menghentikan semua bentuk peyelewengan terhadap UUD 1945, sehingga dicabutlah beberapa ketetapan-ketetapan MPRS sebagai bentuk pemulihan pelaksanaan UUD 1945. Pencabutan terhadap banyak ketetapan MPRS lebih dijelaskan kembali melalui Ketetapan MPR RI nomor 1/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002. Dalam ketetapan MPR tersebut menjelaskan bahwa tidak semua ketetapan MPR dapat dijadikan dasar hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Awalnya yang secara langsung berkaitan dengan pengaturan rumah ibadah adalah didasarkan pada SKB 1969. Selanjutnya untuk mengatur pendirian rumah ibadah, Pemerintah menerbitkan PBM 2006. Untuk memahami kedudukan PBM 2006 perlu dilihat dalam beberapa aspek diantaranya :

(1) Aspek Formil.

Untuk melakukan pengkajian terhadap aspek formil PBM 2006 maka harus merujuk pada hierarki peraturan perundang-undangan. Pembentukan PBM 2006 dibentuk dan disahkan pada tahun 2006, artinya saat itu mendasarkan pada UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Sedangkan saat ini, pengaturan mengenai pembentukan dan hierarki didasarkan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2004, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan ditetapkan sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
3. Peraturan Pemerintah;
4. Peraturan Presiden; dan
5. Peraturan Daerah.

Dalam ketentuan Pasal 7 ayat (4) UU No. 10 Tahun 2004, masih mengakui jenis peraturan perundang-undangan lainnya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat apabilan diperintahkan peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Sedangkan dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 menentukan hirarkhi peraturan perundang-undangan meliputi:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi;
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Berdasarkan Pasal 8 ayat (1), menjelaskan bahwa jenis peraturan perundangan selain sebagaimana dimaksud dalam pasal 7 ayat (1) juga diakui yakni mencakup peraturan yang

ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, Badan, Lembaga atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan undang-undang atau atas perintah undang-undang, DPRD Provinsi, Gubernur, DPRD Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala desa atau setingkat. Kemudian pada ayat (2) mengatur mengenai syarat pengakuan dan kekuatan hukum mengikat sepanjang: (a) diperintah oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, atau (b) dibentuk berdasarkan kewenangan.

Merujuk pada kedua instrumen hukum tersebut yang mengatur pembentukan peraturan perundang-undangan, maka PBM tidak termasuk dalam tata urutan atau hierarki perundang-undangan di Indonesia. Jikapun produk perundang-undangan yang diterbitkan oleh Menteri hendak diakui dan memiliki kekuatan hukum maka sesuai ketentuan Pasal 7 ayat (4) UU No. 10 Tahun 2004 (regulasi yang berlaku pada saat pembentukan PBM 2006) maka harus berdasarkan perintah perundang-undangan yang lebih tinggi. Berdasarkan hal tersebut, maka jika ditelaah secara mendalam di PBM 2006 bagian menimbang tidak secara khusus menunjuk pasal tertentu dari undang-undang atau peraturan yang lebih tinggi yang dijadikan dasar. Dalam proses legislasi pembentukan peraturan setingkat Peraturan Pemerintah ke bawah seharusnya menunjukan pasal delegasi yang menjadi dasar pembentukan aturan pelaksana.

(2) Kualitas Norma

Ricca Anggraini, ahli hukum perundang-undangan Universitas Pancasila, melakukan analisis berdasarkan teori Hans Kelsen mengenai *hierarchi of norm* (*Stufenbau des Recht*) dan pengembangannya oleh Hans Nawiasky melalui teori "*theorie von stufenufbau der rechtsordnung*" yang mengatur mengenai (a) norma fundamental negara (*staats fundamental norm*); (b) aturan dasar negara (*staats grund gesetz*); (c) undang-undang formal (*formell gesetz*); dan (d) peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom (*verordnung en autonome satzung*). Ricca menilai bahwa PBM 2006 merupakan bagian dari kategori kelompok keempat yaitu jenis peraturan pelaksana (*verordnung en autonome satzung*), karena isi dan substansinya banyak menyangkut soal mekanisme dan persyaratan.[85]

Berkaitan dengan aspek kualitas norma, PBM 2006 menjadi aturan yang kontradiktif, dengan alasan :

a. Ketidakjelasan mengenai dasar hukum terutama pasal yang mendelegasikan atau mengamanatkan pembentukan PBM 2006. Mengingat bahwa PBM 2006 secara *de facto* dan *de jure* nyata adanya dan telah berlaku khususnya mengatur pendirian rumah ibadah – maka seolah-olah PBM 2006 adalah peraturan yang bersifat atribusi langsung bersumber dari UU. Meskipun suatu atribusi seharusnya menunjuk kepada kewenangan yang asli atau dasar konstitusi (UUD) atau ketentuan hukum tata negara (*constitutional law*).[86]

[85] Ricca Anggraeni, *Ketika Sistem Norma Bertukar Ranah : Reskokah ?* (Jakarta, 2020).
[86] Erham, "Kedudukan Keputusan Bersama Menteri Dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia" (Universitas Muhammadiyah Jakarta, 2014).

b. Dari hierarkhi dan substansi sebetulnya materi muatan dalam PBM 2006 cukup tepat, karena sifat peraturan menteri merupakan teknis operasional yang mengatur administrasi dan mekanisme (persyaratan) yang secara umum bersumber dari kewenangan delegasi.

Instrumen untuk mengukur kualitas norma adalah didasarkan pada validitas. Sedangkan suatu kaidah norma hukum akan berlaku (valid) apabila dibuat oleh lembaga atau otoritas yang berwenang membentuknya dan berdasarkan norma yang lebih tinggi sehingga dalam hal ini norma yang lebih rendah (*inferior*) dapat dibentuk oleh norma yang lebih tinggi (*superior*). Kemudian norma hukum tersebut akan berjenjang, berlapis-lapis membentuk suatu hierarki dengan memperhatikan apakah norma hukum tersebut adalah norma hukum inferior atau norma hukum superior, sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif, yaitu norma dasar (*grundnorm*).

(3) Perlunya pengaturan bukan pembatasan HAM

Berdasarkan UUD RI 1945, pembatasan HAM hanya dapat dilakukan dengan undang-undang. Pasal 28I ayat (5) UUD RI 1945 menegaskan, "*untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan*". Pasal 28J ayat (1) UUD RI 1945 mengatur lebih khusus lagi, yaitu "*dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang...*"



Gambar 4.5 Halili Hasan, Narasumber dalam Diskusi PBM No. 9 dan 8 Tahun 2006

Pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang menegaskan adanya pelibatan Dewan Perwakilan Rakyat dalam menyusun undang-undang, jadi tidak hanya diputuskan sepihak oleh pemerintah. Praktik pembatasan melalui peraturan di bawah undang-undang harus dinyatakan sebagai pelanggaran HAM.[87]

Meskipun dalam Pasal 18 ayat (3) KISHP memberikan kewenangan pembatasan terhadap hak menjalankan agama atau keyakinan seseorang hanya dapat dibatasi oleh ketentuan hukum dan dilakukan berdasarkan hukum yang diperlukan untuk melindungi keamanan, ketertiban, kesehatan, atau moral masyarakat, atau hak-hak dan kebebasan mendasar orang lain. Akan tetapi, idealnya, dalam pelaksanaan kebebasan bergama dan berkeyakinan dalam hal ini menjalankan agama yang berkaitan dengan rumah ibadah - tidak perlu diarahkan pada pembentukan regulasi yang mengarah pada pembatasan. Sebaliknya, yang perlu didorong adalah merevisi atau pengaturan dengan tujuan

[87] Komnas HAM,RI, "Standar Norma dan Pengaturan tentang Hak atas Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan Angka 71" (Jakarta, 2020).

untuk meningkatkan upaya penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan.

Kembali dalam kontkes PBM 2006, sebagaimana disinggung pada analisis mengenai substansi PBM 2006 bahwa secara substansi masih mengadopsi watak diskrminasi dan pembatasan yang tidak saja mengatur mengenai implementasi *forum eksternum/external freedom* yang berkaitan dengan hak menjalankan ibadah dengan pembentukan rumah ibadah, akan tetapi juga berimplikasi secara langsung dan tidak langsung dengan aspek *forum internum*. Hal ini terjadi salah satunya karena adanya ketidakjelasan mengenai definisi "keperluan nyata" dan persyaratan dukungan masyarakat sekitar yang keseluruhannya diarahkan pada persoalan kuantitas, dan secara umum dari berbagai kasus yang muncul, bermasalah jika diletakkan dalam konteks relasi minoritas-mayoritas. Oleh karena itu, jika substansi tersebut masih dipertahankan maka yang terjadi adalah pembatasan HAM yang harus diatur dalam regulasi setingkat undang-undang.

Kondisi tersebut akan berbeda, jika sejak awal regulasi yang akan disusun diarahkan untuk menghindari watak diskriminatif dan membatasi hak untuk menjalankan ibadah terutama berkaitan dengan pendirian rumah ibadah, subtansi dilakukan dalam kerangka aspek teknis semata dan jikapun ada persyaratan mengenai pendirian rumah ibadah betul-betul diletakan secara objektif (umum) terutama berkaitan dengan tata ruang, lanskap, aturan umum dalam pemanfaatan rumah ibadah dan lain sebagainya. Apabila substansinya demikian, maka dimungkinkan diatur dalam peraturan di bawah undang-undang, seperti Peraturan Presiden.

Berdasar Pasal 1 angka 6 UU No. 12 Tahun 2011 didefinisikan bahwa Peraturan Presiden adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan. Dari definisi Pasal 1 angka 6 UU No. 12 Tahun 2011, menilai bahwa dalam Perpres mencakup dua hal yang penting:

(1) untuk menjalankan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, atau

(2) dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan.

Berkaitan dengan elemen (1) jelas mengacu pada ketentuan norma yang lebih tinggi sebagai peraturan delegasi biasanya disebutkan secara eksplisit (*ius scriptum*). Namun, berbeda dengan elemen (2) yang memberikan keleluasaan bagi seorang Presiden untuk memastikan bahwa Perpres diperlukan atau dikeluarkan dalam rangka menjamin penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan berjalan lebih baik. Dari ruang lingkupnya, membuka peluang tafsir luas bagi Presiden untuk menerjemahkan '*penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan*'.

Wiratraman menilai bahwa Perpres Mandiri hakikatnya diperbolehkan sejauh memenuhi syarat sebagaimana menurut UUD (*constitutionally accepted*). Secara falsafah, baik dalam tinjauan kerangka normatif dibenarkan dibentuknya Perpres Mandiri (materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan), maupun secara realis memperlihatkan bahwa kekuasaan eksekutif yang memang harus ditopang dengan kemudahan untuk menjalankan kekuasaannya. Tanpa kemudahan itu, terutama untuk merespon segala kemungkinan, kendala atau hambatan, dan tantangan yang dihadapi

pemerintah, akan mungkin dianggap lamban dan tidak serius. Di sisi lain, pemerintah dalam menjalankan kekuasaan eksekutif didorong untuk lebih peka, antisipatif dan responsif. Prosesnya dilakukan dengan memberikan izin prakarsa penyusunan Peraturan Presiden untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan Pemerintahan. Pemrakarsa melaporkan usul penyusunan Rancangan Peraturan Presiden tersebut kepada Menteri.[88]

Berdasarkan hal tersebut, maka sangat memungkinkan pembentukan Perpres yang mengatur soal pendirian rumah ibadah – akan tetapi kembali dikontekskan dalam upaya mendorong hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan yang substansi materi muatannya bukan merupakan pembatasan dan diskriminatif.



Gambar 4.6 Penyerahan Hasil Kajian Komnas HAM RI Atas PBM No.9 dan 8 Tahun 2006

[88] Herlambang P. Wiratraman, "Peraturan Presiden Istilah, Wewenang, Materi dan Penyusunannya", (Universitas Airlangga, 2015)

BAB V
SIMPULAN DAN REKOMENDASI

A. Simpulan

Berdasarkan keseluruhan data, fakta dan analisa terkait dengan pengkajian terhadap PBM 2006 diperoleh kesimpulan sebagai berikut:

1. PBM 2006 khususnya bagian pendirian rumah ibadah dalam perspektif hak asasi manusia merupakan bagian dari pembatasan hak kebebasan beragama dan berkeyakinan, karena berdasarkan analisis terhadap materi muatan atau substansi ternyata tidak sekedar mengatur aspek *forum externum* berkaitan dengan manifestasi hak beragama atau kepercayaan yang secara khusus dijamin dalam implementasinya melalui kegiatan beribadah, ritual, pemujaan, dan pengajaran. Akan tetapi, PBM 2006 secara langsung ataupun tidak langsung berimplikasi pada jaminan hak atas kebebasan beragama dan beribadah sebagai *forum internum.* Hal ini karena tujuan PBM 2006 itu sendiri sejak awal mengarah pada pembatasan dan potensial diskriminatif karena pengenaan syarat-syarat yang bersifat subjektif terutama persetujuan penduduk sekitar. Dengan demikian, hak beribadah setiap orang dan umat akan tergantung pada persetujuan orang atau penganut agama lain.
2. PBM 2006 dalam perspektif hukum juga belum memenuhi kaidah perundang-undangan yang baik, hal itu didasarkan pada *hierarchy of norm* (*Stufenbau des Recht*) dan *theorie von stufenufbau der rechtsordnung*, terutama mengenai: (a) aspek formil terkait validitas mengenai sumber hukum dalam tata urutan perundang-undangan; dan (b) kualiatas norma saling kontradiktif karena tidak terdapat pasal rujukan yang memerintahkan pembentukan PBM 2006. Di sisi lain, peraturan menteri tepat jika materi muatan (substansi) yang diaturnya mengenai aspek teknis dan operasional, serta (c), dalam aspek lain berkaitan dengan pembatasan hak asasi manusia, maka sesuai Pasal 28J ayat (2) UUD 1945 dan Pasal 70 UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM, pembatasan HAM harus diatur dalam regulasi setingkat undang-undang.
3. Pengaturan mengenai rumah ibadah dapat dilakukan dalam regulasi di bawah Undang-Undang seperti Peraturan Presiden dengan syarat (a) perintah aturan yang lebih tinggi dan (b) dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan. Berkaitan dengan alasan menjalankan pemerintahan maka Perpres ini diperlukan semata-mata sebagai mekanisme atau sarana bagi Presiden melalui aparaturnya untuk menjamin pemenuhan hak atas kebebasan bergama dan berkeyakinan, dalam hal ini berkaitan dengan *forum eksternum* menjalankan ibadah dan pengaturan pendirian rumah ibadah sebagai manifestasinya
4. Fungsi dan peran FKUB dalam PBM 2006 mencerminkan dua aspek, yakni (a) menjadi bagian dari konflik pendirian rumah ibadah berkaitan dengan fungsi pemberian rekomendasi sebagai syarat Pemerintah Daerah menerbitkan izin; (b) menjadi unsur keterwakilan masyarakat sipil/publik terhadap intervensi dan kekuasaan secara penuh oleh Negara dalam proses pendirian rumah ibadah. Selama ini, peran FKUB menjadi lebih teknis dengan melakukan verifikasi dukungan faktual dalam pendirian rumah

ibadah, akan tetapi belum secara utuh fokus pada upaya membina kerukunan umat beragama.

B. Rekomendasi

Berdasarkan simpulan tersebut, maka Komnas HAM RI dalam kajian PBM 2006 mendorong agar Negara melalui Pemerintah untuk:

1. Memastikan bahwa kerangka pembentukan peraturan yang mengatur rumah ibadah dilakukan dengan menjunjung tinggi prinsip dan norma hak asasi manusia, serta menghindari kerangka pembatasan dan watak diskriminatif. Hal ini semata-mata dalam upaya menjamin hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan baik dalam aspek *forum internum* dan *forum externum*.
2. Pengaturan mengenai rumah ibadah dapat diatur dalam Peraturan Presiden, sepanjang terdapat landasan hukum yang mendelegasikan atau dibentuk dalam kerangka menjalankan tugas pemerintahan dengan substansi materi muatannya bersifat pengaturan, bukan pembatasan. Hal ini dengan merumuskan kritera syarat-syarat yang objektif dalam pendirian rumah ibadah, misalnya didasarkan pada rencana tata ruang dan wilayah, kesesuaian dengan lanskap lingkungan, larangan untuk kegiatan politik praktis serta tidak untuk mempromosikan tindakan kekerasan berbasis agama.
3. Melakukan evaluasi terhadap tugas, fungsi dan komposisi FKUB dalam PBM 2006 dengan: (a) mendorong untuk fokus pada peran yang strategis sebagai fasilitator dan dinamisator untuk menjaga kerukunan antar umat beragama di Indonesia; (b) memastikan adanya dukungan regulasi, kelembagaan, keuangan, dan sarana prasarana bagi kelancaran tugas dan fungsi FKUB; dan (c) memberikan akses dan kedudukan yang setara dalam komposisi dan keanggotan FKUB termasuk bagi minoritas agama dan kepercayaan/keyakinan.

Daftar Pustaka

Ahmad, Haidlor Ali. "Dilema Pendirian Rumah Ibadah Dan Faham Keagamaan." *Jurnal Multikultural & Multireligius*. Jakarta: Puslitbang Kehidupan Keagamaan Badan Litbang & Diklat Kementerian Agama RI, 2010. https://doi.org/10.1558/jsrnc.v4il.24.

Anggraeni, Ricca. *Ketika Sistem Norma Bertukar Ranah: Risikokah?* Jakarta, 2020Amor, Abdelfattah. "Implementation of the Declaration on the Elimination of All Forms of Intolerance and of Discrimination Based on Religion or Belief." Geneva, n.d.

Arifin, Sultanul, "Data Pengaduan Rumah Ibadah di Sumatera Barat", Komnas HAM Perwakilan Sumatera Barat, 2020.

Attamimi, A. Ahmad. "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara; Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengatran Dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita IV." Universitas Indonesia, 1990

Bagir, Zainal Abidin. *Laporan Tahunan Kehidupan Beragama Di Indonesia 2012*. Edited by Suhadi Cholil. Pertama. Yogyakarta: Program Studi Agama dan Lintas Budaya (Center for Religious and Cross-cultural Studies), n.d. https://crcs.ugm.ac.id/annual-reports/.

Brett G. Scharffs, Asher Maoz, Ashley Isaacson Woolley. *Religious Freedom and the Law Emerging Contexts for Freedom for and from Religion*. First. Routledge, 2019.

Dalimunthe, Dermina. "Proses Pembentukan UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan." *Jurnal Yurisprudentia* Volume 3 N, no. 12 (2017): 66–82.

Erham. "Kedudukan Keputusan Bersama Menteri Dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia." Universitas Muhammadiyah Jakarta, 2014

Farida, Anik. "Pendirian Rumah Ibadah Pasca PBM No 9dan 8 Tahun 2006 Dan Kerukunan Umat Beragama: (Kasus Pendirian Gereja Di Kota Bandung, Jawa Barat)." *Jurnal Multikultural & Multireligius* 16, no. No. 2 (2017): 374–92. https://doi.org/10.32488/harmoni.v16i2.5.

Fauzi, Ihsan Ali. "Mengevaluasi Peraturan Bersama Menteri 2006 dan Peran Forum Kerukunan Umat Beragama : Pelajaran Dari Pangkalan Data." Jakarta, 2020.

Ibrahim, Anis. "Legislasi Dalam Perspektif Demokrasi : Analisis Interaksi Politik Dan Hukum Dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah Di Jawa Timur." Universitas Diponegoro, 2008.

Iksan Ali Fauzi, et, All. "Meninjau Kembali Peraturan Bersama Menteri 2006 Dan Peran Forum Kerukunan Umat Beragama : Temuan Dari Pangkalan Data." Jakarta, 2020.

Hafiz, Muhamad. "Jaminan Kebebasan Beragama: Norma Ideal, Praktik Dan Lokalitas Muhammad." *Jurnal HAM* 11, no. 1 (2014): 63–94. http://www.komnasham.go.id/sites/default/files/dokumen/ISI JURNAL HAM 2011.pdf

Huda, Ni'matul. "Kedudukan Peraturan Daerah Dalam Hierarki Peraturan Perundang-

Undangan." *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* 13, no. 1 (2006): 1–27

Jan Michile Otto, Suzan Stoter, Julia Arnscheidt. *Kajian Sosio Legal*. Edited by Adriian W Bedner. Pertama. Denpasar, Bali: Pusaka Larasan, 2012. www.pustaka-larasan.com

Jurist, American Assiociation for the International Commiission of. Siracusa Principles, on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights (1985). www.icj.org.

Iksan Ali Fauzi, et, All. "Meninjau Kembali Peraturan Bersama Menteri 2006 dan Peran Forum Kerukunan Umat Beragama : Temuan Dari Pangkalan Data." Jakarta, 2020.

Komnas HAM RI. "Standar Norma Dan Pengaturan Kebebasan Beragama Dan Berkeyakinan." (Jakarta, 2020).

Kementerian Hukum dan HAM RI. *Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. *Kementerian Hukum Dan HAM*. Vol. 1. Jakarta, 2004

Komnas HAM RI. "Hasil Penelitian Pelaksanaan Kewajiban Pemda Dalam Perlindungan Hak Atas Kebebasan Beragama Dan Berkeyakinan Di Jawa Barat Tahun 2016." *Desk KBB Komnas HAM*. Jakarta, 2017.

Komnas HAM RI. "Rumusan Hasil Sidang HAM IV Tahun 2018." Jakarta, 2018.

Komnas HAM RI. *Laporan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Untuk Sidang HAM Ke IV 2018*. Jakarta, 2018. http://www.nber.org/papers/w19656.

Komnas HAM RI. *Komentar Umum Kovenan Internasional Hak Sipil Dan Politik; Kovenan Internasional Hak Ekonomi, Sosial Dan Budaya*. Pertama. Jakarta: Komnas HAM RI, 2009.

Komnas HAM RI, " Data Pengaduan Rumah Ibadah Tahun 20015 – 2019 di Maluku", Kantor Komnas HAM Perwakilan Maluku, 2020.

Komnas HAM RI, " Data Pengaduan Rumah Ibadah Tahun 20015 – 2019 di Aceh", Kantor Komnas HAM Perwakilan Aceh, 2020.

Komnas HAM RI, " Data Pengaduan Rumah Ibadah Tahun 20015 – 2019 di Sumbar", Kantor Komnas HAM Perwakilan Sumatera Barat, 2020.

Komnas HAM RI. "Data Kebebasan Beragama Dan Berkeyakinan Di Komnas HAM RI." Jakarta, 2020.

LBH Pers. "Panduan Penanganan Pelecehan, Intimidasi Dan Kekerasan." Jakarta, 2020.

Manan, Bagir. "Ketentuan-Ketentuan Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Dalam Pembangunan Hukum Nasional." Jakarta, 1994.

Nadlir, Moh. "Ada 187 Kelompok Penghayat Kepercayaan Yang Terdaftar Di Pemerintah." *Kompas*.

Naipospos, Bonar Tigor. "Memimpin Promosi Toleransi: Kondisi Kebebasan Beragama/Berkeyakinan Dan Minoritas Keagamaan Di Indonesia." *Setara Institut*.

Jakarta, 2018. setara-institute.org/memimpin-promosi-toleransi/.

Noawak, Manfred dan Tanja Vospernik. "Pembatasan-Pembatasan Yang Diperbolehkan Terhadap Kebebasan Beragama Dan Berkeyakinan." In *Facilitating Freedom of Religion or Belief: A Deskbook*, 201. Provo, USA: BYU International Center for Law and Religion Studies, 2010.

Rahmat, Imdadun. "Jaminan Beragama Dan Berkeyakinan Di Indonesia." *Jurnal HAM Komnas HAM* 11 (2014): 19–51.

Sidoti, Chris. "Article 18: Freedom of Religion and Belief." Sydney, Australia, 1998.

Twist, Amanda van Eck Duyamaer van. "Mit Welchem Recht? Europäisches Religionsrecht Im Umgang Mit Neuen Religiösen Bewegungen." In *Religion in England*, 74–90. Berlin, Germany: Evangelische Zentralstelle für Weltanschauungsfragen, 2014.

UN General Assembly. UN Declaration on Human Rights Defenders, A/RES/53/1 § (1999).

United Nations High Commissioner for Human Rights. "Fact Sheet No.29." *Human Rights Defenders: Protecting the Right to defend Human Rights* (2004): 61.

U.S. Department of State. "2018 Report on International Religious Freedom: Italy." Washington DC, 2018.

Wiratraman, Herlambang P., "Peraturan Presiden Istilah, Wewenang, Materi dan Penyusunannya", Surabaya : Universitas Airlangga, 2015.

Yenny Zannuba Wahid, et all. *Mengelola Toleransi Dan Kebebasan Beragama: 3 Isu Penting*. Pertama. Jakarta: Wahid Institute, 2012.

LAMPIRAN 1

DATA PENGADUAN KEBEBASAN BERAGAMA DAN BERKEYAKINAN DI INDONESIA

TAHUN 2017

No	Kategori Pelapor	Perihal	Lokasi Kejadian	Pihak yang Diadukan
1	Kantor Perwakilan	Permasalahan Kasus Kebebasan beragama dan Berkeyakinan Di Kab.Aceh Singkil berkaitan dengan penutupan berbagai gereja.	Aceh Singkil, Aceh	Pemkab Aceh Singkil
2	Kelompok Agama dan Penghayat Kepercayaan	Permohonan ke-3 pencabutan surat keputusan Walikota Banjar No: 450/Kpts.115.Huk/2011 tentang pembekuan aktivitas jemaat Ahmadiyah	Kota Banjar, Jabar	Pemerintah Kota Banjar
3	Pemerintah Daerah	Penyampaian peraturan Bupati Batul No: 98 tahun 2016 tentang Pedoman Pendirian Rumah Ibadat di Bantul	Bantul, DI Yogyakarta	-
4	Organisasi	Tambahan informasi sehubungan dengan pengaduan tentang kesulitan prosedur pengurusan IMB Gereja Isa Almasih TPI Ngentak di Kecamatan Seyegan	DI Yogyakarta	Camat Seyegan
5	Organisasi	Tanggapan atas rekomendasi KH No. 543/K/Mediasi/XII/2016 tanggal 7 Desember 2016 tentang permohonan waktu penyelesaian secara internal tingkat klasis dalam sengketa penutupan Persekutuan Doa Nazarenus Tanah Runtuh	Kab. Kupang, NTT	Pemerintah Kecamatan Takari
6	Kelompok Agama dan Penghayat Kepercayaan	tambahan berkas pengaduan terkait masalah penyegelan rumah ibadah mesjid Jemaat Ahmadiyah Al Hidayah oleh Pemkot Depok	Kota Depok, Jabar	Pemkota Depok
7	Kantor Pengacara/ Lembaga Bantuan Hukum	Permohonan Audiensi sehubungan dengan intimidasi serta kekerasan dalam pembangunan tempat ibadah dan pelaksanaan ibadah Gereja Kristen Protestan Maluku Tenggara Raya oleh aparat Kepala Desa Taar dan pengabaian perlindungan atas pelaksanaan,ibadah oleh aparat Polres Maluku Tenggara	Maluku Tenggara, Maluku	Kepala Desa Taar
8	Pemerintah Daerah	Tanggapan atas surat KH No. 005/K/Mediasi/I/2017 terkait monitoring kesepakatan mediasi permasalahan pembangunan Masjid Jabal Nur di Komp. Gritma Manado	Kota Manado, Sulut	Pemkot Manado
9	Kelompok	Pengaduan dugaan pelanggaran HAM berupa pemaksaan terhadap karyawan STAIN Kediri untuk melaksanakan shalat berjamaah di	Kediri, Jatim	STAIN Kediri

		mushola kantor dengan ancaman pemberhentian sebagai karyawan.		
10	Individu Orang Seorang	Desakan untuk membebaskan AM, AC dan MM (Eks Gafatar) yang ditahan oleh Bareskrim Mabes Polri dengan tuduhan tindak pidana penistaan agama	DKI Jakarta	Bareskrim Mabes Polri
11	Kelompok Agama dan Penghayat Kepercayaan	Permohonan penyelesaian permasalahan penyegelan Musholah Assfiiyah di Br. Kaliungu Kaja Denpasar, Bali	Denpasar, Bali	Pemerintah Kota Denpasar
12	Kelompok Masyarakat	Pengaduan dugaan tindak kekerasan yang dilakukan oleh sekelompok orang (tdk dikenal) yang melakukan pembakaran dan penyerangan thd beberapa tempat ibadah (umat Budha) di Kab. Tanjung Balai Sumatera Utara, upaya kriminalisasi terhadap Sdr M dan dugaan pembiaran praktik-praktik anarkis antar umata beragama di Tanjung Balai oleh pihak Kepolisian di Polres Tanjung Balai	Kab Tanjungbalai, Kepri	Satreskrimum Polres Tanjung Balai
13	Organisasi	Pengaduan atas penghalangan pembangunan Masjid Asy-Syuhada Kompleks Perum Aerujang Kelurahan Girian Permai Kota Bitung, Sulawesi Utara	Kota Bitung, Sulawesi Utara	Organisasi massa Kristen
14	Kantor Pengacara/ Lembaga Bantuan Hukum	Pengaduan tentang pembatasan waktu ibadah di Masjid dalam lingkungan BPN Kota Surabaya I yang mengakibatkan orang-orang tidak bisa menjalankan ibadah	Surabaya, Jatim	BPN Kota Surabaya I
15	Organisasi	Permohonan kepada Komnas HAM untuk memfasilitasi pertemuan/ mediasi terkait penghalangan penerbitan ijin IMB terkait pendirian tempat ibadah Gereja Batak Karo Protestan (GBKP) Pasar Minggu	Jakarta Selatan, DKI Jakarta	Lurah Tanjung Barat
16	Individu Orang Seorang	Pengaduan dugaan paksaan untuk kembali memeluk Islam oleh orang tua pengadu a.n IJ	DKI Jakarta	Orangtua Pengadu
17	POLRI	Klarifikasi Terkait Kasus Dipersulitnya Pelaksanaan Ibadah Jamaah ahmadiyah Di Masjid baitul Awwal Kampung Simpanyan, Desa Toapaya Selatan, Kec.Toapaya, Kab. Bintan	Bintan, Kepri	Pemerintah Daerah
18	Kelompok Masyarakat	Pengaduan dugaan kekerasan oleh sekelompok orang terhadap aktivitas jemaat gereja siswa - siswi Kristen dari Papua Barat program Afirmasi Pendidikan Menengah di Kota Pandeglang Banten	Kab Pandeglang, Banten	-
19	Individual	Dugaan perlakuan Diskriminatif Terhadap Sdr.CAW Seorang Mualaf oleh DIrektur O & HR PT. Holcim Indonesia, Tbk	DKI Jakarta	HR PT. Holcim Indonesia, Tbk

		mushola kantor dengan ancaman pemberhentian sebagai karyawan.		
10	Individu Orang Seorang	Desakan untuk membebaskan AM, AC dan MM (Eks Gafatar) yang ditahan oleh Bareskrim Mabes Polri dengan tuduhan tindak pidana penistaan agama	DKI Jakarta	Bareskrim Mabes Polri
11	Kelompok Agama dan Penghayat Kepercayaan	Permohonan penyelesaian permasalahan penyegelan Musholah Assfiiyah di Br. Kaliungu Kaja Denpasar, Bali	Denpasar, Bali	Pemerintah Kota Denpasar
12	Kelompok Masyarakat	Pengaduan dugaan tindak kekerasan yang dilakukan oleh sekelompok orang (tdk dikenal) yang melakukan pembakaran dan penyerangan thd beberapa tempat ibadah (umat Budha) di Kab. Tanjung Balai Sumatera Utara, upaya kriminalisasi terhadap Sdr M dan dugaan pembiaran praktik-praktik anarkis antar umata beragama di Tanjung Balai oleh pihak Kepolisian di Polres Tanjung Balai	Kab Tanjungbalai, Kepri	Satreskrimum Polres Tanjung Balai
13	Organisasi	Pengaduan atas penghalangan pembangunan Masjid Asy-Syuhada Kompleks Perum Aerujang Kelurahan Girian Permai Kota Bitung, Sulawesi Utara	Kota Bitung, Sulawesi Utara	Organisasi massa Kristen
14	Kantor Pengacara/ Lembaga Bantuan Hukum	Pengaduan tentang pembatasan waktu ibadah di Masjid dalam lingkungan BPN Kota Surabaya I yang mengakibatkan orang-orang tidak bisa menjalankan ibadah	Surabaya, Jatim	BPN Kota Surabaya I
15	Organisasi	Permohonan kepada Komnas HAM untuk memfasilitasi pertemuan/ mediasi terkait penghalangan penerbitan ijin IMB terkait pendirian tempat ibadah Gereja Batak Karo Protestan (GBKP) Pasar Minggu	Jakarta Selatan, DKI Jakarta	Lurah Tanjung Barat
16	Individu Orang Seorang	Pengaduan dugaan paksaan untuk kembali memeluk Islam oleh orang tua pengadu a.n IJ	DKI Jakarta	Orangtua Pengadu
17	POLRI	Klarifikasi Terkait Kasus Dipersulitnya Pelaksanaan Ibadah Jamaah ahmadiyah Di Masjid baitul Awwal Kampung Simpanyan, Desa Toapaya Selatan, Kec.Toapaya, Kab. Bintan	Bintan, Kepri	Pemerintah Daerah
18	Kelompok Masyarakat	Pengaduan dugaan kekerasan oleh sekelompok orang terhadap aktivitas jemaat gereja siswa - siswi Kristen dari Papua Barat program Afirmasi Pendidikan Menengah di Kota Pandeglang Banten	Kab Pandeglang, Banten	-
19	Individual	Dugaan perlakuan Diskriminatif Terhadap Sdr.CAW Seorang Mualaf oleh DIrektur O & HR PT. Holcim Indonesia, Tbk	DKI Jakarta	HR PT. Holcim Indonesia, Tbk

TAHUN 2018

No	Kategori Pelapor	Perihal	Lokasi Kejadian	Pihak yang Diadukan
1	Kantor Pengacara/ Lembaga Bantuan Hukum	Pengaduan tentang penyegelan tempat ibadah Mushalla pimpinan Ust. BR terletak Kec. Wringinanomh, Kab. Gresik, Jawa Timur oleh SAtpol PP Kab. Gresik	Gresik, Jatim	Satpol PP Kab. Gresik
2	Pemerintah Pusat (Kementrian)	Tanggapan surat Komnas HAM RI No: 1.231/K/PMT/VIII/ 2017 tanggal 2017 perihal dikuncinya tempat ibadah	Surabaya, Jatim	BPN Kota Surabaya I
3	Kantor Pengacara/ Lembaga Bantuan Hukum	Penyampaian risalah kesepakatan penyelesaian permasalahan Tanah Transad Naibonat dan pembangunan rumah ibadat di Kelurahan Naibonat, Kec. Kupang Timur, Kab. Kupang, NTT	Kab. Kupang, NTT	Pemerintah Kecamatan Takari
4	Kantor Pengacara Lembaga Bantuan Hukum	Permohonan Perlindungan Terhadap Sdr. LS terkait intimidasi dan fatwa sesat bagi Jemaat Ahmadiyah oleh MUI Kab. Karimun	Karimun, Kepri	MUI Kab. Karimun
5	Individu Orang Seorang	Permasalahan kebijakan Rektor Universitas Islam Negeri (UIN) Sunan Kalijaga Yogyakarta terkait pendataan dan pembinaan bagi mahasiswi yang mengenakan cadar di lingkungan kampus.	Yogyakarta, DIY	Universitas Islam Negeri (UIN) Sunan Kalijaga Yogyakarta
6	Pemerintah Daerah	Penyampaian Berita Acara Serah Terima Asset Eks Anggota Gafatar No. 300/1274/Kesbangpol-A (dan banyak nomor lainnya) dari Pemerintah Kabupaten Mempawah kepada anggota eks Gafatar	Mempawah, Kalimantan Barat	Pemerintah Kapaten Mempawah
7	Kantor Perwakilan	Permintaan saran terkait sikap Komnas HAM terkait larangan penggunaan cadar, seperti dalam kasus penonaktifan dosen IAIN Bukittinggi an. Dr. H oleh pihak kampus karena menggunakan cadar	Bukittinggi, Sumbar	IAIN Bukittinggi
8	Organisasi	Pengaduaan tentang dugaan pemaksaan pengucapan Selamat Natal oleh Walikota Surakarta kepada pegawai Kantor Walikota Surakarta pada saat apel pagi	Surakarta, Jateng	Walikota Surakarta
9	Pemerintah Daerah	Penjelasaan surat komnas HAM RI No: 520/K PMT/III/2018 bahwa berdasarkan surat rekomendasi Kepala Dinas Pendidikan Kepemudaan dan Olahraga Kabupaten Rote Ndao nomor: 420/24/PKO.II/2018 tanggal 22 Januari 2018 telah memeberikan kesempatan kepada seluruh siswa/i SD dan SMP di Kabupaten Rote Ndao yang beragama advent	Siswa-siswi Jemaat Ba'a Gereja Masehi Advent Hari Ketujuh Kab. Rote Ndao, NTT	Dinas Pendidikan Kepemudaan dan Olahraga Pemkab Rote Ndao

		untuk menjalankan ibadahnya sesuai dengan keyakinannya		
10	Kelompok Agama dan Penghayat Kepercayaan	Pengaduan mengenai tindakan Bupati Banjarnegara yang menerbitkan surat atas himbauan dari MUI terkait pelarangan/ penghentian kegiatan/aktivitas Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) di Kab. Banjarnegara baik itu berupa penyebaran panafsiran dan kegiatan lain yang menyimpang dari pokok ajaran Agama Islam.	Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) di Kab. Banjarnegara	Bupati Banjarnegara
11	Lembaga Negara (Non Kementrian)	Pengaduan inisiatif mengenai fasilitas umum berupa tempat orang shalat (mushola) di Stasiun Bekasi yang mengabaikan akses beribadah yang layak bagi para pengguna jasa kereta Commuter Line	Pengguna KRL di Stasiun Bekasi, Jabar	PT. KAI
12	Kelompok Agama dan Penghayat Kepercayaan	Tanggapan surat No Khusus/Toapaya/VII/2018 yang menanggapi surat Komnas HAM No 972/T-PMT/VII/2018 tanggal 2 Juli 2018 terkait permasalahan Kasus Dipersulitnya Pelaksanaan Ibadah Jamaah ahmadiyah Di Masjid baitul Awwal Kec.Toapaya, Kab. Bintan serta permohonan dimediasikan.	Jamaah Ahmadiyah Toapaya, Bintan, Kepri	Pemantauan
13	Kantor Perwakilan	Pengaduan atas pelarangan ibadah kelompok warga katolik Stasi Kampung Batu Sikabau oleh Wali Nagari dan unsur Masyarakat Nagari Sikabau	Warga katolik Stasi Kampung Batu Sikabau, Sumbar	Wali Nagari dan unsur Masyarakat Nagari Sikabau
14	Kantor Pengacara/ Lembaga Bantuan Hukum	Permohonan audiensi pada Kamis, 23 Agustus 2018 terkait Pemerintah Kab. Bekasi yang tidak melaksanakan putusan PTUN No. 42/G/2010/PTUN BDG yang memenangkan gugatan HKBP Filadelfia terkait sengketa pemberian izin pendirian tempat ibadah Gereja HKBP Filadelfia Kab. Bekasi.	Kab. Bekasi, Jabar	Pemerintah Kab. Bekasi
15	Kelompok Agama dan Penghayat Kepercayaan	Pengaduan mengenai dipersulitnya perpanjangan IPT (Ijin Pemakaian Tanah) masjid Jamaat Ahmadiyah Surabaya oleh Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Pemkot Surabaya karena sedang dalam proses koordinasi dengan Tim Pengawas Aliran Kepercayaan dan Aliran Keagamaan Dalam Masyarakat	Kota Surabaya, Jatim	Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Pemkot Surabaya
16	Individu Orang Seorang	Pengaduan tentang sengketa antara GPIB Jemaat Anugerah Bekasi dengan Majelis Sinode GBIP terkait keputusan alih tugas Ketua Majelis Jemaat GPIB Jemaat Anugerah Bekasi, Pdt.	Bekasi, Jabar	Majelis Sinode GPIB

		Lydia Wairata Tobing dan permohonan perlindungan hukum atas penanganan LP/478/IV/2018/Bareskrim Mabes Polri tanggal 9 April 2018 tentang tindak pidana diskriminasi ras dan etnis dengan pelapor an. CT.		
17	Individu Pekerja/Profesi	Pengaduan tentang pemberian sanksi terhadap pegawai ASN jika tidak melaksanakan sholat Subuh di masjid terkait Peraturan Walikota Palembang No. 69 Tahun 2018 tentang Gerakan Sholat Subuh Berjamaah di Masjid Pejabat Pemerintah Kota Palembang	Kota Palembang, Sumatera Selatan	Walikota Palembang
18	Kantor Pengacara/ Lembaga Bantuan Hukum	Permohonan Kepastian Penyelesaian Kasus Sengketa Pendirian Rumah Ibadah HKBP Filadelfia, Tambun, Bekasi	Bekasi, Jabar	Pemerintah Kabupaten Bekasi
19	Individu Orang Seorang	Pengaduan atas penerapan pakaian jilbab bagi siswa non muslim di Provinsi Riau yang terjadi di SMA I Tambusai dan SMA Negeri 2 Rambah Hilir	Kabupaten Rokan Hulu, Riau	Kepala Sekolah SMA I Tambusai dan SMA Negeri 2 Rambah Hilir
20	Kelompok Agama dan Penghayat Kepercayaan	Permohonan pengakuan agama Kaharingan secara resmi guna menindaklanjuti putusan MK No. 97/PUU XIV/2016 terkait pengakomodiran agama/kepercayaan dalam sistem adminduk (KTP, KK, Akta Lahir, dll)	Palangkaraya, Kalteng	Pemerintah Indonesia (Kemendagri, Kemenag)
21	Organisasi	Pengaduan atas dugaan pengingkaran kesepakatan yang dilakukan oleh pihak Gereja Santa Maria terkait pemanfaatan bangunan gedung untuk tempat ibadah sementara di Desa Bedahan, Kec. Babat, Kab. Lamongan	Kab. Lamongan, Jatim	Panitia pembangunan Gereja "Santa Maria"

TAHUN 2019

No	Kategori Pengadu	Perihal	Kab/Kota	Pihak Yang diadukan
1	Pemerintah Daerah	Tanggapan atas surat KH No. 1492/K-PMT/X/2018 terkait penyegelan tempat ibadah Mushalla pimpinan Ust. BR terletak di Kec. Wringinanom, Kab. Gresik, Jawa Timur oleh Satpol PP Kab. Gresik	Kabupaten Gresik, Jatim	Pemerintah daerah
2	Individu Orang Seorang	Pemberitahuan bahwa Pengurus Majelis Agama Hindu Kaharingan (MB-AHK) Pusat Palangkaraya sudah tidak berlaku sejak terbitnya surat Menteri Agama RI No. MA.206/1989 dan permohonan melakukan audit terhadap lembaga tersebut karena sudah tidak berlaku	Kota Palangka Raya, Kalteng	Pemerintah Indonesia (Kemendagri, Kemenag)
3	Pemerintah Daerah	Tanggapan Bupati Banjarnegara atas surat Komnas HAM No. 1.517/K-PMT/X/2018 terkait pelarangan atau penghentian kegiatan Jemaat Ahmadiyah	Kabupaten Banjarnegara, Jateng	Bupati Banjarnegara
4	Individu Orang Seorang	Penyampaian kronologi masalah terkait perselisihan antara Majelis Jemaat GPIB Jemaat Anugerah Bekasi dengan Majelis Sinode GPIB	Kabupaten Bekasi, Jabar	Majelis Sinode GPIB
5	POLRI	Tindak lanjut pengaduan terkait Dugaan Pemaksaan Pengucapan Selamat Natal Oleh Walikota Surakarta Kepada Pegawai Kantor Walikota Surakarta Saat Apel Pagi	Kota Semarang, Jateng	Walikota Surakarta
6	Individu Agama dan Penghayat Kepercayaan	Penyampaian informasi perkembangan terkini dan penyampaian permohonan penutupan sementara terkait kasus intimidasi dan fatwa sesat bagi jemaat Ahmadiyah oleh MUI Kab. Karimun (Kep. Riau)	Kabupaten Karimun, Kepri	MUI Kab. Karimun, Kementerian Agama Kab. Karimun
7	Lembaga Legislatif	Permintaan klarifikasi kepada Bupati Lombok sehubungan dengan penghentian sementara kegiatan keagamaan dan pembangunan Pura Awan Rinjani Perwata Desa Sambik Elen Kec. Bayan, Kab. Lombok Utara melalui Surat No. 30/05/KESBANGPOL/2019.	Kota Administrasi Jakarta Selatan, DKI	Bupati Lombok Utara
8	Organisasi	Tanggapan surat Komnas HAM RI Nomer: 67/K/Mediasi/II/ 2019 tanggal 7 Februari 2019 perihal permintaan tanggapan terkait kasus Perpanjangan Ijin Pemakaian Tanah (IPT) Jemaat Ahmadiyah Indonesia Cabang Surabaya	Jemaat Ahmadiyah Cabang Surabaya, Jatim	Mediasi
9	Organisasi	Surat keberatan yang ditujukan kepada Kepala Desa Lambangsari, Kec. Tambun Bekasi, terkait dengan belum terlaksananya kesepakatan Mediasi Komnas HAM dengan Nomor	Kabupaten Bekasi, Jabar	Mediasi

		081/R/Mediasi/X/2018 sehingga muncul penolakan terhadap berbagai kegiatan GPIB Bekasi		
10	Kantor Pengacara/ Lembaga Bantuan Hukum	Pengaduan terkait penghalangan siswa sekolah SD SMP dan beberapa sekolah SMA/SMK di NTT untuk beribadah pada hari Sabtu (Sabat) ke gereja masehi NTT yang disertai dengan ancaman pemindahan dan pengeluaran peserta didik dari sekolah apabila melan	Kabupaten Rote Ndao, NTT	Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga NTT
11	Pemerintah Daerah	Penyampaian rekomendasi hasil dukungan pendirian Pura Hindu Dharma di Desa Sukahurip Kecamatan Sukatani, Kabupaten Bekasi, Provinsi Jawa Barat kepada Bupati Bekasi serta meminta Kementrian Agama kabupaten Bekasi dan FKUN segera memberi	Kota Administrasi Jakarta Pusat, DKI	Pemda kabupaten Bekasi, Kementrian Agama kabupaten Bekasi
12	Kelompok Agama dan Penghayat Kepercayaan	Pengaduan terkait pelarangan rencana kegiatan Jalsah Salanah (pertemuan tahunan) Jemaat Ahmadiyah di Masjid Miftahul Hannah di Desa Batu Putih Kec. Pelawan Kab. Sarolangun pada 12-14 Juli 2019 oleh Bupati Sarolangun berdasarkan surat nomor 300/3.	Kota Administrasi Jakarta Pusat, DKI	Bupati Sarolangun
13	Kantor Pengacara/Lembaga Bantuan Hukum	Pengaduan tentang dugaan pembatasan kebebasan beragama dan berkeyakinan terhadap Sdr. IMW oleh orang tua kandung a.n. Sdr. RDU.	Kota Administrasi Jakarta Pusat, DKI	RDU
14	Organisasi	Pencabutan IMB Gereja Pentakosta Indonesia Immanuel Sedayu Nomor 0116/DPMPT/212/I/2019 oleh Bupati Bantul berdasarkan Keputusan Bupati Bantul Nomor 345 Tahun 2019	Kabupaten Bantul, DIY	Bupati Bantul
15	Pemerintah Daerah	(Baru 1X) Penyampaian data laporan kasus intoleransi yang ada di Kabupaten Blora terkait perusakan kantor PCNU Kabupaten Blora oleh seorang pelaku yang diduga mengalami gangguan jiwa	Kabupaten Blora, Jateng	Pelaku perusakan kantor
16	Pemerintah Daerah	Penyampaian informasi kepada Gubernur Jawa Tengah atas kasus pengrusakan mesjid Al Kautsar Jemaat Ahmadiyah Gemuh, Kendal	Kabupaten Kendal, Jateng	Masyarakat Gemuh
17	Pemerintah Daerah	Penyampaian penanganan kasus intoleransi berupa penghalangan menyelenggarakan kegiatan Peace Train (kegiatan masyarakat lintas agama) yang ditolak oleh Komando Kesiapsiagaan Angkatan Muda Muhammadiyah (Kokam) Pimpinan Daerah pemuda Muhammadiyah.	Kabupaten Temanggung, Jateng	Ormas KOKAM, Pemerintah Kab. Temanggung

18	Pemerintah Daerah	Penyampaian data laporan kasus intoleransi mengenai aduan penolakan ibadah Jamaah Majelis Tafsir Al Quran yang ada di Kabupaten Wonosobo terkait tindak lanjut hasil Rapat Koordinasi tanggal 6 Agustus 2019 di Ruag Rapat Rapat Biro Hukum Provinsi	Kabupaten Wonosobo, Jateng	Tidak spesifik disebutkan siapa pelakunya
19	Pemerintah Daerah	Menanggapi surat Komnas HAM RI No. 0683/K/PMT/VIII/ 2019 berupa penanganan permasalahan ijin mendirikan tempat ibadat Gereja Santa Maria di Kecamatan Babat, Kabupaten Lamongan	Kabupaten Lamongan, Jatim	Pemkab Lamongan
20	Individu Orang Seorang	Pengaduan terkait penghalangan dan diskriminasi untuk beribadah di Jakarta Care City Church (JC3) Neo Soho Mall Lt. 3M, Man In Christ (MIC) Sunter, dan Women In Christ Neo Soho Mall Lt. 3M terhadap Sdr. SL.	Kota Administrasi Jakarta Barat, DKI	Pengurus JC3 Neo Soho Mall, MIC Sunter
21	Kelompok Agama dan Penghayat Kepercayaan	Pemberitahuan dan permohonan perlindungan hukum dan fisik kepada Walikota Semarang terkait rencana penyelesaian pembangunan Gereja Baptis Indonesia Tlogosari, Kel. Tlogosari Kulon Kota Semarang	Kota Semarang, Jateng	Pemkot Semarang
22	Kantor Pengacara/Lembaga Bantuan Hukum	Permohonan untuk segera dilaksanakannya mediasi oleh Komnas HAM RI antara Jemaat Persekutuan Doa Nazarenus cq Julius Liunokas dkk dengan pihak Pemerintah Kecamatan Takari NTT terkait intimidasi dan pembongkaran rumah jemaat sehingga membatasi hak-hak berkeyakinan.	Kota Bekasi, Jabar	Pemerintah Kecamatan Takari
23	Individu Orang Seorang	Dugaan larangan perayaan Natal dan tidak diberikannya izin melaksanakan ibadah Natal di rumah terhadap jemaah Kristiani di Jorong Sungai Tambang, Kab. Sijunjung dan Jorong Kmapung Baru, Kab. Dharmasraya oleh pemerintah kabupaten setempat sejak tahun 1985 dengan alasan situasi tidak kondusif.	Kab. Dharmasraya, Sumbar	Pemerintah Kab. Dharmasraya

LAMPIRAN II

PERATURAN BERSAMA

MENTERI AGAMA DAN MENTERI DALAM NEGERI

NOMOR : 9 TAHUN 2006
NOMOR : 8 TAHUN 2006

TENTANG
PEDOMAN PELAKSANAAN TUGAS KEPALA DAERAH/WAKIL KEPALA DAERAH DALAM PEMELIHARAAN KERUKUNAN UMAT BERAGAMA, PEMBERDAYAAN FORUM KERUKUNAN UMAT BERAGAMA, DAN PENDIRIAN RUMAH IBADAT

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

MENTERI AGAMA DAN MENTERI DALAM NEGERI,

Menimbang : a. bahwa hak beragama adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun;

b. bahwa setiap orang bebas memilih agama dan beribadat menurut agamanya;

c. bahwa negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu;

d. bahwa Pemerintah berkewajiban melindungi setiap usaha penduduk melaksanakan ajaran agama dan ibadat pemeluk-pemeluknya, sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundangundangan, tidak menyalahgunakan atau menodai agama, serta tidak mengganggu ketenteraman dan ketertiban umum;

e. bahwa Pemerintah mempunyai tugas untuk memberikan bimbingan dan pelayanan agar setiap penduduk dalam melaksanakan ajaran agamanya dapat berlangsung dengan rukun, lancar, dan tertib;

f. bahwa arah kebijakan Pemerintah dalam pembangunan nasional di bidang agama antara lain peningkatan kualitas pelayanan dan pemahaman agama, kehidupan beragama, serta peningkatan kerukunan intern dan antar umat beragama;

g. bahwa daerah dalam rangka menyelenggarakan otonomi, mempunyai kewajiban . melaksanakan urusan wajib bidang perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang serta kewajiban melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan, dan kerukunan nasional serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;

h. bahwa kerukunan umat beragama merupakan bagian penting dari

kerukunan nasional;

i. bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam rangka melaksanakan tugas dan wewenangnya mempunyai kewajiban memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;

j. bahwa Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 01/BER/MDN-MAG/1969 tentang Pelaksanaan Tugas Aparatur Pemerintahan dalam Menjamin Ketertiban dan Kelancaran Pelaksanaan Pengembangan dan Ibadat Agama oleh PemelukPemeluknya untuk pelaksanaannya di daerah otonom, pengaturannya perlu mendasarkan dan menyesuaikan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

k. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, huruf e, huruf f, huruf g, huruf h, huruf i, dan huruf j, perlu menetapkan Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama dan Pendirian Rumah Ibadat;

Mengingat : 1. Undang-Undang Penetapan Presiden Nomor I Tahun 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1965 Nomor 3, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2726);

2. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1985 Nomor 44, TambahanLembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3298);

3. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3886);

4. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 134, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4247);

5. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389);

6. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4437) sebagaimana telah diubah dengan UndangUndang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara

Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 4 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4468);

7. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 1986 tentang Pelaksanaan UndangUndang Nomor 8 Tahun 1985 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1986 Nomor 24 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3331);
8. Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009;
9. Peraturan Presiden Nomor 9 Tahun 2005 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Susunan Organisasi dan Tatakerja Kementerian Negara Republik Indonesia sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2005;
10. Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2005 tentang Unit Organisasi dan Tugas Eselon I Kementerian Negara Republik Indonesia sebagaimana telah diubah dan terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 63 Tahun 2005;
11. Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 1/BER/MDN-MAG/1969 tentang Pelaksanaan Tugas Aparatur Pemerintahan Dalam Menjamin Ketertiban dan Kelancaran Pelaksanaan Pengembangan dan Ibadat Agama oleh PemelukPemeluknya;
12. Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 1/BER/MDN-MAG/1979 tentang Tatacara Pelaksanaan Penyiaran Agama dan Bantuan Luar Negeri kepada Lembaga Keagamaan di Indonesia;
13. Keputusan Menteri Agama Nomor 373 Tahun 2002 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Departemen Agama Propinsi dan Kantor Departemen Agama Kabupaten/Kota;
14. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 130 Tahun 2003 tentang Struktur Organisasi dan Tata Kerja Departemen Dalam Negeri;
15. Peraturan Menteri Agama Nomor 3 Tahun 2006 tentang Organisasi dan Tata Kerja Departemen Agama;

MEMUTUSKAN :

Menetapkan : **PERATURAN BERSAMA MENTERI AGAMA DAN MENTERI DALAM NEGERI TENTANG PEDOMAN PELAKSANAAN TUGAS KEPALA DAERAH/WAKIL KEPALA DAERAH DALAM PEMELIHARAAN KERUKUNAN UMAT BERAGAMA, PEMBERDAYAAN FORUM KERUKUNAN UMAT BERAGAMA DAN PENDIRIAN RUMAH IBADAT.**

BAB I
KETENTUAN UMUM

Pasal 1

Dalam Peraturan Bersama ini yang dimaksud dengan :

1. Kerukunan umat beragama adalah keadaan hubungan sesama umat beragama yang dilandasi toleransi, saling pengertian, saling menghormati, menghargai kesetaraan dalam pengamalan ajaran agamanya dan kerjasama dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara RepublikTahun 1945.
2. Pemeliharaan kerukunan umat beragama adalah upaya bersama umat beragama dan Pemerintah di bidang pelayanan, pengaturan, dan pemberdayaan umat beragama.
3. Rumah ibadat adalah bangunan yang memiliki ciri-ciri tertentu yang khusus dipergunakan untuk beribadat bagi para pemeluk masing-masing agama secara permanen, tidak termasuk tempat ibadat keluarga.
4. Organisasi Kemasyarakatan Keagamaan yang selanjutnya disebut Ormas Keagamaan adalah organisasi nonpemerintah bervisi kebangsaan yang dibentuk berdasarkan kesamaan agama oleh warga negara Republik Indonesia secara sukarela, berbadan hukum, dan telah terdaftar di pemerintah daerah setempat serta bukan organisasi sayap partai politik.
5. Pemuka Agama adalah tokoh komunitas umat beragama baik yang memimpin ormas keagamaan maupun yang tidak memimpin ormas keagamaan yang diakui dan atau dihormati oleh masyarakat setempat sebagai panutan.
6. Forum Kerukunan Umat Beragama, yang selanjutnya disingkat FKUB, adalah forum yang dibentuk oleh masyarakat dan difasilitasi oleh Pemerintah dalam rangka membangun, memelihara, dan memberdayakan umat beragama untuk kerukunan dan kesejahteraan.
7. Panitia pembangunan rumah ibadat adalah panitia yang dibentuk oleh umat beragama, ormas keagamaan atau pengurus rumah ibadat.
8. Izin Mendirikan Bangunan rumah ibadat yang selanjutnya disebut IMB rumah ibadat, adalah izin yang diterbitkan oleh bupati/walikota untuk pembangunan rumah ibadat.

BAB II

TUGAS KEPALA DAERAH DALAM PEMELIHARAAN KERUKUNAN UMAT BERAGAMA

Pasal 2

Pemeliharaan kerukunan umat beragama menjadi tanggung jawab bersama umat beragama, pemerintahan daerah dan Pemerintah.

Pasal 3

(1) Pemeliharaan kerukunan umat beragama di provinsi menjadi tugas dan kewajiban gubernur.

(2) Pelaksanaan tugas dan kewajiban gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibantu oleh

kepala kantor wilayah departemen agama provinsi.

Pasal 4

(1) Pemeliharaan kerukunan umat beragama di kabupaten/kota menjadi tugas dan kewajiban bupati/walikota.

(2) Pelaksanaan tugas dan kewajiban bupati/walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibantu oleh kepala kantor departemen agama kabupaten/kota.

Pasal 5

(1) Tugas dan kewajiban gubernur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 meliputi :

a. memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat termasuk memfasilitasi terwujudnya kerukunan umat beragama di provinsi;

b. mengoordinasikan kegiatan instansi vertikal di provinsi dalam pemeliharaan kerukunan umat beragama;

c. menumbuhkembangkan keharmonisan, saling pengertian, saling menghormati, dan saling percaya di antara umat beragama; dan

d. membina dan mengoordinasikan bupati/wakil bupati dan walikota/wakil walikota dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di bidang ketenteraman dan ketertiban masyarakat dalam kehidupan beragama.

(2) Pelaksanaan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, huruf c, dan huruf d dapat didelegasikan kepada wakil gubernur.

Pasal 6

(1) Tugas dan kewajiban bupati/walikota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 meliputi :

a. memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat termasuk memfasilitasi terwujudnya kerukunan umat beragama di kabupaten/kota;

b. mengoordinasikan kegiatan instansi vertikal di kabupaten/kota dalam pemeliharaan kerukunan umat beragama;

c. menumbuhkembangkan keharmonisan, saling pengertian, saling menghormati, dan saling percaya di antara umat beragama;

d. membina dan mengoordinasikan camat, lurah, atau kepala desa dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di bidang ketenteraman dan ketertiban masyarakat dalam kehidupan beragama;

e. menerbitkan IMB rumah ibadat.

(2) Pelaksanaan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, huruf c, dan huruf d dapat didelegasikan kepada wakil bupati/wakil walikota.

(3) Pelaksanaan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dan huruf c di wilayah kecamatan dilimpahkan kepada camat dan di wilayah kelurahan/desa dilimpahkan kepada lurah/kepala desa melalui camat.

Pasal 7

(1) Tugas dan kewajiban camat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (3) meliputi:

a. memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat termasuk memfasilitasi terwujudnya kerukunan umat beragama di wilayah kecamatan;

b. menumbuhkembangkan keharmonisan, saling pengertian, saling menghormati, dan saling percaya di antara umat beragama; dan

c. membina dan mengoordinasikan lurah dan kepala desa dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di bidang ketenteraman dan ketertiban masyarakat dalam kehidupan keagamaan.

(2) Tugas dan kewajiban lurah/ kepala desa sebagaimana dimaksud dalam pasal 6 ayat (3) meliputi

a. memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat termasuk memfasilitasi terwujudnya kerukunan umat beragama di wilayah kelurahan/desa; dan

b. menumbuhkembangkan keharmonisan, saling pengertian, saling menghormati, dan saling percaya di antara umat beragama.

BAB III

FORUM KERUKUNAN UMAT BERAGAMA

Pasal 8

(1) FKUB dibentuk di provinsi dan kabupaten/kota.

(2) Pembentukan FKUB sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh masyarakat dan difasilitasi oleh pemerintah daerah.

(3) FKUB sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memiliki hubungan yang bersifat konsultatif.

Pasal 9

(1) FKUB provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1) mempunyai tugas:

a. melakukan dialog dengan pemuka agama dan tokoh masyarakat;

b. menampung aspirasi ormas keagamaan dan aspirasi masyarakat;

c. menyalurkan aspirasi ormas keagamaan dan masyarakat dalam bentuk rekomendasi sebagai bahan kebijakan gubernur; dan

d. melakukan sosialisasi peraturan perundang-undangan dan kebijakan di bidang keagamaan yang berkaitan dengan kerukunan umat beragama dan pemberdayaan masyarakat.

(2) FKUB kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1) mempunyai tugas :

a. melakukan dialog dengan pemuka agama dan tokoh masyarakat;

b. menampung aspirasi ormas keagamaan dan aspirasi masyarakat;

c. menyalurkan aspirasi ormas keagamaan dan masyarakat dalam bentuk rekomendasi sebagai bahan kebijakan bupati/walikota;

d. melakukan sosialisasi peraturan perundang-undangan dan kebijakan di bidang keagamaan yang berkaitan dengan kerukunan umat beragama dan pemberdayaan masyarakat; dan

e. memberikan rekomendasi tertulis atas permohonan pendirian rumah ibadat.

Pasal 10

(1) Keanggotaan FKUB terdiri atas pemuka-pemuka agama setempat.

(2) Jumlah anggota FKUB provinsi paling banyak 21 orang dan jumlah anggota FKUB , kabupaten/kota paling banyak 17 orang.

(3) Komposisi keanggotaan FKUB provinsi dan kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan berdasarkan perbandingan jumlah pemeluk agama setempat dengan keterwakilan minimal 1 (satu) orang dari setiap agama yang ada di propinsi dan

kabupaten/kota.

(4) FKUB dipimpin oleh 1 (satu) orang ketua, 2 (dua) orang wakil ketua, 1(satu) orang sekretaris, 1 (satu) orang wakil sekretaris, yang dipilih secara musyawarah oleh anggota.

Pasal 11

(1) Dalam memberdayakan FKUB, dibentuk Dewan Penasihat FKUB di provinsi dan kabupaten/kota.

(2) Dewan Penasihat FKUB sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mempunyai tugas :

a. membantu kepala daerah dalam merumuskan kebijakan pemeliharaan kerukunan umat beragama; dan

b. memfasilitasi hubungan kerja FKUB dengan pemerintah daerah dan hubungan antar sesama instansi pemerintah di daerah dalam pemeliharaan kerukunan umat beragama.

(3) Keanggotaan Dewan Penasehat FKUB provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh gubernur dengan susunan keanggotaan:

a. Ketua : wakil gubernur;

b. Wakil Ketua : kepala kantor wilayah departemen agama provinsi;

c. Sekretaris : kepala badan kesatuan bangsa dan politik provinsi;

d. Anggota : pimpinan instansi terkait.

(4) Dewan Penasehat FKUB kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh bupati/walikota dengan susunan keanggotaan:

a. Ketua : wakil bupati/wakil walikota;

b. Wakil Ketua : kepala kantor departemen agama kabupaten/kota;

c. Sekretaris : kepala badan kesatuan bangsa dan politik kabupaten/kota;

d. Anggota : pimpinan instansi terkait.

Pasal 12

Ketentuan lebih lanjut mengenai FKUB dan Dewan Penasihat FKUB provinsi dan kabupaten/kota diatur dengan Peraturan Gubernur.

BAB IV
PENDIRIAN RUMAH IBADAT

Pasal 13

(1) Pendirian rumah ibadat didasarkan pada keperluan nyata dan sungguh-sungguh berdasarkan komposisi jumlah penduduk bagi pelayanan umat beragama yang bersangkutan di wilayah kelurahan/desa.

(2) Pendirian rumah ibadat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan tetap menjaga kerukunan umat beragama, tidak mengganggu ketenteraman dan ketertiban umum, serta mematuhi peraturan perundang-undangan.

(3) 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.

Pasal 14

(1) Pendirian rumah ibadat harus memenuhi persyaratan administratif dan persyaratan teknis bangunan gedung.

(2) Selain memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pendirian rumah ibadat harus memenuhi persyaratan khusus meliputi :

a. 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);

b. dukungan masyarakat setempat paling sedikit 60 (enam puluh) orang yang disahkan oleh lurah/kepala desa;

c. rekomendasi tertulis kepala kantor departemen agama kabupaten/kota; dan

d. rekomendasi tertulis FKUB kabupaten/kota.

(3) Dalam hal persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a terpenuhi sedangkan persyaratan huruf b belum terpenuhi, pemerintah daerah berkewajiban memfasilitasi tersedianya lokasi pembangunan rumah ibadat.

Pasal 15

Rekomendasi FKUB sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ayat (2) huruf d merupakan hasil

musyawarah dan mufakat dalam rapat FKUB, dituangkan dalam bentuk tertulis.

Pasal 16

(1) Permohonan pendirian rumah ibadat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 diajukan oleh panitiapembangunan rumah ibadat kepada bupati/walikota untuk memperoleh IMB rumah ibadat.

(2) Bupati/walikota memberikan keputusan paling lambat 90 (sembilan puluh) hari sejak permohonan pendirian rumah ibadat diajukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Pasal 17

Pemerintah daerah memfasilitasi penyediaan lokasi baru bagi bangunan gedung rumah ibadat yang telah memiliki IMB yang dipindahkan karena perubahan rencana tata ruang wilayah.

BAB V

IZIN SEMENTARA PEMANFAATAN BANGUNAN GEDUNG

Pasal 18

(1) Pemanfaatan bangunan gedung bukan rumah ibadat sebagai rumah ibadat sementara harus mendapat surat keterangan pemberian izin sementara dari bupati/walikota dengan memenuhi persyaratan :

a. laik fungsi; dan

b. pemeliharaan kerukunan umat beragama serta ketenteraman dan ketertiban masyarakat.

(2) Persyaratan laik fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a mengacu pada peraturan perundang-undangan tentang bangunan gedung.

(3) Persyaratan pemeliharaan kerukunan umat beragama serta ketenteraman dan ketertiban masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, meliputi:

a. izin tertulis pemilik bangunan;

b. rekomendasi tertulis lurah/kepala desa;

c. pelaporan tertulis kepada FKUB kabupaten/kota; dan

d. pelaporan tertulis kepada kepala kantor departemen agama kabupaten/kota.

Pasal 19

(1) Surat keterangan pemberian izin sementara pemanfaatan bangunan -gedung bukan rumah ibadat oleh bupati/walikota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (1) diterbitkan setelah mempertimbangkan pendapat tertulis kepala kantor departemen

agama kabupaten/kota dan FKUB kabupaten/kota.

(2) Surat keterangan pemberian izin sementara pemanfaatan bangunan gedung bukan rumah ibadat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berlaku paling lama 2 (dua) tahun.

Pasal 20

(1) Penerbitan surat keterangan pemberian izin sementara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (1) dapat dilimpahkan kepada camat.

(2) Penerbitan surat keterangan pemberian izin sementara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan setelah mempertimbangkan pendapat tertulis kepala kantor departemen agama kabupaten/kota dan FKUB kabupaten/kota.

BAB VI
PENYELESAIAN PERSELISIHAN

Pasal 21

(1) Perselisihan akibat pendirian rumah ibadat diselesaikan secara musyawarah oleh masyarakat setempat.

(2) Dalam hal musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak dicapai, penyelesaian perselisihan dilakukan oleh bupati/walikota dibantu kepala kantor departemen agama kabupaten/kota melalui musyawarah yang dilakukan secara adil dan tidak memihak dengan mempertimbangkan pendapat atau saran FKUB kabupaten/kota.

(3) Dalam hal penyelesaian perselisihan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak, dicapai, penyelesaian perselisihan dilakukan melalui Pengadilan setempat.

Pasal 22

Gubernur melaksanakan pembinaan terhadap bupati/walikota serta instansi terkait di daerah dalam menyelesaikan perselisihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21

BAB VII
PENGAWASAN DAN PELAPORAN

Pasal 23

(1) Gubernur dibantu kepala kantor wilayah departemen agama provinsi melakukan pengawasan terhadap bupati/walikota serta instansi terkait di daerah atas

pelaksanaan pemeliharaan kerukunan umat beragama, pemberdayaan forum kerukunan umat beragama dan pendirian ruma iibadat.

(2) Bupati/walikota dibantu kepala kantor departemen agama kabupaten/kota melakukan pengawasan terhadap camat dan lurah/kepala desa serta instansi terkait di daerah atas pelaksanaan pemeliharaan kerukunan umat beragama, pemberdayaan forum kerukunan umat beragama, dan pendirian rumah ibadat.

Pasal 24

(1) Gubernur melaporkan pelaksanaan pemeliharaan kerukunan umat beragama, pemberdayaan forum kerukunan umat beragama, dan pengaturan pendirian rumah ibadat di provinsi kepada Menteri Dalam Negeri dan Menteri Agama dengan tembusan Menteri Koordinator Politik, Hukum dan Keamanan, dan Menteri Koordinator Kesejahteraan Rakyat.

(2) Bupati/walikota melaporkan pelaksanaan pemeliharaan kerukunan umat beragama, pemberdayaan forum kerukunan umat beragama, dan pengaturan pendirian rumah ibadat di kabupaten/kota kepada gubernur dengan tembusan Menteri Dalam Negeri dan Menteri Agama.

(3) Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) disampaikan setiap 6 (enam) bulan pada bulan Januari dan Juli, atau sewaktu-waktu jika dipandang perlu.

BAB VIII
BELANJA

Pasal 25

Belanja pembinaan dan pengawasan terhadap pemeliharaan kerukunan umat beragama serta pemberdayaan FKUB secara nasional didanai dari dan atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja

Negara.

Pasal 26

(1) Belanja pelaksanaan kewajiban menjaga kerukunan nasional dan memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat di bidang pemeliharaan kerukunan umat beragama, pemberdayaan FKUB dan pengaturan pendirian rumah ibadat di provinsi didanai dari dan atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah provinsi.

(2) Belanja pelaksanaan kewajiban menjaga kerukunan nasional dan memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat di bidang pemeliharaan kerukunan umat beragama, pemberdayaan FKUB dan pengaturan pendirian rumah ibadat

dikabupaten/kota didanai dari dan atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah kabupaten/ kota.

BAB IX
KETENTUAN PERALIHAN

Pasal 27

(1) FKUB dan Dewan Penasehat FKUB di provinsi dan kabupaten/kota dibentuk paling lambat 1 (satu) tahun sejak Peraturan Bersama ini ditetapkan.

(2) FKUB atau forum sejenis yang sudah dibentuk di provinsi dan kabupaten/kota disesuaikan paling lambat 1(satu) tahun sejak Peraturan Bersama ini ditetapkan.

Pasal 28

(1) Izin bangunan gedung untuk rumah ibadat yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah sebelum berlakunya Peraturan Bersama ini dinyatakan sah dan tetap berlaku.

(2) Renovasi bangunan gedung rumah ibadat yang telah mempunyai IMB untuk rumah ibadat, diproses sesuai dengan ketentuan IMB sepanjang tidak terjadi pemindahan lokasi.

(3) Dalam hal bangunan gedung rumah ibadat yang telah digunakan secara permanen dan/ataumerniliki nilai sejarah yang belum memiliki IMB untuk rumah ibadat sebelum berlakunya Peraturan Bersama ini, bupati/walikota membantu memfasilitasi penerbitan IMB untuk rumah ibadat dimaksud.

Pasal 29

Peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan oleh pemerintahan daerah wajib disesuaikan dengan Peraturan Bersama ini paling lambat dalam jangka waktu 2 (dua) tahun.

BAB X
KETENTUAN PENUTUP

Pasal 30

Pada saat berlakunya Peraturan Bersama ini, ketentuan yang mengatur pendirian rumah ibadat dalam Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 01/BER/MDN-MAG/1969 tentang Pelaksanaan Tugas Aparatur Pemerintahan dalam Menjamin Ketertiban dan Kelancaran Pelaksanaan Pengembangan dan Ibadat Agama oleh Pemeluk-Pemeluknyadicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Pasal 31

Peraturan Bersama ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan.

Ditetapkan di Jakarta
pada tanggal 21 Maret 2006

MENTERI AGAMA	MENTERI DALAM NEGERI
TTD	TTD
MUHAMMAD M. BASYUNI	H. MOH. MA'RUF

Kajian Komnas HAM RI atas PBM No. 9 dan 8 tahun 2006 terkait Pendirian Rumah Ibadah

KOMNAS HAM RI

Jalan Latuharhari No. 4B, Kelurahan Menteng,
Jakarta Pusat 10310, Indonesia
Telp: +62-21-3925230 | Fax: +62-21-3925227
E-mail: info@komnasham.go.id