

Research Article

**Intoleransi Dalam Pembangunan Rumah Ibadah Berdasarkan Hak Konstitusional
Warga Negara**

Nany Suryawati*, Martika Dini Syaputri
Fakultas Hukum, Universitas Katolik Darma Cendika
*nany.suryawati@ukdc.ac.id

ABSTRACT

The Indonesian constitution guarantees citizens' human rights to embrace religion and worship; the right to worship cannot be separated from the right to establish a house of worship, as regulated in the Joint Regulation of the Minister of Religion and the Minister of Home Affairs Regarding Guidelines for the Implementation of Duties of Regional Heads/Deputy Regional Heads in Maintaining Religious Harmony, Empowering Religious Harmony Forums, and Establishing Houses of Worship. However, establishing houses of worship for religious minorities in several parts of Indonesia poses difficulties. This study employs an empirical legal technique, analyzing laws and regulations as well as the rejection and acceptance of the establishment of places of worship. The results of this study are as follows: First, despite being regulated in the Joint Ministerial Regulation, there are still loopholes in the birth of intolerance from the Joint Ministerial Regulation provisions prohibiting the creation of places of worship for minority religious organizations. Second, the Joint Ministerial Regulation regulates the resolution of conflicts between religious communities through FKUB, but because the majority religious group controls the majority of FKUB representative members, problem solving has a strong influence on the majority religious group's will. The regional head's duty as a "key-role" in the construction of places of worship can be carried out by developing a regional tolerance regulation and addressing tolerance-related issues he construction of houses of worship in their area proportionally and impartially.

Keywords: FKUB; Permit to Establish a House of Worship; Regulation of the Ministers.

ABSTRAK

Dasar Negara Indonesia telah menjamin hak asasi warga negara untuk memeluk agama dan untuk beribadat, hak untuk beribadat tak lepas dari hak untuk mendirikan rumah ibadat yang diatur dalam 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. Namun demikian terdapat tantangan dalam mendirikan rumah ibadat bagi pemeluk agama minoritas pada berbagai wilayah di Indonesia. Penelitian ini menggunakan metode yuridis empiris dengan menganalisis peraturan perundang-undangan disertai dengan analisis mengenai penolakan maupun penerimaan terhadap pendirian rumah ibadat. Hasil penelitian ini adalah: Pertama, meskipun telah diatur dalam Peraturan Bersama Menteri, masih terdapat celah lahirnya intoleransi dari pasal-pasal dalam Peraturan Bersama Menteri terhadap pendirian rumah ibadat kelompok agama minoritas. Kedua, Peraturan Bersama Menteri mengatur pula mengenai penyelesaian konflik antar umat beragama melalui FKUB, namun karena jumlah anggota representative FKUB didominasi oleh kelompok agama mayoritas maka penyelesaian masalah sangat berpengaruh atas kehendak kelompok agama mayoritas. Peran kepala daerah sebagai "key-role" terkait intoleransi dalam pembangunan rumah ibadat dapat dilakukan

dengan membentuk perda terkait toleransi serta menyelesaikan permasalahan terkait pendirian rumah ibadat di wilayahnya secara proporsional dan tidak memihak.

Kata Kunci: FKUB; Izin Mendirikan Rumah Ibadat; Peraturan Bersama Menteri.

A. PENDAHULUAN

Kehidupan sosial bermasyarakat warga negara Indonesia yang majemuk dicirikan melalui semangat persaudaraan yang guyub, penuh semangat persaudaraan, saling mendukung, gotong royong dan toleransi. Kehidupan sosial bermasyarakat ini telah dihayati sejak zaman sebelum kemerdekaan, dapat dilihat melalui usaha perlawanan merebut kemerdekaan dengan bahu membahu melawan penjajah. Selain dalam hal merebut kemerdekaan, sikap toleransi dan gotong royong dapat dilihat dalam pelaksanaan ibadat yang saling berbagi tempat dan saling menghormati, pelaksanaan tata cara ibadat juga mengalami akulturisasi dengan budaya setempat. Seiring dengan perkembangan zaman, setelah era kemerdekaan banyak nilai-nilai luhur yang terabaikan dan tidak diterapkan, diantaranya adalah keselarasan, keharmonisan hubungan antar umat beragama.

Kemajemukan masyarakat Indonesia kini bukan lagi menjadi modal pembangunan tetapi justru menjadi beban karena munculnya berbagai masalah yang bersumber dari kemajemukan, kemunduran atas semangat kebersamaan berbalik menuju intoleransi yang semakin menebal, ironisnya negara tidak berbuat apa-apa bahkan seolah membiarkan aksi intoleransi berlangsung dan leluasa tersebut (Hutabarat, &

Panjaitan, 2016). Setara Institute pada laporan Indeks Kota Toleran Tahun 2021 menyatakan bahwa pemajuan toleransi di kota-kota terletak pada kualifikasi kepemimpinan kota, Indonesia sebagai negara demokrasi diharapkan dapat menyeimbangkan peran antara pemerintah, swasta dan masyarakat sipil yang pada praktiknya penyeimbangan peran ini bergantung pada kualifikasi masing-masing pemimpin di wilayah kota (Setara Institute for Democracy and Peace, 2021).

Dasar negara Pancasila dan UUD NRI 1945 merupakan roh yang mengandung nilai fundamental seiring dengan tumbuh dalam hidup bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Agenda nasional yang berkaitan dengan Pancasila harus diletakkan dalam fungsi kekuasaan, pada lembaga perwakilan dan permusyawaratan terdapat fungsi perumusan nilai dan pembentukannya menjadi sistem norma, pada lembaga eksekutif terdapat fungsi pelaksanaan, pengamalan permasyarakatan dan pembudayaan nilai-nilai dasar negara, sedangkan pada lembaga yudikatif diberlakukan fungsi pengawasan (Asshiddiqie, 2017).

Pancasila dan UUD NRI 1945 sebagai dasar negara telah menjamin kebebasan Beragama, yang didalamnya termasuk dalam

mendirikan rumah ibadat. Konstitusi negara Indonesia, UUD NRI 1945 pada Pasal 29 menyatakan bahwa negara berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa, selain itu negara juga menjamin kemerdekaan warga negara untuk bebas memeluk agama dan beribadat menurut agama yang dianutnya. Selain konstitusi negara, nilai-nilai yang dikandung dalam Pancasila menjadi dasar dalam perlindungan hak kehidupan umat Beragama di Indonesia, dengan demikian negara bertanggung jawab atas keberadaan agama, kehidupan beragama dan kerukunan hidup beragama (Ardiansah, 2016).

Pancasila dan UUD NRI 1945 sebagai norma dasar, berimplikasi dari suatu sistem yang bersenjang dan berlapis dalam suatu tatanan hierarki, oleh karena hal tersebut berbagai peraturan dibawahnya tidak boleh bertentangan dengan Pancasila dan UUD NRI 1945 selaku norma dasar.

Peraturan Bersama Menteri Agama (Nomor 9/2006) dan Menteri dalam Negeri (Nomor 8/2006) 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 Peraturan Bersama Menteri), dalam implementasinya terkait pendirian rumah ibadat dianggap membatasi agama minoritas dengan ketentuan izin mendirikan rumah ibadat. Pasal 14 ayat (2), mensyaratkan suatu ketentuan khusus yaitu minimal 90

(sembilan puluh) Kartu Tanda Penduduk (KTP) penduduk setempat yang menghendaki pendirian rumah ibadat ini dan 60 (enam puluh) KTP dari masyarakat setempat yang mendukung dan disahkan oleh pejabat setempat.

Ketentuan mengenai pendirian rumah ibadat seharusnya memberikan kemudahan untuk mendirikan rumah ibadat, akan tetapi di berbagai daerah masih terjadi konflik kepentingan dengan alasan kerukunan, di antaranya adalah Penyegehan Masjid Ahmadiyah oleh Satpol PP di Depok (2021), Penyegehan Masjid Ahmadiyah di Sintang (2021), Penyegehan Gereja GPDI Efata di Indragiri Hilir (2019), Pencabutan IMB GPdI Immanuel di Bantul (2019), Penyegehan Gereja GMI Kanaan, GSJA dan HKI tanpa surat di Kota Jambi (2018) dan berbagai kasus terkait penolakan rumah ibadat lainnya.

Alasan kerukunan menghambat hak warga negara untuk beribadat dan membangun rumah ibadat, sehingga tampak bahwa hak konstitusional yang memberikan jaminan untuk kebebasan beragama, melakukan ibadat dan mendirikan rumah ibadat menjadi tidak terpenuhi. Selama 12 (dua belas) tahun terakhir, survey dari Setara Institute mencatat ada 398 (tiga ratus sembilan puluh delapan) kasus gangguan terhadap rumah ibadat, terbanyak rumah ibadat Kristen sebanyak 199 (seratus sembilan puluh sembilan). Memcermati jumlah keseluruhan kasus gangguan terhadap rumah ibadat, pemerintah daerah setempat seyogianya melakukan tindakan berdasarkan hukum yang

berlaku namun pemerintah tidak berbuat apa-apa dan seolah membiarkan tindakan intoleransi terjadi. Permasalahan mengenai konflik pendirian rumah ibadah dilatarbelakangi oleh perizinan yang tidak didapat karena penolakan oleh kelompok agama tertentu atas keberadaan suatu rumah ibadat (Asroni, 2012). Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah penelitian adalah bagaimana implementasi hak konstitusional warga negara Indonesia dalam hal memperoleh izin bagi pendirian rumah ibadat serta bagaimana upaya pemerintah dalam menindak sikap intoleransi warga dalam pendirian rumah ibadat.

Penelitian terdahulu telah mengkaji tema serupa dengan fokus pembahasan terhadap pembangunan masjid di Catalonia, Premia de Mar yang mengalami penolakan oleh warga setempat dan secara tidak langsung didukung oleh pemerintah setempat karena menimbulkan permasalahan lahan parkir dan kerumunan, selain itu juga permasalahan terhadap jatuhnya harga real estat setempat di lingkungan sekitar masjid serta ketakutan akan konsentrasi umat Islam atau lebih dikenal sebagai ghettoization. Penelitian dilakukan dengan menggunakan pendekatan kualitatif yang menjelaskan kompleksitas argumen, termasuk faktor sosial-ekonomi serta faktor historis-geografis (Lundsteen, 2020). Penelitian lain terkait pembangunan masjid di Polandia yang mengalami penolakan oleh masyarakat pro-demokrasi dan warga setempat meskipun dalam

konteks akar sejarah terdapat keunikan hubungan antara Polandia dengan Imigran beragama Islam, penelitian dilakukan dengan menggunakan teori wawasan pasca-kolonial dan menerapkannya pada wilayah geografis pasca-komunis (Narkowicz, & Pędziwiatr, 2016).

Penelitian lain yang membahas mengenai peran FKUB sebagai Forum perpanjangan tangan pemerintah atas penyelesaian persoalan kehidupan beragama serta mempertahankan keharmonisan antar umat beragama yang dilakukan di Jawa Barat dengan sampel Kabupaten Bandung, Kabupaten Tasikmalaya dan Kota Bekasi dengan menggunakan deskriptif kualitatif dengan pendekatan antropologis dan sosiologis (Miharja, & Mulyana, 2019), penelitian serupa juga telah dilakukan dengan fokus sampel FKUB Kota Bogor yang dianalisis menggunakan teori the power of identity Manuel Castells (Haryani, 2019).

Penelitian lain meneliti Peraturan Bersama Menteri terkait pembangunan rumah ibadat dianalisis menggunakan hak asasi manusia dan dianggap inkonstitusional karena melanggar prinsip HAM dan bukan merupakan produk hukum lembaga legislatif, Peraturan Bersama 2 Menteri pada pelaksanaannya membutuhkan kerjasama semua pihak, baik negara, pemuka agama dan masyarakat (Putri, 2011).

Berbagai penelitian terdahulu telah menunjukkan bahwa intoleransi terhadap minoritas, terutama terkait dengan pembangunan rumah ibadat telah diteliti dari berbagai faktor, di

Indonesia sendiri terdapat Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri dalam Negeri terkait pendirian rumah ibadat, serta peran Forum Kerukunan Umat Bergama dalam upaya toleransi di Kota-Kota Tertentu. Oleh karena hal tersebut penelitian ini lebih menekankan pada aspek yuridis pendirian rumah ibadat yang bertujuan untuk menganalisis mengenai hak konstitusional warga negara Indonesia dalam hal memperoleh izin bagi pendirian rumah ibadat serta melihat bagaimana upaya pemerintah dalam menindak sikap intoleransi warga dalam pendirian rumah ibadat.

B. METODE PENELITIAN

Metode yang dipergunakan adalah metode yuridis empiris, dengan menganalisis peraturan perundang-undangan yang berlaku mengenai pendirian rumah ibadat disertai dengan data-data mengenai penolakan maupun penerimaan terhadap pembangunan tempat ibadat. Urgensi diadakannya penelitian ini disebabkan karena adanya masalah dalam pemberian izin pendirian rumah ibadat di negara Indonesia, hak warga dalam melaksanakan ibadat di tempat ibadat merupakan hak konstitusional warga negara yang dijamin oleh konstitusi dan sebagai negara hukum, yang mempunyai sistem hukum nasional, negara memiliki kewajiban untuk menjamin pemenuhan hak konstitusional warga negara, termasuk pemberian izin pendirian rumah ibadat.

C. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Prosedur dan Persyaratan Izin Pendirian Rumah Ibadat

Tata hukum dan tata agama merupakan dua hal yang tidak terpisahkan, karena pengakuan akan suatu kekuasaan yang lebih tinggi di atas manusia, yang langsung atau tidak langsung mengatur tindakan-tindakan manusia, juga tingkah laku manusia dalam organisasi negara dan juga dalam kehidupan bermasyarakat. Hukum hadir untuk melindungi hak asasi warga negara, khususnya yang berkaitan dengan kebebasan beragama dan menjalankan ibadat agama masing-masing, sebagaimana telah dijamin melalui norma dasar negara Indonesia Pancasila dan UUD NRI 1945. Norma merupakan pelembagaan nilai-nilai baik dan buruk dalam bentuk tata aturan yang berisi kebolehan, anjuran atau perintah (Asshiddiqie, 2017)

Donny Gahral Adian dikutip dalam Pattipeilohy menyatakan bahwa Yang Tunggal hadir dalam Yang Banyak dan disatukan secara harmonis dalam Yang Tunggal, dalam sistem ketuhanan yang sinkretik ini secara historis hidup beragama dihayati dengan menerima keragaman sebagai kewajaran, kesadaran bahwa Tuhan hadir dalam sejarah perkembangan bangsa Indonesia yang diperjelas oleh Soekarno sebagai "ketuhanan yang berkebudayaan", yaitu menyembah Tuhan dengan mengedepankan sifat toleransi, solidaritas, dan keterbukaan. Nilai-nilai itu diamalkan di dalam agama, dengan secara beradab dengan hormat-menghormati satu sama

lain (Pattipeilohy, 2018). Konsep “ketuhanan yang berkebudayaan” yang dikemukakan oleh Soekarno berakar dari jati diri bangsa Indonesia (Riyanto dkk, 2015).

Pancasila merupakan perjanjian luhur bangsa yang dibangun di atas landasan ketuhanan yang terbuka dan dikonkretkan dalam keadilan dan keadaban bagi manusia dan masa depan Indonesia (Pattipeilohy, 2018).

Nilai-nilai Pancasila lebih mengutamakan hubungan antar kelompok, terutama sila ke-satu. Oleh karena itu, konsep “ketuhanan yang berkebudayaan” lebih membuka diri pada nilai toleransi dan menghormati sesama. Aspek interkultural Pancasila diperlihatkan pada nilai-nilai ketuhanan yang dikehendaki, yaitu nilai-nilai ketuhan yang positif yang bersumber atas nilai-nilai profetis agama-agama yang bersifat inklusif, membebaskan, memuliakan keadilan dan persaudaraan (Latif, 2011). Ketuhanan yang lapang dan toleran memberikan semangat kegotong-royongan dalam rangka pengisian etika sosial agama-agama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Ketuhanan Yang Maha Esa tidak lagi hanya dasar hormat-menghormati agama, melainkan menjadi dasar yang memimpin ke jalan kebenaran, keadilan, kebaikan, kejujuran, dan persaudaraan (Pattipeilohy, 2018).

Pembukaan UUD NRI 1945 alinea keempat terdapat rumusan Pancasila sebagai dasar negara Indonesia, dalam hukum positif Indonesia secara yuridis-konstitusional sah, berlaku, dan mengikat seluruh rakyat dan

Lembaga negara maupun lembaga masyarakat tanpa kecuali. Rumusan Pancasila secara imperatif harus dilaksanakan oleh rakyat Indonesia dalam kehidupan berbangsa dan bernegara (MPR RI, 2012). Semangat Ketuhanan Yang Maha Esa itu hendaklah pula meyakinkan segenap bangsa Indonesia untuk bersatu padu di bawah tali Tuhan Yang Maha Esa. Perbedaan-perbedaan diantara sesama warga Negara Indonesia tidak perlu diseragamkan, melainkan dihayati sebagai kekayaan bersama yang wajib disyukuri dan dipersatukan dalam wadah Negara Indonesia yang berdasarkan Pancasila (MPR RI, 2012).

Sumber hukum tertulis di Indonesia dibagi atas hierarki norma, norma hukum selalu berlapis dan berjenjang. Norma bawah yang berlaku bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, sampai pada suatu norma tertinggi yang disebut norma dasar (Soeprapto, 2019). Pancasila merupakan norma dasar, dan dikonkritkan dalam pembukaan UUD NRI 1945, jenjang hierarki norma di Indonesia diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dalam Pasal 7 ayat (1); UUD NRI 1945, TAP MPR, UU/PERPU, PP, Perpres, Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota.

Kedudukan Peraturan Bersama Menteri diatur dalam Pasal 8 ayat (1) “Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana

dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) 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..." Sehingga meskipun bukan merupakan produk hukum buatan lembaga legislatif, Peraturan Bersama Menteri merupakan peraturan yang memiliki kedudukan dalam peraturan perundang-undangan, mempunyai kekuatan hukum mengikat dan dibentuk berdasarkan kewenangan sesuai dengan hukum positif yang berlaku.

Upaya untuk menyembah Tuhan Yang Esa, salah satunya dilakukan dengan beribadat di dalam rumah ibadat sebagaimana telah dijamin oleh UUD NRI 1945. Menurut Paul M. Taylor dikutip dalam Halawa menjelaskan bahwa hak untuk beribadat berkaitan dengan rumah ibadat, tidak hanya mencakup hak mendirikan rumah ibadat namun juga hak untuk memelihara atau menjaga rumah ibadat sebagaimana dinyatakan sebagai hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi (Halawa, 2019).

Implementasi mengenai pendirian rumah ibadat diatur dalam Peraturan Bersama Menteri, peraturan ini mengatur tentang prosedur permohonan izin sampai dengan diterbitkannya izin beserta Izin Mendirikan Bangunan (IMB).

Pasal 13 mengatur bahwa pendirian rumah ibadat didasarkan pada keperluan nyata yang didasarkan pada komposisi jumlah penduduk untuk keperluan pelayanan umat beragama yang bersangkutan di wilayah kelurahan/desa maupun di wilayah kecamatan atau kabupaten/kota atau provinsi.

Peraturan Bersama Menteri pada tataran implementasinya melahirkan politik hukum diskriminatif terhadap pemeluk agama minoritas yang berada pada suatu daerah tertentu, hal ini dikarenakan tata cara untuk memperoleh izin dalam mendirikan rumah ibadat selalu berpihak pada kepentingan pemeluk agama mayoritas pada suatu daerah karena syarat yang sama antara agama satu dengan agama yang lain (Nugraha, & Wicaksana, 2021).

Persyaratan formil pendirian rumah ibadah sebagaimana diatur dalam Pasal 14 ayat (2) Peraturan Bersama Menteri melahirkan permasalahan apabila dukungan masyarakat setempat minim atau bahkan nihil, hal ini sejalan dengan temuan Pusat Penelitian Politik Lembaga Ilmu Pengetahuan sebagaimana dikutip oleh SETARA Institute yang menyatakan bahwa pada tahun 2018 sebanyak 52% responden tidak setuju dengan adanya rumah ibadat agama lain di sekitar tempat tinggalnya (Setara Institute for Democracy and Peace, 2019).

Tabel 1. Persyaratan Pendirian Rumah Ibadat

Peraturan Bersama	Persyaratan	Rekomendasi
Pasal 13 ayat (1); (2)	Berdasarkan kebutuhan yang nyata	Tetap Menjaga Kerukunan Umat Beragama di tempat tersebut
Pasal 13 ayat (3)	Pertimbangan komposisi jumlah penduduk di wilayah tersebut	Batas wilayah kecamatan dalam kabupaten/kota
Pasal 14 ayat (1)	Administratif dan teknis bangunan	Sesuai kebutuhan
Pasal 14 ayat (2)	Jumlah KTP dari penduduk yang mengajukan izin pendirian rumah ibadat, minimal 90 KTP disahkan oleh lurah setempat	Didukung oleh warga setempat, minimal 60 KTP Rekomendasi Kepala Kantor Departemen Agama setempat; Rekomendasi dari FKUB Kabupaten/Kota Pemerintah Daerah memfasilitasi lokasi pembangunan rumah ibadat.
Pasal 16 ayat (1)	Panitia Pembangunan mengajukan permohonan tersebut guna mendapatkan IMB	Pemerintah Daerah memberikan putusan paling lambat 90 hari.

Kebebasan beragama, termasuk pula jaminan mendirikan rumah ibadat merupakan hak asasi yang tidak dapat ditunda pemenuhannya sebagaimana telah dijamin dalam UUD NRI 1945. Namun, dalam implementasinya kebebasan beragama belum mendapat jaminan utuh dari negara sehingga melahirkan praktik intoleransi, diskriminasi bahkan hingga kekerasan.

Sikap intoleransi antar umat beragama menjadi dasar Pelanggaran Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan diantaranya dilakukan dengan melarang, menyegel bahkan hingga pencabutan IMB rumah ibadat, di setiap daerah agama mayoritas memiliki kekuasaan untuk menekan agama minoritas bahkan menekan agama mayoritas yang sama hanya karena berbeda aliran (Siahaan, 2020). Sikap

intoleransi dapat dilakukan oleh siapa saja, diantaranya dilakukan oleh negara baik berupa tindakan aktif atau pembiaran, dilakukan oleh warga negara maupun yang dilakukan oleh masyarakat. Tingginya keterlibatan negara dalam gangguan rumah ibadat merupakan permasalahan yang serius. Pelanggaran hak atas kebebasan beragama merupakan bentuk kegagalan negara dalam tataran implementasinya baik berupa tindakan aktif maupun tindakan pembiaran seperti campur tangan atas kebebasan orang, tidak melindungi seseorang atau kelompok orang yang menjadi sasaran intoleransi atau tindak pidana berdasarkan agama (Firdaus dkk, 2010). Aparat penegak hukum dalam situasi intoleransi dapat melakukan inisiatif yang dapat berasal dari penegak hukum itu sendiri atau mungkin tuntutan masyarakat, kewenangan melakukan inisiatif atau diskresi dalam hal demikian relatif besar (Soekanto, 2014).

Salah satu contoh nyata sikap intoleransi yang dilakukan oleh negara adalah mengenai Gereja GKI Yasmin di Bogor, gereja telah memiliki kekuatan hukum tetap melalui putusan Mahkamah Agung yang membatalkan SK Walikota tentang pencabutan IMB GKI Yasmin, namun pemerintah Kota Bogor baru meindaklanjuti putusan Mahkamah Agung setelah 15 tahun, pada tahun 2021. Selain itu, terdapat pula kasus gereja HKBP Bekasi yang juga telah berkekuatan hukum tetap dimana MA menolak kasasi Bupati Bekasi dan memerintahkannya

untuk mengeluarkan izin pembangunan gereja. Konflik GKI Yasmin baru usai di tahun 2021.

Toleransi dan kerukunan adalah kerja bersama yang penyelenggarannya dilakukan dalam berbagai faktor, pemerintah kota wajib berkomitmen merawat toleransi dan mengintegrasikannya kedalam proses tata kelola sejak perencanaan, penganggaran sampai dengan pelaksanaan (kota (Setara Institute for Democracy and Peace, 2021). Laporan Indeks Kota Toleran Tahun 2021 yang ditemukan, menemukan bahwa toleransi di kota-kota terletak pada kualifikasi kepemimpinan kota, meskipun secara teoritik negara demokrasi diharapkan dapat menyeimbangkan peran antara pemerintah, swasta dan masyarakat sipil dan pada praktiknya penyimbangan peran ini sangat bergantung pada kualifikasi pemimpin di masing-masing wilayah kota (Setara Institute for Democracy and Peace, 2021).

Kebebasan beragama merupakan bagian dari Hak Asasi Manusia yang harus dilindungi dan dipenuhi oleh negara sebagai bagian penting dari demokrasi, perlindungan yang diberikan bukan hanya dalam bentuk norma dasar namun juga dalam praktek menjamin kebebasan beragama warga negaranya (Siahaan, 2020). Diperlukan peraturan mengenai perizinan tempat ibadat yang non-diskriminatif dengan mempertimbangkan penggunaan konsep keadilan proposional, pihak yang pada hakikatnya membutuhkan lebih, mendapatkan porsi yang lebih. Keadilan proporsional merupakan suatu upaya

memperoleh keadilan egaliter yang sejatinya mudah untuk diaplikasikan terhadap pemenuhan kebebasan beragama di Indonesia, dimana kompleksitas dinamika dan problema yang dimiliki oleh tiap agama yang berbeda-beda (Nugraha, & Wicaksana, 2021).

2. Rumah Ibadat sebagai Sarana Fasilitas Umum

Peraturan Bersama Menteri mengatur pula mengenai penyelesaian konflik sengketa pembangunan rumah ibadat. Mengingat sifat agama yang dinamis dan harus dikembangkan maka pluralitas keagamaan seringkali menjadi titik rawan yang dimanfaatkan sehingga memicu terjadinya konflik (Firdaus, 2014).

Institusi yang berperan dalam menangani konflik pendirian rumah ibadat terdiri dari pemerintah daerah, Forum Kerukunan Umat Beragama (selanjutnya disebut FKUB) dan pengadilan negeri setempat, sebagaimana diatur dalam Pasal 21 penanganan awal konflik pendirian rumah ibadat dilakukan dengan musyawarah. Musyawarah dilakukan FKUB, ditingkat pertama musyawarah wajib dilakukan oleh masyarakat setempat, apabila tidak tercapai mufakat maka pemerintah kabupaten / kota sebagai tingkat kedua menggelar kembali musyawarah untuk menyelesaikan konflik secara adil dan tidak memihak dengan mempertimbangkan saran dari FKUB Kabupaten / Kota, namun apabila masih tidak tercapai mufakat maka pihak yang berselisih dapat menempuh jalur hukum pada pengadilan setempat.

Peran FKUB dalam menerbitkan rekomendasi terkait proses perizinan pendirian rumah ibadat sangat menentukan, hal ini dikarenakan pemerintah daerah tidak akan menerbitkan izin apabila tidak ada surat rekomendasi tertulis dari FKUB (Mubarok, 2014). FKUB merupakan mitra konsultatif pemerintah dalam memberikan rekomendasi untuk dijadikan sebagai dasar pijakan pengambilan keputusan terkait dengan kondisi kerukunan umat beragama pada suatu daerah (Kaharuddin, & Darwis, 2019).

Pembentukan FKUB bukan hanya merupakan amanat Peraturan Bersama Menteri yang mengatur mengenai tertib administrasi pendirian rumah ibadat, FKUB memegang mandat untuk merawat kerukunan antar umat beragama di daerah masing-masing dengan menyuarakan, mendiskusikan dan menegosiasikan kehidupan beragama yang pluralis (Mubarok, 2014).

Upaya pemerintah dalam menindak sikap indoleransi masih belum maksimal, salah satunya didasarkan pada komposisi keanggotaan FKUB sebagaimana diatur dalam Pasal 10 ayat (3) Peraturan Bersama Menteri yang menyatakan bahwa keanggotaan ditetapkan berdasarkan jumlah pemeluk agama setempat dengan keterwakilan minimal satu orang dari setiap agama yang ada di provinsi dan kabupaten/kota. Komposisi keterwakilan FKUB tersebut menggunakan sistem representasi umat beragama mayoritas pada suatu wilayah, sistem representatif ini memperoleh umat agama

mayoritas untuk memiliki jumlah representasi lebih banyak di FKUB, sehingga tidak melahirkan keadilan proporsional bagi pemeluk agama minoritas pada suatu wilayah. Hal ini disebabkan karena terdapat potensi penggerusan hak untuk mendirikan rumah ibadat bagi agama minoritas melalui persyaratan formil dan materil dalam perizinannya (Nugraha, & Wicaksana, 2021). Komposisi kepengurusan FKUB dengan menggunakan sistem representatif yang dominasi kepengurusan oleh satu agama dapat mempengaruhi bagaimana organisasi memutuskan suatu permasalahan (Mubarok, 2014).

Hubungan antar manusia pada suatu negara merupakan tanggung jawab negara itu sendiri, hal ini disebabkan karena baik secara langsung maupun tidak langsung negara telah memperoleh legitimasi dari rakyat untuk memberikan jaminan sosial (Rusdi, 2021). Negara memiliki kewajiban untuk melaksanakan tindakan aktif dalam mencegah pelanggaran hak asasi warganya dengan membentuk peraturan dan atau melakukan tindakan yang memadai guna melindungi hak individu maupun kelompok dari pelanggaran termasuk pula upaya untuk mencegahnya (Prayogo, Simamora & Kusuma, 2020).

Negara melalui pemerintah daerah masing-masing perlu membentuk peraturan yang menegaskan pentingnya toleransi dan kerukunan bagi sesama warga, negara dianggap merupakan satu-satunya institusi yang dapat mengubah

intoleransi menjadi toleransi dan tidak membuka peluang terhadap lahirnya diskriminasi dari peraturan yang dibentuk (Muharam, 2020).

Pada tingkat daerah, pemerintah daerah merupakan pihak yang memiliki kewenangan dalam menyelesaikan konflik izin pendirian rumah ibadat dengan demikian pemerintah daerah seyogianya wajib memperhatikan dan menyelesaikan permasalahan yang muncul di daerah kepemimpinannya secara proporsional. Upaya yang dilakukan dapat berupa reformasi pemikiran, dari pemikiran teologis yang eksklusif menuju kritisme radikal dan pemikiran teologis yang inklusif, terbuka dan pluralis serta bersedia menerima umat beragama lain sebagai rekan berdialog dalam suasana yang setara dan damai (Johanis, 2014) dengan demikian diharapkan terjadi tertib sosial dalam kehidupan masyarakat beragama yang pluralis.

D. SIMPULAN

Hak kebebasan beragama dan memeluk agama serta hak untuk kebebasan beribadat dijamin oleh dasar negara Pancasila dan konstitusi UUD NRI 1945 beserta peraturan perundang-undangan di bawahnya. Kebebasan untuk memeluk suatu agama merupakan komitmen negara sejak era awal kemerdekaan untuk tetap menanamkan nilai-nilai luhur bangsa, sehingga apabila terjadi konflik horizontal antar umat beragama maka negara dapat hadir dan menjadi penengah serta hakim dalam memutuskan penyelesaian konflik tersebut.

Pengaturan mengenai pendirian rumah ibadat telah diatur dalam Peraturan Bersama Menteri, secara eksplisit untuk mendirikan rumah ibadat diperlukan 90 umat dari agama yang hendak mengajukan pembangunan beserta 60 orang warga setempat, menyetujui atau tidak keberatan terhadap pembangunan rumah ibadat sebagaimana diatur dalam Pasal 14. Implementasi Peraturan Bersama Menteri acapkali mengalami penolakan bahkan hingga terjadi kekerasan diberbagai daerah, warga masyarakat dari agama mayoritas kerap kali menolak agama minoritas untuk mendirikan rumah ibadat yang seyogianya merupakan hak asasi yang tidak dapat dikurangi pemenuhannya.

Peran FKUB merupakan jembatan awal dalam penyelesaian konflik antar umat beragama, namun dalam implementasinya masih belum berlaku keadilan secara proporsional. Hal ini disebabkan karena proporsi keterwakilan anggota FKUB berasal dari agama mayoritas setempat, dengan demikian diperlukan keterbukaan serta toleransi terhadap umat beragama sehingga dapat mengamalkan kembali nilai-nilai luhur bangsa. Penyelesaian sengketa mengenai pendirian rumah ibadat selanjutnya bergulir pada kewenangan kepala daerah dan jika pemerintah daerah tidak melaksanakan tugasnya maka pihak yang berselisih dapat menempuh jalur hukum pada pengadilan setempat.

DAFTAR PUSTAKA

JURNAL

- Ardiansah. (2016). Legalitas Pendirian Rumah Ibadat berdasarkan Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006. *Jurnal Hukum Respublica*, Vol.16,(No.1),pp.165-182. <https://doi.org/10.31849/respublica.v16i1.1434>.
- Asroni, A. (2012). Menyegel "Rumah Tuhan": Menakar Kadar Kemaslahatan Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9/2006 dan No. 8/2006 dalam Mereduksi Konflik Pendirian Rumah Ibadah di Indonesia. *RELIGI: Jurnal Studi Agama-Agama*, Vol VIII, (No 1), pp.63-86. <https://digilib.uin-suka.ac.id/id/eprint/9852/>.
- Firdaus, Muhammad A. (2014) Eksistensi FKUB dalam Memelihara Kerukunan Umat Beragama di Indonesia. *Kontekstualita; Jurnal Penelitian Sosial Keagamaan*, Vol.29,(No.1),pp.63-84.<https://e-journal.lp2m.uinjambi.ac.id/ojp/index.php/Kontekstualita/issue/view/17>
- Haryani, E. (2019). Intoleransi dan Resistensi Masyarakat Terhadap Kemajemukan: Studi Kasus Kerukunan Beragama di Kota Bogor, Jawa Barat. *Harmoni: Jurnal Multikultural dan Multireligius*, Vol.18, (No. 2),pp.282-299.<https://doi.org/10.32488/harmoni.v18i2.405>.
- Hutabarat, Binsar Antoni., & Panjaitan, Hans H. (2016). Tingkat Toleransi Antaragama di Masyarakat Indonesia. *Societas Dei*, Vol.3,

- (No1),pp.8-34. <https://doi.org/10.33550/sd.v3i1.28>.
- Johanis, Michael J. (2014). Perlindungan Kebebasan Beragama dalam Menjalankan Ibadahnya menurut Perspektif Hak Asasi Manusia. *Lex et Societatis*, Vol.II,(No.1), pp.5-14. <https://doi.org/10.35796/les.v2i1.3972>.
- Kaharuddin., & Darwis, Muh. (2019). Peran Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) dalam Pembinaan Kerukunan Hidup Beragama di Luwu Timur. *PALITA: Journal of Social-Religion Research*, Vol.4, (No1), pp.31-46.DOI:10.24256/pal.v4i1.566.
- Lundsteen, M. (2020). Conflicts in and Around Space: Reflections on "Mosque Conflicts". *Journal of Muslims in Europe*, Vol.9, Issue 1,pp.43-63. <https://doi.org/10.1163/22117954-12341410>.
- Miharja, Deni., & Mulyana, M. (2019). Peran FKUB dalam Menyelesaikan Konflik Keagamaan di Jawa Barat. *Religious: Jurnal Studi Agama-agama dan Lintas Budaya*,Vol.3,(No.2),pp.120-132. <https://doi.org/10.15575/rjsalb.v3i2.4717>.
- Mubarok, H. (2014). Memperkuat Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB). *Dialog*,Vol.37,(No2),pp.197-208. <https://doi.org/10.47655/dialog.v37i2.66>
- Muharam, Ricky S. (2020). Membangun Toleransi Umat Beragama di Indonesia Berdasarkan Konsep Deklarasi Kairo. *Jurnal HAM*, Vol. 11,(No2),pp.269-283. <http://dx.doi.org/10.30641/ham.2020.11.269-283>.
- Narkowicz, Kasia., & Pędzwiatr, Konrad. (2016). From Unproblematic to Contentius: Mosques in Poland. *Journal of Ethnic and Migration Studies*,Vol.43, Issue 3,pp.1-17. DOI:10.1080/1369183X.2016.1194744.
- Nugraha, Xavier., & Wicaksana, Pradnya. (2021). Keadilan Proporsional sebagai Landasan Filosofis Pengaturan Perizinan Pendirian Tempat Ibadah di Indonesia. *Jatiswara*, Vol.36,(No.2),pp.177-192. <https://doi.org/10.29303/jatiswara.v36i2.300>.
- Pattipeilohy, Stella Yessy E. (2018). Ketuhanan yang Berkebudayaan Memahami Pancasila sebagai Model Interkulturalitas di Indonesia. *Gema Teologika*, Vol.3, (No.2), pp.121-146. <https://doi.org/10.21460/gema.2018.32.363>.
- Prayogo, Alfina., Simamora, Esther., & Kusuma, Nita. (2020). Peran Pemerintah dalam Upaya Menjaga Kerukunan Umat Beragama di Indonesia. *Jurist-Diction*, Vol.3,(No.1),pp.21-36.DOI:10.20473/jd.v3i1.17619
- Putri, Nella S. (2011). Pelaksanaan Kebebasan Beragama di Indonesia (External Freedom) dihubungkan Ijin Pembangunan Rumah Ibadah. *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol.11, (No2),pp.230-242. <http://dx.doi.org/10.20884/1.jdh.2011.11.2.183>.
- Rusdi, M. (2021). Penanganan Intoleransi oleh Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta.

Widya Pranata Hukum Vol. 3, (No.1),
pp.129-145.<https://doi.org/10.37631/widya-pranata.v3i1.266>.

Siahaan, Edmond L. (2020). Perizinan Pendirian Rumah Ibadat dalam Perspektif Penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Hak Asasi Manusia. *Tadulako Master Law Journal*, Vol.4,(No.1),pp.93-115.
<https://doi.org/10.22487/tmlj.v4i1.195>.

BUKU

Asshiddiqie, J. (2017). *Perihal Undang-Undang*. Depok: Rajawali Pers.

Firdaus, Akhol., Bahrn., Syahputra, Budi., Ahmad, Dedi Ali., Kohar, Fitra Octora., Irfan, M., Salu, Marthen., Muhrizal., Saputra, Ronny., & Mambaya, Sunem Ferry. (2010). *Negara Menyangkal Kondisi Kebebasan Beragama/Berkeyakinan di Indonesia 2010*. Jakarta: Pustaka Masyarakat Setara.

Latif, Y. (2011). *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas dan Aktualitas Pancasila*. Jakarta: Gramedia.

MPR RI. (2012). *Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.

Riyanto, Armada., Ohoitmur, Johanis., Mulyatno, C. B., & Madung, Otto. Gusti. (2015). *Kearifan Lokal Pancasila: Butir-Butir Filsafat Keindonesiaan*. Yogyakarta: PT Kanisius.

Soekanto, S. (2014). *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.

Soeprapto, Maria Farida I. (2019). *Ilmu Perundang-Undangan Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*. Yogyakarta: PT. Kanisius.

SUMBER ONLINE

Halawa, Elizabeth H. (2019). Persyaratan dan Tata Cara tentang Perizinan Pendirian Rumah Ibadah Umat Beragama serta Aliran Kepercayaan di Indonesia Berdasarkan Putusan Bersama Menteri. Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya. Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/336890477_PERSYARATAN_DAN_TATA_CARA_TENTANG_PERIZINAN_PENDIRIAN_RUMAH_IBADAH_UMAT_BERAGAMA_SERTA_ALIRAN KEPERCAYAAN_DI_INDONESIA_BERDASARKAN_PUTUSAN_BERSAMA_MENTERI Oleh.

Setara Institute for Democracy and Peace. (2019). *Mengatasi Polemik Pendirian Rumah Ibadat*. Setara Institute for Democracy and Peace. Retrieved from <https://setara-institute.org/book-review/mengatasi-polemik-pendirian-rumah-ibadat/>

Setara Institute for Democracy and Peace. (2021). Indeks Kota Toleran. Retrieved from <https://setara-institute.org/ringkasan-eksekutif-indeks-kota-toleran-2021/>