

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Permasalahan

Pancasila merupakan pedoman hidup dari masyarakat Indonesia, yang terdiri atas lima nilai. Nilai pertama, yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, memastikan masyarakat Indonesia dapat dengan bebas menganut agama pilihan mereka. Setiap penganut agama berhak melakukan peribadatan di rumah ibadatnya masing-masing, misalnya bagi umat Islam di Masjid, bagi umat Katolik dan Protestan di Gereja, Pura untuk penganut Hindu, Vihara bagi pemeluk Buddha, Klenteng untuk umat Konghucu, serta tempat ibadah lain yang relevan. Dalam kegiatan ibadah, para penganut agama tidak hanya memperkuat iman melalui khutbah dan seremonial di tempat suci, namun juga lewat beragam informasi berguna yang mendukung pendalaman ajaran agama mereka.

Indonesia adalah negara yang menjamin adanya kebebasan bagi setiap warganya menganut agamanya masing-masing dan menjalankan keyakinan mereka sebagaimana diatur di dalam UUD 1945, yaitu dimana setiap warga negara dijamin kebebasannya untuk menganut agamanya masing-masing serta beribadah berdasarkan agamanya tersebut (Pasal 29 ayat 2)¹ Di Indonesia, peranan agama bersifat krusial dalam kehidupan masyarakat. Masyarakat Indonesia menganut berbagai agama, antara lain: Buddha, Hindu, Islam, Konghucu, Katolik, dan Kristen Protestan.² Pembinaan bagi enam agama tersebut berada di bawah Kementerian Agama,

¹ Undang Undang Dasar Pasal 29 Ayat 2 tentang Kebebasan Beragama

² Harsja W. Bachtiar, Agama dan Perubahan Sosial di Indonesia dalam buku “Kajian Agama dan Masyarakat” (Jakarta: Departemen Agama RI Badan Penelitian dan Pengembangan Agama, 1993), hlm. 168.

sementara aliran kepercayaan di luar enam agama ini dikelola oleh Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan.³

Agama dan negara memiliki keterkaitan yang tak terpisahkan, karena keduanya saling mendukung dan membutuhkan. Agama dan kepercayaan menjadi fondasi serta semangat bagi negara kesatuan RI. Sebagai lembaga yang berfungsi sebagai pelindung di tengah keragaman masyarakat Indonesia, negara seharusnya menjamin kebebasan beragama di seluruh wilayah Indonesia, tanpa mendapat desakan atau keharusan dari pihak mana saja.⁴

Tempat ibadah adalah fasilitas penting bagi umat beragama di suatu wilayah. Rumah ibadah tidak hanya menjadi tanda keberadaan komunitas agama, tetapi juga berfungsi sebagai sarana penyebaran nilai-nilai agama serta tempat bagi para pemeluknya untuk melakukan ibadah sesuai dengan agama ataupun kepercayaan mereka masing-masing.

Ketentuan terkait hak tersebut juga tercantum dalam konstitusi kita, yaitu UUD 1945, dimana dinyatakan bahwa setiap warganegara dijamin kebebasannya memeluk agama ataupun kepercayaannya masing-masing serta beribadah menurut agamanya tersebut.⁵ Hak Asasi ini bersifat universal dan melekat pada setiap individu, yang berarti hak tersebut berlaku di mana saja.⁶ Oleh sebab itu negara harus senantiasa menjaga agar HAM tetap melekat dan tidak boleh dihilangkan oleh siapa saja. Selain itu, kebebasan dalam menjalankan agama juga diatur dalam regulasi lain yaitu UU No.39/1999 Pasal 22 ayat (1) tentang HAM, yaitu yang menjamin

³ Nella Sumika Putri, Pelaksanaan Kebebasan Beragama di Indonesia (External Freedom) Dihubungkan Ijin Pembangunan Rumah Ibadah, *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 11 No. 2 Mei 2011,” hlm. 231.

⁴ Marudut Silitonga, *Jurnal: Gereja Harus Dapat Bersosialisasi ditengah Masyarakat yang Majemuk*, UKI, Jakarta, 2024.

⁵ Undang Undang Dasar 1945 Pasal 29 Ayat 2 Tentang Kebebasan Beragama

⁶ Komnas HAM, 2014, “Jurnal HAM: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia”, *Jurnal HAM*, Vol. 11. Tahun 2014, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, hlm. 4.

kebebasan bagi setiap warganegara dalam memeluk agamanya tersebut serta melaksanakan ibadahnya mereka masing-masing.⁷

Sebagai negara dengan variasi kepercayaan, Indonesia harus menerapkan pengelolaan yang baik demi menjaga keselarasan antar komunitas agama. Keselarasan umat beragama adalah kondisi hubungan terkini di antara para penganut agama yang berpegang pada prinsip saling menghargai, saling pengertian, penghormatan terhadap perbedaan, serta kesetaraan dalam menjalankan ajaran agama. Selain itu, kerukunan ini juga mencakup kolaborasi dalam kehidupan sosial, kebangsaan, dan kenegaraan dalam wadah NKRI.⁸ Kerukunan antar umat beragama dimaknai sebagai interaksi sosial yang berlandaskan pada sikap saling menghargai satu dengan lainnya, dan meningkatkan sikap toleransi di antara para umat yang berbeda agama. Dalam praktik keagamaan, salah satu hal yang perlu diperhatikan adalah kewajiban melaksanakan ibadah yang memerlukan fasilitas seperti tempat ibadah.

Dalam hal jumlah penganutnya, agama dapat dibagi menjadi dua jenis, yakni agama mayoritas dan agama minoritas. Perbedaan antara kedua kelompok ini sering kali menimbulkan berbagai masalah yang mengancam toleransi beragama, dimana diantaranya adalah masalah izin pendirian rumah peribadatan. Di Indonesia, masih sering terjadi konflik seputar pembangunan tempat ibadah, contohnya kasus tentang masalah pendirian HKBP Maranatha di Cilegon, Paroki Santo Joseph di Tanjung Balai Karimun, GKI Yasmin di Bogor, dan GUPDI Nongsa.

Masalah terkait pembangunan rumah ibadah sering kali menjadi salah satu pemicu tindakan anarkis yang dilakukan atas nama agama, dengan mengedepankan jumlah penganut agama tertentu. Para pemeluk agama minoritas yang tinggal bersama umat agama mayoritas kerap

⁷ Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Pasal 22 Ayat 1 Tentang Hak Asasi Manusia

⁸ Sosialisasi PBM & Tanya Jawabnya, cet IV (Puslitbang Kehidupan Keagamaan Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama RI, 2016), hlm. 61.

menghadapi hambatan dalam melaksanakan ritual keagamaan, terutama dalam pembangunan fasilitas ibadah.⁹ Contohnya, umat Islam yang tinggal di wilayah Papua dan Bali masih sering mengalami hambatan dalam membangun tempat ibadah mereka.

Menurut SKB No.9/2006 mengenai Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dalam Memelihara Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama, dan Pendirian Rumah Ibadah, disebutkan bahwa *"Pendirian rumah ibadah harus didasarkan pada kebutuhan yang nyata dan berdasarkan jumlah penduduk yang memadai untuk pelayanan umat beragama yang bersangkutan di wilayah kelurahan atau desa."*¹⁰

Berdasarkan penjelasan tersebut maka penulis tertarik untuk meneliti lebih lanjut tentang prosedur pendirian gereja menurut UUD 1945, dengan judul: "Hak Kebebasan Beragama dan Pendirian Rumah Ibadah di Indonesia Berdasarkan Nilai-Nilai Pancasila."

B. Rumusan Masalah

Atas dasar uraian tersebut di atas maka penulis merumuskan permasalahan yang ada para riset ini sebagai berikut:

1. Sejauh mana penerapan kebebasan beragama berjalan sesuai dengan konstitusi UUD 1945?
2. Sejauh mana proses perizinan pendirian rumah ibadah berdasarkan UUD 1945?

⁹ Nella Sumika Putri, *Op. Cit*, hlm 232

¹⁰ Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 dan 9 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama, dan Pendirian Rumah Ibadah.

C. Ruang Lingkup Penelitian

Ruang lingkup riset ini menunjukkan sejauh mana area yang akan diteliti. Penentuan ruang lingkup bertujuan untuk membatasi fokus pembahasan dan umumnya digunakan untuk memperjelas batasan-batasan dalam penelitian. Oleh karena itu, pembahasan pada riset ini dilakukan pembahasan berikut:

1. Guna memahami mengenai peraturan hak kebebasan beragama dan pembangunan rumah ibadah berdasarkan keseluruhan regulasi yang ada di dalam Kompilasi Hukum Tata Negara.
2. Untuk mengetahui kepastian hukum dalam hak kebebasan beragama dan pembangunan tempat peribadatan.

D. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

a. Tujuan Umum

Agar ilmu pengetahuan hukum yang telah ada dapat diterapkan secara efektif sebagaimana yang dibahas oleh penulis pada riset ini, sehingga selanjutnya diharapkan dapat memberikan kontribusi untuk:

- 1) Untuk mengetahui aturan dalam ketentuan Undang-Undang tentang hak untuk memeluk agama dan pembangunan rumah ibadah di Indonesia.
- 2) Untuk memahami sejauh mana perizinan pembangunan Rumah Ibadah yang menghalangi ke bebasan beragama.

b. Tujuan Umum

- 1) Untuk mengetahui seberapa pastinya kebebasan beragama di Indonesia berdasarkan UUD 1945.

- 2) Untuk mengetahui bagaimana alur proses-proses baik persyaratan dalam pendirian tempat peribadatan di Indonesia.

2. Kegunaan Penelitian

Riset ini dilakukan guna memberi kontribusi informasi serta kepastian hukum, keamanan, dan kenyamanan, kepada masyarakat dalam beribadah.

E. Kerangka Teori dan Kerangka Konsep

1. Kerangka Teori

a) Teori Ilmu Perundang Undangs

Menurut Bagir Manan, definisi peraturan perundang-undangan adalah:

- a. Seluruh kebijakan yang diterbitkan oleh pihak yang berkompeten mengandung norma-norma yang sifatnya mengikat semua pihak.
- b. Seperangkat regulasi yang mengatur semua hal yang berhubungan dengan hak, kewajiban, peran, status, atau suatu sistem yang terstruktur dalam tatanan tertentu.
- c. Adalah peraturan yang bersifat umum dan abstrak, yang berarti tidak secara spesifik menunjuk pada objek tertentu.
- d. Berdasarkan pengertian dalam literatur Belanda, peraturan perundang-undangan sering disebut sebagai *wit in materiale zin*, atau juga dikenal sebagai *algremen verbendendie vorskriftin*, yang mencakup peraturan seperti: *de suppre notionole algremen verbendinde vorsckhreftin, wet, AMvB, de Menesteriele vererdaning, de gementilejke*

*raedsvererdinengen, dan de provenceile staaner verardibengin.*¹¹

Tatanan masyarakat diatur melalui berbagai ketentuan, baik yang tercatat secara resmi maupun yang bersifat tidak resmi. Seluruh aktivitas warga negara harus mengikuti regulasi hukum yang berlaku. Hukum itu sendiri terbagi atas hukum tertulis dan hukum tidak tertulis, yang bertujuan untuk mengatur masyarakat dalam konteks sosial, kebangsaan, dan kenegaraan. Hukum tertulis mengacu pada peraturan-peraturan yang tertuang pada dokumen yang dikeluarkan instansi yang berwenang. Peraturan perundang-undangan nasional adalah contoh hukum tertulis yang disahkan oleh otoritas yang memiliki kewenangan. Sebaliknya, hukum tidak tertulis melibatkan kebiasaan ataupun norma yang mengikat masyarakat dalam melakukan interaksi antara sesama individu, yang berkembang sebagai kebiasaan yang diturunkan terhadap generasi selanjutnya namun tidak dibuat oleh lembaga pemerintahan.

Istilah perundang-undangan dan peraturan perundang-undangan berasal dari kata undang-undang, yang merujuk pada jenis atau bentuk peraturan yang disusun oleh negara. Dalam literatur Belanda, dikenal istilah *wet* yang memiliki dua makna, yaitu *wet in formali wein* dan *wit en matireile wein*, yang mengacu pada pengertian undang-undang berdasarkan isi atau substansinya.¹² Istilah "perundang-undangan" terbentuk dari kata "undang" yang diberi awalan per- dan akhiran -an. Meskipun kata "undangan" memiliki makna yang berbeda, pengertian dari kata "perundang-undangan" di sini adalah seluruh aturan yang terkait

¹¹ Bagir Manan dikutip dalam Maria Farida Indrati Soeprapto, Ilmu Perundangundangan, Yogyakarta: kanisius, 2007, hlm.11.

¹² Teori & peraturan perundang-undangan oleh Dr. Ni'matul Huda, SH, Mhum & R. Nazriyah, SH, MH. Cetakan II : Desember 2019. Hal: 4

langsung dengan undang-undang, bukan pada makna berbeda dari istilah “undang”.¹³

b) Teori Keadilan Hukum

Setiap diskusi mengenai hukum selalu berhubungan dengan konsep keadilan. Tanpa adanya keadilan, hukum bisa menciptakan kesewenang-wenangan dan ketidakadilan, sementara keadilan yang tidak didukung oleh hukum akan menimbulkan ketidakpastian. Dengan demikian keduanya saling terhubung dan tidak terpisahkan, seperti dua sisi yang saling melengkapi pada sebuah mata uang.

Satjipto Rahardjo mengungkapkan bahwa inti dari pembahasan hukum adalah mengkaji interaksi antar individu. Saat membahas hubungan tersebut, tema sentral yang muncul adalah keadilan. Maka dari itu, setiap perbincangan mengenai hukum, baik yang transparan maupun tidak, senantiasa berhubungan dengan keadilan. Hukum tidak bisa hanya dianggap dalam bentuk formalnya saja, melainkan harus dipahami sebagai cerminan tujuan keadilan dalam masyarakat.¹⁴

Para bapak pendiri bangsa ini merumuskan tujuan bernegara dalam pembukaan UUD 1945 dengan memilih konsep negara kesejahteraan, yang tercermin dalam alinea IV UUD 1945, yaitu: suatu negara yang berdasarkan prinsip berkeadilan sosial dan kesejahteraan bagi setiap warga negaranya, dimana di sini tugas utama dari negara adalah untuk menjamin kesejahteraan umum, yang merupakan konsep negara hukum modern dengan peran negara yang kuat dan dominan.

¹³ Ibid. Hal :5

¹⁴ Soerjono Soekanto 1, *Op. cit.*, hlm. 159.

Sebaliknya, Gustav Radbruch berpendapat bahwa "keadilan", bersama dengan manfaat dan kepastian hukum, merupakan tujuan utama hukum, atau cita hukum. Selain itu, menurut Socrates hukum itu sendiri tujuannya adalah untuk mencapai keadilan, yang ia gambarkan sebagai *ius suum quique tribuere*, atau memberikan hak yang menjadi hak setiap orang.¹⁵

Konsep keadilan menurut Aristoteles berfokus pada tiga prinsip dasar yang dianggap sebagai landasan utama keadilan, yaitu *homesthe viwere* (hidup dengan terhormat), *alterium non laudare* (tidak merugikan orang lain), dan *sum queque trebuire* (memberikan kepada setiap orang apa yang menjadi haknya).¹⁶ Selain model keadilan yang berlandaskan kesetaraan, Aristoteles juga mengemukakan dua jenis keadilan lainnya, yaitu keadilan distributif, yaitu terkait dengan pembagian yang adil berdasarkan kesetaraan proporsional, dan keadilan korektif atau remedial yang lebih berfokus pada "pembetulan atas kesalahan". Jika terjadi pelanggaran atau kesalahan, maka koreksi dari keadilan adalah berupaya untuk memberi ganti kerugian yang adil kepada pihak yang dirugikan. Secara sederhana, keadilan korektif bertujuan untuk mengembalikan keharmonisan yang telah terganggu.

Keadilan korektif digunakan sebagai tolok ukur umum untuk mengoreksi akibat dari tindakan tertentu, tanpa memandang siapa yang melakukan. Prinsip utama dalam keadilan adalah bahwa hukuman bertujuan untuk memperbaiki kesalahan, ganti rugi harus mengimbangi kerugian yang terjadi, dan keuntungan yang tidak sah wajib dikembalikan. Konsep ini

¹⁵ Dudu Duswara Machmudin, *Pengantar Ilmu Hukum Sebuah Sketsa*, Refika Aditama, Bandung, 2000, hlm. 23.

¹⁶ Bernard L., Tanya dkk, *Teori Hukum Strategi Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, CV. Kita, Surabaya, Jakarta 2007 hlm. 152.

berlandaskan pada Themis, dewi yang tugasnya melambangkan keadilan, dimana keseimbangan dari prinsip-prinsip tersebut dijaga tanpa membedakan pelaku kesalahan. Aristoteles melihat keadilan sebagai nilai puncak, bahkan menyebutnya sebagai nilai yang paling sempurna dan menyeluruh. Perbuatan yang adil berarti memperhitungkan kepentingan pihak lain. Oleh sebab itu, hukum yang adil harus mengedepankan kepentingan bersama (common good) dan mempertahankan hak semua pihak.¹⁷ Keadilan korektif atau remedial berusaha memperbaiki ketidakadilan dan mengubah yang salah menjadi benar. Dalam ranah kejahatan korupsi, pengenaan hukuman tambahan berupa restitusi uang merupakan bentuk hukuman yang diberikan oleh majelis hakim untuk mengganti kerugian negara yang ditimbulkan oleh pelaku.¹⁸

Pandangan pada konsep yang demikian ini disebut sebagai keadilan (fairness), yang bertujuan membangun dasar ilmiah yang menjelaskan mengapa keadilan sangat diperlukan.

2. Kerangka Konsep

- a. Rumah ibadah menjadi fasilitas yang sangat penting bagi komunitas beragama di suatu daerah. Selain menjadi simbol eksistensi para penganut agama, rumah ibadah memiliki fungsi sebagai sarana penyebaran ajaran agama dan juga tempat untuk melakukan ibadah.
- b. HAM, khususnya kebebasan setiap orang menganut agamanya, tercantum dalam Pasal 28I ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, yang menyebutkan bahwa setiap

¹⁷ Andre Ata Ujan, *Filsafat Hukum Membangun Hukum dan Membela Keadilan*, Kanisius, Yogyakarta 2000, hlm. 48

¹⁸ Abdul Ghofur Anshori, *Filsafat Hukum*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2000, hlm.17

orang haruslah terbebas dari segala bentuk penyiksaan, serta memiliki kebebasan untuk berpikir dan menganut agamanya, dan tidak boleh dikenakan hukuman berdasarkan peraturan yang bersifat retroaktif.

- c. Isu soal pembangunan rumah ibadah sering menjadi penyebab munculnya tindakan kekerasan atas nama agama, terutama terkait dengan jumlah komunitas agama tertentu. Umat agama minoritas yang tinggal berdampingan di wilayah mayoritas biasanya mengalami kesulitan dalam melaksanakan ibadahnya, termasuk berkaitan dengan pembangunan tempat beribadah.

F. Metode Penelitian

Riset adalah merupakan aktivitas yang bersifat ilmiah yang dilaksanakan dengan menggunakan metodologi, sistematika, dan pendekatan ilmiah tertentu, dengan tujuan untuk mempelajari fenomena atau masalah hukum yang spesifik melalui analisis yang mendalam. Penelitian ini juga melibatkan kajian mendalam terhadap faktor-faktor hukum yang terkait, dengan tujuan mencari solusi atas masalah yang muncul dalam fenomena tersebut. Untuk mengatasi masalah dan memberikan panduan dalam membahas isu yang sedang diteliti, penelitian ini menggunakan metode tertentu, yang akan dijelaskan oleh penulis dalam penulisan ini adalah:

1. Jenis Penelitian

Guna mendapatkan data pada riset ini, maka penulis memanfaatkan model studi pustaka (*library research*) dengan pendekatan yang meneliti aspek hukum serta prinsip-prinsip hukum yang terkait permasalahan yang dibahas. Penelitian kepustakaan ini bertujuan untuk menjelaskan hubungan antara teori dan praktik, dengan menggunakan data sekunder

yang relevan mengenai hak kebebasan beragama dan perizinan pembangunan rumah ibadah.

Di penerapan metode ini maka penulis melakukan pendekatan yang bersifat literatif dengan mengumpulkan informasi dari beragam sumber literatur, seperti buku, artikel ilmiah, karya tulis, direktori putusan, serta keseluruhan regulasi yang berlaku, berkaitan dengan topik permasalahan yang dibahas pada riset ini.

2. Sumber dan Jenis Data

Dalam suatu riset yang bersifat normatif, bahan yang diperoleh penulis berasal dari data sekunder. Proses pengambilan data sekunder dilakukan dengan penelitian literatif dari kegiatan membaca, mengutip, menyalin, dan menganalisis prinsip-prinsip, teori-teori, doktrin-doktrin hukum, serta peraturan yang berlaku.

a. Metode Normatif

Metode ini dikenal juga dengan nama metode yuridis-normatif atau riset kepustakaan. Disebut sebagai penelitian hukum doktriner karena tujuannya untuk memfokuskan pada aturan-aturan yang tertulis. Oleh karena itu, riset ini sangat terkait dengan perpustakaan karena bergantung pada data sekunder yang diperoleh dari sumber pustaka. Penelitian ini juga mengkaji penjelasan dalam setiap pasal, aspek formalitas, daya ikat perundang-undangan, serta bahasa yang dipakai, yang merupakan bahasa hukum.

b. Pendekatan Penelitian

Untuk mendalami objek penelitian dan mengarahkan fokus permasalahan, maka riset ini memakai pendekatan hukum normatif, yaitu dimana dilakukan pengkajian terhadap bahan-bahan yang bersifat yuridis, termasuk Hukum Tata Negara (HTN), Hukum Administrasi Negara (HAN).

G. Sistematika Penulisan

Secara garis besar sistematika yang terdapat pada riset ini disusun sebagai berikut **“Hak Kebebasan Beragama Dan Izin Pendirian Rumah Ibadah di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”**

Penulisan skripsi ini terdiri dari lima bab, yaitu Bab I, Bab II, Bab III, Bab IV, dan Bab V. Setiap bab kemudian dibagi lagi menjadi subbab-subbab yang relevan. Sistematika penulisan secara rinci dapat dijelaskan sebagai berikut:

BAB I. Pendahuluan

Bab ini memberikan uraian mengenai latar belakang masalah, rumusan masalah, ruang lingkup penelitian, tujuan dan manfaat penelitian, kerangka teori dan konsep, metode penelitian yang diterapkan, serta sistematika penulisan.

BAB II. Tinjauan Pustaka

Bab kedua akan mengulas berbagai hal, termasuk: teori tindakan, definisi rumah ibadah, prosedur perizinan untuk mendirikan rumah ibadah, dan konsep toleransi beragama.

BAB III. Kebebasan Beragama di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

BAB IV. Pembahasan mengenai proses pendirian Rumah Ibadah di Indonesia sesuai dengan regulasi yang berlaku.

BAB V. Penutup.

Bab ini menyajikan kesimpulan serta saran-saran yang dianggap penting oleh penulis.