

Kajian Yuridis Terhadap Kasus Penolakan Pendirian Rumah Ibadah, Ditinjau dari Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No.9 dan No.8 Tahun 2006

Zakaria Sutopo^{1*}, Husein Manalu²

¹Program Studi Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Pelita Bangsa

E-mail: zakariasutopo3@gmail.com

Article Info	Abstract
Article History Published: 25-07-2026 Keywords: <i>Freedom of Religion; Houses of Worship, Religious Harmony; Human Right; Joint Regulation</i>	<i>The rejection of the establishment of houses of worship remains a significant legal issue in Indonesia despite constitutional guarantees of freedom of religion under the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, Law Number 39 of 1999 concerning Human Rights, and the Joint Regulation of the Minister of Religious Affairs and the Minister of Home Affairs Numbers 9 and 8 of 2006. This issue reflects the gap between legal protection and its implementation in safeguarding citizens' constitutional rights and maintaining religious harmony. This study aims to analyze the legal framework governing religious harmony and freedom of religion in Indonesia, examine the regulation concerning the establishment of houses of worship under the Joint Regulation, and evaluate the government's role in addressing disputes related to the rejection of houses of worship. This research employs normative legal methods using statutory, conceptual, and case approaches. The findings reveal that although Indonesia has provided an adequate legal framework protecting freedom of religion and regulating the establishment of houses of worship, the implementation of the Joint Regulation has not yet been fully effective due to differing legal interpretations, community opposition, and the limited effectiveness of local governments and the Religious Harmony Forum in resolving disputes.</i>
Artikel Info	Abstrak
Sejarah Artikel Diterima: Direvisi: Dipublikasi: Kata kunci: <i>Kebebasan Beragama; Rumah Ibadah; Kerukunan Umat Beragama; Hak Asasi Manusia; Peraturan Bersama Menteri</i>	Penolakan pendirian rumah ibadah masih menjadi persoalan hukum yang kompleks di Indonesia meskipun kebebasan beragama telah dijamin dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, dan Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 dan Nomor 8 Tahun 2006. Kondisi ini menunjukkan adanya kesenjangan antara perlindungan hukum secara normatif dengan implementasinya dalam menjamin hak konstitusional warga negara dan menjaga kerukunan umat beragama. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pengaturan hukum mengenai kerukunan dan kebebasan beragama di Indonesia, pengaturan pendirian rumah ibadah berdasarkan Peraturan Bersama Menteri, serta peran pemerintah dalam menanggulangi penolakan rumah ibadah. Penelitian menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan pendekatan kasus. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengaturan hukum mengenai kebebasan beragama dan pendirian rumah ibadah telah memberikan dasar hukum yang jelas. Namun, implementasi Peraturan Bersama Menteri belum berjalan optimal karena masih terdapat perbedaan penafsiran hukum, penolakan masyarakat, serta belum maksimalnya peran pemerintah daerah dan Forum Kerukunan Umat Beragama dalam penyelesaian konflik.

PENDAHULUAN

Indonesia merupakan negara hukum (*rechtstaat*) yang menempatkan hukum sebagai landasan utama dalam

penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Prinsip tersebut secara tegas dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menegaskan

bahwa Indonesia adalah negara hukum. Konsekuensi dari prinsip tersebut adalah adanya kewajiban negara untuk menjamin perlindungan terhadap hak asasi manusia secara adil, setara, dan tidak diskriminatif, termasuk hak atas kebebasan beragama dan beribadah sebagai salah satu hak fundamental yang dimiliki setiap warga negara. Kebebasan beragama tidak hanya dipandang sebagai hak individual yang melekat sejak lahir, tetapi juga menjadi bagian penting dalam mewujudkan kehidupan sosial yang harmonis di tengah masyarakat yang pluralistik (Asshiddiqie, 2011).

Kebebasan beragama merupakan hak yang tidak dapat dipisahkan dari martabat manusia dan memperoleh perlindungan konstitusional melalui Pasal 29 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menjamin kemerdekaan setiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan beribadat menurut agama serta kepercayaannya. Perlindungan tersebut kemudian diperkuat melalui Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) yang mewajibkan negara untuk menjamin kebebasan berpikir, berkeyakinan, dan beragama bagi setiap individu tanpa diskriminasi. Dengan demikian, negara tidak hanya memiliki kewajiban untuk mengakui kebebasan beragama secara formal, tetapi juga berkewajiban memastikan pelaksanaannya dapat berlangsung secara efektif dalam kehidupan bermasyarakat.

Pelaksanaan kebebasan beragama dalam praktik tidak dapat dilepaskan dari keberadaan rumah ibadah sebagai sarana utama bagi umat beragama dalam menjalankan ajaran dan keyakinannya. Rumah ibadah tidak hanya memiliki fungsi religius sebagai tempat pelaksanaan ibadah, tetapi juga mempunyai dimensi sosial dan kultural yang merepresentasikan eksistensi suatu komunitas keagamaan di tengah masyarakat yang majemuk. Oleh karena itu, pendirian rumah ibadah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari pelaksanaan hak konstitusional warga negara yang harus memperoleh perlindungan hukum dari negara.

Meskipun demikian, penolakan terhadap pendirian rumah ibadah masih menjadi fenomena yang berulang di berbagai daerah di Indonesia. Berbagai kasus menunjukkan bahwa penolakan sering kali dilatarbelakangi oleh perbedaan keyakinan, alasan menjaga kerukunan umat beragama, hingga persoalan administratif yang berkaitan dengan perizinan pendirian rumah ibadah. Kondisi tersebut menunjukkan adanya kesenjangan antara jaminan normatif yang diberikan oleh konstitusi dan realitas sosial dalam pelaksanaannya. Penolakan terhadap rumah ibadah tidak hanya menghambat pelaksanaan hak kebebasan beragama, tetapi juga berpotensi menimbulkan pelanggaran terhadap prinsip persamaan di hadapan hukum (*equality before the law*) dan asas nondiskriminasi yang menjadi salah satu karakteristik negara hukum (Hotimah & Nurhayati, 2024).

Sebagai upaya menjaga keseimbangan antara perlindungan kebebasan beragama dengan pemeliharaan

ketertiban umum dan kerukunan umat beragama, pemerintah menetapkan Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 dan 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 Ibadah. Peraturan tersebut dimaksudkan sebagai pedoman administratif dalam mengelola kehidupan keagamaan di Indonesia. Akan tetapi, implementasinya masih menimbulkan berbagai problematika hukum, khususnya berkaitan dengan persyaratan administratif berupa dukungan masyarakat setempat dan rekomendasi Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) yang dalam praktiknya kerap menjadi hambatan bagi kelompok agama tertentu dalam mendirikan rumah ibadah.

Problematika tersebut semakin kompleks ketika pemerintah daerah berada dalam posisi dilematis antara kewajibannya untuk melindungi hak konstitusional warga negara dan tekanan sosial yang berkembang di masyarakat. Ketidaktegasan pemerintah dalam menangani kasus penolakan rumah ibadah berpotensi menciptakan ketidakpastian hukum dan memperpanjang konflik sosial yang terjadi. Berdasarkan laporan SETARA Institute, kasus pelanggaran kebebasan beragama dan berkeyakinan masih terus ditemukan dalam beberapa tahun terakhir sehingga menunjukkan bahwa perlindungan terhadap hak kebebasan beragama masih memerlukan penguatan dalam aspek regulasi maupun implementasinya.

Beberapa penelitian terdahulu telah membahas permasalahan penolakan rumah ibadah dan perlindungan kebebasan beragama di Indonesia. Satriani (2022) meneliti peran Forum Kerukunan Umat Beragama dalam memediasi konflik pembangunan tempat ibadah umat Katolik di Kabupaten Bulukumba. Mayyasya et al. (2022) mengkaji mediasi penyelesaian konflik pendirian Gereja Baptis Indonesia di Kelurahan Tlogosari Kulon Semarang. Sementara itu, Razak et al. (2022) menyoroti konstitusionalitas perlindungan hukum terhadap kebebasan beragama dan beribadah di Indonesia. Penelitian (Anisa & Rokilah, 2025) membahas kebijakan Pemerintah Daerah Kota Cilegon dalam menangani pembangunan gereja, sedangkan Alamsyah (2024) mengidentifikasi konflik penolakan Gereja Tiberias di Kabupaten Lebak, Banten. Meskipun demikian, penelitian-penelitian tersebut belum secara komprehensif mengkaji keterkaitan antara pengaturan hukum kebebasan beragama, implementasi Peraturan Bersama Menteri Nomor 9 dan Nomor 8 Tahun 2006, dan peran pemerintah dalam menanggulangi penolakan pendirian rumah ibadah melalui perspektif penelitian hukum normatif.

Kebaruan (*novelty*) penelitian ini terletak pada analisis yang mengintegrasikan tiga aspek utama, yaitu pengaturan hukum mengenai kebebasan beragama di Indonesia, pengaturan pendirian rumah ibadah berdasarkan Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 dan Nomor 8 Tahun 2006, serta peran pemerintah dalam menjamin perlindungan hak kebebasan beragama sebagai bagian dari pelaksanaan prinsip negara hukum dan hak asasi manusia. Dengan demikian,

penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi teoritis maupun praktis dalam pengembangan kajian hukum tata negara, hukum administrasi negara, dan hukum hak asasi manusia yang berkaitan dengan perlindungan kebebasan beragama dan kerukunan umat beragama di Indonesia.

METODE

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif (*normative legal research*) yang mengkaji hukum sebagai seperangkat norma dan kaidah yang mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Penelitian hukum normatif digunakan untuk menganalisis pengaturan hukum mengenai kebebasan beragama, kerukunan umat beragama, dan pendirian rumah ibadah dalam sistem hukum Indonesia, khususnya ditinjau dari Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 dan Nomor 8 Tahun 2006 (Debataraja, 2022; Muhibbuthabry, 2025). Penelitian ini berfokus pada sinkronisasi norma hukum yang mengatur perlindungan hak kebebasan beragama dengan implementasinya dalam penyelesaian kasus penolakan pendirian rumah ibadah di Indonesia.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini terdiri atas pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan mengkaji berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kebebasan beragama dan pendirian rumah ibadah, antara lain Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang

Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR), Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, serta Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 dan Nomor 8 Tahun 2006. Pendekatan konseptual digunakan untuk menganalisis konsep negara hukum, hak asasi manusia, kebebasan beragama, dan kewenangan pemerintah dalam perspektif doktrin hukum. Adapun pendekatan kasus dilakukan melalui analisis beberapa kasus penolakan pendirian rumah ibadah di Indonesia sebagai ilustrasi penerapan ketentuan hukum yang berlaku.

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini terdiri atas bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan objek penelitian. Bahan hukum sekunder berupa buku teks hukum, artikel jurnal ilmiah, hasil penelitian, skripsi, tesis, dan disertasi yang relevan dengan kebebasan beragama dan pendirian rumah ibadah. Sementara itu, bahan hukum tersier berupa kamus hukum, kamus bahasa Indonesia, ensiklopedia hukum, serta sumber penunjang lainnya yang digunakan untuk memperjelas konsep dan terminologi hukum yang dianalisis dalam penelitian.

Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*) dengan menginventarisasi, mengidentifikasi, mengklasifikasikan, dan mengkaji berbagai

bahan hukum yang relevan. Seluruh bahan hukum yang diperoleh selanjutnya dianalisis menggunakan metode analisis kualitatif normatif melalui teknik deskriptif dan preskriptif. Analisis deskriptif dilakukan untuk menguraikan pengaturan hukum yang berlaku, sedangkan analisis preskriptif digunakan untuk memberikan argumentasi hukum terhadap permasalahan penolakan pendirian rumah ibadah ditinjau dari prinsip negara hukum, perlindungan hak asasi manusia, kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan hukum. Penarikan kesimpulan dilakukan secara deduktif, yaitu dari ketentuan hukum yang bersifat umum menuju kesimpulan yang bersifat khusus mengenai pengaturan hukum kebebasan beragama, pendirian rumah ibadah, dan peran pemerintah dalam menanggulangi penolakan rumah ibadah di Indonesia.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kerukunan Umat Beragama dan Kebebasan Beragama di Indonesia

Kebebasan beragama merupakan salah satu hak fundamental yang melekat pada setiap individu sebagai bagian dari hak asasi manusia yang wajib dilindungi oleh negara. Dalam perspektif negara hukum, perlindungan terhadap kebebasan beragama tidak hanya dimaknai sebagai pengakuan terhadap hak untuk memeluk suatu agama atau kepercayaan, tetapi juga mencakup jaminan negara dalam memberikan perlindungan terhadap pelaksanaan ibadah, termasuk penyediaan ruang bagi setiap pemeluk agama untuk menjalankan keyakinannya secara bebas dan tanpa diskriminasi (Batubara & Yasin,

2026; Farhan & Supriyanto, 2026). Sebagai negara yang berlandaskan hukum, Indonesia memiliki kewajiban konstitusional untuk menjamin penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak kebebasan beragama sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari prinsip hak asasi manusia dan demokrasi konstitusional (Asshiddiqie, 2020).

Secara konstitusional, perlindungan terhadap kebebasan beragama di Indonesia telah memperoleh legitimasi hukum yang kuat melalui Pasal 28E ayat (1) dan Pasal 29 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 28E ayat (1) menjamin bahwa setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, sedangkan Pasal 29 ayat (2) menegaskan bahwa negara menjamin kemerdekaan setiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan beribadat menurut agama dan kepercayaannya. Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa negara tidak hanya berfungsi sebagai pihak yang mengakui hak kebebasan beragama, tetapi juga memiliki tanggung jawab untuk menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap warga negara dapat menjalankan hak tersebut secara aman, setara, dan bebas dari segala bentuk diskriminasi.

Jaminan konstitusional tersebut kemudian diperkuat melalui Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang menempatkan kebebasan beragama sebagai hak yang bersifat fundamental. Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 menyatakan bahwa setiap orang bebas memeluk agamanya masing-masing dan

beribadat menurut agama serta kepercayaan. Ketentuan tersebut menegaskan bahwa negara berkewajiban memberikan perlindungan hukum terhadap setiap bentuk pelaksanaan hak kebebasan beragama, termasuk dalam penyelenggaraan aktivitas keagamaan dan pendirian rumah ibadah. Perlindungan tersebut tidak dapat dibatasi secara sewenang-wenang karena merupakan bagian dari penghormatan terhadap martabat manusia yang menjadi salah satu tujuan utama pembentukan negara hukum (Smith, 2010).

Pada tataran internasional, komitmen Indonesia dalam melindungi kebebasan beragama ditunjukkan melalui ratifikasi *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005. Pasal 18 ICCPR menegaskan bahwa setiap orang berhak atas kebebasan berpikir, berkeyakinan, dan beragama, termasuk kebebasan untuk menjalankan ibadah, baik secara individual maupun kolektif, di ruang publik maupun privat. Ratifikasi tersebut mengandung konsekuensi hukum bahwa Indonesia berkewajiban menyesuaikan berbagai peraturan perundang-undangan nasional dengan prinsip-prinsip hak asasi manusia internasional. Dengan demikian, setiap bentuk pembatasan terhadap pelaksanaan kebebasan beragama harus memenuhi prinsip legalitas, proporsionalitas, dan tidak bertentangan dengan hak-hak fundamental yang dijamin oleh hukum nasional maupun internasional (Nowak, 2004).

Dalam konteks masyarakat Indonesia yang pluralistik, perlindungan terhadap

kebebasan beragama memiliki hubungan yang erat dengan upaya pemeliharaan kerukunan umat beragama. Kerukunan umat beragama tidak hanya dimaknai sebagai ketiadaan konflik antarumat beragama, tetapi juga merupakan kondisi yang menjamin adanya penghormatan terhadap hak dan kebebasan setiap pemeluk agama dalam menjalankan keyakinannya secara damai (Rafi et al., 2025; Tamba, 2024). Oleh karena itu, kerukunan umat beragama harus dibangun berdasarkan prinsip kesetaraan, toleransi, dan penghormatan terhadap hak konstitusional setiap warga negara tanpa membedakan agama maupun kepercayaan yang dianutnya. Pemaknaan kerukunan yang hanya berorientasi pada stabilitas sosial tanpa memperhatikan perlindungan terhadap hak kebebasan beragama justru berpotensi menimbulkan praktik diskriminasi terhadap kelompok agama tertentu.

Pelaksanaan kebebasan beragama dalam praktik tidak dapat dilepaskan dari keberadaan rumah ibadah sebagai salah satu sarana utama pelaksanaan ibadah secara kolektif. Rumah ibadah tidak hanya memiliki fungsi religius, tetapi juga merupakan manifestasi dari pelaksanaan hak konstitusional warga negara yang memperoleh perlindungan hukum (Tajmila et al., 2025). Oleh karena itu, pendirian rumah ibadah pada hakikatnya merupakan bagian dari pelaksanaan hak kebebasan beragama yang dijamin oleh konstitusi dan berbagai instrumen hukum hak asasi manusia. Pembatasan terhadap pendirian rumah ibadah hanya dapat dilakukan

berdasarkan ketentuan hukum yang jelas dan proporsional serta tidak boleh menimbulkan diskriminasi terhadap kelompok agama tertentu.

Meskipun pengaturan hukum mengenai kebebasan beragama telah diatur secara komprehensif dalam berbagai instrumen hukum nasional maupun internasional, implementasinya masih menghadapi berbagai tantangan. Penolakan terhadap pendirian rumah ibadah masih menjadi salah satu bentuk permasalahan yang menunjukkan adanya kesenjangan antara pengaturan normatif dengan pelaksanaannya di lapangan. Dalam beberapa kasus, penolakan pendirian rumah ibadah tidak hanya dipengaruhi oleh persoalan administratif, tetapi juga dipengaruhi oleh dinamika sosial dan politik yang berkembang di masyarakat. Kondisi tersebut menyebabkan pelaksanaan hak kebebasan beragama belum sepenuhnya dapat diwujudkan secara optimal bagi seluruh warga negara.

Selain itu, terdapat kecenderungan bahwa konsep kerukunan umat beragama sering kali dimaknai sebagai alasan untuk membatasi pelaksanaan hak kebebasan beragama. Pada satu sisi, pemeliharaan kerukunan merupakan tujuan yang penting dalam kehidupan masyarakat yang pluralistik. Akan tetapi, pada sisi yang lain, kerukunan tidak boleh dijadikan justifikasi untuk mengurangi atau membatasi hak konstitusional warga negara dalam menjalankan ibadahnya. Negara memiliki kewajiban untuk menjaga keseimbangan antara perlindungan terhadap kebebasan beragama dengan pemeliharaan ketertiban

umum melalui kebijakan hukum yang adil, proporsional, dan nondiskriminatif.

Berdasarkan analisis yuridis terhadap berbagai ketentuan hukum yang berlaku, dapat dipahami bahwa pengaturan hukum mengenai kebebasan beragama di Indonesia pada dasarnya telah memberikan jaminan konstitusional yang memadai. Namun demikian, permasalahan utama yang dihadapi bukan lagi terletak pada aspek pengaturannya, melainkan pada aspek implementasinya. Perbedaan penafsiran terhadap ketentuan hukum, lemahnya perlindungan terhadap kelompok minoritas, dan belum optimalnya pelaksanaan kewenangan pemerintah dalam menjamin pelaksanaan hak kebebasan beragama masih menjadi tantangan yang perlu mendapatkan perhatian serius. Oleh karena itu, pelaksanaan prinsip negara hukum dalam perlindungan kebebasan beragama harus diwujudkan melalui kebijakan hukum yang berorientasi pada penghormatan hak asasi manusia, kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan hukum bagi seluruh warga negara tanpa terkecuali.

Pendirian Rumah Ibadah

Pendirian rumah ibadah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari pelaksanaan hak kebebasan beragama yang dijamin oleh konstitusi (Batubara & Yasin, 2026). Dalam negara hukum yang menjunjung tinggi hak asasi manusia, setiap warga negara memiliki hak untuk menjalankan ibadah sesuai dengan agama dan kepercayaannya, termasuk memperoleh perlindungan hukum dalam pendirian rumah ibadah. Oleh karena itu, negara memiliki kewajiban untuk menyediakan

pengaturan hukum yang mampu menjamin terlaksananya hak tersebut secara adil, proporsional, dan nondiskriminatif. Pengaturan mengenai pendirian rumah ibadah di Indonesia secara khusus diatur dalam Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 dan Nomor 8 Tahun 2006 yang bertujuan untuk menjaga kerukunan umat beragama dan memberikan pedoman bagi pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pelayanan publik yang berkaitan dengan kehidupan keagamaan.

Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 dan Nomor 8 Tahun 2006 mengatur bahwa pendirian rumah ibadah harus memenuhi persyaratan administratif dan persyaratan khusus sebagaimana diatur dalam Pasal 14. Persyaratan tersebut meliputi daftar nama dan kartu tanda penduduk pengguna rumah ibadah paling sedikit 90 orang yang disahkan oleh pejabat setempat, dukungan masyarakat setempat paling sedikit 60 orang yang disahkan oleh lurah atau kepala desa, rekomendasi tertulis dari kepala kantor kementerian agama kabupaten atau kota, serta rekomendasi tertulis dari Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) tingkat kabupaten atau kota. Ketentuan tersebut pada dasarnya dimaksudkan untuk menciptakan keseimbangan antara perlindungan kebebasan beragama dengan pemeliharaan kerukunan umat beragama dalam masyarakat yang pluralistik.

Secara normatif, pengaturan tersebut memiliki tujuan yang positif karena memberikan mekanisme administratif dalam penyelenggaraan kehidupan

beragama di Indonesia. Keberadaan FKUB dalam proses pemberian rekomendasi juga dimaksudkan sebagai sarana dialog antarumat beragama guna meminimalisasi potensi konflik yang mungkin timbul akibat pendirian rumah ibadah. Dengan demikian, PBM Nomor 9 dan Nomor 8 Tahun 2006 tidak hanya mengatur mengenai prosedur administratif pendirian rumah ibadah, tetapi juga menempatkan kerukunan umat beragama sebagai salah satu nilai yang harus diwujudkan dalam kehidupan bermasyarakat.

Meskipun demikian, implementasi ketentuan tersebut masih menimbulkan berbagai problematika hukum. Persyaratan berupa dukungan masyarakat setempat dan rekomendasi FKUB dalam praktiknya sering kali menjadi hambatan utama bagi kelompok agama tertentu untuk memperoleh izin pendirian rumah ibadah. Tidak sedikit kasus yang menunjukkan bahwa kelompok minoritas mengalami kesulitan dalam memenuhi persyaratan administratif akibat adanya penolakan dari sebagian masyarakat. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa mekanisme yang pada awalnya dimaksudkan untuk menjaga kerukunan umat beragama dalam praktiknya berpotensi menimbulkan pembatasan terhadap pelaksanaan hak kebebasan beragama apabila tidak diterapkan secara proporsional dan berorientasi pada perlindungan hak asasi manusia.

Dari perspektif hierarki peraturan perundang-undangan, kedudukan Peraturan Bersama Menteri berada di bawah undang-undang sehingga materi muatan yang diatur

di dalamnya tidak boleh bertentangan dengan ketentuan yang lebih tinggi, khususnya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Oleh karena itu, setiap pelaksanaan ketentuan dalam PBM Nomor 9 dan Nomor 8 Tahun 2006 harus ditafsirkan secara harmonis dengan prinsip kebebasan beragama yang dijamin oleh konstitusi. Persyaratan administratif yang ditetapkan dalam PBM tidak boleh dimaknai sebagai instrumen yang memberikan kewenangan kepada kelompok masyarakat tertentu untuk menentukan dapat atau tidaknya suatu kelompok agama melaksanakan hak konstitusionalnya dalam mendirikan rumah ibadah.

Analisis yuridis terhadap penerapan PBM Nomor 9 dan Nomor 8 Tahun 2006 menunjukkan bahwa permasalahan utama bukan terletak pada keberadaan pengaturannya, melainkan pada implementasi dan penafsirannya di lapangan. Ketika persyaratan administratif diterapkan secara formalistik tanpa mempertimbangkan perlindungan terhadap hak konstitusional warga negara, maka terdapat potensi terjadinya pembatasan yang tidak proporsional terhadap kebebasan beragama. Negara sebagai pemegang kewajiban konstitusional harus memastikan bahwa setiap bentuk pembatasan terhadap pelaksanaan hak kebebasan beragama hanya dapat dilakukan berdasarkan ketentuan hukum yang jelas, proporsional, dan tidak diskriminatif.

Selain itu, implementasi PBM Nomor 9 dan Nomor 8 Tahun 2006 juga memerlukan

penguatan peran pemerintah daerah dan FKUB dalam melaksanakan fungsi mediasi dan penyelesaian konflik secara objektif. Pemerintah daerah tidak dapat menempatkan diri hanya sebagai pelaksana administrasi perizinan, melainkan juga berkewajiban memberikan perlindungan terhadap pelaksanaan hak kebebasan beragama bagi seluruh warga negara. Demikian pula FKUB perlu menjalankan fungsinya sebagai forum dialog yang menjunjung tinggi prinsip toleransi dan persamaan hak tanpa dipengaruhi oleh dominasi kelompok tertentu dalam masyarakat.

Berdasarkan analisis tersebut, dapat dipahami bahwa PBM Nomor 9 dan Nomor 8 Tahun 2006 pada dasarnya merupakan instrumen hukum yang bertujuan menjaga keseimbangan antara perlindungan kebebasan beragama dan pemeliharaan kerukunan umat beragama. Akan tetapi, efektivitas pelaksanaannya sangat ditentukan oleh komitmen pemerintah dalam menempatkan hak kebebasan beragama sebagai hak konstitusional yang wajib memperoleh perlindungan hukum secara optimal. Oleh karena itu, implementasi PBM harus senantiasa berorientasi pada prinsip negara hukum, penghormatan terhadap hak asasi manusia, dan asas nondiskriminasi dalam kehidupan bermasyarakat.

Menanggulangi Permasalahan Penolakan Rumah Ibadah

Perlindungan terhadap kebebasan beragama sebagai hak konstitusional warga negara tidak hanya diwujudkan melalui pembentukan peraturan perundang-

undangan, tetapi juga memerlukan peran aktif pemerintah dalam menjamin pelaksanaannya. Dalam konsep negara hukum, pemerintah memiliki kewajiban untuk melindungi, menghormati, dan memenuhi hak-hak konstitusional setiap warga negara tanpa diskriminasi (Bimasakti, 2025). Oleh karena itu, ketika terjadi penolakan terhadap pendirian rumah ibadah, pemerintah tidak dapat diposisikan sebagai pihak yang hanya berfungsi sebagai mediator konflik sosial, melainkan juga sebagai pemegang kewajiban konstitusional (*constitutional obligation*) untuk memberikan perlindungan hukum terhadap pelaksanaan hak kebebasan beragama. Peran tersebut menjadi semakin penting mengingat penolakan rumah ibadah tidak hanya berkaitan dengan persoalan administratif, tetapi juga menyangkut perlindungan terhadap hak asasi manusia dan pelaksanaan prinsip negara hukum (Ridwan HR, 2016).

Secara normatif, kewenangan pemerintah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pelayanan publik secara adil, profesional, dan tidak diskriminatif. Dalam konteks pemeliharaan kerukunan umat beragama, kewenangan tersebut dipertegas melalui Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 dan Nomor 8 Tahun 2006 yang mengatur tugas kepala daerah dalam menjaga kerukunan umat beragama, memberdayakan Forum Kerukunan Umat

Beragama (FKUB), dan memfasilitasi pendirian rumah ibadah. Dengan demikian, pemerintah daerah tidak hanya bertindak sebagai pelaksana administrasi pemerintahan, tetapi juga memiliki tanggung jawab hukum untuk memastikan pelaksanaan hak kebebasan beragama dapat terlindungi secara efektif.

Pelaksanaan kewenangan pemerintah dalam menangani kasus penolakan rumah ibadah harus didasarkan pada asas-asas umum pemerintahan yang baik (*general principles of good governance*) yang meliputi asas kepastian hukum, kemanfaatan, ketidakberpihakan, keterbukaan, dan proporsionalitas. Dalam perspektif hukum administrasi negara, setiap tindakan pemerintah harus dilaksanakan berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan dan berorientasi pada perlindungan hak warga negara. Oleh karena itu, pemerintah tidak dapat menjadikan tekanan sosial yang berkembang di masyarakat sebagai dasar untuk mengabaikan kewajibannya dalam memberikan perlindungan terhadap pelaksanaan hak kebebasan beragama. Ketidaktegasan pemerintah dalam menangani penolakan rumah ibadah justru berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum dan mencederai prinsip *equality before the law* yang menjadi salah satu karakteristik negara hukum (Soekanto, 2019).

Dalam praktiknya, pemerintah daerah sering kali berada dalam posisi yang dilematis ketika menghadapi kasus penolakan rumah ibadah. Di satu sisi, pemerintah berkewajiban menjaga

ketertiban umum dan kerukunan umat beragama, sedangkan pada sisi yang lain pemerintah memiliki kewajiban konstitusional untuk menjamin pelaksanaan hak kebebasan beragama bagi setiap warga negara. Kondisi tersebut menyebabkan penyelesaian kasus penolakan rumah ibadah tidak jarang dipengaruhi oleh tekanan kelompok masyarakat tertentu yang berpotensi menghambat proses penegakan hukum. Apabila pemerintah lebih mengedepankan pertimbangan sosial dibandingkan kewajiban hukumnya dalam melindungi hak konstitusional warga negara, maka hal tersebut berpotensi menimbulkan praktik diskriminasi terhadap kelompok agama tertentu dan mengurangi efektivitas perlindungan hak asasi manusia.

Selain pemerintah daerah, Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) juga memiliki peranan yang strategis dalam menciptakan kehidupan masyarakat yang harmonis. FKUB dibentuk sebagai forum dialog antarumat beragama yang bertujuan memberikan rekomendasi dalam proses pendirian rumah ibadah dan membantu pemerintah daerah dalam memelihara kerukunan umat beragama. Dalam pelaksanaannya, FKUB diharapkan mampu menjalankan fungsinya secara objektif dan independen sehingga rekomendasi yang diberikan benar-benar didasarkan pada prinsip keadilan, toleransi, dan penghormatan terhadap kebebasan beragama. Dengan demikian, FKUB tidak hanya diposisikan sebagai instrumen administratif dalam proses pendirian rumah ibadah, tetapi juga sebagai sarana penyelesaian konflik yang berorientasi pada

perlindungan hak konstitusional warga negara.

Meskipun demikian, berbagai kasus penolakan rumah ibadah yang terjadi di Indonesia menunjukkan bahwa pelaksanaan peran pemerintah dan FKUB masih menghadapi berbagai tantangan. Penolakan pembangunan rumah ibadah yang terjadi di beberapa daerah menunjukkan bahwa penyelesaian konflik belum sepenuhnya dilakukan berdasarkan prinsip negara hukum dan perlindungan hak asasi manusia. Dalam beberapa kasus, proses penyelesaian justru lebih banyak didasarkan pada pertimbangan sosial dan politik dibandingkan dengan pertimbangan hukum yang berlaku. Kondisi tersebut mengakibatkan kelompok masyarakat tertentu mengalami kesulitan dalam memperoleh perlindungan hukum yang efektif terhadap pelaksanaan hak kebebasan beragamanya. Fenomena ini menunjukkan bahwa keberadaan peraturan perundang-undangan yang menjamin kebebasan beragama belum sepenuhnya diikuti dengan implementasi yang konsisten dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan.

Dari perspektif teori penegakan hukum, perlindungan terhadap kebebasan beragama harus diwujudkan melalui pelaksanaan tiga nilai dasar hukum sebagaimana dikemukakan oleh Gustav Radbruch, yaitu keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan hukum. Keadilan menghendaki agar setiap warga negara memperoleh perlakuan yang sama dalam menjalankan hak kebebasan beragamanya tanpa membedakan agama maupun keyakinan yang dianut. Kepastian hukum

menuntut agar seluruh ketentuan hukum yang berkaitan dengan pendirian rumah ibadah diterapkan secara konsisten dan tidak dipengaruhi oleh tekanan sosial maupun kepentingan kelompok tertentu. Adapun kemanfaatan hukum menghendaki agar setiap kebijakan hukum yang diterapkan pemerintah mampu memberikan manfaat bagi terciptanya kehidupan masyarakat yang harmonis dan menjunjung tinggi penghormatan terhadap hak asasi manusia.

Analisis yuridis terhadap pelaksanaan kewenangan pemerintah menunjukkan bahwa pemerintah tidak hanya memiliki kewenangan administratif dalam memberikan izin pendirian rumah ibadah, tetapi juga memiliki tanggung jawab konstitusional untuk menjamin pelaksanaan kebebasan beragama sebagai bagian dari hak asasi manusia yang dilindungi oleh konstitusi. Oleh karena itu, pemerintah harus bertindak secara aktif dalam menyelesaikan setiap permasalahan penolakan rumah ibadah melalui pendekatan hukum yang berkeadilan dan nondiskriminatif. Penyelesaian konflik tidak boleh hanya berorientasi pada terciptanya stabilitas sosial semata, tetapi juga harus memperhatikan perlindungan terhadap hak-hak fundamental warga negara sebagaimana dijamin dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan berbagai instrumen hukum hak asasi manusia yang berlaku.

Optimalisasi pelaksanaan Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 dan Nomor 8 Tahun 2006 juga menjadi salah satu langkah penting

dalam memperkuat perlindungan terhadap kebebasan beragama di Indonesia. Optimalisasi tersebut dapat dilakukan melalui penguatan koordinasi antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan Forum Kerukunan Umat Beragama dalam menyelesaikan konflik keagamaan secara objektif dan proporsional. Selain itu, diperlukan peningkatan pemahaman masyarakat mengenai pentingnya penghormatan terhadap kebebasan beragama sebagai hak konstitusional setiap warga negara. Pemerintah juga perlu memastikan bahwa setiap kebijakan yang berkaitan dengan pendirian rumah ibadah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara hukum dan tidak menimbulkan praktik diskriminasi terhadap kelompok agama tertentu.

Berdasarkan analisis tersebut, dapat dipahami bahwa peran pemerintah dalam menanggulangi penolakan rumah ibadah tidak hanya terbatas pada pelaksanaan kewenangan administratif, tetapi juga mencakup kewajiban konstitusional untuk memberikan perlindungan hukum terhadap pelaksanaan kebebasan beragama. Oleh karena itu, pemerintah harus menjalankan kewenangannya secara adil, proporsional, dan nondiskriminatif dengan tetap mengedepankan prinsip keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan hukum dalam setiap kebijakan yang diambil. Dengan pelaksanaan kewenangan yang berorientasi pada perlindungan hak asasi manusia dan penghormatan terhadap prinsip negara hukum, diharapkan kebebasan beragama dan kerukunan umat beragama di Indonesia

dapat terjamin secara lebih efektif dan berkelanjutan.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan mengenai kajian yuridis terhadap kasus penolakan pendirian rumah ibadah ditinjau dari Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 dan Nomor 8 Tahun 2006, dapat disimpulkan bahwa pengaturan hukum mengenai kebebasan beragama dan kerukunan umat beragama di Indonesia pada dasarnya telah memberikan jaminan konstitusional yang memadai melalui Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR). Berbagai instrumen hukum tersebut menegaskan bahwa kebebasan beragama merupakan hak fundamental yang wajib dihormati, dilindungi, dan dipenuhi oleh negara tanpa adanya diskriminasi. Namun demikian, implementasi perlindungan hukum terhadap kebebasan beragama dalam praktiknya masih menghadapi berbagai tantangan yang ditunjukkan melalui masih terjadinya penolakan pendirian rumah ibadah di sejumlah daerah. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa permasalahan utama tidak lagi terletak pada aspek pengaturan hukumnya, melainkan pada efektivitas pelaksanaannya dalam menjamin perlindungan terhadap hak konstitusional setiap warga negara.

Pengaturan mengenai pendirian rumah ibadah berdasarkan Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 dan Nomor 8 Tahun 2006 pada dasarnya dimaksudkan untuk menjaga keseimbangan antara perlindungan kebebasan beragama dan pemeliharaan kerukunan umat beragama dalam masyarakat yang pluralistik. Meskipun demikian, implementasi ketentuan tersebut masih menimbulkan berbagai problematika hukum, khususnya berkaitan dengan persyaratan administratif berupa dukungan masyarakat setempat dan rekomendasi Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) yang dalam praktiknya berpotensi menjadi hambatan terhadap pelaksanaan hak kebebasan beragama apabila tidak diterapkan secara proporsional dan nondiskriminatif. Oleh karena itu, penerapan Peraturan Bersama Menteri harus senantiasa ditafsirkan secara harmonis dengan prinsip negara hukum, penghormatan terhadap hak asasi manusia, serta jaminan kebebasan beragama sebagaimana diatur dalam konstitusi dan berbagai instrumen hukum nasional maupun internasional.

Selain itu, pemerintah memiliki kewajiban konstitusional untuk memberikan perlindungan hukum terhadap pelaksanaan kebebasan beragama melalui penyelenggaraan pemerintahan yang berkeadilan, proporsional, dan nondiskriminatif. Pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidak hanya berperan sebagai pelaksana administrasi perizinan pendirian rumah ibadah, tetapi juga bertanggung jawab dalam menyelesaikan

konflik keagamaan melalui pelaksanaan kewenangan yang berlandaskan prinsip negara hukum, kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan hukum. Optimalisasi pelaksanaan Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 dan Nomor 8 Tahun 2006 perlu dilakukan melalui penguatan koordinasi antarinstansi, peningkatan peran Forum Kerukunan Umat Beragama sebagai forum dialog yang objektif dan inklusif, serta penguatan komitmen pemerintah dalam menjamin perlindungan hak kebebasan beragama bagi seluruh warga negara. Dengan demikian, terciptanya kerukunan umat beragama di Indonesia tidak hanya dimaknai sebagai ketiadaan konflik, tetapi juga sebagai terjaminnya penghormatan terhadap hak-hak konstitusional setiap individu dalam menjalankan keyakinan dan ibadahnya secara bebas, aman, dan bermartabat.

DAFTAR PUSTAKA

- Alamsyah, R. (2024). *Konflik Penolakan Gereja Tiberias Di Desa Kaduagung Timur Kecamatan Cibadak Kabupaten Lebak Banten* [UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta]. <http://digilib.uin-suka.ac.id/id/eprint/67882>
- Anisa, N., & Rokilah, R. (2025). Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Penolakan Pembangunan Rumah Ibadah (Studi Kasus Pada Rumah Ibadah di Kota Cilegon). *Jurnal Ilmu Multidisiplin*, 4(3), 2096–2108. <https://doi.org/10.38035/jim.v4i3.1292>
- Asshiddiqie, J. (2011). *Konstitusi dan konstitusionalisme Indonesia* (Ed. 1 Cet. 2). Sinar Grafika.
- Batubara, D. P., & Yasin, I. F. (2026). Konstitusi Dalam Menjamin Hak Kebebasan Beragama Bagi Pemeluk Agama Minoritas Di Indonesia: The Constitution in Guaranting the Freedom of Religion Towards Minority Religion Adherents in Indonesia. *terAs Law Review : Jurnal Hukum Humaniter Dan HAM*, 7(2), 64–77. <https://doi.org/10.25105/51k45t27>
- Bimasakti, M. A. (2025). Kerangka Hukum Pengakuan Agama dan Kepercayaan dalam Kerangka Kebebasan Beragama di Indonesia. *Pancasila: Jurnal Keindonesiaan*, 5(1), 113–124. <https://doi.org/10.52738/pjk.v5i1.669>
- Debataraja, L.-. (2022). Penentuan Persyaratan Dukungan Masyarakat Di Lingkungan Pendirian Rumah Ibadah Berdasarkan Peraturan Bersama Menteri Agama Dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Dan 8 Tahun 2006. *EKSEKUSI*, 4(2), 161. <https://doi.org/10.24014/je.v4i2.14174>
- Farhan, M., & Supriyanto, A. (2026). ICCPR dan Pelanggaran Kebebasan Beragama: (Studi Kasus Pembubaran Pertemuan Tahunan Nasional Jemaat Ahmadiyah Indonesia 2024). *Ekasakti Jurnal Penelitian Dan Pengabdian*, 6(2), 257–268. <https://doi.org/10.31933/ejpp.v6i2.1433>
- Hotimah, H., & Nurhayati, N. (2024). Penolakan Pembangunan Rumah Ibadah Di Kota Cilegon Dalam Konteks Regulasi Dan Moderasi Beragama. *Wawasan: Jurnal Kediklatan Balai Diklat Keagamaan Jakarta*, 5(1), 134–143. <https://doi.org/10.53800/wawasan.v5i1.297>
- Mayyasya, D. Z., Rahardjo, T., & Lukmantoro, T. (2022). *Mediasi Penyelesaian*

- Konflik Pendirian Rumah Ibadah (studi Kasus Penolakan Pendirian Gereja Baptis Indonesia Di Kelurahan Tlogosari Kulon Semarang).*
- Muhibbuthabry. (2025). Legalitas Peraturan Bersama Menteri Agama Dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006 Mengenai Pendirian Rumah Ibadah. *As-Siyadah*, 5(1), 14–24. <https://doi.org/10.22373/as-siyadah.v5i1.6607>
- Nowak, M. (2004). *Introduction to the International Human Rights Regime* (1st ed). BRILL.
- Rafi, Yalin Ahmad Fajar, & Muhammad Suud. (2025). Toleransi Antar Umat Beragama Di Inndonesia Untuk Mempertahankan Kerukunan. *Multidisciplinary Indonesian Center Journal (MICJO)*, 2(1), 578–581. <https://doi.org/10.62567/micjo.v2i1.453>
- Razak, A., A. Sakti R.S. Rakia, & A. Darmawansya. (2022). Konstitusionalitas Perlindungan Hukum Terhadap Kebebasan Beragama dan Beribadah di Indonesia. *JUSTISI*, 8(3), 177–197. <https://doi.org/10.33506/jurnaljustisi.v8i3.1925>
- Satriani. (2022). *Peran Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) dalam Memediasi Konflik Bangunan Tempat Ibadah Umat Katolik di Kabupaten Bulukumba*. <http://repository.uin-alauddin.ac.id/id/eprint/22341>
- Tajmila, T., Syahwan, A., Aditya, M. D. S., Rafi, P. A., Rahman, M., & Muzakir, Y. (2025). Peran dan Tanggung Jawab Pemerintah Daerah dalam Perizinan Rumah Ibadah Berdasarkan Hak Konstitusional Kebebasan Beragama. *Wathan: Jurnal Ilmu Sosial Dan Humaniora*, 2(2), 260–279. <https://doi.org/10.71153/wathan.v2i2.263>
- Tamba, W. P. (2024). Dinamika Kebebasan Beragama Dan Pendirian Rumah Ibadah Di Indonesia: Suatu Tinjauan Kritis Terhadap Peraturan Bersama Menteri. *Journal of Religious Policy*, 3(2), 189–217. <https://doi.org/10.31330/repo.v3i2.89>