

MAKALAH KEBIJAKAN

Evaluasi Syarat Pendirian Rumah Ibadat pada Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 dan 8 Tahun 2006 untuk Hak Atas Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan di Indonesia



2024

MAKALAH KEBIJAKAN

**Evaluasi Syarat
Pendirian Rumah Ibadat**
**pada Peraturan Bersama Menteri
Agama dan Menteri Dalam Negeri
Nomor 9 dan 8 Tahun 2006**
**untuk Hak Atas Kebebasan Beragama
dan Berkeyakinan di Indonesia**

THE  **INDONESIAN INSTITUTE**
CENTER FOR PUBLIC POLICY RESEARCH

2024

The Indonesian Institute, Center for Public Policy Research (TII), didirikan pada 21 Oktober 2004 di Jakarta oleh sekelompok aktivis dan intelektual muda yang dinamis. TII merupakan sebuah lembaga independen, non-partisan, dan nirlaba yang sumber pendanaannya berasal dari dana hibah, sumbangan-sumbangan dari yayasan, perusahaan dan perorangan. TII bergerak di bidang penelitian kebijakan publik yang berkomitmen untuk berkontribusi dalam proses kebijakan publik dan meningkatkan mutu kebijakan publik di Indonesia.

Makalah Kebijakan: Evaluasi Syarat Pendirian Rumah Ibadat pada Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 dan 8 Tahun 2006 untuk Hak Atas Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan di Indonesia
©2024, The Indonesian Institute, Center for Public Policy Research (TII)

Ukuran 176 x 250 mm
66 halaman, viii

TIM PENULIS

Adinda Tenriangke Muchtar
Arfianto Purbolaksono
Christina Clarissa Intania
Felia Primaresti

Editor: Adinda Tenriangke Muchtar

Desain Sampul & Layout: Harhar Muharam
Ilustrasi Sampul: Muhammad Ramone Diaz; https://www.freepik.com/free-vector/mixed-religious-symbols-sticker-set-vector_34102920.htm

Diterbitkan oleh:

The Indonesian Institute, Center for Public Policy Research (TII)

Address : Jl. H.O.S. Cokroaminoto No. 92, Menteng, Jakarta Pusat,
Daerah Khusus Ibukota Jakarta, 10310 – Indonesia

Telepon : 021-3158032


E-mail : contact@theindonesianinstitute.com

Website : www.theindonesianinstitute.com

Media Sosial:  @the_indonesian

 Tii Jakarta

 @indonesian.institute

 indonesian institute

Didukung oleh: Atlas Network (<https://www.atlasnetwork.org>).

Daftar Isi

Ringkasan Eksekutif	vii
Pendahuluan	2
Pertanyaan Penelitian	6
Metodologi Penelitian	6
Studi Dokumen	7
Wawancara Mendalam Semi-Terstruktur	7
Analisis Data	9
Kajian Pustaka	9
Hak atas Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan	9
Teori Evaluasi Implementasi Kebijakan	13
Teori Peraturan Perundang-Undangan	15
Temuan dan Pembahasan	17
Implementasi PBM 2006 Terkait Aturan Syarat Pendirian Rumah Ibadat	21
Tantangan dan Hambatan Implementasi PBM 2006 Terkait Aturan Pendirian Rumah Ibadat	33
Mendorong Perubahan Aturan Pendirian Rumah Ibadat	52
Rekomendasi	56
Daftar Pustaka	62
Buku	62
Jurnal	63
Laporan Riset	64
Presentasi	64
Website	64
Daftar Wawancara	65
Profil The Indonesian Institute	67
Tim Peneliti	68

Daftar Singkatan

AKUR	= Adat Karuhun Urang
Bakesbangpol	= Badan Kesatuan Bangsa dan Politik
BI	= Bank Indonesia
BPK	= Badan Pemeriksa Keuangan
BPS	= Badan Pusat Statistik
CRCS UGM	= Center for Religious and Cross-Cultural Studies, Universitas Gadjah Mada
DMP	= Dewan Musyawarah Pusat
DPD	= Dewan Perwakilan Daerah
DPR	= Dewan Perwakilan Rakyat
DPRA	= Dewan Perwakilan Rakyat Aceh
DPRD	= Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
DUHAM	= Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia
FKUB	= Forum Kerukunan Umat Beragama
HAM	= Hak Asasi Manusia
IMB	= Izin Mendirikan Bangunan
JAI	= Jemaat Ahmadiyah Indonesia
Kanwil	= Kantor Wilayah
KBB	= Kebebasan Beragama/Berkeyakinan
KBR	= Kantor Berita Radio
Kemenag	= Kementerian Agama Republik Indonesia
Kemendagri	= Kementerian Dalam Negeri
KIHSP	= Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik
Komnas HAM	= Komisi Nasional Hak Asasi Manusia
KSP	= Kantor Staf Presiden
KTP	= Kantor Tanda Penduduk
LBH	= Lembaga Bantuan Hukum
LSM	= Lembaga Swadaya Masyarakat
MA	= Mahkamah Agung
MATAKIN	= Majelis Tinggi Agama Khonghucu Indonesia
MK	= Mahkamah Konstitusi
MLKI	= Majelis Luhur Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa Indonesia
MPR	= Majelis Permusyawaratan Rakyat
MPU	= Majelis Permusyawaratan Ulama

MUI	= Majelis Ulama Indonesia
Ormas	= Organisasi Masyarakat
PBB	= Perserikatan Bangsa-bangsa
PBG	= Persetujuan Bangunan Gedung
PBM	= Peraturan Bersama Menteri
Pemilu	= Pemilihan Umum
Perda	= Peraturan Daerah
Perppu	= Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
PGI	= Persekutuan Gereja-Gereja di Indonesia
Pilkada	= Pemilihan Kepala Daerah
PKUB	= Pusat Kerukungan Umat Beragama
Pungli	= Pungutan Liar
PUSAD Paramadina	= Pusat Studi Agama dan Demokrasi, Universitas Paramadina
Ranperpres	= Rancangan Peraturan Presiden
RPJMD	= Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah
RT	= Rukun Tetangga
RW	= Rukun Warga
Satpol PP	= Satuan Polisi Pamong Praja
SICC	= Sentul International Convention Centre
SK	= Surat Keputusan
SKB	= Surat Keputusan Bersama
SKB 1969	= Surat Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 01/BER/MDNMAG/1969
SNP Nomor 2	= Standar Norma dan Pengaturan Nomor 2 tentang Hak Atas Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan
TII	= The Indonesian Institute, Center for Public Policy Research
TITD	= Tempat Ibadah Tri Dharma
TNI	= Tentara Nasional Indonesia
UU Bangunan Gedung	= Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung
UU P3	= Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diubah dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022
UU Pemerintahan Daerah	= Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
UUD NRI Tahun 1945	= Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
YLBHI	= Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia

Daftar Tabel

Tabel 1.	Jumlah Penganut Agama di Indonesia Tahun 2022	2
Tabel 2.	Daftar Narasumber Wawancara Mendalam Semi- Terstruktur.....	8
Tabel 3.	Jumlah Rumah Ibadat di Indonesia Tahun 2022.....	18
Tabel 4.	Kasus-Kasus Pendirian Rumah Ibadat (Januari 2023 - Januari 2024).....	27
Tabel 5.	Keterlibatan Masing-Masing Pihak dalam Pembangunan Rumah Ibadat.....	42

Ringkasan Eksekutif

Bangsa Indonesia adalah bangsa yang majemuk, terdiri dari berbagai macam suku, agama, ras, dan etnik. Kondisi keberagaman Indonesia, tentunya membuat Indonesia mempunyai potensi konflik yang sangat tinggi, salah satunya konflik yang berlatar belakang antar umat beragama. Persoalan yang kerap menjadi konflik antar umat beragama adalah konflik pendirian rumah ibadah.

Berdasarkan data Laporan Kebebasan Beragama/Berkeyakinan (KBB) di Indonesia tahun 2022, tren pelanggaran di tahun 2022 menunjukkan kasus gangguan tempat ibadah terus mengalami kenaikan yang signifikan dalam enam tahun terakhir. Selanjutnya, selama tahun 2023 hingga awal bulan Januari 2024, kasus-kasus terkait dengan persoalan pendirian rumah ibadah juga tidak kunjung usai.

Dalam konteks kebebasan pendirian rumah ibadah, penegakan terhadap konstitusi seringkali terbentur oleh aturan pelaksana, yaitu Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 8 dan 9 Tahun 2006 (PBM 2006) yang berisi tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) dan Pendirian Rumah Ibadah. Persyaratan ini cenderung diskriminatif dan tidak diterapkan dengan baik oleh para pelaksana kebijakan.

Berdasarkan persoalan di atas, The Indonesian Institute, Center for Public Policy Research (TII) melakukan studi kualitatif (November 2023 - Februari 2024) untuk mengevaluasi PBM 2006 guna menjamin hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan di Indonesia, terutama dalam hal mendukung pendirian rumah ibadah. Studi evaluasi ini menggunakan teori evaluasi implementasi kebijakan dari Merilee S. Grindle. Teori ini menyatakan bahwa evaluasi implementasi kebijakan ditentukan oleh konten kebijakan dan konteks implementasinya.

Penelitian kualitatif ini dilakukan dengan mengaplikasikan konsep terkait hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan, teori peraturan perundang-

undangan, dan teori evaluasi kebijakan. Berdasarkan temuan penelitian, persyaratan administratif pembangunan rumah ibadat dalam PBM 2006 juga menyulitkan penganut agama dan kepercayaan minoritas. Pemerintah daerah dan aparat belum melakukan pendekatan pemenuhan hak asasi manusia dalam penyelesaian konflik pendirian rumah ibadat. Sementara, masih ada cara pikir dominasi mayoritas di masyarakat.

Berdasarkan temuan tersebut, penelitian ini mengusulkan untuk mendorong penafsiran dan pelaksanaan PBM 2006 yang berbasis pemenuhan perlindungan hak atas kebebasan dan berkeyakinan; merevisi persyaratan izin pendirian rumah ibadat yang diskriminatif dan multitafsir; membuat mekanisme penyelesaian sengketa yang komprehensif dengan hasil yang mengikat; meningkatkan perspektif HAM bagi aparat kepolisian dan TNI; meningkatkan kesadaran masyarakat akan keberagaman dan toleransi; mengoptimalkan kinerja FKUB dengan dukungan sumber daya memadai, dan melakukan kolaborasi multi pihak untuk mendukung pemenuhan perlindungan hak kebebasan beragama dan berkeyakinan.

Makalah Kebijakan

Evaluasi Syarat Pendirian Rumah Ibadat pada Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 dan 8 Tahun 2006 untuk Hak Atas Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan di Indonesia

Abstrak

Negara Indonesia adalah negara yang majemuk dengan banyak suku, agama, ras, dan etnik. Indonesia. Namun, konflik antar umat beragama dan berkeyakinan banyak terjadi di seluruh wilayah Indonesia, terutama terkait pendirian rumah ibadat. Pendirian rumah ibadat memiliki syarat yang diatur dalam PBM 2006. Namun, persyaratan ini cenderung diskriminatif dan tidak diterapkan dengan baik oleh para pelaksana kebijakan. Dalam penelitian ini, The Indonesian Institute, Center for Public Policy Research (TII) membahas tentang implementasi PBM 2006, khususnya terkait dengan aturan syarat pendirian rumah ibadat; faktor-faktor yang menjadi tantangan dan hambatan PBM 2006, khususnya terkait dengan aturan pendirian rumah ibadat, dan rekomendasi untuk perbaikan kebijakan pendirian rumah ibadat dalam rangka menjamin hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan di Indonesia.

Penelitian kualitatif ini dilakukan dengan mengaplikasikan hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan, teori peraturan perundang-undangan, dan teori evaluasi kebijakan. Berdasarkan temuan penelitian, persyaratan administratif pembangunan rumah ibadat dalam PBM 2006 juga menyulitkan penganut agama dan kepercayaan minoritas. Pemerintah daerah dan aparat belum melakukan pendekatan pemenuhan hak asasi manusia dalam penyelesaian konflik pendirian rumah ibadat. Sementara, masih ada cara pikir dominasi mayoritas di masyarakat. Berdasarkan temuan tersebut, penelitian ini mengusulkan untuk mendorong penafsiran dan pelaksanaan PBM 2006 yang berbasis pemenuhan dan perlindungan hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan; merevisi persyaratan izin pendirian rumah ibadat yang diskriminatif dan multitafsir; membuat mekanisme penyelesaian sengketa yang komprehensif dengan hasil yang mengikat; meningkatkan perspektif HAM bagi aparat kepolisian dan TNI; meningkatkan kesadaran masyarakat akan keberagaman dan toleransi; mengoptimalkan kinerja FKUB dengan dukungan sumber daya memadai, dan melakukan kolaborasi multi pihak untuk mendukung pemenuhan dan perlindungan hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan.

Kata kunci: *PBM 2006, FKUB, agama dan kepercayaan, pendirian rumah ibadat, penyelesaian konflik.*

Pendahuluan

Indonesia adalah negara kesatuan, republik, dengan sistem pemerintahan presidensial. Indonesia menganut pemisahan kekuasaan eksekutif yang dipimpin oleh presiden, legislatif dengan bentuk bikameral asimetris, yang terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah, dan yudikatif, yang terdiri dari Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Pembagian kekuasaan antara pemerintahan pusat dan daerah di Indonesia menggunakan sistem desentralisasi.

Bangsa Indonesia adalah bangsa yang majemuk, terdiri dari berbagai macam suku, agama, ras, dan etnik. Lebih jauh, berdasarkan data sensus penduduk yang dilakukan oleh Badan Pusat Statistik (BPS) tahun 2020, jumlah penduduk Indonesia berjumlah 270,2 juta jiwa yang tersebar di 17.508 pulau dari Sabang sampai Merauke. Kondisi keberagaman Indonesia juga membuat Indonesia mempunyai potensi konflik yang sangat tinggi. Salah satunya adalah konflik antar umat beragama. Indonesia memiliki 6 (enam) agama dengan penganut mayoritas, yaitu: Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Buddha, dan Konghucu. Berdasarkan data yang dilansir oleh Kementerian Agama pada tahun 2022, berikut jumlah penganut masing-masing agama.

Tabel 1. Jumlah Penganut Agama di Indonesia Tahun 2022

Agama	Jumlah Penduduk
Islam	241.699.189
Kristen	20.647.769
Katolik	8.501.292
Hindu	4.692.548
Buddha	2.016.564
Konghucu	74.899

Sumber: <https://satudata.kemenag.go.id/dataset/detail/jumlah-penduduk-menurut-agama>, 2023.

Persoalan yang kerap menjadi konflik antar umat beragama adalah konflik pendirian rumah ibadat. Bahkan, Presiden Joko Widodo (Jokowi) pada pidatonya dalam Rapat Koordinasi Nasional Kepala Daerah dan Forum Komunikasi Pimpinan Daerah se-Indonesia Tahun 2023 di Sentul International Convention Centre (SICC), Sentul, Jawa Barat, 17 Januari 2023, mengingatkan para kepala

daerah untuk menempatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) di atas instruksi bupati atau walikota terkait pendirian rumah ibadat. Menurut Presiden Jokowi, Pasal 29 Ayat 2 UUD NRI Tahun 1945 dengan tegas memberikan jaminan bagi para pemeluk agama untuk melaksanakan ibadat masing-masing agama dan kepercayaannya (antaranews.com, 17/1/2023).

Berdasarkan data Laporan Kebebasan Beragama/Berkeyakinan (KBB) di Indonesia tahun 2022, tren pelanggaran di tahun 2022 menunjukkan kasus gangguan tempat ibadat terus mengalami kenaikan yang signifikan dalam enam tahun terakhir. Sepanjang tahun 2022, terdapat 50 tempat ibadat yang mengalami gangguan. Temuan ini adalah angka yang cukup besar bila dibandingkan dengan lima tahun terakhir. Lebih jauh, pada tahun 2022, dari 50 rumah ibadat yang mengalami gangguan pada tahun 2022, sebanyak 21 menimpa gereja (18 gereja Protestan dan 3 gereja Katolik); 16 menimpa masjid; 6 menysasar wihara; 4 menimpa musala; 2 menarget pura, dan 1 terjadi pada tempat ibadat penghayat (tirto.id, 1/2/2023).

Berdasarkan data di atas, dapat dilihat bahwa hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan masih menjadi persoalan di Indonesia, khususnya dalam persoalan rumah ibadat. Padahal, hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan telah lama dijamin dalam konstitusi. Namun dalam konteks hak atas kebebasan pendirian rumah ibadat, penegakan terhadap konstitusi seringkali terbentur oleh aturan pelaksana, yaitu Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 8 dan 9 Tahun 2006 (PBM 2006) yang berisi tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama dan Pendirian Rumah Ibadat.

Selain itu, berdasarkan studi dokumen yang dilakukan, terdapat temuan bahwa dalam hal pendirian rumah ibadat, masih banyak pemangku kebijakan yang tidak memiliki peran yang jelas. Hal ini misalnya terdapat dalam dokumen PBM itu sendiri, di mana satu-satunya pemangku kebijakan yang tugas pokok dan fungsinya dijelaskan adalah Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB). Namun, pemangku kebijakan lain yang disebutkan seperti organisasi kemasyarakatan (ormas) keagamaan, pemuka agama, dan panitia pembangunan

rumah ibadat hanya dijelaskan secara definitif tanpa disertakan tugas dan fungsinya. Tidak adanya kejelasan hukum terkait pihak-pihak dalam PBM 2006 tersebut menyebabkan kemungkinan adanya penyelewengan peran mereka terkait keterlibatannya dalam isu pendirian rumah ibadat. Penyelewengan bisa terjadi dikarenakan tidak ada dasar legal atas kewenangan pihak-pihak tersebut, sehingga terjadi kekosongan hukum yang bisa dimanfaatkan pihak-pihak oknum.

Lebih jauh, laporan penelitian The Indonesian Institute, Center for Public Policy Research (TII) sebelumnya tentang Evaluasi Implementasi PBM 2006 (TII, 2015), menemukan bahwa kebijakan terkait pendirian rumah ibadat masih sarat dengan praktik diskriminatif. Padahal, sebagai bentuk dari pelayanan publik yang dijamin konstitusi, kebijakan pendirian rumah ibadat harus bersifat non-diskriminatif.

Praktik diskriminatif tersebut tertuang dalam persyaratan administrasi pendirian rumah ibadat. Seperti yang tertulis dalam Pasal 14 ayat (2) huruf a PBM 2006, daftar nama dan KTP pengguna rumah ibadat minimal 90 orang disahkan oleh pejabat setempat sesuai dengan tingkat batas wilayah dan huruf b dukungan masyarakat setempat minimal 60 orang yang disahkan oleh Lurah/Kepala desa. Syarat administrasi ini yang kemudian berujung konflik jika tidak terpenuhi. Selain itu, jika syarat administrasi tersebut terpenuhi kerap kali ada intimidasi kepada pemerintah daerah agar membatalkan keputusan tersebut.

Permasalahan dari syarat minimal 90 orang pengguna rumah ibadat dan persetujuan 60 masyarakat setempat dalam PBM 2006 juga bias mayoritas (Mahaarum Kusuma Pertiwi, Pengajar Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, wawancara pada 1/12/2023). Menurut Mahaarum, angka 90 dan 60 tersebut tidak mempertimbangkan jumlah penganut agama minoritas dan akses rumah ibadatnya. Tidak semua agama bisa mencapai angka 90 penganut dan belum tentu masyarakat sekitarnya padat dan bisa mencapai angka 60 orang. Penentuan angka ini terlalu menggeneralisir seluruh agama. Padahal, karakter agama-agama itu sendiri sangat mempengaruhi terpenuhinya syarat ini.

Persoalan lain dari PBM 2006 adalah lemahnya status aturan tersebut yang hanya dikeluarkan dengan peraturan menteri. Oleh karena itu, sejak tahun 2021, Pusat Kerukunan Umat Beragama (PKUB) Kementerian Agama (Kemenag)

mulai menindaklanjuti rencana peningkatan status PBM 2006 dengan membuat Rancangan Peraturan Presiden tentang Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama (Ranperpres PKUB) (kemenag.go.id, 21/3/2021). Dalam perkembangannya, Tenaga Ahli Utama Kantor Staf Presiden (KSP), Rumadi Ahmad, mengatakan Ranperpres PKBU dipastikan akan memperkuat FKUB. Rumadi juga menjelaskan aturan pendirian rumah ibadat juga tercantum, dengan tetap menggunakan syarat lama, yaitu 90 pengguna ditambah mendapat dukungan 60 orang dari masyarakat setempat (metrotvnews.com, 12/8/2023). Padahal, kedua aturan tersebut merupakan aturan yang masih berpotensi menimbulkan diskriminasi bagi kelompok minoritas. Hingga saat ini, pembahasan Ranperpres PKUB masih ditunda jelang Pemilu 2024.

Catatan Ihsan Ali-Fauzi dari Pusat Studi Agama dan Demokrasi (PUSAD) Yayasan Paramadina (30 Oktober 2023), selain pentingnya merevisi PBM 2006, penting untuk menyebutkan basis penyusunan Ranperpres (baru). PUSAD Paramadina juga mencatat kekuatiran akan hilangnya semangat awal Reformasi karena peran pemerintah daerah tidak sentral lagi, apalagi dengan pembentukan FKUB nasional. PUSAD Paramadina menyarankan agar tanggung jawab pemerintah daerah dikuatkan lewat anggaran penguatan FKUB. Kehadiran FKUB Nasional akan berpotensi membangkitkan sentralisasi seperti masa Orde Baru, serta menjadi kontraproduktif karena memperpanjang jalur penyelesaian konflik dan dapat menjadi 'keranjang sampah' para elit daerah dalam melempar masalah.

Selain itu, PUSAD Paramadina dalam catatan tersebut juga menyarankan agar ada ketentuan eksplisit mengenai 30 persen representasi perempuan, serta mendorong keberagaman dari sisi usia dan profesi. Lebih jauh, PUSAD Paramadina juga mendorong agar FKUB menjadi fasilitator atau konsultan bagi mereka yang ingin mendapat izin pendirian rumah ibadat. Dalam hal ini, PUSAD Paramadina mendukung penghapusan fungsi khusus FKUB dalam Ranperpres untuk memberi rekomendasi tertulis terkait permohonan pendirian rumah ibadat. Hal ini selain dinilai merepotkan anggota FKUB, juga membuat anggota FKUB 'bisa dibeli', serta membuat FKUB lupa pada tugas pokoknya untuk memperkuat kerukunan. Di sisi lain, PUSAD Paramadina mempertahankan syarat 90/60 yang tetap ada di Ranperpres, selama tidak menjadi satu-satunya syarat dan ada pengecualiannya, mengingat kompleksnya permasalahan ini.

Masih adanya polemik terkait izin pendirian rumah ibadat di atas juga diperkeruh dengan situasi jelang Pemilihan Umum (Pemilu) dan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) serentak tahun 2024, di mana ujaran kebencian berbasis politik identitas keagamaan yang kerap disuarakan oleh politisi yang berlaga dalam Pemilu (bbc.com, 22/9/2023), termasuk dalam isu terkait pendirian rumah ibadat. Politisi yang berlaga dalam kontestasi politik menggunakan politik identitas untuk mencari popularitas di tengah kelompok intoleran guna mendukungnya.

Oleh karena itu, berdasarkan persoalan di atas, The Indonesian Institute, Center for Public Policy Research (TII) melakukan studi kualitatif (November 2023 - Februari 2024) lewat studi dokumen dan wawancara mendalam semi-terstruktur, untuk mengevaluasi PBM 2006 guna menjamin hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan di Indonesia, terutama dalam hal mendukung pendirian rumah ibadat.

Pertanyaan Penelitian

Analisis kebijakan ini mencoba menjawab tiga pertanyaan sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi PBM 2006, khususnya terkait dengan aturan syarat pendirian rumah ibadat?
2. Faktor-faktor apa saja yang menjadi tantangan dan hambatan PBM 2006, khususnya terkait dengan aturan pendirian rumah ibadat?
3. Rekomendasi apa yang dapat diajukan untuk perbaikan kebijakan pendirian rumah ibadat dalam rangka menjamin hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan di Indonesia?

Metodologi Penelitian

Penelitian dilakukan dengan metode kualitatif dengan pengumpulan data melalui studi dokumen dan wawancara mendalam semi-terstruktur dengan narasumber terkait. Penelitian kualitatif diterapkan untuk memberikan wawasan yang lebih dalam dan memperkuat temuan (Denzin dan Lincoln, 1994 dalam Wahyuni, 2015). Penelitian kualitatif digunakan untuk menginterpretasikan data yang diperoleh secara mendalam dengan memberi makna pada data dan mengolahnya sehingga dapat dipahami (Neuman, 2014).

Lebih jauh, The Indonesian Institute, Center for Public Policy Research (TII) melakukan penelitian ini secara etis dan menerapkan kaidah-kaidah ilmiah yang berlaku. Hal ini dilakukan misalnya dengan memberikan informasi penelitian dan lembar kesediaan untuk menjadi narasumber dalam penelitian ini kepada para pihak terkait yang relevan dengan topik penelitian ini.

Dalam proses penelitian kualitatif ini, peneliti mengumpulkan data secara detail dari narasumber maupun literatur terkait topik penelitian yang sama untuk mengembangkan temuan penelitian (Creswell, 2014). Untuk mendapatkan terkait kebutuhan penelitian ini, TII menggunakan metode studi dokumen dan wawancara mendalam semi-terstruktur. Penelitian ini dilakukan dari bulan November 2023 hingga Februari 2024.

1) Studi Dokumen

Studi Dokumen adalah proses pengumpulan dan penelaahan data dari berbagai literatur seperti buku, jurnal, skripsi, dan sumber lain yang relevan dengan masalah atau tujuan penelitian (Babbie, 2013). Studi dokumen penting untuk menemukan dan menganalisis kesenjangan antara kebijakan dan praktik tentang topik ini. Lindsay Prior (2004) berpendapat bahwa dokumen menunjukkan hubungan dalam masyarakat. Oleh karena itu, dokumen-dokumen tersebut akan dianalisis dengan mempertimbangkan interaksi manusia yang ada di bawah teks (Prior, 2004: 388). Dalam penelitian ini, TII juga menyelidiki apa yang tertera dalam dokumen (laporan penelitian; jurnal; buku; artikel; berita; presentasi) dan melakukan *cross-check* temuan dengan referensi lain dan memvalidasinya melalui wawancara mendalam semi-terstruktur untuk kontekstualisasi penelitian dan temuan terkait dengan penelitian ini.

2) Wawancara Mendalam Semi-Terstruktur

Metode ini berusaha memunculkan narasi yang mendalam dengan cara mengubah pertanyaan penelitian menjadi ajakan bagi narasumber untuk bercerita (Hollway & Jefferson, 1997). Proses wawancara ini biasanya dilakukan dengan melakukan percakapan sewajar mungkin, dengan menggunakan panduan wawancara untuk mengumpulkan data yang serupa dari para narasumber wawancara. Panduan wawancara juga menciptakan keteraturan karena peneliti mengacu pada satu set pertanyaan yang telah ditentukan (Bridges dkk., 2008). Namun, proses wawancara biasanya dilakukan dengan fleksibel, di mana peneliti dan narasumber memiliki kebebasan untuk bertanya dan meminta klarifikasi lebih lanjut atas

informasi yang telah diberikan. Selain itu, peneliti memiliki kebebasan untuk mengeksplorasi pertanyaan baru yang tidak dipertimbangkan kemunculannya (Berg, Corbetta, Griffee, dan Ryan dkk., dalam Mahat-Shamir dkk., 2019).

Dalam penelitian ini, wawancara mendalam semi-terstruktur dilakukan untuk mengidentifikasi dan memahami tantangan dan hambatan implementasi PBM 2006, baik dari sisi konten maupun konteksnya. Selain itu, temuan dari wawancara juga digunakan untuk mengevaluasi PBM 2006, terutama terkait ijin pendirian rumah ibadat dan mekanisme penyelesaian masalah terkait pendirian rumah ibadat. TII mewawancarai 22 narasumber, yang berasal dari pemerintah, pemuka agama, ormas keagamaan, tokoh masyarakat, FKUB, akademisi, serta LSM dan aktivis isu keberagaman, hukum, dan HAM. Berikut daftar narasumber wawancara dalam penelitian ini.

Tabel 2. Daftar Narasumber Wawancara Mendalam Semi-Terstruktur

Afiliasi	Jumlah Narasumber
PKUB Kementerian Agama	1
Departemen Hukum Tata Negara, Universitas Gadjah Mada	1
Direktorat Jenderal Ketahanan Ekonomi, Sosial dan Budaya, Kementerian Dalam Negeri	1
UIN Syarif Hidayatullah	1
Wahid Foundation	1
Komisi Nasional Hak Asasi Manusia	1
Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia	1
Persekutuan Gereja-Gereja di Indonesia	1
Konferensi Waligereja Indonesia	1
Parisada Hindu Dharma Indonesia	1
Serikat Jurnalis untuk Keberagaman	1
Majelis Tinggi Agama Khonghucu Indonesia	1
Pemerintah Kota Bogor	1
Pemuka Agama Katolik	1
Setara Institute	1
Majelis Luhur Kepercayaan Indonesia	1
Ombudsman Republik Indonesia	1
Deputi 5 Kantor Staf Presiden	1
Forum Kerukunan Umat Beragama Kota Bogor	1
Center for Religious and Cross-Cultural Studies, Universitas Gadjah Mada	1
Departemen Administrasi Negara, Universitas Jendral Soedirman	1
Konsil LSM Indonesia	1
Total Narasumber Wawancara	22

3) Analisis Data

Proses analisis data dalam penelitian kualitatif akan berjalan seiring dengan berjalannya bagian/proses lain dalam penelitian (Creswell, 2014). Misalnya, saat proses wawancara dilakukan, peneliti dapat menganalisis data/ hasil wawancara dengan menuliskannya pada memo dan pada akhirnya catatan tersebut dapat dimasukkan menjadi sebuah narasi dalam laporan penelitian. Dalam penelitian ini, TII menganalisis berbagai data yang ditemukan dari studi pustaka dan wawancara mendalam semi terstruktur. Peneliti fokus pada data yang dapat digunakan untuk menjawab pertanyaan penelitian agar lebih mudah dalam mengkonseptualisasi dan menginterpretasi makna dari data yang ada. Peneliti mencoba mengkonseptualisasikan temuan di lapangan menggunakan beberapa konsep dan teori yang menjadi rujukan dalam penelitian ini. Selain itu, peneliti juga melakukan konfirmasi kepada para narasumber penelitian ini ketika diperlukan, mengingat hasil penelitian ini juga merupakan buah karya bersama antara peneliti dan para peserta penelitian ini.

Kajian Pustaka

Hak atas Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan

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

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

Kedua, Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik (KIHSP) yang ditetapkan oleh resolusi Majelis Umum 2200 A (XXI) tertanggal 16 Desember 1966 dan diratifikasi Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 mengatur diantaranya:

- a) Pasal 18 ayat (1) menetapkan bahwa “Setiap orang berhak atas kebebasan berpikir, keyakinan dan beragama. Hak ini mencakup kebebasan untuk menetapkan agama atau kepercayaan atas pilihannya sendiri dan kebebasan, baik secara sendiri-sendiri maupun bersama orang lain, baik di tempat umum atau tertutup, untuk menjalankan agama dan kepercayaan dalam kegiatan ibadah, pentaatan, pengalaman dan pengajaran.”
- b) Pasal 18 ayat (3) mengatur bahwa “Kebebasan untuk menjalankan agama atau kepercayaan seseorang hanya dapat dibatasi oleh ketentuan hukum, yang diperlukan untuk melindungi keamanan, ketertiban, kesehatan atau moral masyarakat atau hak dan kebebasan mendasar orang lain.”

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

- a) Angka 1 menyatakan bahwa “Hak atas berpikir, berkeyakinan, dan beragama (yang termasuk kebebasan untuk menganut kepercayaan) dalam Pasal 18.1 bersifat luas dan mendalam; hak ini mencakup kebebasan berpikir mengenai segala hal, kepercayaan pribadi, dan komitmen terhadap agama atau kepercayaan, baik yang dilakukan secara individual maupun bersama-sama dengan orang lain. Komite meminta perhatian Negara-negara Pihak pada kenyataan bahwa kebebasan berpikir dan kebebasan berkeyakinan sama-sama dilindungi seperti halnya kebebasan beragama dan berkepercayaan. Karakter mendasar dari kebebasan-kebebasan ini juga dicerminkan pada kenyataan bahwa ketentuan ini tidak dapat dikurangi (*cannot be derogated*) bahkan pada saat darurat publik, sebagaimana dinyatakan di Pasal 4.2 dalam Kovenan.”
- b) Angka 4 menyatakan bahwa “Kebebasan untuk menjalankan agama atau kepercayaan dapat dilakukan “baik secara individu maupun bersama-sama dengan orang lain, dan baik di tempat umum atau tertutup. Kebebasan untuk menjalankan agama dan kepercayaan dalam ibadah, ketaatan, pengamalan, dan pengajaran mencakup berbagai kegiatan,”

Keempat, UUD NRI Tahun 1945:

- a) Pasal 28E ayat (1) menyatakan bahwa “Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadah menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran,

memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali.”

- b) Pasal 28E ayat (2) menyebutkan bahwa “Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya.”
- c) Pasal 29 ayat (1) mendefinisikan Indonesia sebagai, “Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa.”
- d) Pasal 29 ayat (2) menegaskan bahwa “Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing masing dan untuk beribadah menurut agamanya dan kepercayaannya itu.”

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

- a) Pasal 4 menyebutkan bahwa “Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kebebasan pribadi, pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi dan persamaan di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun dan oleh siapapun.”
- b) Pasal 22 ayat (1) menyatakan bahwa “Setiap orang bebas memeluk agamanya masing- masing dan untuk beribadah menurut agamanya dan kepercayaannya itu.” Yang dimaksud dengan “hak untuk bebas memeluk agamanya dan kepercayaannya” adalah hak setiap orang untuk beragama menurut keyakinannya sendiri, tanpa adanya paksaan dari siapapun juga.
- c) Pasal 22 ayat (2) mengatur bahwa “Negara menjamin kemerdekaan setiap orang memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadah menurut agamanya dan kepercayaannya itu.”

Bertitik tolak pada regulasi dan instrumen hak asasi manusia tersebut di atas, dapat dipahami bahwa secara prinsip kebebasan beragama dan berkeyakinan yang di dalamnya termasuk hak untuk beribadat bersifat universal, tidak dapat dicabut, tidak dapat dibagi-bagi, saling terhubung, dan saling terkait. Oleh karena itu, berdasarkan Standar Norma dan Pengaturan Nomor 2 tentang Hak Atas Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan (SNP Nomor 2) yang dikeluarkan oleh Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (2020), secara ringkas hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan mencakup dua aspek, yakni:

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

Kebebasan untuk memilih dan menetapkan agama atau keyakinan, termasuk untuk tidak memilih dan menetapkan, tidak dapat dipaksakan karena akan melanggar kebebasan beragama dan berkeyakinan individu. Selain itu, kebebasan untuk menjalankan agama atau keyakinan hanya dapat dibatasi berdasarkan hukum untuk kepentingan melindungi keamanan, ketertiban, kesehatan, atau moral masyarakat, atau hak-hak dan kebebasan mendasar orang lain. Implikasi yuridisnya, negara wajib menghormati dengan membiarkan dan tidak mengganggu hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan warganya, serta menjamin penghormatan atasnya. Negara wajib membentuk peraturan perundang-undangan atau kebijakan untuk melindungi hak-hak, serta bersikap aktif untuk melindungi apabila ada gangguan.

Beberapa ahli hak asasi manusia (HAM) yang memberikan pandangan mengenai hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan diantaranya Tore Lindholm. Ia menekankan pentingnya penghormatan terhadap doktrin publik mengenai hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan yang melekat pada setiap manusia tanpa melihat doktrin agama dan pandangan hidup mereka masing-masing (Hafiz, 2014). Sementara, Manfred Nowak dan Tanja Vospernik (2010) menekankan bahwa pemerintah dalam hal hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan merupakan aktor kunci atas kebijakan-kebijakan yang diskriminatif dengan memihak kelompok mayoritas dan terhadap agama dan kepercayaan minoritas yang lain.

Dalam konteks HAM, negara berkewajiban untuk menjamin hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan termasuk hak menjalankan ibadah bagi para pemeluknya, baik dilakukan dalam tempat atau lokasi tertentu, baik secara tertutup maupun terbuka. Dengan demikian, konteks rumah ibadah dimaknai secara luas, yaitu sebagai sarana peribadatan para penganut agama atau kepercayaan. Di sisi lain, terdapat perkembangan baru mengenai definisi tempat ibadah yang memiliki pengertian lebih kompleks dibanding dengan pengertian rumah ibadah sebagaimana dipahami selama ini, termasuk dalam regulasi di Indonesia.

Berdasarkan Pasal 1 ayat (3) PBM 2006, rumah ibadat adalah bangunan yang memiliki ciri-ciri tertentu yang khusus dipergunakan untuk beribadat bagi para pemeluk masing-masing agama secara permanen, tidak termasuk tempat ibadat keluarga. Tempat ibadat dapat juga dipahami secara fungsional dengan rumah ibadat, yakni bangunan atau fasilitas yang dapat sewaktu-waktu dipergunakan sebagai sarana peribadatan, baik oleh komunitas pemeluk agama maupun peribadatan keluarga. Dengan demikian, konteks tempat juga mencakup klaim masyarakat adat terhadap properti atau tanah yang berkaitan erat dengan akses mereka terhadap tempat-tempat suci dan sakral di lokasi tersebut.

Namun, kajian ini lebih memusatkan perhatian pada aspek rumah ibadat, bukan tempat ibadat, karena ruang lingkup tempat ibadat yang jauh lebih luas. Hal ini juga sesuai dengan PBM 2006 yang memang mengatur rumah ibadat, bukan tempat ibadat. Kajian TII berangkat pada argumen bahwa pendirian dan penggunaan rumah ibadat harus didasarkan pada kebutuhan nyata penganutnya dan pemerintah berkewajiban memfasilitasi perijinan pendirian dan penggunaan rumah ibadat tersebut. Pengertian memfasilitasi mengacu kepada upaya-upaya konkret untuk membantu terealisasinya kebutuhan rumah ibadat, bukan justru menghambat pendirian ataupun penggunaan rumah ibadat dengan alasan yang bersifat administratif.

Teori Evaluasi Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan yang digunakan dalam studi ini yaitu teori evaluasi implementasi kebijakan dari Merilee S. Grindle. Teori ini menyatakan bahwa evaluasi implementasi kebijakan ditentukan oleh konten kebijakan dan konteks implementasinya. Menurut Grindle (dalam Wibawa, 1994: 22), *konten kebijakan* berindikasi problematik jika tidak berhasil melengkapi hal-hal berikut:

- 1) *Kepentingan yang terpengaruh oleh kebijakan.* Kebijakan yang menyangkut banyak kepentingan yang berbeda lebih sulit diimplementasikan dibandingkan yang menyangkut sedikit kepentingan;
- 2) *Jenis manfaat yang akan dihasilkan.* Kebijakan yang memberikan manfaat yang aktual tidak hanya formal, ritual dan simbolis kepada banyak pelaku lebih mudah diimplementasikan dibanding yang kurang bermanfaat;

- 3) *Derajat perubahan yang diinginkan.* Kebijakan yang mensyaratkan adanya perubahan sikap dan perilaku biasanya sulit diimplementasikan. Kebijakan yang mempunyai tujuan jangka panjang juga lebih sulit diimplementasikan dibandingkan dengan kebijakan yang mempunyai tujuan jangka pendek. Manfaat kebijakan dipengaruhi oleh perubahan yang diinginkan oleh kebijakan;
- 4) *Kedudukan pembuat kebijakan.* Posisi pembuat kebijakan akan mempengaruhi bagaimana implementasi kebijakannya karena kedudukan pelaku memiliki pusat kekuasaan yang berbeda;
- 5) *Pelaksana Program.* Orang-orang yang bertanggung jawab terhadap keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Tingkat keahlian, dedikasi, kemampuan yang tinggi akan berpengaruh terhadap kebijakan yang ditanganinya; dan
- 6) *Sumber daya yang dilibatkan.* Sumber yang digunakan dalam program, bentuk, besar, dan asal sumber daya akan menentukan pelaksanaan dan keberhasilan kebijakan. Sumber daya yang diperlukan selama proses kebijakan berlangsung.

Konteks kebijakan mempengaruhi proses implementasi. Yang dimaksud oleh Grindle (dalam Wibawa, 1994: 22-25) dengan *konteks kebijakan* adalah:

- 1) *Kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat.* Implementasi program akan melibatkan berbagai aktor dari berbagai tingkat, baik dari pemerintahan maupun non pemerintahan yang mempunyai strategi dan kepentingan yang berbeda-beda.
- 2) *Karakteristik lembaga dan penguasa.* Hasil dari implementasi merupakan hasil dari interaksi yang terjadi dalam suatu lembaga.
- 3) *Kepatuhan serta daya tanggap pelaksana.* Pelaksana diharapkan mentaati peraturan dalam suatu kebijakan dan merespons apa yang diinginkan oleh kelompok sasaran.

Dalam hal ini, intensitas keterlibatan para perencana, politisi, pengusaha, kelompok sasaran, dan para pelaksana program akan bercampur-baur dalam mempengaruhi efektivitas implementasi kebijakan.

Teori Peraturan Perundang-Undangan

Penelitian ini menggunakan teori peraturan perundang-undangan sebagai salah satu rujukan untuk menganalisis topik penelitian ini. Sebagai sebuah analisis peraturan perundang-undangan, penelitian ini mengkaji peraturan perundang-undangan sebagai produk yang dibuat oleh pejabat yang berwenang (Indrati, 2007). Bingkai teoritik ini penting untuk mengevaluasi PBM 2006, terutama dalam hal izin pendirian rumah ibadat, agar dapat diarahkan menjadi kebijakan dalam sistem hukum nasional yang menjamin perlindungan hak dan kewajiban para pihak terkait.

Proses pembentukan undang-undang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diubah dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 (UU P3). Pada undang-undang *a quo* dijelaskan bahwa pembentukan sebuah undang-undang sebagai *legal policy* pada dasarnya dimulai dari tahap perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan. Selain memuat tentang proses pembentukan produk hukum, UU P3 juga memuat tentang hierarki peraturan perundang-undangan.

A. Hamid S. Attamimi yang mencoba membandingkan teori Hans Kelsen dan teori Hans Nawiasky dengan struktur hukum yang berlaku di Indonesia, menyebutkan bahwa pada dasarnya jenis dan hierarki dari peraturan perundang-undangan di Indonesia sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU P3 menganut teori hierarki yang dikemukakan oleh Kelsen. Tata urutan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia adalah sebagai berikut (Apendi, 2021):

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

Selain jenis peraturan perundang-undangan yang disebutkan dalam Pasal 7 ayat (1) UU P3, Pasal 8 ayat (1) undang-undang *a quo* menyebutkan jenis peraturan perundang-undangan lain yang mencakup: peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI), Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI), Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Komisi Yudisial (KY), Bank Indonesia (BI), Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan undang-undang atau Pemerintah atas perintah undang-undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi, Gubernur, DPRD Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat. Jenis peraturan perundang-undangan sebagaimana disebutkan di atas diakui dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sepanjang dasar keberlakuannya diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk atas dasar kewenangan.

Norma yang berlaku pada dasarnya bersumber norma hukum yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma hukum yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma dasar negara (*staatsfundamentalnorn*) Republik Indonesia, yaitu Pancasila (Indrati, 2007). Hierarki peraturan perundang-undangan bertujuan menentukan derajat masing-masing agar tercipta sistem peraturan perundang-undangan yang harmonis (adanya keselarasan, kecocokan, keserasian, keseimbangan). Sementara, tidak harmonis adalah adanya batasan-batasan perbedaan, hal-hal yang bertegangan, dan kejanggalan.

Dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia tetap berlaku asas hukum *lex superior, lex specialis*, dan *lex posterior*. *Lex superior derogat legi inferiori* berarti hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan yang lebih tinggi. *Lex specialis derogat legi generali* mengandung makna peraturan yang lebih khusus mengesampingkan yang lebih umum. Sedangkan *lex posteriori derogat legi priori* berarti hukum yang disahkan lebih baru menggantikan yang lama (Branch dan Hening, 1824).

Temuan dan Pembahasan

Hak atas kebebasan menjalankan agama dan kepercayaan di Indonesia termaktub pada Pasal 28E ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Pasal tersebut menyatakan bahwa setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali. Selanjutnya, di Pasal 28E ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 disebutkan bahwa setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan. Selain itu, dalam Pasal 28I ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 juga diakui bahwa hak untuk beragama dan berkeyakinan merupakan hak asasi manusia. Dan, Pasal 29 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 juga menyatakan bahwa negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduknya untuk memeluk agama.

Berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 tersebut, semua agama dan kepercayaan dijamin kebebasannya untuk dipeluk oleh warga negara Indonesia. Batasannya adalah kebebasan dalam menjalankan agama dan kepercayaan tersebut tidak bertentangan dengan kebebasan orang lain, seperti yang tercantum dalam Pasal 28J ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang mengatur bahwa setiap orang wajib menghormati hak asasi orang lain. Namun, kebijakan turunan dari UUD NRI Tahun 1945 dalam mengatur kehidupan beragama dan berkeyakinan di Indonesia acap kali mengandung diskriminasi terutama bagi kelompok minoritas pemeluk agama maupun kepercayaan.

Salah satu contoh kebijakan tersebut adalah kebijakan yang mengatur pendirian rumah ibadat. Berdasarkan data Kementerian Agama, di Indonesia tahun 2022 terdapat 393.711 rumah ibadat dari berbagai agama dengan rincian sebagai berikut.

Tabel 3. Jumlah Rumah Ibadat di Indonesia Tahun 2022

Provinsi	Masjid	Gereja Kristen	Gereja Katolik	Pura	Vihara	Klenteng	Jumlah
Aceh	4.408	189	20	12	22	25	4.676
Sumatera Utara	10.831	12.499	2.439	48	334	260	26.411
Sumatera Barat	5.450	340	115	3	3	10	5.921
Riau	7.100	3.012	408	17	102	230	10.869
Jambi	4.471	623	96	4	23	35	5.252
Sumatera Selatan	9.538	609	234	360	82	103	10.926
Bengkulu	3.208	156	150	29	15	3	3.561
Lampung	12.338	985	410	680	143	5	14.561
Kep. Bangka Belitung	1.048	240	31	14	72	249	1.654
Kepulauan Riau	1.988	637	100	5	100	115	2.945
DKI Jakarta	3.565	1.299	199	17	148	46	5.274
Jawa Barat	61.142	2.380	248	51	147	84	64.052
Jawa Tengah	51.485	2.904	565	199	437	88	55.678
DI Yogyakarta	8.343	359	102	23	21	2	8.850
Jawa Timur	51.404	2.737	603	556	167	126	55.593
Banten	8.885	966	71	7	112	32	10.073
Bali	250	514	60	10.717	51	34	11.626
Nusa Tenggara Barat	5.463	83	21	474	48	4	6.093
Nusa Tenggara Timur	910	3.642	1.089	40	2	9	5.692
Kalimantan Barat	4.512	3.568	2.891	20	207	462	11.660
Kalimantan Tengah	2.354	1.121	438	103	20	10	4.046
Kalimantan Selatan	2.805	311	81	98	24	3	3.322
Kalimantan Timur	3.202	1.638	413	44	16	4	5.317
Kalimantan Utara	697	600	167	3	9	5	1.481
Sulawesi Utara	1.082	5.639	289	117	20	18	7.165
Sulawesi Tengah	4.054	2.262	206	487	16	30	7.055
Sulawesi Selatan	14.763	2.552	491	128	32	38	18.004
Sulawesi Tenggara	3.581	320	89	292	14	0	4.296
Gorontalo	2.602	198	18	37	2	7	2.864
Sulawesi Barat	2.685	1.238	124	120	3	1	4.171
Maluku	1.337	1.495	242	30	4	9	3.117
Maluku Utara	1.164	1.138	74	2	1	2	2.381
Papua	417	4.167	1.221	75	25	29	5.934
Papua Barat	463	2.448	243	14	14	9	3.191

Sumber: <https://satudata.kemenag.go.id/dataset/detail/jumlah-rumah-ibadah> (2022).

Berdasarkan data pada Tabel 3, banyaknya jumlah rumah ibadat di Indonesia membuat pemerintah membuat kebijakan pengaturan rumah ibadat. Salah satu kebijakan terkait dengan bangunan rumah ibadat adalah UU Bangunan Gedung yang telah diubah dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja (Perppu Cipta Kerja). PBM 2006 menggunakan sistem izin bangunan bernama Izin Mendirikan Bangunan (IMB) dalam UU Bangunan Gedung. Dengan adanya Perppu Cipta Kerja, kebijakan IMB telah diubah menjadi Persetujuan Bangunan Gedung (PBG) dengan sistem yang berbeda dari IMB.

Secara singkat, perbedaan IMB dan PBG cukup mendasar, seperti waktu dibutuhkannya masing-masing izin, fungsi bangunan yang perlu dilaporkan, hingga sanksi jika tidak melaporkan. PBG *notabene* lebih mudah didapat dibanding IMB dikarenakan persyaratan yang lebih sedikit dan lebih fleksibel. Namun, terdapat sanksi untuk yang tidak melaporkan PBG. Hal ini berbeda dengan kebijakan IMB sebelumnya. Adanya perubahan rezim izin dari IMB ke PBG menunjukkan bahwa PBM 2006 sudah tidak lagi relevan dalam mengatur perizinan pembangunan rumah ibadat. Jika PBM 2006 tidak menyesuaikan dengan rezim izin PBG yang baru, hal ini akan menimbulkan ketidakjelasan hukum dalam pelaksanaan PBG. Lebih jauh, hal ini berpotensi untuk menimbulkan kebingungan di tingkat pelaksana kebijakan dan juga masyarakat, serta ketidakpastian hukum, termasuk dalam kaitannya dengan izin pendirian rumah ibadat.

Dalam sejarahnya, regulasi negara tentang pendirian rumah ibadat di Indonesia dapat ditemukan dalam dua peraturan. *Pertama*, Surat Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 01/BER/MDN-MAG/1969 (SKB 1969) mengenai “Pelaksanaan Tugas Aparatur Pemerintahan dalam Menjamin Ketertiban dan Kelancaran Pelaksanaan Pengembangan dan Ibadah Agama oleh Pemeluk-pemeluknya” (Ali-Fauzi, dkk., 2011).

Kedua, Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 8 dan 9 Tahun 2006 (PBM 2006) yang berisi tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama dan Pendirian Rumah Ibadat.

Dalam SKB 1969 diatur syarat pendirian rumah ibadat. Pada Pasal 4 SKB 1969, ketentuan pendirian rumah ibadat adalah sebagai berikut (ed. Gultom, 2006):

- 1) Setiap pendirian rumah ibadat perlu mendapatkan izin dari Kepala Daerah atau pejabat pemerintahan di bawahnya yang dikuasakan untuk itu.
- 2) Kepala Daerah atau pejabat yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini memberikan izin yang dimaksud, setelah mempertimbangkan:
 - a. pendapat Kepala Perwakilan Departemen Agama setempat;
 - b. planologi; dan
 - c. kondisi dan keadaan setempat.
- 3) Apabila dianggap perlu, Kepala Daerah atau pejabat yang ditunjuknya itu dapat meminta pendapat dari organisasi-organisasi keagamaan dan ulama/rohaniawan setempat.

Kebijakan ini dibuat untuk mengatur pendirian rumah ibadat agar tidak memicu konflik. Namun, implementasi di lapangan menunjukkan bahwa aturan tersebut digunakan untuk membatasi kelompok non-Muslim, terutama Kristen, sehingga mereka kesulitan untuk mendirikan tempat ibadat baru. Salah satu syarat yang harus dipenuhi adalah izin dari komunitas keagamaan lain di sekitar tempat yang akan dibangun tempat ibadat tersebut. Sebagai solusi, mereka menjadikan tempat tinggal sebagai rumah ibadat sementara. Namun, hal itu malah menimbulkan permasalahan lain dengan komunitas agama lain di sekitar tempat tinggal tersebut (ed. Gultom, 2006).

Adanya berbagai permasalahan mengenai pendirian rumah ibadat di tingkat lapangan menunjukkan bahwa aturan dan kebijakan tersebut dibuat dengan kurang terencana. Ada banyak ruang yang menimbulkan tafsir berbeda sehingga memicu tindak diskriminasi, khususnya kepada kelompok minoritas agama. Diktum yang paling menimbulkan masalah adalah ayat (3) yang sangat kabur, sehingga dapat ditafsirkan berbeda-beda. Dalam praktiknya, pasal ini dipakai oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dan organisasi keagamaan untuk menghalangi pendirian rumah ibadat. Istilah “setempat” sendiri juga menjadi masalah, karena tidak ditentukan ruang lingkup “setempat”. Yang sering terjadi di lapangan ialah pendirian rumah ibadat di satu lokasi, justru sering dihalangi

oleh organisasi keagamaan yang datang dari daerah lain (kecamatan atau kabupaten lain) (ed. Gultom, 2006).

Seiring runtuhnya Orde Baru dan melihat dinamika yang berkembang terkait dengan maraknya kasus penutupan rumah ibadat, pemerintah melalui Kementerian Agama dan Kementerian Dalam Negeri mengeluarkan PBM 2006. PBM 2006 merupakan turunan dari UUD NRI Tahun 1945, yang kedudukannya diatur dalam UU P3. Pada hakekatnya, PBM adalah Peraturan Menteri dan diakui keberadaannya, serta mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Seperti halnya dengan SKB 1969, penerapan PBM 2006 juga tidak lepas dari polemik. Misalnya, terkait dengan bertambahnya aturan tentang izin pendirian rumah ibadat; penentangan dari masyarakat sekitar maupun penganut agama yang berbeda; multitafsir ketentuan dalam PBM 2006 oleh pemerintah daerah, serta belum optimalnya peran FKUB. Bagian berikut akan memberikan penjelasan lebih lanjut mengenai penerapan PBM 2006.

Implementasi PBM 2006 Terkait Aturan Syarat Pendirian Rumah Ibadat

Berdasarkan sifatnya, PBM 2006 dikategorikan sebagai *regeling*. *Regeling* merupakan perbuatan pemerintah dalam hukum publik berupa suatu pengaturan yang bersifat umum. Maksud perkataan umum dalam pengertian *regeling* berarti dalam upaya mengatur semua warga masyarakat tanpa terkecuali, atau dengan perkataan lain peraturan ini ditujukan kepada semua warga masyarakat tanpa terkecuali, dan bukan bersifat khusus. Dengan demikian, PBM 2006 bersifat abstrak (berisi norma yang masih perlu dijabarkan) dan tidak final (tidak dapat langsung dieksekusi). PBM 2006 juga merupakan delegasi dari peraturan yang lebih tinggi, yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemerintahan Daerah) dan secara hierarkis tertuang juga dalam UU P3, di mana salah satunya adalah Peraturan Menteri.

PBM 2006 berbeda, misalnya, dengan Keputusan Bersama Menteri Agama Nomor 3 Tahun 2008, Jaksa Agung Nomor Kep-033/A/JA/6/2008, dan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 199 Tahun 2008 tentang Peringatan dan Perintah Kepada Penganut, Anggota, dan/atau Anggota Pengurus Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) dan Warga Masyarakat. Peraturan bersama ini

dikategorikan sebagai *beschikking* karena bersifat individual (ditujukan kepada penganut, anggota, atau pengurus JAI), konkret (terkait dengan larangan kegiatan tertentu), dan final (langsung dapat dieksekusi). SKB ini dimungkinkan dibuat sebagai perintah Penetapan Presiden Nomor 1 Tahun 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama yang masih berlaku hingga saat ini.

Pada implementasinya, PBM 2006 justru menjadi dasar untuk mempersulit umat beragama dan berkeyakinan untuk mendirikan rumah ibadat. Terdapat beberapa ketentuan dalam PBM 2006 yang menjadi pangkal persoalan pada kebijakan ini, yaitu Pasal 14 ayat (2) huruf a menyebutkan bahwa diperlukan daftar nama dan KTP pengguna rumah ibadat minimal 90 orang yang disahkan oleh pejabat setempat sesuai dengan tingkat batas wilayah. Selanjutnya, pada Pasal 14 ayat (2) huruf b, disebutkan bahwa diperlukan dukungan masyarakat setempat minimal 60 orang yang disahkan oleh Lurah/Kepala desa. Persoalan persyaratan administrasi inilah yang biasanya akan memunculkan permasalahan yang berujung konflik. Selain itu, ada Pasal 14 ayat (2) huruf c yang menyebutkan bahwa salah satu persyaratan pendirian rumah ibadat adalah mendapatkan rekomendasi dari FKUB Kabupaten atau Kota.

Temuan wawancara penelitian ini mencatat beberapa permasalahan PBM 2006. Diantaranya adalah: PBM 2006 dinilai sebagai kebijakan yang administratif dan tidak menjamin dan memenuhi hak terkait pendirian rumah ibadat. Hal ini pula yang terlihat dalam kasus-kasus yang menunjukkan penggunaan PBM 2006 sebagai syarat utama dan juga mempersulit izin pembangunan rumah ibadat untuk penganut agama minoritas, termasuk kelompok penghayat, meskipun untuk kelompok penghayat sudah dimasukkan dalam Ranperpres yang tengah ditunda pembahasannya. Dengan demikian, PBM 2006 dinilai diskriminatif dan tidak inklusif, serta tidak berperspektif pemenuhan hak dalam beribadat.

Pengaturan tentang jumlah KTP untuk mendukung izin pendirian rumah ibadat juga telah membuat masyarakat tersegregasi dan menimbulkan sentimen mayoritas akibat pemerintah yang tidak memahami dinamika hidup beragama dan berkeyakinan. Lebih jauh, temuan wawancara penelitian ini juga mencatat bahwa tingkat PBM dalam hierarki peraturan perundang-undangan dianggap rendah dan dengan kompleksitas yang ada, permasalahan pendirian rumah ibadat masih terjadi. Apalagi, ketika negara tidak siap untuk mengatasi konflik.

Dengan kata lain, PBM 2006 dinilai tidak memahami konteks hidup beragama dan berkeyakinan di Indonesia.

Persoalan dalam implementasi pasal-pasal tersebut, yaitu: *pertama*, adanya pengaruh tokoh atau kelompok intoleran di tingkat lokal untuk menekan kepala daerah agar menolak pendirian rumah ibadat. *Kedua*, minimnya sosialisasi PBM 2006 yang menyebabkan ketidaksamaan pandangan implementasi PBM 2006 di tingkat pemerintah daerah maupun FKUB. *Ketiga*, permasalahan dalam rekrutmen FKUB yang memungkinkan terjadinya dominasi mayoritas. *Keempat*, tidak jelasnya program kerja dan kegiatan FKUB. Kegiatan FKUB lebih banyak melakukan kunjungan/studi ke luar negeri dan ke daerah-daerah, namun tidak menjawab masalah-masalah yang ada di daerah itu sendiri (TII, 2015).

Sebagaimana hasil studi TII (2015) tersebut, temuan wawancara penelitian ini juga mencatat permasalahan terkait FKUB. Misalnya, PBM 2006 dengan syarat tiga tingkat perizinan juga telah membuat izin pendirian rumah ibadat semakin kompleks, di mana peran FKUB juga dianggap *absurd* dalam memberikan izin rumah ibadat. FKUB dengan komposisi yang didominasi perwakilan agama mayoritas juga dinilai tidak sinkron dengan pemerintah daerah. Belum lagi dengan permasalahan masih rendahnya kapasitas sumber daya manusia, serta permasalahan terkait pendanaan dan kantor FKUB yang masih terbatas dan kurang mendukung fungsi FKUB.

Dalam studi kasus pendirian rumah ibadat, dalam hal ini, masjid di Kupang, Nusa Tenggara Timur, dan penutupan gereja di Gunung Kidul, Yogyakarta, Ihsan Ali-Fauzi (2019), berargumen bahwa FKUB lebih menjadi penyebab perselisihan daripada berperan sebagai lembaga yang seharusnya membantu penyelesaian masalah. Studi kasus ini mencatat bahwa FKUB perlu mengawal ketidakberpihakannya pada para pihak yang bertikai dan memperbaiki kemampuan melakukan mediasi dalam mengatasi konflik. Ketergantungan FKUB pada pemerintah daerah yang rentan dimanipulasi kepentingan politik dan keputusan FKUB yang didominasi kepentingan wakil dari agama mayoritas telah membuat FKUB menjadi lembaga yang partisan dan tidak bisa diandalkan dalam penyelesaian sengketa tersebut.

Pada akhirnya, kedua kasus tersebut dapat diselesaikan, meskipun tanpa melibatkan FKUB sama sekali. Peran masyarakat sipil yang bergerak di bidang

perdamaian dan keberagaman, serta harmoni antar umat beragama dan berkeyakinan, dan pemerintah setempat yang tegas dan netral telah berhasil mengakhiri konflik terkait rumah ibadat, melalui pendekatan dengan beragam pemangku kepentingan, dialog, pendidikan toleransi dan keberagaman, serta kolaborasi antara pemerintah dan masyarakat sipil.

Selain PBM 2006, pendirian rumah ibadat di Indonesia juga diatur dalam kebijakan lain, yaitu Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung (UU Bangunan Gedung). Pasal 5 UU Bangunan Gedung menyebutkan bahwa fungsi bangunan gedung meliputi fungsi hunian, keagamaan, usaha, sosial dan budaya, serta fungsi khusus, di mana satu fungsi dapat disertai fungsi lainnya. Terkait dengan perizinan tempat ibadat, bangunan gedung untuk fungsi keagamaan ditentukan secara terbatas pada masjid, gereja, pura, vihara, dan klenteng. Daerahnya pun harus sesuai dengan Peraturan Daerah terkait Rencana Tata Ruang (Azhari, 2014).

Di Kabupaten/Kota, fungsi bangunan gedung ditetapkan dalam bentuk Izin Mendirikan Bangunan (IMB), yang jika terjadi perubahan pun harus mendapatkan penetapan kembali dari Pemerintah Daerah. Pasal 7 UU Bangunan Gedung ini mensyaratkan dua hal dalam pendirian tempat ibadat. *Pertama*, persyaratan administratif (status hak atas tanah, status kepemilikan bangunan, dan IMB). *Kedua*, persyaratan teknis, seperti persyaratan tata bangunan dan persyaratan keandalan bangunan gedung. Tidak cukup dengan dua persyaratan tersebut, karena PBM 2006 menyebutkan persyaratan lain seperti yang telah dijabarkan di atas (Azhari, 2014).

Di sisi lain, seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, dengan adanya Perppu Cipta Kerja, kebijakan IMB telah diubah menjadi PBG dengan sistem yang berbeda dari IMB. Dengan demikian, seharusnya penerapan PBM 2006 juga perlu disesuaikan dengan ketentuan terkini, terutama dalam kaitannya dengan izin pendirian rumah ibadat, khususnya dari aspek bangunan gedung yang diajukan untuk menjadi rumah ibadat. Dalam hal ini, PBG seharusnya dapat mempermudah proses izin pendirian rumah ibadat karena persyaratannya *notabene* lebih sedikit dan lebih fleksibel dibandingkan IMB.

Selain itu, merujuk peraturan perundangan-undangan yang ada, seharusnya hak atas kebebasan menjalankan ibadat juga dijamin oleh pemerintah. Pun ada

pengaturan, seyogyanya kebijakan yang ada tidak semakin mempersulit, atau bahkan mendiskriminasi kebutuhan penganut agama dan kepercayaan untuk mendirikan rumah ibadat, serta menjalankan ibadat sesuai dengan agama dan kepercayaannya masing-masing. Seperti catatan dalam studi Prasetyo, dkk. (2013), hal ini juga dijelaskan dalam Pasal 25 KIHSP, yang menyebutkan bahwa pembatasan terhadap hak atas kebebasan untuk menjalankan agama atau kepercayaan tidak boleh meniadakan kesamaan memperoleh akses pada pelayanan umum di negaranya. Pembatasan juga harus dijamin oleh hukum dan tidak boleh melanggar hak-hak yang jelas dijamin dalam Pasal 18. Pembatasan tidak boleh diterapkan dengan cara yang diskriminatif dan untuk tujuan yang diskriminatif.

Tidak jauh berbeda dengan hasil penelitian TII, hasil kajian Komnas HAM tahun 2020 menyebutkan bahwa pengaturan mengenai pendirian rumah ibadat dalam PBM 2006 justru menciptakan sejumlah permasalahan akibat persyaratan administratif yang memperberat proses perizinan. Berbagai persyaratan tersebut dalam perspektif hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan justru dinilai mempersulit pendirian rumah ibadat, terutama bagi kelompok minoritas. Melansir dari Kabar Berita Radio (2023), hal yang sama juga disampaikan oleh Anggota Komisi VIII DPR RI, Esti Wijayanti, yang mengatakan pentingnya penguatan regulasi yang jelas dan mengikat agar pendirian rumah ibadat menjadi mudah. Ia juga menyampaikan apresiasi kepada Menteri Agama Yaqut Cholil yang berencana mengubah syarat pendirian rumah ibadat cukup hanya dengan satu rekomendasi, yaitu dari Kementerian Agama. Namun, usulan tersebut tidak dapat menyelesaikan semua persoalan yang ada mengingat permasalahan pembangunan rumah ibadat di Indonesia sangat pelik dan cenderung rumit. Tidak hanya berkaitan dengan birokrasi perizinan yang sulit, namun juga soal moderasi beragama dan berkeyakinan, peran FKUB, kemauan politik dari pemerintah, dan lain sebagainya (KBR, 2023).

Sejalan dengan yang disampaikan Komnas HAM dan Anggota DPR RI, Setara Institute dalam wawancaranya bersama Kabar Radio Indonesia (KBR) (29/12/2019), menyampaikan bahwa saat ini masih banyak terjadi kasus intoleransi antar umat beragama dan berkeyakinan. Keberadaan PBM 2006 dengan berbagai persyaratan diskriminatif justru akan memperparah keadaan. Selain itu, laporan yang dibuat oleh Center for Religious and Cross-cultural

Studies (CRCS) Universitas Gadjah Mada (2012) juga mencatat bahwa PBM 2006 belum menyediakan mekanisme penyelesaian masalah yang komprehensif. Tanpa mendiskreditkan upaya mediasi yang selama ini sudah coba dilakukan, misalnya saja pada kasus GKI Taman Yasmin dan HKBP Filadelfia, mediasi juga perlu mempertimbangkan proses, aspek keadilan, dan pemulihan hubungan sosial dalam masyarakat. Hal ini yang belum banyak ditemui dalam kasus mediasi dalam hal konflik pembangunan rumah ibadat.

Implikasi hal tersebut adalah banyaknya komunitas agama yang terpaksa melakukan ibadat di tempatnya masing-masing dengan status ilegal atau tanpa izin. Walaupun pada Pasal 14 ayat (3) PBM 2006 diwajibkan bagi pemerintah daerah untuk memfasilitasi tersedianya lokasi pembangunan rumah ibadat, namun pada kenyataannya kasus gagalnya pendirian rumah ibadat di sejumlah daerah masih terjadi. Pada sejumlah kasus, pemerintah daerah tidak memenuhi kewajibannya yang tercantum dalam Pasal 14 ayat (3) tersebut.

Di sisi lain, sejumlah pemerintah daerah justru membuat kebijakan yang melampaui substansi atau bahkan bertentangan dengan PBM 2006. Hal ini dikarenakan politik di daerah yang menggunakan sentimen sektarianisme dan berbasis identitas keagamaan atau tunduknya pemerintah daerah pada tekanan publik tertentu. Kondisi ini misalkan terjadi di Aceh, Bali dan Papua. Di Bali, terdapat Peraturan Gubernur (Pergub) Bali Nomor 10 Tahun 2006 tentang Prosedur dan Ketentuan-ketentuan Pembangunan Tempat-tempat Ibadah Untuk Umum Di Wilayah Provinsi Bali (Pergub Bali), sementara di Papua terdapat Peraturan Daerah (Perda) yang melarang membangun rumah ibadat baru (selain Gereja Injil di Indonesia) di Tolikara. Selain itu, hal serupa juga terjadi di Aceh, di mana Peraturan Gubernur Nangroe Aceh Darussalam Nomor 25 Tahun 2007 tentang Pedoman Pendirian Rumah Ibadah (Pergub Aceh) bertentangan dengan PBM 2006, karena mengharuskan 150 KTP yang disahkan oleh pejabat setempat dan sesuai dengan batas wilayahnya, serta dukungan sedikitnya 120 orang masyarakat setempat. Kebijakan-kebijakan diskriminatif seperti inilah yang menghambat hak atas kebebasan beribadat dan menimbulkan konflik antar umat di Indonesia.

Berdasarkan pernyataan resmi Setara Institute, sejak tahun 2007 sampai dengan 2022, terdapat 140 peristiwa pengrusakan dan 90 peristiwa penolakan rumah

ibadat, dengan 32 peristiwa gangguan rumah ibadat terjadi hanya di bulan Januari - September 2022. Berdasarkan statistik ini, di antaranya ada 15 peristiwa gangguan yang mayoritasnya dialami Masjid Ahmadiyah dan yang “berbeda” dari kelompok muslim arus utama. Dalam peristiwa gangguan masjid tersebut, gangguan kebanyakan datang dari intra agama itu sendiri, yaitu datang dari sesama muslim di wilayah mayoritas Islam. Selain masjid, gangguan terhadap vihara meningkat, yaitu sebanyak 4 gangguan di daerah Jawa Barat, Sumatera Utara, dan Sumatera Selatan. Gangguan vihara tahun 2022 lebih banyak dibanding tahun 2020 dan 2021 yang hanya 1 peristiwa. Gangguan terhadap vihara terjadi karena vihara akan dibangun di daerah mayoritas muslim dan muncul kekhawatiran Budhanisasi (setara-institute.org, 16/11/2022).

Hingga tahun 2022, konflik pembangunan Gereja Huria Kristen Batak Protestan Maranatha Cilegon belum diselesaikan karena walaupun telah mengantongi syarat administrasi, yaitu dukungan masyarakat sekitar sejumlah yang dibutuhkan. Namun, proses pembangunan gereja ini terhambat di tingkat kelurahan dan tidak diberikannya rekomendasi oleh FKUB (kbr.id, 23/12/2022). Kondisi ini menjadi salah satu penyebab munculnya konflik agama dalam hal keberadaan rumah ibadat. Berdasarkan pantauan media yang dilakukan The Indonesian Institute, Center for Public Policy Research (TII) dari periode bulan Januari 2023 sampai dengan Januari 2024, terjadi 15 kasus terkait dengan pendirian rumah ibadat. Kasus-kasus tersebut dapat dilihat dalam tabel berikut.

**Tabel 4. Kasus-Kasus Pendirian Rumah Ibadat
(Januari 2023 - Januari 2024)**

No	Kasus	Bulan	Lokasi
1	Penolakan Pendirian Gereja Wesleyan Indonesia El Shadai	Februari 2023	Sleman, DI Yogyakarta
2	Pembubaran ibadat jemaat Gereja Kristen Kemah Daud (GKKD)	Februari 2023	Bandar Lampung
3	Penolakan pembangunan Masjid Al Madinah Kota Palembang	Februari 2023	Kota Palembang, Sumatera Selatan
4	Penolakan Pembangunan Gereja di Gedangan	Maret 2023	Malang, Jawa Timur
5	Penyegelan Gereja Kristen Protestan Simalungun (GKPS)	April 2023	Purwakarta, Jawa Barat
6	Dipersulitnya Pendirian Gereja Kristen Injil Indonesia Rhema Sandubaya	Mei 2023	Mataram, NTB

No	Kasus	Bulan	Lokasi
7	Penyegehan Gereja Kristen Indonesia Bakal Jemaat (Bajem)	Juni 2023	Jakarta Timur, DKI Jakarta
8	Penolakan pendirian gereja dan sekolah minggu GKJ Nusukan	Juni 2023	Solo, Jawa Tengah
9	Penolakan pendirian Gereja Bethel Indonesia (GBI)	Juni 2023	Kab. Bandung, Jawa Barat
10	Penolakan pembangunan Gereja Utusan Pantekosta di Indonesia (GUPDI)	Agustus 2023	Batam, Kep. Riau
11	Penolakan pendirian vihara di Desa Cimacan, Cianjur	Agustus 2023	Cianjur, Jawa Barat
12	Penolakan pendirian Gereja Pantekosta di Indonesia (GPDI)	September 2023	Samarinda, Kalimantan Timur
13	Penolakan pendirian Gereja Bethel Indonesia (GBI) Gihon	September 2023	Pekanbaru, Riau
14	Pembubaran ibadah Gereja Mawar Sharon	Oktober 2023	Deli Serdang, Sumatera Utara
15	Yayasan Islamic Center Padang Jopang	Januari 2024	Kabupaten Lima Puluh Kota, Sumatera Barat

Sumber: Diolah dari berbagai sumber.

Kasus-kasus yang terpantau dan terjadi di tahun 2023 banyak menimpa pendirian gereja. Namun, permasalahan dalam pendirian rumah ibadat juga dirasakan oleh kelompok penghayat. Salah satu kejadian yang menimpa kelompok penghayat di tahun 2020 adalah kasus penolakan pembangunan makam masyarakat Adat Karuhun Urang (AKUR) Sunda Wiwitan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kuningan. Lokasi pembangunan makam di Curug Go'ong dipilih selain karena alasan tempat persemayaman akhir tokoh masyarakat, namun juga karena lahan lokasi pembangunan adalah tanah pribadi. Namun, lokasi pembangunan disegel oleh Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) Kabupaten Kuningan dengan alasan belum memiliki IMB, karena bangunan makam dianggap masuk ke dalam kategori bangunan bukan gedung berupa tugu. Selain itu, penolakan dari ratusan ormas Islam dan adanya penolakan dari Majelis Ulama Indonesia Desa Cisantana semakin membuat kemajuan pembangunan terhambat (Komnas HAM, 2020).

Berdasarkan wawancara dengan Engkus Ruswana, Dewan Musyawarah Pusat (DMP) Majelis Luhur Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa Indonesia (MLKI), komunitas penghayat tidak terikat dengan PBM 2006. Pengaturan terhadap sarana ibadat untuk penghayat diatur dalam Peraturan Bersama Menteri

Dalam Negeri dan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata Nomor 43 Tahun 2009 dan Nomor 41 Tahun 2009 tentang Pedoman Pelayanan Kepada Penghayat Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa (PBM 2009), sehingga tidak dikenakan aturan persyaratan pendirian seperti yang ada di PBM 2006. Dalam aturan PBM 2009 yang mengatur tentang penghayat, tertulis dalam Pasal 10, bahwa sasana sarasehan atau sebutan lain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 harus memenuhi persyaratan administrasi dan persyaratan teknis bangunan gedung sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya, di Pasal 11 ayat (1) PBM 2009, disebutkan bahwa Penghayat Kepercayaan mengajukan permohonan izin mendirikan bangunan untuk penyediaan sasana sarasehan atau sebutan lain dengan bangunan baru sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (2) kepada Bupati/Walikota. Kemudian, pada Pasal 11 ayat (2) Bupati/Walikota memberikan keputusan paling lambat 90 (sembilan puluh) hari sejak diterimanya permohonan pendirian sasana sarasehan atau sebutan lain yang telah memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Menurut Engkus, secara jumlah, penolakan terhadap rumah ibadat komunitas penghayat tidak sebanyak yang terjadi terhadap kelompok agama minoritas di Indonesia. Komunitas penghayat biasa melakukan ritual di rumah sesepuh. Persoalannya pun juga sangat bervariasi tergantung komunitas dan lingkungannya. Seperti kasus perusakan rumah ibadat aliran Sapta Darma yang terjadi pada tahun 2015 di Kabupaten Rembang, Jawa Tengah (cnnindonesia.com, 11/11/2015). Sebelumnya, pada tahun 2012, di Kecamatan Larangan, Brebes, Sanggar Sapta Darma yang sedang menggelar ritual sujud ke Timur didemo oleh warga karena dianggap sebagai aliran sesat (gatra.com, 11/7/2016).

Secara umum menurut Engkus, penerapan PBM 2006 tidak ada masalah karena penghayat secara regulasi tidak langsung diatur oleh aturan tersebut. Selain itu, rumah ibadat penghayat juga bukan seperti rumah ibadat kelompok agama, yang khusus untuk digunakan secara rutin. Dengan demikian, walaupun tidak secara langsung diatur dalam PBM 2006, namun permasalahan diskriminasi juga terjadi terhadap kelompok penghayat. Hal ini pula yang menjadi perhatian untuk melakukan revisi pengaturan izin pendirian rumah ibadat bagi semua kelompok termasuk bagi penghayat.

Menyikapi adanya persoalan pendirian rumah ibadat, Kemendagri berpandangan bahwa selama ini pemerintah pusat telah melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pemerintah daerah dalam implementasi peraturan terkait kerukunan umat beragama dan berkeyakinan di daerah. Kemendagri juga mengklaim bahwa selama ini pemerintah daerah telah melakukan penanganan permasalahan rumah ibadat sesuai dengan PBM 2006, yang salah satunya adalah menyediakan bangunan sementara untuk rumah ibadat. Kemendagri juga menyorot 3 (tiga) faktor utama permasalahan yang masih terjadi dalam pendirian rumah ibadat disebabkan oleh: (a) kulturisasi atau sosialisasi; (b) terjadinya maladministrasi, dan (c) kurangnya persiapan kelengkapan persyaratan rumah ibadat. Namun, inventarisasi ini dinilai masih bermasalah karena bersifat simplifikasi dan menganggap bahwa PBM 2006 tidak bermasalah secara substansi dan hanya sekedar faktor di luar regulasi (Komnas HAM, 2020).

Dalam wawancara dengan Aang Witarsa Rofik, Direktur Ketahanan Ekonomi, Sosial, dan Budaya, Ditjen Politik dan Pemerintahan Umum Kemendagri, dinyatakan bahwa Kemendagri telah menjalankan tugas dengan mendampingi pemerintah daerah untuk mengimplementasikan PBM 2006, sehingga tidak ada kesalahan tafsir dalam proses pemberian izin rumah ibadat. Selain itu, FKUB juga dinilai sudah berjalan baik, walaupun masih ada persoalan dukungan operasional bagi keberadaan FKUB itu sendiri. Hal ini dikarenakan tingkat kemampuan daerah berbeda dalam mengalokasikan anggarannya.

Lebih jauh, temuan wawancara penelitian ini juga mengkritisi kegagalan Kemendagri dan FKUB dalam penanganan permasalahan yang timbul terkait izin pendirian rumah ibadat. Selain dari permasalahan belum jelasnya komitmen pemerintah daerah dalam memfasilitasi FKUB, baik dari sisi sumber daya manusia, pendanaan, dan kantor sehingga FKUB tidak dapat berfungsi dengan optimal, polemik izin rumah ibadat juga menyorot masalah ego sektoral atau *silo mentality* antara kementerian dan lembaga yang ada, meskipun Kemendagri telah melakukan advokasi.

Pemerintah dan FKUB juga dinilai memiliki komunikasi yang buruk. Hal ini juga mempengaruhi efektivitas penerapan PBM 2006, termasuk dalam mengatasi konflik terkait pendirian rumah ibadat. Fasilitasi Kemenag juga dinilai bersifat sementara. Kepala Daerah (Bupati/Walikota) juga dinilai lebih berfokus pada

penafsiran PBM secara administratif. Belum lagi permasalahan birokrasi yang menghambat izin pendirian rumah ibadat, serta pungutan liar dan *lip service* untuk kepentingan elektoral dan mengabaikan kebijakan berbasis HAM dan pemenuhan hak. Dalam hal ini, persepsi politisi, birokrasi, juga aparat penegak hukum terkait juga dianggap telah mengenyampingkan HAM dan memperdalam dikotomi mayoritas-minoritas di masyarakat.

Permasalahan tersebut juga diperburuk oleh pemerintah dengan sumber daya manusia yang intoleran, tidak memiliki solusi untuk penyelesaian konflik terkait pendirian rumah ibadat, serta sikap pemangku kebijakan yang tidak peduli dan menganggap permasalahan izin rumah ibadat sebagai suatu hal yang terlalu dibesar-besarkan. Pemerintah juga dinilai tidak memiliki *political will* dan tidak berkuasa untuk membela minoritas. Permasalahan ini pula yang membuat para pemangku kebijakan terkait PBM 2006 dinilai tidak memahami konteks hidup beragama dan berkeyakinan.

Mengambil salah satu penelitian di daerah Kalimantan Selatan, kesulitan pembangunan rumah ibadat disebabkan karena ketidaktaatan hukum pihak-pihak yang terlibat, minimnya dialog dan komunikasi antar pemeluk agama, dan politisasi agama (Dahlan dan Aslamiyah, 2022). Temuan ini menunjukkan bahwa banyak kasus terkait kesulitan membangun rumah ibadat tidak hanya disebabkan karena regulasinya saja, melainkan ada polemik lain di dalamnya.

Hal serupa juga disampaikan misalnya oleh Wakil Ketua MATAKIN, Chandra Setiawan, dalam wawancara (14/12/2023). Chandra menceritakan konflik rumah ibadat TITD (Tempat Ibadah Tri Dharma) di Tuban justru terjadi karena adanya permasalahan internal yang terjadi antara umat Konghucu dan umat Buddha yang menggunakan tempat ibadat tersebut. Fenomena ini juga terjadi dalam kasus pengelolaan lahan parkir, seperti pungutan liar (pungli) di Masjid Istiqlal Jakarta (MNC Portal, 2023). Zainal Bagir, pengajar di CRCS UGM dalam wawancara (14/12/2023), juga mengkonfirmasi hal tersebut. Ia juga membenarkan bahwa konflik rumah ibadat juga sering terjadi tidak hanya karena intoleransi antar umat beragama dan berkeyakinan saja, tapi juga kasusnya bisa disebabkan karena intra-agama dan minimnya komunikasi yang baik dengan lingkungan sekitar.

Berdasarkan paparan di atas, dapat disimpulkan bahwa PBM 2006 memerlukan perhatian semua pihak, termasuk khususnya revisi terkait tentang aturan syarat pendirian rumah ibadat. Hal ini penting karena aturan ini menghambat kebebasan pendirian rumah ibadat, walaupun telah dijamin dalam UUD NRI Tahun 1945 dan seharusnya diterapkan di semua level pemerintahan di Indonesia. Oleh karena itu, sudah seharusnya aturan PBM 2006 direvisi, termasuk aturan tentang izin pendirian rumah ibadat.

Lebih jauh, seperti yang telah disampaikan di atas, saat ini sedang diwacanakan pembentukan Rancangan Peraturan Presiden tentang Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama (Ranperpres PKUB) yang akan menggantikan PBM 2006. Per tanggal laporan ini diselesaikan (20/2/2024) belum ditemukan naskah lengkap Ranperpres PKUB yang dapat diakses publik. Namun, berdasarkan komentar terhadap Ranperpres PKUB yang disampaikan oleh PUSAD Paramadina dan hasil wawancara dengan perwakilan dari KSP dapat diketahui beberapa catatan terhadap naskah tersebut. Di antaranya, kekuatiran akan sentralisasi dengan pendirian FKUB Nasional yang dapat memberikan langkah tambahan dalam birokrasi; dukungan untuk peran FKUB sebagai konsultan dan aktor dalam penyelesaian perselisihan antar umat beragama dan berkeyakinan daripada memberikan rekomendasi untuk permohonan pendirian rumah ibadat; mempertahankan syarat 90/60 KTP selama tidak jadi syarat tunggal, serta dimasukkannya unsur kepercayaan dalam pengaturan tersebut (PUSAD Paramadina, 2020; Rumadi Ahmad, Tenaga Ahli Utama Kedeputian V Kantor Staf Presiden, wawancara pada 24/1/2024).

Urgensi untuk meninjau ketentuan dalam PBM 2006 dalam studi ini terutama memusatkan perhatian pada polemik izin pendirian rumah ibadat dan penyelesaian konflik terkait pendirian rumah ibadat. Bagian berikut akan mengelaborasi lebih lanjut tentang tantangan dan hambatan implementasi PBM 2006 terkait aturan pendirian rumah ibadat, yang mendorong pada pentingnya merevisi ketentuan yang diskriminatif dalam PBM 2006 dan memastikan adanya kebijakan yang memfasilitasi dan melindungi keberagaman, termasuk dalam menjamin kebebasan dalam mendirikan rumah ibadat di Indonesia. Selain itu, studi ini diharapkan akan bermanfaat untuk memberi masukan untuk Ranperpres PKUB, yang saat makalah kebijakan ini ditulis, masih ditunda proses pembahasannya.

Tantangan dan Hambatan Implementasi PBM 2006 Terkait Aturan Pendirian Rumah Ibadat

Bagian ini akan membahas tentang konten kebijakan dan konteks implementasi kebijakan PBM 2006 terkait aturan syarat pendirian rumah ibadat. Studi ini mencatat bahwa kebijakan pendirian rumah ibadat sebagaimana diatur dalam PBM 2006 belum mencerminkan konten dan konteks dalam kebijakan dari Grindle.

Keberhasilan implementasi suatu kebijakan publik dapat diukur dari proses pencapaian hasil akhir (*outcomes*), yaitu tercapai atau tidaknya tujuan yang ingin diraih. Grindle memiliki dua pertanyaan mendasar mengenai implementasi kebijakan yakni efek yang dimiliki oleh konten kebijakan publik pada implementasinya dan kedua mengenai konteks yakni konteks politik dan administrasi dalam mempengaruhi implementasi kebijakan (Wijayanti dan Jannah, 2023). Berikut penjelasan lebih lanjut tentang konten dan konteks kebijakan dari Grindle terkait PBM 2006, serta keterkaitan antara kedua variabel tersebut, terutama dalam pengaturan pendirian rumah ibadat.

Berkaca dari teori konten dan konteks kebijakan Grindle, berikut beberapa intisari temuan dari penelitian ini. **Terkait konten kebijakan**, studi ini mencatat bahwa *izin pendirian rumah ibadat juga tidak lepas dari konflik kepentingan yang beragam*. Misalnya, kompetisi politik untuk kemenangan elektoral; tekanan politik untuk balas budi dukungan politik yang diberikan; solidaritas antar sesama pemeluk agama dan kekuatiran akan misi penyebaran agama dan mengubah keyakinan jamaah; penggunaan otoritas kepala daerah untuk menentukan rekomendasi izin pendirian rumah ibadat (preferensi pribadi kepala daerah atau kedekatan personal kepala daerah dengan FKUB), serta kecenderungan untuk merujuk pada ketentuan teknis 90/60 sebagai satu-satunya syarat pendirian rumah ibadat atas nama dominasi mayoritas dan tekanan kelompok tertentu (Ali-Fauzi, 2019; Azhari, 2014; Nugroho, 2020; PUSAD Paramadina, 2020).

Merujuk pada konsep evaluasi kebijakan Grindle, terutama di aspek konten kebijakan dan pada variabel kepentingan yang terpengaruh dari PBM 2006 ini. Kebijakan yang menyangkut banyak kepentingan yang berbeda lebih sulit diimplementasikan dibandingkan yang menyangkut sedikit kepentingan. Kasus-

kasus yang ada terjadi karena adanya persoalan syarat pendirian rumah ibadat yang menjadi pokok persoalan dalam PBM 2006. Pada Pasal 14 ayat (2) huruf a dinyatakan dalam hal pendirian rumah ibadat perlu adanya daftar nama dan KTP pengguna rumah ibadat minimal 90 orang yang disahkan oleh pejabat setempat sesuai dengan tingkat batas wilayah.

Persyaratan tersebut telah menciptakan masyarakat yang tersegregasi dan intoleran, serta rujukan kebijakan yang kaku terkait izin pendirian rumah ibadat. Selain diskriminatif dan tidak inklusif, dalam praktiknya, penerapan PBM 2006 oleh para pemangku kebijakan juga telah mengabaikan konteks keberagaman dalam hidup beragama dan berkeyakinan, pemenuhan hak, dan kenyataan adanya kelompok mayoritas dan minoritas, akibat penataan regulasi yang lebih menekankan pada aspek administratif dan sentimen mayoritas, yang mengorbankan pentingnya aspek pemenuhan hak dalam menjamin hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan.

Banyaknya kepentingan dalam menerapkan kebijakan rumah ibadat sebagaimana diatur dalam PBM 2006, menunjukkan kompleksitas dalam penerapan kebijakan ini. Berdasarkan penjelasan di atas, kepentingan dalam penerapan PBM 2006 datang dari kepala daerah, pemuka agama, antar pemeluk agama. Hal ini menyebabkan munculnya berbagai permasalahan yang kompleks terkait dengan pendirian rumah ibadat.

Selanjutnya, terkait dengan Pasal 14 ayat (2) huruf b yang mensyaratkan adanya dukungan masyarakat setempat minimal 60 orang yang disahkan oleh Lurah/ Kepala Desa. Syarat administrasi ini yang kemudian berujung konflik jika tidak terpenuhi. Selain itu, jika syarat administrasi tersebut terpenuhi, kerap kali ada intimidasi kepada pemerintah daerah agar membatalkan keputusan tersebut. Dengan demikian, terkait variabel kepentingan yang terpengaruh oleh kebijakan, khususnya syarat pendirian dalam PBM 2006 ini, maka ketentuan ini jelas sulit untuk diimplementasikan bagi pemeluk agama minoritas.

Ketentuan tersebut juga membuktikan polemik izin pendirian rumah ibadat akibat penekanan pada faktor administratif dan dikotomi mayoritas-minoritas, di mana inklusi dan partisipasi multi pihak dalam proses kebijakan, termasuk dalam resolusi konflik dikesampingkan, dan pemerintah yang *notabene* wajib

berperan juga mempunyai penafsiran sendiri atas PBM 2006 sesuai dengan kepentingannya masing-masing, sehingga terkesan intoleran, tidak tanggap, berpihak, dan tidak paham akan konsep dan realita kehidupan beragama dan berkeyakinan. Hal ini pula yang menyebabkan rentannya konflik terjadi dan sulitnya kerukunan antar umat beragama dan berkeyakinan terwujud.

Selain itu, persyaratan dalam PBM 2006 juga menunjukkan kepentingan yang didominasi kelompok mayoritas dalam menentukan kebijakan pendirian rumah ibadat di Indonesia. Dalam praktiknya, hal ini rentan mengorbankan akses dan kebutuhan kelompok minoritas, termasuk dalam mendirikan rumah ibadat dengan persyaratan yang juga rentan dimanipulasi oleh berbagai pemangku kepentingan dan dipolitisir oleh kelompok yang intoleran.

Dari variabel *manfaat yang diraih dari PBM 2006*, studi ini menemukan manfaatnya *hanya bersifat formal*, yaitu lebih memenuhi syarat administratif pendirian saja. PBM 2006 terlalu fokus untuk pengaturan syarat administrasi pendirian rumah ibadat dan tidak menunjukkan pendekatan pemenuhan hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan. Kasus-kasus terkait izin pendirian rumah ibadat yang masih terjadi hingga tahun 2024 awal saat makalah kebijakan ini ditulis juga menunjukkan kecenderungan untuk merujuk persyaratan administratif dalam penolakan terhadap pendirian rumah ibadat. Hal ini membuat PBM 2006 menjadi kebijakan yang menghambat dibanding memfasilitasi hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan, serta membuat kerukunan umat beragama dan berkeyakinan menjadi rentan. Permasalahan ini juga diperburuk oleh tantangan akan rentannya konflik kepentingan seperti yang disebutkan di bagian sebelumnya, serta lemahnya pemahaman dan kesadaran akan pendekatan dan perspektif hukum, HAM, kesetaraan, kebebasan, kerukunan, dan keberagaman, serta toleransi dalam hal izin pendirian rumah ibadat.

Kemudian untuk variabel derajat perubahan yang diinginkan, studi ini mencatat *tidak signifikannya derajat perubahan yang diinginkan* dari kebijakan PBM 2006. Syarat pada Pasal 14 ayat 2 (a) dan (b) tidak membuat perubahan pada terhadap kondisi pemeluk agama minoritas yang akan mendirikan rumah ibadat. Aturan ini dalam implementasinya sama dengan pada Pasal 4 SKB 1969 tentang aturan pendirian rumah ibadat, meskipun dalam PBM 2006, persyaratan itu dibuat

lebih spesifik dengan mencantumkan jumlah pengguna rumah ibadat minimal 90 orang dan dukungan masyarakat setempat minimal 60 orang.

Berkaitan dengan hal tersebut, manfaat perubahan dari SKB 1969 ke PBM 2006 yang hanya bersifat formal, maka secara konsekuensi, perubahan yang diinginkan juga tidak signifikan. Merangkum hasil studi literatur dan wawancara, pengaturan administrasi pendirian rumah ibadat dianggap tidak cukup untuk membawa perubahan untuk mengatasi konflik pembangunan rumah ibadat yang masih terjadi di Indonesia. Perlu perubahan paradigma dari masyarakat, aparat, dan pemerintah, serta restrukturisasi dan rekonstruksi peran dari lembaga FKUB. Dengan kata lain, penelitian ini mencatat bahwa derajat perubahan yang diinginkan dari PBM 2006 masih tergolong rendah karena lebih fokus pada pengutamaan persyaratan administratif dan kepentingan sepihak lainnya, dibandingkan upaya untuk memfasilitasi pendirian rumah ibadat dan mewujudkan kerukunan antar umat beragama dan berkeyakinan.

Seperti yang telah dijabarkan sebelumnya, persyaratan izin pendirian rumah ibadat dalam PBM 2006 tergolong diskriminatif. Ketentuan mengenai syarat pendirian rumah ibadat pada Pasal 14 ayat (2) huruf a dan b dalam PBM 2006, yang pada dasarnya bersifat administratif, dalam praktiknya cenderung diskriminatif dan memunculkan permasalahan yang berujung konflik. Persyaratan dengan jumlah seperti yang diatur dalam pasal tersebut, jelas mengabaikan konteks, termasuk soal jumlah penganut agama dan kepercayaan terkait; kebutuhan akan rumah ibadat terlepas dari jumlah penganut agama dan kepercayaan tersebut, serta mengabaikan peran pemerintah yang seharusnya memfasilitasi kerukunan umat beragama dan berkeyakinan, termasuk dalam hal pendirian rumah ibadat. Dari studi dokumen dan wawancara dalam penelitian ini, dapat dilihat bahwa persyaratan administratif tersebut masih kerap menjadi rujukan utama untuk mengeluarkan izin pendirian rumah ibadat. Misalnya, hal ini terjadi pada kasus Yayasan Islamic Center Padang (2024); Vihara Cimacan (2023), Gereja Mawar Sharon Sumatera Utara (2023), dan lain sebagainya (lihat Tabel 4).

Temuan penelitian ini terkait variabel selanjutnya mencatat *belum sinerginya kedudukan pembuat kebijakan*. Berdasarkan studi ini, pembuat kebijakan atau pembentuk PBM 2006 yang adalah Kementerian Agama dan Kementerian Dalam Negeri sudah tepat karena agama merupakan urusan pemerintah pusat.

Berdasarkan UU Pemerintah Daerah Nomor 32 Tahun 2004, disebutkan dalam Pasal 10 ayat (3) bahwa urusan agama adalah urusan pemerintahan pusat yang juga bisa menugaskan kepada pemerintahan daerah. Pengaturan urusan dalam UU Pemerintahan Daerah Nomor 32 Tahun 2004 tercermin dalam PBM 2006, yang mana dalam pelaksanaannya pemerintah daerah bertanggung jawab dalam proses pengaturan rumah ibadat. Dalam perubahannya pada Pasal 10 ayat (1) UU Pemerintahan Daerah Nomor 23 Tahun 2014, urusan agama kembali menjadi urusan absolut pemerintah pusat. Namun, berdasarkan Pasal 25 ayat (1), pembinaan kerukunan umat beragama dan berkeyakinan juga menjadi urusan pemerintahan umum yang dilaksanakan oleh gubernur dan bupati/walikota. Maka dari itu, berdasarkan kedua rezim UU Pemerintahan Daerah di tahun 2004, dan 2014, kedudukan Kementerian Agama dan Kementerian Dalam Negeri, yang adalah bagian dari pemerintah pusat, sudah tepat sebagai pembuat kebijakan.

Namun, masih terdapat permasalahan dalam implementasi PBM 2006 yang diselenggarakan pemerintah daerah. Walaupun demikian, pemerintah pusat masih memiliki kewenangan dalam melakukan pendampingan kepada pemerintah daerah. Sebagaimana telah dijelaskan dalam bagian sebelumnya, agama merupakan urusan pemerintah pusat berdasarkan UU Pemerintahan Daerah. Selain itu, sebagai negara yang menganut sistem desentralisasi, keikutsertaan daerah dalam melaksanakan kebijakan ini di tingkat daerah menjadi sangat penting. Oleh karena itu, PBM 2006 dibuat di tingkat kementerian oleh Kementerian Agama sebagai pemegang kendali urusan agama di tingkat pusat dan Kementerian Dalam Negeri yang memiliki peran dalam menghubungkan pemerintah pusat dan daerah, serta mewujudkan efektivitas desentralisasi dan otonomi daerah.

Namun, kebijakan yang ada belum mencakup problematika penghayat yang lingkupnya dalam Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi (Engkus Ruswana, Dewan Musyawarah Pusat Majelis Luhur Kepercayaan Indonesia, wawancara pada 22/12/2023). Terkait tidak terlibatnya penghayat atau penganut kepercayaan dalam PBM 2006, hal ini merupakan masalah yang lebih jauh terkait pengakuan kepercayaan sebagai agama, bukan budaya. Secara historis, klasifikasi kepercayaan sebagai budaya dan bukan setara dengan agama muncul sejak tahun 1978, diatur dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara atau

perencanaan kebijakan jangka panjang yang dibuat pada tahun 1978, 1983, dan 1988 (Jufri dan Mukhlis, 2019). Saat ini, penghayat memiliki hak yang berbeda dengan pemeluk agama pada umumnya seperti tempat ibadat yang difasilitasi berbeda karena tidak dalam lingkup Kementerian Agama dan PBM 2006.

Oleh karena itu, terkait poin kedudukan pembuatan kebijakan oleh Grindle sudah tepat untuk melibatkan Kementerian Agama dan Kementerian Dalam Negeri, meskipun belum mengakomodir penghayat yang ada di bawah naungan Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi. Hal ini menyebabkan belum lengkap dan komprehensifnya pembuat kebijakan PBM 2006, termasuk dalam kaitannya dengan konteks pembangunan rumah ibadat dan penyelesaian konfliknya untuk mengakomodir kepentingan umat beragama dan berkeyakinan.

Variabel berikutnya adalah pelaksana program. Studi ini mencatat *masih belum optimalnya peran dan kinerja pemerintah dalam memfasilitasi izin pendirian rumah ibadat di Indonesia*. Hal ini juga ditunjukkan dari masih rentannya kasus-kasus terkait pendirian rumah ibadat yang dipantau TII dari tahun 2023 hingga bulan Januari 2024. Terkait dengan hal ini, riset PUSAD Paramadina (2020) juga menemukan belum adanya mekanisme yang jelas untuk memastikan akuntabilitas pemerintah dalam mengupayakan pemeliharaan kerukunan dan pemberdayaan FKUB.

Rendahnya kinerja pemerintah salah satunya disebabkan karena penafsiran dan pelaksanaan PBM 2006 yang berbeda di tiap daerah. Terkait dengan hal ini, tugas dan kewajiban pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota yang terlalu umum. Dalam Pasal 5 dan 6 PBM 2006 disebutkan bahwa tugas dan kewajiban gubernur dan bupati/walikota adalah:

- a. memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat termasuk memfasilitasi terwujudnya kerukunan umat beragama dan berkeyakinan di provinsi;
- b. mengoordinasikan kegiatan instansi vertikal di provinsi dalam pemeliharaan kerukunan umat beragama dan berkeyakinan;
- c. menumbuhkembangkan keharmonisan, saling pengertian, saling menghormati, dan saling percaya di antara umat beragama dan berkeyakinan; dan

- d. membina dan mengkoordinasikan bupati/wakil bupati dan walikota/wakil walikota dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di bidang ketentraman dan ketertiban masyarakat dalam kehidupan beragama dan berkeyakinan (tambahan khusus bupati/walikota) menerbitkan IMB rumah ibadat.

Sementara, FKUB memiliki tugas yang lebih konkret berdasarkan Pasal 9 dan 10 PBM 2006, yaitu:

- a. melakukan dialog dengan pemuka agama dan tokoh masyarakat;
- b. menampung aspirasi ormas keagamaan dan aspirasi masyarakat;
- c. menyalurkan aspirasi ormas keagamaan dan masyarakat dalam bentuk rekomendasi sebagai bahan kebijakan bupati/walikota;
- d. melakukan sosialisasi peraturan perundang-undangan dan kebijakan di bidang keagamaan yang berkaitan dengan kerukunan umat beragama dan berkeyakinan, dan pemberdayaan masyarakat; dan
- e. (tambahan khusus bupati/walikota) memberikan rekomendasi tertulis atas permohonan pendirian rumah ibadat.

Dari pembagian tugas dan kewajiban antara pemerintah daerah dan FKUB yang diatur dalam PBM 2006 tersebut, dapat dilihat bahwa tugas FKUB diatur lebih konkret daripada tugas pemerintah daerah. Dari bunyi Pasal 9 dan 10 PBM 2006 di bawah, tugas pemerintah daerah di huruf a dan c menggunakan bahasa yang tidak konkret, yaitu “memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat...” dan “menumbuhkembangkan keharmonisan...” Tidak ada indikator atau tindakan yang dengan jelas dapat dideskripsikan sebagai hal-hal tersebut, sehingga sangat luas untuk diinterpretasikan. Di satu sisi, FKUB memiliki deskripsi yang lebih konkret terkait tugasnya, yaitu “melakukan dialog...”, “menampung aspirasi...”, “menyalurkan aspirasi...”, “melakukan sosialisasi...”, dan “memberikan rekomendasi...”

Sementara, tugas dan kewajiban gubernur dan bupati/walikota memang luas, namun narasi yang digunakan dalam aturan PBM 2006 cenderung abstrak dan tidak menimbulkan kewajiban hukum yang konkret. PBM 2006 yang adalah *lex specialis* dari UU Pemerintahan Daerah seharusnya bisa memberikan

ketentuan yang lebih spesifik dalam ranah pengaturan pendirian rumah ibadat. Sudah sewajarnya PBM 2006 yang merupakan salah satu peraturan pelaksana mengelaborasi lebih jauh materi muatan dari UU Pemerintahan Daerah, bukan malah mengandung materi muatan yang sama.

Tidak konkretnya pengaturan tugas dan kewajiban pemerintah daerah dalam PBM 2006 menyebabkan dalam beberapa kasus, muncul perbedaan interpretasi pemerintah daerah dalam menjalankan kewajibannya. Hal ini juga menunjukkan tantangan dalam aspek konten kebijakan yang merujuk pada variabel kedudukan dan sumber daya pelaksana program, yang juga tidak lepas dari dinamika kepentingan yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan, sumber daya yang dipergunakan, serta derajat perubahan dan jenis manfaat yang diharapkan dari pelaksanaan PBM 2006.

Sebagai contoh, hal ini dapat dilihat dari penerapan PBM 2006 yang multitafsir oleh pemerintah daerah, yang telah rentan memperkeruh konflik dalam izin pendirian rumah ibadat, seperti yang ditemukan dalam penelitian terkait. Misalnya, izin yang ditunda pengesahannya, atau justru izin bangunan yang dicabut. Pemberian izin rumah ibadat yang penganutnya dianggap minoritas terpaksa harus tunduk pada tekanan mayoritas dan kepentingan elektoral, sehingga pemerintah daerah gagal memfasilitasi pendirian rumah ibadat sesuai mandat PBM 2006 dan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM, serta perannya dalam mengatasi konflik sosial di daerah wewenangannya.

Penerapan PBM 2006 yang berbeda juga terjadi di ranah kelembagaan, di mana FKUB yang seharusnya dibentuk sampai di tingkat kabupaten/kota, ada yang dibentuk sampai ke tingkat kecamatan untuk beberapa daerah (Halili Hasan, Direktur Eksekutif Setara Institute, wawancara pada 2/1/2024; Indraza Marzuki Rais, Anggota Pimpinan Ombudsman Republik Indonesia, wawancara pada 18/1/2024). Keberadaan FKUB di kecamatan perlu dikritisi terkait dengan tujuan dari pembentukan dan efektivitasnya. Hal ini bisa saja menghambat proses pemberian izin rumah ibadat.

Selain itu, studi PUSAD Paramadina (2020) menyebutkan bahwa sebaran FKUB di Indonesia masih menyisakan 3 provinsi (Kepulauan Riau, Sumatera Barat, dan Papua Barat) yang masih belum mendirikan FKUB. Padahal, pembentukan

FKUB telah jelas dimandatkan dalam Pasal 5 PBM 2006 untuk didirikan di tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Inkonsistensi keberadaan FKUB di beberapa daerah dan belum adanya sanksi terhadap pemerintah daerah yang belum memfasilitasi pembentukan FKUB, menjadi salah satu faktor yang ikut menyebabkan tidak optimalnya pelaksanaan PBM 2006 di daerah.

Selain itu, studi ini juga mencatat permasalahan terkait tingkat keahlian dan kemampuan yang masih rendah dari orang-orang yang bertanggung jawab dalam kebijakan. Hal ini ditunjukkan dalam temuan studi terkait sebelumnya, yang mencatat masih adanya aparat kepolisian, Tentara Nasional Indonesia (TNI), pemerintah daerah, dan FKUB yang belum memahami dan melakukan pendekatan berbasis pemenuhan hak saat terjadi konflik pembangunan rumah ibadat. Hal ini juga didukung dengan usulan dari salah satu narasumber penelitian ini untuk meningkatkan kemampuan FKUB dalam hal penyelesaian perselisihan (Hasbullah, Ketua FKUB Kota Bogor, dalam diskusi The Indonesian Forum (TIF) seri ke-103, bertema “Evaluasi Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 dan 8 Tahun 2006 Jelang Tahun Politik 2024”, 21/12/2023).

Di sisi lain, dalam kenyataannya, banyak pemangku kepentingan yang hadir di tengah kasus-kasus terkait polemik izin pendirian rumah ibadat yang kedudukannya tidak jelas diatur dalam PBM 2006. Terkait dengan para pemangku kepentingan, dalam tabel berikut dijabarkan peran masing-masing aktor dalam izin pembangunan rumah ibadat sebagaimana diatur dalam PBM 2006, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan perubahannya, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia dan perubahannya.

Tabel 5. Keterlibatan Masing-Masing Pihak dalam Pembangunan Rumah Ibadat

Tahapan	Panitia Pembangunan Rumah Ibadat	FKUB	Kementerian Agama	Kementerian Dalam Negeri	Pemerintah Kota/ Kabupaten	Camat dan Lurah	Komnas HAM	Kepolisian
Mengajukan izin	■							
Pembentuk kebijakan			■	■	■		■	
Pemberi izin/ rekomendasi		■			■	■		
Penyalur aspirasi masyarakat		■			■	■	■	
Pihak terlibat dalam musyawarah untuk penyelesaian perselisihan		■			■	■	■	■
Penyuluhan/ sosialisasi		■		■	■	■	■	
Pemantauan			■	■	■	■	■	■
Memberi masukan pada pemerintah		■			■		■	
Memelihara kerukunan dan ketertiban umum		■			■	■		■
Menerima laporan/ aspirasi		■			■	■	■	

Catatan: Kolom merah tua bermakna terlibat dalam proses sesuai dengan aturan yang berlaku.

Sumber: Diolah dengan merangkum PBM 9 dan 8 Tahun 2006, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan perubahannya, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia dan perubahannya, 2024.

Berdasarkan tabel di atas, yang merujuk pada ketentuan dalam peraturan perundang-undangan, dapat dilihat bahwa FKUB dan pemerintah daerah memegang peran paling besar dalam pemberian izin pembangunan rumah ibadat. FKUB berperan memberikan pendapat untuk dipertimbangkan dalam

pembuatan kebijakan, memberikan rekomendasi sebagai salah satu syarat pembangunan rumah ibadat, menyalurkan aspirasi, dan berperan dalam musyawarah untuk penyelesaian sengketa. FKUB juga berperan memberikan penyuluhan atau sosialisasi kebijakan terkait kerukunan beragama dan berkeyakinan, dan memelihara kerukunan.

Jika dilihat dalam UU Pemerintahan Daerah, pemerintah daerah, dalam hal ini kepala daerah, pada dasarnya memiliki peran untuk memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan daerah, memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat, menyusun perda, mewakili daerahnya di dalam dan luar pengadilan, dan tugas lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Namun, dalam pelaksanaan tugasnya, kepala daerah berwenang mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh daerah dan/atau masyarakat sehingga kepala daerah bisa lebih leluasa bertindak dalam mengatasi konflik.

Dalam proses musyawarah untuk penyelesaian perselisihan, dapat dilihat dalam Tabel 5, bahwa Komnas HAM juga berperan dalam penyelesaian perselisihan. Namun, penyelesaian perselisihan yang dilakukan Komnas HAM tidak sama dengan mekanisme penyelesaian perselisihan yang diatur dalam PBM 2006. Mengingat bahwa penghalangan pendirian rumah ibadat adalah tindakan pelanggaran hak asasi manusia yaitu kebebasan untuk beribadat, maka Komnas HAM juga memiliki mekanisme untuk penyelesaian perselisihan berdasarkan UU HAM. Penyelesaian perselisihan oleh Komnas HAM bisa dilakukan dengan mediasi, yang selanjutnya diatur dalam SNP Nomor 2. Namun, mediasi yang dilakukan Komnas HAM merupakan jalur berbeda dengan yang diatur dalam PBM 2006 yang melibatkan FKUB dan pemerintah daerah. Dengan demikian, ada lebih dari 1 (satu) jalur untuk melakukan penyelesaian perselisihan, yaitu berdasarkan mekanisme yang diatur PBM 2006 dan SNP Nomor 2.

Lebih lanjut, berdasarkan Tabel 5 di atas, penjagaan ketertiban dilakukan oleh organisasi masyarakat, pemerintah kota/kabupaten, dan pemerintah kecamatan/kelurahan. Aspirasi masyarakat disampaikan oleh organisasi masyarakat dan FKUB, serta Komnas HAM. Namun, tidak ditunjukkan bahwa pemerintah daerah di tingkat kota/kabupaten atau kecamatan/kelurahan dapat menerima aspirasi. Selain itu, tidak ditemukan juga mekanisme pelaporan terkait persoalan

izin pembangunan rumah ibadat dan penyelesaian perselisihan yang diakibatkan dari permasalahan tersebut. Padahal, terkait dengan kategori *lex specialis* PBM 2006, seharusnya peran dan fungsi pemerintah daerah perlu disebutkan secara spesifik sebagai landasan untuk mengopitmalkan perannya dalam menciptakan kerukunan antar umat.

Konsekuensi dari tidak spesifiknya pengaturan fungsi dan peran para pihak dalam PBM 2006 misalnya dapat dilihat dari kasus di Desa Rajeg, Kabupaten Tangerang yang dalam proses mediasinya melibatkan Ketua RW, Camat dan juga pihak militer. Aktor-aktor tersebut tidak disebutkan secara eksplisit peran dan fungsinya di dalam PBM 2006. Hal serupa juga terjadi pada level atas di Kementerian Agama dan Kementerian Dalam Negeri (bbc.com, 8/12/2017). Peristiwa tersebut dapat dilihat ketika beredarnya Surat Edaran RW 06, Desa Rajeg, Kabupaten Tangerang, Tentang Peraturan Diskriminatif Terhadap Kegiatan Non-Muslim. Seperti yang dilansir dari BBC News Indonesia (8/12/2017), alih-alih menjadi penengah, polisi justru dinilai oleh beberapa ahli memiliki ketakutan akan tekanan kelompok-kelompok tertentu sehingga cenderung tidak berdaya dalam mengambil sikap. Walaupun pada akhirnya bisa diselesaikan, proses penyelesaiannya melibatkan pihak-pihak lain, termasuk militer, aparat kabupaten, Ketua RW, camat, dan perwakilan FKUB.

Di sisi lain, penelitian ini juga mencatat bahwa *pendekatan aparat kepolisian dan TNI juga memperkeruh konflik seputar pendirian rumah ibadat*. Hal ini juga disampaikan oleh beberapa narasumber wawancara dalam penelitian ini, seperti Muhammad Isnur, Ketua Umum Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia/YLBHI (13/12/2023) dan Gomar Gultom, Ketua Umum Persekutuan Gereja-gereja Indonesia (PGI) (12/1/2024). Kedua narasumber tersebut mengatakan kehadiran polisi dan tentara seringkali justru menghilangkan permasalahan dengan memihak pada mayoritas dan meniadakan gejolak minoritas. Pendekatan ini tidak mencerminkan pemenuhan hak atas kebebasan untuk memeluk agama dan kepercayaan serta penyelenggaraan pelayanan publik yang baik.

Berdasarkan PBM 2006, tidak disebutkan peran serta kepolisian dan TNI. Namun, pada pelaksanaannya di lapangan, polisi dan TNI ikut berperan dalam konflik pembangunan rumah ibadat seperti yang sudah dijelaskan dalam contoh kasus di atas. Meskipun demikian, Ihsan Ali-Fauzi (2019), menyebutkan bahwa

polisi bertugas untuk melindungi hak-hak pemeluk agama dan kepercayaan minoritas yang dilanggar. Salah satu contohnya adalah jaminan polisi untuk menjalankan proses hukum sebagai tindak lanjut pengrusakan Gereja Utusan Pantekosta di Batam, Kepulauan Riau pada bulan Agustus 2023 silam (kompas.id, 12/8/2023).

Melansir dari hasil wawancara bersama Dr. Wawan Djunaedi MA selaku Plt. Kepala PKUB Kementerian Agama RI (12/1/2024), pemerintah sudah sangat baik dalam memfasilitasi umat beragama dan berkeyakinan untuk bisa beribadat secara adil. Ia mengakui bahwa memang ada beberapa kendala teknis maupun non teknis di lapangan, seperti kendala mengenai syarat 90 jemaat dan 60 persetujuan warga setempat. Namun, hal ini bukan merupakan suatu masalah mengingat negara sudah menyediakan jalan keluar. Salah satunya, lewat kewajiban bagi pemerintah daerah untuk memfasilitasi apabila syarat tersebut tidak terpenuhi.

Lebih jauh, saat ditanya mengenai bagaimana tanggapannya apabila terjadi kegagalan pemerintah daerah dalam menyediakan fasilitas tersebut, yang mana kasus ini juga banyak terjadi, Wawan mengatakan bahwa pihak kementerian hanya menjawab bahwa mereka tidak ada kewenangan apa-apa karena pemerintah daerah merupakan kewenangan Kementerian Dalam Negeri. Di sisi lain, mereka juga mengakui bahwa bisa melakukan semacam “teguran” informal. Namun, mengingat adanya etika birokrasi dalam pemerintahan, hal ini tidak mudah untuk dilakukan.

Selanjutnya aspek sumber daya di mana *sumber daya yang dimanfaatkan dalam kebijakan ini masih terbatas*. Merangkum laporan dari studi PUSAD Paramadina dan catatan wawancara dengan narasumber penelitian ini, bahwa masih ada 14 kabupaten di 4 provinsi yang belum membentuk FKUB dan belum adanya akomodasi seperti ruang kantor untuk FKUB (PUSAD Paramadina, 2020). PUSAD Paramadina juga merekomendasikan adanya perbaikan peraturan daerah dan adanya aturan tambahan untuk pengelolaan kerukunan yang tidak dapat diatasi PBM 2006. Misalnya, dengan kode rekening kerukunan untuk menjadi landasan FKUB mendapatkan anggaran.

Terkait dengan persoalan anggaran, seperti yang disampaikan oleh Hasbullah, Ketua FKUB Kota Bogor (wawancara, 7/12/2023) yang mengatakan bahwa

optimalisasi anggaran FKUB memerlukan dukungan politik dari kepala daerah. Dukungan ini tercermin dengan perubahan nomenklatur dalam Peraturan Daerah (Perda) Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Bogor 2019-2024, sehingga berdampak pada dukungan anggaran bagi FKUB Kota Bogor.

Di sisi lain, dinamika politik, seperti pergantian kepala daerah, juga patut dipertimbangkan sebagai salah satu faktor yang ikut mempengaruhi dukungan anggaran bagi FKUB. Ketika terjadi pergantian kepala daerah, maka berpeluang terjadinya perubahan dukungan anggaran terhadap FKUB. Hal ini terjadi karena setiap kepala daerah yang terpilih melalui Pilkada memiliki perspektif dan komitmen yang berbeda-beda terkait dengan toleransi dan kerukunan, serta mendorong pemenuhan hak atas pendirian rumah ibadat. Dengan demikian, studi ini mencatat bahwa tidak optimalnya peran FKUB juga tidak lepas dari dukungan dari pemerintah daerah dan konteks politik di mana mereka berada.

Peningkatan kemampuan penyelesaian konflik dan menjaga netralitas FKUB, dukungan dari pemerintah dan segenap jajarannya, serta kerja sama dengan masyarakat sipil juga penting untuk mengoptimalkan peran FKUB, sehingga tidak terbatas pada rekomendasi untuk pendirian rumah ibadat (Ali-Fauzi, 2019). Pemerintah juga perlu mendorong kapasitas dan akuntabilitas FKUB. Misalnya lewat pembuatan panduan dan ketentuan terkait rekrutmen anggota agar lebih terbuka dan majemuk, serta setara dalam hal agama/kepercayaan. Dukungan untuk sumber daya dan manajemen organisasi juga dibutuhkan agar FKUB lebih optimal dalam menjalankan fungsinya. Misalnya dalam bentuk dukungan dalam pengelolaan organisasi FKUB dengan mendorong adanya kader-kader baru yang lebih muda di lapis kedua dan ketiga pengurus FKUB untuk tugas-tugas dengan mobilitas tinggi, termasuk mengikuti pelatihan-pelatihan (PUSAD Paramadina, 2020).

Pengalaman di Kota Bogor, rekrutmen anggota FKUB didahului dengan adanya penilaian dari Pemerintah Daerah dan dilanjutkan dengan kegiatan orientasi dan peningkatan kapasitas anggota FKUB agar memiliki perspektif toleransi dan pemenuhan HAM (wawancara Hasbullah, 7/12/2023). Melalui proses tersebut, FKUB diharapkan dapat menjalankan perannya dengan dukungan

SDM yang memadai dan memiliki kualitas yang cukup baik, terutama dalam proses pemberian izin pendirian rumah ibadat.

Berikutnya, akan dibahas temuan-temuan berdasarkan analisis **konteks kebijakan** Grindle. Terkait dengan variabel kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat. Hasil penelitian ini mencatat bahwa *komposisi dari FKUB kurang tepat* karena ketentuannya yang mengatur FKUB dan keanggotaannya berdasarkan agama mayoritas dengan rujukan ke perbandingan jumlah pemeluk agama. Pun diletakkan dalam konteks proporsional, harus diakui bahwa rekomendasi FKUB dalam izin pendirian rumah ibadat juga tidak lepas dari dominasi dan tekanan, serta kepentingan mayoritas. Komposisi FKUB yang terdiri dari organisasi masyarakat (ormas) *juga bias dan rawan dipolitisasi* (Mahaarum Kusuma Pertiwi, Pengajar Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, wawancara pada 1/12/2023). Kondisi tersebut juga menyebabkan kualitas *sumber daya, kapabilitas dan pengetahuan* mereka *tentang pentingnya toleransi masih sangat kurang*.

Hal ini juga dikonfirmasi oleh Romo Benny Susetyo (dalam wawancara pada 4/12/2023), sebagai salah satu perwakilan pemuka Agama Katolik, yang menyampaikan bahwa salah satu permasalahan dalam implementasi PBM 2006 adalah *keberadaan FKUB yang tidak fungsional*. Tidak berfungsinya FKUB dengan optimal ini seringkali terjadi ketika mulai ada konflik yang terjadi dan bereskalasi. Romo Benny juga menyampaikan bahwa hal ini sering terjadi karena anggota yang menjadi perwakilan dalam FKUB seringkali dipilih secara acak. Salah satu temuan penelitian The Indonesian Institute (2015) juga mencatat bahwa pembentukan FKUB dianggap hanya sekedar formalitas. Hal ini dikarenakan pemimpin daerah (dalam hal ini wakil kepala daerah) sebagai penasihat dalam FKUB tidak berfungsi dengan baik. Kalau pun berfungsi, hal ini lebih untuk menarik massa demi kepentingan politik saja. Selain itu, tidak jelasnya program kerja dan kegiatan FKUB yang lebih banyak melakukan kunjungan atau studi ke luar negeri dan ke daerah-daerah, juga tidak menjawab masalah-masalah yang ada di daerah itu sendiri.

Sementara, *dalam implementasi PBM 2006, pemerintah pusat (dalam hal ini Kementerian Agama dan Kementerian Dalam Negeri)* menjalankan peran dalam *mendampingi pemerintah daerah* dengan cara sosialisasi dan asistensi pelaksanaan

PBM 2006 dan pendampingan terhadap FKUB, karena kedua kementerian ini memiliki struktur hingga di tingkat daerah. Misalnya, Kementerian Agama memiliki Kantor Wilayah (Kanwil) di tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota. Sementara, Kementerian Dalam Negeri memiliki Badan Kesatuan Bangsa dan Politik (Bakesbangpol) yang juga ada di tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota.

Akan tetapi, dalam penelitian ini ditemukan bahwa *masih terjadi perbedaan penafsiran terhadap PBM 2006 dan belum adanya sinergi yang cukup baik di antara dua kementerian*. Misalnya, Kementerian Agama menganggap bahwa beberapa hal terkait pelaksanaan PBM 2006, seperti mekanisme pada Pasal 14 ayat (3) yang mewajibkan pemerintah daerah memfasilitasi tersedianya lokasi pembangunan rumah ibadat, merupakan kewenangan Kementerian Dalam Negeri (Wawancara dengan Wawan Djunaedi, Plt. Kepala Pusat PKUB, 12/1/2024). Tantangan pelaksanaan PBM 2006 ini bukan hanya terjadi di level pemerintah pusat, namun juga di daerah.

Dalam konteks implementasi PBM 2006, peran Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) dan Pemerintah Daerah menjadi aktor sentral dalam pelaksanaannya. Hal ini setidaknya dijelaskan dalam bab ketentuan umum PBM 2006, di mana FKUB didefinisikan sebagai forum yang dibentuk dalam rangka membangun, memelihara dan memberdayakan umat beragama untuk kerukunan dan kesejahteraan. Selain itu, pemerintah daerah dalam hal ini juga didefinisikan sebagai institusi yang bertugas untuk mengeluarkan izin mendirikan bangunan (IMB).

Dalam kenyataannya, *FKUB dan Pemerintah Daerah sering berjalan tidak sesuai dengan yang diharapkan*. Temuan dalam laporan penelitian PUSAD Paramadina (2020) menunjukkan adanya *perbedaan karakter FKUB di setiap daerah*. Berdasarkan laporan tersebut, FKUB yang berada di daerah yang heterogen cenderung memiliki tingkat penerimaan rekomendasi lebih tinggi dibandingkan dengan FKUB yang berada di daerah homogen. Menurut konsep Grindle, hal ini menunjukkan bahwa karakteristik lembaga dan penguasa juga memiliki peran yang signifikan dalam implementasi kebijakan.

Implementasi PBM 2006 seringkali terhambat karena *lemahnya peran kepala daerah dan FKUB*. Berdasarkan temuan hasil studi TII (2015), Kajian Komnas HAM (2020), dan temuan pemantauan pemberitaan daring kasus-kasus yang

terjadi selama bulan Januari 2023 hingga Januari 2024, kepala daerah tidak dapat menjalankan PBM 2006 secara konsisten dan cenderung diskriminatif terhadap pemeluk agama minoritas dengan berlindung dibalik aturan normatif di Pasal 14 ayat (2) huruf a dan b. Selain itu, dalam beberapa kasus, dapat dilihat ketika kepala daerah juga berhadapan dengan tekanan massa terkait konflik pendirian rumah ibadat.

Dalam kasus pembangunan rumah ibadat di Cilegon misalnya, ada situasi di mana justru negara, dalam hal ini melalui Pemerintah Kota, mengeluarkan Surat Keputusan (SK) Bupati Kepala Daerah Tingkat II Serang Nomor 189/Huk/SK/1975 tertanggal 20 Maret 1975 Tentang Penutupan Gereja atau tempat ibadat untuk masyarakat Kristen (CNN Indonesia, 2022). Sementara, Bupati Bekasi, Dani Ramadan, dalam kasus pemberian izin bangunan Gereja Ibu Teresa Paroki Cikarang di kawasan Lippo Cikarang, menyampaikan bahwa pemimpin harus berani dalam mengambil keputusan. Hal ini disampaikan melalui wawancaranya bersama Kompas (8/6/2023) untuk menanggapi tekanan masyarakat yang menolak pembangunan rumah ibadat tersebut. Menurut Dani Ramdan, keberanian seorang pemimpin daerah diperlukan dalam memberikan hak-hak dasar kepada warganya termasuk hak untuk beribadat.

Di sisi lain, *FKUB belum dapat secara maksimal dalam menjalankan perannya*. Berdasarkan penelitian Pusat Studi Agama dan Demokrasi (PUSAD) Paramadina (2020), FKUB sendiri belum dapat menjalankan peran dalam rangka menjaga kerukunan umat beragama dan berkeyakinan. Hal ini disebabkan karena keberadaan *FKUB masih sangat kurang mendapatkan perhatian dari pemerintah daerah*. Padahal, FKUB merupakan salah satu aktor potensial dalam memainkan peran strategis untuk membenahi masalah-masalah konflik keagamaan adalah FKUB (kemenag.go.id, 7/2/2020). Dalam hal ini, pemerintah daerah yang seharusnya juga memainkan peran penting dalam penerapan PBM 2006, termasuk dalam mendukung FKUB, masih belum optimal. Hal ini juga tidak lepas dari permasalahan *perbedaan tafsiran dan penjabaran kewajiban pemerintah daerah yang tidak konkret dalam PBM 2006*. PBM 2006 yang seharusnya menjadi *lex specialis* dalam pengaturan pendirian rumah ibadat justru menggunakan terminologi dengan konotasi yang terlalu umum untuk deskripsi penugasan, yang mana ikut berkontribusi dalam masalah ini.

Aspek selanjutnya adalah interaksi dalam lembaga, serta karakteristik lembaga dan penguasa. Temuan penelitian ini mencatat bahwa ada persoalan dalam *lemahnya perspektif toleransi kepala daerah yang diikuti oleh adanya tekanan organisasi masyarakat*, sehingga membuat pemerintah daerah tidak tegas dan intoleran. Di sisi lain, organisasi FKUB tidak berjalan secara optimal sehingga ikut mempersulit izin pendirian rumah ibadah.

Lebih jauh, penelitian ini juga mencatat bahwa *faktor komunikasi antar aktor dalam PBM 2006 menjadi kunci utama dalam mengatasi permasalahan implementasi PBM 2006*. Berdasarkan wawancara dengan Hasbullah (7/12/2023), dikatakan bahwa penting untuk FKUB melakukan komunikasi dan menyamakan persepsi dengan kepala daerah. Misalnya, dalam proses rekrutmen dan penganggaran. Selain itu, komunikasi yang baik juga menjadi kunci ketika ada kasus yang mengalami kebuntuan. Dengan demikian, komunikasi dan mediasi yang dilakukan oleh para pihak menjadi penting untuk mencari solusi dari permasalahan yang ada.

Pengalaman FKUB di Kota Bogor tersebut dapat menjadi contoh baik terkait dengan interaksi antar aktor dalam implementasi PBM 2006. Di sisi lain, *masih banyak persoalan komunikasi dan koordinasi yang menghambat dalam implementasi PBM 2006 yang terjadi di daerah lain, termasuk dalam proses penyelesaian perselisihan*. Hal ini disebabkan karena PBM 2006 tidak menjelaskan benang merah koordinasi FKUB dan pemerintah daerah jika terjadi perselisihan. Dapat diasumsikan bahwa perselisihan yang ditengahi oleh pemerintah daerah kabupaten/kota hanya menjadi perselisihan yang diketahui atau masuk radar pemerintah daerah saja, atau lewat FKUB. Dengan demikian, tidak semua perselisihan bisa dibantu oleh pemerintah daerah, di mana FKUB tidak memiliki kewajiban hukum untuk berperan dalam penyelesaian perselisihan kecuali dalam bentuk dialog saja.

Kondisi di atas juga dijelaskan dalam wawancara (14/12/2023) dengan Zainal Bagir, staf pengajar di CRCS UGM. Menurutnya, *meskipun upaya untuk mencapai resolusi konflik telah dilakukan* (tentu dengan berbagai catatan pelaksanaannya), *namun proses transformasi konflik masih belum tercapai*. Hal ini mengindikasikan bahwa di antara pihak-pihak yang terlibat dalam konflik, belum ada yang bersedia untuk mengalah atau melakukan perubahan yang diperlukan untuk mengakhiri konflik tersebut secara menyeluruh.

Berikutnya aspek kepatuhan dan daya tanggap pelaksana. Penelitian ini mencatat bahwa *PBM 2006 secara umum cenderung dipatuhi, khususnya terkait persyaratan dalam pendirian rumah ibadat dan kerap dijadikan rujukan dalam kasus-kasus yang terjadi*. Ketentuan tentang izin pendirian rumah ibadat dalam PBM 2006 sebagaimana terlihat dalam beberapa contoh kasus di atas, menunjukkan bahwa pelaksana PBM 2006, baik pemerintah daerah dan FKUB cukup mematuhi ketentuan ini (selain karena kepentingan terkait lainnya) dan mempertimbangkannya dalam memberikan izin rumah ibadat. Hal ini bahkan dilakukan lepas dari pelanggaran terhadap UU HAM karena kebijakan yang diskriminatif dan membatasi hak beribadat sebagai bagian dari hak asasi manusia.

Namun, berdasarkan hasil wawancara (14/12/2023) dengan Zainal Bagir, pengajar di CRCS UGM, *keterampilan untuk mengelola konflik* terkait mekanisme penyelesaian sengkata dan konflik dalam konteks pembangunan rumah ibadat *masih sering diabaikan*. Menurutnya, pemangku kebijakan seringkali masih kebingungan terkait dengan apa yang harus mereka lakukan jika terjadi konflik. Hal ini menyebabkan mereka *sering kalah dengan tekanan mayoritas intoleran*. Bahkan, para pemangku kebijakan tidak segan untuk menggunakan otoritas aparat untuk melakukan penertiban.

Dengan demikian, dari variabel kepatuhan dan daya tanggap pelaksana dalam konteks implementasi kebijakan sesuai teori Grindle, dapat disimpulkan dari penjabaran di atas bahwa dalam hal *mekanisme penyelesaian masalah terkait izin pendirian rumah ibadat, masih terdapat tantangan*. Mekanisme penyelesaian masalah yang tidak jelas dan belum diaturnya secara spesifik peran dan fungsi para pemangku kepentingan terkait juga membuat pelaksana kebijakan PBM 2006 tidak memiliki daya tanggap yang baik, serta menunjukkan ketidakpatuhan pada peran masing-masing yang seharusnya ikut mendukung toleransi dan kerukunan umat beragama dan berkeyakinan, termasuk memfasilitasi pendirian rumah ibadat. Di sisi lain, terkait dengan *ketentuan persyaratan rumah ibadat terlihat cukup dipatuhi oleh pelaksana kebijakan dan pemangku terkait, serta tergantung praktik dan konteks kasus yang ada*, di mana ada praktik baik dan ada pula tantangan jika hanya persyaratan tersebut yang diikuti.

Selain itu, *kurangnya pemahaman masyarakat terkait dengan keragaman dan pemaknaan beragama dan berkeyakinan* berimbas pada pola perilaku mereka yang cenderung selalu menginginkan tempat ibadat yang eksklusif. Ahmad

Suaedy, Peneliti Senior di Wahid Foundation (wawancara pada 23/12/2023). menyampaikan bahwa cara pandang seperti inilah yang *menimbulkan arogansi mayoritas dan ambisi mereka untuk mendominasi penganut agama minoritas*. Dengan demikian, dari sisi masyarakat, dapat dikatakan bahwa pandangan kehidupan beragama dan berkeyakinan masyarakat masih bermasalah. Dalam hal ini, yang *penting untuk dilakukan dalam menyikapi izin pendirian rumah ibadat adalah melalui pendekatan sosial dan kultural di awal dan diikuti dengan pendekatan kelembagaan*. Bagian selanjutnya akan mengelaborasi tentang pentingnya mendorong perubahan aturan pendirian rumah ibadat.

Mendorong Perubahan Aturan Pendirian Rumah Ibadat

Berdasarkan pembahasan di atas, dapat dilihat bahwa dalam praktiknya, implementasi PBM 2006 dan peraturan terkait lainnya seperti di antaranya Undang-Undang tentang HAM; Pemerintahan Daerah; Perppu Cipta Kerja; Kementerian Negara; Kepolisian, serta komitmen para pemangku kepentingan yang terkait langsung dengan PBM 2006 masih penuh polemik dan kompleksitas. Persoalan pendirian rumah ibadat yang pada dasarnya dijamin oleh UUD NRI Tahun 1945, pada kenyataannya harus berhadapan dengan beragam dinamika dalam konteks implementasi kebijakan. *Kasus-kasus yang muncul sejak PBM 2006 disahkan juga menunjukkan permasalahan yang muncul bukan hanya dari sisi administratif* tentang syarat aturan pendirian rumah ibadat, seperti persetujuan kepala daerah dan FKUB, IMB, jumlah jamaah dan jumlah warga sekitar lokasi rumah ibadat yang menyetujui, *namun juga masalah legal normatif*, terkait peran dan kepentingan para pemangku kebijakan yang terlibat dalam perizinan pendirian rumah ibadat di Indonesia.

Sebagaimana disampaikan di bagian sebelumnya, *penelitian ini mencatat beberapa tantangan dan hambatan yang terkait dengan administrasi publik dalam pelaksanaan PBM 2006*. Misalnya, tidak adanya keputusan yang mengikat untuk menindaklanjuti permasalahan pendirian rumah ibadat; masih kurangnya sosialisasi tentang peraturan terkait oleh pemerintah daerah, termasuk di level kecamatan dan kelurahan, serta belum adanya mekanisme pelaporan yang jelas di pemerintah daerah, sehingga ikut mempengaruhi proses penyelesaian sengketa terkait pendirian rumah ibadat. *Penelitian ini juga menggarisbawahi kompleksitas penanganan sengketa terkait permasalahan pendirian rumah ibadat*, terutama

terkait dengan peran pemerintah daerah dalam menangani konflik sosial, serta koordinasi pemerintah pusat dan daerah untuk penanggulangan masalah terkait pendirian rumah ibadat, dan peran FKUB dan para pemangku kepentingan terkait lainnya.

Bahkan, para pemangku kepentingan terkait yang seharusnya diharapkan menjadi pihak yang dapat menengahi permasalahan ini, juga ikut berkontribusi dalam kompleksitas permasalahan ini. Misalnya, FKUB maupun pemerintah daerah terkait. Studi Azhari (2014) mencatat tentang minimnya peran FKUB di luar persoalan rumah ibadat di Indonesia. Hal ini disebabkan karena beberapa hal. *Pertama*, belum adanya penguatan kapasitas anggota FKUB, terutama dalam menangani konflik-konflik agama. Pemerintah hanya memfasilitasi pembentukan FKUB dan terkesan kurang memberikan perhatian setelah FKUB terbentuk.

Kedua, keterbatasan anggaran FKUB dalam menjalankan peran dan fungsinya secara maksimal. Tugas pemerintah untuk “memfasilitasi” FKUB belum dijelaskan dengan tegas. Meskipun ada beberapa FKUB yang mendapatkan dukungan anggaran yang cukup besar dari pemerintah daerah, namun hal ini sangat tergantung pada kebijaksanaan kepala daerah terkait. *Ketiga*, FKUB seringkali dilihat sebagai perpanjangan tangan pemerintah *vis a vis* masyarakat, sehingga cenderung terkesan tersandera oleh kepentingan pemerintah. *Keempat*, belum adanya perspektif yang merata di FKUB tentang HAM, hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan dan hak-hak minoritas, terutama minoritas agama. Hal ini membuat masih banyak anggota FKUB yang belum memiliki pemahaman dan penerimaan yang tepat mengenai hal-hal yang dijamin oleh konstitusi tersebut dalam menjalankan perannya (Azhari, 2014).

Selain itu, Azhari (2014) dalam penelitiannya juga mencatat bahwa jaminan dari Pemerintah Daerah (Bupati/Walikota) yang dimandatkan PBM 2006 untuk memfasilitasi pendirian rumah ibadat sesuai dengan ketentuan di Pasal 16 ayat (2) dan Pasal 13 ayat (3) dan Pasal 13 ayat (2) PBM 2006, dalam praktiknya juga mengalami kendala. ***Pemerintah daerah sering tidak konsisten menjalankan peraturan ini dan terkesan menghalangi pendirian rumah ibadat.*** Salah satu alasan yang sering diajukan adalah penolakan warga sehingga pemerintah daerah belum dapat mengeluarkan izin. Lebih ironis lagi, ada pemerintah daerah yang

malah membekukan rumah ibadat yang sudah memiliki izin legal karena ditolak masyarakat setempat. Misalnya, Walikota Depok Nur Mahmudi Ismail yang mengeluarkan SK pencabutan IMB Gereja HKBP Cinere, dan Walikota Bogor Diani Budiarto yang membuka IMB GKI Yasmin.

Contoh lain adalah ketika peraturan pemerintah daerah justru semakin mempersulit pendirian rumah ibadat. Misalnya, Pasal 3 Pergub Aceh yang mensyaratkan daftar nama dan KTP pengguna rumah ibadat paling sedikit 150 orang, serta dukungan sedikitnya 120 warga masyarakat setempat. Hal ini jelas melampaui ketentuan yang digariskan dalam PBM 2006. Peraturan ini akhirnya dipersoalkan atau menjadi polemik baru pada tahun 2009 karena tidak sesuai dengan Undang-Undang Pemerintahan Aceh, terkait keputusan yang seharusnya dibuat oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) dalam bentuk Qanun dan bukan Peraturan Gubernur. Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) Aceh mengusulkan untuk menunda Peraturan Gubernur tersebut, dan mempercepat Qanun (Nugroho, 2020).

Lebih jauh, terkait dengan otonomi daerah dan pembagian urusan antara pusat dan daerah, Berdasarkan UU Pemerintahan Daerah 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah paling baru dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022, dalam Pasal 10 disebutkan bahwa urusan agama merupakan salah satu urusan absolut pemerintah pusat, yang menurut penjelasannya terdiri dari menetapkan hari libur keagamaan yang berlaku secara nasional, memberikan pengakuan terhadap keberadaan suatu agama, menetapkan kebijakan dalam penyelenggaraan kehidupan keagamaan, dan sebagainya. Dalam menyelenggarakan urusan agama, pemerintah pusat dapat melaksanakan sendiri atau melimpahkan wewenang kepada Instansi Vertikal yang ada di Daerah atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat berdasarkan asas Dekonsentrasi. Pelimpahan wewenang kepada instansi vertikal inilah sistem yang diadopsi dalam konteks pembangunan rumah ibadat di PBM 2006 dan menciptakan dinamika dan kompleksitasnya sendiri dalam pelaksanaannya seperti yang dapat dilihat dari kasus-kasus yang terjadi terkait izin pendirian rumah ibadat.

Namun, perlu diperhatikan bahwa hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan dilindungi dalam UUD NRI Tahun 1945 yang tingkatannya lebih tinggi dari PBM 2006 dan undang-undang. Dengan demikian, *penting untuk memastikan*

agar peraturan perundang-undangan di bawah UUD diinterpretasikan selaras dengan hak asasi manusia yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945. Dalam hal ini, PBM 2006 belum bisa mengakomodasi hak asasi manusia untuk beribadat sesuai dengan agama dan kepercayaannya masing-masing tanpa diskriminasi ataupun hambatan lainnya, termasuk dalam hal izin pendirian rumah ibadat.

Hal ini pula yang membuat PBM 2006 dalam praktiknya menghadapi kendala. Izin dari para pemangku kebijakan, terutama pemerintah daerah, yang seharusnya menjadi dasar legalitas rumah ibadat juga menjadi hambatan tersendiri dalam memenuhi syarat pendirian rumah ibadat. Dengan kata lain, melihat dari kasus-kasus yang selama ini terjadi, dapat dikatakan bahwa pemenuhan syarat pendirian rumah ibadat sesuai PBM 2006 tidak serta-merta menjamin kemudahan dalam pendirian rumah ibadat. Misalnya, akibat tekanan penolakan masyarakat (bahkan yang bukan warga setempat), permasalahan pemahaman soal kepemilikan lahan, fungsi lahan, serta IMB yang mendasarinya. Bahkan, beberapa kasus juga menunjukkan permasalahan yang dihadapi rumah ibadat juga terjadi setelah rumah ibadat didirikan.

Tidak hanya temuan Komnas HAM di atas, pengetahuan masyarakat yang kurang terkait denominasi menjadi salah satu halangan untuk mendirikan rumah ibadat, terutama terkait agama yang memiliki banyak denominasi. Masyarakat sekitar yang kurang paham menganggap jika rumah ibadat yang didirikan sama-sama dari satu agama tertentu, rumah ibadat lainnya tidak perlu didirikan lagi di daerah yang sama. Padahal, meskipun berasal dari satu agama yang sama, rumah-rumah ibadat yang dipermasalahkan memiliki denominasi yang berbeda antara yang satu dan yang lainnya (Muhammad Isnur, Ketua Umum Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, wawancara pada 13/12/2023).

Konflik akibat perizinan rumah ibadat masih terjadi di beberapa kasus seperti yang telah dijelaskan sebelumnya. Namun, mekanisme penyelesaian konflik dalam PBM 2006 tidak komprehensif dengan hasil yang tidak bisa mengikat. Dalam PBM 2006, bupati/walikota dengan bantuan kantor departemen agama kabupaten/kota juga memiliki peran untuk menengahi musyawarah jika ada perselisihan terkait pendirian rumah ibadat, jika musyawarah antar masyarakat setempat tidak bisa mencapai mufakat. Namun, tidak dijelaskan bagaimana mekanisme pelaporan jika terjadi konflik dan mekanisme pelaksanaan hasil musyawarah

dapat dilakukan pada semua pihak yang terlibat karena tidak ada mekanisme penegakannya sehingga tidak menimbulkan kewajiban hukum.

Berdasarkan temuan dan analisis di atas, *penelitian ini mencatat bahwa kebijakan pendirian rumah ibadat yang diatur dalam PBM 2006 masih menghadapi tantangan, baik terkait dengan aspek konten kebijakan dan konteks implementasi kebijakan.* Bagian berikut akan membahas tentang butir-butir rekomendasi yang diajukan TII berdasarkan temuan dan pembahasan dalam penelitian ini. Rekomendasi diberikan dengan mempertimbangkan aspek konten kebijakan dan konteks implementasi kebijakan, termasuk pemetaan para pemangku kepentingan terkait dengan pendirian ibadat dan konteks otonomi daerah di Indonesia.

Rekomendasi

Berdasarkan temuan dan analisis penelitian yang telah dipaparkan di atas, The Indonesian Institute, Center for Public Policy Research (TII) memberikan beberapa rekomendasi yang saling terkait dari aspek konten dan konteks kebijakan, serta memperhatikan tata peraturan perundangan-undangan yang berlaku dan dengan menggarisbawahi hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan, sebagai berikut:

- *Merevisi aturan persyaratan izin pendirian rumah ibadat yang diskriminatif dan multitafsir.*

Berdasarkan poin 158-159 SNP Nomor 2, pendirian dan penggunaan rumah ibadat perlu didasari pada kebutuhan nyata dari penganutnya dan pemerintah wajib memfasilitasi perijinan pendirian dan penggunaan rumah ibadat tersebut. Kebutuhan nyata ini tidak dapat dikurangi hanya dengan pengaturan yang bersifat kuantitatif, namun harus lebih menjamin pemenuhan kebutuhan secara substantif sesuai dengan kehendak penganut ajaran agama atau kepercayaan tersebut. Memfasilitasi dalam arti melakukan upaya-upaya konkret untuk membantu terealisasinya kebutuhan rumah ibadat, bukan justru menghambat pendirian ataupun penggunaan rumah ibadat dengan alasan administratif.

Terkait dengan persyaratan 90/60, penelitian ini merekomendasikan Kementerian Agama dan Kementerian Dalam Negeri untuk mengkaji ulang

persyaratan tersebut. Persyaratan ini tidak seharusnya dijadikan syarat satu-satunya dan wajib atau utama untuk mendapatkan izin pendirian rumah ibadat. Hal ini penting untuk mencegah kebijakan diskriminatif kepada kelompok agama minoritas, serta melindungi dan menjamin pemenuhan hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan. Penerapan kebijakan terkait pengaturan tentang rumah ibadat juga perlu mempertimbangkan konteks dan data di mana rumah ibadat berada.

Sementara, terkait peran FKUB dalam memberikan rekomendasi, seperti yang tercantum dalam Ranperpres PKUB, diwacanakan salah satunya untuk menghapus rekomendasi dari FKUB. Penghapusan rekomendasi dari FKUB dalam hal ini sangat direkomendasikan, karena jika dirangkum dari analisis permasalahan yang telah dijelaskan di beberapa bagian sebelumnya, rekomendasi FKUB untuk izin mendirikan rumah ibadat pada intinya menyulitkan warga yang akan mendirikan rumah ibadat dan tidak membawa semangat pemenuhan kebebasan beribadat. Tugas untuk memberikan rekomendasi tersebut juga cukup berat untuk FKUB, yang juga memiliki keterbatasan dalam menjalankan fungsinya.

Lebih jauh, untuk mencegah adanya multitafsir, ketentuan-ketentuan yang mengacu pada rezim izin IMB perlu diubah dan diganti menyesuaikan dengan rezim izin PBG yang baru. Hal ini juga diharapkan dapat memberikan kemudahan dalam memfasilitasi izin pendirian rumah ibadat. Seperti dijelaskan sebelumnya, jika ketentuan izin IMB tidak diubah menjadi PBG, maka dikhawatirkan akan menyebabkan kebingungan di ranah penyelenggara kebijakan dan masyarakat dalam pemberian izin rumah ibadat. Selain itu, tidak diubahnya IMB menjadi PBG dalam PBM 2006 bisa menciptakan kekosongan dan ketidakpastian hukum untuk PBG di ranah pendirian rumah ibadat yang nantinya rawan disalahgunakan dan diselewengkan penerapannya.

- *Membuat mekanisme penyelesaian sengketa yang komprehensif dengan hasil yang mengikat.*

Jika PBM 2006 ingin dioptimalkan, kebijakan ini dapat mencontoh mekanisme pengaduan Komnas HAM. Mengingat pemerintah daerah dan Komnas HAM sama-sama memiliki peran, maka pemerintah daerah dan

Komnas HAM dapat mensinkronisasikan penyelesaian sengketa pendirian rumah ibadat. Komnas HAM yang menengahi dan pemerintah daerah mengawasi jalannya mediasi.

Untuk itu, instrumen hukum yang mengubah PBM 2006 yang secara produk hukum berkategori *lex specialis* perlu mengatur ketentuan penyelesaian perselisihan yang lebih lengkap mulai dari pelaporan, metode penyelesaian perselisihan, dan penegakan hasil kesepakatan. Dalam hal ini, kesadaran, komitmen, serta ketegasan pemerintah dalam menyelesaikan sengketa terkait pendirian rumah ibadat dengan perspektif hukum dan HAM sangat penting.

Kemudian, supaya hasil dari musyawarah bisa ditaati dan dilaksanakan, seluruh pihak terlibat perlu menjalankan musyawarah sesuai dengan prosedur dan mekanisme komprehensif dengan kepatuhan dan kehormatan akan proses musyawarah. Pihak terlibat dalam hal ini panitia pembangunan rumah ibadat, FKUB, dan pemerintah daerah. Berdasarkan rekomendasi dalam temuan penelitian ini, musyawarah yang prosesnya dijalankan sesuai dengan prosedur formil dengan para pihak yang mau berpartisipasi sesuai ketentuan, hasilnya akan bisa diterima oleh semua pihak terlibat dengan kesadaran akan mufakat yang sudah diraih.

- ***Meningkatkan perspektif HAM bagi aparat kepolisian dan TNI dalam konflik terkait pendirian rumah ibadat.***

Hal ini juga merujuk pada Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2009 tentang Penerapan Prinsip dan Standar Hak Asasi Manusia dalam Pelaksanaan Tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia. Pendidikan pendekatan HAM dalam penyelesaian konflik tidak hanya perlu diberikan pada aktor-aktor dalam PBM 2006 seperti di atas, namun juga pada pihak-pihak lainnya yang ikut terkait di lapangan, yaitu aparat kepolisian dan TNI.

Oleh karena itu, rekomendasi ini mendorong Kepolisian Republik Indonesia dan TNI bekerja sama dengan Komnas HAM, serta berkolaborasi dengan organisasi masyarakat sipil yang fokus pada penegakan hukum dan HAM, untuk memberikan peningkatan perspektif HAM kepada aparat kepolisian dan TNI. Kepolisian dan TNI juga harus berkomitmen dalam penegakan

hukum dan tidak boleh berpihak dalam menjalankan perannya terkait penanggulangan konflik terkait rumah ibadat.

- *Mendorong penafsiran dan pelaksanaan PBM 2006 yang kontekstual dan berbasis pemenuhan dan perlindungan hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan.*

Meningkatkan kapasitas mengelola kepentingan sebagai upaya untuk penyelesaian perselisihan. Pihak-pihak terlibat, seperti pemerintah daerah dan FKUB, juga perlu dibekali dengan pengetahuan terkait dasar-dasar penyelesaian konflik dengan mediasi, seperti sifat, prinsip, tujuan, dan tekniknya, untuk diterapkan dalam musyawarah atau bentuk penanganan konflik lainnya.

Selain itu, penting untuk mendorong upaya peningkatan pengetahuan dan kapasitas para pelaku kebijakan dan pemangku kepentingan terkait lainnya mengenai keberagaman dan pendekatan berbasis hak asasi manusia yang inklusif dan partisipatif. Untuk membekali pengetahuan ini, Kementerian Agama lewat PKUB perlu mengambil inisiatif untuk melakukan sosialisasi dan pelatihan untuk FKUB tingkat kabupaten/kota kantor dinas keagamaan di daerah.

FKUB juga perlu menjalankan perannya dengan melibatkan berbagai pihak dan menerapkan pendekatan inklusif, yang juga mendorong afirmasi untuk kelompok minoritas. Misalnya, dengan mengikutsertakan kelompok penghayat seperti yang diterapkan FKUB Kebumen, Cilacap, dan Semarang. Pendekatan ini penting dilakukan FKUB untuk mengakomodir berbagai pihak dan kepentingan terkait dengan izin pendirian rumah ibadat, sehingga keputusan yang dibuat bisa berdasarkan perspektif pemenuhan hak dan bukan karena tekanan mayoritas.

Kementerian Agama juga dapat bekerja sama dengan organisasi masyarakat sipil, lembaga penelitian kebijakan publik, perguruan tinggi, lembaga bantuan hukum, atau lembaga lain yang terkait, serta mendorong inisiatif pemerintah daerah untuk menawarkan solusi alternatif yang berbasis pemenuhan HAM dan berlandaskan asas-asas untuk pemerintahan yang baik. Untuk mengakomodasi hal ini, maka perlu pengaturan atas tugas dan kewenangan yang jelas di antara para pemangku kebijakan terkait PBM 2006 untuk memperjelas penafsiran dan pelaksanaannya untuk memberikan

kepastian hukum. Dengan adanya kepastian hukum diharapkan kebebasan beribadat bisa dilindungi dengan baik sesuai dengan mandat UUD NRI Tahun 1945.

- ***Meningkatkan kesadaran masyarakat akan keberagaman, kerukunan, serta toleransi beragama dan berkeyakinan.***

Pemerintah bekerja sama dengan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) meningkatkan kerja sama untuk melakukan pendidikan keberagaman dan HAM, serta inklusi untuk masyarakat umum lewat kolaborasi antara pemerintah dengan masyarakat sipil, maupun lewat kurikulum pendidikan formal sejak dini. Misalnya, lewat kegiatan *youth camp*, kampung toleransi, lomba konten kreatif di media sosial, dan lain sebagainya. Selain itu, peran media sosial dan konten edukasi menjadi penting. Hal ini penting untuk mendorong moderasi dan kedewasaan dalam beragama dan berkeyakinan, termasuk lewat pendekatan sosiokultural, yang mengutamakan dialog yang setara dan saling menghargai perbedaan.

Terkait dengan itu, media sosial dan platform digital dapat dimanfaatkan untuk menyebarkan pesan-pesan toleransi, kerukunan, dan keberagaman melalui konten edukatif, seperti artikel, video, atau kampanye daring. Hal lain yang bisa dilakukan adalah dengan menyelenggarakan pelatihan bagi tokoh masyarakat, pemimpin agama, dan pendidik untuk meningkatkan keterampilan dalam memfasilitasi dialog antar agama, menyelesaikan konflik, dan mempromosikan toleransi dalam kebinekaan.

- ***Mengoptimalkan kinerja FKUB dengan dukungan sumber daya yang memadai.***

Pemerintah daerah bekerja sama dengan FKUB dan didukung oleh kelompok masyarakat sipil untuk melakukan perbaikan mekanisme rekrutmen keanggotaan FKUB; peningkatan kapasitas anggota FKUB dalam hal perspektif HAM, kebebasan, gender, inklusi dan keberagaman, serta mendorong alokasi anggaran FKUB yang jelas dan memadai dari pusat dan daerah untuk mendukung fungsi dan peran FKUB. Perlu ada *political will* dari pemerintah daerah, khususnya kepala daerah, untuk mendukung FKUB dan mengoptimalkan perannya dalam menciptakan kerukunan umat beragama dan berkeyakinan, termasuk dalam memfasilitasi pendirian rumah ibadat.

Selain itu, berdasarkan temuan penelitian, sentralisasi FKUB ke FKUB nasional sebetulnya dapat dilakukan karena agama merupakan urusan pemerintah pusat. Namun, rekomendasi yang dikemukakan dari temuan penelitian ini mengungkapkan bahwa perangkat di tingkat daerah adalah pihak yang lebih dekat dan memahami dinamika beragama dan berkeyakinan dan konflik yang terjadi di daerahnya masing-masing.

Lebih jauh, kehadiran FKUB di tingkat daerah juga masih dibutuhkan mengingat lokasi konflik juga terjadi di daerah dan kebutuhan untuk menjaga kerukunan antar umat beragama dan berkeyakinan di daerah. Oleh karena itu, perancangan Ranperpres PKUB perlu dikaji lebih lanjut. Harapannya penelitian ini juga dapat digunakan sebagai bahan pertimbangannya.

- *Melakukan kolaborasi multi pihak untuk mendukung pemenuhan hak dan perlindungan kebebasan terkait pendirian rumah ibadat.*

Kementerian Agama dan Kementerian Dalam Negeri perlu membentuk kelompok kerja lintas-sektor yang terdiri dari perwakilan pemerintah, tokoh agama, komunitas lokal, dan organisasi masyarakat sipil untuk bekerja sama dalam memfasilitasi proses pendirian rumah ibadat. Misalnya, dengan melibatkan Rukun Tetangga (RT), Rukun Warga (RW), YLBHI, Lembaga Bantuan Hukum (LBH), maupun Komnas HAM. Kelompok kerja ini akan bekerja untuk mengidentifikasi dan menyelesaikan masalah yang muncul, serta menyusun langkah-langkah konkret untuk mendukung perlindungan hak terkait. Kolaborasi multi pihak yang inklusif dan partisipatif juga penting untuk mensosialisasikan kebijakan terkait pendirian rumah ibadat untuk meningkatkan kesadaran bersama mengenai toleransi dan kebinekaan, dan pentingnya perlindungan hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan.

Selain itu, Kementerian Agama dan Kementerian Dalam Negeri perlu bekerja sama untuk menyediakan layanan pendampingan hukum bagi komunitas yang mengalami hambatan dalam proses pendirian rumah ibadat. Bimbingan hukum ini bertujuan untuk memberikan pemahaman tentang hak-hak konstitusional terkait kebebasan beragama dan berkeyakinan, serta memberikan dukungan dalam menavigasi prosedur administratif yang diperlukan.

Sebagai penutup, The Indonesian Institute berharap agar hasil rekomendasi penelitian ini dapat menjadi masukan bagi pemangku kebijakan untuk mendorong penataan pengaturan pendirian rumah ibadat yang berbasis pemenuhan dan penjaminan hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan, dengan semangat toleransi dan menghargai kebinekaan. Selain itu, penelitian ini juga dapat memperkaya khasanah kajian terkait kebijakan pengaturan pendirian rumah ibadat di Indonesia. Semoga penelitian ini juga dapat menjadi bahan advokasi kebijakan untuk mendorong pengaturan pendirian rumah ibadat yang dapat menghilangkan diskriminasi dan menjamin pemenuhan hak kebebasan beragama dan berkeyakinan seluruh warga negara Indonesia.

Daftar Pustaka

Buku

- Ali-Fauzi, Ihsan, dkk. (2011). *Kontroversi Gereja di Jakarta*. Yogyakarta: Center for Religious and Cross-cultural Studies (CRCS) Universitas Gadjah Mada.
- Ali-Fauzi, Ihsan. (2019). *Disputes over places of worship in Indonesia: evaluating the role of the Inter-Religious Harmony Forum. Dalam Contentious Belonging: The Place of Minorities in Indonesia*. Editor: Greg Fealy dan Ronit Ricci. Singapura: ISEAS - Yusof Ishak Institute.
- Babbie, Earl R. (2013). *The Practice of Social Research*. Belmont, California: Wadsworth Cengage Learning.
- Branch, Thomas, & Hening, William Waller. (1824). *Principia Legis et Aequitatis: Being an Alphabetical Collection of Maxims, Principles or Rules, Definitions and Memorable Sayings in Law and Equity*. Richmond: T. W. White.
- Creswell, John W. (2014). *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. (4th ed.). California: SAGE Publications Ltd.
- Gultom, Gomar (ed). (2006). *Seputar Ijin Mendirikan Rumah Ibadah; Dari SKB ke PBM*. Jakarta: Persekutuan Gereja-gereja di Indonesia (PGI).
- Indrati, Maria Farida. (2007). *Ilmu Perundang-undangan: Proses dan Teknik Pembentukannya*. Sleman: PT Kanisius.
- Komnas HAM. (2020). *Kajian Komnas HAM RI atas PBM No. 9 dan 8 tahun 2006 terkait Pendirian Rumah Ibadah*. Jakarta: Komnas HAM.
- Neuman, William Lawrence. (2014). *Social Research Method: Qualitative and Quantitative Approaches*. United Kingdom: Pearson Education.

- Prasetyo, Ngesti Dwi, Al Uyun, Dhia, Asfinawati, Arssa, Ria Casmi, Wicahyanti, Fitri, Sajidin, Syahrul. (2013). *Rumah Tuhan Yang Ilegal: Catatan Kritis Perspektif HAM dan Konstitusi*. Malang: PP Otda dan Yayasan TIFA, hlm. 50-51.
- Prior, Lindsay. (2004). "Documents". Dalam Clive, Seale, Gobo, Giampietro, Gubrium. Jaber F., & Silverman, David (Eds.), *Qualitative Research Practice* (p. 375–390). London: SAGE Publications Ltd.
- Wahyuni, Sari. (2015). *Qualitative Research Method: Theory and Practice, Edisi II*. Jakarta: Salemba Empat.
- Wibawa, Samodra. (1994). *Kebijakan Publik: Proses dan Analisis*. Cetakan Ke-1. Jakarta: Intermedia.

Jurnal

- Apendi, Sofyan. (2021). "Ketiadaan Peraturan Menteri Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Nasional Dan Implikasinya Terhadap Penataan Regulasi Dalam Sistem Hukum Nasional (Studi Pengaturan Peraturan Menteri Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan)". *Pakuan Law Review*, 7(1): 111-126.
- Azhari, M. Subhi. (2014). "Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan dan Problem Pendirian Rumah Ibadah di Indonesia". *Jurnal HAM*. Vol. 11: 35-61.
- Bagir, Zainal Abidin. (2014). "Advocacy for Religious Freedom in Democratizing Indonesia". *The Review of Faith and International Affairs*, 12(4): 27-39.
- Bayani, Dahlan & Aslamiyah, Rabiatul. (2022). "Problematika Pendirian Rumah Ibadat Umat Minoritas di Kalimantan Selatan". *Al Hadharah: Jurnal Ilmu Dakwah*, 21(1), 61. Diakses dari <https://doi.org/10.18592/alhadharah.v21i1.6246>, pada 11 Desember, pukul 17.19 WIB.
- Bridges, Jackie, Gray, Wendy, Box, Graham, & Machin, Sheelagh. (2008). "Discovery Interviews: A Mechanism for User Involvement". *International Journal of Older People Nursing*, 3(3), 206-210.
- Hafiz, Muhamad. (2014). "Jaminan Kebebasan Beragama: Norma Ideal, Praktik dan Lokalitas". *Jurnal HAM*, Vol 11, No 11: 63–94. Diakses dari <https://doi.org/10.58823/jham.v11i11.88>, pada 12 Desember 2023, pukul 10.00 WIB.
- Hollway, Wendy, & Jefferson, Tony. (1997). "Eliciting Narrative through the In-Depth Interview". *Qualitative Inquiry*, 3(1), 53-70.
- Jufri, Muwaffiq & Mukhlis. (2019). "Akibat Hukum Pemisahan Hak Beragama dengan Hak Berkepercayaan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945". *Jurnal Konstitusi*, 16(2), 274 - 295.

- Mahat-Shamir, Michal, Neimeyer, Robert A., & Picho-Prelorentzos, Shani. (2019). "Designing In-Depth Semi-Structured Interviews for Revealing Meaning Reconstruction After Loss". *Death Studies*, 1-8.
- Nugroho. (2020). "Kebijakan dan Konflik Pendirian Rumah Ibadah di Indonesia". *Jurnal Studi Agama*, 4(2): 1-17.

Laporan Riset

- Ali-Fauzi, Ihsan. (2023). *Komentar terhadap Draft Rancangan Peraturan Presiden Tentang Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama*. Bali: PUSAD Paramadina.
- Pusat Studi Agama dan Demokrasi (PUSAD) Paramadina. (2020). *Meninjau Kembali Peraturan Bersama Menteri 2006 dan Peran Forum Kerukunan Umat Beragama: Temuan dari Pangkalan Data*. Yayasan Wakaf Paramadina.
- The Indonesian Institute. (2015). *Evaluasi Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 8 dan 9 Tahun 2006 (PBM 2006) Guna Menjaga Kerukunan Umat Beragama*. Jakarta: The Indonesian Institute, Center for Public Policy Research (TII).

Presentasi

- Ali-Fauzi, Ihsan. (30 Oktober 2023). "Komentar terhadap Draft Rancangan Peraturan Presiden Tentang Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama". Paparan dalam FGD "Mendengar Masukan Publik untuk Penyusunan Draft Perpres tentang Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama" Sekretariat Kabinet Republik Indonesia. Pusat Studi Agama dan Demokrasi (PUSAD) Yayasan Paramadina.

Website

- Ali-Fauzi, Ihsan. (7 Juli 2020). "Pelibatan TNI dalam Soal Kerukunan Beragama Mengkhianati Reformasi". Diakses dari <https://tirto.id/pelibatan-tni-dalam-soal-kerukunan-beragama-mengkhianati-reformasi-fNY9>, pada 25 November 2023 pukul 09.30 WIB.
- Aurel, Shafira. (2023). "Pendirian Rumah Ibadah Kerap Bermasalah, Anggota DPR Minta Pemerintah Revisi SKB 2 Menteri". Diakses dari <https://kbr.id/nasional/06-2023/pendirian-rumah-ibadah-kerap-bermasalah-anggota-dpr-minta-pemerintah-revisi-skb-2-menteri/111776.html>, pada 26 November 2023, pukul 13.00 WIB.
- Fakhrana, Rinaldy Sofwan. (2015). "Rumah Ibadah Kepercayaan Dirusak di Jawa Tengah". Diakses dari <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20151111142920-12-91001/rumah-ibadah-kepercayaan-dirusak-di-jawa-tengah>, pada 3 Desember 2023, pukul 11.00 WIB.

- Hernawan, Arif Koes. (2016). "Sapta Darma Diterpa Diskriminasi". Diakses dari <http://arsip.gatra.com/2016-07-11/majalah/artikel.php?pil=23&id=162382>, pada 3 Desember 2023, pukul 10.00 WIB.
- Natalia, Desca Lidya. (2023). "Presiden Ingatkan Konstitusi Tidak Boleh Kalah Dengan Instruksi Bupati". Diakses dari <https://www.antaraneews.com/berita/3352434/presiden-ingatkan-konstitusi-tidak-boleh-kalah-dengan-instruksi-bupati>, pada 20 November 2023, pukul 10.00 WIB.
- Prabowo, Haris. (2023). "Setara: 50 Tempat Ibadah Diganggu selama 2022, Gereja Terbanyak". Diakses dari <https://tirto.id/setara-50-tempat-ibadah-diganggu-selama-2022-gereja-terbanyak-gBL1>, pada 25 November 2023, pukul 11.00 WIB.
- Satudata.kemenag.go.id. (2023). "Jumlah Rumah Ibadah di Indonesia". Diakses dari <https://satudata.kemenag.go.id/dataset/detail/jumlah-rumah-ibadah>, pada 25 Oktober 2023, pukul 13.00 WIB.
- Setara Institute. (16 November 2022). "Mengatasi Intoleransi Dalam Tata kebinekaan Indonesia: Update dan Rekomendasi terkait Peribadatan". Diakses dari <https://setara-institute.org/mengatasi-intoleransi-dalam-tata-kebinekaan-indonesia-update-dan-rekomendasi-terkait-peribadatan/>, pada 26 November 2023, pukul 15.25 WIB.

Daftar Wawancara

- Wawancara dengan Aang Witarsa, Direktur Ketahanan Ekonomi, Sosial dan Budaya, Kementerian Dalam Negeri RI, 5 Januari 2024.
- Wawancara dengan Agustinus Heri Wibowo, Sekretaris Eksekutif Komisi Hubungan Antaragama dan Kepercayaan, Konferensi Waligereja Indonesia, 12 Januari 2024.
- Wawancara dengan Ahmad Suaedy, Peneliti, Wahid Foundation, 23 Desember 2023.
- Wawancara dengan Anick H.T, Direktur Eksekutif, Konsil LSM Indonesia, 7 Februari 2024.
- Wawancara dengan Bima Arya Sugiarto, Walikota Bogor, Pemerintah Kota Bogor, 13 Desember 2023.
- Wawancara dengan Chandra Setiawan, Wakil Ketua Umum Bidang Pendidikan, Majelis Tinggi Agama Khonghucu Indonesia, 16 Desember 2023.
- Wawancara dengan Dr. Tobirin, Ketua Jurusan Administrasi Publik, FISIP Universitas Soedirman, 17 Januari 2024.
- Wawancara dengan Engkus Ruswana, Ketua Presidium, Majelis Luhur Kepercayaan Indonesia, 22 Desember 2023.

- Wawancara dengan Halili Hasan, Direktur Eksekutif, Setara Institute, 2 Januari 2024.
- Wawancara dengan Hasbullah, Ketua FKUB Kota Bogor, FKUB Kota Bogor, 4 Desember 2023 dan 7 Desember 2023.
- Wawancara dengan I Nengah Dana, Wakil Ketua Bidang Etika Keagamaan dan Pengembangan Wawasan Multikultural, Parisada Hindu Dharma Indonesia, 8 Januari 2024.
- Wawancara dengan Indraza Marzuki Rais, Anggota Pimpinan Ombudsman RI, Ombudsman RI, 18 Januari 2024.
- Wawancara dengan Mahaarum Kusuma Pertiwi, Dosen Hukum Tata Negara, Universitas Gadjah Mada, 1 Desember 2023.
- Wawancara dengan Muhammad Isnur, Ketua Umum, Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, 13 Desember 2023.
- Wawancara dengan Musdah Mulia, Akademisi, UIN Syarif Hidayatullah, 29 Desember 2023.
- Wawancara dengan Pendeta Gomar Gultom, Ketua Umum, Persekutuan Gereja-gereja Indonesia, 12 Januari 2024.
- Wawancara dengan Pramono Ubaid Tanthowi, Wakil Ketua Bidang Internal Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, 21 Januari 2024.
- Wawancara dengan Romo Benny Susetyo, Tokoh Masyarakat, Tokoh Agama Katolik, 4 Desember 2023.
- Wawancara dengan Rumadi Ahmad, Tenaga Ahli Utama Deputi 5, Kantor Staf Presiden, 24 Januari 2024.
- Wawancara dengan Tantowi Anwari, Manager Program, Serikat Jurnalisisme untuk Keberagaman, 13 Desember 2023.
- Wawancara dengan Wawan Djunaedi, Plt. Kepala PKUB Kementerian Agama RI, 12 Januari 2024.
- Wawancara dengan Zainal Bagir, Staf Pengajar CRCS UGM, Center for Religion and Cross Cultural Studies, 14 Desember 2023.



Profil The Indonesian Institute

The Indonesian Institute (TII) adalah lembaga penelitian kebijakan publik (Center for Public Policy Research) yang resmi didirikan sejak 21 Oktober 2004 oleh sekelompok aktivis dan intelektual muda yang dinamis. TII merupakan lembaga yang independen, non partisan, dan nirlaba yang sumber dana utamanya berasal dari hibah dan sumbangan dari yayasan-yayasan, perusahaan-perusahaan, dan perorangan.

TII bertujuan untuk menjadi pusat penelitian utama di Indonesia untuk masalah-masalah kebijakan publik dan berkomitmen untuk memberikan sumbangan kepada debat-debat kebijakan publik dan memperbaiki kualitas pembuatan dan hasil-hasil kebijakan publik lewat penerapan tata kelola pemerintahan yang baik dan partisipasi masyarakat dalam proses kebijakan di Indonesia.

Visi TII adalah terwujudnya kebijakan publik yang menjunjung tinggi hak asasi manusia dan penegakan hukum, serta melibatkan partisipasi berbagai pemangku kepentingan dan menerapkan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang demokratis.

Misi TII adalah untuk melaksanakan penelitian yang dapat diandalkan, independen, dan nonpartisan, serta menyalurkan hasil-hasil penelitian kepada para pembuat kebijakan, kalangan bisnis, dan masyarakat sipil dalam rangka memperbaiki kualitas kebijakan publik di Indonesia.

TII juga mempunyai misi untuk mendidik masyarakat dalam masalah-masalah kebijakan yang mempengaruhi hajat hidup mereka. Dengan kata lain, TII memiliki posisi mendukung proses demokratisasi dan reformasi kebijakan publik, serta mengambil bagian penting dan aktif dalam proses itu.

Ruang lingkup penelitian dan kajian kebijakan publik yang dilakukan oleh TII meliputi bidang ekonomi, sosial, politik, dan hukum. Kegiatan utama yang dilakukan dalam rangka mencapai visi dan misi TII antara lain adalah penelitian, survei, fasilitasi dan advokasi melalui pelatihan dan kelompok kerja (*working group*), diskusi publik, pendidikan publik, penulisan editorial mingguan (*Wacana*), penerbitan kajian bulanan (*Update Indonesia dalam Bahasa Indonesia dan The Indonesian Update*, dalam bahasa Inggris), kajian kebijakan tengah tahun (*Policy Assessment*), laporan tahunan (*Indonesia Report*), forum diskusi bulanan (*The Indonesian Forum, Policy Talks, dan Initiative!*), serta podcast *Ngobrol Kebijakan (Ngobi)*.

Tim Peneliti



Adinda Tenriangke Muchtar – Direktur Eksekutif

Adinda Tenriangke Muchtar adalah Direktur Eksekutif The Indonesian Institute, Center for Public Policy Research (TII). Adinda menyelesaikan Ph.D. di bidang Studi Pembangunan di Victoria University of Wellington, Selandia Baru (2017) dengan beasiswa dari New Zealand. Adinda mendapatkan Master of International Studies dari The University of Sydney (2003) dengan beasiswa dari Australian Aid dan gelar Sarjana Sosial dari Departemen Hubungan Internasional FISIP UI (2001). Fokus kajiannya adalah pembangunan dan kebijakan publik, demokrasi dan tata kelola pemerintahan, pemberdayaan perempuan, dan bantuan pembangunan internasional.



Arfianto Purbolaksono - Manajer Riset dan Program

Arfianto Purbolaksono (Anto) adalah Manajer Riset dan Program The Indonesian Institute, Center for Public Policy Research (TII). Anto mendapatkan gelar Magister Ilmu Politik di Universitas Indonesia pada bulan Februari tahun 2020. Sebelumnya, ia mendapatkan gelar Sarjana Ilmu Politik dari Universitas Jenderal Soedirman. Anto memiliki minat pada isu-isu tentang demokrasi, pertahanan, HAM, dan politik digital.



Christina Clarissa Intania - Peneliti Bidang Hukum

Christina Clarissa Intania (Intan), Peneliti Bidang Hukum The Indonesian Institute, Center for Public Policy Research (TII), adalah alumni Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada (UGM) lulusan tahun 2021. Intan lulus dengan menyelesaikan konsentrasi Hukum Tata Negara dengan tugas akhir yang membahas pemenuhan hak perlindungan data pribadi masyarakat oleh pemerintah. Saat ini, fokus isu yang diminati Intan adalah pembentukan peraturan perundang-undangan dan pemenuhan hak kelompok marjinal.



Felia Primaresti - Peneliti Bidang Politik

Felia Primaresti (Felia), Peneliti Bidang Politik The Indonesian Institute, Center for Public Policy Research (TII), adalah lulusan S1 Manajemen dan Kebijakan Publik dari Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Gadjah Mada (UGM) yang lulus pada tahun 2022. Selama masa perkuliahan, Felia aktif dalam beberapa proyek penelitian di UGM. Salah satunya dengan PolGov (Research Centre for Politics and Government) dengan fokus kajian riset metode *big data*. Selain itu, Felia juga pernah berkontribusi dalam salah satu proyek hibah riset bersama bersama Rutgers Indonesia dengan fokus kajian gender melalui perspektif agama. Felia memiliki fokus kajian dan minat pada bidang-bidang politik perempuan, politik gender, serta politik agama.

Laporan Kebebasan Beragama/Berkeyakinan (KBB) di Indonesia tahun 2022 menunjukkan tren pelanggaran terkait kasus gangguan tempat ibadat yang terus mengalami kenaikan signifikan dalam enam tahun terakhir. Selanjutnya, selama tahun 2023 hingga awal bulan Januari 2024, kasus-kasus terkait dengan persoalan pendirian rumah ibadat juga tidak kunjung usai. Dalam konteks kebebasan pendirian rumah ibadat, penegakan terhadap konstitusi seringkali terbentur oleh aturan pelaksana, yaitu Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 8 dan 9 Tahun 2006 (PBM 2006) yang salah satunya mengatur tentang izin pendirian rumah ibadat. Persyaratan ini cenderung diskriminatif dan tidak diterapkan dengan baik oleh para pelaksana kebijakan.

Studi evaluasi kebijakan PBM 2006 yang dilakukan The Indonesian Institute, Center for Public Policy Research (TII) melakukan studi kualitatif (November 2023 - Februari 2024) mencatat bahwa persyaratan administratif pembangunan rumah ibadat dalam PBM 2006 juga menyulitkan penganut agama dan kepercayaan minoritas. Pemerintah daerah dan aparat belum melakukan pendekatan pemenuhan hak asasi manusia dalam penyelesaian konflik pendirian rumah ibadat. Sementara, masih ada cara pikir dominasi mayoritas di masyarakat.

Penelitian ini mengusulkan untuk mendorong penafsiran dan pelaksanaan PBM 2006 yang berbasis pemenuhan perlindungan hak atas kebebasan dan berkeyakinan; merevisi persyaratan izin pendirian rumah ibadat yang diskriminatif dan multitafsir; membuat mekanisme penyelesaian sengketa yang komprehensif dengan hasil yang mengikat; meningkatkan perspektif HAM bagi aparat kepolisian dan TNI; meningkatkan kesadaran masyarakat akan keberagaman dan toleransi; mengoptimalkan kinerja FKUB dengan dukungan sumber daya memadai, dan melakukan kolaborasi multi pihak untuk mendukung pemenuhan perlindungan hak kebebasan beragama dan berkeyakinan.

 **THE INDONESIAN INSTITUTE**
CENTER FOR PUBLIC POLICY RESEARCH

**The Indonesian Institute,
Center for Public Policy Research (TII)**

Jl. HOS Cokroaminoto No. 92, Menteng
Jakarta Pusat 10310- (021)-315 8032
contact@theindonesianinstitute.com
www.theindonesianinstitute.com

Twitter : @the_indonesian
Instagram : @indonesian.institute
FB : Tii Jakarta
YouTube : The indonesian institute