

**PENDIRIAN RUMAH IBADAT DALAM PERSPEKTIF HAK ASASI MANUSIA****OLEH**  
**Isharyanto****Dosen Fakultas Hukum**  
**Universitas Sebelas Maret*****Makalah disampaikan dalam Diskusi Berkala "Pendirian Tempat Ibadah dalam Perspektif HAM" oleh COMMITMENT Solo*****6 Agustus 2009****Deskripsi Awal**

Dewasa ini telah ditetapkan Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama, dan Pendirian Rumah Ibadat (selanjutnya ditulis "Permen"). Peraturan tersebut mempunyai tujuan utama untuk menciptakan dan memelihara kerukunan umat beragama. Sebagaimana diketahui, bahwa Permen mengandung 3 (tiga) norma, yaitu: (1) Pedoman pelaksanaan tugas kepala daerah/wakil kepala daerah dalam pemeliharaan kerukunan umat beragama; (2) Pemberdayaan FKUB; dan (3) Pendirian Rumah Ibadat. Makalah ini, sesuai dengan arahan penyelenggara, akan menyoroti kepada hal yang ketiga yaitu pendirian rumah ibadat dan lebih khusus berkenaan dengan tinjauan hukum soal-soal yang berhubungan dengan tata cara dan prosedur pemberian rekomendasi pendirian rumah ibadat dikaitkan dengan perspektif Hak Asasi Manusia (HAM).

**Optik HAM**

Salah satu hal yang perlu untuk mendapatkan perhatian adalah bahwa regulasi pendirian rumah ibadat sesungguhnya memasuki wilayah pemerintahan yang sangat sensitif. Ia perlu disoroti dari segi HAM karena sering sekali dikaitkan dengan kebebasan beragama. Ditinjau dari kaca mata hukum, 7 tahun pertama era reformasi (1998-2006) pada umumnya lahir kebijakan nasional mendasar dan konstruktif bagi pembangunan dan jaminan kebebasan beragama di Indonesia. Perubahan UUD 1945 dalam 4 tahap (1999-2002) yang menyangkut hak keagamaan warga dan beberapa legislasi hukum nasional yang berkaitan dengan masalah keagamaan banyak dipengaruhi oleh prinsip-prinsip HAM. Kondisi ini bisa dikonfirmasi kepada 3 legislasi dasar yaitu:

1. UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM yang menegaskan kembali kemerdekaan memeluk dan menjalankan agama dan kepercayaan;
2. UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM yang memasukkan kejahatan kemanusiaan yang dilakukan secara luas dan sistematis kepada sebuah kelompok atau asosiasi yang

salah satunya berdasarkan identitas agama tertentu bisa digolongkan sebagai pelanggaran HAM berat; dan

3. Perubahan Kedua UUD 1945 (Tahun 2000) yang menegaskan kembali kebebasan untuk memeluk dan beribadah sesuai agama dan kepercayaan (Pasal 28E ayat 1 dan Pasal 28J ayat 1).

Selanjutnya pada tahun 2005 Indonesia mempertegas posisinya antara lain dalam bidang kebijakan keagamaan dengan meratifikasi *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) melalui UU No. 12 Tahun 2005. Dengan meratifikasi aturan ini, berarti negara sepakat untuk menghargai, melindungi, dan memenuhi kebebasan beragama warganya. Di sini juga secara detail disebutkan kebebasan berkeyakinan dan beragama serta kebebasan baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama dalam ruang public maupun privat untuk memanasifestasikan agama dan keyakinannya.

Dalam konteks kebebasan beragama sebagai HAM, khususnya Hak Sipil dan Politik, pendirian tempat ibadat merupakan bagian “kebebasan baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama dalam ruang public maupun privat untuk memanasifestasikan agama dan keyakinannya.” Bagaimanapun, rumah ibadat tidaklah semata-mata untuk keperluan ibadat ritual saja, tetapi juga untuk melakukan aktivitas social yang dianggap senafas dengan pemahaman agama itu sendiri. Jadi, sekali lagi, dalam konteks ini, saya kira masalah pendirian rumah ibadat dipandang sebagai persoalan HAM karena termasuk wahana memanasifestasikan agama dan keyakinan.

Namun, secara factual juga harus dipahami bahwa pendirian tempat ibadat tidaklah berada dalam ruang kosong. Ia harus menjadi bagian dari sebuah komunitas sosial (baca: masyarakat) yang kadang-kadang tidak identik dengan “pemeluknya”, tetapi lebih luas lagi, ia berada dalam tatanan ruang social dan psikologis sekaligus karena menyangkut “hajat hidup orang banyak.” Sehubungan dengan ini saya menganggap tepat ketentuan yang mensyaratkan adanya “dukungan sosiologis” untuk pendirian tempat ibadat. Inilah gambaran khas kultur Indonesia: HAM tidaklah mengejawantah dalam hak asasi yang sifatnya mutlak tetapi harus berpadu dengan kewajiban asasi untuk menjaga harmoni social dan ketertiban umum. Tak terelakkan, maka sebagai pelaksanaan HAM, pendirian rumah ibadat tunduk ketentuan Pasal 28J UUD 1945 yang selengkapnya dikutip sebagai berikut:

1. *Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.*
2. *Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.*

Sebagaimana diuraikan di dalam Pasal 13 ayat (1), (2), dan (3) Permen, maka syarat dukungan sosiologis pendirian rumah ibadat adalah:

1. Didasarkan kepada keperluan nyata dan sungguh-sungguh berdasarkan komposisi jumlah penduduk bagi pelayanan umat beragama yang bersangkutan di wilayah kelurahan/desa;
2. Dilakukan dengan tetap menjaga kerukunan umat beragama, tidak mengganggu ketenteraman dan ketertiban umum, serta mematuhi peraturan perundang-undangan;
3. Jika syarat keperluan nyata bagi pelayanan umat beragama di wilayah kelurahan/desa tidak dipenuhi, maka didasarkan kepada pertimbangan komposisi jumlah penduduk pada batas wilayah kecamatan atau kabupaten/kota atau provinsi.

Mengapa syarat dukungan sosiologis pendirian rumah ibadat perlu ditentukan? Ditinjau dari segi hukum, maka pengaturan itu harus dihubungkan dengan penafsiran sistematis kepada landasan politik sebagaimana dicantumkan pada bagian Menimbang huruf g, yaitu berkaitan dengan "*penyelenggaraan urusan wajib pemerintah daerah dalam perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang.*" Pendirian rumah ibadat secara fisik berkaitan dengan kepentingan umum, terutama peruntukkan sebuah lokasi dikaitkan dengan berbagai kepentingan, termasuk tata ruang.

Menurut Mieke Komar, pengaturan tata ruang sepenuhnya bersifat public atau menjadi bagian integral dari aspek yuridis kenegaraan maupun kemasyarakatan.<sup>1</sup> Adanya keperluan nyata dan sungguh-sungguh berdasarkan komposisi jumlah penduduk bagi pelayanan umat beragama yang bersangkutan menjadi logis karena subyek penataan ruang pada dasarnya menyangkut pemerintah, orang seorang, kelompok orang atau badan hukum.<sup>2</sup> Aspek ini penting, sebab penataan ruang dilakukan berasaskan: (1) pemanfaatan ruang bagi semua kepentingan secara terpadu, berdaya guna, dan berhasil guna serasi, selaras, seimbang, dan berkelanjutan; dan (2) keterbukaan, persamaan, keadilan, dan perlindungan hukum. Dengan pengaturan sebagaimana dalam Pasal 13 itu orientasi utama adalah untuk menciptakan ketertiban umum yaitu suatu keadaan damai yang dijamin oleh keamanan kolektif.<sup>3</sup>

Selanjutnya, syarat dukungan sosiologis di atas diterjemahkan dalam bentuk persyaratan administratif antara lain mencakup persyaratan yang bersifat khusus, sebagaimana diatur di dalam Pasal 14 ayat (2) Permen yang pada intinya mencakup:

1. daftar nama dan KTP pengguna rumah ibadat minimal 90 orang yang disahkan oleh pejabat setempat sesuai dengan tingkat batas wilayah;<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Mieke Komar, "Pengaturan Peranserta Masyarakat dalam Peataan Ruang di Indonesia", dalam B. Arief Sidharta, dkk, 1996, *Butir-Butir Gagasan tentang Penyelenggaraan Hukum dan Pemerintahan yang Layak*, Bandung: Citra Aditya Bakti, hlm. 283-297.

<sup>2</sup> A.P. Parlindungan, 1993, *Komentar Atas Undang-Undang Penataan Ruang (UU No. 24 Tahun 1992)*, Bandung: Mandar Maju, hlm. 16-17.

<sup>3</sup> Prasetijo Rijadi, 2005, *Pembangunan Hukum Penataan Ruang dalam Konteks Kota Berkelanjutan*, Surabaya: Airlangga University Press, hlm. 60-62.

<sup>4</sup> Salah satu rumusan hasil workshop FKUB pada tanggal 27-28 Maret 2007, di mana saya menjadi salah satu tim perumus, menyatakan bahwa ketentuan dukungan jumlah penduduk itu disepakati sebagai berikut:

01. *bahwa untuk kota Surakarta yang memiliki wilayah sangat terbatas pertimbangan komposisi jumlah penduduk ditentukan batas wilayah kelurahan.*

2. dukungan masyarakat setempat minimal 60 orang yang disahkan oleh lurah/kepala desa;
3. rekomendasi tertulis kepala kantor departemen agama kabupaten/kota; dan
4. rekomendasi tertulis FKUB kabupaten/kota.

### **Masalah Perizinan**

Kemudian seperti dipaparkan di muka, Pasal 16 Permen mengatur syarat procedural pengajuan permohonan izin pendirian rumah ibadat kepada pemerintah daerah. Pengajuan itu dilakukan oleh panitia pembangunan rumah ibadat dan ditujukan kepada bupati/walikota. Dalam jangka waktu maksimal 90 hari izin tadi sudah harus diputuskan. Terhadap hal ini, saya memberikan catatan yang meliputi 2 (dua) hal sebagai berikut:

1. Aspek hukum pemberian izin. Menurut Sjahran Basah, izin merupakan perbuatan hukum administrasi Negara yang mengaplikasikan peraturan dalam hal *konkreto* berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>5</sup> Perizinan sering dipandang sebagai instrumen yuridis pemerintah untuk tidak hanya menjaga ketertiban dan keamanan, tetapi juga mengupayakan kesejahteraan umum.<sup>6</sup> Kewenangan pemerintah, termasuk pemerintah daerah dalam permohonan pendirian rumah ibadat ini terkait dengan kewenangan dalam penataan ruang, kehidupan beragama, dan menjaga ketertiban umum; dan
2. Keputusan mengenai permohonan pendirian rumah ibadat (baca: izin) termasuk kategori Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN). Timbul pertanyaan, apabila dalam 90 hari permohonan itu tidak dikabulkan, apa upaya hukum yang dapat dilakukan oleh pemohon? Hal ini tidak diatur di dalam Permen, meskipun ini semestinya berkategori perselisihan. Di dalam Permen perselisihan dan mekanisme penyelesaiannya hanya dibatasi "perselisihan akibat pendirian rumah ibadat" yang diandaikan hanya menunjuk kepada masyarakat (baca: umat beragama) sebagai aktor utamanya (Bab VI Pasal 21). Oleh karena itu, dalam hemat saya, karena figur hukum atas permohonan pendirian rumah ibadat itu KTUN, maka jika tidak diterbitkan dapat diajukan tuntutan hak kepada Pengadilan Tata Usaha Negara.

Di dalam Bab V Pasal 18 sampai Pasal 20 Permen juga diatur izin sementara pemanfaatan bangunan gedung bukan rumah ibadat akan tetapi sebagai rumah ibadat sementara. Izin sebagaimana dimaksud adalah surat keterangan pemberian ijin sementara dari bupati/walikota yang diterbitkan setelah mempertimbangkan pendapat tertulis dari kepala kantor departemen agama kabupaten/kota dan FKUB untuk waktu paling lama 2 (dua) tahun.

---

02. *Sesuai dengan ketentuan dalam Peraturan Bersama maka pengguna dimungkinkan meliwati batas wilayah namun diperlukan koordinasi sehingga diperoleh validitas data pengguna rumah ibadat.*

03. *Dalam hal dukungan masyarakat sekitar maka digunakan batas wilayah dari masyarakat yang paling dekat ialah lingkungan RT.*

<sup>5</sup> Sjachran Basah, 1995, "Pencabutan Izin Salah satu Sanksi Hukum Administrasi", Makalah, Surabaya, hlm. 3.

<sup>6</sup> *Ibid.*

Hanya saja Permen tidak mengatur subyek hukum yang mempunyai *legal standing* untuk mengajukan izin sementara itu. Apakah pemilik bangunan gedung ataukah komunitas umat beragama dan apakah juga diberlakukan syarat dukungan sosiologis (jumlah penduduk) seperti izin yang lain? Di samping itu, tidak diatur dalam jangka waktu berapa lama izin itu harus diterbitkan dan apa upaya hukum yang dapat ditempuh pemohon jika izin dimaksud tidak diterbitkan?

Lepas dari substansi norma perizinan yang mengandung sejumlah persoalan itu, apakah perizinan sebagai kewenangan pemerintah daerah tidaklah merupakan pembatasan atau pengekangan kebebasan beragama sebagai wadah dari pendirian rumah ibadat? Suatu system perizinan dibangun dengan motif tertentu seperti dikatakan oleh Spelt dan ten Berge, yaitu:

1. Tujuan yang sifatnya spesifik (misalnya cuti di bidang kepegawaian);
2. Pengarahan dengan menyeleksi orang-orang dan aktivitas-aktivitas (contoh Surat Izin Mengemudi/SIM);
3. Membagi benda-benda yang sedikit (contohnya Surat Izin Pertambangan Daerah/SIPD);
4. Melindungi obyek-obyek tertentu (contohnya perlindungan benda cagar budaya);
5. Mencegah bahaya terhadap lingkungan (AMDAL);
6. Mengarahkan aktivitas-aktivitas tertentu.

Menurut saya, izin pendirian rumah ibadat masuk kategori tujuan yang keenam yaitu “mengarahkan aktivitas-aktivitas tertentu.” Untuk dapat memperoleh izin tersebut, pemohon harus mengajukan permohonan dengan memenuhi berbagai persyaratan. Instansi yang menangani permohonan akan melihat berbagai persyaratan yang ada, termasuk rekomendasi dari instansi terkait. Pemerintah mengarahkan aktivitas membangun rumah ibadat dengan menyesuaikannya dengan tata ruang dan sama sekali tidak memasuki wilayah aktivitas keagamaan. Ini dilakukan “*dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis*” sesuai ketentuan Pasal 28J UUD 1945. Inilah prinsip umum dan motif yuridis dibutuhkannya izin pendirian rumah ibadat.

Mengapa kemudian sistem perizinan itu dalam kasus-kasus tertentu menimbulkan masalah? Hal ini berkaitan dengan kepastian hukum, yang dalam Asas Umum Pemerintahan yang Baik, masuk kategori *fair play*. Maksudnya tentu saja untuk keadaan dan syarat-syarat izin sudah terpenuhi maka tidak ada alasan untuk menunda atau memberikan perizinan tersebut, siapapun pihak yang mengajukannya atau dari pemeluk agama apapun juga. Persoalan tersebut sudah merupakan masalah penerapan hukum yang diselenggarakan dalam tingkat teknis birokrasi. Ada beberapa dugaan mengapa perizinan rumah ibadat kemudian dianggap bermasalah:

1. Pengurusan perizinan lama, walaupun Permen membatasi maksimal 90 hari semenjak permohonan, akan tetapi tidak ada upaya hukum yang mengaturnya bagaimana jika permohonan itu tidak mendapatkan tanggapan semestinya.
2. Sistem perizinan bertahap atau berlapis, dalam hal ini sebenarnya adalah izin pendirian rumah ibadat yang kemudian menjadi syarat dikeluarkannya IMB rumah ibadat oleh kepala daerah;
3. Tidak ada kejelasan standar operational procedure, dalam hal ini bagaimana mekanisme dan pengecekan validasi persyaratan oleh Departemen Agama dan FKUB serta perangkat daerah terkait?
4. Kepastian proses perizinan, antara lain menyangkut kapan permohonan izin pendirian rumah ibadat sudah dinyatakan lengkap? Dalam hal ini bisa saja pemohon mempunyai pendapat kalau permohonan telah diterima instansi yang bersangkutan dan kemudian tidak dikembalikan dan tidak ada komentar serta permintaan apa-apa maka permohonan itu telah dianggap lengkap dan benar. Kenyataan tidak selalu begitu: yang dikatakan lengkap termasuk rekomendasi oleh instansi yang berwenang, dan sebagainya.
5. Kesadaran pihak pemohon izin untuk memenuhi berbagai ketentuan yang ada;
6. Masyarakat terkait, dalam hal ini pihak yang tidak mengajukan permohonan, tetapi terkait dengan kegiatan yang dimohonkan izin juga bisa menjadi hambatan dan menjadi masalah tersendiri;
7. Masalah aparat perizinan dan instansi terkait (koordinasi antarinstansi);
8. Benturan peraturan, maksudnya jika peraturan yang mengatur sesuatu tidak cukup jelas kepastiannya dapat ditafsirkan bermacam-macam, tentu hal ini akan membawa persoalan dalam pelaksanaannya.

Persoalan teknis birokrasi tersebut tidak boleh menghambat atau membelokkan maksud ditetapkannya kebijakan perizinan pendirian rumah ibadat, karena bagaimanapun prinsipnya hal itu dilakukan justru utamanya untuk melindungi HAM, khususnya kebebasan beragama. Sebagai ketetapan pemerintah, izin bukan sumber kewenangan baru melainkan keputusan yang menimbulkan hubungan hukum baru. Izin merupakan keputusan yang bersifat konstitutif yaitu melahirkan adanya hubungan hukum yang tercermin dalam hak dan kewajiban yang baru. Pemohon yang semula belum diperkenankan mendirikan rumah ibadat, dengan IMB rumah ibadat menjadi berhak atau dapat mendirikannya. Oleh karena itu izin sering disebut "keputusan mencipta." Izin menciptakan hak tertentu bagi pihak yang dikenainya, tetapi tidak melahirkan kewenangan.

Dengan uraian tersebut nampak bahwa sistem perizinan dalam pendirian rumah ibadat tidak bertentangan dengan HAM. Bahkan, secara yuridis merupakan salah satu instrumen pemerintahan yang berfungsi untuk terpenuhinya HAM itu sendiri. Oleh karena itu, prinsip itu tidak boleh dicerai dengan adanya persoalan-persoalan teknis birokratis yang dapat menyangkal makna dan tujuan tersebut.