

## PERATURAN BERSAMA MENTERI AGAMA DAN MENTERI DALAM NEGERI NOMOR 08 DAN 09 TAHUN 2006 TENTANG PENDIRIAN RUMAH IBADAT (KAJIAN DALAM PERSPEKTIF HAK ASASI MANUSIA )

Oleh: Benny Asrianto

Dosen Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum UIN Suska Riau

### Abstrak

*Pundamental 1945 Constitution as the rule has been set explicitly for religious freedom in the run by followers, who belong to one human rights bas, but in reality the persecution of religious life and often inevitable. Between religious persecution can come from various directions such as harassing each other, mutual intimidate(violence) and that most often occurs between religious persecution that is prihal establishment synagogue. Therefore, in terms of the establishment of the synagogue there must be government intervention to regulate it, if in this case given the freedom and without any clear rules, the sectarian conflict will not be able to avoid. One step from the government to avoid conflict in the establishment of the synagogue is to be issued the Joint Decree of the Minister of Religious Affairs and the Minister of Home Affairs Number 08 and Number 09 Year 2006 About the Construction of Houses of Worship that aims to create harmony and peace between religious and have certainty Strong law.*

**Keywords:** *Hak Asasi Manusia, Kebebasan Beragama, Pendirian Rumah Ibadat.*

### Pendahuluan

Perbincangan tentang hak asasi manusia (HAM) selalu menarik dan mengundang kontroversi dalam perjalanan dinamika kenegaraan. Di mulai sejak zaman Yunani kuno, perbincangan HAM melekat erat dalam makna filosofi dan universal hakekat pendirian sebuah negara yang tidak lain menjamin keutuhan sosial (kolektivisme HAM) demi kebahagiaan dan kesejahteraan warganegarannya<sup>1</sup>.

Dalam perkembangan berikutnya pengaturan HAM mengalami pasang naik dan pasang surut seiring dengan konfigurasi politik yang mengitarinya. Sebagaimana dikatakan Moh. Mahfud dalam disertasinya yang telah dibukukan *Politik Hukum di Indonesia*, bahwa dalam sistem politik yang demokratis yang ditandai oleh

## TOLERANSI

*Media Umiah Komunikasi Umat Beragama*

kemandirian parlemen dan kontrol terhadap keputusan-keputusan Pemerintah maka dapat dipastikan HAM terjamin dan terlindungi<sup>2</sup>. Namun di era ini, Cicero mulai memperkuat benih-benih rationalisme dalam negara yang diperolehnya dalam postulat Hukum Alam Kodrati melalui ajaran kaum Stoa. Menurutnya, pendirian sebuah negara harus bersesuaian dengan dalil-dalil atau asas-asas Hukum Alam Kodrati yang bersumber dari Budi Illahi yang berisi kesusilaan yang universal termasuk di dalamnya adalah HAM<sup>3</sup>.

Pemaknaan terhadap kebebasan beragama di Indonesia harus dimulai dari pengakuan bahwa negara berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa (Pasal 29). Dan dipertegas lagi dengan Pasal 28E dan 29 ayat (2) yang intinya menyatakan, setiap orang bebas memeluk agama dan beribadah menurut agamanya; berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan; dan negara menjamin kemerdekaan bagi penduduk untuk memeluk agama dan beribadah menurut agama dan kepercayaannya.” Pasal-pasal ini mengisyaratkan kewajiban negara untuk menjamin HAM beragama dan HAM setiap orang termasuk jama'ah dalam melaksanakan ibadah sesuai dengan keyakinannya.

Di dalam Hukum Islam, sebenarnya telah ditegaskan adanya HAM beragama dan larangan sikap tindak pemaksaan yang dapat menimbulkan pelanggaran HAM itu sendiri. Seperti yang dijelaskan dalam QS. al-Kafirun, bagaimana membangun HAM dalam keberagaman dan menjalin relasi sosial agama yang toleran. Kemudian dalam surat al-Baqarah ayat (256) menjelaskan adanya larangan pemaksaan dalam agama karena Allah sendiri secara sunnatullah telah menciptakan perbedaan dan keragaman itu. Allah telah mencukupkan penjelasannya dalam Al-Quran mana yang benar dan yang bathil. Karena itu, Allah memberikan kebebasan pada manusia untuk memilihnya dengan segala konsekuensi yang ada. Indikator kemuliaan hanya ditentukan oleh kadar ketaqwaan seseorang di sisi-Nya.

Namun ironisnya dari sekian lengkap landasan konstitusional perundang-undangan yang ada, konflik keberagaman secara internal terkait dengan pelaksanaan ibadah sesuai keyakinan dan kepercayaan di Indonesia masih mengalami persekusi dari kelompok Islam yang lain. Catat saja kasus yang terjadi pada sejumlah pengikut Ahmadiyah JAI di Lombok, Kuningan, Parung Bogor berikut juga tempat-tempat peribadatan, pendidikan, dan rumah-rumah penduduk; Darul Arqom; NII Ma'had Az-Zaytun; Baha'i; Lembaga Dakwah Islam Indonesia (LDII); Gerakan Syi'ah di Indonesia; Salamullah<sup>4</sup>; Alqiyadah; dan Laila Eden. Disayangkan di tengah kecamuk konflik itu negara tidak berperan optimal dan bersikap tegas sehingga menimbulkan konflik yang berlarut-larut tanpa kepastian. Persoalan ini membuktikan bahwa

mengatur persoalan keberagaman secara internal khususnya terkait dengan melaksanakan ibadah sesuai keyakinan “*Lebih sulit*” ketimbang mengatur pola keberagaman secara eksternal.

Apakah kesulitan ini terkait dengan garis persinggungan tafsir atas teks-teks Nash yang kebenarannya seringkali dimonopoli secara politik oleh ortodoksi Islam yang mapan dalam ranah negara. Apakah kesulitan ini semakin diperkeruh oleh penetrasi Islam politik yang mencoba merchistorisasi Islam secara institusional. Karena bagaimanapun juga Islam politik yang terinstitusional ke dalam ranah negara akan membentuk elit atau hegemoni ortodoksi yang membawa dampak terhadap unitaris keyakinan. Atau dengan kata lain institusionalisasi Islam politik seringkali menafikan pluralisme dalam konteks pelaksanaan keyakinan.

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.

Mendirikan rumah ibadat bagi umat beragama, terutama umat non-Islam, tampaknya kian tidak mudah. Pemerintah hendak mengatur secara lebih ketat pendirian rumah-rumah ibadat di Indonesia melalui penajaman demi penajaman terhadap Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1969 tentang Pelaksanaan Tugas Aparatur Pemerintahan dalam Menjamin Ketertiban dan Kelancaran Pelaksanaan Pengembangan dan Ibadat Agama oleh Pemeluk-pemeluknya

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 kacamata 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 memmanifestasikan agama dan keyakinannya.

## **B. Pendirian Rumah Ibadat dalam Perspektif Hak Asasi Manusia (HAM)**

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 memmanifestasikan 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, masalah pendirian rumah ibadat dipandang sebagai persoalan HAM karena termasuk wahana memmanifestasikan agama dan keyakinan.

Merujuk dasar-dasar tersebut di atas, dalam perspektif HAM hak kebebasan beragama atau berkeyakinan ini dapat disarikan ke dalam delapan komponen, yaitu:

- a) Kebebasan Internal. Setiap orang mempunyai kebebasan berpikir, berkeyakinan, dan beragama. Hak ini mencakup kebebasan untuk menganut atau menetapkan agama atau kepercayaan atas pilihannya sendiri termasuk untuk berpindah agama atau kepercayaannya.

- b) Kebebasan Eksternal. Setiap orang memiliki kebebasan, secara individu atau di dalam masyarakat, secara publik atau pribadi, untuk memmanifestasikan agama atau kepercayaannya di dalam pengajaran, pengalamannya dan peribadahnya.
- c) Tidak ada Paksaan. Tidak seorang pun dapat menjadi subyek pemaksaan yang akan mengurangi kebebasannya untuk memiliki atau mengadopsi suatu agama atau kepercayaan yang menjadi pilihannya.
- d) Tidak Diskriminatif. Negara berkewajiban untuk menghormati dan menjamin kebebasan beragama atau berkepercayaan semua individu di dalam wilayah kekuasaan tanpa membedakan suku, warna kulit, jenis kelamin, bahasa dan keyakinan, politik atau pendapat, penduduk asli atau pendatang, asal-usul.
- e) Hak dari Orang Tua dan Wali. Negara berkewajiban untuk menghormati kebebasan orang tua, dan wali yang sah (jika ada) untuk menjamin bahwa pendidikan agama dan moral bagi anak-anaknya sesuai dengan keyakinannya sendiri.
- f) Kebebasan Lembaga dan Status Legal. Aspek yang vital dari kebebasan beragama atau berkeyakinan, bagi komunitas keagamaan untuk berorganisasi atau berserikat sebagai komunitas. Oleh karena itu, komunitas keagamaan mempunyai kebebasan dalam beragama atau berkeyakinan, termasuk di dalamnya hak kemandirian di dalam pengaturan organisasinya.
- g) Pembatasan yang diijinkan pada Kebebasan Eksternal. Kebebasan untuk memmanifestasikan keagamaan atau keyakinan seseorang hanya dapat dibatasi oleh undang-undang dan kepentingan melindungi keselamatan dan ketertiban public, kesehatan atau kesusilaan umum atau hak-hak dasar orang lain.

Sedangkan dalam teori ilmu hukum, sejarah, maupun prinsip, persoalan Hak Asasi Manusia atau disingkat HAM (*human rights*) adalah persoalan fundamental konstitusi dan ruh serta jiwa kehidupan konstitusional<sup>5</sup>. Pendasaran HAM secara rasional dalam negara hukum yang memegang teguh prinsip konstitusionalisme dan demokrasi didasarkan atas martabat manusia<sup>6</sup> sebagai makhluk ciptaan Tuhan yang harus dihormati, merdeka, bebas, diperlakukan sama, tidak boleh ditindas, disiksa dan diperlakukan tidak adil oleh bentuk kekuasaan atau proses peradilan apapun yang dapat mengurangi eksistensinya sebagai manusia.

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."

Schubungan dengan ini 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. Takterelakkan, 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>7</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>8</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>9</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) yang pada intinya mencakup<sup>10</sup>:

1. Daftar nama dan KTP pengguna rumah ibadat minimal 90 orang yang disahkan oleh pejabat setempat sesuai dengan tingkat batas wilayah;
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.

Berdasarkan Surat Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 08 Dan Nomor 09 Tahun 2006 pada Pasal 13 menyatakan yaitu:

1. Pendirian rumah ibadat didasarkan pada keperluan nyata dan sungguh-sungguh berdasarkan komposisi jumlah penduduk bagi pelayanan umat beragama yang bersangkutan di wilayah kelurahan.
2. Pendirian rumah ibadat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan tetap menjaga kerukunan umat beragama, tidak mengganggu ketentraman dan ketertiban umum, serta mematuhi peraturan perundang-undangan.

Apabila diperhatikan dari dua pasal tersebut diatas maka dapat diartikan bahwa dalam surat keputusan bersama antara Menteri Dalam Negeri dengan Menteri Agama selain mengutamakan persyaratan dalam pendirian rumah ibadat juga haruslah diperhatikan beberapa aspek yang harus dipenuhi baik dalam aspek kebutuhan rumah ibadat bagi penduduk (Tata Ruang Wilayah) dan juga aspek kerukunan umat beragama yang tidak mengganggu ketentraman dan ketertiban umum. Berarti kedua filosofis tersebut haruslah diperhatikan dan menjadi pertimbangan dalam hal memberikan perizinan terhadap rumah ibadat tersebut.

# TOLERANSI

*Media Uniah Komunikasi Umat Beragama*

Namun dalam hal tata ruang sebagaimana diatur ini merupakan hak setiap umat beragama untuk menjalankan aktivitas keagamaannya, termasuk membangun rumah ibadatnya. Negara atau pemerintah tidak boleh mengintervensi terlalu jauh hingga mengatur pendirian rumah-rumah ibadat. Negara boleh saja mengintervensi sekiranya pendirian rumah ibadah tersebut melanggar UU Nomor 24 tahun 1992 tentang Penataan Tata Ruang. Dalam pasal 24 ayat 1 dan 2 undang-undang itu disebutkan:

- (1) *Negara menyelenggarakan penataan ruang untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang pelaksanaannya dilakukan oleh pemerintah,*
- (2) *Pelaksanaan penataan ruang sebagaimana dimaksud dalam ayat 1 memberikan wewenang kepada pemerintah untuk mengatur dan menyelenggarakan penataan ruang serta mengatur tugas dan kewajiban instansi pemerintah dalam penataan ruang. Kepada undang-undang inilah semestinya pemerintah mengacu perihal pembangunan rumah ibadat.*

Jadi dengan demikian memang telah terjadi suatu perbenturan aturan antara peraturan yang dikeluarkan oleh menteri (Permen) dan satu lagi dari Undang-undang, yang seharusnya dalam hirarchi perundang-undangan, maka permen sebelum diberlakukan haruslah memperhatikan undang-undang tersebut sebagai pertimbangan agar nantinya tidak berlawanan.

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, 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 perundangundangan<sup>11</sup>. Perizinan sering dipandang sebagai instrumen yuridis pemerintah untuk tidak hanya menjaga ketertiban dan keamanan, tetapi juga mengupayakan kesejahteraan umum<sup>12</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

# TOLERANSI

*Media Ilmiah Komunikasi Umat Beragama*

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 ibadah*" yang diandaikan hanya menunjuk kepada masyarakat (baca: umat beragama) sebagai aktor utamanya (Bab VI Pasal 21). Oleh karena itu, karena figur hukum atas permohonan pendirian rumah ibadah 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 ibadah akan tetapi sebagai rumah ibadah sementara. Izin sebagaimana dimaksud adalah surat keterangan pemberian izin 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.

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 pengkekangan kebebasan beragama sebagai wadah dari pendirian rumah ibadah? Suatu system perizinan dibangun dengan motif tertentu seperti dikatakan oleh Spelt dan ten Berge, yaitu:

- a. Tujuan yang sifatnya spesifik (misalnya cuti di bidang kepegawaian);
- b. Pengarahan dengan menyeleksi orang-orang dan aktivitas-aktivitas (contoh Surat Izin Mengemudi/SIM);
- c. Membagi benda-benda yang sedikit (contohnya Surat Izin Pertambangan Daerah/SIPD);
- d. Melindungi obyek-obyek tertentu (contohnya perlindungan benda cagar budaya);
- e. Mencegah bahaya terhadap lingkungan (AMDAL);
- f. Mengarahkan aktivitas-aktivitas tertentu.

Jadi dengan demikian, izin pendirian rumah ibadah 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 aparatatur 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 memblokkkan 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.

## **Kesimpulan**

Kebebasan beragama memang telah diberikan jaminan oleh negara dengan beberapa aturan yang sudah mempunyai kekuatan hukum yang tetap dan harus dihargai diantaranya UUD 1945 Pasal 28E (1) dan Pasal 29 (2), Undang-Undang No. 12 Tahun 2005 Tentang Pengesahan Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil Politik Pasal 18 ayat (1), kemudian Undang-Undang No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia Pasal 22 ayat (1) kemudian dengan terdapatnya kebebasan beragama bagi masyarakat Indonesian, maka tentunya rumah ibadat adalah sesuatu hal yang paling terpenting bagi suatu agama, namun dalam sistem hukum di Indonesia setiap pendirian rumah ibadat harus mendapatkan izin dalam pendirian rumah ibadat kemudian apabila dilihat dari perizinan tersebut tidaklah 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 menyayat-nyayat makna dan tujuan tersebut.

## Endnotes

- <sup>1</sup> Soehino, *Ihnu Negara*, Yogyakarta, Liberty, cet.ke-7, 2005, hlm. 25
- <sup>2</sup> Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta, LP3HS, 1998
- <sup>3</sup> *Ibid*, hlm. 41
- <sup>4</sup> Iskandar Zulkarnai, "Pengantar", dalam Aris Mustofa dkk, *Abmadiyah Keyakinan Yang Digugat* Jakarta: Pusat Data dan Analisa Tempo, 2005, hlm. xi
- <sup>5</sup> K. Bertens, "Menyambung Refleksi tentang Pendasaran Hak Asasi Manusia," dalam harian *Kompas*, 1 Desember 2000, hlm. 31.
- <sup>6</sup> Dalam refleksi filosofis tentang pendasaran HAM, banyak dipilih martabat manusia sebagai fundamen yang kokoh di samping tentu kodrat manusia. Paham "martabat" menarik secara khusus karena berkaitan dengan nilai. Sejak filsuf Jerman, Immanuel Kant, langsung dimengerti martabat secara normatif. Martabat harus dihormati. Secara kongkret hal itu berarti bahwa manusia harus diperlakukan sebagai suatu tujuan bukan sarana. Lihat Wandi S. Brata, harian *Kompas*, 3 November 2000, hlm. 37.
- <sup>7</sup> Mieke Komar, "Pengaturan Peranserta Masyarakat dalam Peataan Ruang di Indonesia", dalam B. Arief Sidharta, dkk, *Butir-Butir Gagasan tentang Penyelenggaraan Hukum dan Pemerintahan yang Layak*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1996, hlm. 283-297.
- <sup>8</sup> A.P. Parlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Penataan Ruang (UU No. 24 Tahun 1992)*, Bandung: Mandar Maju, 1993, hlm. 16-17.
- <sup>9</sup> Prasetijo Rijadi, *Pembangunan Hukum Penataan Ruang dalam Konteks Kota Berkelanjutan*, Surabaya: Airlangga University Press, 2005, hlm. 60-62.
- <sup>10</sup> Pasal 14 (2) Surat Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 08 Dan Nomor 09 Tahun 2006
- <sup>11</sup> Sjachran Basah, "Pencabutan Izin Salah satu Sanksi Hukum Administrasi", Makalah, Surabaya, 1995, hlm. 3.
- <sup>12</sup> *Ibid*