

Peran dan Tanggung Jawab Pemerintah Daerah dalam Perizinan Rumah Ibadah Berdasarkan Hak Konstitusional Kebebasan Beragama

**Tajmila¹, Akhmad Syahwan², Muhammad Dzikra Shandi Aditya³,
Prayoga Abdul Rafi⁴, Muhammad Rahman⁵, Yunus Muzakir⁶**

^{1 s.d 6} Universitas Lambung Mangkurat, Kalimantan Selatan, Indonesia
Email Koresponden: tajmila@gmail.com

Abstrak

Kebebasan beragama merupakan hak konstitusional yang dijamin oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya Pasal 29 ayat (2). Salah satu manifestasi dari kebebasan tersebut adalah hak untuk mendirikan rumah ibadah. Namun, dalam prakteknya, pendirian rumah ibadah sering kali menemui hambatan administratif, khususnya bagi kelompok agama minoritas. Permasalahan tersebut berkaitan erat dengan mekanisme perizinan yang diatur dalam Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 dan 8 Tahun 2006, yang mensyaratkan dukungan masyarakat serta rekomendasi dari Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB). Ketentuan ini dalam praktiknya kerap menimbulkan ketidakpastian hukum dan membuka ruang bagi diskriminasi. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pengaturan hukum mengenai tanggung jawab pemerintah daerah dalam proses perizinan pendirian rumah ibadah, serta mengkaji bentuk tanggung jawab hukum pemerintah daerah apabila terjadi hambatan administratif. Metode yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan bahwa tanggung jawab pemerintah daerah dalam perizinan rumah ibadah harus tunduk pada prinsip-prinsip hukum administrasi negara, seperti asas kepastian hukum, non diskriminasi, dan akuntabilitas. Ketika pemerintah daerah lalai atau tidak menjalankan kewenangannya secara benar, maka dapat dikenakan tanggung jawab hukum administrasi. Oleh karena itu, diperlukan evaluasi terhadap regulasi yang ada serta penguatan kapasitas institusi pemerintah daerah agar dapat menjamin terpenuhinya hak konstitusional atas kebebasan beragama secara adil dan merata.

Kata kunci: Pemerintah Daerah, Rumah Ibadah, Kebebasan Beragama, Hak konstitusional

Pendahuluan

Hak atas kebebasan beragama dan beribadah merupakan hak dasar yang dijamin secara tegas oleh konstitusi Indonesia. Ketentuan ini tertuang dalam Pasal 29 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “*Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.*” Ketentuan tersebut



menegaskan bahwa negara, melalui instrumen dan kebijakan pemerintahannya, memiliki kewajiban positif (*positive obligation*) untuk melindungi, memenuhi, dan menghormati hak setiap warga negara dalam menjalankan ibadahnya secara bebas tanpa adanya diskriminasi maupun pembatasan yang tidak berdasar hukum (Hatta & Zulfan, 2021). Dalam konteks tersebut, rumah ibadah bukan hanya sekadar bangunan fisik, melainkan manifestasi dari kebebasan beragama yang dijamin oleh konstitusi, serta menjadi elemen penting dalam kehidupan spiritual dan sosial masyarakat.

Namun, dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, pendirian rumah ibadah di Indonesia masih sering mengalami hambatan, baik dalam bentuk penolakan administratif, penundaan perizinan, hingga intimidasi sosial. Permasalahan ini lebih banyak dialami oleh kelompok keagamaan minoritas yang kesulitan mendapatkan izin pendirian rumah ibadah karena adanya resistensi dari masyarakat mayoritas, atau karena ketidaktegasan pemerintah daerah dalam menegakkan hak konstitusional tersebut. Hambatan-hambatan tersebut umumnya bersumber dari implementasi Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 dan 8 Tahun 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama dan Pendirian Rumah Ibadah. Meskipun peraturan ini ditujukan untuk menjaga harmoni dan mencegah konflik antarumat beragama, substansi normatifnya justru sering dikritik karena mengandung syarat-syarat administratif yang dinilai potensial melanggar prinsip non-diskriminasi dan menciptakan ketidakpastian hukum. Kewajiban memperoleh dukungan sejumlah warga sekitar serta rekomendasi dari Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) dalam beberapa kasus telah menjadi instrumen pembatasan terhadap kebebasan beragama secara terselubung.

Dalam perspektif hukum administrasi, pemerintah—terutama di tingkat daerah—memiliki tanggung jawab hukum untuk memastikan setiap proses perizinan dilakukan sesuai dengan prinsip *due process of law*, asas akuntabilitas, serta asas kepastian hukum dan keadilan (Ridwan & Sudrajat, 2020). Tindakan atau kelalaian pemerintah daerah dalam

menjamin terlaksananya hak atas kebebasan beragama dapat dikategorikan sebagai bentuk pelanggaran hukum administrasi yang memiliki konsekuensi tanggung jawab. Sayangnya, kapasitas kelembagaan di tingkat daerah untuk menerapkan prinsip-prinsip tersebut secara konsisten masih lemah, sehingga menimbulkan ruang kosong hukum yang dapat dimanfaatkan oleh pihak-pihak intoleran. Kajian-kajian sebelumnya menunjukkan bahwa SKB 2 Menteri tidak cukup kuat menjadi payung perlindungan hak, bahkan kerap menjadi sumber legalisasi praktik diskriminatif. Data dari SETARA Institute menunjukkan bahwa telah terjadi 573 gangguan terhadap aktivitas peribadatan dan pendirian rumah ibadah selama satu setengah dekade terakhir, yang menggambarkan bahwa hambatan tersebut bukan sekadar isu administratif, melainkan juga merupakan refleksi dari dinamika sosial-politik yang kompleks dan belum direspons secara memadai oleh sistem hukum dan kebijakan publik yang ada (Institute, 2023).

Dengan latar belakang tersebut, urgensi penelitian ini terletak pada kebutuhan untuk melakukan evaluasi terhadap tanggung jawab pemerintah, khususnya pemerintah daerah, dalam konteks perizinan pendirian rumah ibadah sebagai bagian dari perlindungan hak konstitusional atas kebebasan beragama. Berdasarkan latar belakang tersebut, terdapat dua pokok permasalahan yang menjadi fokus dalam penelitian ini. Pertama, bagaimana pengaturan hukum mengenai tanggung jawab pemerintah daerah dalam proses perizinan pendirian rumah ibadah berdasarkan hukum administrasi di Indonesia. Kedua, bagaimana bentuk tanggung jawab hukum pemerintah daerah dalam hal terjadi penolakan atau hambatan administratif terhadap pendirian rumah ibadah yang berpotensi menghalangi pelaksanaan hak konstitusional atas kebebasan beragama.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis regulasi yang mengatur kewenangan pemerintah daerah dalam proses perizinan rumah ibadah, serta mengkaji secara mendalam bentuk tanggung jawab hukum yang melekat pada pemerintah daerah ketika terjadi pelanggaran administratif yang merugikan hak warga negara dalam mendirikan rumah ibadah.

Dengan pendekatan hukum normatif dan perspektif hukum administrasi, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi akademik dan praktis dalam memperkuat perlindungan hak konstitusional atas kebebasan beragama melalui reformulasi kebijakan perizinan yang lebih adil, transparan, dan akuntabel.

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) (Wijaya et al., 2025). Penelitian hukum normatif digunakan untuk mengkaji peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang kewenangan dan tanggung jawab pemerintah daerah dalam perizinan pendirian rumah ibadah, khususnya dalam konteks perlindungan hak konstitusional atas kebebasan beragama. Sumber data utama dalam penelitian ini terdiri atas bahan hukum primer seperti Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, peraturan perundang-undangan terkait seperti Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 dan 8 Tahun 2006, serta bahan hukum sekunder berupa literatur hukum, artikel jurnal, laporan tahunan lembaga seperti Komnas HAM dan SETARA Institute, serta dokumen-dokumen resmi lainnya. Data dianalisis secara kualitatif dengan teknik interpretasi hukum untuk memahami norma hukum yang berlaku serta relevansinya dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, khususnya dalam aspek tanggung jawab hukum administrasi pemerintah daerah.

Pembahasan/Hasil

A. Pengaturan Tanggung Jawab Pemda dalam Perizinan Rumah Ibadah menurut Hukum Administrasi

1. Kebebasan Beragama sebagai Hak Konstitusional

Kebebasan beragama merupakan salah satu hak asasi manusia yang mendapat jaminan konstitusional dalam sistem hukum Indonesia. Jaminan tersebut secara tegas tercantum dalam Pasal 28E ayat (1) dan (2) serta Pasal

29 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 28E ayat (1) menyatakan bahwa “setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya,” sementara ayat (2) menegaskan kebebasan setiap orang untuk meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran, dan sikap sesuai dengan hati nuraninya. Lebih lanjut, Pasal 29 ayat (2) mengukuhkan bahwa negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu. Ketentuan-ketentuan tersebut menempatkan kebebasan beragama tidak hanya sebagai hak individual, tetapi juga sebagai kewajiban negara untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi hak tersebut tanpa diskriminasi.

Dalam konteks pendirian rumah ibadah, ketentuan konstitusional ini memiliki implikasi yang signifikan. Rumah ibadah merupakan sarana utama dalam pelaksanaan ibadah dan manifestasi nyata dari keyakinan keagamaan yang dianut oleh setiap warga negara (Putri & Andini, 2025). Oleh karena itu, pembatasan atau penghalangan dalam pendiriannya, baik oleh negara maupun masyarakat, dapat ditafsirkan sebagai bentuk pelanggaran terhadap hak konstitusional atas kebebasan beragama. Negara, dalam hal ini pemerintah dan khususnya pemerintah daerah, memiliki tanggung jawab untuk memastikan bahwa setiap proses perizinan rumah ibadah dilaksanakan secara adil, tidak diskriminatif, serta berdasarkan prinsip kepastian hukum dan perlindungan terhadap hak asasi manusia.

Pemerintah daerah memiliki peran strategis dalam pelaksanaan pemerintahan, termasuk dalam penyelenggaraan urusan perizinan pendirian rumah ibadah (Theresia Simanullang et al., 2021). Dalam kerangka negara kesatuan yang menganut prinsip desentralisasi, kewenangan pemerintah daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 11 ayat (1) undang-undang tersebut menegaskan bahwa urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah mencakup urusan wajib dan pilihan, salah satunya adalah urusan ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat, yang secara implisit mencakup pembinaan kehidupan beragama dan pengelolaan rumah ibadah. Dengan demikian, pemerintah

daerah memiliki kewenangan administratif dalam memfasilitasi dan mengatur proses pendirian rumah ibadah, termasuk melalui pemberian izin, pengawasan, serta mediasi apabila terjadi konflik horizontal di masyarakat.

Namun, kewenangan tersebut tidak dapat dijalankan secara sewenang-wenang. Pemerintah daerah wajib tunduk pada prinsip *due process of law* serta asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Asyikin, 2020). Asas-asas tersebut meliputi kepastian hukum, akuntabilitas, proporsionalitas, keterbukaan, dan non-diskriminasi. Dalam konteks pendirian rumah ibadah, pemerintah daerah dituntut untuk bertindak netral, tidak memihak, serta mampu memberikan perlindungan yang setara terhadap seluruh warga negara tanpa memandang latar belakang agama atau keyakinan. Pelanggaran terhadap prinsip-prinsip tersebut tidak hanya berdampak pada terganggunya kehidupan beragama, tetapi juga dapat menimbulkan pertanggungjawaban hukum secara administratif terhadap pejabat yang berwenang.

2. Ketentuan Hukum terkait Perizinan Rumah Ibadah

Pengaturan mengenai tanggung jawab pemerintah daerah dalam proses perizinan pendirian rumah ibadah tidak terlepas dari kerangka hukum yang telah ditetapkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan, baik dalam tingkat nasional maupun lokal (Risdianto, 2017). Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan dasar yuridis terhadap pelaksanaan otonomi daerah, termasuk dalam hal pemberian izin pendirian rumah ibadah. Pemerintah kabupaten/kota diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengelola urusan pemerintahan yang bersifat lokal, termasuk dalam bidang pelayanan publik dan perizinan. Namun demikian, pelaksanaan kewenangan ini tidak bersifat absolut, melainkan harus tunduk pada prinsip supremasi konstitusi, khususnya yang menjamin hak atas kebebasan beragama sebagaimana diatur dalam Pasal 28E dan Pasal 29 UUD NRI Tahun 1945. Pelaksanaan kewenangan tersebut juga harus menghindari tindakan

diskriminatif atau penyalahgunaan wewenang yang dapat mengarah pada pelanggaran hak konstitusional warga negara.

Lebih lanjut, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menegaskan bahwa perizinan merupakan bagian integral dari pelayanan publik yang wajib diselenggarakan berdasarkan prinsip transparansi, akuntabilitas, dan keadilan. Dalam konteks ini, pemerintah daerah berkewajiban memberikan pelayanan yang menjunjung tinggi asas nondiskriminasi, termasuk dalam pelaksanaan hak setiap individu atau kelompok dalam mendirikan rumah ibadah (Pranata, 2024). Proses perizinan tidak boleh didasarkan pada tekanan mayoritas atau pertimbangan subjektif yang tidak sesuai dengan standar pelayanan publik yang baik.

Sementara itu, Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 dan 8 Tahun 2006 memberikan pedoman teknis mengenai prosedur pendirian rumah ibadah. Beberapa syarat utama yang diatur dalam SKB ini meliputi jumlah minimum pengguna rumah ibadah, dukungan masyarakat sekitar, serta rekomendasi dari Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) dan Kantor Kementerian Agama setempat (Ahmad, 2013). Meski bertujuan untuk menjaga harmoni sosial dan mencegah konflik horizontal, dalam praktiknya peraturan ini justru sering menjadi sumber kontroversi, terutama karena dapat dijadikan alat penundaan atau penolakan yang tidak proporsional terhadap pendirian rumah ibadah oleh kelompok agama minoritas. Beberapa kajian mengkritik bahwa ketentuan dalam SKB ini rawan menimbulkan pembatasan yang tidak sejalan dengan prinsip kebebasan beragama yang dijamin oleh konstitusi. Maka sebab itu, Badan Penelitian dan Pengembangan (Balitbang) Kementerian Agama memberikan kesimpulan bahwa Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 dan 8 Tahun 2006 masih mengandung persoalan (Farida, 2017).

Di tingkat lokal, beberapa pemerintah daerah mengeluarkan peraturan pelaksanaan dalam bentuk peraturan daerah (perda) atau surat keputusan kepala daerah. Akan tetapi, dalam implementasinya, terdapat kecenderungan bahwa regulasi-regulasi daerah tersebut justru

memperberat syarat yang telah diatur dalam SKB 2 Menteri. Hal ini menimbulkan permasalahan yuridis karena bertentangan dengan asas *lex superior derogat legi inferiori* dan prinsip perlindungan hak asasi manusia yang harus menjadi dasar dalam setiap kebijakan publik. Regulasi lokal yang menambah beban administratif tanpa dasar konstitusional yang kuat dapat menjadi bentuk pelanggaran terhadap asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB), khususnya asas keadilan, kepastian hukum, dan nondiskriminasi. Oleh karena itu, diperlukan evaluasi menyeluruh terhadap kesesuaian regulasi daerah dengan norma hukum nasional dan prinsip-prinsip konstitusional untuk memastikan tidak terjadi pelanggaran sistemik terhadap hak atas kebebasan beragama di tingkat lokal.

Ketentuan hukum yang secara spesifik mengatur prosedur dan mekanisme pendirian rumah ibadah di Indonesia diatur dalam Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 dan 8 Tahun 2006 tentang *Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama dan Pendirian Rumah Ibadah*. Regulasi ini mengatur sejumlah persyaratan administratif yang harus dipenuhi oleh pemohon pendirian rumah ibadah, antara lain adanya daftar nama pengguna rumah ibadah minimal 90 orang yang disahkan oleh pejabat setempat, dukungan masyarakat sekitar paling sedikit 60 orang, serta rekomendasi dari Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) dan kantor Kementerian Agama setempat. Meskipun peraturan ini bertujuan untuk menjaga harmoni dan ketertiban antar umat beragama, namun dalam prakteknya, ketentuan ini kerap menjadi hambatan administratif bagi kelompok minoritas dalam menjalankan kebebasan beragama mereka (Debataraja, 2022).

Persyaratan-persyaratan yang diatur dalam SKB tersebut menimbulkan sejumlah persoalan hukum, khususnya dalam hal kepastian hukum dan potensi penyalahgunaan wewenang. Ketentuan tentang perlunya dukungan masyarakat sekitar, misalnya, dapat membuka ruang bagi diskriminasi berbasis mayoritas-minoritas, sehingga menjadikan proses perizinan rentan terhadap tekanan sosial dan politis. Lebih jauh lagi, keberadaan FKUB sebagai lembaga yang memberikan rekomendasi justru

kerap dipersoalkan efektivitas dan independensinya, mengingat komposisinya ditentukan oleh pemerintah daerah dan sering kali mencerminkan kepentingan dominan agama mayoritas. Dalam perspektif hukum administrasi, ketentuan semacam ini dapat dikritisi karena berpotensi melanggar prinsip *non-discriminatory governance* dan bertentangan dengan amanat konstitusi yang menjamin kebebasan beragama secara setara bagi seluruh warga negara. Oleh karena itu, keberadaan regulasi ini perlu dikaji ulang, tidak hanya dari aspek efektivitasnya, tetapi juga dari sudut pandang konstitusionalitas dan kesesuaiannya dengan prinsip negara hukum demokratis.

Implementasi peraturan perizinan rumah ibadah di Indonesia masih menyisakan berbagai problematika, khususnya terkait dengan ketidakpastian hukum dan potensi pelanggaran terhadap hak konstitusional warga negara. Salah satu persoalan utama terletak pada multitafsir terhadap ketentuan dalam SKB 2 Menteri Tahun 2006, yang membuka ruang bagi pemerintah daerah untuk menunda atau bahkan menolak proses perizinan atas dasar alasan administratif yang tidak selalu objektif. Dalam praktiknya, banyak kasus pendirian rumah ibadah yang mengalami penolakan meskipun telah memenuhi syarat formal, hanya karena adanya tekanan atau keberatan dari kelompok masyarakat tertentu. Situasi ini menunjukkan lemahnya posisi hukum pemohon izin, terutama jika mereka berasal dari komunitas agama minoritas yang tidak memiliki representasi sosial atau politik yang kuat.

Ketidakpastian hukum juga tercermin dari kurangnya mekanisme pengawasan dan evaluasi yang transparan terhadap kinerja Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) dan pemerintah daerah dalam proses pemberian izin. Tidak sedikit laporan yang menunjukkan bahwa FKUB bertindak tidak independen, bahkan bersikap eksklusif dalam menentukan rekomendasi, sehingga keberadaannya justru menjadi hambatan struktural dalam menjamin hak atas kebebasan beragama. Selain itu, belum adanya standar operasional prosedur yang seragam di seluruh daerah memperparah ketimpangan pelaksanaan peraturan ini. Akibatnya, terjadi disparitas perlakuan antar wilayah dalam memproses izin pendirian rumah

ibadah, yang berujung pada pelanggaran prinsip persamaan di hadapan hukum. Dalam konteks ini, pemerintah daerah sebagai pemegang kewenangan administratif dapat dimintai pertanggungjawaban hukum apabila terjadi tindakan diskriminatif atau pembiaran terhadap pelanggaran hak asasi (Pratama et al., 2025).

Ketidakpastian hukum dalam implementasi perizinan rumah ibadah di Indonesia menjadi salah satu tantangan serius dalam penegakan hak konstitusional atas kebebasan beragama. Ketidakpastian ini tampak dari kurangnya mekanisme pengawasan dan evaluasi yang transparan terhadap kinerja Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) dan pemerintah daerah. Dalam banyak laporan, FKUB dinilai tidak menjalankan perannya secara independen, bahkan kerap bersikap eksklusif dalam memberikan rekomendasi, yang pada akhirnya menjadikan keberadaannya sebagai hambatan struktural terhadap perlindungan hak atas kebebasan beragama. Keadaan ini diperburuk dengan tidak adanya standar operasional prosedur yang seragam di setiap daerah, yang mengakibatkan ketimpangan implementasi peraturan dan disparitas perlakuan antar wilayah dalam proses perizinan rumah ibadah. Hal tersebut berdampak pada pelanggaran prinsip persamaan di hadapan hukum dan menciptakan celah diskriminatif yang dapat memicu konflik sosial dan pelanggaran hak asasi. Dalam konteks ini, pemerintah daerah sebagai pemegang otoritas administratif dapat dimintai tanggung jawab hukum apabila terjadi tindakan diskriminatif atau pembiaran terhadap pelanggaran hak warga negara.

Dari sudut pandang teori kepastian hukum, situasi tersebut sangat bertentangan dengan prinsip dasar negara hukum yang menuntut adanya kejelasan, konsistensi, dan keterbukaan dalam penerapan hukum. Teori ini menekankan bahwa peraturan hukum harus dirumuskan secara jelas dan logis, sehingga masyarakat tidak mengalami kebingungan dalam menafsirkan maupun mematuhi. Utrecht menyatakan bahwa kepastian hukum memiliki dua makna penting: pertama, adanya aturan umum yang memberi petunjuk kepada individu mengenai tindakan yang boleh dan tidak boleh dilakukan; dan kedua, adanya jaminan perlindungan terhadap kesewenang-wenangan negara melalui norma-norma yang dapat dipahami

publik (Syahrani, 1999). Senada dengan itu, Radbruch menegaskan bahwa kepastian hukum dan keadilan merupakan dua elemen yang harus berjalan beriringan demi menciptakan ketertiban dan keamanan dalam kehidupan bernegara (Dee et al., 2025). Oleh karena itu, dalam konteks perizinan rumah ibadah, kejelasan prosedur administratif dan persyaratan legal menjadi kunci untuk mencegah penyalahgunaan wewenang serta menjamin terpenuhinya hak asasi secara adil dan setara bagi seluruh warga negara, tanpa memandang agama maupun keyakinan.

B. Bentuk Tanggung Jawab Hukum Pemerintah Daerah terhadap Hambatan Administratif dalam Perizinan Pendirian Rumah Ibadah

1. Konsep dan Landasan Tanggung Jawab Hukum Pemerintah Daerah

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, pemerintah daerah memegang peranan penting dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan, termasuk di dalamnya pemberian pelayanan publik, pelaksanaan peraturan perundang-undangan, dan perlindungan terhadap hak-hak warga negara di daerahnya. Tanggung jawab hukum pemerintah daerah berakar pada prinsip otonomi daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Melalui prinsip ini, pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.

Dalam konteks administrasi pemerintahan, tanggung jawab hukum pemerintah daerah mencakup kewajiban untuk menjalankan kewenangan administratif sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku dan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB). Kewenangan yang diberikan bukanlah kekuasaan yang absolut, melainkan melekat padanya prinsip akuntabilitas hukum. Artinya, setiap tindakan atau keputusan yang diambil oleh pejabat atau institusi pemerintah daerah dapat dipertanggungjawabkan baik secara administratif, perdata, maupun pidana apabila terbukti melanggar hukum atau merugikan hak warga negara (Lubis et al., 2025).

Tanggung jawab ini semakin menguat apabila dikaitkan dengan hak-hak konstitusional warga negara, salah satunya adalah hak atas kebebasan beragama sebagaimana dijamin dalam Pasal 28E ayat (1) dan Pasal 29 UUD NRI 1945. Dalam hal ini, pemerintah daerah tidak hanya bertindak sebagai pelaksana regulasi teknis, melainkan sebagai *penjaga konstitusi* di tingkat lokal. Oleh karena itu, segala bentuk kebijakan atau tindakan yang bersifat diskriminatif, represif, atau menghambat pelaksanaan hak atas kebebasan beragama dapat menjadi dasar untuk pemaknaan tanggung jawab hukum yang lebih luas.

Selain dasar konstitusional dan perundang-undangan, tanggung jawab hukum pemerintah daerah juga bertumpu pada prinsip negara hukum (*rechtsstaat*) yang mengharuskan seluruh tindakan pemerintahan tunduk pada hukum. Dalam literatur hukum administrasi, tanggung jawab pemerintah dapat dimaknai sebagai konsekuensi dari pelaksanaan kewenangan administratif yang menimbulkan akibat hukum, baik berupa hak maupun kewajiban. Pemerintah daerah wajib memastikan bahwa setiap warga negara mendapat perlakuan yang adil dan tidak diskriminatif dalam pengurusan hak-haknya, termasuk hak mendirikan rumah ibadah.

Apabila terjadi hambatan administratif yang disebabkan oleh pembiaran, kelalaian, atau tindakan diskriminatif dalam proses perizinan rumah ibadah, maka pemerintah daerah tidak dapat melepaskan diri dari tanggung jawab hukum. Dalam praktiknya, tanggung jawab ini dapat dimintakan melalui mekanisme peradilan administrasi atau bahkan melalui instrumen pengawasan konstitusional apabila berkaitan dengan pelanggaran hak asasi. Dengan demikian, posisi pemerintah daerah dalam struktur hukum publik tidak hanya sebagai pelaksana teknis kebijakan pusat, tetapi juga sebagai subjek hukum yang bertanggung jawab secara yuridis terhadap pemenuhan dan perlindungan hak-hak dasar warga negara di wilayahnya.

Hambatan administratif dalam proses perizinan pendirian rumah ibadah menjadi salah satu bentuk nyata dari kegagalan administratif yang menciptakan pelanggaran terhadap hak konstitusional warga negara. Dalam konteks hukum administrasi, hambatan administratif dapat berupa

prosedur yang tidak transparan, penundaan yang tidak berdasar, penyalahgunaan wewenang oleh pejabat publik, atau adanya intervensi dari kelompok tertentu yang mempengaruhi objektivitas keputusan pemerintah daerah. Situasi ini menimbulkan pertanyaan hukum yang mendasar: sejauh mana tanggung jawab hukum dapat dibebankan kepada pemerintah daerah atas terjadinya hambatan tersebut?

Merujuk pada Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, pemerintah daerah memiliki kewajiban untuk memberikan layanan publik yang adil, tidak diskriminatif, dan berdasarkan prinsip keadilan. Perizinan pendirian rumah ibadah termasuk dalam kategori pelayanan publik yang bersifat strategis karena menyangkut pemenuhan hak asasi warga negara. Ketika proses ini terganggu oleh hambatan administratif yang tidak sesuai prosedur atau bernuansa diskriminatif, maka pemerintah daerah dianggap telah melanggar prinsip-prinsip pelayanan publik yang baik dan dapat dimintai pertanggungjawaban hukum.

Dalam konteks ini, tanggung jawab hukum pemerintah daerah tidak terbatas pada tindakan aktif (komisi) yang melanggar hukum, tetapi juga mencakup kelalaian (omisi) dalam memberikan perlindungan dan fasilitasi terhadap hak kebebasan beragama. Ketika pemerintah daerah tidak mampu mencegah tekanan sosial-politik yang mengarah pada diskriminasi dalam proses perizinan, atau bahkan membiarkan keberadaan norma lokal yang melampaui kewenangannya bertentangan dengan hukum nasional, maka hal tersebut merupakan bentuk wanprestasi administratif terhadap kewajiban konstitusional.

Lebih lanjut, teori hukum pertanggungjawaban publik menyatakan bahwa setiap organ pemerintah, termasuk pemerintah daerah, bertanggung jawab atas akibat hukum yang ditimbulkan dari setiap kebijakan atau tindakan administratif. Dalam perkara-perkara tertentu, tanggung jawab ini dapat diuji melalui jalur Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN), terutama apabila terdapat keputusan pejabat yang merugikan hak warga negara secara nyata.

Dalam praktiknya, kasus-kasus penolakan pendirian rumah ibadah sering kali bermula dari ketidakjelasan prosedur, multitafsir terhadap ketentuan SKB 2 Menteri Tahun 2006, hingga intervensi dari Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) yang tidak selalu netral. Pemerintah daerah sebagai otoritas yang bertanggung jawab atas pelaksanaan peraturan tersebut harus memastikan bahwa semua pihak, termasuk FKUB dan aparat pelaksana lainnya, bekerja dalam koridor hukum yang menjamin perlindungan hak asasi. Apabila terjadi penyimpangan, maka pertanggungjawaban hukum dapat diarahkan kepada pemerintah daerah sebagai entitas yang secara legal memiliki kewenangan dan kendali atas proses tersebut.

Dengan demikian, dalam kerangka negara hukum demokratis, pemerintah daerah memiliki tanggung jawab hukum yang melekat dalam memastikan bahwa setiap proses administratif, termasuk pendirian rumah ibadah, dilakukan secara adil, transparan, dan sesuai dengan konstitusi. Kegagalan dalam memenuhi standar tersebut tidak hanya merupakan pelanggaran administratif, melainkan juga dapat dikualifikasikan sebagai pelanggaran hak asasi yang memiliki konsekuensi hukum lebih luas.

2. Implikasi Hukum atas Penolakan atau Hambatan Administratif

Praktik-praktik yang terjadi di Samarinda, Cirebon, dan Cilegon merupakan ilustrasi nyata bagaimana hak konstitusional warga negara—terutama kelompok agama minoritas—sering kali terabaikan dalam pelaksanaan kebijakan perizinan rumah ibadah di tingkat daerah. Padahal, kebebasan beragama dan berkeyakinan telah dijamin secara tegas dalam Pasal 28E ayat (1) dan (2) serta Pasal 29 UUD NRI Tahun 1945, yang merupakan norma konstitusional tertinggi dan tidak dapat dibatasi secara sewenang-wenang oleh kebijakan administratif atau tekanan sosial mayoritas.

a. Kasus Samarinda: Perizinan Sah, Namun Tetap Diganggu

Dalam kasus Samarinda, meskipun pendirian Gereja Pantekosta telah memenuhi seluruh persyaratan administratif sebagaimana diatur dalam SKB 2 Menteri Tahun 2006, dan bahkan telah mendapatkan

rekomendasi dari FKUB, sekelompok warga tetap memaksakan penurunan papan pengumuman pembangunan. Ini menunjukkan adanya kegagalan pemerintah daerah dalam menjamin keamanan dan pelaksanaan keputusan administratif yang sah. Dalam konteks UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM, hal ini merupakan pelanggaran terhadap hak atas kebebasan beragama (Pasal 1 angka 6) serta bentuk pembiaran terhadap intoleransi, yang berujung pada delegitimasi kewenangan hukum negara.

b. Kasus Cirebon: Pelanggaran atas Izin yang Sah

Di Cirebon, penolakan terhadap pengalihfungsian gudang menjadi gereja tetap terjadi meskipun telah mendapat restu dari pihak kelurahan hingga Kementerian Agama. Ini menandakan ketidakkonsistenan antara kebijakan formal dengan realisasi di lapangan, serta menunjukkan bahwa pemerintah daerah gagal menegakkan prinsip legalitas dan non-diskriminasi sebagaimana diatur dalam UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Dalam hal ini, warga negara yang telah memenuhi prosedur formal tetap tidak mendapatkan kepastian hukum karena intervensi tekanan massa yang tidak memiliki dasar hukum.

c. Kasus Cilegon: Diskriminasi Terstruktur oleh Aparat Pemerintah

Kasus di Cilegon menjadi bukti paling ekstrem tentang bagaimana perangkat negara justru menjadi bagian dari pelanggaran konstitusi. Penolakan yang dilakukan oleh Wali Kota dan Wakil Wali Kota Cilegon, serta dikeluarkannya Surat Keputusan Walikota untuk membatalkan SHGB yang sah atas gereja HKBP Maranatha, menunjukkan bentuk *abuse of power* atau penyalahgunaan kewenangan administratif. Ini bertentangan langsung dengan prinsip non-discriminatory governance dan mengarah pada diskriminasi struktural terhadap minoritas agama. Ironisnya, seluruh persyaratan legal seperti jumlah jemaat, dukungan warga, dan rekomendasi Kementerian Agama telah dipenuhi, namun tetap dipatahkan oleh tekanan ormas lokal yang tidak memiliki kedudukan hukum.

Aspek	Samarinda	Cirebon	Cilegon
Jenis Rumah Ibadah	Gereja Pantekosta	Gereja (alih fungsi dari gudang)	Gereja HKBP Maranatha
Status Legalitas Izin	Rekomendasi FKUB & SKB terpenuhi	Rekomendasi lurah & Kemenag	Syarat jemaat, dukungan warga, rekomendasi Kemenag terpenuhi
Benturan Sosial	Massa 40 orang menurunkan papan pengumuman	Spanduk penolakan oleh warga	Aksi penolakan oleh Komite Kearifan Lokal & pejabat daerah
Reaksi Pemerintah Daerah	Tidak melindungi keputusan legal	Tidak menindak intimidasi warga	Wali Kota turut menolak dan membatalkan SHGB
Indikasi Pelanggaran HAM	UU No. 39/1999 Pasal 1 angka 6	Diskriminasi kebebasan beragama	Diskriminasi sistematis oleh pemerintah
Potensi Dampak Hukum	Abai terhadap hak konstitusi	Pasif terhadap tekanan mayoritas	Pelanggaran prinsip negara hukum demokratis

Ketiga kasus tersebut memperlihatkan adanya paradoks hukum: meskipun peraturan administratif telah dipenuhi oleh pemohon, pelaksanaannya dihambat oleh tekanan sosial yang kemudian didukung secara pasif atau aktif oleh pejabat publik. Dalam teori kepastian hukum, sebagaimana dikemukakan oleh Utrecht dan Radbruch, negara harus menjamin bahwa hukum dapat ditegakkan secara konsisten, tidak diskriminatif, dan bebas dari intervensi subjektif. Pemerintah daerah dalam kasus ini dapat dikenakan tanggung jawab hukum administratif atas pembiaran, pelanggaran prosedur, hingga tindakan sewenang-wenang yang berdampak pada hilangnya hak asasi.

Dalam kerangka hukum administrasi, tanggung jawab pemerintah daerah terhadap proses perizinan rumah ibadah dapat dikategorikan ke dalam bentuk tanggung jawab preventif dan represif. Tanggung jawab preventif diwujudkan dalam bentuk upaya antisipatif yang bertujuan mencegah terjadinya hambatan administratif maupun sosial dalam pendirian rumah ibadah. Pemerintah daerah memiliki peran sebagai fasilitator dan koordinator dalam konteks ini. Sebagai fasilitator, pemerintah

daerah memiliki kewenangan untuk mengesahkan kepengurusan Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) sesuai dengan amanat Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 dan Nomor 8 Tahun 2006. Selain itu, pemerintah juga bertanggung jawab memfasilitasi kegiatan-kegiatan strategis yang bertujuan untuk memperkuat nasionalisme dan mencegah konflik berbasis SARA, termasuk penyelenggaraan program pemantapan cinta tanah air dan penguatan wawasan kebangsaan.

Sebagai koordinator, pemerintah daerah harus mampu mengarahkan berbagai rapat lintas sektor, termasuk dalam forum-forum FKUB, serta menjalin koordinasi dengan instansi vertikal terkait guna menjaga stabilitas sosial-keagamaan. Koordinasi ini juga mencakup pembinaan terhadap pejabat struktural tingkat kecamatan dan kelurahan, khususnya dalam perumusan dan pelaksanaan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), serta dalam upaya resolusi konflik berbasis agama yang terjadi di masyarakat. Peran strategis pemerintah dalam memediasi konflik secara aktif melalui pendekatan persuasif, kolaboratif, dan berbasis keadilan restoratif menunjukkan bentuk konkret tanggung jawab preventif yang mengedepankan prinsip-prinsip negara hukum dan hak asasi manusia.

Selanjutnya, tanggung jawab represif pemerintah daerah muncul apabila terjadi pelanggaran atau pengabaian terhadap kewajiban administratif dalam pengurusan perizinan rumah ibadah. Dalam konteks ini, pejabat publik atau instansi yang dengan sengaja atau lalai menghambat proses perizinan secara tidak sah dapat dikenakan sanksi administratif hingga pidana. Misalnya, Pasal 175 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) mengatur bahwa pihak yang dengan kekerasan atau ancaman kekerasan menghalangi kegiatan keagamaan dapat dijatuhi pidana penjara maksimal satu tahun empat bulan. Selain itu, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan kewenangan kepada pemerintah pusat untuk melakukan intervensi apabila pemerintah daerah terbukti tidak menjalankan kewajiban pelayanan publik secara proporsional dan nondiskriminatif.

Adapun dalam penyelesaian sengketa administratif, masyarakat yang mengalami diskriminasi atau penolakan terhadap pendirian rumah ibadah

memiliki hak untuk menempuh jalur hukum. Upaya penyelesaian secara musyawarah merupakan langkah awal yang dianjurkan dan dapat difasilitasi oleh bupati atau walikota bersama kepala kantor Kementerian Agama kabupaten/kota serta FKUB. Namun, jika musyawarah tersebut tidak menghasilkan kesepakatan yang adil, maka pihak yang dirugikan dapat mengajukan gugatan ke pengadilan tata usaha negara atau pengadilan negeri dengan dasar pelanggaran hak konstitusional sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam gugatan tersebut, pemohon dapat meminta penerbitan izin pendirian rumah ibadah yang sah sebagai bagian dari penegakan hak atas kebebasan beragama. Organisasi masyarakat sipil dan lembaga hak asasi manusia berperan penting sebagai pendamping dalam proses advokasi dan perlindungan hukum.

Kesimpulan

Berdasarkan analisis yang telah diuraikan, dapat disimpulkan bahwa pemerintah daerah memiliki peran sentral dalam menjamin perlindungan hak konstitusional warga negara, khususnya kebebasan beragama dan berkeyakinan, yang tidak hanya bersifat administratif tetapi juga menyentuh aspek hak asasi manusia yang dilindungi konstitusi. Kasus-kasus pelanggaran hak atas pendirian rumah ibadah di berbagai daerah mencerminkan lemahnya kapasitas pemerintah daerah dalam menjalankan fungsi preventif dan represif secara adil serta independen. Oleh karena itu, pemerintah daerah perlu melakukan reformasi menyeluruh dalam sistem perizinan rumah ibadah melalui transparansi birokrasi, penguatan peran Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB), peningkatan kapasitas moral dan hukum pejabat daerah, serta penegakan hukum yang tegas terhadap pelaku intoleransi. Selain itu, regulasi seperti Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Tahun 2006 perlu dikaji ulang agar lebih menjamin kebebasan beragama secara substansial, termasuk perlindungan afirmatif terhadap minoritas. Melalui langkah-langkah tersebut, diharapkan pemerintah daerah mampu menjalankan

tanggung jawab konstitusionalnya secara optimal, serta memperkuat prinsip negara hukum yang adil, inklusif, dan pluralistik.

Daftar Pustaka

- Ahmad, N. (2013). Pesan Dakwah Dalam Menyelesaikan Konflik Pembangunan Rumah Ibadah (Kasus Pembangunan Rumah Ibadah antara Islam dan Kristen Desa Payaman). *Fikrah*, 1(2). <https://doi.org/10.21043/fikrah.v1i2.549>
- Asyikin, N. (2020). Freies Ermessen Sebagai Tindakan atau Keputusan Pemerintah Ditinjau dari Pengujiannya. *DIVERSI: Jurnal Hukum*, 5(2), 184. <https://doi.org/10.32503/diversi.v5i2.555>
- Debataraja, L.-. (2022). Penentuan Persyaratan Dukungan Masyarakat Di Lingkungan Pendirian Rumah Ibadah Berdasarkan Peraturan Bersama Menteri Agama Dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Dan 8 Tahun 2006. *EKSEKUSI*, 4(2), 161. <https://doi.org/10.24014/je.v4i2.14174>
- Dee, M. La, Efendi, S., Harahap, E. H., & Amrullah, M. S. (2025). *Dinamika Hukum Pidana Dalam Konteks Keadilan*. PT. Media Penerbit Indonesia.
- Farida, A. (2017). Pendirian Rumah Ibadat Pasca PBM No 9 dan 8 Tahun 2006 dan Kerukunan Umat Beragama:(Kasus Pendirian Gereja Di Kota Bandung, Jawa Barat). *Harmoni*, 16(2), 374–392.
- Hatta, M., & Zulfan, H. (2021). Kejahatan Penistaan Agama Dan Konsekuensi Hukumnya. *Al-Adl: Jurnal Hukum*, 13(2), 342. <https://doi.org/10.31602/al-adl.v13i2.4532>
- Institute, S. (2023). *Kasus Penolakan Peribadatan dan Tempat Ibadah Lebih Serius dari Apa yang Disampaikan Presiden Jokowi*. SETARA Institute. <https://setara-institute.org/kasus-penolakan-peribadatan-dan-tempat-ibadah-lebih-serius-dari-apa-yang-disampaikan-presiden-jokowi>
- Lubis, J., Hidayat, E. F., Efendi, S., Rasiwan, H. I., Ishaq, F. M., Trisista, R. G. M., Minabari, A., Kartono, F., Nggeboe, & Wibowo, D. E. (2025). *Pengantar Hukum Pidana*. Akasa Law Center.
- Pranata, I. (2024). Implementasi Penegakan Hukum Dan Perlindungan Hak Asasi Manusia Dalam Kasus Pelanggaran Hak Asasi Manusia Beragama. *Jurnal Dialektika Hukum*, 6(2).

<https://doi.org/10.36859/jdh.v6i2.3101>

- Pratama, D. W., Wafa, H. I., Efendi, S., Arzaqi, N., Rasiwan, I., Ginting, N. M., Ramiyanto, Aziz, I. R., & Putriyana, A. (2025). *Kriminologi (Suatu Pengantar)*. Akasa Law Center.
- Putri, R. N. H., & Andini, V. D. (2025). Analisis Kasus Penolakan Pembangunan Gereja di Cilegon dan Penyelesaiannya Dengan Menggunakan Pendekatan Teori Moderasi Beragama. *Nusantara: Jurnal Pendidikan, Seni, Sains Dan Sosial Humaniora*, 2(2), 1–15.
- Ridwan, J., & Sudrajat, A. S. (2020). *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*. Nuansa Cendekia.
- Risdianto, D. (2017). Perlindungan Terhadap Kelompok Minoritas Di Indonesia Dalam Mewujudkan Keadilan Dan Persamaan Di Hadapan Hukum. *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, 6(1), 125. <https://doi.org/10.33331/rechtsvinding.v6i1.120>
- Syahrani, R. (1999). *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*. Citra Aditya Bakti.
- Theresia Simanullang, B., Tobing, M., & Helmi, H. (2021). Peraturan Tata Ruang Dalam Memberikan Izin Mendirikan Bangunan Pada Rumah Ibadah. *Mendapo: Journal of Administrative Law*, 2(1), 41–50. <https://doi.org/10.22437/mendapo.v2i1.11461>
- Wijaya, M., Pratomo, B., Citta, A. B., & Efendi, S. (2025). *Metodologi Penelitian: Kombinasi Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif dan Mixed Methods*. PT. Media Penerbit Indonesia.