



## ANALISIS HUKUM NORMA PEMBATASAN HAK BERIBADAH KELOMPOK MINORITAS AGAMA DI INDONESIA

LEGAL ANALYSIS OF NORMS RESTRICTING THE RIGHT TO  
WORSHIP OF RELIGIOUS MINORITY GROUPS IN INDONESIA

**Prandy Arthayoga Louk Fanggi**

Universitas Mataram

Email: [prandyalfanggi@staff.unram.ac.id](mailto:prandyalfanggi@staff.unram.ac.id)

**Ayang Afira Anugerahayu**

Universitas Mataram

Email: [ayangafira@staff.unram.ac.id](mailto:ayangafira@staff.unram.ac.id)

### Abstrak

Penelitian ini menganalisis pembatasan hak beribadah bagi kelompok minoritas agama di Indonesia dengan menggunakan seluruh isi dokumen sebagai sumber tunggal. Meskipun konstitusi dan instrumen HAM internasional seperti ICCPR menjamin kebebasan beragama dan beribadah, praktik di lapangan menunjukkan banyaknya gangguan, diskriminasi, serta pembatasan administratif yang berdampak pada kelompok minoritas. PBM Nomor 8 dan 9 Tahun 2006 menjadi instrumen hukum paling dominan dan paling sering dipersoalkan, karena mekanisme syarat administratifnya—termasuk persyaratan 90 pengguna dan 60 dukungan warga sekitar—membuka ruang besar bagi mayoritas lokal untuk melakukan “veto sosial” terhadap pendirian tempat ibadat. Temuan penelitian menunjukkan bahwa mayoritas–minoritas bukanlah kategori tetap, melainkan bersifat geografis dan dinamis, sehingga diskriminasi berbasis PBM dapat menimpa kelompok agama apa pun tergantung konteks demografis lokal. Penelitian ini menekankan bahwa pembatasan hak beribadah sebagaimana terjadi saat ini tidak memenuhi prinsip legalitas, necessity, proportionality, dan nondiscrimination. Oleh karena itu, diperlukan reformasi menyeluruh terhadap regulasi pendirian rumah ibadat serta penguatan kewajiban positif negara untuk melindungi minoritas dari tekanan intoleransi.

**Kata kunci:** *hak beribadah; intoleransi; kebebasan beragama; minoritas agama; PBM 2006.*

### Abstract

*This study analyzes the restrictions on the right to worship for religious minority groups in Indonesia, using the provided document as the sole source. Although the Constitution and international human rights instruments such as the ICCPR guarantee freedom of religion and worship, field data shows persistent discrimination, disruptions, and administrative barriers affecting minority groups. The Joint Ministerial Regulation (PBM) Nos. 8 and 9 of 2006 emerges as the most problematic legal instrument, particularly due to administrative requirements—such as the mandatory 90 users and 60 local community supporters—that enable local majorities to exercise a form of “social veto” over the establishment of houses of worship. Findings indicate that majority–minority status in Indonesia is geographically relative and dynamic, meaning that discriminatory impacts of PBM can affect any religious group depending on local demographics. The study concludes that existing restrictions fail to meet the principles of legality, necessity, proportionality, and nondiscrimination. Comprehensive reform of worship-house regulations and strengthened state obligations to protect minorities from intolerant groups are urgently required.*

**Keywords:** *right to worship; intolerance; freedom of religion; religious minorities; PBM 2006.*



## PENDAHULUAN

Negara Indonesia tergolong sebagai Negara yang memiliki keunikan tersendiri dibanding Negara-negara lain di dunia. Selain bearagamnya pulau, suku, budaya dan bahasa, Indonesia juga memiliki tingkat keragaaman yang tinggi dalam hal agama resmi yang diakui. Keanekaragaman agama ini tentunya mempunyai peran yang sangat vital bagi kehidupan berbangsa, agama dapat menjadi pilar penting dalam kedudukannya sebagai suatu tuntunan hidup manusia dimuka bumi sekaligus juga menjadi sumber nilai moral bagi suatu Negara.

Agama, sebagai sumber nilai, etika, dan identitas kolektif, memainkan peran strategis dalam pembentukan kohesi sosial dan stabilitas politik. Di banyak negara majemuk, keberagamaan warga bukan sekadar urusan privat, melainkan modal sosial yang memengaruhi tingkat kepercayaan, partisipasi, dan kepatuhan pada hukum. Temuan komparatif lintas-negara menunjukkan bahwa konfigurasi hubungan negara-agama bisa berdampak pada jejaring kepercayaan antarwarga—sebuah unsur inti kohesi sosial modern.<sup>1</sup>

Di Negara-negara maju, peran penting agama juga diakui, semisalnya di Amerika Serikat oleh Presiden Pertama George Washington, dalam Pidato Perpisahannya (1796), George menyatakan:

*“Dari semua sikap dan kebiasaan yang mengarah pada kemakmuran politik, agama dan moralitas adalah penopang yang tak tergantikan. ... Secara substansial benar bahwa kebijakan atau moralitas adalah sumber yang diperlukan bagi pemerintahan rakyat.”<sup>2</sup>*

Secara normatif, Indonesia menjamin kebebasan beragama dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Pasal 28E ayat (1) menyebutkan bahwa “Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya...”<sup>3</sup> Selanjutnya, Pasal 29 ayat (2) menyatakan bahwa “Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing...”<sup>4</sup>

Selain itu, Indonesia telah meratifikasi berbagai instrumen hak asasi manusia internasional, termasuk International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005. Pasal 18 ICCPR menjamin kebebasan

1 Brian J. Grim and Roger Finke, “International Religion Indexes: Government Regulation, Government Favoritism, and Social Regulation of Religion.,” *Interdisciplinary Journal of Research on Religion* 2, no. 1 (2006), <https://cris.biu.ac.il/en/publications/state-support-for-religion-and-social-trust>.

2 “Kutipan Pidato Lengkap Sebagai Berikut: “Of All the Dispositions and Habits Which Lead to Political Prosperity, Religion and Morality Are Indispensable Supports. In Vain Would That Man Claim the Tribute of Patriotism, Who Should Labor to Subvert These Great Pillars of Human Happiness, These Firmest Props of the Duties of Men and Citizens. The Mere Politician, Equally with the Pious Man, Ought to Respect and to Cherish Them. A Volume Could Not Trace All Their Connections with Private and Public Felicity. Let It Simply Be Asked: Where Is the Security for Property, for Reputation, for Life, If the Sense of Religious Obligation Desert the Oaths Which Are the Instruments of Investigation in Courts of Justice? And Let Us with Caution Indulge the Supposition That Morality Can Be Maintained without Religion. Whatever May Be Conceded to the Influence of Refined Education on Minds of Peculiar Structure, Reason and Experience Both Forbid Us to Expect That National Morality Can Prevail in Exclusion of Religious Principle. “It Is Substantially True That Virtue or Morality Is a Necessary Spring of Popular Government. (Terjemahan Bebas),” George Washington, Farewell Address (1796), Dalam Christian Challenge Ministries, “America’s REAL Problem Is Epidemic Immorality,” [https://www.christianchallenge.org/dir.cfm/Articles/America%27s\\_REAL\\_Problem\\_Is\\_Epidemic\\_Immorality/](https://www.christianchallenge.org/dir.cfm/Articles/America%27s_REAL_Problem_Is_Epidemic_Immorality/)

3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, Pasal 28 E Ayat (1).

4 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, Pasal 29 Ayat (2).

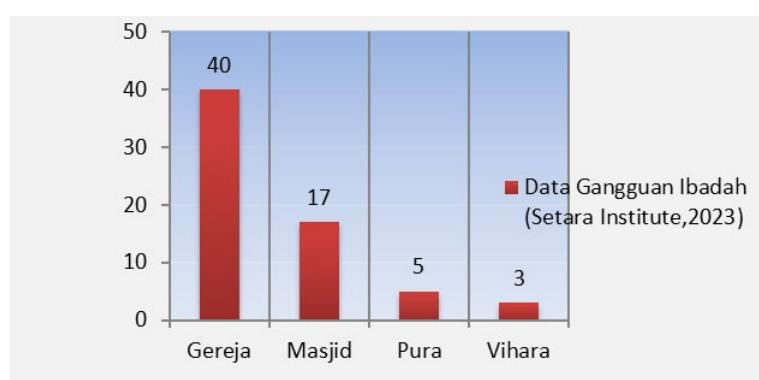
berpikir, berkeyakinan, dan beragama, serta menyatakan bahwa tidak seorang pun boleh dipaksa untuk menganut suatu agama atau keyakinan yang tidak dikehendakinya.<sup>5</sup>

Hak beribadah adalah bagian inti dari kebebasan berpikir, berkeyakinan, dan beragama sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 18 Deklarasi Universal HAM (DUHAM) dan Kovenan SIPOL (ICCPR). Ia mencakup kebebasan memeluk agama atau keyakinan, berganti agama, dan memanifestasikan keyakinan sendiri—sendiri maupun bersama orang lain, di ruang publik ataupun privat. ketentuan normatif Pasal 18 memberi fondasi universal bahwa praktik ibadah bukanlah kemurahan hati negara, melainkan hak asasi yang harus dihormati, dilindungi, dan dipenuhi.<sup>6</sup>

Uraian diatas menegaskan bagi Indonesia maupun masyarakat dunia kebebasan beragama adalah suatu keharusan yang wajib diakui dan dilindungi didalam suatu Negara, tidak hanya hak beragama tetapi hak untuk bebas beribadah sebagai bagian integral pelaksanaan hak beragama pun menjadi suatu kesatuan yang harus mendapatkan perhatian khusus oleh Negara.

Meskipun telah dijamin dalam tingkatan Konstitusi hingga tingkatan Undang-undang Namun, dalam praktiknya, praktek menjalankan kegiatan ibadah di Indonesia ternyata masih mengalami gangguan yang bersifat diskriminatif. Menurut Setara Institute, sepanjang tahun 2023 terdapat 160 peristiwa pelanggaran kebebasan beragama dan berkeyakinan (KBB) di Indonesia.<sup>7</sup> Bentuk pelanggaran tersebut mencakup pelarangan ibadah, intimidasi terhadap komunitas keagamaan tertentu, pembubaran acara keagamaan, hingga pembakaran rumah ibadat.

Tren pelanggaran pada 2023 menunjukkan kasus gangguan tempat ibadah<sup>8</sup> masih terus mengalami kenaikan yang signifikan dalam tujuh tahun terakhir. Sepanjang tahun 2023, terdapat 65 gangguan tempat ibadah. Temuan ini adalah angka yang cukup besar bila dibandingkan dengan gangguan yang terjadi dalam lima tahun terakhir, yaitu 50 tempat ibadah (2023) 44 tempat ibadah (2021), 24 tempat ibadah (2020), 31 tempat ibadah (2019), 20 tempat ibadah (2018) dan 16 tempat ibadah (2017). Dari 65 tempat ibadah yang mengalami gangguan pada tahun 2023, sebanyak 40 gangguan menimpa gereja, 17 menimpa masjid, 5 menimpa pura, dan 3 menimpa Vihara.<sup>8</sup>



5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 Tentang Pengesahan International Covenant On Civil And Political Rights (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil Dan Politik), Pasal 18.

6 “United Nations, ‘Universal Declaration of Human Rights,’ Art. 18; UN Human Rights Committee, CCPR General Comment No. 22 (1993),” Agustus 2025, <https://ccprcentre.org/ccpr-general-comments>.

7 “Setara Institute , Rilis Data: Konidisi Kebebasan Beragama Berkeyakinan (KBB) 2023, Dari Stagnasi Menuju Stagnasi Baru, Jakarta:11 Juni 2024, Hlm. 5.,” Agustus 2025, <https://setara-institute.org/rilis-data-kondisi-kebebasan-beragama-dan-berkeyakinan-2023/>.

8 “Setara Institute , Rilis Data: Konidisi Kebebasan Beragama Berkeyakinan (KBB) 2023, Dari Stagnasi Menuju Stagnasi Baru, Jakarta:11 Juni 2024, Hlm. 5.”

Tren di atas menunjukan bahwa gangguan yang menghalangi hak beribadah menyasar tidak hanya terhadap satu agama tetapi menyasar hampir kepada semua agama, hal ini dibuktikan dengan ragam tempat ibadah yang mengalami gangguan pelaksanaan peribadatan.

Dalam salah satu poin kesimpulan penelitian Imadadun Rahmat<sup>9</sup> tentang jaminan beragama dan berkeyakinan di Indonesia ditemukan fakta sebagai berikut:

Pelaku (perpetrator) adalah sekelompok orang yang berasal dari agama mayoritas atau keyakinan mayoritas di daerah bersangkutan. Di daerah di mana penganut suatu agama tertentu menjadi mayoritas maka ialah yang menjadi pelaku. Sementara di daerah lain penganut suatu agama tersebut menjadi minoritas, maka ia akan menjadi korban. Artinya, tindakan intoleransi tidak hanya monopoli kelompok radikal pro kekerasan, atau kelompok agama tertentu, tetapi tindakan intoleransi juga melekat pada status dominan sebagai mayoritas.

Berdasarkan temuan diatas, artinya, ada kaitan erat hubungan mayoritas-minoritas dalam setiap pelanggaran terhadap hak beribadah yang terjadi di Indonesia, dimana Mayoritas agama di suatu daerah kerap menjadi pelaku pelanggaran kebebasan beribadah dan minoritas agama di daerah tersebut kerap menjadi korban pelanggaran kebebasan beribadah.

Di Sisi lain temuan dari Setara Institute mengungkapkan fakta, mayoritas penolakan pendirian tempat ibadah didasarkan pada belum terpenuhinya atau deviasi pemaknaan syarat pendirian tempat ibadah sebagaimana diatur dalam Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No 9 dan No 8 Tahun 2006, yang mensyaratkan 90 pengguna tempat ibadah dan 60 dukungan dari warga setempat.

Sedangkan dalam kasus-kasus lainnya, meskipun persyaratan tersebut sudah terpenuhi, penolakan dari masyarakat setempat masih terus terjadi, sehingga tempat ibadah tetap tidak diizinkan untuk dibangun. Temuan gangguan terhadap tempat ibadah dalam berbagai varian gangguan menunjukkan problem syarat pendirian tempat ibadah sebagaimana diatur dalam Peraturan Bersama Menteri (PBM) No. 9 dan 8 Tahun 2006. Regulasi tersebut masih menjadi pemicu dan pemacu pelanggaran kebebasan beragama/ berkeyakinan, khusus nya kebebasan mendirikan tempat ibadah.

Dalam keterangannya, Kementerian Agama menjelaskan bahwa PBM No. 9 dan 8 Tahun 2006 justru dibuat dalam maksud dan tujuan untuk sebagai aturan yang melindungi umat beragama dari gangguan kebebasan beragama dan berkeyakinan sebagaimana dikutip Oleh Komnas HAM<sup>10</sup> :

*Sebagai kewajiban positif/aktif negara untuk melindungi dan bersikap aktif apabila ada gangguan terhadap kebebasan beragama dan berkeyakinan, maka pemerintah Indonesia salah satunya telah membuat suatu peraturan perundang-undangan atau kebijakan yaitu PBM 2006. Mengingat, masalah pendirian rumah ibadah menjadi salah satu sebab yang dapat mengganggu hubungan antar umat beragama sehingga perlu diatur. Selain itu PBM 2006 akan menjadi pedoman bagi setiap kepala daerah/wakil kepala daerah dalam memelihara kerukunan umat beragama yang pada dasarnya merupakan bagian penting dari kerukunan nasional*

<sup>9</sup> Imdadun Rahmat, "Jaminan Beragama Dan Berkeyakinan Di Indonesia," *Jurnal HAM Komnas HAM* 11, no. 1 (2014): 19–51.

<sup>10</sup> Imdadun Rahmat, "Jaminan Beragama Dan Berkeyakinan Di Indonesia."

Berdasarkan uraian fenomena hukum dari berbagai penelitian terkait dengan persoalan-persoalan hak beribadah maka dapat ditarik suatu benang merah yakni: 1) Adanya Fakta lapangan tentang seringnya kelompok minoritas agama menjadi korban pelanggaran hak beribadah dan; 2) fakta adanya Instrumen Hukum yang dituding menjadi akar masalah pembatasan terhadap hak beribadah.

Bertolak dari hal tersebut maka penulis dalam tulisan ini bermaksud melakukan penelitian untuk mengetahui bagaimana sebenarnya konsep pembatasan terhadap Hak Beribadah menurut perundang-undangan di Indonesia di Indonesia, serta bagaimana tanggung jawab Negara terhadap pemenuhan hak beribadah kelompok minoritas agama di Indonesia untuk mengukur legitimasi dari Instrumen Hukum yang terkait dengan kebebasan beribadah kelompok Minoritas Agama di Indonesia.

## PEMBAHASAN

### 1. Konsep Pengaturan Hak Beribadah Menurut Hak Asasi Manusia

Didalam literatur hukum hak beribadah selalu bertautan erat dengan hak berkeyakinan dan Bergama. Istilah Hak beribadah sangat jarang dilepaskan dari istilah Hak Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan (KBB). Didalam konvensi International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) Pasal 18 mengatur bahwa:

Article 18 1. ***Everyone shall have the right to freedom of thought, conscience and religion.*** This right shall include freedom to have or to adopt a religion or belief of his choice, and freedom, either individually or in community with others and in public or private, to manifest his religion or belief in ***worship, observance, practice and teaching.*** 2. No one shall be subject to coercion which would impair his freedom to have or to adopt a religion or belief of his choice. 3. Freedom to manifest one's religion or beliefs may be subject only to such limitations as are ***prescribed by law and are necessary to protect public safety, order, health, or morals or the fundamental rights and freedoms of others.*** (Terjemahan bebas) Pasal 18.1. **Setiap orang berhak atas kebebasan berpikir, bernurani dan beragama.** Hal ini mencakup kebebasan untuk menganut atau memilih agama atau kepercayaan atas pilihannya sendiri dan kebebasan, baik secara sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain, baik di tempat umum atau tertutup, untuk mengejawantahkan agama atau kepercayaannya dalam kegiatan **ibadah, penaatan, pengamalan dan pengajaran.** 2. Tidak seorangpun dapat dipaksa sehingga terganggu kebebasannya untuk menganut atau memilih agama atau kepercayaannya sesuai dengan pilihannya 3. Kebebasan untuk mengejawantahkan agama atau kepercayaan seseorang hanya dapat dibatasi oleh ketentuan berdasarkan hukum, dan apabila diperlukan untuk melindungi keamanan, ketertiban, kesehatan dan atau moral masyarakat, atau hak-hak dan kebebasan mendasar orang lain.

Di dalam standar norma dan pengaturan kebebasan beragama dan berkeyakinan yang diterbitkan oleh Komnas HAM, dijelaskan bahwa pengaturan Hak atas kebebasan berpikir, berhati nurani, beragama dan berkeyakinan merupakan bagian dari hak atas (KBB). Hak atas KBB meliputi dua cakupan utama yaitu: a. Kebebasan untuk memilih dan menetapkan, termasuk tidak memilih dan menetapkan, agama atau keyakinan atas pilihannya sendiri; b. Kebebasan untuk menjalankan agama atau keyakinan secara

sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain, baik di tempat umum atau tertutup, melalui ibadah, penaatan, pengamalan, dan pengajaran.<sup>11</sup>

Dalam memahami substansi Pasal 18 Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik secara benar, dibedakan antara kebebasan berkeyakinan dan beragama atau berkepercayaan dengan kebebasan untuk menjalankan agama atau kepercayaannya. Pembedaan ini secara legal sangat penting untuk membedakan di wilayah mana negara diperbolehkan untuk membatasi dan wilayah mana negara dilarang untuk melakukan pembatasan. Maka secara teoritis, hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan dapat dipilah kedalam kategori: *forum internum (privat freedom)* dan *forum externum (public freedom)*.<sup>12</sup>

*Forum Internum* adalah eksistensi spiritual individual seseorang, sebuah wilayah yang secara teoritis tidak dimungkinkan dilakukan pengurangan (derogasi) hak atas kebebasan beragama dan keyakinan tersebut. Dimensi individual tercermin dalam perlindungan terhadap keberadaan spiritual seseorang termasuk di dalam dimensi ini adalah memilih – mengganti, mengadopsi - dan memeluk agama dan keyakinan. Dimensi individual ini juga menyangkut menjalankan ibadat agama dalam ruang privat. Yaitu ketika dalam menjalankan agama dan keyakinannya, seseorang tidak meninggalkan wilayah keberadaan individual dan tidak menyentuh wilayah privat orang lain. Contoh atas situasi ini adalah ketika seseorang mengamalkan ritual keagamaan, baik secara sendiri-sendiri maupun bersama komunitas keagamaan atau keyakinan tanpa “mengubah” wilayah privat orang lain.<sup>13</sup>

Maka hal ini tidak bisa dikurangi, diatur dan dikriminalisasikan. Kebebasan ini membutuhkan perlindungan khusus oleh negara. Sedangkan dimensi kolektif tercermin dalam perlindungan terhadap keberadaan seseorang untuk mengeluarkan keberadaan spiritualnya dan mempertahankannya di depan publik (forum eksternum). Forum eksternum yang juga disebut sebagai “community right”, berupa hak memanifestasikan dan pengkomunikasian materi-materi spiritual kepada dunia yang lebih luas dan upaya mempertahankan kesalehan di ruang publik.<sup>14</sup>

Secara sederhana jika ditilik ketentuan pasal 18 ayat 1 yang dimaksud hak berdimensi forum internum adalah hak kebebasan berpikir, bernurani dan beragama yang sama sekali tidak bias dibatasi oleh Negara atau bersifat *non derogable*. Sedangkan hak yang berdimensi forum externum adalah hak mengejawantahkan agama yang terdiri atas; 1) Hak Beribadah (*Worship*); 2) Hak Penaatan (*Observance*); Hak Pengamalan (*Practice*) dan 4); Hak Pengajaran (*Teaching*). Yang mana sifatnya dapat dibatasi oleh Negara berdasarkan ketentuan hukum dan apabila diperlukan untuk melindungi keamanan, ketertiban, kesehatan dan atau moral masyarakat, atau hak-hak dan kebebasan mendasar orang lain.

Baik didalam pengaturan ICCPR dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan ICCPR tidak menjelaskan secara langsung definisi apa itu yang dimaksud

11 Komnas HAM RI, “Standar Norma Dan Pengaturan Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan,” *Komnas HAM RI* (Jakarta), 2020.

12 Imdadun Rahmat, “Jaminan Beragama Dan Berkeyakinan Di Indonesia.” Lihat juga Nowak, M. (2005), U.N. Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary, 2nd revised edition, N.P. Engel, Publishers dalam Laporan Pemetaan Hak atas Kebebasan Beragama dan Berkepercayaan di Enam Daerah (Komnas HAM: Jakarta, 2009)

13 Imdadun Rahmat, “Jaminan Beragama Dan Berkeyakinan Di Indonesia.”

14 Imdadun Rahmat, “Jaminan Beragama Dan Berkeyakinan Di Indonesia.”

beribadah? Namun dalam Komentar Umum 22 Konvensi Hak Sipil dan Politik, menafsirkan secara luas pengejewantahan ibadah dalam bentuk berbagai kegiatan.

*The concept of worship extends to ritual and ceremonial acts giving direct expression to belief, as well as various practices integral to such acts, including the building of places of worship, the use of ritual formulae and objects, the display of symbols, and the observance of holidays and days of rest. The observance and practice of religion or belief may include not only ceremonial acts but also such customs as the observance of dietary regulations, the wearing of distinctive clothing or headcoverings, participation in rituals associated with certain stages of life, and the use of a particular language customarily spoken by a group. In addition, the practice and teaching of religion or belief includes acts integral to the conduct by religious groups of their basic affairs, such as the freedom to choose their religious leaders, priests and teachers, the freedom to establish seminaries or religious schools and the freedom to prepare and distribute religious texts or publications..<sup>15</sup>*

Disebutkan bahwa konsep ibadah (*worship*) mencakup tindakan ritual dan upacara yang secara langsung mengekspresikan keyakinan, serta berbagai praktik yang menjadi bagian integral dari tindakan tersebut, termasuk pembangunan tempat ibadah, penggunaan formula dan benda ritual, penyajian simbol, serta perayaan hari raya dan hari istirahat.

Sedangkan untuk Penaatan (*the Observance*) dan pengamalan (*practice*) agama atau keyakinan dapat mencakup tidak hanya tindakan upacara tetapi juga kebiasaan seperti pematuhan terhadap peraturan diet, pemakaian pakaian atau penutup kepala yang khas, partisipasi dalam ritual yang terkait dengan tahap-tahap tertentu dalam kehidupan, dan penggunaan bahasa tertentu yang secara tradisional digunakan oleh suatu kelompok.

Selain itu, pengamalan (*practice*) dan pengajaran (*teaching*) agama atau keyakinan mencakup tindakan yang merupakan bagian integral dari pelaksanaan urusan dasar oleh kelompok agama, seperti kebebasan untuk memilih pemimpin agama, pendeta, dan guru, kebebasan untuk mendirikan seminari atau sekolah agama, serta kebebasan untuk menyiapkan dan mendistribusikan teks atau publikasi agama.

Selanjutnya, erdapat lima syarat terkait dengan pemberlakuan, yaitu: a. tidak diberlakukan secara diskriminatif; b. berlaku (hanya) pada saat pembatasan itu diberlakukan; c. 2 tidak diberlakukan dengan cara yang dapat melemahkan hak-hak yang dijamin dalam Pasal 18 KIHP; 3 d. dapat diakses semua orang; dan e. orang-orang yang menjadi subyek pembatasan tertentu secara sah, seperti narapidana, tetap menikmati hak untuk melaksanakan agama atau keyakinan sejauh sesuai dengan karakter dari hukuman itu.

Sedangkan terkait hak kelompok minoritas dalam kaitanya dengan pembatasan diatur secara spesifik dan tegas dalam undang-undang nomor 12 Tahun 2005, Pasal 26 dan 27 sebagai berikut:

#### PASAL 26

Semua orang berkedudukan sama di hadapan hukum dan berhak atas perlindungan hukum yang sama tanpa diskriminasi apapun. Dalam hal ini hukum harus milarang diskriminasi apapun, dan menjamin perlindungan yang sama dan efektif bagi semua

<sup>15</sup> “UN Human Rights Committee (48th:Sess1993:Geneva):, General Comment Adopted by the Human Rights Committee under Article 40, Paragraph 4, of the International Covenant on Civil and Political Rights,” <https://digilibRARY.un.org/record/182777?v=pdf#files>.

orang terhadap diskriminasi atas dasar apapun seperti ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, pendapat politik atau pendapat lain, asal-usul kepangsaan atau soaial, kekayaan, kelahiran atau status lain.

## PASAL 27

Dinegara-negara yang memiliki kelompok minoritas berdasarkan suku, agama atau bahasa orang-orang yang tergolong dalam kelompok minoritas tersebut tidak boleh diingkari haknya dalam masyarakat, bersama anggota-anggota kelompoknya yang lain, untuk mengenyam budaya mereka sendiri, untuk menjalankan dan mengamalkan agamanya sendiri, atau menggunakan bahasa mereka sendiri.

## 2. Analisis Hukum Norma Pembatasan Beribadah Kelompok Minoritas Agama Di Indonesia

Pembatasan hak beribadah di Indonesia bertumpu pada sejumlah peraturan perundang-undangan, mulai dari undang-undang hingga regulasi tingkat menteri dan pemerintah daerah. Secara konstitusional, pembatasan hanya dapat dilakukan sepanjang memenuhi ketentuan Pasal 28J UUD 1945, yaitu:

berdasarkan undang-undang,

untuk menjamin penghormatan atas hak orang lain, serta

untuk memenuhi tuntutan moral, nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum.

Meskipun prinsip tersebut selaras dengan Pasal 18 ICCPR, implementasinya di Indonesia sering menunjukkan penyimpangan, terutama karena pembatasan lebih sering dilakukan melalui peraturan administratif, bukan undang-undang.

Dalam Pengaturan hukum di Indoensia setidaknya ada beberapa pengaturan terkait dengan hak kebebasan beragama dan kebebasan menjalankan agama di Indonesia. Penulis merangkumnya dalam tabel dibawah ini:

Jenis Peraturan	Pasal Relevan	Substansi
UUD 1945	Pasal 28E (1)(2), Pasal 28I (1), Pasal 29 (1)(2)	Menjamin kebebasan memeluk agama, beribadah, dan hak konstitusional warga.
TAP MPR XVII/ MPR/1998	Pasal 22	Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadah menurut agamanya dan kepercayaannya.
UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM	Pasal 22 (1)(2), Pasal 8	Kebebasan beragama sebagai HAM, tanggung jawab negara untuk menjamin dan melindungi.
UU No. 12 Tahun 2005 (ICCPR)	Pasal 18	Hak kebebasan beragama dan beribadah dijamin sesuai kovenan internasional.
UU No. 23 Tahun 2006 jo. UU No. 24 Tahun 2013 (Adminduk)	Pasal 61 & 64	Pencatatan agama dalam dokumen kependudukan.

PP No. 55 Tahun 2007	Pasal 2	Pendidikan agama adalah hak peserta didik.
Perpres No. 83 Tahun 2015	Tugas & Fungsi Kementerian Agama	Pembinaan kehidupan beragama dan pelayanan peribadatan.
PBM No. 8 & 9 Tahun 2006	Pasal 14–17, Pasal 27–29	Mengatur batas angka administratif syarat Pendirian rumah ibadat, Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB).

Tidak hanya di tingkatan peraturan Pemerintah Pusat, pengaturan yang terkait dengan kebebasan Beragama dan Berkeyainan juga diatur dalam beberapa Peraturan di Tingkatan Daerah, dalam penelusuran penulis ada berbagai Perda yang berkaitan diantaranya:

Yurisdiksi	Jenis/No	Tahun	Pokok Materi	Sumber
Kota Surabaya	Perwali 31/2024	2024	Tata cara pendirian rumah ibadat & pemanfaatan bangunan gedung; definisi masyarakat setempat.	SETARA Institute, Pemkot Surabaya
Kota Semarang	Perwali 46/2021	2021	Prinsip & syarat pendirian rumah ibadat; izin sementara; penyelesaian sengketa.	Pemkot Semarang
Kota Bekasi	Perwali 16/2006 jo. 107/2019	2006/2019	Tata cara pemberian izin pendirian rumah ibadat; perubahan teknis/prosedural.	Pemkot Bekasi
Kabupaten Bantul	Perbup 98/2016	2016	Pedoman pendirian rumah ibadat sesuai PBM 2006.	Pemkab Bantul
Kabupaten Kulon Progo	Perbup 52/2020	2020	Prosedur & persyaratan pendirian rumah/tempat ibadat.	Pemkab Kulon Progo
Provinsi Jawa Barat	Pergub 36/2019	2019	Pemeliharaan kerukunan umat beragama; pendirian rumah ibadat; peran FKUB.	Pemprov Jawa Barat
Provinsi DKI Jakarta	Pergub 83/2012, Pergub 170/2009	2012/2009	Prosedur persetujuan pembangunan rumah ibadat; pengaturan FKUB.	Pemprov DKI Jakarta

Yurisdiksi	Jenis/No	Tahun	Pokok Materi	Sumber
Kota Bogor	Perwali 4/2007	2007	Petunjuk pelaksanaan IMB yang mencakup izin rumah ibadat.	Pemkot Bogor

Dari berbagai pengaturan di Indoensia yang mengatur tentang kebebasan beragama dan berkeyakinan dapat ditarik suatu fakta hukum bahwa. PBM No. 8 & 9 menjadi satu-satunya peraturan yang paling banyak dijadikan acuan dalam pengaturan hukum yang terkait kebebasan beragama dan berkeyakinan di Indonesia. Adapun substansi pengaturan yang paling banyak dirujuk didalam PBM 8 & 9 adalah ketentuan Bab IV, pasal 13 dan Pasal 14 tentang Pendirian Rumah Ibadat:

Pasal 13

- (1) Pendirian rumah ibadat didasarkan pada keperluan nyata dan sungguh-sungguh berdasarkan komposisi jumlah penduduk bagi pelayanan umat beragama yang bersangkutan di wilayah kelurahan/desa.
- (2) Pendirian rumah ibadat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan tetap menjaga kerukunan umat beragama, tidak mengganggu ketenteraman dan ketertiban umum, serta mematuhi peraturan perundang-undangan.
- (3) Dalam hal keperluan nyata bagi pelayanan umat beragama di wilayah kelurahan/ desasebagaimanadimaksudayat(1)tidakterpenuhi,pertimbangankomposisijumlah penduduk digunakan batas wilayah kecamatan atau kabupaten/kota atau provinsi.

Pasal 14

- (1) Pendirian rumah ibadat harus memenuhi persyaratan administratif dan persyaratan teknis bangunan gedung.
- (2) Selain memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pendirian rumah ibadat harus memenuhi persyaratan khusus meliputi: a. daftar nama dan Kartu Tanda Penduduk pengguna rumah ibadat paling sedikit 90 (sembilan puluh) orang yang disahkan oleh pejabat setempat sesuai dengan tingkat batas wilayah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (3); b. dukungan masyarakat setempat paling sedikit 60 (enam puluh) orang yang disahkan oleh lurah/kepala desa; c. rekomendasi tertulis kepala kantor departemen agama kabupaten/kota; dan d. rekomendasi tertulis FKUB kabupaten/kota.
- (3) Dalam hal persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a terpenuhi sedangkan persyaratan huruf b belum terpenuhi, pemerintah daerah berkewajiban memfasilitasi tersedianya lokasi pembangunan rumah ibadat.

Praktik diskriminatif 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).<sup>16</sup>

Menurut Mahaarum, angka 90 dan 60 tersebut tidak mempertimbangkan jumlah pengikut agama minoritas dan akses rumah ibadatnya. Tidak semua agama bisa mencapai angka 90 pengikut 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.<sup>17</sup>

Praktik pembatasan layanan pemerintah hanya bagi pengikut agama mayoritas atau memberi keistimewaan ekonomis atau membuat pembatasan khusus terhadap mereka yang berkeyakinan lain, merupakan tindakan diskriminasi dan bertentangan dengan penghapusan diskriminasi atas dasar agama atau keyakinan dan jaminan perlindungan yang setara sebagaimana ditentukan dalam Pasal 26 KIHSP.<sup>18</sup>

Salah satu problem fundamental dalam regulasi kebebasan beribadah di Indonesia adalah bahwa kategori “majoritas” dan “minoritas” tidak pernah bersifat tetap, melainkan bersifat geografis, relatif, dan dinamis. Artinya, seseorang yang menjadi mayoritas di satu wilayah dapat menjadi minoritas di wilayah lainnya. Temuan ini banyak dikemukakan oleh para peneliti intoleransi dan kebebasan beragama di Indonesia, termasuk oleh Imdadun Rahmat, yang menegaskan bahwa posisi mayoritas ataupun minoritas bukanlah identitas tetap, melainkan status sosial yang berubah mengikuti konteks lokal.<sup>19</sup>

Dalam konteks Indonesia di wilayah dengan populasi mayoritas Kristen (misalnya sebagian wilayah Indonesia Timur), umat Muslim dapat menjadi minoritas dan mengalami penolakan terhadap pembangunan masjid atau kegiatan peribadatan tertentu. Sebaliknya, di wilayah mayoritas Muslim (misalnya sebagian besar Pulau Jawa), umat Kristen atau Katolik menjadi minoritas dan mengalami hambatan dalam pembangunan gereja atau pelaksanaan ibadah.

Temuan empiris ini menunjukkan secara jelas bahwa regulasi seperti PBM 2006 tidak melindungi agama tertentu, melainkan menciptakan mekanisme diskriminasi yang dapat mengenai siapa saja, tergantung siapa yang menjadi mayoritas di wilayah tersebut. Dengan kata lain, regulasi tersebut tidak memiliki *beneficiary* permanen; tidak ada agama yang secara inheren “diuntungkan”, karena struktur diskriminasinya dapat bergerak, berpindah, dan membalik, mengikuti komposisi penduduk lokal.

Karena kategori mayoritas-minoritas bersifat geografis, maka mempertahankan PBM 2006 berarti mempertahankan suatu sistem yang memungkinkan:

16 The Inndonesian Institute, “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,” in *The Inndonesian Institute, Center for Public Policy Research (TII)* (The Inndonesian Institute, Center for Public Policy Research (TII), 2024).

17 The Inndonesian Institute, “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.”

18 Komnas HAM RI, “Standar Norma Dan Pengaturan Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan.” Lihat juga, Undang-undang Nomor 12 Tahun 2005 Pasal 26. Semua orang berkedudukan sama di hadapan hukum dan berhak atas perlindungan hukum yang sama tanpa diskriminasi apapun. Dalam hal ini hukum harus melarang diskriminasi apapun, dan menjamin perlindungan yang sama dan efektif bagi semua orang terhadap diskriminasi atas dasar apapun seperti ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, pendapat politik atau pendapat lain, asal-usul kepangsaan atau sozial, kekayaan, kelahiran atau status lain.

19 Imdadun Rahmat, “Jaminan Beragama Dan Berkeyakinan Di Indonesia.”

1. Komunitas mayoritas setempat menekan minoritas
2. Minoritas dibungkam dengan legalitas administratif
3. Ketegangan antaragama dilembagakan
4. Kekerasan menjadi mekanisme resolusi konflik yang berulang

Penolakan rumah ibadat atau pembubaran ibadah sering kali berujung pada kekerasan psikologis dan fisik.<sup>20</sup> Penelitian Setara Institute menunjukkan bahwa konflik keagamaan sering dipicu oleh penggunaan PBM 2006 sebagai pemberian administratif atas penolakan warga.<sup>21</sup>

Hal yang paling berbahaya dari PBM 2006 adalah bahwa norma yang terkandung dalam pasal-pasal 13 dan Pasal 14 membuat diskriminasi terlihat “legal”, bukan sekadar intoleransi berbasis prasangka, tetapi menjadi intoleransi berbasis regulasi. Dengan demikian, PBM tidak hanya gagal melindungi minoritas, tetapi menginstitusionalisasi ketidaksetaraan, menciptakan kondisi di mana *majoritas lokal selalu benar*, sementara minoritas harus mencari legitimasi melalui dukungan warga, sesuatu yang secara struktural sangat sulit diperoleh.

## KESIMPULAN

Penelitian ini menunjukkan bahwa pembatasan hak beragama dan beribadah di Indonesia tidak hanya disebabkan oleh persoalan teologis atau sosiologis, tetapi terutama oleh desain hukum dan kebijakan yang membuka ruang bagi diskriminasi struktural. PBM Nomor 8 dan 9 Tahun 2006 merupakan regulasi yang paling problematik karena memberikan kewenangan besar kepada mayoritas lokal dalam menentukan izin pendirian rumah ibadat. Mekanisme ini menjadikan kebebasan beribadah kelompok minoritas bergantung pada preferensi sosial mayoritas, bukan pada jaminan konstitusional yang seharusnya bersifat universal.

Temuan penting penelitian ini adalah bahwa kategori mayoritas-minoritas di Indonesia tidak bersifat tetap, melainkan relatif berdasarkan konfigurasi demografis lokal. Seorang penganut agama tertentu dapat menjadi mayoritas di daerah asalnya, namun menjadi minoritas di daerah lain. Dengan demikian, mempertahankan PBM 2006 tidak menguntungkan agama apa pun, melainkan justru menciptakan risiko diskriminasi yang dapat menimpa semua kelompok agama. Regulasi ini mengabadikan siklus intoleransi dan memiliki potensi besar melanggengkan kekerasan yang dibenarkan secara administratif.

Secara normatif, pembatasan berbasis PBM tidak memenuhi prinsip legalitas, necessity, proportionality, dan nondiscrimination sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ICCPR dan *General Comment No. 22*. Negara juga tidak konsisten menjalankan kewajiban positif untuk melindungi minoritas dari tekanan kelompok intoleran. Kegagalan negara dalam memastikan perlindungan substantif terhadap minoritas berimplikasi pada legitimasi tindakan intoleran, baik melalui pemberian maupun mekanisme administratif yang bias.

Berdasarkan temuan tersebut, penelitian ini menegaskan perlunya reformasi menyeluruh terhadap regulasi pendirian rumah ibadat di Indonesia. Negara perlu

<sup>20</sup> Imdadun Rahmat, “Jaminan Beragama Dan Berkeyakinan Di Indonesia.”

<sup>21</sup> Setara Institute, *Laporan Pelanggaran Kebebasan Beragama Dan Berkeyakinan 2023*, Setara Institute (Jakarta, n.d.).

menghapus mekanisme veto sosial dan mengembalikan kewenangan perizinan kepada prinsip keadilan dan perlindungan hak konstitusional. Selain itu, negara harus memperkuat kewajiban positif dalam mencegah, menghentikan, dan menindak tindakan intoleransi oleh kelompok mana pun. Perlindungan terhadap kebebasan beribadah harus didasarkan pada penghormatan terhadap martabat manusia dan prinsip pluralisme, bukan pada dominasi kelompok mayoritas. Reformasi regulasi dan penguatan peran negara merupakan langkah esensial untuk memastikan bahwa setiap warga negara, tanpa memandang agama dan lokasi geografisnya, dapat menjalankan ibadah secara aman, setara, dan bebas dari diskriminasi.

## DAFTAR PUSTAKA

- Brian J. Grim, and Roger Finke,. "International Religion Indexes: Government Regulation, Government Favoritism, and Social Regulation of Religion." *Interdisciplinary Journal of Research on Religion* 2, no. 1 (2006). <https://cris.biu.ac.il/en/publications/state-support-for-religion-and-social-trust>.
- George Washington, Farewell Address (1796), Dalam Christian Challenge Ministries, "America's REAL Problem Is Epidemic Immorality." "Kutipan Pidato Lengkap Sebagai Berikut: "Of All the Dispositions and Habits Which Lead to Political Prosperity, Religion and Morality Are Indispensable Supports. In Vain Would That Man Claim the Tribute of Patriotism, Who Should Labor to Subvert These Great Pillars of Human Happiness, These Firmest Props of the Duties of Men and Citizens. The Mere Politician, Equally with the Pious Man, Ought to Respect and to Cherish Them. A Volume Could Not Trace All Their Connections with Private and Public Felicity. Let It Simply Be Asked: Where Is the Security for Property, for Reputation, for Life, If the Sense of Religious Obligation Desert the Oaths Which Are the Instruments of Investigation in Courts of Justice? And Let Us with Caution Indulge the Supposition That Morality Can Be Maintained without Religion. Whatever May Be Conceded to the Influence of Refined Education on Minds of Peculiar Structure, Reason and Experience Both Forbid Us to Expect That National Morality Can Prevail in Exclusion of Religious Principle. "It Is Substantially True That Virtue or Morality Is a Necessary Spring of Popular Government. (Terjemahan Bebas).," [https://www.christianchallenge.org/dir.cfm/Articles/America%27s\\_REAL\\_Problem\\_Is\\_Epidemic\\_Immorality/](https://www.christianchallenge.org/dir.cfm/Articles/America%27s_REAL_Problem_Is_Epidemic_Immorality/).
- Imdadun Rahmat. "Jaminan Beragama Dan Berkeyakinan Di Indonesia." *Jurnal HAM Komnas HAM* 11, no. 1 (2014): 19–51.
- Komnas HAM RI. "Standar Norma Dan Pengaturan Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan." *Komnas HAM RI* (Jakarta), 2020.
- Setara Institute. *Laporan Pelanggaran Kebebasan Beragama Dan Berkeyakinan 2023*. Setara Institute. Jakarta, n.d.
- "Setara Institute , Rilis Data: Konidisi Kebebasan Beragama Berkeyakinan (KBB) 2023, Dari Stagnasi Menuju Stagnasi Baru, Jakarta:11 Juni 2024, Hlm. 5." Agustus 2025. <https://setara-institute.org/rilis-data-kondisi-kebebasan-beragama-dan-berkeyakinan-2023/>.

The Inndonesian Institute. "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,." In *The Inndonesian Institute, Center for Public Policy Research (TII)*. The Inndonesian Institute, Center for Public Policy Research (TII), 2024.

"UN Human Rights Committee (48th:Sess1993:Geneva):, General Comment Adopted by the Human Rights Committee under Article 40, Paragraph 4, of the International Covenant on Civil and Political Rights." <https://digitallibrary.un.org/record/182777?v=pdf#files>.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, Pasal 28 E Ayat (1).

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, Pasal 29 Ayat (2).

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 Tentang Pengesahan International Covenant On Civil And Political Rights (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil Dan Politik), Pasal 18.

"United Nations, 'Universal Declaration of Human Rights,' Art. 18; UN Human Rights Committee, CCPR General Comment No. 22 (1993)." Agustus 2025. <https://ccprcentre.org/ccpr-general-comments>.