

## KEADILAN PROPORSIONAL SEBAGAI LANDASAN FILOSOFIS PENGATURAN PERIZINAN PENDIRIAN TEMPAT IBADAH DI INDONESIA

**Xavier Nugraha**

Fakultas Hukum, Universitas Airlangga

Email : [xavier.nugraha-2015@fh.unair.ac.id](mailto:xavier.nugraha-2015@fh.unair.ac.id)

**Pradnya Wicaksana**

Fakultas Hukum, Universitas Airlangga

Email : [pradnya.wicaksana-2019@fh.unair.ac.id](mailto:pradnya.wicaksana-2019@fh.unair.ac.id)

### *Abstrak*

Pancasila sebagai dasar filsafat negara (*philosophische grondslag*) menjadikan Indonesia sebagai negara yang memandang kebebasan beragama dengan prinsip “netral-aktif”. Paradigma ini tertuang dalam Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9 Tahun 2006 dan No. 8 Tahun 2006 (selanjutnya disingkat PBM No. 9/2006 dan No. 8/2006) yang mengatur terkait perizinan pendirian tempat ibadah. Namun dalam praktiknya, penggunaan syarat materiil dan formil yang sama terhadap seluruh jenis tempat ibadah yang didirikan justru menimbulkan berbagai celah diskriminasi yang pada akhirnya melanggar kebebasan beragama itu sendiri. Penelitian ini adalah penelitian hukum dengan menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa, PBM No. 9/2006 dan No. 8/2006 yang menggunakan landasan filosofi keadilan egaliter karena memberikan kewajiban yang sama untuk memperoleh izin pendirian tempat ibadah pada akhirnya akan selalu menimbulkan celah diskriminasi terhadap umat agama minoritas. Sejatinya, landasan filosofi yang tepat untuk digunakan dalam mengatur perizinan pendirian tempat ibadah di Indonesia adalah keadilan proporsional karena perbedaan dinamika tiap agama hendaknya juga diberikan kewajiban yang berbeda pula.

**Kata Kunci:** *Keadilan Proporsional; Landasan Filosofi; Perizinan Pendirian Tempat Ibadah.*

### *Abstract*

*Pancasila as the basis of state philosophy (philosophische grondslag) makes Indonesia a country that views religious freedom with the principle of “neutral-active”. This paradigm is contained in the Joint Regulation of the Minister of Religion and the Minister of Home Affairs No. 9 of 2006 and No. 8 of 2006 (hereinafter abbreviated as PBM No. 9/2006 and No. 8/2006) which regulates licensing for the establishment of places of worship. However, in practice, the use of the same material and formal requirements for all types of places of worship that are established actually creates various gaps in discrimination which in turn violates freedom of religion itself. This research is a legal research using legislation approach and conceptual approach. The results of this study indicate that, PBM No. 9/2006 and No. 8/2006 which uses the philosophy of egalitarian justice because it provides the same obligation to obtain permits for the establishment of places of worship in the end will always create gaps in discrimination against religious minorities. Indeed, the right philosophical basis to be used in regulating the licensing of places of worship in Indonesia is proportional justice because the different dynamics of each religion should also be given different obligations.*

**Keywords:** *Proportional Justice; Philosophy Foundation; Licensing for the Establishment of Places of Worship.*

## A. PENDAHULUAN

Dengan Pancasila sebagai dasar filsafat negara (*philosophische grondslag*) yang notabene berarti dasar dari segala kehidupan bernegara, membuat Indonesia sejatinya bukan merupakan suatu negara sekuler maupun negara agama.<sup>1</sup> Negara sekuler memandang kebebasan beragama dengan prinsip “netral-pasif”.<sup>2</sup> Hal ini dapat diartikan bahwa pemerintahan di negara tersebut menjamin kebebasan beragama seluruh agama yang memiliki eksistensi di negara tersebut tanpa terkecuali, tetapi pemerintah tidak mendorong perkembangan dari agama-agama tersebut, atau pemerintah bersifat pasif.<sup>3</sup> Sementara itu, negara agama memandang kebebasan beragama dengan prinsip “sektarian-aktif” yang notabene biasanya hanya agama tertentu yang diberikan perlakuan istimewa oleh pemerintah dan pemerintah berperan aktif dalam mendorong perkembangan dari agama yang bersangkutan.<sup>4</sup> Dari adanya peran negara dalam konteks beragama sentral aktif dan pasif tersebut, maka bisa dimaknai, bahwa Indonesia tidak secara serta merta tergolong ke dalam keduanya.

Indonesia sebagai negara pancasilais, memandang kebebasan beragama dengan prinsip “netral-aktif”. Hal ini didasarkan, karena Indonesia tidak hanya menjamin kebebasan beragama kepada seluruh agama yang memiliki eksistensi di negeri ini, tetapi juga berperan aktif dalam mendorong perkembangan dari agama-agama tersebut.<sup>5</sup> Moch. Nur Irwan memberikan terminologi atas negara pancasilais sebagai “*religiously engaged state*” atau negara yang melibatkan diri terhadap urusan agama.<sup>6</sup>

Ruang lingkup dari kebebasan beragama sendiri dapat dibagi menjadi dua, yaitu: *forum internum* (wilayah internal) dan *forum externum* (wilayah eksternal).<sup>7</sup> *Forum internum* berkaitan dengan kebebasan yang dimiliki seseorang untuk menganut suatu agama berdasarkan pilihannya sendiri, sedangkan *forum externum* bertalian dengan pengamalan agama tersebut yang bersentuhan dengan kehidupan masyarakat dan negara.<sup>8</sup> Salah satu implementasi konkrit dari kebebasan beragama di wilayah eksternal adalah pendirian tempat ibadah suatu agama tertentu agar dapat diadakan ritual ibadah atau upacara keagamaan dari agama tersebut.

Sebagai negara hukum, Indonesia menuangkan regulasi terkait perizinan tempat ibadah dalam dalam Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006 dan Nomor 8 Tahun 2006 (selanjutnya disingkat PBM No. 9/2006 dan No. 8/2006). Paradigma utama yang digunakan dalam norma-norma di PBM No. 9/2006 dan No. 8/2006 tersebut sejatinya adalah pemeliharaan kerukunan beragama.<sup>9</sup> Hal ini sejatinya dapat dilihat di dalam norma-norma terkait yang mencoba mengakomodir kepentingan seluruh umat beragama, Misal terkait syarat formil pendirian rumah ibadah pada Pasal 14 PBM No. 9/2006 dan No. 8/2006 yang pada pokoknya mengatur, bahwa pendirian rumah ibadah yang harus memperhatikan komposisi pemeluk agama tempat ibadah yang bersangkutan dan harus mendapatkan sebanyak 60 orang masyarakat sekitar lokasi pendirian tempat ibadah untuk mendukung pendirian tempat ibadah tersebut. Pembentukan Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) di tingkat provinsi dan kabupaten/kota yang sistem keanggotaannya

<sup>1</sup>Yati Nurhayati. (2013). Posisi Agama Dalam Ranah Politik Di Indonesia. *Al-Adl: Jurnal Hukum*, 5(9), 20.

<sup>2</sup>Ihwan Fauzi. (2019). Manajemen Filsafat Pendidikan Karakter (Filsafat Sebagai Asas Pembentukan Karakter melalui Pendidikan Karakter). *Al-Riwayah: Jurnal Kependidikan*, 11(1), 8.

<sup>3</sup>Benyamin F. Intan (2009, 3 Agustus). Rumah Ibadah dan Hegemoni Negara. Diperoleh 24 Januari 2021, dari <https://reformed-crs.org/rumah-ibadah-dan-hegemoni-negara/>

<sup>4</sup>*Ibid.*

<sup>5</sup>*Ibid.*

<sup>6</sup>Moch. Nur Ichwan (2006). *Official Reform of Islam: State Islam and the Ministry of Religious Affairs in Contemporary Indonesia, 1966-2004*. Universiteit van Tilburg, Tilburg, Belanda, 12.

<sup>7</sup>Pan Mohamad Faiz. (2020). HAM dan Kebebasan Beragama di Tengah Pandemi. *Majalah Konstitusi*, No. 158, 61.

<sup>8</sup>Asep Mulyana. (2015, Januari). Dua Wilayah Hak Beragama dan Berkeyakinan. Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat. Diperoleh pada 26 Januari 2020, dari <http://referensi.elsam.or.id/wp-content/uploads/2015/01/Dua-Wilayah-Hak-Beragama-dan-Berkeyakinan.pdf>

<sup>9</sup>Anik Farida. (2017). Pendirian Rumah Ibadah Pasca PBM No. 9 dan No. 8 Tahun 2006 dan Kerukunan Umat Beragama: Kasus Pendirian Gereja di Kota Bandung, Jawa Barat. *Jurnal Multikultural & Multireligius*, Vol. 16 No. 2, 377

merupakan representasi proporsional dari pemeluk agama di wilayah yang bersangkutan juga mencerminkan semangat peraturan tersebut dalam memelihara kerukunan beragama. Pendirian tempat ibadah sendiri juga memerlukan rekomendasi dari FKUB agar memperoleh izin. Pada praktiknya, ternyata PBM No. 9/2006 dan No. 8/2006 justru menimbulkan banyak sengkara diskriminasi yang melanggar kebebasan beragama warga negara Indonesia. Selama 2007 hingga 2018, tercatat hampir 400 tempat ibadah yang mengalami penyegelan atau penolakan dari masyarakat maupun aparat keamanan, dengan setidaknya 200 tempat ibadah yang bermasalah tersebut merupakan gereja.<sup>10</sup>

Akar dari problema ini adalah tata cara mendapatkan perizinan tempat ibadah dalam PBM No. 9/2006 dan No. 8/2006 yang secara tidak langsung berpotensi melahirkan politik hukum diskriminatif yang selalu berpihak kepada kepentingan agama mayoritas dan memarginalisasi kepentingan serta hak-hak agama minoritas, karena terdapat syarat yang sama antara agama satu dan agama yang lain. Misal, janji kampanye calon kepala daerah Bogor yang menggunakan wewenangnya sebagai kepala daerah untuk tidak menerbitkan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) untuk tempat ibadah agama tertentu<sup>11</sup>, sehingga kewajiban pendirian tempat ibadah untuk memenuhi persyaratan formil<sup>12</sup> mustahil dipenuhi. Perizinan pendirian tempat ibadah yang tertuang dalam PBM No. 9/2006 dan No. 8/2006 juga sangat menggantungkan terhadap tingkat toleransi masyarakat sekitar lokasi pendirian tempat ibadah. Bertalian dengan kewajiban mendapatkan 60 Kartu Tanda Penduduk (KTP) terkait syarat formil pendirian rumah ibadah sebagaimana diatur di dalam Pasal 14 p PBM No. 9/2006 dan No. 8/2006 tentu akan melahirkan problema apabila dukungan dari masyarakat setempat itu minim atau nihil. Berdasarkan penelitian dari Lembaga Survei Indonesia (LSI) pada tahun 2019, tercatat bahwa sebanyak 53% umat muslim di Indonesia keberatan apabila jika terdapat tempat ibadah non-muslim di sekitar tempat tinggalnya.<sup>13</sup> Dari adanya contoh yang disebutkan tersebut, maka ditarik benang merah bahwa regulasi tersebut kemungkinan besar akan selalu menguntungkan pemeluk agama mayoritas di wilayah yang akan didirikan suatu tempat ibadah.

Dapat dilihat bahwa penyeteraan regulasi terkait perizinan tempat ibadah dalam PBM No. 9/2006 dan No. 8/2006 yang dibuat oleh legislator, berpotensi menimbulkan kesetaraan semu yang notabene tidak merefleksikan keadilan substantif bagi warga negara Indonesia dalam hal kebebasan beragama, fokus dari tulisan ini adalah memaparkan alternatif dengan mengenalkan konsep keadilan proporsional agar terpenuhinya hak atas kebebasan beragama dalam regulasi mengenai perizinan tempat ibadah. Dengan latar belakang tersebut, maka rumusan masalah di dalam penelitian ini adalah: 1) teori keadilan yang melandasi pengaturan perizinan pendirian tempat ibadah di Indonesia; dan 2) keadilan proporsional sebagai landasan pengaturan perizinan pendirian tempat ibadah di Indonesia.

Terkait orisinalitas dari artikel ini, sejatinya memang telah terdapat beberapa artikel ilmiah yang serupa dengan artikel ilmiah ini, namun terdapat perbedaan (*novelty*) yang membedakan dengan artikel ilmiah lain tersebut. Adapun beberapa artikel ilmiah tersebut, yaitu:

1. Artikel dari Ardiansah yang berjudul: “Legalitas Pendirian Rumah Ibadat Berdasarkan Peraturan Bersama Menteri Agama Dan Menteri Dalam Negeri nomor 9 Tahun 2006” yang

<sup>10</sup>Callistasia Wijaya. (2019, 29 Agustus). Setidaknya 200 gereja disegel atau ditolak dalam 10 tahun terakhir, apa yang seharusnya dilakukan pemerintah?. *BBC Indonesia*. Diperoleh 26 Januari 2021, dari <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-49494326>

<sup>11</sup>Ahmad Asroni. (2012). Menyegel ‘Rumah Tuhan’: Menakar Kadar Kemaslahatan Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9/ 2006 dan No. 8/2006 dalam Mereduksi Konflik Pendirian Rumah Ibadah di Indonesia. *Religi*. Vol 8, No. 1. 70.

<sup>12</sup>Pasal 14 ayat (1) PBM No. 9/2006 dan No. 8/2006

<sup>13</sup>Andry Novellno. (2019, 3 November). LSI: Intoleransi di Era Jokowi Masih Tinggi. *CNN Indonesia*. Diperoleh pada 23 Februari 2021, dari <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20191103183341-32-445250/lsi-intoleransi-di-era-jokowi-masih-tinggi>

diterbitkan di Jurnal Hukum Respublica, Vol. 16, No. 1 Tahun 2016. Artikel tersebut pada pokoknya membahas mengenai syarat-syarat yuridis pendirian rumah ibadah, sedangkan dalam artikel ini pada pokoknya membahas mengenai penggunaan keadilan proporsional sebagai landasan filosofi pengaturan perizinan tempat ibadah di Indonesia

2. Artikel dari Adon Nasrullah Jamaludin yang berjudul: “Konflik Dan Integrasi Pendirian Rumah Ibadah Di Kota Bekasi” yang diterbitkan di Jurnal Socio Politica, Vol. 8, No. 2 Tahun 2018. Artikel tersebut pada pokoknya membahas mengenai permasalahan pendirian rumah ibadah di Kota Bekasi, sedangkan dalam artikel ini pada pokoknya membahas mengenai penggunaan keadilan proporsional sebagai landasan filosofi pengaturan perizinan tempat ibadah di Indonesia.

## B. METODE PENELITIAN

Penelitian ini adalah penelitian hukum (*doctrinal research*). Penelitian ini merupakan penelitian hukum, karena merupakan penelitian yang menyajikan peraturan perundang-undangan secara sistematis, menganalisis hubungan antara peraturan tersebut, menjelaskan hambatan yang ada, dan dimungkinkan memberi prediksi terhadap perkembangan yang akan datang.<sup>14</sup> Penelitian hukum ini dilakukan untuk mengetahui terkait *ratio legis* dan formulasi regulasi terkait perizinan tempat ibadah yang merefleksikan keadilan proporsional. Dalam penelitian hukum ini, argumentasi yang digunakan sebagai fondasi dalam argumennya adalah argumentasi hukum. Penelitian dengan argumentasi hukum adalah penelitian yang dalam membangun argumentasinya memiliki ciri utama, yaitu memfokuskan untuk mengkaji pemberlakuan suatu aturan hukum dengan disertai teori dan landasan filsafat yang mendasarkan aturan tersebut. Dengan menggunakan argumentasi dalam suatu penelitian hukum, maka akan didapatkan suatu penelitian hukum yang komprehensif, karena tidak hanya menganalisis suatu aturan hukum, namun juga teori dan *ratio legis* yang mendasari aturan tersebut.<sup>15</sup>

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum ini adalah pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan peraturan perundang-undangan atau *statute approach* mengkaji peraturan perundang-undangan yang relevan dengan isu hukum yang menjadi fokus penelitian ini<sup>16</sup>. Pendekatan ini digunakan untuk membangun argumentasi hukum, bahwa regulasi mengenai perizinan tempat ibadah di Indonesia bertentangan dengan instrumen-instrumen hukum hak asasi manusia yang juga mengandung norma terkait kebebasan beragama. Pendekatan konseptual atau *conceptual approach* membangun suatu konsep hukum berdasarkan melalui doktrin-doktrin yang telah berkembang dalam ilmu hukum mengenai prinsip-prinsip hukum.<sup>17</sup> Hal ini untuk membangun suatu argumentasi hukum terkait pentingnya keadilan proporsionalitas dalam pemenuhan kebebasan beragama di Indonesia dalam perizinan tempat ibadah.

## C. PEMBAHASAN

### 1. Teori Keadilan Yang Melandasi Pengaturan Perizinan Pendirian Tempat Ibadah Di Indonesia

<sup>14</sup>Terry Hutchinson, *Developing Legal Research Skills : Expanding the Paradigm*, Melbourne University Law Review, 32(1) , 2008, hlm. 1068.

<sup>15</sup>Xavier Nugraha, Risdiana Izzaty, Annida Aqiila Putri. (2019). Rekonstruksi Batas Usia Minimal Perkawinan Sebagai Bentuk Perlindungan Hukum Terhadap Perempuan (Analisa Putusan MK No. 22/Puu-Xv/2017), *Lex Scientia Law Review*, 3 (1), 2019, hlm.41.

<sup>16</sup>*Ibid.*, hlm. 133.

<sup>17</sup>Peter Mahmud Marzuki. (2005). *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, hlm. 178.

Pembahasan mengenai keadilan memang menimbulkan pemaknaan yang sangat beragama. Keadilan merupakan suatu hal yang kerap dibahas oleh banyak orang karena konsep tersebut sangat bertalian dengan banyak sekali prinsip fundamental dari tatanan sosial umat manusia. Idealisasi dari suatu keadaan yang mengandung nilai-nilai keadilan atau antitesisnya yakni ketidakadilan, amatlah luas dan terkadang juga kontradiktif. Alhasil, diskursus mengenai keadilan merupakan pembahasan filosofis yang memerlukan perenungan secara mendalam.

Pembahasan mengenai konsepsi keadilan tidak dapat dijauhkan dari ilmu hukum, atau lebih spesifiknya adalah filsafat ilmu hukum. Berkaca pada adagium D.H.M. Meuwissen bahwa *rechtfilosofie is filosofie* yang berarti filsafat hukum merupakan cabang ilmu filsafat, karena merenungkan segala persoalan fundamental dan masalah-masalah perbatasan yang berkaitan dengan gejala hukum.<sup>18</sup> Hal tersebut, diperjelas lagi oleh Satjipto Rahardjo yang mengemukakan bahwa bahwa filsafat hukum itu mempersoalkan hal-hal yang bersifat sebagai dasar dari hukum.<sup>19</sup> Pertanyaan mengenai hakikat hukum tersebut misalnya adalah terkait tujuan hukum.

Telah terdapat banyak telaah pustaka yang menunjukkan kelekatan antara konsep keadilan dengan tujuan hukum. Terdapat teori etis yang mengatakan bahwa hukum bertujuan untuk merealisasi keadilan dengan melihat secara etis mana yang adil mana yang tidak.<sup>20</sup> Aristoteles juga mengemukakan bahwa hukum hendaknya diciptakan berdasarkan kaidah-kaidah norma keadilan yang telah hidup di masyarakat dan tugas hukum yang merumuskan apa yang telah ada.<sup>21</sup> Hal ini kemudian diperluas dengan munculnya pemikiran bahwa hukum yang disusun oleh penguasa sejatinya dapat mengenalkan norma keadilan baru kepada masyarakat selama sesuai dengan hakikat keadilan. Immanuel Kant yang mengatakan bahwa keadilan itu bertitik tolak dari martabat manusia dapat menambah pemahaman mengenai keadilan sebagai tujuan hukum karena hendaknya hukum melindungi hak asasi manusia yang merupakan martabat dari manusia itu sendiri.<sup>22</sup> Konsep seperti ini juga diamini oleh Franz Magnis Suseno yang menuturkan, bahwa keadilan merupakan prinsip fundamental norma bagi negara.<sup>23</sup> Apabila ditarik ke dalam konteks sosial atas dasar hak tersebut, hendaknya hukum yang dibentuk oleh negara dapat mewujudkan keseimbangan antara bagian-bagian dalam masyarakat, antara tujuan pribadi dan tujuan bersama. Alhasil, terwujudnya keadilan dalam suatu norma hukum hendaknya diukur dari apakah yang oleh masyarakat dianggap adil.<sup>24</sup>

Berbicara mengenai pengaturan perizinan pendirian tempat ibadah di Indonesia, maka tentunya aturan pokok yang menjadi acuan adalah PBM No. 9/2006 dan No. 8/2006. Kedua aturan yang mengatur terkait perizinan pendirian tempat ibadah juga tidak dapat dijauhkan dari konsepsi keadilan. Seperti yang telah disebutkan, paradigma yang mendasari produk hukum ini adalah pemeliharaan kerukunan beragama dalam masyarakat Indonesia. Hal ini dapat ditelaah lebih lanjut melalui tiga unsur dari PBM tersebut, yakni: 1) pembentukan FKUB, 2) syarat perizinan pendirian tempat ibadah, dan 3) penyelesaian perselisihan.

## 1. Pembentukan FKUB

Berdasarkan Pasal 9 ayat (1) PBM No. 9/2006 dan No. 8/2006, FKUB di tingkat provinsi memiliki empat tugas, yaitu: a) melakukan dialog dengan pemuka agama dan tokoh masyarakat;

<sup>18</sup>Titik Triwulan Tutik (2012). Hakikat Keilmuan Ilmu Hukum Ditinjau dari Sudut Filsafat Ilmu dan Teori Ilmu Hukum. *Mimbar Hukum*. Vol. 24, No. 3. 450.

<sup>19</sup>Inge Dwisvimiari. (2011). Keadilan dalam Perspektif Ilmu Hukum. *Jurnal Dinamika Hukum*. Vol. 11, No. 3. 525

<sup>20</sup>L.J. van Appeldoorn. (1995). *Inleiding tot de Studie van het Nederlandse Recht*. (terjemahan Oetarid Sadino). Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink, hlm. 10.

<sup>21</sup>Bahder Johan Nasution. (2014). Kajian Filosofis tentang Konsep Keadilan dari Pemikiran Klasik sampai Pemikiran Modern. *Yustisia*. Vol. 3. No.2, 124.

<sup>22</sup>*Ibid.*, 125

<sup>23</sup>Franz Magnis Suseno. (1988). *Etika Politik*. Jakarta: Gramedia, hlm. 334.

<sup>24</sup>Bahder Johan Nasution. *Op.cit.*, 125.

b) menampung aspirasi ormas keagamaan dan aspirasi masyarakat; c) menyalurkan aspirasi ormas keagamaan dan masyarakat dalam bentuk rekomendasi sebagai bahan kebijakan gubernur; dan d) melakukan sosialisasi peraturan perundang-undangan dan kebijakan di bidang keagamaan yang berkaitan dengan kerukunan umat beragama dan pemberdayaan masyarakat. Dalam Pasal 9 ayat (2), tugas dari FKUB di tingkat kota/kabupaten kurang lebih sama, namun mereka memiliki wewenang memberikan rekomendasi tertulis atas permohonan pendirian tempat ibadah.

Komposisi keanggotaan FKUB dalam Pasal 10 PBM No. 9/2006 dan No. 8/2006 yang berjumlah 21 (dua puluh satu) orang di tingkat provinsi dan 17 (tujuh belas) orang di tingkat kota/kabupaten menggunakan sistem representasi dari umat beragama di wilayah tersebut. Keterwakilan tersebut dilihat dari perbandingan jumlah umat beragama dengan tiap agama di wilayah tersebut paling sedikit diwakili oleh 1 (satu) orang. Dari adanya jumlah komposisi tersebut, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa sistem representasi proporsional yang digunakan membolehkan agama dengan umat yang lebih banyak di wilayah tersebut memiliki jumlah representasi yang lebih banyak.

Dalam menjalankan tugasnya, FKUB di tingkat provinsi dan kabupaten/kota juga dibantu oleh Dewan Penasihat FKUB yang komposisi anggotanya berasal dari jajaran pemerintah daerah, dengan wakil kepala daerah berposisi sebagai Ketua Dewan Penasihat FKUB. Tugas dari Dewan Penasihat FKUB menurut Pasal 11 ayat (2) adalah: a) membantu kepala daerah dalam merumuskan kebijakan pemeliharaan kerukunan umat beragama; dan b) memfasilitasi hubungan kerja FKUB dengan pemerintah daerah dan hubungan antar sesama instansi pemerintah di daerah dalam pemeliharaan kerukunan umat beragama.

## 2. Syarat Perizinan Pendirian Tempat Ibadah

Secara garis besar, persyaratan untuk mendapatkan izin pendirian tempat ibadah dibagi menjadi dua, yakni syarat materiil dan formil. Berikut adalah uraian terkait dengan 2 syarat tersebut:

### a. Syarat Materiil

Syarat ini berkaitan dengan berbagai hal tentang substansi mengenai hal-hal yang diperlukan<sup>25</sup> dalam pendirian rumah ibadah. Hal ini diatur Pasal 13 PBM No. 9/2006 dan No. 8/2006, 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/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/desa sebagaimana dimaksud ayat (1) tidak terpenuhi, pertimbangan komposisi jumlah penduduk digunakan batas wilayah kecamatan atau kabupaten/ kota atau provinsi

### b. Syarat Formil

Syarat ini berkaitan dengan berbagai hal bersifat teknis yang harus dilengkapi di dalam pendirian rumah ibadah. Hal ini diatur Pasal 14 jo. Pasal 15 PBM No. 9/2006 dan No. 8/2006, yaitu:

<sup>25</sup>Peter Jeremiah Setiawan, Xavier Nugraha, Moch Marsa Taufiqurrohman. (2020). Penggunaan Daluwarsa sebagai Dasar Gugatan Praperadilan di Indonesia: Antara Formil atau Materiil, *Volksgeist: Jurnal Ilmu Hukum dan Konstitusi*, 3 (2), hlm.152.

Pasal 14 PBM No. 9/2006 dan No. 8/2006

- 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 tersedianyalokasi pembangunan rumah ibadat.

Pasal 15 PBM No. 9/2006 dan No. 8/2006 Rekomendasi FKUB sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ayat (2) huruf d merupakan hasil musyawarah dan mufakat dalam rapat FKUB, dituangkan dalam bentuk tertulis.

Pendirian tempat ibadah di wilayah yang bersangkutan hendaknya didasarkan pada keperluan nyata dan komposisi jumlah pengguna tempat ibadah tersebut. Pendirian tempat ibadah seyogyanya harus senantiasa tidak menimbulkan gesekan terhadap ketentraman atau ketertiban umum. Syarat materiil ini merupakan salah satu contoh utama dari pengedepanan paradigma pemeliharaan kerukunan beragama yang mendasari Peraturan Menteri ini.

Pemenuhan syarat materiil ini juga wajib dibarengi dengan pemenuhan syarat-syarat formil. Sudah semestinya, persyaratan administratif (vide Pasal 14 ayat [1] PBM No. 9/2006 dan No. 8/2006) dan teknis bangunan gedung harus terpenuhi. Pendirian tempat ibadah harus mengumpulkan daftar nama dan KTP sebanyak 90 (sembilan puluh) orang sebagai pengguna tempat ibadah sesuai dengan batas wilayah domisili yang tercantum dalam Pasal 13 ayat (3) PBM No. 9/2006 dan No. 8/2006. Salah satu syarat yang bisa dibilang manifestasi keberlanjutan pendirian suatu tempat ibadah tergantung pada kerukunan antar umat beragama termaktub dalam keharusan untuk mendapatkan dukungan dari masyarakat setempat sebanyak minimal 60 (enam puluh) orang. Alasan lain yang menunjukkan, bahwa diperlukan kerukunan antar umat beragama, sebagai syarat pendirian tempat ibadah harus memperoleh rekomendasi tertulis dari FKUB kabupaten/kota. Pengeluaran rekomendasi tertulis tersebut merupakan hasil musyawarah dan mufakat dari rapat FKUB. Langkah represif yang dilakukan apabila syarat dukungan masyarakat setempat tidak terpenuhi adalah pemerintah wajib memfasilitasi tersedianya lokasi pembangunan tempat ibadah.

### 3. Penyelesaian Perselisihan

Penyusunan syarat-syarat dalam regulasi perizinan pendirian tempat ibadah *dalam ius constitutum* sejatinya hadir demi menghindari perselisihan antar umat beragama, namun produk hukum ini juga menyediakan langkah represif semisal konflik yang diilhami oleh pendirian tempat ibadah tak dapat dihindarkan. Pengaturan penyelesaian perselisihan ini misal, di dalam Pasal 21 PBM No. 9/2006 dan No. 8/2006, penyelesaian perselisihan sangat mengedepankan musyawarah. Di tingkat pertama, musyawarah atas konflik tersebut wajib dilaksanakan oleh masyarakat setempat. Apabila kata mufakat gagal dicapai, pemerintah kabupaten/kota menggelar musyawarah untuk menyelesaikan konflik tersebut secara adil dan tidak memihak

dengan mempertimbangkan saran dari FKUB kabupaten/kota. Apabila musyawarah di tingkat kedua itu masih tidak berhasil, maka para pihak yang berselisih dapat menempuh jalur hukum di Pengadilan setempat. Dari adanya pengaturan terkait penyelesaian konflik pada PBM No. 9/2006 dan No. 8/2006 tersebut, sejatinya menunjukkan bahwa politik hukum yang mendasari norma dalam PBM No. 9/2006 dan No. 8/2006 sangat mengedepankan dialog dan langkah-langkah kekeluargaan demi meredakan konflik antar umat beragama dimana langkah yudisial seakan-akan dijadikan sebagai *ultimum remedium* dalam penyelesaian konflik.

Dari pemaparan tiga hal yang terkandung dalam norma-norma PBM No. 9/2006 dan No. 8/2006, dapat ditarik benang merah bahwa konsep keadilan yang mendasari perumusan produk hukum ini dapat diasosiasikan dengan teori keadilan Plato yang menekankan pada harmoni atau keselarasan. Bagi filsuf Yunani itu, keadilan dan tata hukum merupakan substansi umum dari suatu masyarakat yang membuat dan menjaga kesatuannya.<sup>26</sup> Penekanan kolektivistik dan harmoni dalam suatu masyarakat terlihat dengan definisi keadilan yang diusungnya sebagai terwujudnya suatu masyarakat dimana tiap anggotanya melakukan secara baik fungsi yang selaras dengannya.<sup>27</sup> Dalam konteks keadilan ini, Plato berpendapat bahwa manusia akan melakukan urusannya sendiri tanpa harus mengganggu urusan orang lain<sup>28</sup> dan keharmonisan dapat tercapai. Ketidakadilan sebagai antitesis dari keadilan dalam ide Plato adalah ketika ada seseorang yang melanggar posisi atau fungsi yang selaras dengannya. Sekalipun konteks teori keadilan Plato lebih dikhususkan terhadap peran sosial tiap anggota masyarakatnya, paradigma kerukunan beragama yang mendasari peraturan ini adalah demi terciptanya harmonisasi atau keselarasan antar umat beragama di negeri yang pancasilais.

Runtuhnya rezim Orde Baru ditandai salah satunya dengan arah gerak era Reformasi yang mulai mengakui eksistensi dari hak asasi manusia warga negaranya dalam instrumen-instrumen hukumnya, tidak terkecuali hak atas kebebasan beragama. Kebebasan beragama di Indonesia kini termaktub dalam Pasal 28E ayat (1) dan (2) jo. Pasal 28I ayat (1) jis. Pasal 29 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945). Penjaminan negara dalam implementasi kebebasan beragama di Indonesia dalam segi yuridis juga dapat dilihat melalui Pasal 22 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU HAM) dan ratifikasi *International Convention of Civil and Political Rights* (ICCPR) pada tahun 2005. Penjabaran dari hak atas kebebasan beragama tersebut adalah setiap warga negara Indonesia memiliki kebebasan untuk memilih dan menganut kepercayaan atau agama apapun, serta berhak untuk mengekspresikan kepercayaan tersebut di ranah publik. Pengejawantahan implementasi kebebasan beragama yang tertuang dalam PBM No. 9/2006 dan No. 8/2006 yang didasari oleh paradigma kerukunan beragama ini memberikan persyaratan yang sama rata kepada seluruh agama ‘resmi’ di Indonesia<sup>29</sup> dalam perizinan pendirian tempat ibadah. Tanpa memandang agama apa yang ingin mendirikan tempat ibadah, semua orang diwajibkan untuk memenuhi syarat materiil dan syarat formil yang sama. Sebagaimana tertuang dalam Pasal 28J ayat (2), regulasi ini disusun sebagai pembatasan dari implementasi kebebasan beragama agar sesuai dengan penghormatan nilai-nilai agama dan moral yang berlaku di masyarakat, alhasil melahirkan paradigma pemeliharaan kerukunan beragama yang mendasari produk hukum ini.

Konsepsi keadilan yang digunakan dalam pemenuhan kebebasan beragama bagi warga negara Indonesia dalam peraturan ini dapat diasosiasikan dengan teori keadilan egaliter

<sup>26</sup>Bahder Johan Nasution. *Op.cit.*, 120.

<sup>27</sup>*Ibid.*

<sup>28</sup>Matthias Lutz-Bachmann. (2000). “The Discovery of a Normative Theory of Justice in Medieval Philosophy: On the Reception and Further Development of Aristotle’s Theory of Justice by St. Thomas Aquinas”. *Medieval Philosophy and Theology*. Vol. 9, No. 1. 2

<sup>29</sup>Berkaca pada UU Administrasi Kependudukan, Indonesia hanya mengakui keberadaan enam agama saja, yakni: Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Buddha, dan Konghucu. Terpapar jelas terkait minimnya rekognisi negara terhadap kepercayaan lain yang berkembang di Indonesia. Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XIV/2016

(*egalitarian justice*). Pendekatan paling dasar untuk memahami teori keadilan egaliter adalah dengan adagium *justice as equality*<sup>30</sup>, atau keadilan adalah persamaan. Teori keadilan egaliter memfokuskan pada pemikiran bahwa keadilan dapat dicapai ketika semua orang memiliki distribusi keuntungan dan pemenuhan hak yang sama, tanpa memandang identitas tertentu yang terdapat dalam orang tersebut. Hal ini menjadikan bahwa faktor-faktor berbeda yang dimiliki oleh seseorang seperti keadaan ekonomi, ras, dan agama, itu irelevan karena teori mengintuisikan bahwa tidak ada seseorang yang sejatinya harus diuntungkan atau dirugikan hanya berdasarkan karakteristik dari diri mereka<sup>31</sup>. Ronald Dworkin, seorang filsuf yang mendukung teori keadilan egaliter, berpendapat bahwa hakikat dari keadilan adalah prinsip perhatian dan penghormatan yang sama terhadap hak asasi seseorang dan ia mengkonkritkan paradigma ini dalam konteks demokrasi langsung *one man one vote*, dan distribusi sumber daya yang setara<sup>32</sup>.

Sejak mengikatnya peraturan ini kepada publik pada tahun 2006, telah ditemui banyak sekali problematika yang berakibat pada pelanggaran kebebasan beragama warga negara Indonesia. Hal ini dikarenakan oleh penggunaan teori keadilan egaliter yang mendasari paradigma kerukunan beragama dalam implementasi PBM No. 9/2006 dan No. 8/2006 menimbulkan banyak sekali diskriminasi antar umat beragama yang lebih spesifiknya terhadap umat agama mayoritas. Setidaknya, problematika ini dapat dikaji melalui bagaimana kinerja pemerintah daerah dan FKUB dalam pemerolehan izin untuk mendirikan tempat ibadah tersebut berimplikasi terhadap pemeluk agama minoritas dan agama berdenominasi banyak.

### **1. Kinerja Pemerintah Daerah dan FKUB dalam Menerbitkan Izin untuk Mendirikan Tempat Ibadah**

Seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya, untuk mendirikan tempat ibadah harus memenuhi persyaratan materil dan formil terkait bangunan gedungnya, serta memperoleh surat rekomendasi tertulis dari FKUB. Didasari oleh kedua syarat inilah, pemerolehan izin untuk mendirikan tempat ibadah rentan terhadap celah diskriminasi.

Salah satu persyaratan yang utama dalam mendirikan bangunan gedung adalah kepemilikan IMB untuk mendirikan bangunan gedung tersebut. Sebagaimana termaktub dalam Pasal 1 angka 8 jo. Pasal 6 ayat (1) PBM No. 9/2006 dan No. 8/2006, pendirian tempat ibadah memiliki IMB khusus tempat ibadah yang diterbitkan oleh bupati/walikota. Disini menjadi problema apabila kewenangan pemerintahan daerah ini dipolitisasi oleh pemimpin yang intoleran terhadap pendirian tempat ibadah yang berlainan dengan agama yang dianutnya. Hal ini dapat dicontohkan oleh janji kampanye calon kepala daerah Bogor yang menggunakan wewenangnya sebagai kepala daerah untuk tidak menerbitkan IMB untuk tempat ibadah agama tertentu.<sup>33</sup> Minimnya kontrol atau sanksi yang terkandung dalam PBM No. 9/2006 dan No. 8/2006 terkait pemenuhan kewajiban pemerintah dalam menerbitkan IMB tempat ibadah juga menjadi salah satu potensi permasalahan. Alhasil terdapat kasus-kasus seperti pencabutan IMB yang hanya didasari oleh alasan yang tak masuk akal yakni “meresahkan masyarakat” pada Gereja HKBP Pangkalan Jati Gandul di Depok.<sup>34</sup> Potensi lamanya atau bahkan tidak terbitnya IMB merupakan salah satu implikasi negatif dari minimnya kontrol tersebut seperti kasus Gereja HKBP Pondok Timur Indah di Bogor yang telah mengajukan izin sejak 1995 namun belum juga dipenuhi.<sup>35</sup>

<sup>30</sup>David Miller. (2017). Justice. *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Diperoleh pada 22 Februari 2021, dari <https://plato.stanford.edu/entries/justice/#EgalJust>

<sup>31</sup>*Ibid.*

<sup>32</sup>*Ibid.*

<sup>33</sup>Ahmad Asroni. *Op.cit.*, 70

<sup>34</sup>Ahsanul Khalikin. (2010). Pendirian Rumah Ibadah dalam Perspektif PBM Nomor 9 dan 8 Tahun 2006: (Kasus Pencabutan IMB Gereja HKBP Pangkalan Jati Gandul, Kec. Limo Kota Depok). *Harmoni*. Vol IX, No. 35. 190-211.

<sup>35</sup>Ahmad Asroni. *Op.cit.*, 73

Sistem keanggotaan FKUB yang berdasarkan pada representasi proporsional yang sesuai dengan jumlah umat beragama di wilayah tersebut juga melahirkan banyak problema baru. Hal ini dikarenakan bahwa sistem tersebut membolehkan umat agama tertentu yang mengemban status mayoritas di wilayah tersebut memiliki jumlah representasi lebih banyak di FKUB, daripada yang minoritas. Paradigma yang digunakan oleh FKUB pun bersifat “politis” dan lebih menyuburkan penegasan identitas masing-masing “perwakilan” agama.<sup>36</sup> Alhasil dalam jangka tertentu, tujuan utama dibentuknya FKUB untuk mewujudkan kerukunan beragama terdekadensi sebagai membela kepentingan agama masing-masing. Menimbang juga pada realita bahwa, *voting* dijadikan sebagai metode utama pengambilan keputusan dalam rapat FKUB sekalipun PBM No. 9/2006 dan No. 8/2006<sup>37</sup>, berpotensi menyebabkan kesempatan pemeluk agama minoritas yang ingin mendirikan rumah ibadah untuk memenuhi persyaratan dalam perizinan pendirian tempat ibadah semakin tergerus.

## 2. Implikasi Negatif terhadap Pemeluk Agama Minoritas dan Pemeluk Agama Berdenominasi Banyak

Penggunaan teori keadilan egaliter dalam produk hukum ini juga rentan merugikan kemaslahatan dari pemeluk agama minoritas dan agama berdenominasi banyak. Hal ini tentu disebabkan oleh salah satu persyaratan perizinan pendirian tempat ibadah yang mewajibkan untuk mendapatkan dukungan dari masyarakat setempat paling sedikit berupa 60 KTP. Sebagaimana telah disebutkan, persyaratan ini menjadi problema yang menghambat perizinan tersebut apabila tingkat intoleransi masyarakat di suatu wilayah itu tinggi.. Terdapat berbagai penelitian dan survei yang memaparkan peningkatan paham intoleran terhadap konsep keberagaman agama di Indonesia belakangan ini. Berdasarkan penelitian yang digelar oleh Pusat Pengkajian Islam dan Masyarakat (PPIM) UIN Syarif Hidayatullah Jakarta pada tahun 2018 yang meneliti terkait keberagaman dalam Generasi Z, terdapat sekitar 58,5% siswa dan mahasiswa yang beragama Islam memiliki sikap atau opini dengan kecenderungan radikal atau sangat radikal.<sup>38</sup> Hal ini diperkuat dalam survei yang digelar oleh LSI pada tahun 2019, tercatat bahwa sebanyak 53% umat Muslim di Indonesia keberatan apabila jika terdapat tempat ibadah non-muslim di sekitar tempat tinggalnya.<sup>39</sup> Hal ini tentu sangat mengkhawatirkan, mengingat Islam merupakan agama mayoritas di Indonesia. Namun apabila melihat beberapa wilayah Indonesia yang agama mayoritasnya adalah agama non-Islam, penolakan terhadap pembangunan masjid juga terjadi.<sup>40</sup> Implikasi PBM No. 9/2006 dan No. 8/2006 tersebut akan selalu berpotensi, menguntungkan agama mayoritas di wilayah tersebut karena mereka masyarakat akan lebih mudah untuk memberikan dukungan terhadap pendirian tempat ibadah agama mayoritas, daripada pendirian tempat ibadah minoritas.

Keberpihakan tidak langsung kepada agama mayoritas yang ditunjukkan oleh PBM No. 9/2006 dan No. 8/2006 juga dapat terlihat pada efeknya terhadap agama yang berdenominasi banyak. Peraturan ini seakan menutup mata terhadap realita pluralitas yang ada di dalam satu agama.<sup>41</sup> Misal, Kristen Protestan yang notabene agama tersebut memiliki banyak sekali sekte yang kepercayaan teologinya tidak dapat disatukan, seperti Lutheran, Pentakostal, Saksi Yehova, Adventis, Baptis, dan masih banyak lagi. Bahkan dalam satu sekte, penganutnya juga memiliki gereja-gereja yang dalam beberapa hal itu berbeda, alhasil sejatinya mustahil untuk

<sup>36</sup>Moch. Nur Ichwan. (Januari 2011). Menuju Governansi Humanis Agama: Refleksi Ulang Tahun Ke-64 Kementerian Agama. Disampaikan dalam seminar HUT Kementerian Agama RI, Jakarta

<sup>37</sup>Ahmad Asroni. *Op.cit.*, 70

<sup>38</sup>PPIM UIN Jakarta. (2018). Api Dalam Sekam: Keberagaman Generasi Z. *Convey Report*. Vol. 1, No. 1. 11

<sup>39</sup>Andry Novellino., *Op.cit.*

<sup>40</sup>Rafki Hidayat. (2016, 2 Maret). Penolakan masjid di Wamena disulut ‘informasi palsu’. *BBC Indonesia*. Diperoleh pada 23 Februari 2021, dari [https://www.bbc.com/indonesia/berita\\_indonesia/2016/03/160302\\_indonesia\\_papua\\_polemik\\_masjid](https://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2016/03/160302_indonesia_papua_polemik_masjid)

<sup>41</sup>Ahmad Asroni. *Op.cit.*, 74

dipaksa agar mereka beribadah dalam gereja yang sama.<sup>42</sup> Namun kompleksitas perbedaan teologi yang sejatinya merupakan bagian dari ekspresi kebebasan beragama warga negara Indonesia ini tidak diakomodasi dengan baik oleh PBM No. 9/2006 dan No. 8/2006 dengan sistem keanggotaan FKUB yang berdasar pada politik representasi dan keengganan pejabat pemerintah yang malah mengeluhkan fakta pluralitas tersebut.<sup>43</sup>

## 2. Keadilan Proporsional Sebagai Landasan Pengaturan Perizinan Pendirian Tempat Ibadah Di Indonesia

John Rawls berpendapat, bahwa:<sup>44</sup> “Suatu teori, betapun elegan dan ekonomisnya, harus ditolak atau direvisi jika tidak benar; demikian juga hukum dan institusi, tidak peduli betapapun efisien dan rapinya, harus direformasi atau dihapuskan jika tidak adil.” Bertitik tolak dari pendapat John Rawls tersebut, dapat dipahami bahwa meskipun telah terdapat aturan hukum yang telah disusun dengan rapi, namun belum merefleksikan keadilan yang substantif, maka aturan hukum tersebut harus direvisi. *In casu a quo*, berdasarkan pemaparan di atas, maka dapat dipahami bahwa penggunaan teori keadilan egaliter sebagai dasar paradigma perwujudan kerukunan beragama dalam pengaturan perizinan pendirian tempat ibadah di Indonesia (*In casu* PBM No. 9/2006 dan No. 8/2006) yang belum memberikan keadilan secara substantif pada masyarakat Indonesia, maka harus direvisi. Pemberian persyaratan yang sama rata sebagai pembatasan implementasi kebebasan beragama warga negara Indonesia agar tidak sewenang-wenang justru malah menimbulkan banyak sekali celah kesewenang-wenangan. Keberpihakan tidak langsungnya kepada pemeluk agama mayoritas dan rentannya diskriminasi terhadap pemeluk agama minoritas justru merupakan pelanggaran dari hak atas kebebasan beragama yang seyogianya telah dijamin oleh hukum positif Indonesia.

Dalam konstruksi *ius constituendum*, diperlukan penyusunan regulasi terkait perizinan pendirian tempat ibadah yang non-diskriminatif yang notabene paradigma kebijakannya harus berdasarkan teori keadilan yang tepat. Hadirlah teori keadilan proporsional sebagai substitusi ideal untuk teori keadilan egaliter yang sejatinya mustahil untuk diaplikasikan terhadap pemenuhan kebebasan beragama di Indonesia, dimana kompleksitas dinamika dan problema yang dimiliki oleh tiap agama yang berkembang itu berbeda-beda. Teori keadilan proporsional ini sering diasosiasikan dengan konsep *need-based justice* yang memandang bahwa semua orang seharusnya tidak mendapatkan hal yang sama, karena kebutuhan semua orang tentu tidaklah sama. Berangkat dari logika ini, keadilan akan tercapai apabila suatu pihak yang pada hakikatnya membutuhkan lebih, mendapatkan porsi yang lebih. Untuk menelaah konsepsi teori keadilan proporsional ini lebih lanjut, maka sejatinya perlu untuk mengeksplorasi teori keadilan proporsional milik Aristoteles dan teori *justice is fairness* milik John Rawls.

Berbeda dengan pendahulunya Plato dalam memandang konsep keadilan, Aristoteles menekankan teori keadilannya pada perimbangan atau proporsi.<sup>45</sup> Bertolak dari dasar inilah, filsuf asal Yunani itu membedakan keadilan menjadi keadilan komutatif dan keadilan proporsional. Keadilan proporsional adalah keadilan yang menuntut bahwa setiap orang mendapat apa yang menjadi haknya, jadi sifatnya distributif.<sup>46</sup> Jenis keadilan ini fokus membahas terkait hubungan antara warga negara dan negara, terutama terkait pemenuhan hak warga negaranya. Aristoteles

<sup>42</sup>*Ibid.*

<sup>43</sup>Taufik Rachman. (2010, 24 September). Repot Enggak Ya, Bila 350 Sekte di Kristen Protestan Bangun Gereja. *Republika*. Diperoleh pada 23 Februari 2021, dari <https://www.republika.co.id/berita/136275/repot-enggak-ya-bila-350-sekte-di-kristen-protestan-bangun-gereja>

<sup>44</sup>Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo. (2019). *Teori Keadilan: Dasar-dasar Filsafat Politik Untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara*. Cetakan III. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm. 3-4 (terjemahan dari John Rawls. (1995). *A Theory of Justice*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press).

<sup>45</sup>Bahder Johan Nasution. *Op.cit.*, 120.

<sup>46</sup>*Ibid.*

berpendapat bahwa hendaknya pemberian barang dan jasa yang merupakan kewajiban negara kepada warga negaranya seharusnya dilihat sesuai dengan kedudukan masing-masing orang dalam masyarakat tersebut.<sup>47</sup> Aristoteles merevisi pandangan Plato yang menekankan keadilan dengan melihat kontribusi warga negara dengan mempertimbangkan faktor kemampuan dan keterbatasan seorang warga negara dalam memberikan kontribusinya terhadap negara, ambil contoh adalah latar belakang pendidikan dan disabilitas fisik atau mental.<sup>48</sup> Apabila menggunakan perspektif teori keadilan proporsional, hendaknya warga negara tersebut tetap memiliki jaminan untuk tetap dapat dipenuhi hak-haknya oleh negara. Disini dapat disimpulkan bahwa untuk mencapai keadilan menggunakan kacamata Aristoteles, tentu saja konsep persamaan hak harus dilihat secara proporsional karena sejatinya semua orang memiliki porsi yang berbeda-beda.<sup>49</sup>

Teori keadilan proporsional ini kemudian dipoles di era modern oleh seorang filsuf politik asal Amerika Serikat bernama John Rawls yang diberi nama *justice as fairness*. Rawls mendefinisikan teori ini dalam bukunya *A Theory of Justice*, bahwa keadilan merupakan kesetaraan dalam ketidaksetaraan.<sup>50</sup> Pemaknaan keadilan yang pada sampulnya sedikit kontradiktif ini berangkat dari pemikiran Rawls bahwa dunia modern secara sistemik itu adil. Solusi yang ditawarkan adalah dengan menggabungkan konsep egalitarianisme atau kesetaraan dan kebebasan, sekalipun keduanya dalam aspek sosial itu sering menempati spektrum-spektrum ekstrim yang mustahil didamaikan.<sup>51</sup> Rawls berpendapat bahwa keadilan hanya dapat dicapai apabila setiap warga negara memiliki hak yang sama untuk mendapatkan kebebasan dasar (*basic liberties*). Namun sejatinya, ketidaksetaraan tatanan sosio-ekonomi yang telah menjamur dalam masyarakat harus diatur sedemikian rupa sehingga mereka yang berkedudukan paling tidak beruntung (*the worst off*) selalu mendapatkan manfaat atau selalu diuntungkan.<sup>52</sup>

Dalam teori *justice as fairness* ini, Rawls menentang teori utilitarianisme yang menawarkan pemahaman keadilan sebagai upaya pemberian manfaat terbesar kepada sebanyak mungkin anggota masyarakat (*the greatest benefit for the greatest number of people*)<sup>53</sup> karena prinsip kebebasan dan kesetaraan itu mustahil dikorbankan demi kemaslahatan sosio-ekonomi.<sup>54</sup> Ditambah juga, kebebasan dan kesetaraan itu sifatnya *invulnerability* (tidak dapat dikorbankan).<sup>55</sup> Berangkat dari pemikiran itu, teori ini memiliki tiga tuntutan moral yakni: a) tuntutan kebebasan untuk menentukan diri sendiri, dan juga independensi dari pihak lain; b) tuntutan akan pentingnya distribusi yang adil atas semua kesempatan, peranan, kedudukan, dan pelbagai manfaat atau nilai-nilai sosial dasar yang tersedia di masyarakat; c) tuntutan distribusi beban kewajiban secara adil.<sup>56</sup> Disini dapat disimpulkan bahwa pencapaian keadilan sosial menurut kacamata John Rawls adalah distribusi hak dan kewajiban secara adil dan sesuai dengan proporsinya masing-masing untuk setiap masyarakat yang tentunya memiliki dinamika, kompleksitas, dan kedudukan dalam tatanan sosial-ekonomi yang berbeda-beda. Alhasil, keadilan proporsional dapat disejajarkan dengan konsep keadilan dalam ketidaksetaraan, atau *justice as fairness*.

Seyogyanya teori keadilan yang cocok untuk dijadikan tumpuan berpikir dalam penyusunan regulasi perizinan pendirian tempat ibadah di Indonesia, yakni teori keadilan proporsional

<sup>47</sup>Inge Dwisvimiari. *Op.cit.*, 527

<sup>48</sup>Bahder Johan Nasution. *Op.cit.*, 121.

<sup>49</sup>*Ibid.*

<sup>50</sup>Vidya Prahassacita. (2018, Oktober). Makna Keadilan dalam Pandangan John Rawls. Diperoleh 23 Februari 2021, dari <https://business-law.binus.ac.id/2018/10/17/makna-keadilan-dalam-pandangan-john-rawls/>

<sup>51</sup>Sahya Anggara (2013). Teori Keadilan John Rawls Kritik Terhadap Demokrasi Liberal. *JISPO*, Vol. 1. 2

<sup>52</sup>Inge Dwisvimiari. *Op.cit.*, 528.

<sup>53</sup>Koerniatmanto Soetoprawiro. (2010). Keadilan sebagai Keadilan. *Jurnal Hukum Pro Justitia*. Vol. 28, No. 2. 235.

<sup>54</sup>*Ibid.*, 241

<sup>55</sup>*Ibid.*, 242

<sup>56</sup>Andre Ata Ujan. (2001). *Keadilan dan Demokrasi: Telaah Filsafat Politik John Rawls*. Yogyakarta: Kanisus, hlm. 95

bukan teori keadilan egaliter. Teori keadilan egaliter yang terkandung dalam PBM No. 9/2006 dan No. 8/2006 langsung memberikan persyaratan perizinan yang sama terhadap semua agama di Indonesia tanpa mempertimbangkan kompleksitas dari dinamika dari agama-agama tersebut. Paradigma ini selalu berujung pada keberpihakan sistemik terhadap agama mayoritas dan simulakra kerukunan umat beragama, yang sejatinya hanya dipelihara melalui degradasi hak atas kebebasan beragama minoritas. Teori keadilan proporsional tidak buta atas tatanan sosial atau proporsi jumlah pemeluk agama yang ada di suatu masyarakat itu. Justru, proporsi tersebut diperhatikan agar hak dan kewajiban dapat didistribusikan secara proporsional agar tercapainya keadilan.

Ketepatan penggunaan teori keadilan proporsional dalam regulasi perizinan pendirian tempat ibadah dapat juga dilihat melalui bagaimana teori tersebut berbanding lurus dengan paradigma awal PBM No. 9/2006 dan No. 8/2006, yakni pemeliharaan kerukunan umat beragama. Berkaca kembali dengan teori *justice as fairness*, Rawls mengatakan bahwa munculnya kesetaraan dari ketidaksetaraan dapat dipelihara apabila anggota masyarakat menjalankan dua kewajiban alami agar peluang setiap orang untuk meningkatkan kualitas hidupnya itu terbuka. Kewajiban alami tersebut adalah: a) kewajiban untuk mendukung dan mengembangkan institusi-institusi yang adil; dan b) kewajiban untuk saling menghargai satu sama lain.<sup>57</sup> Aplikasi dari kewajiban alami ini dapat diaplikasikan dalam pemeliharaan kerukunan umat beragama karena dengan dimudahkannya perizinan pendirian tempat ibadah untuk agama minoritas, maka warga akan diwajibkan untuk saling menumbuhkan toleransi dengan hidup berdampingan antar umat beragama. Pemeliharaan kerukunan umat beragama hendaknya dicapai dengan saling menghargai atau toleransi, bukan dengan pemerataan syarat regulasi.

Pemaparan mengenai problematika yang terkandung dalam pengaturan perizinan pendirian tempat ibadah Di Indonesia sejatinya menuturkan bahwa formulasi regulasinya justru kontraproduktif dengan paradigma pemeliharaan kerukunan antar umat beragama. Tak hanya itu, keberpihakan sistemik terhadap agama mayoritas di akhir cerita akan selalu memasung hak atas kebebasan beragama yang dimiliki oleh kaum minoritas. Disini dapat diterawang suatu urgensi untuk merevisi norma-norma yang terkandung dalam PBM No. 9/2006 dan No. 8/2006 terkait perizinan pendirian tempat ibadah, yakni untuk pemenuhan hak atas kebebasan beragama.

#### D. KESIMPULAN

Eksistensi PBM No. 9/2006 dan No. 8/2006 yang ingin mengedepankan kerukunan antar umat beragama dengan memberikan persyaratan materiil dan formil terhadap semua umat agama malah justru menimbulkan celah diskriminasi bagi umat beragama minoritas pada praktiknya. Penggunaan teori keadilan egaliter sebagai landasan filosofi dalam formulasi regulasi tersebut dirasa buta terhadap komposisi umat beragama di suatu wilayah itu berbeda dan umat beragama minoritas seringkali kesulitan dalam memenuhi persyaratan-persyaratan tersebut. Persyaratan tersebut akan semakin memberatkan apabila diaplikasikan dalam suatu wilayah yang memiliki tingkat intoleransi tinggi di masyarakatnya. Dilatarbelakangi itu, hendaknya formulasi regulasi terkait perizinan pendirian tempat ibadah harus menggunakan landasan filosofi keadilan proporsional. Keadilan proporsional mendasarkan konsepsi keadilannya bukan terhadap kesetaraan, melainkan proporsionalitas. Proporsionalitas ini diperlukan dalam penakaran penentuan persyaratan perizinan pendirian tempat ibadah karena dinamika tiap agama itu berbeda dan tidak dapat disamakan. Ditarik kesimpulan bahwa tiap

<sup>57</sup>Koerniatmanto Soetoprawiro. *Op. cit.*, 242.

umat beragama akan diberi persyaratan yang berbeda sesuai dengan proporsionalitas yang tepat di suatu wilayah tersebut.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Fauzan, Uzair dan Heru Prasetyo. (2019). *Teori Keadilan: Dasar-dasar Filsafat Politik Untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara*. Cetakan III. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm. 3-4 (terjemahan dari John Rawls. (1995). *A Theory of Justice*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press).
- Mahmud Marzuki, Peter. (2005). *Penelitian Hukum*. Kencana Prenada Media Group, Jakarta.
- Suseno, Franz Magnis. (1988). *Etika Politik*. Gramedia, Jakarta.
- Ujan, Andre Ata. (2001). *Keadilan dan Demokrasi: Telaah Filsafat Politik John Rawls*. Kanisus, Yogyakarta.
- Van Appeldoorn, L.J. (1995). *Inleiding tot de Studie van het Nederlandse Recht*. (terjemahan Oetarid Sadino). W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle.

### Disertasi

- Moch. Nur Ichwan (2006). *Official Reform of Islam: State Islam and the Ministry of Religious Affairs in Contemporary Indonesia, 1966-2004*. Universiteit van Tilburg, Tilburg, Belanda.

### Jurnal & Artikel

- Anggara, Sahya. (2013). *Teori Keadilan John Rawls Kritik Terhadap Demokrasi Liberal*. JISPO, Vol. 1.
- Asroni, Ahmad. (2012). *Menyegel 'Rumah Tuhan': Menakar Kadar Kemaslahatan Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9/ 2006 dan No. 8/2006 dalam Mereduksi Konflik Pendirian Rumah Ibadah di Indonesia*. Religi. Vol 8 (1).
- Badan Pusat Statistik Kota Surabaya. (2018). *Kecamatan Rungkut dalam Angka*. Katalog BPS Kota Surabaya, 1102001.3578070
- Dwisvimiar, Inge. (2011). *Keadilan dalam Perspektif Ilmu Hukum*. Jurnal Dinamika Hukum. Vol. 11(3).
- Farida, Anik. (2017). *Pendirian Rumah Ibadah Pasca PBM No. 9 dan No. 8 Tahun 2006 dan Kerukunan Umat Beragama: Kasus Pendirian Gereja di Kota Bandung, Jawa Barat*. Jurnal Multikultural & Multireligius, Vol. 16 (2).
- Fauzi, Ihwan. (2019). *Manajemen Filsafat Pendidikan Karakter (Filsafat Sebagai Asas Pembentukan Karakter melalui Pendidikan Karakter)*. Al-Riwayah: Jurnal Kependidikan, 11(1).
- Hutchinson, Terry, (2008). *Developing Legal Research Skills: Expanding the Paradigm*. Melbourne University Law Review, 32(1).
- Johan Nasution, Bahder. (2014). *Kajian Filosofis tentang Konsep Keadilan dari Pemikiran Klasik sampai Pemikiran Modern*. Yustisia. Vol. 3(2).
- Khalikin, Ahsanul (2010). *Pendirian Rumah Ibadah dalam Perspektif PBM Nomor 9 dan 8 Tahun 2006: (Kasus Pencabutan IMB Gereja HKBP Pangkalan Jati Gandul, Kec. Limo Kota Depok)*. Harmoni Vol IX(35)

- Lutz-Bachmann, Matthias. (2000). *The Discovery of a Normative Theory of Justice in Medieval Philosophy: On the Reception and Further Development of Aristotle's Theory of Justice by St. Thomas Aquinas*. *Medieval Philosophy and Theology*. Vol. 9(1).
- Mohamad Faiz, Pan. (2009). Teori Keadilan John Rawls. *Jurnal Konstitusi*. Vol. 6, No. 1.
- \_\_\_\_\_ (2020). *HAM dan Kebebasan Beragama di Tengah Pandemi*. *Majalah Konstitusi*, No. 158.
- Nugraha, Xavier, Risdiana Izzaty, Annida Aqiila Putri. (2019). Rekonstruksi Batas Usia Minimal Perkawinan Sebagai Bentuk Perlindungan Hukum Terhadap Perempuan (Analisa Putusan MK No. 22/Puu-Xv/2017), *Lex Scientia Law Review*, 3 (1), 2019.
- Nurhayati, Yati. (2013). *Posisi Agama dalam Ranah Politik di Indonesia*. *Al-Adl: Jurnal Hukum*, 5(9).
- PPIM UIN Jakarta. (2018). *Api Dalam Sekam: Keberagaman Generasi Z*. Convey Report. Vol. 1(1).
- Setiawan, Peter Jeremiah, Xavier Nugraha, Moch Marsa Taufiqurrohman. (2020). Penggunaan Daluwarsa sebagai Dasar Gugatan Praperadilan di Indonesia: Antara Formil atau Materiil, *Volksgeist: Jurnal Ilmu Hukum dan Konstitusi*, 3 (2), 2020.
- Soetoprawiro, Koerniatmanto. (2010). *Keadilan sebagai Keadilan*. *Jurnal Hukum Pro Justitia*. Vol. 28(2).
- Triwulan Tutik, Titik. (2012). *Hakikat Keilmuan Ilmu Hukum Ditinjau dari Sudut Filsafat Ilmu dan Teori Ilmu Hukum*. *Mimbar Hukum*. Vol. 24(3).

### Website

- F. Intan, Benyamin (2009, 3 Agustus). Rumah Ibadah dan Hegemoni Negara. Diperoleh 24 Januari 2021, dari <https://reformed-crs.org/rumah-ibadah-dan-hegemoni-negara/>
- Hidayat, Rafki. (2016, 2 Maret). Penolakan masjid di Wamena disulut 'informasi palsu'. *BBC Indonesia*. Diperoleh pada 23 Februari 2021, dari [https://www.bbc.com/indonesia/berita\\_indonesia/2016/03/160302\\_indonesia\\_papua\\_polemik\\_masjid](https://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2016/03/160302_indonesia_papua_polemik_masjid)
- Mulyana, Asep. (2015, Januari). Dua Wilayah Hak Beragama dan Berkeyakinan. Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat. Diperoleh pada 26 Januari 2020, dari <http://referensi.elsam.or.id/wp-content/uploads/2015/01/Dua-Wilayah-Hak-Beragama-dan-Berkeyakinan.pdf>
- Miller, David. (2017). Justice. *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Diperoleh pada 22 Februari 2021, dari <https://plato.stanford.edu/entries/justice/#EgalJust>
- Novellno, Andry. (2019, 3 November). LSI: Intoleransi di Era Jokowi Masih Tinggi. *CNN Indonesia*. Diperoleh pada 23 Februari 2021, dari <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20191103183341-32-445250/lsi-intoleransi-di-era-jokowi-masih-tinggi>
- Prahassacita, Vidya. (2018, Oktober). Makna Keadilan dalam Pandangan John Rawls. Diperoleh 23 Februari 2021, dari <https://business-law.binus.ac.id/2018/10/17/makna-keadilan-dalam-pandangan-john-rawls/>
- Rachman, Taufik. (2010, 24 September). Repot Enggak Ya, Bila 350 Sekte di Kristen Protestan Bangun Gereja. *Republika*. Diperoleh pada 23 Februari 2021, dari <https://www.republika.co.id/berita/136275/repot-enggak-ya-bila-350-sekte-di-kristen-protestan-bangun-gereja>

Wijaya, Callistasia. (2019, 29 Agustus). Setidaknya 200 gereja disegel atau ditolak dalam 10 tahun terakhir, apa yang seharusnya dilakukan pemerintah?. BBC Indonesia. Diperoleh 26 Januari 2021, dari <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-49494326>

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor Nomor 8 dan i Nomor 9 Tahun 2006