

# Regulasi Pendirian Rumah Ibadat di Indonesia: Tinjauan Asas-asas Pembentukan Hukum

## *Regulation on the Establishment of Houses of Worship in Indonesia: A Review of the Principles of Law Formation*

**Budiman N.P.D Sinaga, Hisar Siregar, Samuel Raymando & Desy Febrina Sitepu**

Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas HKBP Nommensen, Indonesia

Diterima: 31 Oktober 2023; Direview: 01 November 2023; Disetujui: 15 Januari 2024

\*Corresponding Email: [budiman.sinaga@uhn.ac.id](mailto:budiman.sinaga@uhn.ac.id)

### Abstrak

Artikel ini bertujuan untuk menjelaskan penyebab banyak peraturan perundang-undangan tentang pendirian rumah ibadat yang tidak dapat dilaksanakan. Sampai sekarang masih ada orang yang menolak pendirian rumah ibadat. Melalui penelitian ingin diketahui asas pembentukan peraturan perundang-undangan serta evaluasi terhadap hukum tentang pendirian rumah ibadat di Indonesia. Hasil penelitian dapat dimanfaatkan untuk pembentukan hukum tentang pendirian rumah ibadat yang lebih baik. Sumber penelitian hukum yang digunakan berupa bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum primer mencakup peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan. Bahan hukum sekunder mencakup buku-buku, jurnal, kamus hukum, serta komentar atas putusan pengadilan. Sumber-sumber penelitian dikumpulkan di kota Medan. Dari penelitian ini dapat diketahui bahwa peraturan perundang-undangan tentang pendirian rumah ibadat belum memperhatikan seluruh asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Pada masa datang pembentukan peraturan perundang-undangan tentang pendirian rumah ibadat harus memperhatikan seluruh asas pembentukan peraturan perundang-undangan tanpa kecuali.

Kata Kunci: Hukum; Rumah Ibadat; Peraturan Perundang-undangan.

### Abstract

*This article aims to explain the causes of many laws and regulations regarding the establishment of houses of worship that cannot be implemented. Until now there are still people who reject the establishment of synagogues. Through research, we want to know the principles of the formation of laws and regulations and evaluation of the law on the establishment of houses of worship in Indonesia. The results of the research can be used for the formation of laws on the establishment of better houses of worship. The sources of legal research used are primary and secondary legal materials. Primary legal materials include legislation and court decisions. Secondary legal materials include books, journals, legal dictionaries, as well as commentaries on court decisions. Research sources were collected in the city of Medan. From this research, it can be seen that the laws and regulations regarding the establishment of houses of worship have not paid attention to all the principles of the formation of laws and regulations. In the future, the formation of laws and regulations on the establishment of houses of worship must take into account all the principles of the formation of laws and regulations without exception.*

**Keywords:** Law; Houses of Worship; Laws and Regulations.

**How to Cite:** Sinaga, B.N.P.D., Siregar, H., Raymando, S., & Sitepu, D.F., (2024), Regulasi Pendirian Rumah Ibadat di Indonesia: Tinjauan Asas-asas Pembentukan Hukum, *Journal of Education, Humaniora and Social Sciences (JEHSS)*, 6 (3): 1025-1035



## PENDAHULUAN

Sebagai sebuah bangsa, menurut Ketua Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI) Bambang Soesatyo (Umarhadi, 2022) bangsa Indonesia menghadapi beragam tantangan, baik yang berasal dari dalam maupun dari luar. Tantangan dari dalam terutama berasal dari kemajemukan bangsa Indonesia. Mengelola bangsa yang majemuk dengan beragam suku, agama, dan adat isriadat yang beragam tidaklah gampang. Benturan sangat mungkin terjadi, misalnya menguatnya penggunaan identitas untuk tujuan-tujuan politik atau yang populer disebut politik identitas. Sebagai contoh, sampai sekarang masih terjadi penolakan pendirian rumah ibadat di berbagai daerah di Indonesia.

Indonesia sejak kemerdekaannya sebenarnya telah menerima ide tentang Hak Asasi Manusia. Dalam naskah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) yang disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945, harus diakui, ketentuan tentang hak asasi manusia ini masih sangat terbatas, terutama yang pasti hanya terdapat dalam Pasal 29 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, "*Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu*" (Asshiddiqie, 2015). Berdasarkan Pasal 29 ayat (2) UUD 1945 ini telah dikeluarkan berbagai peraturan perundang-undangan. Ada banyak lembaga yang mengeluarkan peraturan perundang-undangan sebagai peraturan pelaksanaan dari ketentuan Undang-Undang Dasar tersebut.

Secara prinsip, kebebasan beragama dan berkeyakinan mencakup hak untuk beribadah. Sayangnya, konflik pendirian rumah ibadah masih terjadi hingga saat ini. Salah satu konflik yang terjadi adalah penolakan dan pelarangan pendirian rumah ibadah. Contoh kasusnya, yakni penolakan dan pelarangan yang dilakukan jemaat Gereja Protestan Maluku Elpapatih terhadap pembangunan Gereja Bethel Indonesia (GBI) Jemaat Siloam Elpapatih di Maluku pada 2018. Tindakan tersebut mengakibatkan terjadinya tindak pidana berupa penganiayaan, perusakan dan pembakaran. (*Kontroversi Pendirian Rumah Ibadah Di Indonesia*, n.d.) Persoalan izin mendirikan bangunan atau IMB juga menjadi persoalan yang paling sering terjadi dalam hal pendirian rumah ibadah. Beberapa kasus terkait persoalan IMB terjadi pada Gereja Kristen Pasundan (GKP) Bandung, Jawa Barat; Masjid Jabal Nur, Manado, Sulawesi Utara; Mushola Assafiyah Denpasar, Bali; dan Gereja Batak Karo Protestan (GBKP) Pasar Minggu, DKI Jakarta. (*Kontroversi Pendirian Rumah Ibadah Di Indonesia*, n.d.).

Cukup menarik hasil penelitian di salah satu provinsi yaitu di Sulawesi Utara. Pembangunan rumah ibadat di Sulawesi Utara mengalami perkembangan yang cukup berarti meski telah terbit peraturan yang lebih ketat mengatur persoalan pendirian rumah ibadat, yaitu Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri (PBM) Nomor 9 dan 8 tahun 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan orum Kerukunan Umat Beragama, dan Pendirian rumah Ibadat. Perkembangan pendirian rumah ibadat tersebut terjadi pada rumah ibadat semua agama yang ada. Meskipun ada perkembangan tetapi masih ada beberapa kasus-kasus terkait pendirian rumah ibadat yang dikaitkan dengan muatan PBM Nomor 9 dan 8 tahun 2006, antara lain masalah mesjid al-Khairiyah Manado, penolakan pendirian mesjid raya di Kota Bitung, serta beberapa kasus penolakan pembangunan mesjid di beberapa tempat di Sulawesi utara (Sabara, 2018). Kenyataan bahwa sebagian besar masyarakat Sulawesi Utara bukan beragama Islam bisa saja ikut menjadi penyebab penolakan pendirian rumah ibadat meskipun tidak dapat dipastikan sebagai penyebab satu-satunya.

Muchsin dan Putra berpendapat bahwa benturan-benturan antara produk hukum dalam konteks kepublikan yang dihasilkan dengan kebutuhan riil masyarakat di tingkat bawah akan menimbulkan kesenjangan-kesenjangan tertentu antara aspek *das sein* dan *das sollen* (Muchsin & Putra, 2015). Pendapat mereka yang menjadikan benturan produk hukum sebagai sumber persoalan penolakan pendirian rumah ibadat sangat berbeda dengan pendapat yang berkembang selama ini yang menjadikan oknum tertentu sebagai penyebab. Penolakan pembangunan rumah ibadat di berbagai daerah bisa saja sesuai dengan pendapat mereka tetapi masih perlu dilakukan penelitian untuk mengetahui kebenaran dari pendapat tersebut.

Hal lain yang dapat menimbulkan permasalahan seputar pendirian rumah ibadat adalah kebijakan-kebijakan pemerintah tidak berpihak pada pelayanan publik sebagai esensi dari tugas dan fungsi pemerintah, tetapi sebaliknya kebijakan-kebijakan pemerintah lebih mencerminkan keputusan politik yang dikemas sedemikian rupa sehingga orientasinya adalah untuk kepentingan bersama antara aparat pemerintah dengan partai politik bersama wakil-wakilnya yang duduk di parlemen (Banga, 2018). Oleh karena itu, kebijakan-kebijakan pemerintah sangat mungkin merupakan hasil kompromi dengan para politikus. Akibatnya, kebijakan-kebijakan itu hanya akan memenuhi kebutuhan sebagian dari masyarakat saja atau bahkan anggota partai politik tertentu saja.

Untuk menghasilkan kebijakan baru yang lebih efektif maka evaluasi terhadap kebijakan yang ada menjadi sangat penting dilakukan. Evaluasi harus menjawab apa kontribusi dari serangkaian kebijakan yang ada terhadap perbaikan pemenuhan hak dan kewajiban warga. Apakah kebijakan itu mampu membuat kebutuhan dan keinginan warga terpenuhi? Apakah kebijakan itu mampu membuat warga terlibat dalam penyelesaian masalah publik yang dihadapinya? Apakah semangat kewargaan mereka meningkat dan menjadi lebih peduli terhadap upaya penyelesaian masalah tersebut? (Dwiyanto, 2021b). Mengingat masih banyak kasus atau permasalahan yang berkaitan dengan pendirian rumah ibadat maka perlu diadakan evaluasi terhadap kebijakan-kebijakan pemerintah selama ini. Patut diduga kebijakan-kebijakan pemerintah tentang pendirian rumah ibadat selama ini belum mampu memenuhi keinginan masyarakat. Padahal rumah ibadat sangat diperlukan masyarakat untuk memenuhi hak dan kewajiban sebagai umat beragama.

Riset dalam bidang kepublikan pada umumnya tercurah pada pengembangan konsep kepublikan. Konsep kepublikan memiliki tiga dimensi penting, yaitu dimensi kelembagaan, arena, dan nilai. Dimensi pertama mencoba menjelaskan tingkat kepublikan berdasarkan karakter institusinya, seperti *made of control*, sumber pembiayaan, dan kepemilikan. Dimensi kedua mengukur tingkat kepublikan berdasarkan arena dimana institusi itu beroperasi, arena publik atau arena privat. Arena publik adalah sebuah arena dimana urusan dan kepentingan publik menjadi diskursus bersama, konsensus, dan menjadi basis dalam pengambilan keputusan. Dimensi nilai mengukur nilai-nilai yang dipergunakan sebagai dasar dalam pengambilan keputusan dan pengelolaan institusi (Dwiyanto, 2021a). Pendirian rumah ibadat dapat ditinjau dari dimensi kelembagaan, arena, dan nilai. Tingkat kepublikan dari pendirian rumah ibadat itu tinggi karena memang menyangkut kepentingan publik bahkan dapat dikatakan termasuk kepentingan publik yang utama.

Pada saat ini, pelayanan publik menjadi isu kebijakan yang semakin strategis dan sensitif, seiring dengan semakin kritisnya masyarakat terhadap pemerintah dan semakin disadarinya bahwa pelayanan publik merupakan hak masyarakat dan kewajiban dari pemerintah (Thamrin, 2013). Oleh karena itu, penelitian mengenai kebijakan publik tentang pelayanan publik perlu dilakukan secara terus-menerus dan berkesinambungan agar kekurangan-kekurangan terlebih kesalahan dapat segera diketahui dan ditanggulangi. Jika suatu pemerintah negara melakukan pelayanan dengan berorientasi kepada *public interest* atau *public need* maka yang harus dipikirkan oleh pemerintah itu ialah *How to serve the public* sehingga pemerintah itu bertindak sebagai *public servant* (pelayan masyarakat) yang menyelenggarakan *public service* (layanan publik) (Lubis, 2014). Masyarakat sangat maklum jika untuk berbagai kebutuhan mereka memerlukan izin termasuk pendirian rumah ibadat tetapi tentu saja ingin mendapatkan pelayanan yang baik dari pemerintah.

Pengaturan mengenai pendirian rumah ibadat sebenarnya sudah sejak lama ada di Indonesia, antara lain Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 01/BER/MDN-MAG/1969 tentang Pelaksanaan Tugas Aparatur Pemerintahan dalam Menjamin Ketertiban dan Kelancaran Pelaksanaan Pengembangan dan Ibadat Agama oleh Pemeluk Pemeluknya. Kemudian Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006 dan Nomor 8 tahun 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum



Kerukunan Umat Beragama, dan Pendirian Rumah Ibadat. Akan tetapi berbagai peraturan tersebut dapat dikatakan belum memenuhi kebutuhan masyarakat karena belum dapat menyelesaikan berbagai masalah yang timbul selama ini bahkan sebaliknya malah menimbulkan masalah baru.

Jika Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Tahun 1969 mengatur kehidupan kerukunan beragama secara umum maka Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006 dan Nomor 8 Tahun 2006 mengatur secara khusus dua hal yang saling berkaitan, yaitu pembinaan kerukunan umat beragama melalui pembentukan Forum Kerukunan Umat Beragama dan prosedur pendirian rumah ibadat. Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri ini lebih rinci mengatur kewenangan pemeliharaan kerukunan umat beragama, mekanisme perizinan rumah ibadat, dan penyelesaian bila terjadi konflik (Ardiansah, 2018). Akan tetapi keberadaan peraturan perundang-undangan itu ternyata belum dapat mengatasi permasalahan yang ada bahkan menimbulkan permasalahan-permasalahan baru.

Berdasarkan uraian yang telah disampaikan di atas kami tertarik untuk menulis dengan judul "Regulasi Pendirian Rumah Ibadat di Indonesia: Tinjauan Asas-asas Pembentukan Hukum". Masalah yang hendak dibahas mengenai asas pembentukan peraturan perundang-undangan serta evaluasi hukum pendirian rumah ibadat di Indonesia. Tujuan penulisan untuk menjelaskan asas pembentukan peraturan perundang-undangan serta mengevaluasi hukum pendirian rumah ibadat di Indonesia. Tulisan ini akan memberikan gambaran yang jelas mengenai hukum pendirian rumah ibadat di Indonesia dan pengembangan ilmu pengetahuan yang berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini merupakan penelitian hukum. Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan *know-how* dalam ilmu hukum, bukan sekedar *know-about*. Sebagai kegiatan *know-how*, penelitian hukum dilakukan untuk memecahkan isu hukum yang dihadapi (Marzuki, 2014). Penelitian hukum mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum, penelitian terhadap sistematika hukum, penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal, perbandingan hukum, dan sejarah hukum (Indrati, 2021). Penelitian ini akan ditekankan pada penelitian terhadap asas-asas hukum. Dalam penelitian hukum dikenal pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan komparatif (*comparative approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan undang-undang dan pendekatan kasus lebih diutamakan dalam penelitian ini. Sumber penelitian mencakup bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan serta bahan hukum sekunder berupa buku-buku, jurnal, kamus hukum, serta komentar atas putusan pengadilan yang dikumpulkan di kota Medan melalui studi kepustakaan.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Pembentukan Peraturan Perundang-Undang Indonesia**

Pembentukan norma hukum biasanya merupakan penerapan norma hukum yang lebih tinggi, yang mengatur pembentukannya, dan penerapan norma hukum yang lebih tinggi biasanya merupakan pembentukan norma hukum yang lebih rendah yang ditentukan oleh norma hukum yang lebih tinggi tersebut (Hans Kelsen, 2016). Dengan berpegang pada tata susunan jenjang norma hukum (*die Stufenaufbau der Rechtsordnung*) maka menurut Maria Indrati pembentukan norma hukum yang lebih rendah dari pada UUD 1945 harus berdasar dan bersumber pada Norma Fundamental Negara yang terdapat dalam Pembukaannya dan dijabarkan ke dalam Aturan-aturan Dasar Negara atau Aturan-aturan Pokok Negara yang terdapat dalam Batang Tubuhnya (*Staatsgrundgesetz, State Basic Law*) (Indrati, 2021). Jika semua norma hukum pada semua jenjang dibuat sebagai penerapan norma hukum yang lebih tinggi maka seharusnya tidak ada ketidasesuaian. Akan tetapi, pada kenyataannya masih ada norma hukum di jenjang yang lebih

rendah tidak sesuai dengan norma hukum di jenjang yang lebih tinggi. Padahal norma hukum pada jenjang yang lebih rendah itu dibuat berdasarkan norma hukum di jenjang yang lebih tinggi.

Dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan bahwa pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Menurut Andryan, pembentukan peraturan perundang-undangan adalah proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan. Pembentukan peraturan perundang-undangan pada dasarnya merupakan proses dan prosedur penyusunan dan pembentukan yang dilakukan melalui tahapan-tahapan kegiatan terencana dan terkoordinasi (Andryan, 2022). Pendapat ini dapat dikatakan senada dengan bunyi Undang-Undang tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.

Asas-asas hukum umum yang secara khusus dapat diterapkan juga pada pembentukan peraturan perundang-undangan antara lain asas-asas: *Lex specialis derogat legi generali* (UU/peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus mengenyampingkan UU/peraturan perundang-undangan yang bersifat umum); *lex posterior derogat legi priori* (UU/peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan sesudahnya, mengenyampingkan UU/peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan sebelumnya); *lex superior derogat legi inferiori* (UU/peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mengenyampingkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah) (Natabaya, 2006).

### Landasan Peraturan Perundang-Undang

Suatu peraturan perundang-undangan yang baik menurut Rosjidi Ranggawidjaya sekurang-kurangnya harus memiliki tiga landasan, yaitu landasan filosofis, landasan sosiologis, dan landasan yuridis (Ranggawidjaja, 1998). Berdasarkan landasan filosofis maka apapun jenisnya filsafat hidup bangsa, harus menjadi rujukan dalam membentuk hukum yang akan dipergunakan dalam kehidupan bangsa tersebut. Oleh karena itu kaidah hukum yang dibentuk (yang termuat dalam peraturan perundang-undangan) harus mencerminkan filsafat hidup bangsa itu. Sekurang-kurangnya tidak bertentangan dengan nilai-nilai moral bangsa. Hukum harus berakar dari moral. Sementara itu dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan bahwa Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kemudian berdasarkan landasan sosiologis, peraturan perundang-undangan yang dibuat harus dipahami oleh masyarakat sesuai dengan kenyataan hidup masyarakat yang bersangkutan. Membuat suatu aturan yang tidak sesuai dengan tata nilai, keyakinan dan kesadaran masyarakat tidak akan ada artinya, tidak mungkin dapat diterapkan karena tidak dipatuhi dan ditaati. Hukum yang dibentuk harus sesuai dengan "hukum yang hidup" (*living law*) (Ranggawidjaja, 1998). Sementara itu dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan bahwa Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara.

Selanjutnya, landasan yuridis yaitu landasan hukum (*yuridische gelding*) yang menjadi dasar kewenangan (*bevoegdheid, competentie*) pembuatan peraturan perundang-undangan. Apakah kewenangan seseorang pejabat atau badan mempunyai dasar hukum yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan atau tidak. Dasar hukum kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan sangat diperlukan. Tanpa disebutkan dalam peraturan perundang-undangan, seorang pejabat atau suatu badan adalah tidak berwenang (*onbevoegdheid*)

mengeluarkan peraturan (Ranggawidjaja, 1998). Sementara itu dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan-undangan disebutkan bahwa landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk Peraturan Perundang-Undangan yang baru. Beberapa persoalan hukum itu, antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari Undang-Undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada. Dengan demikian, agar tercipta suatu peraturan perundang-undangan yang baik (*good legislation*) sudah sepatutnya pembentukan peraturan perundang-undangan harus bertumpu pada landasan-landasan dasar keberlakuan tersebut (Andryan, 2022).

### **Asas Peraturan Perundang-Undangan Indonesia**

Asas-asas peraturan perundang-undangan pada dasarnya dapat dikelompokkan ke dalam dua bagian, yakni: a. Asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, dan b. Asas-asas dalam materi muatan peraturan perundang-undangan (Triyono, 2013). Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi: kejelasan tujuan; kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; dapat dilaksanakan; kedayagunaan dan kehasilgunaan; kejelasan rumusan; dan keterbukaan.

Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas: pengayoman; kemanusiaan; kebangsaan; kekeluargaan; kenusantaraan; bhinneka tunggal ika; keadilan; kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau keseimbangan, keserasian, dan keselarasan. Selain mencerminkan asas-asas tersebut Peraturan Perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan. (Pasal 5 dan 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan).

Penjelasan Pasal 5 menguraikan sejumlah asas yang harus menjadi pedoman dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pertama adalah "asas kejelasan tujuan", yang menekankan perlunya setiap pembentukan peraturan memiliki tujuan yang jelas yang ingin dicapai. Selanjutnya, "asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat" menuntut bahwa setiap jenis peraturan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang, agar tidak terjadi pembuatan peraturan oleh lembaga atau pejabat yang tidak memiliki kewenangan.

"Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan" menekankan perlunya memperhatikan materi muatan yang sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan yang dibentuk. Kemudian, "asas dapat dilaksanakan" menegaskan pentingnya mempertimbangkan efektivitas peraturan dalam masyarakat secara filosofis, sosiologis, dan yuridis.

"Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan" menuntut bahwa setiap peraturan harus dibuat karena benar-benar dibutuhkan dan memberikan manfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Sementara itu, "asas kejelasan rumusan" menekankan perlunya memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan, sistematis, pemilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti untuk menghindari berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

"Asas keterbukaan" menekankan bahwa proses pembentukan peraturan, mulai dari perencanaan hingga pengundangan, harus bersifat transparan dan terbuka bagi masyarakat agar seluruh lapisan masyarakat memiliki kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan.

Penjelasan dalam Pasal 6 menguraikan beberapa asas yang harus menjadi pijakan dalam pembuatan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan. Asas pertama adalah "asas

pengayoman", yang menegaskan bahwa setiap peraturan harus bertujuan untuk memberikan perlindungan bagi masyarakat agar tercipta ketentraman. Kemudian, "asas kemanusiaan" menegaskan perlunya peraturan untuk mencerminkan perlindungan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia serta martabat setiap warga negara dengan proporsionalitas. Selanjutnya, "asas kebangsaan" menuntut agar peraturan mencerminkan sifat majemuk bangsa Indonesia sambil memegang teguh prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

"Asas kekeluargaan" menekankan pentingnya musyawarah untuk mencapai mufakat dalam pengambilan keputusan perundang-undangan. Sementara "asas kenusantaraan" menitikberatkan pada perlunya memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia, serta bahwa peraturan daerah merupakan bagian integral dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

"Asas bhinneka tunggal ika" menggarisbawahi perlunya memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku, dan budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Sementara itu, "asas keadilan" menuntut agar peraturan mencerminkan keadilan bagi setiap warga negara, sambil "asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan" menekankan bahwa peraturan tidak boleh membedakan berdasarkan latar belakang apapun.

"Asas ketertiban dan kepastian hukum" menegaskan perlunya peraturan untuk menciptakan ketertiban masyarakat melalui jaminan kepastian hukum. Sedangkan "asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan" menekankan pentingnya mencerminkan keseimbangan dan keselarasan antara kepentingan individu, masyarakat, serta bangsa dan negara. Terakhir, "asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan" menyinggung adanya asas-asas khusus sesuai dengan bidang hukumnya masing-masing, seperti asas legalitas dalam hukum pidana dan asas kesepakatan dalam hukum perjanjian.

Proses pembentukan Undang-Undang perlu mewujudkan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Asas-asas tersebut diperlukan sebagai pedoman pelaksanaan tahapan-tahapan pembentukan Undang-Undang agar dapat berjalan efektif di masyarakat. (Hamidi dkk, 2011) Tentu saja harapan semua orang setiap peraturan perundang-undangan dapat berjalan efektif tetapi pada kenyataannya tidak selalu seperti itu. Kenyataannya banyak peraturan perundang-undangan yang tidak efektif karena sedikit sekali,, kalau tidak mau dikatakan tidak ada sama sekali, masyarakat yang melaksanakan.

### **Prinsip Pembuatan Regulasi Yang Baik Di Indonesia**

Proses pembuatan regulasi perlu diatur berdasarkan prinsip-prinsip pembuatan regulasi yang baik. Prinsip tersebut mensyaratkan bahwa pembuatan regulasi harus berbasis pada fakta empiris yang memadai, keterlibatan para pemangku kepentingan, dan dikelola berdasarkan nilai dan prinsip yang selama ini terbukti mampu menghasilkan kualitas regulasi yang baik. Nilai dan prinsip itu adalah tujuan kebijakan dan kerangka implementasi yang jelas, proporsionalitas transparansi subsidiaritas, netral secara kompetitif dan teknologi, aksesibilitas, dan sederhana. (Dwiyanto, 2021b) Perkembangan pengalaman di Amerika Serikat dengan praktik pembentukan undang-undang dan peraturan perundang-undangan memperlihatkan adanya kebutuhan zaman, dimana prosedur-prosedur pembentukan hukum yang sudah baku yang diwarisi dari sejarah di masa lalu, menghadapi tantangan dan tuntutan untuk perubahan di masa sekarang. (Asshiddiqie, 2020) Salah satu problem serius yang kita hadapi dewasa ini dalam teori dan praktik hukum, di tiap-tiap negara hukum dan demokrasi dewasa ini adalah bagaimana keluar dari kebiasaan lama yang mengungkung cara berpikir dalam ortodoksi pembentukan hukum, baik dalam pembentukan undang-undang maupun pembentukan peraturan di bawah undang-undang. (Asshiddiqie, 2020)

Menurut Lasiyo, demokrasi Pancasila adalah demokrasi yang didasarkan pada sila keempat, dijiwai sila pertama dan kedua, disemangati sila ketiga, dan berorientasi pada sila kelima. (Umarhadi, 2022) Sementara itu, menurut Yoseph Umarhadi(Umarhadi, 2022) secara umum demokrasi Pancasila dicirikan oleh tiga hal pokok, yakni bersandarkan pada sila keempat dan dijiwai oleh keempat sila lainnya, yakni sila Ketuhanan dan Kemanusiaan sebagai dasar moralitas, berpegang pada persatuan, serta demi meraih keadilan. Ciri kedua, demokrasi harus dilandasi oleh



cinta kasih dan tabiat saleh sehingga demokrasi tidak melulu mengejar kekuasaan, namun bagaimana kekuasaan itu digunakan. Ciri ketiga, segala bentuk pengambil keputusan berdasar didasarkan pada musyawarah yang dilandasi oleh hikmat kebijaksanaan.

Kebebasan beragama, termasuk pula jaminan mendirikan rumah ibadat merupakan hak asasi yang tidak dapat ditunda pemenuhannya sebagaimana telah dijamin dalam UUD NRI 1945. Namun, dalam implementasinya kebebasan beragama belum mendapat jaminan utuh dari negara sehingga melahirkan praktik intoleransi, diskriminasi bahkan hingga kekerasan. (Suryawati & Syaputri, 2022). Dalam suatu penelitian diambil kesimpulan bahwa berdasarkan penelitian yang dilakukan penulis, ada beberapa alasan yang melatarbelakangi mengapa naskah akademik dibutuhkan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Alasan-alasan tersebut adalah pertama, tujuan hukum (peraturan) itu sendiri, dimana salah satu tujuannya adalah bahwa suatu peraturan harus berguna dan menimbulkan kebaikan bagi masyarakat. Kedua, demi tercapainya asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Ketiga, efektivitas peraturan perundang-undangan dimasyarakat, dimana suatu peraturan itu harus berlaku dan dapat diterapkan dalam masyarakat. Keempat, supaya peraturan perundang-undangan tidak di uji materil (judicial review) karena peraturan perundang-undangan tersebut tidak relevan atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Kelima, bahwa naskah akademik itu merupakan bagian dari pembentukan peraturan perundang-undangan, maka naskah akademik wajib disertakan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Selain itu, naskah akademik berfungsi sebagai naskah ilmiah yang dapat dipertanggungjawabkan yang berisi latar belakang, tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan sehingga penting dan mendesak untuk disusun suatu peraturan perundang-undangan. Naskah Akademik juga memberikan gambaran mengenai substansi, materi dan ruang lingkup dari sebuah peraturan perundang-undangan yang akan dibuat. Dalam hal ini dijelaskan mengenai konsepsi, pendekatan dan asas-asas dari materi hukum yang perlu diatur, serta pemikiran-pemikiran normanya. Naskah Akademik juga memberikan pertimbangan dalam rangka pengambilan keputusan bagi pihak eksekutif dan legislatif pembentukan peraturan perundang-undangan tentang permasalahan yang akan dibahas dalam naskah akademik. (Muhsinhukum, 2021)

Naskah Akademik baik dalam Rancangan Peraturan Perundang-undangan,, Rancangan Peraturan Daerah maupun Rancangan Peraturan Desa secara baku dipopulerkan pada tahun 1994 dengan Keputusan Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) Nomor G-159.PR.09.10 Tahun 1994 tentang Petunjuk Teknis Penyusunan Naskah Akademik Peraturan Perundang-undangan, dikemukakan bahwa “naskah akademik peraturan perundang-undangan adalah naskah awal yang memuat pengaturan materi-materi perundang-undangan bidang tertentu yang telah ditinjau secara sistemik, integral, dan futuristik. (Fadli et al., 2011) Sebelum keluar Keputusan Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional tersebut istilah naskah akademik sendiri muncul dengan berbagai istilah atau sebutan, yaitu Naskah Rancangan Undang-Undang; Naskah Ilmiah Rancangan Undang-Undang; Rancangan Ilmiah Peraturan Perundang-undangan; Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang; *Academic Draft* Penyusunan Peraturan Perundang-Undang. (Fadli et al., 2011)

Suatu produk perundang-undangan yang sudah disahkan tidak serta merta dapat langsung diterima begitu saja oleh kalangan masyarakat. Ketika suatu produk perundang-undangan yang telah jadi dan telah disahkan, masih banyak yang perlu direvisi dan diubah sedemikian rupa agar dapat melindungi serta tidak membuat suatu multitafsir ketika diberlakukan secara umum. Masyarakat tentunya memiliki pandangan yang berbeda dari parlemen ketika ada suatu produk perundang-undangan yang baru dan akan diberlakukan kepada masyarakat itu sendiri. Mereka akan menilai apakah peraturan yang baru ini relevan dengan kebiasaan dari masyarakat dan tidak menyimpang dari norma-norma yang telah berlaku di kalangan masyarakat (Hadiyati & Stathany, 2021).

Dengan demikian semua peraturan daerah (Perda) tidak boleh hanya mengacu pada kehendak mayoritas setempat, yang lazimnya bersifat lokal dan diskriminatif, tetapi harus

mengacu pada kepentingan bangsa secara umum. Oleh karenanya, Perda menyangkut keyakinan, agama, dan budaya tertentu, sebaiknya tidak bersifat doktrin yang mengikat semua warga negara, yang akan pasti menimbulkan diskriminasi sosial. Mungkin bagusnya ialah Perda itu bersifat melindungi dan mengayomi setiap keyakinan, agama, dan budaya, agar tidak menimbulkan diskriminasi di kalangan penganut yang berbeda-beda (Haq, 2020).

Dalam Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri (PBM) Nomor 9 dan 8 tahun 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan orum Kerukunan Umat Beragama, dan Pendirian rumah Ibadat pengaturan mengenai pendirian rumah ibadat dimuat dalam BAB IV mulai Pasal 13 sampai Pasal 17. Dalam Pasal 13 disebutkan bahwa pendirian rumah ibadat didasarkan pada keperluan nyata dan sungguh-sungguh berdasarkan komposisi jumlah penduduk bagi pelayanan umat beragama yang bersangkutan di wilayah kelurahan/desa. Pendirian rumah ibadat dilakukan dengan tetap menjaga kerukunan umat beragama, tidak mengganggu ketenteraman dan ketertiban umum, serta mematuhi peraturan perundang-undangan. Dalam hal keperluan nyata bagi pelayanan umat beragama di wilayah kelurahan/desa tidak terpenuhi, pertimbangan komposisi jumlah penduduk digunakan batas wilayah kecamatan atau kabupaten/kota atau provinsi.

Kemudian dalam Pasal 14 diatur bahwa pendirian rumah ibadat harus memenuhi persyaratan administratif dan persyaratan teknis bangunan gedung. Selain itu, 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; 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. Dalam hal persyaratan sebagaimana dimaksud pada huruf a terpenuhi sedangkan persyaratan huruf b belum terpenuhi, pemerintah daerah berkewajiban memfasilitasi tersedianya lokasi pembangunan rumah ibadat.

Selanjutnya Pasal 15 berbunyi bahwa rekomendasi FKUB merupakan hasil musyawarah dan mufakat dalam rapat FKUB, dituangkan dalam bentuk tertulis. Berikutnya dalam Pasal 6 dinyatakan bahwa permohonan pendirian rumah ibadat diajukan oleh panitia pembangunan rumah ibadat kepada bupati/walikota untuk memperoleh IMB rumah ibadat. Bupati/walikota memberikan keputusan paling lambat 90 (sembilan puluh) hari sejak permohonan pendirian rumah ibadat diajukan. Adapun Pasal 17 berbunyi bahwa pemerintah daerah memfasilitasi penyediaan lokasi baru bagi bangunan gedung rumah ibadat yang telah memiliki IMB yang dipindahkan karena perubahan rencana tata ruang wilayah.

Sebagaimana telah disampaikan asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik meliputi kejelasan tujuan; kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; dapat dilaksanakan; kedayagunaan dan kehasilgunaan; kejelasan rumusan; dan keterbukaan. Jika asas-asas ini dikaitkan dengan ketentuan tentang pendirian rumah ibadat di atas maka salah satu asas yang sangat perlu adalah asas dapat dilaksanakan. Peraturan tentang pendirian rumah ibadat dapat dikatakan selama ini tidak dapat dilaksanakan.

Dari PBM yang telah disampaikan dapat diketahui ada beberapa ketentuan yang tidak dapat atau sulit dilaksanakan, antara lain mengenai persyaratan khusus berupa 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; 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. Keberadaan umat beragama tertentu di suatu wilayah sangat bervariasi. Penganut agama mayoritas secara nasional belum tentu mayoritas di semua wilayah. Contoh kasus di Sulawesi Utara yang telah disampaikan dalam bagian pendahuluan merupakan kenyataan yang

tidak dapat dielakkan. Demikian pula jika PBM ini ditinjau dari asas kedayagunaan dan kehasilgunaan maka dapat dikatakan tidak atau belum menerapkan asas-asas tersebut.

## SIMPULAN

Dari penelitian ini dapat diketahui bahwa peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pendirian rumah ibadat belum memperhatikan seluruh asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan melainkan baru beberapa asas peraturan perundang-undangan saja yang diterapkan. Oleh karena itu, cukup beralasan jika peraturan perundang-undangan tentang pendirian rumah ibadat belum dapat dilaksanakan dengan baik. Sehubungan dengan kenyataan tersebut maka pada masa yang akan datang setiap pembentukan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pendirian rumah ibadat harus semakin memperhatikan asas pembentukan peraturan perundang-undangan secara keseluruhan tanpa kecuali.

## UCAPAN TERIMAKASIH

Kami mengucapkan terima kasih kepada Universitas HKBP Nommensen yang telah membantu pendanaan penelitian ini.

## DAFTAR PUSTAKA

- Andryan. (2022). *Landasan dan Teknik Perundang-undangan* (1st ed.). Setara Press.
- Ardiansah, A. (2018). LEGALITAS PENDIRIAN RUMAH IBADAT BERDASARKAN PERATURAN BERSAMA MENTERI AGAMA DAN MENTERI DALAM NEGERI NOMOR 9 TAHUN 2006. *Jurnal Hukum Respublica*, 16(1). <https://doi.org/10.31849/respublica.v16i1.1434>
- Asshiddiqie, J. (2015). *Gagasan Konstitusi Sosial. Institutionalalisasi dan Konstitusionalisasi Kehidupan Sosial Masyarakat Madani* (1st ed.). Pustaka LP3ES (Lembaga Penelitian, Pendidikan dan Penerangan Ekonomi dan Sosial).
- Asshiddiqie, J. (2020). *Omnibus Law dan Penerapannya di Indonesia* (I). Konstitusi Press.
- Banga, W. (2018). *Kajian Administrasi Publik Kontemporer. Konsep, Teori, dan Aplikasi* (1st ed.). Gava Media.
- Dwiyanto, A. (2021a). *Ilmu Administrasi Publik di Indonesia* (3rd ed.). Gadjah Mada University Press.
- Dwiyanto, A. (2021b). *Teori Administrasi Publik dan Penerapannya di Indonesia* (2nd ed.). Gadjah Mada University Press.
- Fadli, M., Hamidi, J., & Lufti, M. (2011). *Pembentukan Peraturan Desa Partisipatif (Head To A Good Village Governance)* (1st ed.). Universitas Brawijawa Press (UB Press).
- Hadiyati, N., & Stathany, H. (2021). ANALISIS UNDANG-UNDANG ITE BERDASARKAN ASAS PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA. *Mizan: Jurnal Ilmu Hukum*, 10(2). <https://doi.org/10.32503/mizan.v10i2.1657>
- Hamidi dkk, J. (2011). *Optik Hukum Peraturan Daerah Bermasalah* (S. Lamiran (Ed.); 1st ed.). Prestasi Pustakaraya.
- Hans Kelsen. (2016). *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara* (N. Mangunsong (Ed.); R. Muttaqien (Trans.); 11th ed.). Nusa Media.
- Haq, H. (2020). *Asas Kehidupan Berbangsa & Bernegara Jejak Pemikiran Soekarno* (I). Mediakalam & Baitul Muslimin Indonesia (BAMUSI).
- Indrati, M. F. (2021). *Kumpulan Tulisan A. Hamid S. Attamimi: "Gesetzgebungswissenschaft sebagai salah satu upaya menanggulangi hutan belantara peraturan perundang-undangan."* (M. F. Indrati (Ed.); 1st ed.). Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Kontroversi Pendirian Rumah Ibadah di Indonesia*. (n.d.).
- Lubis, S. (2014). *Politik Hukum dan Kebijakan Publik (Legal Policy and Public Policy)* (1st ed.). Mandar Maju.
- Marzuki, P. M. (2014). *Penelitian Hukum*. (9th ed.). Prenada Media Group.
- Muchsin, H., & Putra, F. (2015). *Hukum dan Kebijakan Publik* (2nd ed.). Universitas Sunan Giri Surabaya & Averroes Press.
- Muhsinhukum, M. (2021). FUNGSI NASKAH AKADEMIK DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN. *JURNAL HUKUM DAS SOLLEN*, 5(1). <https://doi.org/10.32520/das-sollen.v5i1.1644>
- Natabaya, H. (2006). *Sisten Peraturan Perundang-Undangan Indonesia* (M. Azis (Ed.); 1st ed.). Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- Ranggawidjaja, R. (1998). *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia* (1st ed.). Mandar Maju.



- Sabara, S. (2018). KASUS-KASUS PEMBANGUNAN RUMAH IBADAT PASCA PBM NOMOR 9 DAN 8 TAHUN 2006 DI PROVINSI SULAWESI UTARA. *Harmoni*, 17(1). <https://doi.org/10.32488/harmoni.v17i1.268>
- Suryawati, N., & Syaputri, M. D. (2022). Intoleransi Dalam Pembangunan Rumah Ibadah Berdasarkan Hak Konstitusional Warga Negara. *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, 4(3). <https://doi.org/10.14710/jphi.v4i3.433-446>
- Thamrin, H. (2013). *Hukum Pelayanan Publik di Indonesia* (2nd ed.). Aswaja Pressindo.
- Trijono, R. (2013). *Dasar-dasar Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan* (1st ed.). Papas Sinar Sinanti.
- Umarhadi, Y. (2022). *Hakikat Manusia Pancasila Menurut Notonagoro dan Drijarkara Aktualisasinya bagi Demokrasi Indonesia* (R. de Lima (Ed.); 1st ed.). Kanisius.

