

## KEABSAHAN PEMBANGUNAN RUMAH IBADAT TANPA PERSETUJUAN MASYARAKAT DI KOTA SURABAYA

**Yohanes Jentanu Nelson, Widyawati Boediningsih**  
**Fakultas Hukum, Universitas Narotama Surabaya**  
yohanesjr391@gmail.com, widyawati@narotama.ac.id

### ABSTRAK

Pendirian rumah Ibadat di Indonesia kerap mengalami berbagai problematika yuridis terkait dengan persyaratan formalitas izin. Kebijakan perizinan rumah Ibadat yang termuat dalam Peraturan Bersama Menteri (PBM) meniscayakan sejumlah persyaratan bagi pendirian rumah Ibadat, seperti persetujuan tetangga dan ketersediaan lokasi yang tidak konflik. Namun di sisi lain, keberadaan rumah Ibadat tanpa memiliki izin formal ini berpotensi menimbulkan konflik dan ketidakpastian hukum. Sementara itu, salah satu ratio legis pengaturan perizinan ini adalah untuk memberikan perlindungan hukum preventif terhadap rumah Ibadat agar tidak potensial menghambat kerukunan antarumat beragama serta terdapat kejelasan hukum bagi masyarakat. Penelitian ini bertujuan menganalisis problematika yuridis izin pendirian rumah Ibadat, perspektif ratio legis dalam PBM, serta upaya perlindungan hukum bagi rumah Ibadat tanpa izin. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun terdapat ratio legis yang jelas dalam kebijakan perizinan ini, penerapannya masih berpotensi menimbulkan problematika yuridis dan membatasi kebebasan warga untuk mendirikan rumah Ibadat. Sehingga, upaya perlindungan hukum preventif melalui sosialisasi dan bantuan pemenuhan administratif lah yang dapat dilakukan sembari menunggu penyempurnaan kebijakan perizinan rumah Ibadat di masa datang.

**Kata kunci: Rumah Ibadat, Izin Pendirian, Ratio Legis, Perlindungan**

### ABSTRACT

The establishment of places of worship in Indonesia often experiences various juridical problems related to permit formality requirements. The licensing policy for places of worship contained in the Joint Ministerial Regulation (PBM) requires a number of requirements for the establishment of places of worship, such as neighbors' approval and the availability of locations that do not conflict. However, on the other hand, the existence of a place of worship without a formal permit has the potential to cause conflict and legal uncertainty. Meanwhile, one of the legal ratios of this licensing regulation is to provide preventive legal protection for places of worship so that they do not have the potential to hamper inter-religious harmony and provide legal clarity

for the community. This research aims to analyze the juridical problems of permits to establish houses of worship, the legal ratio perspective in PBM, as well as legal protection efforts for houses of worship without permits. The research method used is normative juridical with a statutory and conceptual approach. The research results show that even though there is a clear legal ratio in this licensing policy, its implementation still has the potential to cause juridical problems and limit the freedom of residents to build houses of worship. Thus, preventive legal protection efforts through socialization and assistance with administrative compliance can be carried out while waiting for the refinement of the house of worship licensing policy in the future.

**Key words:** house of worship, establishment permit, ratio legis, protection

## 1. Pendahuluan

Pendirian rumah ibadah di Indonesia seringkali dihadapkan pada problematika dari segi administratif maupun sosiologis. Secara administratif, pendirian rumah ibadah mengharuskan terpenuhinya berbagai persyaratan formal berupa izin-izin tertentu dari pemerintah. Sedangkan dari perspektif sosiologis, pendirian rumah ibadah juga ditentukan oleh faktor kerukunan dan kesepakatan dengan warga sekitar. Perizinan rumah ibadah di Indonesia saat ini mengacu pada Peraturan Bersama (PBM) yang dikeluarkan oleh Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri pada tahun 2006 dan diperbaharui pada tahun 2021. Melalui PBM ini, pendirian rumah ibadah diwajibkan memiliki izin mendirikan bangunan (IMB), surat pernyataan tidak keberatan dari calon tetangga rumah ibadah (minimal 60 orang/KK), rekomendasi kepala desa/lurah/camat, dan rekomendasi forum kerukunan umat beragama (FKUB) setempat.

Berdasarkan Unsur, Fungsi dan Tujuan, Bentuk dan isi dari izin itu sendiri sebagai berikut. Unsur izin : Berdasarkan paparan yang dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud izin adalah perbuatan pemerintah bersegi satu berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk diterapkan pada peristiwa konkret menurut prosedur dan persyaratan tertentu. Dari pengertian ini ada beberapa unsur dalam perizinan, yaitu a. Instrumen yuridis; b. Peraturan perundang-undangan; c. Organ pemerintah; d. Peristiwa konkret; e. Prosedur dan persyaratan.

Fungsi dan Tujuan izin : Ada pun mengenai tujuan perizinan, hal ini tergantung kenyataan konkret yang dihadapi. Keragaman peristiwa konkret menyebabkan keragaman tujuan izin ini. Meskipun demikian, secara umum dapat disebutkan sebagai berikut: a. Keinginan mengarahkan aktivitas-aktivitas tertentu; b. Mencegah bahaya bagi lingkungan; c. Keinginan melindungi objek-objek tertentu; d. Hendak

membagi benda-benda yang sedikit; e. Pengarahan dengan Menyeleksi orang-orang dan aktivitas-aktivitas

Bentuk dan isi izin : Sesuai dengan sifatnya sebagai bagian dari ketetapan, izin selalu dibuat dalam bentuk tertulis. Sebagai ketetapan tertulis, secara umum izin memuat hal-hal sebagai berikut: a. Organ yang berwenang, b. Yang dialamatkan, c. Diktum, d. Ketentuan-ketentuan, pembatasan-pembatasan, dan syarat-syarat e. Pemberian alasan, f. Pemberitahuan-pemberitahuan tambahan; h. Instrumen hukum keperdataan.<sup>1</sup>

Mengapa rumah ibadat selalu menjadi sasaran dalam pertentangan agama ini yang akan menjadi tema sentral dalam tulisan ini, dengan menjadikan kasus-kasus yang diangkat dari hasil penelitian tentang pendirian rumah ibadat. Rumah ibadat yang tujuan dasarnya sebagai ruang penyembahan kepada Tuhan tiba-tiba menjadi identitas yang “mengancam”. Perbedaan antara “kita” dan “mereka” diekspresikan dengan jelas melalui penolakan terhadap rumah ibadat. Kritik Ibnu Al-Arabi tampaknya menemukan relevansinya disini. Tuhan yang damai, pemberi kasih bagi dunia dibatasi oleh dinding rumah ibadat. Kasih dan rahmat Tuhan hanya sebatas dinding rumah ibadat. Di sebelah, adalah kekafiran, kesalahan, dan karena itu tidak boleh dibiarkan eksistensinya.<sup>2</sup>

Tujuan pengaturan ini untuk menjaga kerukunan serta menjamin kejelasan hukum bagi masyarakat tentang keberadaan rumah ibadah di suatu wilayah. Dalam praktiknya, persyaratan perizinan tersebut tidak selalu mudah dipenuhi. Pendirian rumah ibadah acapkali mendapat tentangan dari warga setempat sehingga sulit mendapatkan surat pernyataan tidak keberatan. Bahkan dominasi mayoritas seringkali menghalang-halangi minoritas dalam mendirikan rumah ibadah mereka. Sehingga banyak rumah ibadah terealisasi tanpa memiliki izin formal yang ditentukan, khususnya bagi rumah ibadah minoritas agama tertentu. Status rumah ibadah tanpa izin formal ini menimbulkan problematika hukum tersendiri bagi penggunanya. Mereka rawan konflik akibat keberatan tetangga terhadap rumah ibadah yang tak memiliki surat izin resmi. Selain itu, keberadaan rumah ibadah tanpa izin juga membuka peluang tindakan sewenang-wenang penutupan oleh negara atau pihak tertentu dengan alasan cacat administrasi.

Sementara di sisi lain, keberadaan rumah ibadah adalah manifestasi konstitusional umat beragama untuk beribadah sesuai keyakinan agama masing-masing yang juga dilindungi oleh negara. Upaya perlindungan hukum terhadap rumah ibadah tanpa izin formal perlu dilakukan atas nama kepastian dan keadilan hukum, tanpa bermaksud mengabaikan aspek kerukunan dan administrasi pendirian rumah ibadah. Persoalannya, bagaimana negara dapat sekaligus menjamin kemerdekaan beragama

---

<sup>1</sup> Boediningsih, W. (2013). Hukum Administrasi Negara ( Edisi Revisi )

<sup>2</sup> Sapriillah, S. (2017). Rumah Ibadat Sebagai Medan Kontestasi Beragama. *Harmoni*, 16(2), 357-373.

sembari menjamin kepastian hukum atas rumah ibadah yang didirikan? Terdapat paradigma yang perlu dikaji lebih jauh mengenai sejauh mana pemerintah dapat dan perlu 'ikut campur' dalam urusan rumah ibadah warga negara. Kajian mengenai ratio legis atau tujuan dan maksud ditetapkannya peraturan perizinan rumah ibadah menjadi penting untuk mencari jawaban atas problem-problem di atas. Secara normatif, ketentuan PBM tentang perizinan rumah ibadah didasarkan atas asumsi bahwa negara perlu mengawal pendirian rumah ibadah demi menjaga kerukunan. Namun apakah dengan mewajibkan izin pendirian negara telah secara berlebihan membatasi kebebasan beragama warga dalam mendirikan rumah ibadahnya? Ataukah tetap diperlukan kerangka administratif (legitimasi melalui izin) untuk mencegah potensi gesekan sosial? Upaya penegakan peraturan perizinan rumah ibadah juga berpeluang melahirkan tindakan diskriminasi, mana kala kebijakan dimaksud tidak ditegakkan secara konsisten. Persoalan ini kerap muncul pada kasus intoleransi terhadap minoritas keagamaan, di mana rumah ibadah minoritas dipaksa ditutup lantaran kekurangan persyaratan administratif seperti izin mendirikan bangunan (IMB). Sementara di sisi lain rumah ibadah mayoritas yang juga tak memiliki IMB tetap berdiri tanpa diganggu oleh pihak berwajib. Beranjak dari problematika tersebut, perlu dilakukan suatu analisis mengenai latar belakang penetapan peraturan perizinan rumah ibadah (ratio legis), apakah tujuan yang hendak diraih telah sesuai/proporsional ataukah sebaliknya justru berpotensi mereduksi jaminan kebebasan beragama warga negara. Perlu juga dikaji lebih jauh efektivitas perizinan dalam meredam potensi konflik akibat pendirian rumah ibadah, juga diperlukan pendalaman teori dan praktik yuridis terkait perlindungan hukum yang dapat diberikan bagi rumah ibadah yang tak memiliki izin formal.

## **2. Rumusan Masalah**

1. Konsep Pengertian Ratio Legis yang Berkaitan Dengan Pembangunan Rumah Ibadat Dihubungkan dengan Peraturan-Peraturan Terkait ?
2. Rekomendasi Solutif Pemerintah Sebagai Tindakan Penanganan Untuk Rumah Ibadat Yang Masih Kurang Memiliki Izin Dari Masyarakat Setempat?

## **3. Metode Penelitian**

Tipe Penelitian yuridis normatif yaitu dilakukan dengan cara menelaah kaidah-kaidah atau norma-norma, aturan-aturan yang berhubungan dengan masalah yang akan dibahas. Dengan kata lain penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif, yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan menelaah norma-norma tertulis sehingga merupakan data sekunder, yang bersumber dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder serta bahan hukum tersier. Penelitian ini dilakukan untuk mengumpulkan berbagai macam peraturan perundang-undangan, teori-teori dan peraturan yang berkaitan dengan masalah yang akan dibahas. Penelitian yang dilakukan dengan cara mempelajari ketentuan dan kaidah berupa

aturan hukumnya atau ketentuan hukum beserta asas hukum yang ada hubungannya dengan judul skripsi ini dan berhubungan dengan permasalahan yang dibahas.<sup>3</sup>

#### **4. Pembahasan**

##### **4.1 Ratio Legis yang Berkaitan Dengan Pembangunan Rumah Ibadat Dihubungkan dengan Peraturan-Peraturan Terkait**

Ratio legis, atau alasan atau tujuan hukum di balik suatu peraturan, memainkan peran kritis dalam pembangunan rumah Ibadat. Dalam konteks hukum, pembangunan rumah Ibadat sering kali melibatkan pertimbangan yang kompleks terkait dengan hak asasi manusia, kebebasan beragama, dan keseimbangan kepentingan masyarakat. Pendekatan terhadap ratio legis dalam konteks ini perlu mempertimbangkan nilai-nilai konstitusional, prinsip-prinsip hukum internasional, dan kebebasan beribadat. Pertama-tama, ratio legis terkait dengan pembangunan rumah Ibadat sering kali terkait dengan kebebasan beragama. Di banyak negara, hak untuk mempraktikkan agama dan membangun tempat Ibadat dijamin oleh konstitusi atau undang-undang hak asasi manusia. Ratio legis di sini adalah melindungi dan mempromosikan kebebasan beragama bagi individu dan kelompok. Dalam konteks ini, pembangunan rumah Ibadat dapat dianggap sebagai wujud konkret dari hak fundamental tersebut. Namun, seiring dengan kebebasan beragama, ada juga kebutuhan untuk menjaga keseimbangan dengan hak-hak dan kepentingan lainnya dalam masyarakat.

Menurut 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 dan Pendirian Rumah Ibadat, BAB IV "Pendirian Rumah Ibadat". Pasal 14 mengenai persyaratan administratif dan persyaratan teknis bangunan gedung meliputi daftar nama/kartu tanda penduduk pengguna rumah Ibadat paling sedikit 90 ( Sembilan Puluh ) orang yang disahkan oleh pejabat setempat sesuai dengan batas wilayah.

Dukungan dari masyarakat setempat sejumlah 60 ( enam puluh ) orang yang disahkan oleh lurah/kepala desa, rekomendasi kepala departemen agama Kabupaten/Kota, rekomendasi secara tertulis FKUB ( Forum Kerukunan Umat Beragama ). Pasal 16 mengenai permohonan pendirian rumah Ibadat yang diajukan oleh panitia pembangunan rumah Ibadat agar memperoleh IMB kepada Bupati/Walikota setempat dan bupati tersebut harus memberikan keputusan paling lambat 90 ( sembilan puluh hari ) terhitung sejak permohonan diberikan/diajukan.<sup>4</sup> Sedangkan pada " BAB V " Izin Sementara Pemanfaatan Bangunan Gedung Pasal 18 (1) Pemanfaatan bangunan gedung bukan rumah Ibadat sebagai rumah Ibadat sementara harus mendapat surat keterangan pemberian izin sementara dari bupati/walikota dengan memenuhi

---

<sup>3</sup> Marzuki, P. M. A. Pendekatan Masalah. Peran Lembaga Perlindungan Saksi Dan Korban (Lpsk) Dalam Perlindungan Hukum Terhadap, 43.

<sup>4</sup> Peraturan Bersama Menteri Agama Dan Menteri Dalam Negeri Nomor : 9 Tahun 2006 Nomor : 8 Tahun 2006

persyaratan : a. laik fungsi; dan b. pemeliharaan kerukunan umat beragama serta ketenteraman dan ketertiban masyarakat. (2) Persyaratan laik fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a mengacu pada peraturan perundang-undangan tentang bangunan gedung. (3) Persyaratan pemeliharaan kerukunan umat beragama serta ketenteraman dan ketertiban masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, meliputi: a. izin tertulis pemilik bangunan; b. rekomendasi tertulis lurah/kepala desa; c. pelaporan tertulis kepada FKUB kabupaten/kota; dan d. pelaporan tertulis kepada kepala kantor departemen agama kabupaten/kota. Melanjutkan 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 dan Pendirian Rumah Ibadat, BAB IV “Pendirian Rumah Ibadat”.

#### **4.2 Penyelesaian Rumah Ibadat Yang Masih Kurang Memiliki Izin Dari Masyarakat Setempat**

Kewajiban pemerintah untuk melindungi hak-hak dan kewajiban masyarakat adalah mutlak adanya sesuai dengan tugas dan tanggungjawab Negara sebagai suatu organisasi kekuasaan yang diberi wewenang oleh masyarakat untuk mengatur dan menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat. Kewajiban untuk mengatur dan melindungi hak dan kewajiban masyarakat dalam suatu produk hukum mutlak adanya, karena hukum itu dibentuk untuk mengatur dan melindungi kepentingan subjek hukum baik manusia secara individu maupun secara berama-sama. Konstitusi Negara kita telah meletakkan dasar-dasar perlindungan hukum hak-hak individu dan masyarakat. Oleh karena itu, semua produk hukum di bawah UUD 1945 wajib berpedoman pada UUD 1945, jika tidak maka aturan hukum tersebut batal demi hukum atau dapat dibatalkan.<sup>5</sup>

Pemerintah juga harus proaktif memfasilitasi dialog antara tokoh-tokoh agama dan masyarakat dari berbagai kelompok. Dialog dan silaturahmi ini penting untuk membangun saling pengertian dan menghilangkan prasangka buruk terhadap kelompok minoritas agar mereka diterima dengan baik di kota tersebut, dialog yang rutin dan terus menerus ini efektif untuk membangun toleransi jangka panjang. Pemerintah kota juga harus tegas dan adil dalam menegakkan hukum jika terjadi pelanggaran dan tindak intoleransi. Setiap pelaku intoleransi, penghasutan dan penyerangan terhadap rumah ibadat minoritas mesti ditindak tegas sesuai hukum yang berlaku. Hal ini penting agar tidak terjadi preseden buruk dan semakin melebarkan kesenjangan antar umat beragama, penegakan hukum yang tegas dan adil merupakan syarat utama terciptanya toleransi jangka panjang.

---

<sup>5</sup> H.M. Arba ” hukum tata ruang dan tata guna tanah prinsip-prinsip hukum perencanaan penataan ruang dan penatagunaan tanah “isbn 978-979-007-730-0 2017

Jika mengambil contoh dari Kota Pahlwan yakni Kota Surabaya yang dimana kota tersebut memiliki rasa toleransi antar umat beragama yang sangat tinggi dan pemerintah kota disana telah di menetapkan peraturan untuk mendukung jika Rumah Ibadat masih kurang izin pendirian yang mengakibatkan batal pendirian tersebut. Tertulis di dalam Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor. 58 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pendirian Rumah Ibadat dan Pemanfaatan Bangunan Gedung untuk Rumah Ibadat dan alur dalam menyelesaikan hal tersebut sebagai berikut :

Pemohon walikota melalui kepala dinas tata kota dan pemukiman kepala kantor departemen agama dan fkub walikota melalui kepala dinas tata kota dan pemukiman permohonan ditolak/permohonan disetujui proses penerbitan surat keterangan.

Berdasarkan permasalahan ini Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Surabaya menuntaskan draft Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) Toleransi. Salah satunya mengatur ancaman pidana jika menolak pembangunan tempat Ibadat. Raperda toleransi, akan memuat sejumlah aturan merawat keberagaman di Kota Surabaya. Mulai cara mendirikan bangunan rumah Ibadat termasuk jika mendapat penolakan. "Juga mengatur jalan keluar yang tidak diatur dalam Perwali Nomor 58 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pendirian Rumah Ibadat dan Pemanfaatan Bangunan Gedung Untuk Rumah Ibadat Jika Terjadi Penolakan Pembangunan Rumah Ibadat. Jika nantinya disahkan, bagi siapapun yang menolak pendirian rumah inadah akan terancam pidana dua tahun penjara.<sup>7</sup>

## 5. Penutup

### Kesimpulan:

1. Ratio legis di balik peraturan perizinan pendirian rumah ibadat adalah untuk melindungi kebebasan beragama sekaligus menjaga kerukunan antar umat beragama dan ketertiban umum. Namun penerapannya masih berpotensi membatasi kebebasan beragama jika tidak dikelola dengan bijak.
2. Upaya perlindungan hukum yang dapat diberikan terhadap rumah ibadat tanpa izin formal adalah melalui sosialisasi peraturan, bantuan pemenuhan persyaratan administrasi, dan fasilitasi dialog dengan masyarakat setempat.

---

<sup>6</sup> Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor. 58 Tahun 2007

<sup>7</sup><https://www.suarasurabaya.net/kelanakota/2023/dprd-surabaya-tuntaskan-draft-raperda-toleransi-tolak-pembangunan-tempat-ibadah-bisa-dipenjara-dua-tahun/>

Pemerintah juga perlu menegakkan hukum secara adil jika terjadi intoleransi atau penutupan sepihak terhadap rumah ibadat.

**Saran:**

1. Perlu dilakukan peninjauan kembali terhadap kebijakan perizinan rumah ibadat guna menyeimbangkan aspek kerukunan dan kepastian hukum dengan jaminan konstitusional kebebasan beragama. Misalnya dengan memberikan izin sementara bagi rumah ibadat yang belum memenuhi seluruh persyaratan.
2. Diperlukan sosialisasi yang intensif dan berkelanjutan terkait aturan pendirian rumah ibadat kepada masyarakat dan aparatur pemerintahan di berbagai tingkatan. Hal ini untuk mencegah kesalahpahaman dan menghindari potensi pelanggaran hukum akibat ketidaktahuan. Pemerintah perlu secara proaktif memfasilitasi dialog antar tokoh masyarakat dan agama untuk membangun saling pengertian, sehingga keberadaan rumah ibadat minoritas dapat diterima dengan baik di tengah masyarakat mayoritas.

### **Daftar Pustaka**

**Buku**

Boediningsih, W. (2013). Hukum Administrasi Negara ( Edisi Revisi )  
H.M. Arba " hukum tata ruang dan tata guna tanah prinsip-prinsip hukum perencanaan penataan ruang dan penatagunaan tanah "isbn 978-979-007-730-0 2017

**Perundang-undangan**

Peraturan Bersama Menteri Agama Dan Menteri Dalam Negeri Nomor. 9 Tahun 2006 Nomor. 8 Tahun 2006

Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor. 58 Tahun 2007

**Jurnal**

Saprillah, S. (2017). Rumah Ibadat Sebagai Medan Kontestasi Beragama. *Harmoni*, 16(2), 357-373.

Marzuki, P. M. A. Pendekatan Masalah. Peran Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban ( LPSK ) Dalam Perlindungan Hukum, 43.

**Internet**

<https://www.suarasurabaya.net/kelanakota/2023/dprd-surabaya-tuntaskan-draft-raperda-toleransi-tolak-pembangunan-tempat-ibadah-bisa-dipenjara-dua-tahun/>