BAB IV

ANALISIS DATA

A. Pandangan UU Hak Asasi Manusia terkait Penolakan Pembangunan Rumah Ibadah di Pasir Mas, Banjarmasin

Permasalahan penolakan pembangunan rumah ibadah di Pasir Mas, Banjarmasin, menjadi isu penting dalam perspektif HAM, khususnya dalam hal kebebasan beragama dan berkeyakinan. UU HAM memuat ketentuan yang tegas mengenai perlindungan atas hak setiap warga negara untuk memeluk agama dan menjalankan ibadah sesuai dengan keyakinannya. Dalam konteks tersebut, Pasal 22 ayat (1) menyatakan bahwa setiap orang bebas memeluk agamanya masing-masing dan beribadah menurut agamanya dan kepercayaannya itu. Hal ini sejalan pula dengan ketentuan dalam UUD 1945, khususnya Pasal 28E ayat (1) dan Pasal 29 ayat (2), yang menegaskan bahwa setiap orang berhak memeluk agama dan beribadat menurut agamanya serta negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.

Dalam kasus pembangunan rumah ibadah Gereja Bethel Indonesia (GBI) di Pasir Mas, Banjarmasin, penolakan oleh sekelompok masyarakat dari luar kompleks menimbulkan ketimpangan antara prinsip-prinsip konstitusional dengan praktik di lapangan. Berdasarkan data sekunder yang dimuat sebelumnya, diketahui bahwa gereja tersebut telah digunakan sebagai tempat ibadah sejak 1995 dan tidak pernah menimbulkan konflik sosial maupun gangguan terhadap ketertiban umum.

Namun, ketika pemohon hendak mengurus izin pendirian rumah ibadah secara formal, terdapat kendala administrasi. Pasal 14 PBM 9/8 2006 menyebutkan,

“(1) Pendirian rumah ibadah harus memenuhi persyaratan administratif dan persyaratan teknis bangunan gedung. (2) Selain memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pendirian rumah ibadah harus memenuhi persyaratan khusus meliputi : a. daftar nama dan Kartu Tanda Penduduk pengguna rumah ibadah 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; ...”

Adapun kendala administrasi yang terjadi pada pembangunan GBI Pasir Mas Banjarmasin tidak terpenuhinya dukungan masyarakat sekitar setidaknya 60 orang sesuai dengan Pasal 14 ayat (1) huruf b di atas. Sehingga pembangunan GBI Pasir Mas Banjarmasin tidak dapat dilanjutkan.

Terdapat perbedaan penting antara *forum internum* dan *forum eksternum* dalam konteks kebebasan beragama. *Forum internum* mencakup keyakinan internal yang tidak boleh diganggu oleh siapa pun, sedangkan *forum eksternum* mencakup praktik keagamaan secara publik seperti pendirian rumah ibadah.¹ Meskipun *forum eksternum* dapat dibatasi dalam keadaan tertentu, pembatasan tersebut harus memenuhi prinsip legalitas, proporsionalitas, dan keharusan demi ketertiban umum dalam masyarakat yang demokratis. Dalam kasus GBI Pasir Mas, Banjarmasin tidak ditemukan alasan yang dapat membenarkan pembatasan tersebut. Tidak ada pelanggaran hukum, gangguan keamanan, atau penolakan dari warga sekitar yang secara langsung berdampak.

¹ Nainggolan, “Hak Atas Kebebasan Beragama dan/atau Berkeyakinan: Forum Internum dan Forum Eksternum.”

Dalam konteks ini, negara yang membiarkan proses perizinan terhambat oleh tekanan pihak luar tanpa landasan hukum yang kuat, telah gagal menjalankan kewajiban positifnya dalam menjamin HAM. Pasal 28I ayat (4) UUD 1945 menegaskan bahwa perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan HAM adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah. Hal ini menunjukkan bahwa negara tidak hanya memiliki kewajiban untuk tidak melakukan pelanggaran hak, tetapi juga bertanggung jawab secara aktif untuk melindungi warga negara dari tindakan diskriminatif oleh pihak lain. Ketika negara tidak mampu memberikan jaminan hukum terhadap pelaksanaan ibadah yang sah, maka prinsip negara hukum dan demokrasi konstitusional menjadi lemah.

Regulasi yang digunakan sebagai dasar pengaturan pembangunan rumah ibadah, yakni PBM 9/8 2006, juga menjadi titik kritis dalam pembahasan ini. Dalam peraturan tersebut, salah satu syarat administratif pendirian rumah ibadah adalah adanya dukungan dari sejumlah warga sekitar dan rekomendasi dari Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB). Meskipun syarat ini dimaksudkan untuk menjaga keharmonisan sosial, dalam praktiknya justru sering digunakan sebagai alat pembenaran untuk menolak rumah ibadah kelompok minoritas. Dalam kasus GBI Pasir Mas, Banjarmasin hal ini terlihat dari bagaimana syarat tersebut dimanipulasi oleh pihak-pihak yang tidak berdomisili di wilayah pembangunan. Dengan demikian, regulasi ini berpotensi melanggar prinsip HAM karena memberikan hak veto (hak istimewa yang memungkinkan menerima atau menolak keputusan) kepada masyarakat mayoritas dalam menentukan hak minoritas untuk beribadah dan memiliki tempat ibadah yang layak.

Fenomena seperti ini sering disebut sebagai bentuk tirani mayoritas (*tyranny of the majority*), yakni ketika kelompok mayoritas menggunakan dominasi jumlahnya untuk menekan hak-hak minoritas. Padahal, dalam sistem hukum yang menjunjung HAM, justru perlindungan terhadap kelompok minoritas menjadi indikator penting dari seberapa demokratis dan adilnya sistem tersebut. Oleh sebab itu, dalam pendekatan hukum HAM yang progresif, negara seharusnya tidak semata-mata bersikap netral, melainkan aktif memastikan bahwa kelompok minoritas mendapatkan perlakuan yang setara.

Aspek teologis juga menjadi pertimbangan, sebagai contoh yang telah dijelaskan di latar belakang bahwa ajaran Islam tidak melarang keberadaan rumah ibadah agama lain. Dalam sejarah Islam, terdapat banyak contoh toleransi terhadap rumah ibadah non-muslim, salah satunya adalah kisah Umar bin Khattab yang menolak salat di dalam gereja agar tidak menimbulkan klaim sepihak di kemudian hari.² Ayat seperti QS. Al-Kafirun: 6 memberikan dasar normatif untuk hidup berdampingan secara damai dalam masyarakat yang majemuk. Dengan demikian, penolakan atas dasar keyakinan agama tidak hanya melanggar prinsip HAM, tetapi juga tidak sejalan dengan nilai-nilai keislaman yang inklusif dan toleran.

Dalam tinjauan hukum positif, tindakan penolakan pembangunan rumah ibadah tanpa dasar hukum yang sah dapat dikategorikan sebagai bentuk persekusi terhadap kebebasan beragama. Ketika aparat pemerintah daerah tidak memberikan perlindungan atau bahkan ikut tunduk pada tekanan kelompok tertentu, maka secara tidak langsung telah terjadi pelanggaran terhadap prinsip *equality before the law*

² Media, "Penolakan Pembangunan Rumah Ibadah, Sentimen atau Kritik Sosial?"

sebagaimana tercantum dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 5 ayat (1) UU HAM. Dalam sistem negara hukum, tidak seharusnya hak dasar seperti kebebasan beribadah bergantung pada persetujuan mayoritas atau tekanan sosial, melainkan dijamin oleh hukum yang berlaku secara adil bagi seluruh warga negara.

Dengan demikian, terlihat bahwa penolakan terhadap pembangunan rumah ibadah di Pasir Mas, Banjarmasin tidak dapat dibenarkan baik dari perspektif hukum konstitusional, HAM, maupun prinsip-prinsip demokrasi lokal. Negara melalui perangkat pemerintah daerah maupun pusat semestinya mengambil langkah tegas untuk memastikan bahwa hak atas kebebasan beragama dapat terwujud dalam bentuk yang nyata, termasuk dalam penyediaan sarana dan prasarana ibadah. Ketika negara abai terhadap hal ini, maka yang terjadi bukan hanya pelanggaran hukum, tetapi juga keretakan dalam struktur sosial yang majemuk.

Kasus GBI Pasir Mas, Banjarmasin dapat pula dikaji dari perspektif *forum internum* dan *forum eksternum* sebagaimana dijabarkan dalam Standar Norma dan Pengaturan (SNP) kebebasan beragama dan berkeyakinan. *Forum internum* mencerminkan kebebasan pribadi untuk memeluk dan meyakini agama tanpa intervensi eksternal, sementara forum eksternum menyangkut hak untuk menjalankan ajaran agama secara lahiriah dan kolektif, termasuk mendirikan rumah ibadah. Dalam konteks ini, pembangunan gereja merupakan ekspresi dari *forum eksternum* yang harus mendapat perlindungan hukum, kecuali jika ada pembuktian bahwa keberadaan rumah ibadah tersebut membahayakan ketertiban umum,

keamanan, atau hak asasi orang lain.³ Akan tetapi, sebagaimana data sekunder yang telah dipaparkan, menunjukkan tidak adanya gangguan semacam itu. Justru aktivitas gereja telah berlangsung damai selama lebih dari dua dekade. Maka dari itu, tidak ada dasar objektif dan sah untuk menghalangi pembangunan tersebut.

Penting untuk dipahami bahwa penolakan yang terjadi berakar pada dinamika mayoritas-minoritas yang kerap kali mewarnai relasi antarumat beragama di Indonesia. Dominasi kelompok mayoritas sering kali menempatkan kelompok minoritas dalam posisi rawan dan termarginalkan. Seperti disebutkan dalam tinjauan umum, salah satu bentuk kekerasan simbolik yang terjadi adalah terbengkalainya lahan seluas 36 x 15 meter yang sedianya akan dibangun gereja karena terus-menerus dihambat izin pembangunannya meskipun tidak ada resistensi dari warga sekitar. Hal ini menjadi contoh nyata bagaimana kelompok minoritas menghadapi hambatan struktural dalam menjalankan hak-hak konstitusionalnya, padahal jaminan hukum telah tersedia secara jelas.

Menurut Hans Kelsen, sistem hukum memiliki hierarki norma yang harus dipatuhi secara berjenjang, dengan UUD 1945 sebagai norma dasar (*grundnorm*) tertinggi. Maka, segala bentuk peraturan atau tindakan yang bertentangan dengan konstitusi tidak memiliki legitimasi hukum. Dalam hal ini, UU HAM maupun Pasal 28E dan 29 UUD 1945 jelas menjamin kebebasan beragama. Ketika pelaksanaan hak ini dibatasi oleh tindakan administratif atau sosial yang tidak sejalan dengan UUD, maka tindakan tersebut harus dikoreksi.

³ Nainggolan, "Hak Atas Kebebasan Beragama dan/atau Berkeyakinan: Forum Internum dan Forum Eksternum."

Kritik terhadap kebijakan dan peraturan yang memberikan kewenangan kepada masyarakat mayoritas untuk menentukan keberadaan rumah ibadah kelompok minoritas juga perlu dikemukakan. Seperti yang telah disebutkan sebelumnya, syarat 60 tanda tangan warga sekitar dalam PBM 9/8 2006 sering kali menjadi alat penolakan terselubung. Mekanisme ini secara faktual justru meletakkan hak kelompok minoritas dalam posisi subordinat terhadap kehendak mayoritas, yang bertentangan dengan prinsip kesetaraan dalam hukum. Dalam keadaan seperti itu, negara harus melakukan koreksi terhadap peraturan yang secara substantif membuka ruang pelanggaran HAM, dan memastikan bahwa setiap individu memiliki akses yang adil dan setara terhadap hak konstitusionalnya.

Lebih jauh lagi, dalam dokumen Ketetapan MPR Nomor XVII/MPR/1998 dan UU Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik, disebutkan bahwa kebebasan menjalankan agama termasuk pendirian rumah ibadah adalah bagian dari hak yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun (*non-derogable rights*).⁴ Artinya, bahkan dalam kondisi darurat, negara tetap wajib menjamin hak ini. Dengan demikian, penolakan yang terjadi di Pasir Mas, Banjarmasin bertentangan dengan standar internasional yang telah diratifikasi Indonesia, dan juga bertentangan dengan prinsip moral universal mengenai kesetaraan dan kebebasan berkeyakinan.

Ketika hak minoritas tidak dilindungi oleh sistem hukum dan praktik kenegaraan, maka muncul potensi konflik sosial yang lebih besar. Ketidakadilan

⁴ Marzuki, "Politik Hukum Hak Asasi Manusia Tentang Kebebasan Beragama Pasca Orde Baru."

yang dialami oleh satu kelompok akan melahirkan ketidakpuasan dan bisa memicu polarisasi masyarakat. Dalam konteks Indonesia yang plural dan majemuk, menjaga harmoni hanya dapat dicapai jika negara benar-benar adil dan aktif dalam menjamin setiap kelompok mendapatkan haknya secara proporsional. Negara harus mampu mengelola keberagaman ini sebagai kekuatan, bukan sebagai ancaman, dan hal itu hanya bisa dilakukan melalui komitmen konstitusional yang dijalankan secara konsisten.

B. Perlindungan Hukum terhadap Pembangunan Rumah Ibadah dalam Kerangka Peraturan Perundang-Undangan dan Hak Asasi Manusia

Perlindungan hukum terhadap pembangunan rumah ibadah dalam kerangka peraturan perundang-undangan dan HAM di Indonesia merupakan cerminan dari komitmen negara untuk menjamin kebebasan beragama sebagai hak fundamental warga negara. Melalui UUD 1945, secara eksplisit menyebutkan jaminan terhadap kebebasan beragama. Pasal 28E ayat (1) menyatakan bahwa setiap orang berhak memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, serta menyatakan keyakinan sesuai hati nuraninya. Sementara itu, Pasal 29 ayat (2) menyebutkan bahwa negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.

Jaminan konstitusional ini tidak berdiri sendiri, tetapi diperkuat melalui pengaturan dalam UUD 1945. Pasal 22 mengatur bahwa setiap orang bebas memeluk agamanya dan beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya, serta negara menjamin kemerdekaan ini. Hak tersebut termasuk dalam kategori hak sipil dan politik yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun (*non-derogable*

rights), sehingga negara memiliki kewajiban mutlak untuk melindungi, menghormati, dan memenuhinya.⁵

Namun, dalam praktiknya, perlindungan hukum terhadap pembangunan rumah ibadah sering kali mengalami berbagai tantangan yang cukup serius. Hambatan tersebut biasanya muncul dalam bentuk administratif, sosial, dan bahkan politis, sebagaimana terlihat dalam kasus Gereja Bethel Indonesia (GBI) Pasir Mas, Banjarmasin. Meskipun jemaat GBI telah menunaikan kegiatan ibadah sejak 1995 tanpa konflik dengan warga sekitar, pengajuan izin pembangunan gereja selalu menghadapi penolakan, baik dari sebagian warga maupun dari mekanisme birokrasi yang kompleks. Padahal, hubungan sosial antara jemaat dan masyarakat sekitar selama ini berlangsung harmonis.

Dalam konteks hukum internasional, Indonesia telah meratifikasi Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik (ICCPR) melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005. Kovenan ini memperkuat komitmen Indonesia terhadap prinsip non-diskriminasi dan menjamin hak setiap individu untuk menjalankan agama dan kepercayaannya. Pasal 18 kovenan ini secara tegas menyatakan bahwa setiap orang berhak atas kebebasan berpikir, berkeyakinan, dan beragama, serta kebebasan untuk menyatakan keyakinan tersebut, baik secara individual maupun kolektif, secara privat maupun publik. Kovenan ini juga menegaskan bahwa kebebasan untuk menjalankan agama dan kepercayaan tidak boleh dikenai pembatasan selain yang ditetapkan oleh hukum dan semata-mata untuk melindungi

⁵ Marzuki, "Politik Hukum Hak Asasi Manusia Tentang Kebebasan Beragama Pasca Orde Baru."

ketertiban umum, kesehatan atau moral masyarakat, serta hak-hak dan kebebasan orang lain.

Selain itu, konsep *forum internum* dan *forum externum* yang dibahas dalam teori HAM juga memberikan kerangka yang relevan.⁶ *Forum internum* merujuk pada hak mutlak individu untuk memeluk agama atau kepercayaan secara pribadi, yang tidak boleh dibatasi oleh negara dalam keadaan apapun. Sementara *forum externum* menyangkut manifestasi dari keyakinan agama tersebut dalam ruang publik, seperti mendirikan rumah ibadah. Negara berkewajiban untuk menjamin keduanya. Dengan demikian, tindakan atau kebijakan yang menghalangi pembangunan rumah ibadah merupakan pelanggaran terhadap hak forum eksternum dan menjadi bentuk ketidakpatuhan negara terhadap prinsip-prinsip HAM.

Kegagalan negara dalam memberikan perlindungan hukum terhadap pembangunan rumah ibadah bukan hanya tercermin dari kebijakan formal, tetapi juga tampak dalam praktik pembiaran oleh aparat pemerintah. Dalam kasus GBI Pasir Mas, Banjarmasin misalnya, negara tidak menunjukkan tindakan untuk melindungi kelompok minoritas dari diskriminasi sosial yang bersumber dari persepsi mayoritas. Padahal, tanggung jawab negara dalam konteks HAM bukan hanya bersifat pasif, melainkan aktif, yaitu meliputi kewajiban menghormati (*to respect*), melindungi (*to protect*), dan memenuhi (*to fulfill*) hak-hak warga negara.

⁶ Lettinga dan van Troost, *Debating The Endtimes of Human Rights. Activism and Institutions in a Neo-Westphalian World*.

Dalam kerangka negara hukum yang demokratis dan pluralistik seperti Indonesia, perlindungan hukum terhadap pembangunan rumah ibadah tidak boleh dikompromikan atas nama stabilitas semu. Justru, kehadiran negara yang menjamin hak-hak konstitusional seluruh warga, termasuk dalam hal kebebasan beragama dan mendirikan rumah ibadah, menjadi prasyarat utama bagi terciptanya kehidupan bersama yang damai dan berkeadilan.

Sayangnya, polemik pembangunan GBI Pasir Mas Banjarmasin terlihat menunjukkan adanya kekurangan dalam hal persyaratan yang termuat dalam Pasal 14 ayat (2) huruf b PBM 9/8 2006, yaitu kurangnya persyaratan administrasi, seperti dukungan masyarakat setempat paling sedikit 60 orang yang disahkan oleh pejabat setempat.

Menurut UUD 1945 dan UU HAM, perlindungan hukum terhadap pembangunan rumah ibadah tidak hanya bersifat deklaratif (pernyataan ringkas dan jelas), melainkan juga imperatif (mengharuskan). Artinya, negara wajib mengambil tindakan afirmatif (menguatkan dan mengesahkan) untuk memastikan bahwa setiap individu, kelompok, atau komunitas agama dapat menunaikan hak-haknya secara penuh, tanpa diskriminasi dan tanpa rasa takut. Pasal 28I ayat (4) UUD 1945 secara tegas menyebutkan bahwa “Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah.” Ini berarti bahwa negara tidak cukup hanya bersikap netral, tetapi harus proaktif (lebih aktif) dalam menciptakan ruang yang aman dan adil bagi pelaksanaan hak beragama, termasuk dalam pendirian rumah ibadah.

Perlindungan hukum terhadap pembangunan rumah ibadah juga harus dilihat dalam konteks asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Di dalamnya, ditegaskan prinsip keadilan, kepastian hukum, dan tidak diskriminatif sebagai pedoman bagi tindakan administrasi negara. Jika pemerintah daerah, dalam hal ini Pemerintah Kota Banjarmasin, bersikap pasif atau bahkan mengikuti tekanan yang tidak berdasar hukum dari kelompok masyarakat tertentu, maka tindakan tersebut bertentangan dengan prinsip-prinsip AUPB dan mencerminkan pelanggaran terhadap hukum administrasi negara.

Dari sudut pandang yuridis, jelas bahwa regulasi yang tidak konsisten dengan hak-hak konstitusional harus dikoreksi, dan apabila praktik pemerintah bertentangan dengan prinsip non-diskriminasi dan perlindungan HAM, maka praktik tersebut tidak memiliki legitimasi hukum. Oleh karena itu, tidak hanya PBM 9/8 2006 yang perlu dievaluasi, tetapi juga prosedur teknis di tingkat daerah yang sering kali membuka ruang bagi resistensi terhadap minoritas. Evaluasi ini diperlukan untuk menyelaraskan sistem peraturan nasional dengan komitmen konstitusional dan instrumen HAM internasional yang telah diratifikasi Indonesia.

Dengan demikian, perlindungan hukum terhadap pembangunan rumah ibadah harus dimaknai secara komprehensif: tidak hanya sebagai pemenuhan prosedur administratif, tetapi juga sebagai wujud dari perlindungan konstitusional terhadap kebebasan beragama dan berkeyakinan. Negara wajib menata ulang regulasi, menindak tegas segala bentuk diskriminasi, dan menjamin bahwa setiap

warga negara dapat menjalankan agamanya secara merdeka, termasuk melalui pendirian rumah ibadah di wilayah manapun di Indonesia.