

## **ANALISIS KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH KOTA CILEGON PADA PEMBANGUNAN GEREJA**

**Isnu Harjo Prayitno<sup>1\*</sup>, Aguslan Daulay<sup>2</sup>**

<sup>1</sup>*Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Pamulang*

<sup>2</sup>*Program Studi Ilmu Hukum, Pasca Sarjana, Universitas Pamulang*

*\*E-mail: isnuhp@gmail.com*

### **ABSTRAK**

Penelitian ini mendeskripsikan pemerintah daerah Kota Cilegon dalam menangani pembangunan gereja. Di tahun 2022 pembangunan gereja di Cilegon mendapat perlawanan, sebuah fenomena yang sering terjadi di Indonesia yang menjadikan pertanyaan terhadap kebijakan pemerintah dalam melindungi hak beribadah kelompok minoritas. Tujuan dari penelitian ini adalah menganalisis secara hukum kebijakan pemerintah daerah Kota Cilegon mengenai penolakan pembangunan gereja. Identifikasi faktor-faktor yang menyebabkan penolakan membangun gereja. Merekomendasikan beberapa solusi untuk meningkatkan efektivitas kebijakan pemerintah pusat dan daerah dalam menangani keberatan pembangunan gereja. Beberapa masalah yang diangkat yaitu Perizinan pembangunan rumah ibadah yang ada saat ini yang dinilai diskriminatif dan kedua Perubahan Peraturan Bersama Nomor 8 dan 9 Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Tahun 2006 dalam menerapkan kerukunan umat beragama di tingkat regional. Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif dengan teknik pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan sumber sekunder yang menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*). Selain itu teknik pengumpulan datanya adalah menggunakan studi dokumenter, yaitu studi yang mengkaji tentang berbagai dokumen-dokumen, baik yang berkaitan dengan peraturan perundang-undangan maupun dokumen-dokumen yang sudah ada. Data penelitian ini dianalisis melalui analisis kualitatif dan hasilnya disajikan secara deskriptif analitis. Hasil penelitian ini menunjukkan kebijakan Pemerintah Kota Cilegon yang masih diskriminatif dan perlunya edukasi toleransi beragama bagi masyarakat Kota Cilegon.

**Keywords :** Kebijakan Hukum, Pembangunan Gereja, Pemerintah Kota Cilegon

### **ABSTRACT**

*This study describes the local government of Cilegon City in handling church construction. In 2022, church construction in Cilegon met with resistance, a phenomenon that often occurs in Indonesia that raises questions about government policies in protecting the rights of minority groups to worship. The purpose of this study is to legally analyze the policies of the local government of Cilegon City regarding the rejection of church construction. Identify the factors that cause the rejection of church construction. Recommend several solutions to improve the effectiveness of central and regional government policies in handling objections to church construction. Several issues raised are the current permit for the construction of houses of worship which is considered discriminatory and secondly the Amendment to Joint Regulation Number 8 and 9 of the Minister of Religion and the Minister of Home Affairs in 2006 in implementing religious harmony at the regional level. This research is a normative legal research with data collection techniques carried out using secondary sources using a statute approach, a conceptual approach and a case approach. In addition, the data collection technique uses documentary studies, namely studies that examine various documents, both those related to laws and regulations and existing documents. The data of this study were analyzed through qualitative analysis and the results were presented descriptively*

*analytically. The results of this study indicate that the policies of the Cilegon City Government are still discriminatory and the need for religious tolerance education for the people of Cilegon City.*

*Keywords : Legal Policy, Church Development, Cilegon City Government*

## **PENDAHULUAN**

Pada tahun 2022, Walikota dan Wakil Walikota Cilegon menandatangani aksi kolektif penolakan rencana pembangunan Gereja HKBP Maranatha di Chikuasa, Gerem, Kota Cilegon. Para pendemo mengklaim Surat Keputusan Bupati Serang Tingkat II Nomor 189/Huk/SK/1975 mengatur penutupan gereja/paroki bagi umat Kristiani di wilayah Kabupaten Serang, yang sekarang menjadi Kota Cilegon.

Padahal Kota Cilegon dikenal sebagai kota industri yang masyarakatnya heterogen, berasal dari berbagai suku dan agama. Bukan saja penduduk asli, tapi pendatang tinggal untuk bekerja di Cilegon. Menurut GIS Dukcapil Kementerian Dalam Negeri bahwa ada 68.225 muslim, 1.777 Kristen, 624 Katholik, 32 Hindu, 1.063 Buddha, dan 9 Konghucu<sup>1</sup>. Badan Pusat statistik mendata bahwa di Kota Cilegon ada 768 tempat ibadah umat muslim (masjid dan musalla), namun tidak ada gereja, vihara, atau pura yang terdata.<sup>2</sup> Pada Tahun 2022, SETARA Institute menobatkan Cilegon sebagai kota paling intoleran. Berdasarkan hasil riset, Cilegon menduduki peringkat ke-94 atau paling bawah dalam laporan Indeks Kota Toleran (IKT) 2022 dengan skor 3.227. Pemerintah Kota Cilegon dianggap memiliki kebijakan intoleran, salah satunya karena penolakan izin pembangunan gereja.<sup>3</sup>

Pemberian izin pembangunan rumah ibadah bertujuan untuk mencegah terjadinya benturan atau konflik antarumat beragama. Aturan yang mengatur perizinan ini bertujuan untuk: Memelihara ketenteraman, kerukunan, dan ketertiban umat beragama karena dengan izin, dapat dipastikan bahwa pembangunan rumah ibadah tidak mengganggu atau merugikan kelompok lain, sehingga tercipta suasana yang damai dan harmonis. Juga izin menambah keharmonisan dan saling pengertian: Proses perizinan mendorong dialog dan komunikasi antarumat beragama, meningkatkan saling pengertian dan rasa hormat. Izin juga membantu pemerintah dalam mengelola dan mengatur pembangunan rumah ibadah dengan baik, memastikan prosesnya sesuai dengan peraturan dan norma yang berlaku.

Izin menjadi gerbang utama dalam mendirikan bangunan. Tanpa izin, proses pembangunan akan terhambat dan tak berjalan lancar. Hal ini diatur dalam Undang-Undang No.28 Tahun 2002 Tentang Bangunan Gedung. Namun, proses perizinan tak hanya melibatkan instansi terkait, tetapi juga masyarakat sekitar lokasi

---

<sup>1</sup> <https://gis.dukcapil.kemendagri.go.id/peta/>

<sup>2</sup> <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2022/09/12/tidak-ada-tempat-ibadah-untuk-umat-nonmuslim-di-kota-cilegon-pada-2021#:~:text=Berdasarkan%20data%20Badan%20Pusat%20Statistik,umat%20muslim%20di%20Kota%20Cilegon.>

<sup>3</sup> SETARA Institute. (2023, April 6). Siaran Pers SETARA Institute: INDEKS KOTA TOLERAN (IKT) 2022. <https://setara-institute.org/indeks-kota-toleran-2022/>

pembangunan. Keterlibatan masyarakat ini seringkali memicu konflik. Perbedaan pendapat dan kepentingan antara pihak pengembang dan masyarakat kerap berujung pada perselisihan. Sampai saat ini, belum ada solusi yang pasti untuk menyelesaikan konflik-konflik tersebut.

Perlindungan hak asasi manusia, dalam hal ini adalah kebebasan beragama dan beribadah memiliki landasan hukum yang kuat. Sila Pertama Pancasila menjadi dasar fundamentalnya, dan diperkuat dalam Konstitusi kita UUD NRI 1945 pasal 29 ayat (2). Hak ini pun dijabarkan lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dan Undang-Undang Nomor 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama.

Namun, hak ini bukan tanpa batasan. Pasal 18 ayat (3) ICCPR (Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik) menegaskan bahwa pembatasan atas kebebasan menganut dan memilih agama atau keyakinan yang diyakininya, seseorang hanya dapat dilakukan berdasarkan ketentuan hukum yang jelas dan diperlukan. Pembatasan ini harus dilakukan untuk melindungi keamanan, ketertiban, kesehatan, moral masyarakat, hak-hak dan kebebasan mendasar orang lain.

Didalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) Pasal 29 ayat (2) menjamin setiap warga negara bebas memeluk agama dan beribadat berdasarkan agama dan kepercayaannya. Selain itu, Pasal 28D ayat 1 UUD 1945 juga menjamin kebebasan beragama dan berkeyakinan. Dengan dasar konstitusi tersebut kebijakan pemerintahan daerah di Kota Cilegon dianggap tidak sejalan dengan konstitusi negara. Pemerintah Kota Cilegon menolak pembangunan rumah ibadah non-Muslim dengan alasan bahwa tidak ada izin secara formal dan informal.

Secara informal, penolakan-penolakan semacam itu memengaruhi tindakan para pemangku kebijakan yang ada di bawahnya seperti camat dan lurah di mana nantinya gereja akan dibangun. Hal tersebut juga menimbulkan reaksi masyarakat sekitar yang awam tentang hukum. Pasalnya, penolakan tersebut kerap kali menggunakan alasan yuridis Surat Keputusan Bupati Kepala Daerah Tingkat II Serang Nomor 189/Huk/SK/1975, yang mengatur tentang penutupan gereja/tempat jemaah bagi agama Kristen di daerah Kabupaten Serang. Padahal status Cilegon di Tahun 1987 ditingkatkan dari Distrik menjadi Kota Administratif (Kota Administratif Cilegon) karena perkembangannya yang pesat, terutama dengan adanya PT. Krakatau Steel dan industri lainnya. Kemudian Cilegon sebagai pusat industri, transit, perdagangan, dan jasa diakui, sehingga ditetapkan sebagai Kota (Kotamadya) dengan Undang-Undang No. 15 Tahun 1999.

Apabila dilihat dari keputusan administrasi negara dan perizinan berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, kaitannya dengan eksistensi atau penerapannya di Indonesia saat ini sangatlah relevan. Undang-Undang ini menjadi landasan hukum penting yang mengatur berbagai aspek terkait administrasi pemerintahan, termasuk proses

pengambilan keputusan administrasi negara dan penerbitan izin. Undang-Undang tersebut memberikan kerangka hukum yang jelas tentang prosedur pengambilan keputusan administrasi negara, termasuk kewenangan, proses, dan mekanisme yang harus diikuti oleh pemerintah dalam mengeluarkan keputusan yang mengikat masyarakat. Hal ini mencakup aspek-aspek seperti transparansi, akuntabilitas, partisipasi publik, dan perlindungan hak-hak individu.

Selain itu, Undang-Undang tersebut juga mengatur tentang izin atau perizinan dalam berbagai bidang, seperti perizinan usaha, lingkungan, tapi bukan tentang perizinan rumah ibadah. Menurut UU Administrasi Negara, perizinan yang diberikan harus berdasarkan prosedur yang telah ditetapkan dalam undang-undang dan peraturan pelaksanaannya, serta harus memenuhi persyaratan yang telah ditetapkan untuk melindungi kepentingan publik dan lingkungan. Walaupun begitu, Eksistensi atau penerapan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 di Indonesia saat ini menjadi penting dalam rangka menjaga tata kelola pemerintahan yang baik, meningkatkan efisiensi dan efektivitas pelayanan public. Penerapan yang baik dari undang-undang ini diharapkan dapat mengurangi birokrasi yang berbelit-belit, meningkatkan kepercayaan publik terhadap pemerintah, dan memberikan perlindungan hukum yang lebih baik bagi masyarakat.

Implementasi undang-undang ini juga memerlukan komitmen dan upaya yang serius dari semua pihak terkait, termasuk pemerintah, lembaga legislatif, aparat penegak hukum, serta masyarakat sipil. Melalui penerapan yang konsisten dan efektif, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 dapat menjadi instrumen yang kuat dalam memajukan tata kelola pemerintahan yang baik dan pembangunan berkelanjutan di Indonesia salah satunya dalam menjaga kerukunan antarumat beragama di daerah.

Kebutuhan akan izin khusus untuk mendirikan rumah ibadah di Indonesia diawali dengan diterbitkannya Surat Keputusan (SK) 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. SK ini, khususnya Pasal 4 ayat 1, menetapkan bahwa pendirian rumah ibadah memerlukan izin dari kepala daerah atau pejabat pemerintah di bawahnya yang dikuasakan untuk itu. Namun, penting untuk dicatat bahwa SK ini, bersama dengan peraturan terkait pendirian rumah ibadah, hanya mengatur pendirian rumah ibadah untuk agama Kristen. Hal ini didasari oleh latar belakang dikeluarkannya SK tersebut, yaitu adanya gejala di beberapa daerah di mana jumlah umat Kristen bertambah pesat dan di beberapa tempat terjadi perusakan terhadap gedung gereja.

Selain Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 8 dan 9 Tahun 2006 (PBM 2006), ada pula Surat Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 106/1969 dan 277/MDU/1969 (SKB 1969) yang mengatur pendirian rumah ibadat di Indonesia. SKB 1969 menetapkan syarat-syarat pendirian rumah ibadat, termasuk izin dari Kepala

Daerah, pertimbangan planologi dan kondisi setempat, serta pendapat dari Kepala Perwakilan Departemen Agama, organisasi-organisasi keagamaan, dan ulama/rohaniawan setempat. Meskipun kebijakan ini bertujuan untuk menjaga kerukunan antarumat beragama, namun implementasinya di lapangan menunjukkan bahwa aturan tersebut berpotensi digunakan untuk mendiskriminasi kelompok minoritas, dalam konteks studi ini adalah umat Kristiani khususnya di Cilegon. Persyaratan izin dari masyarakat sekitar, yang kebetulan komunitas keagamaan lain di sekitar lokasi pembangunan rumah ibadat, seringkali menjadi hambatan bagi kelompok non-Muslim untuk mendirikan tempat ibadat baru.

Maka, segala keputusan yang dikeluarkan oleh pejabat daerah perlu mempertimbangkan hal-hal yang menurut Van der Pot harus dipenuhi agar keputusan dapat berlaku sah yaitu: pertama, keputusan harus dibuat oleh organ yang berwenang; kedua, dalam pembentukan kehendak organ pemerintahan yang mengeluarkan keputusan, tidak boleh ada kekurangan yuridis; ketiga, dalam keputusan harus diberikan bentuk tertulis atau lisan; serta keempat, isi dan tujuan keputusan harus sesuai dengan peraturan yang menjadi dasar penerbitannya.

Persyaratan izin khususnya Pasal 14 ayat (2) huruf a dan b, dianggap diskriminatif dan berpotensi menimbulkan konflik. Persyaratan administratif tersebut berpotensi diskriminatif seperti jumlah KTP dan dukungan masyarakat setempat tidak mempertimbangkan konteks seperti jumlah penganut agama dan kebutuhan akan rumah ibadat. Hal ini mengabaikan peran pemerintah dalam memfasilitasi kerukunan umat beragama.

Dalam makalah ini, penulis akan menganalisis kebijakan pemerintahan daerah di Kota Cilegon terkait dengan pembangunan rumah ibadah khususnya non-muslim. Penelitian ini akan menelusuri bagaimana kebijakan ini mempengaruhi hak beragama dan berkeyakinan warga non-Muslim di Kota Cilegon dan bagaimana kebijakan ideal dari sebuah kebijakan pemerintah daerah berupa *beleidsregel* untuk menjamin hak asasi dalam kebebasan beribadah.

## **METODE**

Penelitian ini merupakan penelitian sosio-hukum dengan menggunakan metode penelitian non-doktrinal dengan bentuk kualitatif. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan sumber sekunder dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*). Penelitian hukum normatif bersandar pada data sekunder yang berasal dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier, maka teknik pengumpulan datanya adalah menggunakan studi dokumenter, yaitu studi yang mengkaji tentang berbagai dokumen-dokumen, baik yang berkaitan dengan peraturan perundang-undangan maupun dokumen-dokumen yang sudah ada. Data penelitian ini dianalisis melalui analisis yuridis kualitatif dan hasilnya disajikan secara deskriptif

analitis. Hasil penelitian ini akan dipublikasikan dalam jurnal terakreditasi dan buku.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **1. Teori Peraturan Kebijakan (Beleidsregel)**

Peraturan dan kebijakan merupakan rumusan teknis yang berkaitan erat dengan fungsi-fungsi pemerintahan. Fungsi utama pemerintahan yaitu melayani kepentingan public. Pendapat Solly Lubis, bahwa public service atau penyelenggaraan kepentingan umum sangat luas, melingkupi seluruh peran dan fungsi pemerintah. Hal ini mencakup peran pemerintah sebagai negara politik (political state), negara hukum (legal state), dan negara administrasi (administrative state).<sup>4</sup>

Beleidsregel sering diartikan sebagai “peraturan kebijakan” yang muncul dari prinsip *freies ermessen* yang artinya kebebasan bertindak pejabat pemerintah. Dalam terminologi lain, beberapa pihak menyebutnya sebagai ketentuan kebijakan<sup>5</sup> dan aturan kebijakan<sup>6</sup> tujuannya sama, yaitu untuk membedakannya dari *regeling* atau peraturan. Isi peraturan kebijakan (beleidsregel) yaitu muatan atas aturan umum yang terpisah atau disebut juga *algemene regel* yang melebihi ruang lingkup aturan atau *materialsphere* dari peraturan perundang-undangan yang dibuat secara tertib (operasional). Faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan meliputi: lingkungan, persepsi pembuatan kebijakan terkait lingkungan, kegiatan pemerintah terkait kebijakan, dan kegiatan masyarakat terkait kebijakan.<sup>7</sup>

Eric dan Anggraita mengidentifikasi beberapa ciri beleidsregel, yaitu: berasal dari lembaga atau pejabat pemerintah, bukan turunan atau pendelegasian dari peraturan perundang-undangan. Pembuatannya didasarkan pada kewenangan diskresi yang dimiliki oleh lembaga/pejabat pemerintah, contohnya Gubernur, Walikota/Bupati. Beleidsregel juga memiliki berbagai macam jenis dan bentuk, seperti surat edaran, instruksi, dan lain-lain. Isinya dapat berupa perintah, petunjuk pelaksanaan, pemberitahuan, imbauan, dan lain-lain. Lingkup penerapannya berlaku bagi lembaga/pejabat pemerintah yang mengeluarkannya dan semua lembaga/pejabat dalam lingkup kewenangannya. Namun, terkadang dapat berlaku di luar lingkup tersebut, bergantung pada kewenangan yang diberikan.

Dasar penetapan beleidsregel didasarkan pada ruang lingkup penilaian yang diberikan oleh pembuat undang-undang kepada pejabat atau

---

<sup>4</sup> Solly Lubis, *Hukum Tata Negara* (Bandung: Mandar Maju, 2008), hlm. 133

<sup>5</sup> Manan, B. dan Magnar, K. (1977). *Peraturan Kebijakan, Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung: Alumni.

<sup>6</sup> Asshiddiqie, J. (2011). *Perihal Undang-Undang* (1st ed.). Jakarta: Raja Grafindo Persada

<sup>7</sup> Surbakti, R. (2013). *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Kompas Gramedia.

lembaga pemerintah untuk mengambil tindakan hukum publik yang bersifat pengaturan atas inisiatif sendiri. Inisiatif ini bertujuan untuk mengatasi permasalahan tata kelola yang dihadapi pada waktu tertentu yang memerlukan pengaturan.<sup>8</sup>

Berbeda dengan peraturan perundang-undangan lain, yang memiliki kekuatan hukum yang mengikat, *beleidsregel* memiliki sifat lebih fleksibel dan dinamis. Ciri khasnya yang membedakannya dari peraturan perundang-undangan menjadikannya instrumen yang efektif untuk merespon kebutuhan dan situasi yang terus berubah. Menurut Bagir Manan, pakar hukum tata negara ternama, *beleidsregel* memiliki beberapa ciri khas yang perlu dipahami. Pertama, *beleidsregel* tidak tunduk pada asas-asas pembatasan dan pengujian yang berlaku pada peraturan perundang-undangan. Hal ini berarti bahwa keabsahannya tidak diuji berdasarkan norma hukum yang lebih tinggi, seperti Undang-Undang Dasar atau peraturan lainnya. Kedua, *beleidsregel* tidak dapat diuji secara *wetmatigheid*. Istilah ini merujuk pada pengujian keabsahan suatu peraturan berdasarkan hukum yang berlaku. Karena dasar hukum *beleidsregel* bukan berasal dari peraturan perundang-undangan, maka pengujian *wetmatigheid* tidak dapat diterapkan. Ketiga, pengujian terhadap *beleidsregel* bertumpu pada *doelmatigheid* atau efektivitasnya dalam mencapai tujuan yang diinginkan. Artinya, fokus utama pengujian *beleidsregel* adalah pada kemampuannya untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan oleh administrasi publik. Batu ujinya adalah asas-asas umum pemerintahan yang baik, yaitu memastikan bahwa kebijakan tersebut dijalankan dengan adil, transparan, dan akuntabel.

Keempat, *beleidsregel* hadir dalam berbagai format. Hal ini mencerminkan fleksibilitas dan dinamika dalam penerapannya. *Beleidsregel* dapat ditemukan dalam bentuk keputusan, instruksi, surat edaran, pengumuman, dan bahkan peraturan. Meskipun *beleidsregel* tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat seperti peraturan perundang-undangan, perannya dalam administrasi publik tidak dapat diabaikan. *Beleidsregel* menjadi alat penting bagi administrasi publik untuk merespon kebutuhan dan situasi yang terus berubah dengan cara yang lebih cepat dan fleksibel.<sup>9</sup>

*Beleidsregel* yang dibahas dalam penelitian ini adalah perizinan. Izin merupakan aspek krusial dalam pembangunan sarana dan prasarana, termasuk rumah ibadah. Izin ini bukan hanya persetujuan formal dari pemerintah, tetapi juga mengandung makna pengawasan khusus untuk memastikan kelancaran dan keamanan proses pembangunannya. Rumah

---

<sup>8</sup> Astariyani, N. L. G., & Hermanto, B. (2019). Paradigma Keilmuan Dalam Menyoal Eksistensi Peraturan Kebijakan Dan Peraturan Perundang-Undangan: Tafsir Putusan Mahkamah Agung. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 16(4), 433–477.

<sup>9</sup> Ridwan HR. "*Hukum Administrasi Negara*". Edisi Revisi. Jakarta: Rajawali Pers, 2011, hlm. 178 – 179



ibadat memegang peran penting bagi umat beragama dalam menjalankan ritual dan pendalaman spiritual. Selain fungsi utamanya, rumah ibadat juga dapat menjadi wadah penyiaran agama dan memperkuat hubungan antarumat beragama.

Pemberian izin pembangunan rumah ibadat bertujuan untuk mencegah terjadinya benturan atau konflik antarumat beragama. Aturan yang mengatur perizinan ini bertujuan untuk: Memelihara ketenteraman, kerukunan, dan ketertiban umat beragama karena dengan izin, dapat dipastikan bahwa pembangunan rumah ibadat tidak mengganggu atau merugikan kelompok lain, sehingga tercipta suasana yang damai dan harmonis. Juga izin menambah keharmonisan dan saling pengertian: Proses perizinan mendorong dialog dan komunikasi antarumat beragama, meningkatkan saling pengertian dan rasa hormat. Izin juga membantu pemerintah dalam mengelola dan mengatur pembangunan rumah ibadat dengan baik, memastikan prosesnya sesuai dengan peraturan dan norma yang berlaku.<sup>10</sup>

Izin menjadi gerbang utama dalam mendirikan bangunan. Tanpa izin, proses pembangunan akan terhambat dan tak berjalan lancar. Hal ini diatur dalam Undang-Undang No.28 Tahun 2002 Tentang Bangunan Gedung. Namun, proses perizinan tak hanya melibatkan instansi terkait, tetapi juga masyarakat sekitar lokasi pembangunan. Keterlibatan masyarakat ini seringkali memicu konflik. Perbedaan pendapat dan kepentingan antara pihak pengembang dan masyarakat kerap berujung pada perselisihan. Sampai saat ini, belum ada solusi yang pasti untuk menyelesaikan konflik-konflik tersebut.<sup>11</sup>

## **2. Konsep Hak Beragama dan Berkeyakinan dalam Konstitusi dan Peraturan Perundang-Undangan**

Sila Pertama Pancasila menegaskan pengakuan terhadap Tuhan Yang Maha Esa. Pengakuan ini membawa konsekuensi penting, yaitu kewajiban setiap individu di Indonesia untuk menghormati agama dan kepercayaan orang lain. Hal ini merupakan hak fundamental setiap orang, tercantum dalam hak asasi manusia, untuk memilih, memeluk, dan mengamalkan ajaran agamanya secara bebas tanpa gangguan dan tanpa mengganggu pihak lain.

Perlindungan hak asasi manusia, dalam hal ini adalah kebebasan beragama dan beribadah memiliki landasan hukum yang kuat. Sila Pertama Pancasila menjadi dasar fundamentalnya, dan diperkuat dalam Konstitusi

---

<sup>10</sup> Meliangan, Amelia Elisabeth (2023) Analisis Yuridis Prosedur Perizinan Pendirian Rumah Ibadat Gereja Huria Kristen Batak Protestan (HKBP) Maranatha Cilegon. Universitas Surabaya, hlm. 10.

<sup>11</sup> Jellin, Sutiyono Suwondo. "Aspek Hukum Pendirian Tempat Ibadah Gereja Dikaitkan dengan Undang-Undang No.28 Tahun 2002 Tentang Bangunan Gedung (Studi Dinas Perizinan Kota Cirebon)." *Hukum Responsif*, vol. 10, no. 2 (Agustus 2019).



pasal 29 ayat (2). Hak ini pun dijabarkan lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dan Undang-Undang Nomor 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama.

Namun, hak ini bukan tanpa batasan. Pasal 18 ayat (3) ICCPR (Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik) menegaskan bahwa pembatasan atas kebebasan menganut dan memilih agama atau keyakinan yang diyakininya, seseorang hanya dapat dilakukan berdasarkan ketentuan hukum yang jelas dan diperlukan. Pembatasan ini harus dilakukan untuk melindungi keamanan, ketertiban, kesehatan, moral masyarakat, hak-hak dan kebebasan mendasar orang lain.<sup>12</sup>

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) Pasal 29 ayat (2) menjamin setiap warga negara bebas memeluk agama dan beribadat berdasarkan agama dan kepercayaannya. Selain itu, Pasal 28D ayat 1 UUD 1945 juga menjamin kebebasan beragama dan berkeyakinan. Namun, kebijakan pemerintahan daerah di Kota Cilegon tidak sejalan dengan konstitusi negara. Pemerintah Kota Cilegon menolak pembangunan rumah ibadah non-Muslim dengan alasan bahwa tidak ada izin yang diberikan. Hal ini menunjukkan bahwa kebijakan pemerintahan daerah di Kota Cilegon tidak memperhatikan hak beragama dan berkeyakinan warga non-Muslim.

### **3. Penolakan dan Perizinan Pembangunan Gereja di Kota Cilegon**

Pada tanggal 7 September 2022, sejumlah massa yang mengatasnamakan Komite Penyelamat Kearifan Lokal Cilegon datang ke Kantor Wali Kota dengan membawa kain kafan panjang. Kain tersebut adalah kumpulan tanda tangan warga yang menolak pembangunan gereja di Kota Cilegon atas nama jihad. Kemudian, mereka diterima di Kantor Wali Kota Cilegon dan kain tersebut ditandatangani oleh wali kota beserta wakilnya. Padahal sehari sebelumnya, panitia pembangunan gereja dari HKBP Maranatha Cilegon datang ke kantor wali kota untuk melakukan mediasi atas persyaratan yang tidak kunjung diberikan oleh pihak kelurahan dengan alasan kekurangan administratif.<sup>13</sup>

Selain umat Kristen, Ketua Pemuda Katolik Serang, F.X. Seda Seso, mengungkapkan bahwa umat Katolik di Cilegon mengalami hambatan dalam mendirikan gereja sebagai tempat ibadah. Meski sudah terdapat gedung serbaguna yang digunakan untuk beribadah dan telah memperoleh izin,

---

<sup>12</sup> Fatmawati. "Perlindungan Hak Atas Kebebasan Beragama dan Beribadah Dalam Negara Hukum Indonesia." *Jurnal Konstitusi*, Vol. 8, No. 4, 2011, pp. 489-518.

<sup>13</sup> Riyan Setiawan, "Walkot Cilegon Klaim Teken Penolakan Gereja karena Keinginan Warga," *Tirto.id*, September 9, 2022, <https://tirto.id/menag-undang-walkot-cilegon-bahas-penolakan-pembangunan-gereja-gv78>.

kenyamanan beribadah di gedung tersebut tidak setara dengan rumah ibadah yang sebenarnya.<sup>14</sup>

Secara non formal, penolakan-penolakan semacam itu memengaruhi tindakan para pemangku kebijakan yang ada di bawahnya seperti camat dan lurah di mana nantinya gereja akan dibangun. Hal tersebut juga menimbulkan reaksi masyarakat sekitar yang awam tentang hukum Pasalnya, penolakan tersebut kerap kali menggunakan alasan yuridis Surat Keputusan Bupati Kepala Daerah Tingkat II Serang Nomor 189/Huk/SK/1975, yang mengatur tentang penutupan gereja/tempat jemaah bagi agama Kristen di daerah Kabupaten Serang. Padahal status Cilegon di Tahun 1987 ditingkatkan dari Distrik menjadi Kota Administratif (Kota Administratif Cilegon) karena perkembangannya yang pesat, terutama dengan adanya PT. Krakatau Steel dan industri lainnya. Kemudian Cilegon sebagai pusat industri, transit, perdagangan, dan jasa diakui, sehingga ditetapkan sebagai Kota (Kotamadya) dengan Undang-Undang No. 15 Tahun 1999.<sup>15</sup>

Maka jika menggunakan asas *lex posterior derogate legi priori*, peraturan yang lama dikesampingkan oleh peraturan yang baru, seharusnya SK tersebut tidak bisa lagi menjadi dasar atas penolakan pembangunan atas nama “keinginan mayoritas warga” semata. Bahwa ketidakberlakuan beleidsregel tersebut tak hanya sekedar usangnya saja, tapi telah melanggar asas-asas perlindungan hak asasi manusia yang juga dijamin dalam konstitusi. Norma hukum di Indonesia memiliki hierarki, di mana norma yang lebih tinggi menjadi dasar bagi norma yang lebih rendah. Hirarki ini berpuncak pada norma dasar negara, yaitu Pancasila. Dalam sistem peraturan perundang-undangan, berlaku asas hukum *lex superior*, *lex specialis*, dan *lex posterior*.<sup>16</sup> Asas *lex superior* menegaskan bahwa hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi. Asas *lex specialis* menyatakan bahwa peraturan yang lebih khusus mengesampingkan peraturan yang lebih umum. Sedangkan asas *lex posterior* berarti hukum yang disahkan lebih baru menggantikan hukum yang lama.

Berdasarkan hasil wawancara dari BBC Indonesia, Jamister Simanulang, jemaat HKBP Maranatha Cilegon, telah berjuang selama 17 tahun untuk mendirikan gereja di kotanya. Gereja HKBP Serang, yang mereka tempati saat ini, tidak lagi mampu menampung 3.903 jemaat dan 856 KK. Pengajuan izin pendirian gereja di Cilegon telah dilakukan sejak tahun

---

<sup>14</sup> Shendy Susantika, Ikomatussuniah. "Penolakan Perizinan Untuk Pendirian Gereja Di Kota Cilegon Oleh Masyarakat Setempat." i-WIN Library Perpustakaan Internasional Waqaf Ilmu Nusantara, 2023. <https://waqafilmunusantara.com/index.php/category/videos/>

<sup>15</sup> Agus Zulkarnain, ed., *Profil Kota Cilegon Dalam Info Grafis* (Cilegon: Dinas Komunikasi Informatika, Statistik dan Persandian Kota Cilegon, 2023)

<sup>16</sup> Thomas Branch and William Waller Hening, *Principia Legis et Aequitatis: Being an Alphabetical Collection of Maxims, Principles or Rules, Definitions and Memorable Sayings in Law and Equity* (Richmond: T. W. White, 1824).

2006, namun terhambat oleh berbagai faktor. Diketahui bahwa terdapat penolakan dari beberapa masyarakat di sekitar lokasi gereja juga intervensi dari pemuda dan RT terhadap Lurah Cikuasa untuk tidak mengeluarkan surat izin. Pengakuan dari Jamister bahwa Kementerian Agama (Kemenag) Cilegon dan Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) kurang respon apalagi proaktif dalam memberikan informasi setelah berkas lengkap diajukan. Kemudian, masih ada ketidakjelasan status lahan gereja yang diklaim hasil tukar guling dengan PT. Nusraya.<sup>17</sup>

Penulis mengamati beragam kendala umat Kristiani di Kota Cilegon. Mereka perlu bangun minggu subuh untuk mengikuti ibadah pagi di Serang, karena gereja terdekat dari sana hanya ada HKBP Serang, GKI Serang, GBI Eliezar Serang, dan beberapa gereja kecil yang ada di pusat pemerintahan Kota Serang. Selama ini di Cilegon baru ada beberapa rumah doa umat kristiani yang bergabung dengan sekolah Mardi Yuana. Begitu pula dengan rumah ibadah agama lain seperti vihara yang ikut dengan rumah persemayaman milik Yayasan Perbawa.

Kasus penolakan pembangunan gereja di Kelurahan Citangkil, Kota Cilegon, memang nyata terjadi. Konflik ini berakar dari hubungan yang kurang harmonis antara mayoritas Muslim dan minoritas Kristen. Ketika rencana pembangunan gereja diajukan, mayoritas Muslim menentang dan melarangnya. Berdasarkan hasil wawancara dengan minoritas Kristen, salah satu faktor yang memicu konflik adalah keyakinan mayoritas Muslim bahwa agama mereka lebih superior. Hal ini memicu rasa diskriminasi dan pelanggaran hak fundamental minoritas Kristen untuk beribadah dengan bebas, sebagaimana dijamin oleh UUD 1945.<sup>18</sup> Konflik ini menandakan masih adanya intoleransi dan diskriminasi terhadap kelompok minoritas di Kota Cilegon. Penting untuk memperkuat upaya edukasi dan dialog antarumat beragama guna membangun rasa saling menghormati dan toleransi di masyarakat.

#### **4. Regulasi Penerbitan Perizinan Pemertintah Daerah Masih Berpotensi Intoleran**

Hak atas kebebasan menjalankan agama dan kepercayaan di Indonesia dilindungi oleh konstitusi, yaitu UUD NRI Tahun 1945. Pasal 28E ayat (1) menjamin hak setiap orang untuk memeluk agama dan beribadah sesuai keyakinannya, memilih pendidikan, pekerjaan, kewarganegaraan,

---

<sup>17</sup> Muhamad Iqbal, "Pendirian gereja ditolak: Penantian 15 tahun jemaat, warganet pertanyakan langkah wali kota, 'inikah namanya toleransi?'," BBC News Indonesia, September 8, 2022, <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-62836957>.

<sup>18</sup> Abdul Riansyah et al., "Faktor Penolakan Pembangunan Gereja Oleh Masyarakat di Kota Cilegon," *International Journal of Development & Society (IJD)*, vol. 3, no. 1 (April 2021): 43, <http://hk-publishing.id/ijd-demos>.

tempat tinggal, dan hak untuk kembali ke negaranya. Pasal 28E ayat (2) menegaskan hak atas kebebasan meyakini kepercayaan. Hak ini diperkuat juga dengan ketentuan dalam Pasal 28I ayat (1) yang mengakui hak untuk beragama dan berkeyakinan sebagai hak asasi manusia. Pasal 29 ayat (2) menjamin kemerdekaan setiap penduduk untuk memeluk agama. Meskipun UUD NRI Tahun 1945 menjamin kebebasan beragama dan berkeyakinan, namun kebijakan turunannya terkadang mengandung diskriminasi, terutama bagi kelompok minoritas. Seperti kebijakan terkait pendirian rumah ibadah ini. Data Kementerian Agama menunjukkan bahwa di tahun 2022 terdapat 393.711 rumah ibadah dari berbagai agama di Indonesia. Kebebasan beragama dan berkeyakinan di Indonesia dibatasi oleh Pasal 28J ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, yang menegaskan bahwa setiap orang wajib menghormati hak asasi orang lain.

Intoleransi, seperti yang didefinisikan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, merujuk pada sikap tidak toleran atau tidak tenggang rasa. Hal ini dapat diartikan sebagai penolakan terhadap toleransi, yang pada intinya adalah kemampuan untuk menghargai dan berempati dengan orang lain, bahkan mereka yang berbeda latar belakangnya. Penulis masih menemukan hal-hal yang mengarah kepada sikap-sikap intoleran dalam regulasi yang diperlukan untuk penerbitan perizinan rumah ibadah oleh pemerintah daerah.

Dalam pandangan Hageenars dan Dankers, izin merupakan bentuk keputusan administrasi negara yang diberikan untuk suatu aktivitas sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Ini merujuk pada konsep keputusan positif yang memberikan keuntungan kepada individu atau badan hukum tertentu. Izin memberikan legitimasi dan wewenang kepada pemohon untuk melaksanakan aktivitas tertentu sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam hukum. Prajudi mendefinisikan izin sebagai penetapan (*beschikking*) yang merupakan tindakan hukum administratif yang diberikan oleh instansi atau badan pemerintah yang berwenang, sesuai dengan wewenang khusus yang dimilikinya<sup>19</sup>

Namun, penting untuk dicatat bahwa izin harus diberikan oleh pihak yang berwenang dan sesuai dengan prosedur administratif yang telah ditetapkan. Tanpa izin tersebut, aktivitas tersebut mungkin dilarang atau dianggap melanggar hukum, mencerminkan konsep keputusan negatif yang dapat mengakibatkan larangan atau pembatasan aktivitas jika tidak memenuhi syarat yang ditetapkan. Peran izin sebagai salah satu bentuk keputusan administrasi negara sangat penting dalam mengatur aktivitas masyarakat dan menjaga kepatuhan terhadap peraturan yang berlaku. Ini menegaskan hubungan yang kompleks antara keputusan administrasi negara,

---

<sup>19</sup> S.Prajudi Atmostidirjo, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1995), h.97

kewenangan, dan peraturan yang bertujuan menciptakan ketertiban dan kepastian hukum dalam masyarakat.<sup>20</sup>

Apabila dilihat dari keputusan administrasi negara dan perizinan berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, kaitannya dengan eksistensi atau penerapannya di Indonesia saat ini sangatlah relevan. Undang-Undang ini menjadi landasan hukum penting yang mengatur berbagai aspek terkait administrasi pemerintahan, termasuk proses pengambilan keputusan administrasi negara dan penerbitan izin. Undang-Undang tersebut memberikan kerangka hukum yang jelas tentang prosedur pengambilan keputusan administrasi negara, termasuk kewenangan, proses, dan mekanisme yang harus diikuti oleh pemerintah dalam mengeluarkan keputusan yang mengikat masyarakat. Hal ini mencakup aspek-aspek seperti transparansi, akuntabilitas, partisipasi publik, dan perlindungan hak-hak individu.

Selain itu, Undang-Undang tersebut juga mengatur tentang izin atau perizinan dalam berbagai bidang, seperti perizinan usaha, lingkungan, tapi bukan tentang perizinan rumah ibadah. Menurut UU Administrasi Negara, perizinan yang diberikan harus berdasarkan prosedur yang telah ditetapkan dalam undang-undang dan peraturan pelaksanaannya, serta harus memenuhi persyaratan yang telah ditetapkan untuk melindungi kepentingan publik dan lingkungan. Walaupun begitu, Eksistensi atau penerapan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 di Indonesia saat ini menjadi penting dalam rangka menjaga tata kelola pemerintahan yang baik, meningkatkan efisiensi dan efektivitas pelayanan public. Penerapan yang baik dari undang-undang ini diharapkan dapat mengurangi birokrasi yang berbelit-belit, meningkatkan kepercayaan publik terhadap pemerintah, dan memberikan perlindungan hukum yang lebih baik bagi masyarakat.

Implementasi undang-undang ini juga memerlukan komitmen dan upaya yang serius dari semua pihak terkait, termasuk pemerintah, lembaga legislatif, aparat penegak hukum, serta masyarakat sipil. Melalui penerapan yang konsisten dan efektif, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 dapat menjadi instrumen yang kuat dalam memajukan tata kelola pemerintahan yang baik dan pembangunan berkelanjutan di Indonesia salah satunya dalam menjaga kerukunan antarumat beragama di daerah.

Kebutuhan akan izin khusus untuk mendirikan rumah ibadah di Indonesia diawali dengan diterbitkannya Surat Keputusan (SK) 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. SK ini, khususnya Pasal 4 ayat 1, menetapkan

---

<sup>20</sup> Hayati, Tri. "Keputusan dan Perizinan". Jakarta: Bahan Ajar Teori Hukum Pascasarjana UI, 2024. Hlm. 11

bahwa pendirian rumah ibadah memerlukan izin dari kepala daerah atau pejabat pemerintah di bawahnya yang dikuasakan untuk itu. Namun, penting untuk dicatat bahwa SK ini, bersama dengan peraturan terkait pendirian rumah ibadah, hanya mengatur pendirian rumah ibadah untuk agama Kristen. Hal ini didasari oleh latar belakang dikeluarkannya SK tersebut, yaitu adanya gejala di beberapa daerah di mana jumlah umat Kristen bertambah pesat dan di beberapa tempat terjadi perusakan terhadap gedung gereja.<sup>21</sup>

Selain Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 8 dan 9 Tahun 2006 (PBM 2006), ada pula Surat Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 106/1969 dan 277/MDU/1969 (SKB 1969) yang mengatur pendirian rumah ibadat di Indonesia. SKB 1969 menetapkan syarat-syarat pendirian rumah ibadat, termasuk izin dari Kepala Daerah, pertimbangan planologi dan kondisi setempat, serta pendapat dari Kepala Perwakilan Departemen Agama, organisasi-organisasi keagamaan, dan ulama/rohaniawan setempat. Meskipun kebijakan ini bertujuan untuk menjaga kerukunan antarumat beragama, namun implementasinya di lapangan menunjukkan bahwa aturan tersebut berpotensi digunakan untuk mendiskriminasi kelompok minoritas, dalam konteks studi ini adalah umat Kristiani khususnya di Cilegon. Persyaratan izin dari masyarakat sekitar, yang kebetulan komunitas keagamaan lain di sekitar lokasi pembangunan rumah ibadat, seringkali menjadi hambatan bagi kelompok non-Muslim untuk mendirikan tempat ibadat baru.

Maka, segala keputusan yang dikeluarkan oleh pejabat daerah perlu mempertimbangkan hal-hal yang menurut Van der Pot harus dipenuhi agar keputusan dapat berlaku sah yaitu: pertama, keputusan harus dibuat oleh organ yang berwenang; kedua, dalam pembentukan kehendak organ pemerintahan yang mengeluarkan keputusan, tidak boleh ada kekurangan yuridis; ketiga, dalam keputusan harus diberikan bentuk tertulis atau lisan; serta keempat, isi dan tujuan keputusan harus sesuai dengan peraturan yang menjadi dasar penerbitannya.<sup>22</sup>

Persyaratan izin khususnya Pasal 14 ayat (2) huruf a dan b, dianggap diskriminatif dan berpotensi menimbulkan konflik. Persyaratan administratif tersebut berpotensi diskriminatif seperti jumlah KTP dan dukungan masyarakat setempat tidak mempertimbangkan konteks seperti jumlah penganut agama dan kebutuhan akan rumah ibadat. Hal ini mengabaikan peran pemerintah dalam memfasilitasi kerukunan umat beragama.

Tata kelola kerukunan umat beragama di Kota Cilegon, Provinsi Banten, belum sepenuhnya mencerminkan prinsip toleransi dan belum

---

<sup>21</sup> Simatupang, T.B. *Membuktikan Ketidakbenaran Suatu Mitos*. Jakarta: BPK Gunung Mulia, 1987. 240.

<sup>22</sup> Safri Nugraha, et.al., *Hukum Administrasi Negara*, (Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007), hlm. 85.



didasarkan pada nilai-nilai keberagaman, pluralisme, multikulturalisme, dan keadilan sosial. Hal ini berpotensi menimbulkan konflik berulang akibat rendahnya komitmen dialog terkait pembangunan rumah ibadah, seperti sinagog, yang dipengaruhi oleh faktor sejarah dan kepentingan politis para pemimpin. Akibatnya, regulasi yang ada tidak diterapkan secara efektif dan masyarakat menggunakan tekanan massa untuk menyelesaikan persoalan keagamaan.<sup>23</sup>

The Indonesia Institute menemukan temuan lainnya bahwa peraturan masih banyak regulasi dan perda yang diskriminatif di daerah lain, seperti yang terjadi pada kasus Yayasan Islamic Center Padang (2024); Vihara Cimacan (2023), dan Gereja Mawar Sharon Sumatera Utara (2023).<sup>24</sup> Penelitian ini menemukan bahwa sinergi pembuat kebijakan dalam PBM 2006 belum optimal. Pemilihan Kementerian Agama dan Kementerian Dalam Negeri sebagai pembuat kebijakan sudah tepat berdasarkan UU Pemerintahan Daerah Nomor 32 Tahun 2004. Hal ini dikarenakan agama merupakan urusan pemerintah pusat dan Kementerian Agama berwenang mengurus hal tersebut. Namun, dalam UU Nomor 23 Tahun 2014, urusan agama kembali menjadi urusan absolut pemerintah pusat. Meskipun demikian, pembinaan kerukunan umat beragama dan berkeyakinan juga menjadi urusan pemerintahan umum yang dilaksanakan oleh gubernur dan bupati/walikota. Oleh karena itu, kedudukan Kementerian Agama dan Kementerian Dalam Negeri sebagai pembuat kebijakan dalam PBM 2006 masih relevan. Namun, perlu dilakukan sinergi yang lebih baik antara kedua kementerian ini agar pelaksanaan PBM 2006 dapat berjalan dengan lebih efektif dan efisien.

Penulis melihat dalam konteks perizinan pembangunan gereja di Kota Cilegon, terjadi penyimpangan atas wewenang Walikota Cilegon dengan kaidah dan norma berlandaskan asas otonomi daerah. Walikota memiliki kewenangan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, termasuk perizinan pembangunan rumah ibadah. Pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk mengatur pendirian rumah ibadah, namun harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan hak asasi manusia. Walaupun asas otonomi daerah memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur urusannya sendiri, kewenangan ini tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional dan norma yang berlaku secara nasional. Dalam hal ini, walikota memiliki kewajiban untuk menyelenggarakan pelayanan publik, termasuk perizinan pembangunan rumah ibadah, dengan adil, transparan, dan tanpa diskriminasi.

---

<sup>23</sup> Kandung Sapto Nugroho et al., "The Governing Organizing of Indonesian Religious People Harmony: Lessons from Cilegon Banten," *Journal of Governance*, vol. 7, no. 1 (April 2022): 24-36

<sup>24</sup> The Indonesia Institute, Center for Public Policy Research (TII). 2024. *Makalah Kebijakan: Evaluasi Syarat Pendirian Rumah Ibadat pada Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 dan 8 Tahun 2006 untuk Hak Atas Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan di Indonesia*. Jakarta:



Penulis berpendapat bahwa perizinan pendirian rumah ibadah secara substansial merupakan implementasi dari kemerdekaan berkeyakinan, beragama, dan beribadah menurut agama masing-masing. Aturan perizinan pendirian rumah ibadah yang tidak sesuai dengan Hak Asasi Manusia (HAM) dapat dianggap sebagai bentuk diskriminasi negara/pemerintah terhadap kaum minoritas di Republik Indonesia. Instrumen-instrumen HAM seperti Kovenan Internasional 1966 tentang Hak Sipil, Politik, Ekonomi, Sosial, dan Budaya dan Deklarasi tentang Hak-hak Orang Yang Tergolong Minoritas Nasional dan Etnis, Agama, dan Budaya, serta undang-undang seperti UUD 1945 Pasal 28E dan UU HAM 1999 Pasal 28, semuanya menjamin hak individu untuk memeluk agama dan beribadah sesuai keyakinan mereka. Pembatasan pendirian rumah ibadah dapat dilihat sebagai pelanggaran terhadap hak-hak ini dan bertentangan dengan prinsip-prinsip HAM yang fundamental.<sup>25</sup>

## **5. Strategi Pemerintahan Pusat dan Pemerintah Daerah dalam Mewujudkan Kerukunan**

Kerukunan umat beragama merupakan salah satu pilar penting dalam membangun bangsa yang damai dan harmonis. Dalam mewujudkan kerukunan umat beragama, peran pemerintah daerah sangatlah penting. Pemerintah daerah memiliki kewajiban untuk menciptakan kondisi yang kondusif bagi terciptanya kerukunan umat beragama di wilayahnya. Mempertimbangkan temuan-temuan di atas, maka Stakeholder perlu untuk melakukan strategi berikut:

### **a. Mengeluarkan Surat Edaran Ketidakberlakuan Peraturan Lampau**

Gubernur, Walikota/Bupati, memiliki tugas menjaga kerukunan antarumat beragama. Jika ada hal-hal yang dirasa mengganggu keharmonisan tersebut, perlu untuk mengambil tindakan, seperti membuat kebijakan (*freis emessen*) berupa surat edaran. Menurut Ridwan HR, bahwa *Freies Ermessen* mencerminkan sikap aktif pejabat administrasi dalam menyelesaikan permasalahan publik. Pejabat administrasi memiliki kewenangan untuk mengambil tindakan atas inisiatif sendiri dalam situasi yang membutuhkan solusi cepat dan tepat.<sup>26</sup>

Surat edaran, sebagai *beleidregel* atau peraturan kebijakan, harus tunduk pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Asas-asas ini, termasuk asas formil dan asas materil, juga berlaku dalam pembuatan peraturan kebijakan yang baik (*beginselen van*

<sup>25</sup> Siahaan, Edmond Leonardo. "Perizinan Pendirian Rumah Ibadat Dalam Perspektif Penyelenggaraan Otonomi Daerah Dan Hak Asasi Manusia." *Jurnal Teologi dan Hukum*, vol. 4, no. 1 (2020), <https://doi.org/10.22487/tmlj.v4i1.195>.

<sup>26</sup> *Ibid*, 178.

behoorlijke regelgeving). Ketidakpatuhan terhadap asas-asas ini dapat menimbulkan permasalahan bagi peraturan kebijakan yang mengikat publik.<sup>27</sup>

Maka, surat edaran yang akan dikeluarkan nantinya perlu dicantumkan Pasal 29 ayat (2) tentang hak kebebasan beribadah yang termaktub dalam konstitusi, juga dijelaskan mengenai maksud sila Ketuhanan Yang Maha Esa dalam Pancasila serta perlu didukung oleh Persatuan Indonesia yang ada pada sila ketiga. Hal ini agar memberikan penekanan informasi pada masyarakat bahwa SK tersebut sudah tidak relevan dan inkonstitusional.

**b. Revisi Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 8 dan 9 Tahun 2006**

Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 8 dan 9 Tahun 2006 tentang Pendirian Rumah Ibadah menuai kritik dan dianggap perlu direvisi karena alasan diskriminatif dan pelanggaran hak beragama. Persyaratan dukungan minimal 60% warga sekitar untuk pendirian rumah ibadah non-Muslim. Hal ini dinilai diskriminatif dan mempersulit pembangunan tempat ibadah bagi minoritas. Walaupun di atas tanah hak milik Yayasan atau organisasi pemilik asset tersebut, belum tentu warga mendukungnya. Persyaratan ini membuka peluang bagi kelompok mayoritas untuk menolak pembangunan rumah ibadah minoritas, melanggar hak beragama dan kebebasan berkeyakinan. Berikut ini temuan dari penelitian The Indonesian Institute terkait penolakan-penolakan pendirian rumah ibadah. Sebagian besar di antaranya terhalang oleh persetujuan warga sekitar yang tidak sampai pada presentase yang disyaratkan. .

Bagi penolakan-penolakan yang terjadi juga tidak ada sanksi bagi pelaku tindakan represif. Karena memang regulasi tersebut tidak ada sanksi. Perlunya Peraturan-Perundang-Undangan yang memuat sanksi serta peraturan daerah yang mendukung pelaksanaan kebutuhan pendirian rumah ibadah agar tidak ada korban seperti yang terjadi di tempat-tempat tersebut di atas.

Kemudian Masyarakat Indonesia semakin beragam, dengan minoritas yang semakin berani menyuarkan haknya. PBM 2006 yang dibuat pada tahun 2006 tidak lagi mencerminkan realitas masyarakat saat ini. Karena mobilisasi menjadi hal yang biasa bagi masyarakat sekarang yang cenderung bekerja di luar daerah rumahnya bahkan berdomisili di wilayah tempatnya bekerja. Maka, pemenuhan kebutuhan seharusnya dipertimbangkan juga berapa orang yang secara riil menetap dan jumlah

---

<sup>27</sup> J..H. van Kreveld, *Beleidsregel in het Recht*, Kluwer-Deventer, 1983. Hlm. 9-10.

masyarakat yang memang betul-betul membutuhkan rumah ibadah di sekitar tempat domisilinya.

Temuan menunjukkan masih terdapat kekurangan dalam hal ini, dibuktikan dengan masih maraknya kasus terkait pendirian rumah ibadah. Hal ini diperkuat dengan riset PUSAD Paramadina (2020) yang menemukan belum adanya mekanisme jelas untuk memastikan akuntabilitas pemerintah dalam menjaga kerukunan dan memberdayakan FKUB

Kinerja pemerintah dalam menangani pendirian rumah ibadah terhambat oleh beberapa faktor, salah satunya adalah penafsiran dan pelaksanaan PBM 2006 yang tidak seragam di tiap daerah. Perbedaan penafsiran dan pelaksanaan PBM 2006 ini dapat menyebabkan inkonsistensi dan ketidakpastian dalam proses perizinan pembangunan rumah ibadah. Selain itu, tugas dan kewajiban pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota yang tercantum dalam PBM 2006 dinilai terlalu umum dan tidak spesifik, sehingga menyulitkan implementasinya.

PBM 2006 mengamanatkan tugas dan kewajiban gubernur dan bupati/walikota, yaitu: Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat, termasuk memfasilitasi terwujudnya kerukunan umat beragama dan berkeyakinan yaitu: (1) Mengkoordinasikan kegiatan instansi vertikal di daerah dalam menjaga kerukunan umat beragama dan berkeyakinan; (2) Menumbuhkembangkan keharmonisan, saling pengertian, saling menghormati, dan toleransi antarumat beragama dan berkeyakinan; (3) Membantu menyelesaikan perselisihan antarumat beragama dan berkeyakinan; (4) Melakukan pembinaan dan pemberdayaan FKUB. Peningkatan peran pemerintah dalam memfasilitasi izin pendirian rumah ibadah di Indonesia juga perlu dilakukan. Hal ini dapat dicapai melalui: (1) Memperjelas penafsiran dan pelaksanaan PBM 2006 di seluruh daerah; (2) Memperjelas tugas dan kewajiban pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota dalam PBM 2006; (3) Membangun mekanisme yang jelas untuk memastikan akuntabilitas pemerintah dalam menjaga kerukunan dan memberdayakan FKUB.<sup>28</sup>

Terakhir, di era modern, toleransi dan inklusivitas menjadi semakin penting untuk menjaga persatuan bangsa. PBM 2006 yang diskriminatif justru dapat memperparah perpecahan.

### **c. Membuat Perda Kerukunan Beragama**

Penetapan peraturan daerah yang hati-hati dan menyeluruh

---

<sup>28</sup> Ibid. 36-40.

sangatlah penting. Proses ini harus didasarkan pada penelitian mendalam di bidang ilmu perundang-undangan dan pemahaman komprehensif terhadap berbagai kebijakan dan peraturan terdokumentasi di pemerintah daerah. Kriteria yang jelas untuk menilai peraturan daerah diperlukan. Kriteria ini penting untuk membantu kepala daerah dalam menetapkan peraturan yang sesuai di daerahnya, baik dari sisi regulasi maupun komisioning. Pengembangan standar peraturan zonasi yang baik dan tidak diskriminatif oleh Asosiasi Perancang Peraturan Zonasi sangatlah penting. Asosiasi ini, yang terdiri dari perwakilan Kementerian Koordinator Politik, Hukum, dan Keamanan, Sekretariat Nasional, dan Kementerian Dalam Negeri, dapat memainkan peran penting dalam memastikan kualitas peraturan zonasi di daerah.

Isi peraturan daerah yang diskriminatif harus diidentifikasi dengan jelas dan detail. Hal ini bertujuan untuk menghindari kebingungan dan kesalahpahaman, serta memastikan tidak ada peraturan perundang-undangan di tingkat pusat maupun daerah yang melanggar ketentuan hak asasi manusia. Beberapa pemerintah daerah di Indonesia telah menunjukkan contoh yang baik dalam hal ini. Mereka telah mengeluarkan peraturan daerah yang mempertimbangkan prinsip-prinsip di atas, dan dapat menjadi contoh bagi daerah lain dalam meningkatkan kualitas peraturan daerahnya.

Berikut contohnya:

No	Peraturan Daerah	Tentang
1.	Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 13 Tahun 2022	Penyelenggaraan Toleransi Bermasyarakat
2.	Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 37 Tahun 2022	Sinergitas Penguatan Kerukunan Umat Beragama Di Provinsi Jawa Tengah
3.	Peraturan Daerah Kota Banjarmasin Nomor 4 Tahun 2023	Penyelenggaraan Kehidupan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat
4.	Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 8 Tahun 2018	Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat
5.	Peraturan Daerah Provinsi Maluku Nomor 3 Tahun 2022	Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat

## KESIMPULAN

Penelitian ini telah menganalisis kebijakan Pemerintah Daerah Kota Cilegon atas penolakan pembangunan gereja. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan Pemerintah Kota Cilegon terkait pembangunan rumah ibadah non-muslim masih belum mengacu kepada konstitusi, HAM dan peraturan perundang-undangan lainnya sehingga masih terdapat diskriminasi dalam pembangunan ibadah. Tidak ada juga *beleidsregel* maupun Perda yang mendukung pemberian

sanksi bagi perilaku-perilaku intoleran. Hal ini disebabkan oleh beberapa faktor, seperti Peraturan Menteri terkait perizinan pembangunan rumah ibadah yang penulis nilai masih ambigu, lemahnya penegakan hukum karena kurangnya pemahaman tentang toleransi antarumat beragama di kota Cilegon. Maka, penting untuk mendorong kebijakan Pemerintah Kota Cilegon (*beleidsregel*) yang tidak diskriminatif, dan meningkatkan edukasi toleransi untuk mewujudkan hak beragama yang setara bagi semua warga negara di Kota Cilegon.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku:

- Asshiddiqie, J. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011.
- Hayati, Tri. *Keputusan dan Perizinan*. Jakarta: Bahan Ajar Teori Hukum Pascasarjana UI, 2024.
- Manan, B., dan Magnar, K. *Peraturan Kebijakan, Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung: Alumni, 1977.
- Nugraha, Safri, et al. *Hukum Administrasi Negara*. Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007. Hlm. 85.
- Prajudi Atmostidirjo, S. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1995.
- Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*. Edisi Revisi. Jakarta: Rajawali Pers, 2011.
- Solly Lubis. *Hukum Tata Negara*. Bandung: Mandar Maju, 2008.
- Surbakti, R. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Kompas Gramedia, 2013.
- Thomas Branch and William Waller Hening. *Principia Legis et Aequitatis: Being an Alphabetical Collection of Maxims, Principles or Rules, Definitions and Memorable Sayings in Law and Equity*. Richmond: T. W. White, 1824.
- Van Kreveld, J..H. *Beleidsregel in het Recht*. Kluwer-Deventer, 1983. Hlm. 9-10.

### Jurnal/Artikel Ilmiah:

- Abdul Riansyah, et al. "Faktor Penolakan Pembangunan Gereja Oleh Masyarakat di Kota Cilegon." *International Journal of Development & Society*, vol. 3, no. 1 (April 2021): 43. <http://hk-publishing.id/ijd-demos>
- Astariyani, N. L. G., and B. Hermanto. "Paradigma Keilmuan Dalam Menyoal Eksistensi Peraturan Kebijakan Dan Peraturan Perundang-Undangan: Tafsir Putusan Mahkamah Agung." *Jurnal Legislasi Indonesia*, vol. 16, no. 4 (2019): 433-477.
- Eric, E., and W. Anggraita. "Perlindungan Hukum Atas Dikeluarkannya Peraturan Kebijakan (Beleidsregel)." *Jurnal Komunikasi Hukum*, vol. 7, no. 1 (2021): 464-485. <https://doi.org/10.23887/JKH.V7I1.31820>
- Fatmawati. "Perlindungan Hak Atas Kebebasan Beragama dan Beribadah Dalam Negara Hukum Indonesia." *Jurnal Konstitusi*, vol. 8, no. 4 (2011): 489-518.

- Jellin, Sutiyono Suwondo. "Aspek Hukum Pendirian Tempat Ibadah Gereja Dikaitkan dengan Undang-Undang No.28 Tahun 2002 Tentang Bangunan Gedung (Studi Dinas Perizinan Kota Cirebon)." *Hukum Responsif*, vol. 10, no. 2 (Agustus 2019).
- Kandung Sapto Nugroho, et al. "The Governing Organizing of Indonesian Religious People Harmony: Lessons from Cilegon Banten." *Journal of Governance*, vol. 7, no. 1 (April 2022): 24-36.
- Meliangan, Amelia Elisabeth. "Analisis Yuridis Prosedur Perizinan Pendirian Rumah Ibadat Gereja Huria Kristen Batak Protestan (HKBP) Maranatha Cilegon." Universitas Surabaya, 2023.
- Muhdlor, Ahmad Zuhdi. "Perkembangan metodologi penelitian hukum." *Jurnal Hukum dan Peradilan*, vol. 1, no. 2 (2012): 189-206.
- Siahaan, Edmond Leonardo. "Perizinan Pendirian Rumah Ibadat Dalam Perspektif Penyelenggaraan Otonomi Daerah Dan Hak Asasi Manusia." *Jurnal Teologi dan Hukum*, vol. 4, no. 1 (2020), <https://doi.org/10.22487/tmlj.v4i1.195>.
- The Indonesian Institute, Center for Public Policy Research (TII). 2024. Makalah Kebijakan: Evaluasi Syarat Pendirian Rumah Ibadat pada Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 dan 8 Tahun 2006 untuk Hak Atas Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan di Indonesia. Jakarta.

**Internet :**

- Agus Zulkarnain, ed., *Profil Kota Cilegon Dalam Info Grafis* (Cilegon: Dinas Komunikasi Informatika, Statistik dan Persandian Kota Cilegon, 2023
- Direktorat Jenderal Kependudukan dan Pencatatan Sipil, Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia. (n.d.). Peta. Retrieved from <https://gis.dukcapil.kemendagri.go.id/peta/>
- Iqbal, Muhamad. "Pendirian gereja ditolak: Penantian 15 tahun jemaat, warganet pertanyakan langkah wali kota, 'inikah namanya toleransi?'," BBC News Indonesia, September 8, 2022, <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-62836957>.
- Riyan Setiawan, "Walkot Cilegon Klaim Teken Penolakan Gereja karena Keinginan Warga," Tirto.id, September 9, 2022, <https://tirto.id/menag-undang-walkot-cilegon-bahas-penolakan-pembangunan-gereja-gv78>
- SETARA Institute. (2023, April 6). Siaran Pers SETARA Institute: INDEKS KOTA TOLERAN (IKT) 2022. Retrieved from <https://setara-institute.org/indeks-kota-toleran-2022/>