

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Ideologi Pancasila menempatkan Indonesia sebagai negara hukum yang menempatkan UUD NRI Tahun 1945 sebagai konstitusi tertinggi. Kemerdekaan Indonesia terwujud berkat perjuangan bersama seluruh lapisan elemen rakyat dengan berbagai etnis, ras, agama dan sosial budaya. Kemajemukan itulah yang menumbuhkan semangat persatuan untuk melawan penjajahan dalam merebut kemerdekaan tanpa memandang perbedaan satu sama lain.

Kemajemukan bangsa Indonesia, di luar kisah perjuangan merebut kemerdekaan, tercermin dalam jumlah penduduk sekitar 280 juta jiwa yang terbagi ke dalam 1.340 suku, 718 bahasa daerah, serta enam agama yang mendapat pengakuan negara. Motto *Bhinneka Tunggal Ika memiliki pengertian*, “berbeda-beda tapi satu jua” yang kita pahami hingga kini berakar pada buku *Sutasoma* ciptaan Mpu Tantular di zaman Majapahit pada abad ke-14.¹

Secara konseptual negara hukum kesejahteraan Indonesia yang demokratis secara empirik dan yuridis menggabungkan nilai ke-Tuhanan sesuai isi mukadimah UUD NRI Tahun 1945, yang menyatakan bahwa berdasarkan rahmat Allah Yang Maha Kuasa dengan didorongkan dengan keinginan luhur, supaya berkehidupan yang bebas merupakan dasar pembentukan negara hukum Indonesia.² Dalam konsep tersebut terdapat prinsip-prinsip penting, yakni menjadikan kekuasaan sebagai suatu amanah, dilaksanakan melalui musyawarah, menjunjung tinggi keadilan, menjamin persamaan, mengakui serta melindungi hak asasi manusia, menjamin peradilan yang independen, menciptakan perdamaian, meningkatkan kesejahteraan, dan memastikan ketaatan masyarakat.³

Keberagaman yang menjadi kekuatan Indonesia akhir-akhir ini tidak terlepas dari ancaman konflik sosial di tengah masyarakat dalam kaitannya tentang kebebasan beragama. Sila pertama Pancasila jelas menetapkan Indonesia menganut prinsip Ketuhanan yang adalah cerminan prinsip kemanusiaan adil dan beradab. Prinsip tersebut, menimbulkan kewajiban negara untuk menjamin penghormatan terhadap hak

¹ Gunawan Santoso, et.al., 2023, *Implementasi Bhinneka Tunggal Ika dan Cita-Cita Luhur Bangsa Indonesia Versi Generasi Z*, Jurnal Pendidikan Transformatif (Jupetra), Volume 02 Nomor 02, Universitas Muhamadiyah Jakarta, hlm. 248.

² Alinea ketiga Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

³ Muhamad Tahir Azhary, 2003, *NEGARA HUKUM: Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam*, Jakarta; Sinar Grafika, hlm. 105-153.

dan kewajiban warga negara berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Secara umum, ideologi dipahami sebagai himpunan ajaran, keyakinan, dan simbol yang dijadikan pedoman bagi suatu bangsa dalam mengarahkan perjuangan untuk mencapai masyarakat yang dicita-citakan.⁴ Fungsi Pancasila sebagai ideologi bangsa memiliki peranan sentral sebagai dasar cita-cita nasional dan harus diwujudkan demi menggapai tujuan negara sebagaimana amanah UUD NRI Tahun 1945. Pancasila tidak sekadar menjadi wacana filosofis, tetapi telah diimplementasikan dalam kehidupan sosial dan bernegara sebagai upaya membentuk masyarakat Pancasila.⁵ Indonesia sebagai negara yang berdasarkan nilai Ketuhanan melarang segala bentuk sikap atau paham yang bersifat anti-Ketuhanan maupun anti-agama, termasuk praktik pemaksaan dalam urusan keyakinan.⁶ Penegasan terhadap prinsip Ketuhanan tersebut, menjunjung tinggi prinsip toleransi untuk menjalankan peribadatan sesuai ajaran agama dan keyakinan para pemeluknya. Sila pertama Pancasila menekankan dimensi etis-religius bangsa yang bersumber dari nilai-nilai moral Ketuhanan, serta sekaligus mengandung pengakuan atas heterogenitas agama dan kepercayaan yang ada.⁷

Keberagamaan agama dan kepercayaan yang ada dapat dilihat dengan diakuinya 6 (enam) agama yaitu: Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Budha dan Konghucu. Sesuai penjelasan pasal 1 Penetapan Presiden Republik Indonesia No. 1/PNPS Tahun 1965 Tentang Pencegahan Penyalagunaan Dan/atau Penodaan Agama dijelaskan “Karena 6 macam Agama ini adalah agama-agama yang dipeluk hampir seluruh penduduk Indonesia, maka kecuali mereka mendapat jaminan seperti yang diberikan oleh pasal 29 ayat 2 Undang-Undang Dasar, juga mereka mendapat bantuan-bantuan dan perlindungan seperti yang diberikan oleh pasal ini. Ini tidak berarti bahwa agama-agama lain, misalnya: Yahudi, Zaratustrian, Shinto, Taoism dilarang di Indonesia. Mereka mendapat jaminan penuh seperti yang diberikan oleh pasal 29 ayat 2 dan mereka dibiarkan adanya, asal tidak melanggar ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam peraturan ini atau peraturan perundangan lain”. Ini merupakan bentuk jaminan dari negara untuk menjamin kebebasan beragama dan berkeyakinan untuk seluruh warga negara.⁸

⁴ Nuhfil Hanani, 2020, *PANCASILA Konteks Sejarah, Filsafat, Ideologi Nasional, dan Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Malang: Madani Media (Intrans Publishing Group), hlm. 141.

⁵ Ibid, hlm. 144.

⁶ Ujang Charda, 2018, *PENDIDIKAN KEWARGANEGARAAN Untuk Pendidikan Tinggi*, Subang: PT RajaGrafindo Persada, hlm. 23.

⁷ Ibid.

⁸ Penjelasan ayat (1) Penetapan Presiden Republik Indonesia No. 1/PNPS tahun 1965 tentang Pencegahan

Sesuai data Badan Pusat Statistik (BPS) Samarinda mencatatkan bahwa,⁹ dari 6 (enam) agama tersebut, agama Islam memiliki 87,2% penganut, diikuti Kristen 6,29%, Katolik 2,9%, Hindu 1,7% Budha 0,7% dan Konghucu 0,05%. Jika melihat sebaran demografis, daerah Barat Indonesia seperti Jawa, Sumatera, Kalimantan, dan Sulawesi, mayoritas penduduknya beragama Islam. Sebaliknya, daerah Timur Indonesia, yakni Bali, Maluku, NTT, NTB, dan Papua, cenderung didominasi oleh penganut Hindu dan Katolik. Keadaan ini menegaskan bahwa Indonesia adalah negara yang plural. Walaupun agama memiliki posisi penting dalam kehidupan berbangsa serta bernegara, tapi tidak menempatkan Indonesia sebagai negara agama maupun negara sekuler, melainkan negara yang berdiri atas dasar Ketuhanan sesuai amanat sila kesatu dalam Pancasila.

Secara kontitusional untuk mengimplementasikan sila Ketuhanan tersebut, UUD NRI Tahun 1945 mengatur hak kebebasan beragama dan berkeyakinan. Pada pasal 28E ayat (1) “Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali” dan ayat (2) “Setiap orang atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya”. Serta isi pasal 29 ayat (1): “Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa” dan ayat (2): “Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu”.

Kebebasan beragama dan menjalankan keyakinan pada dasarnya berkaitan erat dengan kebutuhan akan rumah ibadah. Agama dan rumah ibadah adalah hal yang saling berkaitan satu sama lain karena rumah ibadah menjadi wadah bagi individu dalam mengekspresikan atau menjalankan keyakinan para pemeluk agama. Oleh sebab itu, negara berupaya memberikan perlindungan kepada warga negara melalui pengaturan mengenai pendirian rumah ibadah. Negara dalam hal ini yaitu pemerintah pusat yang terdiri dari Presiden Republik Indonesia sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan, dibantu oleh wakil presiden dan para menteri dalam pelaksanaan pemerintahan sesuai ketentuan dalam UUD NRI Tahun 1945.¹⁰

Regulasi yang mengatur tentang pendirian rumah ibadah, awalnya di atur dalam Surat Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor

Penyalagunaan Dan/atau Penodaan Agama.

⁹ <https://samarindakota.bps.go.id/id/statistics-table/1/MzI0IzE=/agama-di-indonesia-2024.html>

¹⁰ Andi Pangerang Moenta & Syafa'at Anugrah Perdana, 2018, *POKOK-POKOK HUKUM PEMERINTAHAN DAERAH*, Makassar: Rajawali Grafindo Persada, hlm. 25.

1/BER/MDN-MAG/1969 tentang Pelaksanaan Tugas Aparatur Pemerintahan Dalam Menjamin Ketertiban dan Kelancaran Pelaksanaan Pengembangan dan Ibadat Agama oleh Pemeluk-Pemeluknya. Tetapi dikarenakan banyaknya pasal yang dianggap multitafsir maka dilakukan revisi oleh pemerintah dan juga penyempurnaan terhadap peraturan tersebut dengan menerbitkan Peraturan Bersama Menteri No. 9 dan 8 Tahun 2006 tentang Peraturan Bersama Menteri No. 9 dan 8 Tahun 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/ Wakil Kepala Daerah Dalam Pemeliharaan Keukunan Umat Beragama dan Pendirian Rumah Ibadah (selanjutnya disebut PBM 2006). Pasca revisi dan pemberlakuan regulasi mengenai pendirian rumah ibadah, intensitas konflik sosial antarumat beragama belum menunjukkan penurunan yang signifikan. Kondisi ini mengindikasikan bahwa perubahan normatif dalam peraturan tersebut belum sepenuhnya efektif dalam mereduksi potensi konflik di tingkat implementasi.

Berdasarkan laporan SETARA Institute, terjadi 217 kasus dengan 329 praktik pelanggaran kebebasan memeluk agama dan keyakinan pada tahun 2023. Jumlah itu mengalami kenaikan yang cukup besar dibandingkan dengan tahun sebelumnya yang mencatat 175 kasus dengan 333 tindakan. Ada tiga sorotan utama dari kondisi KBB tahun 2023, salah satunya adalah meningkatnya gangguan terhadap rumah ibadah.¹¹ Tren pelanggaran tersebut berdasarkan data menunjukkan kenaikan signifikan selama tujuh tahun terakhir. Setidaknya terjadi 65 kasus gangguan dialami rumah ibadah di tahun 2023. Angka ini cukup besar bila disejajarkan dengan catatan sebelumnya, yakni 50 kasus (2022), 44 kasus (2021), 24 kasus (2020), 31 kasus (2019), 20 kasus (2018), dan 16 kasus (2017). Dari total kasus tahun 2023 tersebut, 40 di antaranya melibatkan gereja, 17 masjid, 5 pura, dan 3 vihara.¹²

Adanya pengaturan tentang pendirian rumah ibadah diharapkan dapat memudahkan bagi semua pemeluk agama dalam memperoleh izin pendirian rumah ibadah. Jika melihat dari jumlah kasus yang ada maka dapat dipastikan hampir semua agama mengalami hal yang sama apabila menjadi kelompok minoritas di suatu daerah tertentu. Keberadaan PBM 2006 juga dikritisi oleh lembaga-lembaga penjuang HAM karena tidak sejalan dengan konstitusi khususnya pada Pasal 29 ayat 2 UUD NRI Tahun 1945.

Meskipun UUD NRI 1945 menjamin kebebasan beragama, dalam

¹¹ SETARA Institute for Democracy and Peace, SETARA INSTITUTE CATAT 329 PELANGGARAN KBB SEPANJANG 2023 (diakses pada tanggal 8 Oktober 2024)

¹² Ibid.

kenyataannya banyak regulasi di bawahnya seperti PBM 2 Menteri atau Peraturan Daerah justru digunakan untuk membatasi pendirian rumah ibadah kelompok minoritas. Sebagai contoh, PBM 2006 yang mensyaratkan dukungan minimal 90 pemeluk agama dan 60 warga sekitar serta rekomendasi FKUB untuk setiap izin rumah ibadah, yang dalam praktiknya sering kali menjadi hambatan birokratis dan alat diskriminatif. Kondisi inilah yang memunculkan urgensi untuk merefleksikan kembali hak atas kebebasan beragama sebagai hak non-derogable, agar prinsip konstitusi tidak dikalahkan oleh regulasi sektoral. Kajian ini penting dilakukan mengingat inkonsistensi yang terjadi antara norma dasar konstitusi dan praktik hukum di tingkat daerah, yang masih jauh dari ideal perlindungan HAM.

Selain itu, prinsip *Bhinneka Tunggal Ika* yang merupakan cerminan kemajemukan bangsa Indonesia seharusnya meniadakan segala bentuk perbedaan antar kelompok masyarakat, baik yang termasuk mayoritas maupun minoritas, karena setiap warga memiliki kedudukan yang setara. Undang-Undang telah memberikan jaminan bahwa seluruh warga negara memiliki hak, kewajiban, dan kedudukan yang sama tanpa adanya perlakuan khusus ataupun keistimewaan bagi kelompok tertentu. Oleh karena itu, idealnya tidak boleh ada dominasi dari satu kelompok atas kelompok lainnya, serta harus dihindari segala bentuk diskriminasi antar kelompok. Selain itu, penolakan juga dialami masyarakat tentang pembatasan kebebasan beragama, ini terjadi apabila dalam suatu ajaran agama yang sama tetapi menganut aliran/ajaran yang berbeda.¹³

Dengan uraian faktor-faktor yang telah disampaikan di atas menjadi dasar pertimbangan penulis untuk menjadi tema pembahasan dalam tugas akhir tesis.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah tersebut di atas, rumusan masalah yang akan dibahas dalam penulisan Tesis ini adalah:

- 1) Bagaimanakah pengaturan hukum dalam pemberian izin pendirian rumah ibadah sebagai jaminan hak kebebasan beragama?
- 2) Bagaimana kedudukan PBM dalam hierarki peraturan perundang-undangan?

¹³ Rezky Adi Pinandito, 2017, Implementasi Prinsip Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan di Indonesia, (Studi Kasus: Tanggung Jawab Negara dalam Konflik Samapang, Madura), Jurnal Pembaharuan Hukum, Volume 6 Nomor 1, Universitas Sultan Agung, hlm. 93.

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Tujuan dalam penelitian ini yaitu:

- a. Menganalisis pengaturan hukum dalam pemberian izin pendirian rumah ibadah sebagai jaminan hak kebebasan beragama
- b. Menganalisis kedudukan PBM dalam hierarki peraturan perundang-undangan

2. Manfaat Penelitian

Selain tujuan di atas diharapkan penelitian ini dapat memberikan manfaat antara lain:

1) Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat berkontribusi yang berarti bagi ilmu pengetahuan secara umum serta kemajuan dalam bidang Hukum dan Hak Asasi Manusia.

2) Manfaat Praktis

1. Penelitian ini diharapkan dapat memperluas pemahaman masyarakat mengenai pentingnya nilai-nilai toleransi serta jaminan hak kebebasan beragama sebagaimana diatur dalam Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, dan Hak Asasi Manusia.
2. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumber tambahan pengetahuan serta memberikan rekomendasi bagi pemerintah dalam pelaksanaan peraturan perundang-undangan, khususnya dalam penyusunan regulasi terkait pendirian rumah ibadah.

D. Orisinalitas Penelitian

Berdasarkan pencarian dan observasi yang dilakukan penulis untuk membandingkan dengan karya ilmiah lainnya, penulis mendapatkan beberapa karya ilmiah yang memiliki kemiripan dengan penelitian ini, yaitu:

Matriks ke-1

Nama Penulis	Raja Marwazi
Judul Penulisan	"Perlindungan Hukum Atas Hak Pendirian Rumah Ibadah Dan Aktivitas Ritual Keagamaan"

Kategori	Tesis	
Tahun	2023	
Perguruan Tinggi	Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga	
Uraian Penelitian Terdahulu		Rencana Penelitian
Isu dan Permasalahan	Ritual agama merupakan aktivitas keagamaan yang berbeda-beda dalam setiap agama. Dalam pelaksanaan ritual agama diperlukan wadah atau tempat berkumpul bersama komunitas dalam memanifestasikan nilai ajaran agama. Sistem hukum di Indonesia menjamin hak warga negara tersebut dengan memberikan kebebasan, perlindungan baik dalam ritual agama dan pendirian rumah ibadah. Namun di satu sisi, pelaksanaan ritual agama dalam pendirian rumah ibadah tidak jarang menimbulkan konflik dan masalah dalam kehidupan bermasyarakat.	Pemberlakuan PBM No. 9 dan 8 Tahun 2006 dikritisi karena dinilai berpotensi melanggar hak konstitusional, hak asasi manusia, serta menimbulkan perdebatan terkait dasar kewenangan pembentukannya dalam struktur hierarki peraturan perundang-undangan.
Teori Pendukung	- Teori Perlindungan Hukum - Teori Harmonisasi Hukum	- Teori Kewenangan - Teori Hierarki Peraturan Perundang-undangan
Metode Penelitian	Yuridis Normatif	Penelitian Hukum

		Normatif
Hasil dan Pembahasan	secara teoritis, perlindungan hukum, harmonisasi hukum, dan konsep masalah-mursalah dalam praktiknya lebih menekankan pada upaya pencegahan terjadinya konflik terkait aktivitas ritual keagamaan dan pendirian rumah ibadah di Indonesia. Perlindungan tersebut belum sepenuhnya mencerminkan hak konstitusional warga negara yang berlandaskan keadilan. Selain itu, ditemukan pula adanya disharmonisasi regulasi mengenai kebebasan beragama dan pendirian rumah ibadah, sehingga tujuan kemaslahatan yang diharapkan belum mampu menghindarkan munculnya kemafsadatan.	

Desain Kebaharuan Kajian		Menganalisis aspek pengaturan hukum mengenai pemberian izin pendirian rumah ibadah sebagai wujud jaminan hak atas kebebasan beragama, serta menelaah kedudukan hukum PBM dalam struktur hierarki peraturan perundang-undangan.
--------------------------	--	--

Matriks ke-2

Nama Penulis	B Sulistyو	
Judul Penulisan	"Rekonstruksi Regulasi Persyaratan Pendirian Rumah Ibadat Berbasis Nilai Keadilan"	
Kategori	Disertasi	
Tahun	2022	
Perguruan Tinggi	Universitas Islam Sultan Agung	
Uraian Penelitian Terdahulu		Rencana Penelitian
Isu dan Permasalahan	Pengaturan mengenai pembangunan rumah ibadat hingga kini belum sepenuhnya memberikan ruang bagi terciptanya keadilan. Ketentuan yang justru menghambat	Pemberlakuan PBM No. 9 dan 8 Tahun 2006 dikritisi karena dinilai berpotensi melanggar hak konstitusional, hak asasi manusia, serta

	pendirian rumah ibadat tersebut berpotensi menimbulkan gesekan dan konflik antarumat beragama.	menimbulkan perdebatan terkait dasar kewenangan pembentukannya dalam struktur hierarki peraturan perundang-undangan.
Teori Pendukung	- Teori Keadilan Pancasila - Teori Negara Hukum - Teori Negara Kesejahteraan - Teori Hukum Progresif	- Teori Peran - Teori Kewenangan
Metode Penelitian	Yuridis Empiris	Penelitian Hukum Normatif
Hasil dan Pembahasan	Hasil penelitian regulasi persyaratan pendirian rumah ibadat belum berbasis nilai keadilan terkait syarat dalam PBM Pasal 7 ayat 1 huruf (a) dan Pasal 14 Ayat (2) belum berkeadilan Pancasila karena belum mendasari pada kebutuhan masyarakat pemeluk agama minoritas. Kelemahan-kelemahan regulasi persyaratan pendirian rumah ibadat saat ini (Substansi Hukum, Struktur Hukum, dan Kultur Hukum) yang ada dalam pendirian rumah ibadat.	

	Rekonstrukri regulasi persyaratan pendirian rumah ibadah berbasis nilai keadilan harus dirujuk setiap kali keadilan dibicarakan. Sehingga perlu dilakukan rekonstruksi Peraturan Bersama Menteri nomor 9 dan 8 tahun 2006 tentang pendirian rumah ibadah.	
Desain Kebaharuan Kajian		Menganalisis pengaturan hukum mengenai pemberian izin pendirian rumah ibadah sebagai jaminan hak atas kebebasan beragama, serta menelaah kedudukan hukum PBM dalam struktur hierarki peraturan perundang-undangan.

E. Landasan Teori

1. Teori Kewenangan

Secara etimologi, kewenangan berasal dari kata dasar wewenang yang diartikan sebagai hal berwenang, hak dan kekuasaan yang dimiliki untuk melakukan sesuatu. Kewenangan yakni suatu disebut kekuasaan formal, kekuasaan berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh Undang-Undang) atau dari kekuasaan *eksekutif administrative*. Kewenangan yang biasanya terdiri dari beberapa wewenang adalah kekuasaan terhadap segolongan orang tertentu

atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan.¹⁴ Definisi etimologis tersebut dapat dipahami bahwa wewenang merupakan kekuasaan yang diberikan kepada seseorang berupa hak untuk melakukan sesuatu kepada perihal yang akan diaturnya

Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah” (*the rule and the ruled*).¹⁵ Dengan demikian persamaan dan perbedaan antara kewenangan dan kekuasaan seringkali dipersamakan dalam implementasinya, namun secara konseptual kekuasaan terletak pada dua subjek utama yakni subjek yang memerintah dan subjek yang diperintah.

Kewenangan adalah apa yang diberikan oleh undang-undang. sedangkan wewenang hanya mengenai suatu “*onderdeel*” (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtshe voegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.¹⁶

Konsepsi tersebut dapat dipahami bahwa ada perbedaan antara kewenangan dan wewenang. Kewenangan bersifat umum yang diberikan oleh undang-undang. Sedangkan wewenang adalah sub khusus dari kewenangan dengan berbagai jenisnya seperti wewenang dalam membuat keputusan, wewenang pelaksanaan tugas dan jenis wewenang lainnya.

Secara yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.

Bagir Manan menjelaskan bahwa:

“wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*match*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Di dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan

¹⁴ S. Prajudi Atmosudirjo, 2020, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia, hlm. 78

¹⁵ Miriam Budiardjo, 1998, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, 1998, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, hlm. 35-36

¹⁶ S. Prajudi Atmosudirjo, *Op.Cit.* hlm.78

kewajiban (*rechten en plichten*). Di dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*), sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Vertical berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam suatu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan.”¹⁷

Pandangan yang dikemukakan oleh Bagir Manan tersebut semakin mempertegas perbedaan antara kekuasaan dan kewenangan dengan mempertegas point penting antara dua istilah tersebut dimana kekuasaan hanya berbicara hak untuk berbuat dan tidak berbuat sedangkan kewenangan berisi substansi hak dan kewajiban.

Mengenai kewenangan, menurut F.P.C.L Tonnaer, kewenangan pemerintah dianggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif dan menciptakan hubungan hukum antara pemerintah dan warga negara. Kewenangan memiliki kedudukan penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi. Pendapat tersebut, sejalan dengan F.A.M Stroink dan J.G Steenbeek yang menyebut bahwa pentingnya kedudukan kewenangan dalam hukum tata negara dan hukum administrasi yang di dalamnya terkandung hak dan kewajiban. Kemampuan dalam melakukan tindakan hukum tertentu, menurut P. Nicolai yaitu tindakan-tindakan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum. Hak tersebut berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu, sedangkan kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu.¹⁸

Negara mempunyai tujuan menyelenggarakan kesejahteraan umum atau negara melakukan tugas servis publik. Untuk menjalankan tugas tersebut, negara bertindak atas kewenangan yang ada padanya baik yang diatur dalam peraturan perundang-undangan atau melalui campur tangan pemerintah (*freies ermesen*) dalam rangka mencapai tujuan negara. Konsep negara hukum untuk menyelenggarakan kesejahteraan berdampak kepada turut campur tangannya pemerintah kedalam semua aspek kehidupan masyarakat. Hukum mengatur dan memberi wewenang kepada administrasi negara untuk menyelenggarakan tugas servis publik.¹⁹

¹⁷ Bagir Manan, 2000, *Wewenang Provinsi, Kabupaten, dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah*, Bandung: Fakultas Hukum Unpad, hlm. 4

¹⁸ Ridwan HR, 2007, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rajagrafindo Persada, hlm. 101.

¹⁹ Jum Anggriani, 2012, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Graha Ilmu, hlm. 88.

Wewenang pemerintah berasal dari peraturan perundang-undangan, artinya sumber wewenang bagi pemerintah adalah peraturan perundang-undangan. Kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan diperoleh melalui tiga cara yaitu:²⁰

1) Atribusi

Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintah oleh pejabat undang-undang kepada organ pemerintahan. Istilah lain dari kewenangan atribusi adalah kewenangan yang tidak dibagi-bagikan kepada siapapun. Kewenangan atribusi berasal dari adanya pembagian kekuasaan negara oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945), artinya kewenangan pemerintah yang dimaksud telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku atau dengan kata lain organ pemerintahan memperoleh kewenangan secara langsung dari redaksi pasal tertentu dalam suatu perundang-undangan. Indoharto mengatakan bahwa pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Di sini dilahirkan atau diciptakan suatu wewenang baru.²¹

Dalam hal atribusi, penerima wewenang dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada tanggung jawab intern dan ekstern pelaksanaan wewenang yang diatribusikan sepenuhnya berada pada penerima wewenang. Penerima wewenang ini bertanggung jawab mutlak terhadap akibat yang timbul dari wewenang yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan. Pelaksanaan kewenangan ini dilakukan oleh pejabat atau badan yang tercantum dalam peraturan dasarnya.

2) Mandat

Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya. Kewenangan mandat bersumber dari proses atau prosedur pelimpahan dari pejabat atau badan yang lebih tinggi kepada

²⁰ Lutfi Effendi dan Sri Kustina, 2000, Hukum Administrasi (*Administratief Recht*), Malang: Biro Konsultasi dan Bantuan Hukum, hlm. 109-113.

²¹ Ridwan H.R., Op.cit., hlm. 104.

pejabat atau badan yang lebih rendah. Kewenangan ini terdapat dalam hubungan rutin antara atasan dan bawahan, kecuali jika dilarang secara tegas. Dalam kewenangan ini, tanggung jawab dan tanggung jawab gugat tetap berada pada pemberi kewenangan sebagai pemberi mandat, sedangkan penerima mandat tidak dibebani tanggung jawab dan tanggung gugat atas wewenang yang dijalankan. Setiap saat pemberi kewenangan dapat menggunakan sendiri kewenangan yang dilimpahkan tersebut.

Menurut J.G. Steenbeek, pada mandat tidak dibicarakan penyerahan-penyerahan wewenang, tidak pula pelimpahan wewenang. Dalam hal mandat terjadi perubahan kewenangan apapun (setidak-tidaknya dalam arti yuridis formal). Yang ada hanyalah hubungan internal, sebagai contoh Menteri dengan pegawai, Menteri mempunyai kewenangan dan melimpahkan kepada pegawai untuk mengambil keputusan tertentu atas nama Menteri, sementara secara yuridis wewenang dan tanggung jawab tetap berada pada organ kementerian. Pegawai memutuskan secara faktual, Menteri secara yuridis.²²

Terdapat 2 (dua) teori mandat:²³

- a) Teori *mandate imperative* : yang diberi mandat menjadi mendataris karena memperoleh instruksi tegas dan telah ditentukan dengan rincian oleh pemberi mandat.
- b) Teori *mandate bebas* : mendataris setiap waktu dapat bertindak dan tidak tergantung dari instruksi yang diberi oleh pemberi mandat.

3) Delegasi

Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintah dari satu organ pemerintah kepada organ pemerintah lainnya. Kewenangan delegatif bersumber dari pelimpahan suatu organ pemerintah lainnya dengan dasar peraturan perundangan-undangan. Tanggung jawab dan tanggung gugat beralih pada yang diberi limpahan wewenang tersebut atau beralih pada delegataris. Pemberi wewenang tidak dapat menggunakan kembali wewenang itu lagi

²² Ibid, hlm. 105-106.

²³.

kecuali setelah pencabutab dengan berpegang pada asas *contrarius actus*.²⁴

Pengaturan pendelegasian kewenangan dapat dilakukan dengan 3 (tiga) alternatif syarat, yaitu:²⁵

- a) Adanya perintah yang tegas mengenai subjek lembaga pelaksana yang diberi delegasi kewenangan dan bentuk peraturan pelaksana untuk menuangkan materi pengaturan yang didelegasikan;
- b) Adanya perintah yang tegas mengenai bentuk peraturan pelaksana untuk menuangkan materi pengaturan yang didelegasikan; atau
- c) Adanya perintah yang tegas mengenai pendelegasian kewenangan dari undang-undang atau lembaga pembentuk undang-undang kepada lembaga penerima delegasi kewenangan, tanpa penyebutan bentuk peraturan yang mendapat delegasi.

Sedangkan menurut Ridwan H.R., dalam hal pelimpahan wewenang pemerintahan melalui delegasi ini terdapat syarat-syarat sebagai berikut:²⁶

- a) Delegasi harus definitif dan pemberi delegasi (delegans) tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu
- b) Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan.
- c) Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi.
- d) Kewajiban memberikan keterangan (penjelasan), artinya delegans berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut.

²⁴ Marbun, S.F., 2003, Pendidikan Administrasi dan Upaya Administrasi Di Indonesia, Jogjakarta: UII Press, hlm. 129

²⁵ Philipus M. Hadjon dan Titik Sri Djatmiati, 2009, Argumentasi Hukum, Gadjah Mada University Press.

²⁶ Jimly Asshiddiqie, 2006, Perihal Undang-Undang, Jakarta: Rajawali Press, hlm. 266.

- e) Peraturan kebijakan (beleidsregel), artinya delegasi memberikan intruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.

Penjelasan tersebut dapat dimaknai bahwa pada delegasi, terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh badan atau jabatan tata usaha negara yang telah memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada badan atau jabatan tata usaha negara lainnya. Jadi suatu delegasi selalu diawali oleh atribusi wewenang.

Pengertian mandat dalam asas-asas Hukum Administrasi Negara, berbeda dengan pengertian mandataris dalam konstruksi mandataris menurut penjelasan UUD NRI Tahun 1945 sebelum perubahan. Dalam Hukum Administrasi Negara mandat diartikan sebagai perintah untuk melaksanakan atasan, kewenangan dapat sewaktu-waktu dilaksanakan oleh pemberi mandat, dan tidak terjadi peralihan tanggung jawab. Berdasarkan uraian tersebut, apabila wewenang yang diperoleh organ pemerintahan secara atribusi itu bersifat asli berasal dari peraturan perundang-undangan, yaitu dari redaksi pasal-pasal tertentu dalam peraturan perundang-undangan. Penerima dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada dengan tanggung jawab intern dan ekstern pelaksanaan wewenang yang didistribusikan sepenuhnya berada pada penerima wewenang atribusi.

2. Teori Hirarki Peraturan Perundang-undangan

Teori Hierarki merupakan teori yang mengenai sistem hukum yang diperkenalkan oleh Hans Kelsen yang menyatakan bahwa sistem hukum merupakan sistem anak tangga dengan kaidah berjenjang. Hubungan antara norma yang mengatur perbuatan norma lain dan norma lain tersebut dapat disebut sebagai hubungan super dan sub-ordinasi dalam konteks spasial.²⁷ Norma yang menentukan pembuatan norma lain adalah superior, sedangkan norma yang dibuat inferior. Pembuatan yang ditentukan oleh norma yang lebih tinggi menjadi alasan validitas keseluruhan tata hukum yang membentuk kesatuan.

Seperti yang diungkapkan oleh Kelsen *"The unity of these norms is*

²⁷ Asshiddiqie Jimly dan Safa'at, M. Ali., 2006, *Theory Hans Kelsen Tentang Hukum*, Cet I, Sekretariat Jendral & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, hlm.110

*constituted by the fact that the creation of the norm—the lower one—is determined by another—the higher—the creation of which is determined by a still higher norm, and that this regressus is terminated by a highest, the basic norm which, being the supreme reason of validity of the whole legal order, constitutes its unity”.*²⁸

Maka norma hukum yang paling rendah harus berpegangan pada norma hukum yang lebih tinggi, dan kaidah hukum yang tertinggi (seperti konstitusi) harus berpegangan pada norma hukum yang paling mendasar (*grundnorm*). Menurut Kelsen norma hukum yang paling dasar (*grundnorm*) bentuknya tidak kongkrit (abstrak), Contoh norma hukum paling dasar abstrak adalah Pancasila.

Teori Hans Kelsen mengenai hierarki norma hukum ini diilhami oleh Adolf Merkl dengan menggunakan teori *das doppelte recht* Stamlitz, yaitu norma hukum memiliki dua wajah, yang dengan pengertiannya: Norma hukum itu keatas ia bersumber dan berdasar pada norma yang ada diatasnya; dan Norma hukum ke bawah, ia juga menjadi dasar dan menjadi sumber bagi norma yang dibawahnya. Sehingga norma tersebut mempunyai masa berlaku (*rechkracht*) yang relatif karena masa berlakunya suatu norma itu tergantung pada norma hukum yang diatasnya, sehingga apabila norma hukum yang berada diatasnya dicabut atau dihapus, maka norma-norma hukum yang berada dibawahnya tercabut atau terhapus pula.²⁹

Teori Hans Kelsen yang mendapat banyak perhatian adalah hierarki norma hukum dan rantai validitas yang membentuk piramida hukum (*stufentheorie*). Salah seorang tokoh yang mengembangkan teori tersebut adalah murid Hans Kelsen, yaitu Hans Nawiasky. Teori Nawiasky disebut dengan *theorie von stufenaufbau der rechtsordnung*. Susunan norma menurut teori tersebut adalah:³⁰ Norma fundamental negara (*Staatsfundamentalnorn*); Aturan dasar negara (*Staatsgrundgesetz*); Undang-Undang formal (*Formell Gesetz*); dan Peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom (*Verordnung En Autonome Satzung*).

Staatsfundamentalnorn adalah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau Undang-Undang Dasar (*staatsverfassung*) dari

²⁸ Hans Kelsen, 2009, *General Theory of Law and State*, Translated by Anders Wedberg, Harvard University Printing Office Cambridge, Massachusetts, USA, hlm.124

²⁹ Farida, Maria, 1998, *Ilmu Perundang-Undangan*, Yogyakarta: Kanisius, hlm. 25

³⁰ Atamimi, A, Hamid S, 1990, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara; Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I–Pelita IV*, Disertasi Ilmu Hukum Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, hlm.287.

suatu negara. Posisi hukum dari suatu Staatsfundamentalnorm adalah sebagai syarat bagi berlakunya suatu konstitusi. Staatsfundamentalnorm ada terlebih dahulu dari konstitusi suatu negara.³¹

Menurut Nawiasky, norma tertinggi yang oleh Kelsen disebut sebagai norma dasar (basic norm) dalam suatu negara sebaiknya tidak disebut sebagai Staatsgrundnorm melainkan Staatsfundamentalnorm, atau norma fundamental negara. Grundnorm pada dasarnya tidak berubah-ubah, sedangkan norma tertinggi berubah misalnya dengan cara kudeta atau revolusi.³²

Berdasarkan teori Nawiaky tersebut, A. Hamid S. Attamimi membandingkannya dengan teori Kelsen dan menerapkannya pada struktur tata hukum di Indonesia. Attamimi menunjukkan struktur hierarki tata hukum Indonesia dengan menggunakan teori Nawiasky. Berdasarkan teori tersebut, struktur tata hukum Indonesia adalah:³³

1. Staatsfundamentalnorm: Pancasila (Pembukaan UUD RI tahun 1945)
2. Staatsgrundgesetz: Batang Tubuh UUD NRI Tahun 1945, Tap MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan.
3. Formell gesetz: Undang-Undang.
4. Verordnung en Autonome Satzung: Secara hierarkis mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati atau Walikota.

Sedangkan dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan-undangan, dalam Pasal 7 menyebutkan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945; Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; Peraturan Pemerintah; Peraturan Presiden; Peraturan Daerah Provinsi; dan Peraturan Daerah Kabupaten / Kota.

F. Kerangka Pikir

Kerangka pikir penelitian dapat dipahami sebagai suatu pola konseptual yang menjelaskan keterhubungan teori dengan faktor-faktor yang telah diidentifikasi sebagai permasalahan utama.³⁴ Setiap penelitian seyogianya didukung oleh kerangka teoritis, sebab teori dan konsep yang digunakan, termasuk variabel-variabel yang diteliti, akan menampilkan keterkaitan dan interaksi antarvariabel.

³¹ Ibid

³² Ibid.

³³ Ibid.

³⁴ Mochtar Kusumaatmadja, 1995, *Hukum, Masyarakat, dan Pembinaan Hukum Nasional*, Bandung: Binacipta, hlm. 13

Hak kebebasan beragama merupakan salah satu hak asasi yang bersifat kodrati. Hak kodrati merupakan hak yang melekat pada diri setiap orang sejak di dalam kandungan sampai dilahirkan bersumber dari karunia Tuhan Yang Maha Esa. Hak ini merupakan hak mutlak yang diberikan dari Tuhan dan bukan dari negara, maka keberadaannya tidak dapat dihapus atau dibatasi oleh siapa pun termasuk negara.

Selain itu, hak kebebasan beragama merupakan bagian dari HAM. Sehingga hak tersebut yang harus dijunjung tinggi, dilindungi, dan dijamin keberadaannya, baik oleh individu maupun oleh negara. Hak ini juga mencerminkan cita-cita ideologi Pancasila dan dituangkan secara tegas dalam UUD NRI Tahun 1945. Selain konstitusi, berbagai ketentuan lain juga memberikan jaminan terhadap kebebasan beragama, seperti TAP MPR No. XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia, (DUHAM), UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) yang telah diratifikasi melalui UU No. 12 Tahun 2005, serta Penetapan Presiden No. 1/PNPS Tahun 1965 mengenai Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama. Dari keseluruhan instrumen hukum tersebut, terlihat jelas bahwa negara memiliki kewajiban untuk menjamin dan melindungi hak kebebasan memeluk agama dan kepercayaan yang merupakan hak asasi setiap warga negara.

Indonesia merupakan negara dengan menganut sistem KeTuhanan sesuai dengan isi Sila pertama Pancasila. Sehingga setiap warga negara berhak memilih agama yang diakui oleh negara yaitu: Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Budha dan Konghucu. Tidak terbatas dari beberapa agama tersebut, negara memberikan kebebasan untuk menganut agama diluar agama yang diakui selama tidak mengganggu keamanan dan ketertiban umum. Dalam menjalani hak tersebut, tentu diperlukan sarana penunjang untuk dapat mengekspresikan. Negara memiliki kewajiban dalam pemenuhan hak-hak warga negara merupakan bagian dari tanggung jawab negara dalam menjalankan fungsi penyelenggaraan.

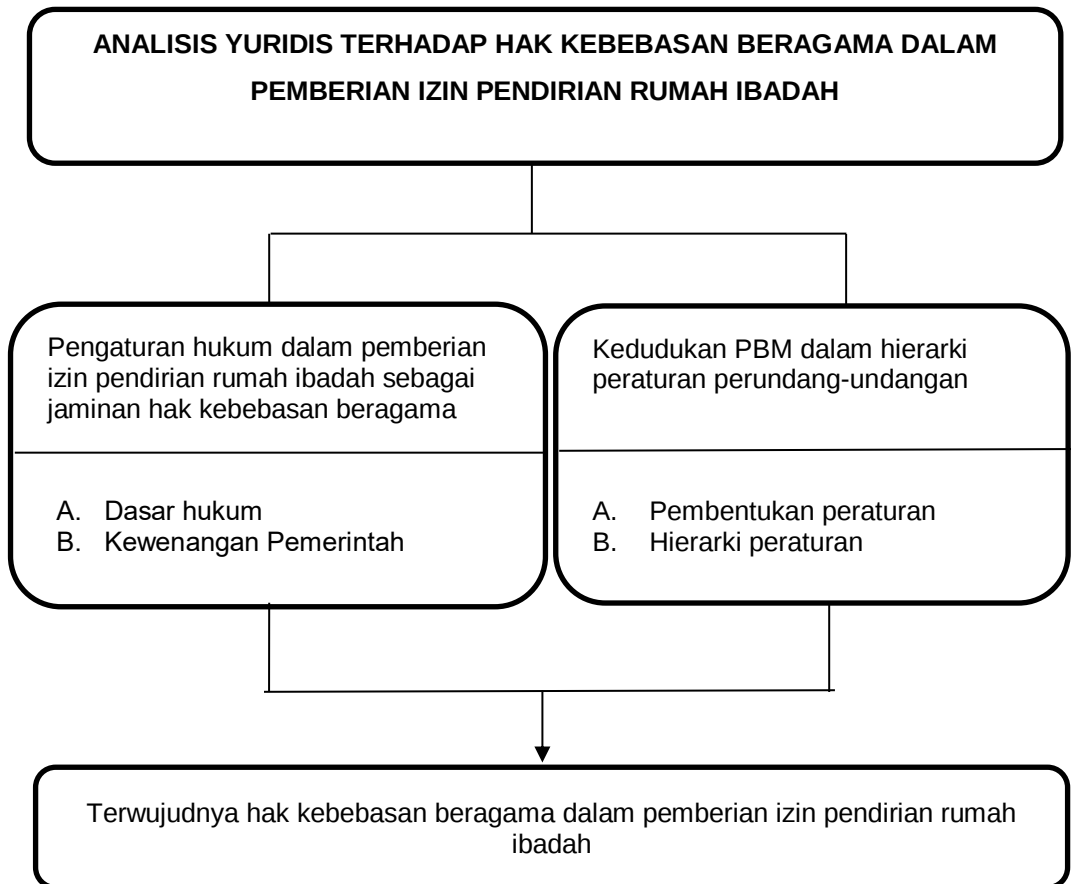
Walaupun secara yuridis telah diatur dalam berbagai ketentuan peraturan yang berlaku tetapi masih terjadi tindakan pelanggaran hak kebebasan memeluk agama dan menjalankan kepercayaan khususnya terkait pendirian rumah ibadah. Dan yang menjadi aktor dalam tindakan intoleransi beragama meliputi aktor negara dan non negara. Dengan banyaknya penolakan yang terjadi maka dapat dikatakan bahwa, ini membatasi hak kebebasan beragama sesuai dengan apa yang diamanatkan konstitusi.

Kerangka pikir penelitian ini disesuaikan dengan dua rumusan masalah yakni:

- 1) Bagaimanakah pengaturan hukum dalam pemberian izin pendirian rumah ibadah sebagai jaminan hak kebebasan beragama?

2) Bagaimana kedudukan PBM dalam hirarki peraturan perundang-undangan?

Adapun *output* dalam penelitian ini ialah terwujudnya hak kebebasan beragama terkait pendirian rumah ibadah:

Bagan Kerangka Pikir

G. Definisi Operasional

Untuk menyamakan perspektif antar penulis dan pembaca terkait penelitian ini, maka penulis merumuskan beberapa definisi terkait variabel dalam penelitian ini, diantaranya:

1. Hak kebebasan beragama adalah hak bagi setiap orang untuk menentukan, memeluk dan menjalankan ajaran agama atau kepercayaan secara bebas tanpa paksaan serta diskriminasi.
2. Dasar hukum adalah seperangkat norma atau ketentuan hukum yang menjadi **landasan yuridis** bagi penyelenggaraan, pengaturan, serta pemberian izin pembangunan rumah ibadah di Indonesia.
3. Kewenangan pemerintah adalah kewenangan pemerintah dapat dipahami sebagai **wewenang yang sah** untuk bertindak dalam bidang tertentu demi tercapainya tujuan negara, seperti menjaga ketertiban, memberikan pelayanan publik, dan melindungi hak-hak warga negara. Kewenangan tersebut tidak bersifat bebas, melainkan harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan dan digunakan sesuai dengan batas-batas yang telah ditentukan.
4. Pembentukan peraturan adalah landasan hukum yang memberikan hak atau otoritas kepada suatu lembaga, pejabat, atau institusi negara untuk bertindak, membuat keputusan atau menetapkan suatu peraturan.
5. Hierarki peraturan perundang-undangan merupakan struktur normatif yang menempatkan konstitusi sebagai sumber hukum tertinggi, diikuti oleh peraturan-peraturan di bawahnya secara berjenjang, sehingga tercipta sistem hukum yang tertib, sistematis, dan tidak saling bertentangan.

BAB II

METODE PENELITIAN

A. Tipe dan Pendekatan Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif. Tipe penelitian normatif adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.³⁵ Normatif (hukum dilihat sebagai norma atau *das sollen*)³⁶, penelitian normatif ini sebagian besar pustaka menyebut bahwa penelitian normative pada asanya merupakan penelitian hukum doctrinal atau penelitian hukum teoritis. Disebut demikian, karena pada penelitian normatif ini berfokus pada kajian tertulis yakni menggunakan data sekunder seperti menggunakan peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, teori hukum, asas-asas hukum, prinsip-prinsip hukum dan dapat berupa hasil karya ilmiah para sejarah (doktrin).³⁷ Adapun jenis penelitian normative yang digunakan oleh penulis yaitu penelitian hukum untuk perkara *in-Concrita* yang dimana tujuan utamanya adalah menguji apakah sebuah postulat normatif dapat atau tidak dapat dipergunakan atau diterapkan untuk sebuah peristiwa konkret.³⁸

Adapun 2 (dua) pendekatan yang digunakan oleh penulis dalam penelitian ini yakni:

1. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*)

Pendekatan undang-undang dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang bersangkutan paut dengan permasalahan (isu hukum) yang sedang dihadapi dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.³⁹ Pendekatan ini sering juga menggunakan istilah pendekatan yuridis normatif. Pendekatan ini pada dasarnya dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang bersangkutan paut dengan permasalahan (isu hukum) yang sedang dihadapi. Pendekatan ini merupakan penelitian yang mengutamakan bahan hukum yang berupa peraturan perundang-undangan sebagai bahan acuan dasar dalam melakukan penelitian. Pendekatan perundang-undangan ini biasanya digunakan untuk meneliti peraturan perundang-undangan yang dalam penormannya masih

³⁵ Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, hlm. 35

³⁶ Soerjono Soekanto, 1983, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Rineka Cipta, hlm. 32.

³⁷ Irwansyah, 2021, *Penelitian Hukum (Pilihan Metode & Praktik Penulisan Artikel)* Edisi Revisi, Yogyakarta: Mitra Buana Media, hlm. 98.

³⁸ *Ibid*, hlm. 114.

³⁹ *Ibid*.

terdapat kekurangan atau malah menyuburkan praktik-praktik penyimpangan, baik dalam tataran teknis atau dalam pelaksanaannya di lapangan.⁴⁰

2. Pendekatan Konseptual (conceptual approach) Pendekatan Perundang-Undangan

Pendekatan konseptual merupakan jenis pendekatan dalam penelitian hukum yang memberikan sudut pandang analisis penyelesaian permasalahan dalam penelitian hukum dilihat dari aspek konsep-konsep hukum yang melatarbelakanginya, atau bahkan dapat dilihat dari nilai-nilai yang terkandung dalam penormaan sebuah peraturan kaitannya dengan konsep-konsep yang digunakan.⁴¹

B. Jenis dan Sumber Bahan Hukum

Jenis bahan hukum yang dipakai dalam penelitian ini yaitu data sekunder. Data sekunder yang digunakan terdiri dari 2 (dua) yaitu bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder:

1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang mempunyai kekuatan hukum mengikat. Dalam penelitian ini bahan hukum primer yang digunakan adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar tahun 1945;
- b. Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia;
- c. Internasional Covenan on Civil and Political Rights (ICCPR) atau Undang-Undang No. 12 Tahun 2005 tentang pengesahan Kovenan Hak Sipil dan Politik;
- d. Penetapan Presiden Republik Indonesia No. 1/PNPS Tahun 1965 Tentang Pencegahan Penyalagunaan Dan/atau Penodaan Agama.
- e. Peraturan Bersama Menteri No. 9 dan 8 Tahun 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/ Wakil Kepala Daerah Dalam Pemeliharaan Keukunan Umat Beragama dan Pendirian Rumah Ibadah.
- f. UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

2. Bahan Hukum Sekunder

⁴⁰ Ibid, hlm. 133-134.

⁴¹ Ibid. hlm. 147

Bahan hukum sekunder, bahan hukum yang dapat mendukung keterangan-keterangan atau menunjang kelengkapan dari bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder meliputi: publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen resmi meliputi buku teks, kamus hukum, dan jurnal hukum.

C. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum yang mendukung dan berkaitan dengan pemaparan penelitian ini adalah studi dokumen (studi kepustakaan). Studi dokumen adalah suatu alat pengumpulan bahan hukum yang dilakukan melalui bahan hukum tertulis dengan menggunakan *content analysis*.⁴² Teknik ini berguna untuk mendapatkan landasan teori dengan mengkaji dan mempelajari buku-buku, peraturan perundangundangan, dokumen, laporan, arsip dan hasil penelitian lainnya yang berhubungan dengan Analisis Yuridis Hak Kebebasan Beragama Dalam Pemberian Izin Pendirian Rumah Ibadat.

D. Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum sekunder yang terdiri dari: bahan hukum primer maupun sekunder akan diinventarisasi dan diidentifikasi untuk selanjutnya digunakan dalam menganalisis permasalahan yang berhubungan dengan penelitian ini. Bahan hukum yang diperoleh diolah dan dianalisis secara kualitatif untuk selanjutnya disajikan secara deskriptif dengan memadukan teori yang digunakan.

Rangkaian tahapan pengolahan dimulai dengan inventarisasi dan identifikasi terhadap sumber bahan hukum yang relevan (primer dan sekunder). Langkah berikutnya melakukan sistematisasi keseluruhan bahan hukum yang ada. Proses sistematisasi ini juga diberlakukan terhadap asas-asas hukum, teori-teori, konsep-konsep, doktrin, serta bahan rujukan lainnya.

⁴² Ibid, hlm. 21.