

Evaluasi Normatif-Kebijakan PBM 2006 tentang Pendirian Rumah Ibadah: Hak Konstitusional, Implementasi Terdokumentasi, dan Tata Kelola Multikultural

Shella Rachmawaty^{1*}, Muhammad Akbar², Saryono³, Ria Safitri⁴

¹SMA Islam Terpadu Ar-Rahmah Cendekia, Indonesia

²Politeknik Media Kreatif Jakarta, Indonesia

³STKIP Kusuma Negara, Indonesia

⁴Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta, Indonesia

Abstrak—Penelitian ini bertujuan mengevaluasi Peraturan Bersama Menteri Agama Nomor 9 Tahun 2006 dan Menteri Dalam Negeri Nomor 8 Tahun 2006 sebagai instrumen kebijakan publik yang mengatur pendirian rumah ibadah. Penelitian menggunakan metode hukum normatif dengan pendekatan kualitatif melalui pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan evaluasi kebijakan publik. Analisis didasarkan pada standar konstitusional dan hak asasi manusia, desain regulasi PBM 2006, dokumen resmi, serta bukti implementasi terdokumentasi. Empat kriteria Dunn, yaitu *effectiveness*, *equity*, *adequacy*, dan *responsiveness*, digunakan sebagai parameter evaluasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa PBM 2006 memuat persyaratan administratif sekaligus mekanisme korektif melalui fasilitasi pemerintah daerah dan penyelesaian perselisihan. Namun, pencapaian tujuan kebijakan belum konsisten pada berbagai konteks yang terdokumentasi. Persyaratan yang berlaku sama secara formal dapat menimbulkan beban substantif berbeda bagi komunitas minoritas, sedangkan efektivitas mekanisme korektif bergantung pada kapasitas institusi, imparialitas, dan kualitas tata kelola lokal. Penelitian ini membedakan persoalan desain regulasi dari persoalan implementasi dan merekomendasikan reformasi yang menggabungkan penyempurnaan norma, akuntabilitas institusi, transparansi keputusan, partisipasi inklusif, dan tata kelola berorientasi hak. Kontribusinya terletak pada kerangka evaluasi normatif-kebijakan yang menghubungkan hak konstitusional, implementasi, dan tata kelola.

Kata kunci:

Kebijakan publik,
Rumah ibadah,
Kebebasan beragama,
Evaluasi kebijakan,
Tata kelola multikultural.

Histori:

Dikirim: 2 Juli 2026
Direvisi: 4 Oktober 2026
Diterima: 7 Oktober 2026
Online: 12 Oktober 2026

©2026 JCV



Author(s) agree that this article remains permanently open access under the terms of the Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License

Identitas Artikel:

Rachmawaty, S., Akbar, M., Saryono, S., & Safitri, R. (2026). Evaluasi Normatif-Kebijakan PBM 2006 tentang Pendirian Rumah Ibadah: Hak Konstitusional, Implementasi Terdokumentasi, dan Tata Kelola Multikultural. *Jurnal Citizenship Virtues*, 6(2), 189-207.

^{1*}Corresponding author.

E-mail: shellarachmawaty7@gmail.com

PENDAHULUAN

Indonesia merupakan negara multikultural yang ditandai oleh keberagaman agama, keyakinan, etnis, budaya, dan identitas sosial yang hidup dalam satu komunitas politik. Dalam konteks tersebut, keberagaman agama tidak hanya merepresentasikan realitas sosiologis, tetapi juga membentuk persoalan penting mengenai bagaimana negara mengelola hubungan antarwarga yang memiliki identitas dan keyakinan berbeda. Pluralitas dapat menjadi modal sosial bagi kehidupan demokratis ketika dikelola melalui pengakuan, dialog, dan penghormatan terhadap perbedaan, tetapi juga dapat melahirkan ketegangan ketika relasi antarkelompok berkembang secara tidak setara atau ketika preferensi kelompok mayoritas memengaruhi akses kelompok minoritas terhadap hak-hak kewargaan. Karena itu, tata kelola keberagaman agama membutuhkan kebijakan publik yang tidak hanya berorientasi pada pemeliharaan ketertiban dan harmoni sosial, tetapi juga menjamin pengakuan, partisipasi, dan perlakuan yang setara bagi setiap komunitas agama. Perspektif *principled pluralism* menempatkan pluralitas agama dalam hubungan yang konstruktif antara agama, negara, dan ruang publik, sedangkan pendekatan *governance of religious diversity* menekankan pentingnya pengelolaan keberagaman melalui institusi dan kebijakan yang mampu mengakomodasi perbedaan tanpa menjadikannya dasar bagi eksklusi warga negara (Hefner, 2020; Intan, 2023; Modood & Sealy, 2024).

Dalam kerangka konstitusional Indonesia, pengelolaan keberagaman tersebut harus bertumpu pada pengakuan kebebasan beragama sebagai hak konstitusional dan hak asasi manusia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjamin kebebasan setiap orang untuk memeluk agama dan beribadat menurut agamanya melalui Pasal 28E dan Pasal 29 ayat (2), menempatkan hak beragama sebagai hak yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun melalui Pasal 28I ayat (1), serta menjamin perlindungan dari perlakuan diskriminatif melalui Pasal 28I ayat (2). Pada saat yang sama, Pasal 28J memberikan kerangka konstitusional bagi pembatasan pelaksanaan hak sepanjang ditetapkan dengan undang-undang dan diarahkan pada tujuan yang sah dalam kehidupan demokratis. Jaminan tersebut diperkuat oleh Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia serta komitmen Indonesia terhadap *International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)* yang diratifikasi melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005. Pasal 18 *ICCPR* melindungi kebebasan berpikir, berkeyakinan, dan beragama, termasuk kebebasan untuk memanasifestasikan agama atau keyakinan melalui ibadah, pelaksanaan, pengamalan, dan pengajaran, baik secara individual maupun bersama-sama. *Human Rights Committee* melalui *General Comment* No. 22 selanjutnya menegaskan bahwa pembatasan terhadap manifestasi agama hanya dapat dilakukan berdasarkan hukum dan untuk tujuan yang dibenarkan oleh ketentuan hak asasi manusia. Dengan demikian, pengaturan negara mengenai kehidupan keagamaan, termasuk pendirian rumah ibadah, harus ditempatkan dalam keseimbangan antara kebutuhan mengelola kehidupan bersama dan kewajiban negara untuk menghormati, melindungi, serta menjamin kebebasan beragama secara setara dan non-diskriminatif (Republik Indonesia, 1945, 1999, 2005; *United Nations*, 1966; *Human Rights Committee*, 1993).

Namun, keberadaan jaminan konstitusional tidak dengan sendirinya memastikan bahwa kebebasan beragama dapat diwujudkan secara setara dalam praktik kebijakan publik. Hubungan negara dan agama di Indonesia berkembang

dalam konfigurasi yang kompleks karena negara tidak memisahkan agama sepenuhnya dari ruang publik, tetapi pada saat yang sama berkewajiban menjaga agar intervensi negara tidak menghasilkan perlakuan yang diskriminatif terhadap kelompok agama tertentu (Safa'at, 2022; Bagir & Sormin, 2022). Dalam masyarakat yang ditandai oleh ketimpangan jumlah dan pengaruh antarkelompok, tantangan tersebut menjadi semakin penting karena perlindungan hak tidak cukup hanya didasarkan pada kesetaraan formal, melainkan juga memerlukan tata kelola yang mampu mencegah dominasi mayoritas dan menjamin ruang yang setara bagi kelompok minoritas (Bagir et al., 2020; Intan, 2023). Dalam perspektif etik-kewargaan Indonesia, tuntutan tersebut juga berkaitan dengan fungsi Pancasila sebagai orientasi normatif bagi penyelenggaraan negara. Pancasila menyediakan ruang etik yang memungkinkan berbagai kelompok sosial dan agama hidup bersama tanpa kehilangan identitasnya, sehingga persatuan tidak dibangun melalui penyeragaman, melainkan melalui pengelolaan keberagaman berdasarkan nilai kemanusiaan, persatuan dalam keberagaman, demokrasi, dan keadilan sosial. Konsekuensinya, nilai-nilai tersebut tidak cukup ditempatkan sebagai prinsip normatif, tetapi harus ditransformasikan ke dalam cara negara menggunakan kekuasaan, merumuskan kebijakan publik, menyelesaikan konflik sosial, dan memperlakukan warga negara secara adil (Saryono, Sunarso, & Nasiwan, 2026).

Dalam konteks tersebut, salah satu instrumen utama yang mengatur tata kelola kerukunan umat beragama dan pendirian rumah ibadah di Indonesia adalah Peraturan Bersama Menteri Agama Nomor 9 Tahun 2006 dan Menteri Dalam Negeri Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama, dan Pendirian Rumah Ibadat. Regulasi ini tidak hanya mengatur persyaratan administratif pendirian rumah ibadah, tetapi juga menempatkan pemerintah daerah dan Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) sebagai aktor penting dalam pemeliharaan kerukunan dan fasilitasi kehidupan beragama. Dalam desain regulasinya, Pasal 13 mendasarkan pendirian rumah ibadah pada kebutuhan nyata dan sungguh-sungguh berdasarkan komposisi penduduk untuk pelayanan umat beragama, sedangkan Pasal 14 mensyaratkan pemenuhan persyaratan administratif dan teknis bangunan serta persyaratan khusus berupa daftar nama dan Kartu Tanda Penduduk sekurang-kurangnya 90 orang pengguna rumah ibadat, dukungan masyarakat setempat sekurang-kurangnya 60 orang, rekomendasi tertulis kepala kantor departemen agama kabupaten/kota, dan rekomendasi tertulis FKUB kabupaten/kota. Namun, desain regulasi tersebut juga memuat mekanisme fasilitasi negara dimana apabila persyaratan jumlah pengguna telah terpenuhi tetapi dukungan masyarakat setempat belum terpenuhi, pemerintah daerah berkewajiban memfasilitasi tersedianya lokasi pembangunan rumah ibadah. Dengan demikian, PBM 2006 perlu dipahami bukan semata-mata sebagai mekanisme perizinan administratif, tetapi sebagai instrumen kebijakan publik yang berupaya mempertemukan kebutuhan pelayanan keagamaan, pemeliharaan kerukunan, partisipasi masyarakat, dan tanggung jawab negara dalam menjamin pelaksanaan kebebasan beragama (Menteri Agama Republik Indonesia & Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia, 2006; Debataraja, 2022).

Meskipun PBM 2006 memuat tujuan pemeliharaan kerukunan dan mekanisme fasilitasi oleh pemerintah daerah, berbagai penelitian dan dokumentasi institusional menunjukkan bahwa pelaksanaannya masih menghadapi persoalan yang kompleks.

Persyaratan dukungan masyarakat setempat, misalnya, dipandang dapat menempatkan komunitas agama minoritas pada posisi yang lebih rentan ketika penerimaan sosial kelompok mayoritas secara faktual memengaruhi proses pemenuhan persyaratan pendirian rumah ibadah (Debataraja, 2022; Suryawati & Syaputri, 2022). Persoalan tersebut tidak dapat serta-merta dipahami sebagai kelemahan substansi regulasi, sebab hambatan juga ditemukan pada tingkat implementasi, antara lain berkaitan dengan peran pemerintah daerah, proses pemberian rekomendasi, koordinasi antarlembaga, penerapan prosedur administratif, serta dinamika hubungan sosial di tingkat lokal (Tajmila et al., 2025). Evaluasi Komisi Nasional Hak Asasi Manusia terhadap implementasi PBM 2006 juga mendokumentasikan persoalan administratif dan kelembagaan serta tekanan sosial dalam sejumlah kasus pendirian rumah ibadah (Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, 2025). Temuan-temuan tersebut menunjukkan adanya kebutuhan analitis untuk membedakan persoalan yang bersumber dari desain norma dengan persoalan yang muncul dalam pelaksanaan kebijakan. Pembedaan ini penting karena ketentuan yang secara normatif menyediakan mekanisme fasilitasi bagi kelompok yang mengalami hambatan belum tentu menghasilkan akses yang setara apabila kapasitas institusi, interpretasi pelaksana, dan kondisi sosial-politik lokal menyebabkan mekanisme tersebut tidak berfungsi sebagaimana tujuan kebijakannya.

Kajian mengenai pendirian rumah ibadah di Indonesia menunjukkan perkembangan dari analisis terhadap substansi regulasi menuju perhatian yang lebih luas terhadap dimensi kelembagaan dan implementasi kebijakan. Ruslan et al. (2022), misalnya, menempatkan pengaturan pendirian rumah ibadah sebagai persoalan kebijakan yang memerlukan peninjauan terhadap hubungan antara persyaratan regulatif dan perlindungan kebebasan beragama. Debataraja (2022), secara lebih spesifik menyoroti persyaratan dukungan masyarakat dalam PBM 2006 dan menunjukkan problem yang dapat muncul ketika pemenuhan hak mendirikan rumah ibadah berhadapan dengan penerimaan masyarakat setempat. Perspektif tersebut kemudian berkembang melalui kajian Suhadi et al. (2024), yang menekankan perlunya rekonstruksi hukum pendirian rumah ibadah dengan memperhatikan keterkaitannya dengan tata ruang dan politik hukum. Penelitian yang lebih mutakhir semakin menggeser perhatian dari substansi regulasi semata menuju aktor dan proses implementasi. Fakhrurraji (2025), menekankan pentingnya sinkronisasi tata kelola rumah ibadah dan sinergi antarlembaga, sedangkan Tajmila et al. (2025) menempatkan pemerintah daerah sebagai aktor penting dalam menjamin hak konstitusional kebebasan beragama melalui proses perizinan. Rangkaian penelitian tersebut memperlihatkan bahwa persoalan pendirian rumah ibadah tidak dapat dijelaskan hanya berdasarkan keberadaan persyaratan administratif dalam regulasi, tetapi perlu dilihat melalui hubungan antara desain kebijakan, kewenangan institusional, interpretasi pelaksana, dan praktik tata kelola pada tingkat lokal.

Perkembangan literatur terbaru semakin mempertegas dimensi hak kelompok minoritas dan risiko dominasi mayoritas dalam tata kelola pendirian rumah ibadah. Saputra & Atsari (2026), mengkaji kembali kewenangan FKUB melalui perspektif konstitusionalisme dan *minority rights theory*, sehingga persoalan representasi dan perlindungan kelompok minoritas menjadi bagian penting dalam menilai kelembagaan pendirian rumah ibadah. Napitupulu & Halawa (2026), selanjutnya

menyoroti ketidakpastian hukum dan hambatan administratif yang dihadapi rumah ibadah kelompok minoritas, sedangkan Ananda et al. (2026), secara lebih spesifik mengidentifikasi risiko majoritarian veto dalam proses perizinan dan menawarkan pendekatan *human-rights-based due process* sebagai mekanisme untuk memperkuat perlindungan hak. Perkembangan tersebut sejalan dengan diskursus yang lebih luas mengenai tata kelola hak minoritas di Indonesia yang menempatkan kesetaraan substantif, non-diskriminasi, partisipasi, dan *inclusive constitutionalism* sebagai unsur penting dalam penyelenggaraan negara yang demokratis (Hermanto et al., 2026). Dalam perspektif *governance of religious diversity*, tantangannya karena itu tidak berhenti pada bagaimana negara mempertahankan harmoni antarkelompok, tetapi juga bagaimana institusi dan kebijakan publik mengelola perbedaan secara adil tanpa menjadikan preferensi mayoritas sebagai ukuran tunggal bagi akses kelompok lain terhadap hak-hak kewargaan (Modood & Sealy, 2024).

Meskipun berbagai penelitian tersebut telah memperluas pemahaman mengenai pendirian rumah ibadah melalui perspektif hukum, hak konstitusional, kelembagaan, hak kelompok minoritas, dan tata kelola keberagaman, masih terbatas kajian yang secara sistematis menempatkan PBM 2006 sebagai instrumen kebijakan publik yang perlu dievaluasi berdasarkan hubungan antara tujuan kebijakan, desain regulasi, implementasi yang terdokumentasi, dan implikasi kebijakannya. Kajian yang ada umumnya menyoroti aspek tertentu secara terpisah, seperti persyaratan administratif, kewenangan FKUB, tanggung jawab pemerintah daerah, hambatan bagi kelompok minoritas, atau kebutuhan rekonstruksi hukum (Suhadi et al., 2024; Fakhurraji, 2025; Saputra & Atsari, 2026; Napitupulu & Halawa, 2026; Ananda et al., 2026). Padahal, untuk menentukan sejauh mana suatu kebijakan mampu mewujudkan tujuan yang hendak dicapai, diperlukan parameter evaluasi yang memungkinkan analisis tidak berhenti pada kesesuaian normatif suatu regulasi, tetapi juga menilai implikasinya terhadap kelompok sasaran dan pelaksanaan kebijakan. Dalam penelitian ini, empat kriteria yang paling relevan dari kerangka evaluasi kebijakan Dunn (2018), dioperasionalkan sebagai parameter analisis, yaitu *effectiveness*, *equity*, *adequacy*, dan *responsiveness*. Penggunaan kriteria tersebut memungkinkan PBM 2006 dianalisis secara lebih terstruktur dengan membedakan persoalan yang berasal dari desain regulasi, persoalan yang muncul dalam implementasi yang terdokumentasi, serta implikasinya terhadap perlindungan kebebasan beragama, kesetaraan akses, dan tata kelola keberagaman dalam masyarakat multikultural.

Berdasarkan kesenjangan tersebut, penelitian ini menawarkan evaluasi normatif-kebijakan yang terintegrasi terhadap PBM 2006 dengan menghubungkan standar konstitusional dan hak asasi manusia, desain regulasi, bukti implementasi yang terdokumentasi, kriteria evaluasi kebijakan publik, serta perspektif tata kelola keberagaman agama. Kontribusi kebaruan penelitian terletak pada integrasi kelima dimensi tersebut untuk membedakan secara analitis persoalan yang bersumber dari desain norma dan persoalan yang timbul dalam implementasi, kemudian menilai implikasi keduanya melalui kriteria *effectiveness*, *equity*, *adequacy*, dan *responsiveness* dalam kerangka *inclusive multicultural governance*. Dengan demikian, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis desain kebijakan PBM 2006 dalam hubungannya dengan jaminan konstitusional kebebasan beragama, menilai kebijakan berdasarkan empat kriteria evaluasi tersebut dengan menggunakan bukti

implementasi yang terdokumentasi, menjelaskan kesenjangan antara desain regulasi dan pelaksanaan kebijakan, serta merumuskan arah reformasi kebijakan yang lebih inklusif, berkeadilan, dan responsif terhadap keberagaman masyarakat Indonesia.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan penelitian hukum normatif dengan analisis kualitatif karena objek yang dikaji terutama berupa norma hukum, prinsip konstitusional, dan desain kebijakan yang mengatur pendirian rumah ibadah, bukan perilaku responden atau pengalaman empiris yang dikumpulkan secara langsung. Penelitian hukum normatif relevan digunakan untuk menelaah hukum sebagai sistem norma melalui analisis terhadap peraturan perundang-undangan, asas hukum, konsep, dan doktrin yang berkaitan dengan permasalahan hukum yang diteliti (Soekanto & Mamudji, 2019; Marzuki, 2017). Berdasarkan karakter objek tersebut, penelitian ini menggabungkan pendekatan perundang-undangan (*statutory approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan evaluasi kebijakan publik (*public policy evaluation approach*). Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menelaah struktur normatif Peraturan Bersama Menteri Agama Nomor 9 Tahun 2006 dan Menteri Dalam Negeri Nomor 8 Tahun 2006 serta kesesuaiannya dengan jaminan konstitusional kebebasan beragama, kesetaraan, non-diskriminasi, dan batas pembatasan hak. Pendekatan konseptual digunakan untuk mengkaji konsep hak konstitusional, hak kelompok minoritas, dan tata kelola keberagaman agama, sedangkan pendekatan evaluasi kebijakan digunakan karena penelitian tidak hanya mempertanyakan kesesuaian norma, tetapi juga menilai bagaimana desain kebijakan dan implementasi yang terdokumentasi berhubungan dengan tujuan kebijakan. Pemilihan pendekatan tersebut sejalan dengan pandangan bahwa pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menelaah legislasi dan regulasi yang relevan, sedangkan pendekatan konseptual bertolak dari konsep dan doktrin hukum yang berkembang untuk menjawab isu hukum yang diteliti (Marzuki, 2017).

Bahan penelitian terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan dokumen resmi yang relevan dengan implementasi kebijakan. Bahan hukum primer meliputi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)*, ICCPR terutama Pasal 18, serta Peraturan Bersama Menteri Agama Nomor 9 Tahun 2006 dan Menteri Dalam Negeri Nomor 8 Tahun 2006 sebagai objek utama analisis. *General Comment No. 22* dari *Human Rights Committee* digunakan sebagai sumber interpretatif untuk menjelaskan ruang lingkup kebebasan berpikir, berkeyakinan, dan beragama. Bahan hukum sekunder meliputi buku, artikel jurnal *peer-reviewed*, dan hasil penelitian terdahulu mengenai kebijakan publik, pendirian rumah ibadah, kebebasan beragama, hak kelompok minoritas, FKUB, dan tata kelola keberagaman agama, sedangkan dokumen resmi terutama evaluasi Komisi Nasional Hak Asasi Manusia mengenai implementasi PBM 2006 digunakan sebagai bukti implementasi yang terdokumentasi. Pemilihan bahan tersebut sesuai dengan karakter penelitian hukum normatif yang bertumpu pada bahan hukum primer yang bersifat otoritatif dan bahan hukum sekunder yang

membantu menjelaskan, menginterpretasikan, serta mengembangkan analisis terhadap norma hukum (Soekanto & Mamudji, 2019; Marzuki, 2017). Seluruh bahan dikumpulkan melalui studi kepustakaan dan analisis dokumen dimana penelitian terdahulu dan dokumen institusional tidak diperlakukan sebagai data empiris primer penelitian ini, melainkan sebagai sumber dokumenter untuk mengidentifikasi pola dan persoalan implementasi yang telah dilaporkan.

Analisis dilakukan secara kualitatif-normatif melalui interpretasi sistematis dan evaluasi kebijakan. Pertama, ketentuan PBM 2006 dianalisis berdasarkan standar konstitusional dan hak asasi manusia untuk mengidentifikasi desain norma mengenai persyaratan pendirian rumah ibadah, kewenangan dan rekomendasi kelembagaan, mekanisme fasilitasi pemerintah daerah, serta perlindungan kebebasan beragama, kesetaraan, dan non-diskriminasi. Kedua, hasil analisis normatif dibandingkan dengan bukti implementasi yang terdokumentasi dalam laporan resmi dan penelitian terdahulu untuk membedakan persoalan yang bersumber dari desain regulasi dari persoalan yang timbul pada tingkat implementasi. Ketiga, kebijakan dievaluasi menggunakan empat kriteria yang dipilih dari kerangka evaluasi kebijakan Dunn (2018), yaitu *effectiveness*, *equity*, *adequacy*, dan *responsiveness*. *Effectiveness* digunakan untuk menilai ketercapaian tujuan perlindungan kebebasan beragama dan pemeliharaan kerukunan; *equity* untuk menilai kesetaraan distribusi akses dan perlindungan antarkelompok agama; *adequacy* untuk menilai kecukupan mekanisme kebijakan dalam mengatasi hambatan pendirian rumah ibadah; dan *responsiveness* untuk menilai sejauh mana desain serta mekanisme pelaksanaan kebijakan merespons kebutuhan komunitas agama yang beragam. Pemilihan empat kriteria tersebut disesuaikan dengan karakter penelitian normatif-dokumenter dimana *efficiency* tidak digunakan karena penelitian tidak menyediakan data mengenai biaya, input, atau penggunaan sumber daya yang dapat dibandingkan, sedangkan aspek *appropriateness* dianalisis melalui penilaian normatif terhadap kesesuaian desain regulasi dengan standar konstitusional dan hak asasi manusia. Hasil keseluruhan analisis selanjutnya disintesis dalam perspektif *inclusive multicultural governance* untuk merumuskan arah reformasi kebijakan, tanpa mengklaim pengukuran empiris terhadap implementasi PBM 2006 di seluruh daerah (Dunn, 2018; Modood & Sealy, 2024).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Desain Regulasi dan Konsistensi Normatif PBM 2006

Peraturan Bersama Menteri Agama Nomor 9 Tahun 2006 dan Menteri Dalam Negeri Nomor 8 Tahun 2006 menempatkan pendirian rumah ibadah sebagai bagian dari kebijakan pemeliharaan kerukunan umat beragama, pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB), dan tanggung jawab pemerintah daerah. Secara normatif, orientasi tersebut telah terlihat dalam konsiderans regulasi yang mengakui hak beragama sebagai hak asasi manusia, kebebasan setiap orang untuk memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, serta kewajiban pemerintah untuk melindungi pelaksanaan ajaran agama sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan ketertiban umum. Dengan konstruksi tersebut, PBM 2006 tidak hanya berfungsi sebagai mekanisme administratif pendirian bangunan, tetapi juga sebagai instrumen kebijakan yang berupaya mempertemukan

perlindungan kebebasan beragama dengan kebutuhan menjaga kerukunan dan ketertiban sosial.

Struktur kebijakan tersebut tampak lebih jelas pada Pasal 13 yang menentukan bahwa pendirian rumah ibadat didasarkan pada keperluan nyata dan sungguh-sungguh berdasarkan komposisi jumlah penduduk bagi pelayanan umat beragama di wilayah kelurahan/desa. Ketentuan ini disertai kewajiban untuk tetap menjaga kerukunan umat beragama, tidak mengganggu ketenteraman dan ketertiban umum, serta mematuhi peraturan perundang-undangan. Ketika kebutuhan nyata pada tingkat kelurahan/desa tidak terpenuhi, pertimbangan komposisi jumlah penduduk dapat menggunakan batas wilayah kecamatan, kabupaten/kota, atau provinsi. Dengan demikian, desain Pasal 13 memperlihatkan bahwa kebutuhan demografis tidak dibatasi secara mutlak pada satu wilayah administratif terkecil, tetapi menyediakan kemungkinan perluasan basis penilaian kebutuhan pelayanan keagamaan.

Pasal 14 selanjutnya menentukan persyaratan administratif dan teknis bangunan serta persyaratan khusus berupa daftar nama dan Kartu Tanda Penduduk paling sedikit 90 orang pengguna rumah ibadat, dukungan masyarakat setempat paling sedikit 60 orang, rekomendasi tertulis kepala kantor departemen agama kabupaten/kota, dan rekomendasi tertulis FKUB kabupaten/kota. Namun, struktur norma tersebut juga mengandung mekanisme korektif. Apabila persyaratan jumlah pengguna telah terpenuhi tetapi dukungan masyarakat setempat belum terpenuhi, pemerintah daerah berkewajiban memfasilitasi tersedianya lokasi pembangunan rumah ibadat. Pasal 15 menempatkan rekomendasi FKUB sebagai hasil musyawarah dan mufakat, sedangkan Pasal 16 mewajibkan bupati/walikota memberikan keputusan paling lambat 90 hari sejak permohonan diajukan. Pada tahap penyelesaian perselisihan, Pasal 21 menetapkan mekanisme bertingkat, mulai dari musyawarah masyarakat setempat, penyelesaian oleh bupati/walikota dengan bantuan kepala kantor departemen agama dan pertimbangan FKUB, hingga penyelesaian melalui pengadilan apabila musyawarah tidak mencapai hasil.

Tabel 1. Desain regulasi PBM 2006 dan relevansi normatifnya

Ketentuan	Desain kebijakan	Relevansi normatif	Potensi persoalan/mekanisme korektif
Pasal 13	Kebutuhan nyata dan sungguh-sungguh berdasarkan komposisi penduduk	Akses terhadap pelayanan keagamaan dan pemeliharaan kerukunan	Komunitas dengan jumlah kecil dapat menghadapi hambatan demografis; tersedia perluasan wilayah pertimbangan kebutuhan
Pasal 14 ayat (2)	90 pengguna, 60 dukungan masyarakat, rekomendasi kantor departemen agama dan FKUB	Kebebasan beragama, kesetaraan, dan non-diskriminasi	Dukungan masyarakat berpotensi menjadi <i>de facto majority approval</i> dalam kondisi sosial tertentu

Pasal 14 ayat (3)	Kewajiban pemerintah daerah memfasilitasi lokasi	Kewajiban positif negara dalam memfasilitasi pelaksanaan hak	Menjadi mekanisme korektif apabila dijalankan secara efektif
Pasal 15	Rekomendasi FKUB melalui musyawarah dan mufakat	Partisipasi dan deliberasi	Kualitas representasi dan imparisialitas memengaruhi proses
Pasal 16	Keputusan bupati/walikota paling lambat 90 hari	Kepastian prosedural dan hukum	Pelaksanaan yang tidak konsisten dapat menimbulkan ketidakpastian
Pasal 21	Penyelesaian melalui musyawarah, pemerintah daerah, dan pengadilan	Mekanisme perlindungan dan penyelesaian perselisihan	Efektivitas bergantung pada kapasitas serta imparisialitas institusi

Sumber: diolah penulis berdasarkan PBM Menteri Agama Nomor 9 Tahun 2006 dan Menteri Dalam Negeri Nomor 8 Tahun 2006.

Tabel 1 memperlihatkan bahwa struktur PBM 2006 tidak tepat dipahami hanya sebagai kumpulan persyaratan administratif. Regulasi tersebut mengandung persyaratan sekaligus mekanisme korektif. Persyaratan jumlah pengguna dan dukungan masyarakat dimaksudkan untuk memastikan adanya kebutuhan nyata serta mempertimbangkan kondisi sosial setempat, sedangkan kewajiban fasilitasi pemerintah daerah dan mekanisme penyelesaian perselisihan memberikan instrumen untuk mengatasi kebuntuan. Ketegangan normatif muncul ketika persyaratan dukungan masyarakat tidak lagi berfungsi sebagai instrumen pengelolaan kerukunan, tetapi secara faktual membuat akses suatu komunitas terhadap rumah ibadah bergantung pada penerimaan kelompok lain. Debatara (2022), menunjukkan bahwa persyaratan dukungan masyarakat menjadi salah satu persoalan penting dalam implementasi PBM, sedangkan Suryawati & Syaputri (2022), menghubungkannya dengan persoalan intoleransi dan perlindungan hak konstitusional. Namun demikian, keberadaan persyaratan tersebut tidak dengan sendirinya dapat dikualifikasikan sebagai ketentuan yang bertentangan dengan kebebasan beragama. Konsistensi normatifnya harus dibaca secara sistematis bersama mekanisme korektif yang tersedia dan standar konstitusional yang lebih luas. UUD NRI Tahun 1945 menjamin kebebasan beragama, perlindungan dari diskriminasi, dan sekaligus menyediakan kerangka bagi pembatasan pelaksanaan hak dalam kehidupan demokratis. Demikian pula, Pasal 18 *ICCPR* dan *General Comment* No. 22 menempatkan manifestasi agama sebagai bagian dari kebebasan beragama, tetapi memungkinkan pembatasan dalam kondisi dan untuk tujuan yang secara sah ditentukan. Dengan demikian, persoalan normatif PBM 2006 bukan hanya apakah suatu persyaratan administratif ada atau tidak, tetapi apakah desain dan penerapannya tetap menjamin bahwa pengaturan tersebut tidak berubah menjadi hambatan yang tidak proporsional terhadap realisasi hak konstitusional kelompok tertentu.

Analisis tersebut menunjukkan adanya dua logika yang berjalan secara bersamaan dalam PBM 2006. Pertama, logika penerimaan sosial, yang terlihat dari kebutuhan dukungan masyarakat, musyawarah, dan peran FKUB. Kedua, logika perlindungan hak, yang tercermin dalam kewajiban fasilitasi pemerintah daerah, batas waktu keputusan, serta penyelesaian perselisihan. Kualitas kebijakan pada akhirnya sangat ditentukan oleh kemampuan kedua logika tersebut untuk bekerja secara seimbang. Apabila penerimaan sosial menjadi dominan sementara mekanisme perlindungan negara tidak berfungsi secara memadai, maka risiko ketidaksetaraan akses terhadap hak menjadi lebih besar.

Evaluasi Kebijakan berdasarkan *Effectiveness, Equity, Adequacy, dan Responsiveness*

Analisis terhadap struktur norma selanjutnya perlu dilengkapi dengan evaluasi kebijakan karena keberadaan ketentuan hukum tidak dengan sendirinya menjelaskan bagaimana tujuan kebijakan diwujudkan. Berdasarkan Dunn (2018), penelitian ini menggunakan empat kriteria yang paling relevan, yaitu *effectiveness, equity, adequacy, dan responsiveness*. Keempat kriteria tersebut memungkinkan PBM 2006 dinilai tidak hanya berdasarkan konsistensi formalnya, tetapi juga berdasarkan hubungan antara tujuan kebijakan, struktur instrumen, implementasi yang terdokumentasi, dan implikasinya bagi kelompok sasaran.

Tabel 2. Evaluasi PBM 2006 berdasarkan kriteria Dunn

Kriteria	Pertanyaan operasional	Basis bukti	Penilaian analitis
<i>Effectiveness</i>	Sejauh mana tujuan perlindungan kebebasan beragama dan pemeliharaan kerukunan tercapai?	PBM 2006; Komnas HAM; studi implementasi	Pencapaian tujuan belum konsisten pada konteks yang terdokumentasi
<i>Equity</i>	Apakah akses dan beban kebijakan terdistribusi secara adil?	Debataraja (2022); Suryawati & Syaputri (2022); Napitupulu & Halawa (2026); Ananda et al. (2026)	Persyaratan yang formalnya sama dapat menghasilkan beban yang berbeda
<i>Adequacy</i>	Apakah instrumen kebijakan cukup untuk mengatasi hambatan?	Pasal 14(3), Pasal 16, Pasal 21; Fakhrurraji (2025); Tajmila et al. (2025)	Mekanisme korektif tersedia, tetapi kecukupannya bergantung pada operasionalisasi institusional

<i>Responsiveness</i>	Apakah kebijakan merespons kebutuhan komunitas agama yang beragam?	Saputra & Atsari (2026); Komnas HAM (2025); Ananda et al. (2026)	Mekanisme partisipasi tersedia, tetapi perlindungan kelompok rentan membutuhkan proses yang inklusif dan imparial
-----------------------	--	--	---

Sumber: analisis penulis berdasarkan Dunn (2018), PBM 2006, dan literatur terdokumentasi.

Effectiveness

Dari perspektif effectiveness, PBM 2006 memiliki tujuan normatif yang relatif jelas, yakni memelihara kerukunan umat beragama sekaligus menyediakan mekanisme bagi pendirian rumah ibadah. Akan tetapi, efektivitas tidak dapat ditentukan hanya dari tersedianya ketentuan dan prosedur. Dokumen resmi serta penelitian terdahulu masih mencatat hambatan administratif, institusional, dan sosial dalam sejumlah konteks penerapan PBM 2006. Kajian Komnas HAM yang menggunakan data pengaduan dan pemantauan periode 2020–2024 serta temuan lapangan melalui wawancara mendalam mencatat persoalan persyaratan administratif, peran FKUB, serta respons pemerintah daerah terhadap tekanan mayoritas, terutama dalam kasus-kasus yang melibatkan kelompok agama minoritas dan kelompok keagamaan *non-mainstream*. Temuan tersebut tidak menunjukkan bahwa PBM 2006 gagal secara keseluruhan. Yang dapat disimpulkan dari bukti terdokumentasi adalah bahwa pencapaian tujuan kebijakan belum berlangsung secara konsisten pada berbagai konteks yang dilaporkan. Dengan demikian, terdapat jarak antara tujuan normatif kebijakan dan realisasi yang terdokumentasi dalam sejumlah kasus. Pada titik ini, *effectiveness* menunjukkan bahwa keberadaan mekanisme formal belum otomatis menjamin tercapainya perlindungan kebebasan beragama dan kerukunan apabila mekanisme implementasi tidak berjalan secara konsisten.

Equity

Kriteria *equity* menunjukkan persoalan yang berbeda. Persyaratan 90 pengguna dan 60 dukungan masyarakat berlaku secara formal bagi seluruh komunitas agama. Namun, kesamaan ketentuan tidak selalu menghasilkan beban substantif yang sama. Komunitas yang menjadi kelompok mayoritas di suatu wilayah pada umumnya memiliki kondisi sosial yang berbeda dibandingkan komunitas dengan jumlah anggota lebih kecil atau posisi sosial yang lebih lemah. Karena itu, aturan yang secara formal berlaku sama dapat menghasilkan tingkat kesulitan yang berbeda dalam pemenuhannya. Debataraja (2022), secara khusus membahas persoalan dukungan masyarakat, sedangkan Suryawati & Syaputri (2022), mengaitkan pembangunan rumah ibadah dengan hak konstitusional warga negara. Literatur yang lebih mutakhir semakin menekankan implikasi kesetaraan substantif. Napitupulu & Halawa (2026), menyoroti ketidakpastian hukum dan hambatan administratif bagi rumah ibadah kelompok minoritas, sementara Ananda et al. (2026), mengidentifikasi risiko *majoritarian veto* dalam proses perizinan. Berdasarkan temuan-temuan tersebut, persyaratan dukungan masyarakat dapat beroperasi sebagai *de facto majoritarian approval* dalam kondisi implementasi

tertentu, terutama apabila akses terhadap hak sangat bergantung pada penerimaan masyarakat sementara mekanisme fasilitasi negara tidak bekerja secara efektif. Dalam kerangka *equity*, karena itu, pertanyaannya bukan hanya apakah semua kelompok tunduk pada ketentuan yang sama, melainkan apakah kebijakan memberikan kesempatan yang adil untuk mengakses hak yang sama. Pasal 14 ayat (3) memiliki arti strategis karena berfungsi sebagai mekanisme korektif bagi potensi ketidaksetaraan tersebut. Jika kewajiban fasilitasi pemerintah daerah dijalankan secara efektif, ketidakmampuan memperoleh 60 dukungan masyarakat tidak seharusnya secara otomatis menutup akses komunitas terhadap pendirian rumah ibadah. Sebaliknya, apabila mekanisme korektif tidak berfungsi, kesetaraan formal dapat menghasilkan ketimpangan substantif.

Adequacy

Kriteria *adequacy* mempersoalkan apakah instrumen yang disediakan PBM 2006 cukup untuk menangani persoalan yang hendak diatasi. Secara normatif, regulasi sebenarnya memiliki sejumlah instrumen yang relatif lengkap seperti penilaian kebutuhan, persyaratan pengguna dan dukungan masyarakat, rekomendasi kelembagaan, kewajiban fasilitasi pemerintah daerah, batas waktu keputusan, izin sementara pemanfaatan bangunan, serta mekanisme penyelesaian perselisihan. Dengan demikian, persoalannya bukan ketiadaan instrumen semata, tetapi kemampuan instrumen tersebut mengatasi kebuntuan ketika pelaksanaan hak berhadapan dengan resistensi sosial, interpretasi institusional yang berbeda, atau koordinasi pemerintahan yang lemah. Kajian Fakhurraji (2025), menempatkan sinkronisasi rumah ibadah dan sinergi antarlembaga sebagai aspek penting tata kelola keagamaan, sedangkan Tajmila et al. (2025), menekankan peran dan tanggung jawab pemerintah daerah dalam proses perizinan rumah ibadah. Kajian Komnas HAM juga menunjukkan bahwa persoalan implementasi tidak berhenti pada norma PBM, tetapi berkaitan dengan komitmen, keberpihakan, dan akuntabilitas institusi pelaksana. Oleh karena itu, *adequacy* tidak dapat dinilai hanya berdasarkan jumlah prosedur yang tersedia. Mekanisme dianggap memadai apabila dapat benar-benar menyelesaikan hambatan yang menjadi sasaran kebijakan. Analisis ini menunjukkan bahwa PBM 2006 telah menyediakan mekanisme korektif, tetapi operasionalisasinya masih menjadi titik kritis. Kewajiban fasilitasi pemerintah daerah, misalnya, akan kehilangan fungsi korektif apabila tidak didukung prosedur yang jelas mengenai kapan fasilitasi harus dilakukan, bagaimana lokasinya ditentukan, siapa yang bertanggung jawab, dan bagaimana pemohon memperoleh pemulihan apabila kewajiban tersebut tidak dijalankan. Dengan demikian, persoalan *adequacy* terutama terletak pada jarak antara *availability of policy instruments* dan *institutional capacity to make those instruments work*.

Responsiveness

Kriteria *responsiveness* menilai kemampuan kebijakan dan institusi untuk mengenali serta merespons kebutuhan kelompok yang terdampak. PBM 2006 menyediakan ruang respons melalui FKUB, musyawarah, mekanisme fasilitasi pemerintah daerah, dan penyelesaian perselisihan. Namun, keberadaan ruang partisipasi tidak secara otomatis berarti kebijakan telah responsif. Responsivitas juga berkaitan dengan kualitas representasi, imparsialitas lembaga, keterbukaan

proses, serta kemampuan institusi mendengar kebutuhan kelompok yang mempunyai posisi sosial lebih lemah. Saputra & Atsari (2026), mengkaji kewenangan FKUB melalui perspektif konstitusionalisme dan *minority rights theory*, sehingga persoalan representasi dan perlindungan kelompok minoritas menjadi bagian penting dalam menilai institusi tersebut. Ananda et al. (2026), memperkuat persoalan tersebut melalui gagasan *human-rights-based due process* sebagai pendekatan untuk mencegah proses perizinan berubah menjadi *majoritarian veto*. Karena itu, kebijakan yang responsif tidak identik dengan kebijakan yang semata-mata mengikuti preferensi jumlah terbanyak. Responsivitas justru mensyaratkan kemampuan institusi untuk mengakomodasi aspirasi sosial sekaligus memastikan bahwa hak kelompok dengan posisi tawar lebih lemah tetap memperoleh perlindungan. Secara keseluruhan, keempat kriteria Dunn menghasilkan gambaran yang saling melengkapi. *Effectiveness* memperlihatkan adanya jarak antara tujuan kebijakan dan realisasi yang terdokumentasi; *equity* menunjukkan bahwa persyaratan formal yang sama dapat menghasilkan beban substantif yang berbeda; *adequacy* menunjukkan bahwa mekanisme korektif tersedia tetapi keberhasilannya bergantung pada operasionalisasi institusional; sedangkan *responsiveness* menunjukkan bahwa partisipasi perlu ditempatkan bersama perlindungan hak dan impariialitas. Dengan demikian, persoalan PBM 2006 tidak dapat direduksi menjadi satu kelemahan normatif atau satu kegagalan implementasi.

Dari Desain Regulasi ke Implementasi Terdokumentasi

Pembedaan antara desain regulasi dan implementasi merupakan salah satu temuan analitis utama penelitian ini. Analisis terhadap teks PBM 2006 memperlihatkan bahwa regulasi tidak hanya menetapkan persyaratan, tetapi juga menyediakan mekanisme untuk mengatasi kebuntuan. Kewajiban pemerintah daerah memfasilitasi lokasi ketika persyaratan pengguna telah terpenuhi, batas waktu pengambilan keputusan, mekanisme musyawarah, serta penyelesaian melalui pengadilan menunjukkan bahwa regulasi telah menyediakan beberapa lapisan perlindungan. Karena itu, hambatan yang terjadi dalam praktik tidak dapat secara otomatis diperlakukan sebagai bukti bahwa seluruh persoalan bersumber dari substansi norma.

Bukti implementasi yang terdokumentasi memperkuat pembedaan tersebut. Evaluasi Komnas HAM menyimpulkan bahwa persoalan pendirian rumah ibadah tidak hanya terletak pada norma PBM 2006, tetapi juga pada lemahnya komitmen, keberpihakan, dan akuntabilitas dalam implementasinya. Dokumen tersebut juga mengidentifikasi persoalan administratif, peran FKUB, dan respons pemerintah daerah terhadap tekanan mayoritas sebagai faktor yang memengaruhi penikmatan hak beribadah. Dengan demikian, problem implementasi setidaknya dapat dipahami dalam tiga bentuk yaitu ketidakkonsistenan penerapan prosedur, keterbatasan kapasitas atau impariialitas institusi, dan pengaruh dinamika sosial-politik terhadap pengambilan keputusan. Namun demikian, desain norma dan implementasi tidak sepenuhnya berdiri sendiri. Desain kebijakan membentuk struktur peluang dan kewenangan yang selanjutnya diterjemahkan oleh aktor pelaksana. Persyaratan dukungan masyarakat, misalnya, dapat berfungsi sebagai sarana memastikan penerimaan sosial dan mencegah konflik, tetapi dalam konteks tertentu juga dapat memperbesar pengaruh preferensi mayoritas. Rekomendasi

FKUB dapat menjadi ruang deliberasi, tetapi kualitasnya sangat dipengaruhi representasi, mekanisme musyawarah, dan imparialitas proses. Karena itu, hubungan antara desain regulasi dan implementasi lebih tepat dipahami sebagai hubungan berjenjang dimana norma menentukan struktur tindakan, sedangkan institusi dan konteks sosial menentukan bagaimana struktur tersebut dioperasionalkan. Literatur mengenai praktik lokal juga menunjukkan bahwa implementasi tidak selalu menghasilkan konflik atau eksklusivitas. Syuhudi & Nensia (2021), misalnya, mendokumentasikan *best practice* pembangunan rumah ibadah berbasis kearifan lokal yang menunjukkan pentingnya hubungan antarumat beragama dan penyelesaian berbasis konteks lokal. Temuan ini menjadi *counter-evidence* yang penting karena memperlihatkan bahwa hasil kebijakan tidak ditentukan secara deterministik oleh teks PBM 2006. Kualitas dialog, hubungan sosial, kapasitas pemerintah daerah, dan kemampuan institusi mengelola perbedaan turut membentuk hasil implementasi.

Berdasarkan sintesis tersebut, risiko ketidaksetaraan dalam realisasi hak cenderung meningkat ketika akses terhadap pendirian rumah ibadah sangat bergantung pada penerimaan kelompok mayoritas sementara fungsi fasilitasi pemerintah dan mekanisme korektif institusional tidak berjalan secara memadai. Sebaliknya, dokumentasi praktik yang lebih kolaboratif menunjukkan bahwa dialog, fasilitasi negara, serta kapasitas kelembagaan dapat mengurangi ketegangan antara persyaratan administratif dan perlindungan hak. Kesimpulan ini tidak dimaksudkan sebagai generalisasi empiris terhadap seluruh daerah di Indonesia, melainkan sebagai sintesis normatif-dokumen mengenai hubungan antara desain kebijakan dan pola implementasi yang telah dilaporkan. Perbedaan tersebut juga memiliki implikasi langsung bagi arah reformasi kebijakan. Persoalan yang berasal dari desain regulasi memerlukan reformulasi norma atau prosedur, sedangkan persoalan yang berasal dari implementasi memerlukan penguatan institusi, standarisasi prosedur, koordinasi, pengawasan, dan akuntabilitas. Dalam banyak kasus, kedua jenis reformasi tersebut dapat diperlukan secara bersamaan.

Reformasi Kebijakan Menuju *Inclusive Multicultural Governance*

Hasil analisis menunjukkan bahwa reformasi kebijakan pendirian rumah ibadah tidak cukup dilakukan dengan sekadar menghapus atau mempertahankan satu persyaratan administratif. Reformasi harus berangkat dari kewajiban ganda kebijakan publik yaitu menjaga kehidupan bersama dan kerukunan sosial, tetapi pada saat yang sama memastikan bahwa kerukunan tidak dicapai dengan menempatkan hak kelompok yang secara demografis atau politik lebih lemah di bawah preferensi mayoritas. Dalam perspektif *governance of religious diversity*, pengelolaan keberagaman tidak berhenti pada pencegahan konflik, tetapi menuntut pengakuan, partisipasi, dialog, dan perlindungan yang setara bagi kelompok yang berbeda (Modood & Sealy, 2024).

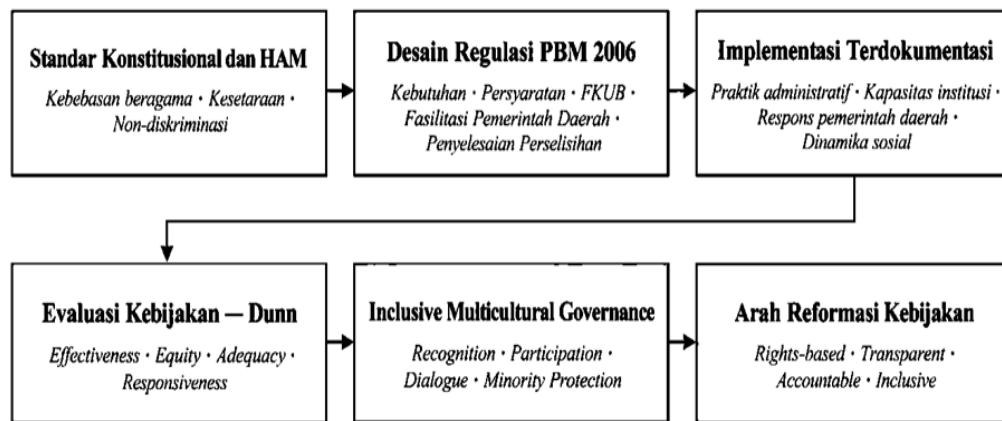
Pada tingkat desain regulasi, reformasi perlu diarahkan pada penguatan fungsi korektif negara. Persyaratan dukungan masyarakat harus ditempatkan secara tegas sebagai bagian dari pengelolaan kondisi sosial, bukan sebagai hak veto terhadap pendirian rumah ibadah. Ketentuan mengenai fasilitasi pemerintah daerah perlu didukung prosedur yang lebih terukur mengenai kondisi yang memicu kewajiban fasilitasi, pejabat atau institusi yang bertanggung jawab, batas waktu tindakan, bentuk keputusan yang harus diberikan, serta mekanisme keberatan ketika

kewajiban tersebut tidak dilaksanakan. Transparansi alasan keputusan juga penting untuk memastikan bahwa penolakan atau keterlambatan tidak didasarkan pada tekanan sosial yang tidak relevan dengan persyaratan hukum. Arah tersebut sejalan dengan pendekatan *human-rights-based due process* yang menempatkan perlindungan prosedural sebagai bagian dari perlindungan hak (Ananda et al., 2026).

Pada tingkat implementasi dan tata kelola, reformasi terutama diperlukan pada kapasitas pemerintah daerah dan FKUB. Pemerintah daerah tidak semestinya diposisikan hanya sebagai penerbit keputusan administratif, tetapi sebagai institusi yang menjalankan kewajiban fasilitasi dan menjaga perlindungan hak ketika terjadi resistensi sosial. Sementara itu, FKUB tetap memiliki posisi penting sebagai ruang deliberasi antarumat beragama, tetapi fungsi rekomendasinya harus dilaksanakan melalui proses yang transparan, representatif, dan imparsial. Perspektif *inclusive constitutionalism* menuntut agar partisipasi mayoritas tidak menghapus perlindungan substantif kelompok minoritas (Hermanto et al., 2026). Karena itu, peningkatan kapasitas kelembagaan, kejelasan prosedur, koordinasi antarlembaga, dokumentasi alasan keputusan, serta mekanisme pengawasan menjadi unsur penting dalam reformasi implementasi.

Orientasi reformasi tersebut menggeser paradigma dari *administrative compliance* menuju *rights-oriented governance*. Keberhasilan kebijakan tidak cukup diukur dari lengkapnya dokumen, terpenuhinya angka persyaratan, atau selesainya proses administratif. Ukuran yang lebih substantif adalah apakah komunitas agama yang berbeda mempunyai peluang yang adil untuk memperoleh fasilitas ibadah dan apakah konflik dapat dikelola tanpa menjadikan satu kelompok sebagai penentu tunggal atas pelaksanaan hak kelompok lain. Dalam konteks Indonesia, orientasi tersebut juga sejalan dengan Pancasila sebagai fondasi etik-kewargaan. Saryono, Sunarso, & Nasiwan (2026), menempatkan nilai kemanusiaan, persatuan, demokrasi, dan keadilan sosial sebagai orientasi yang harus ditransformasikan dari tataran ideologis ke penggunaan kekuasaan dan praktik kebijakan publik. Oleh karena itu, legitimasi kebijakan pendirian rumah ibadah tidak semata-mata bergantung pada kepatuhan prosedural, tetapi juga pada kemampuannya menghadirkan keadilan dalam kehidupan bersama yang beragama.

Berdasarkan keseluruhan analisis, penelitian ini mengembangkan kerangka yang menghubungkan standar konstitusional dan hak asasi manusia, desain regulasi, implementasi yang terdokumentasi, evaluasi kebijakan Dunn, tata kelola multikultural, dan arah reformasi kebijakan. Hubungan tersebut dirangkum dalam Gambar 1.



Gambar 1. Kerangka evaluasi normatif-kebijakan pendirian rumah ibadah

Kerangka tersebut menempatkan evaluasi kebijakan sebagai penghubung antara analisis hukum dan reformasi kebijakan. Dengan struktur ini, reformasi tidak berangkat dari asumsi bahwa semua persoalan bersumber dari norma atau, sebaliknya, seluruh persoalan hanya merupakan kegagalan implementasi. Analisis harus terlebih dahulu menentukan letak persoalan, menilai implikasinya melalui *effectiveness*, *equity*, *adequacy*, dan *responsiveness*, kemudian memilih bentuk intervensi yang sesuai. Reformulasi regulasi diperlukan ketika struktur norma menciptakan risiko terhadap kesetaraan substantif, sedangkan penguatan tata kelola diperlukan ketika mekanisme perlindungan yang tersedia tidak dijalankan secara efektif, imparial, atau responsif.

Kontribusi penelitian ini karena itu tidak semata-mata terletak pada identifikasi hambatan yang dihadapi kelompok minoritas. Temuan yang lebih penting adalah bahwa PBM 2006 mengandung persyaratan administratif sekaligus mekanisme korektif, dan kualitas perlindungan hak ditentukan oleh hubungan antara desain kedua komponen tersebut dan implementasinya. Evaluasi berdasarkan *effectiveness*, *equity*, *adequacy*, dan *responsiveness* memperlihatkan bahwa keberhasilan kebijakan pendirian rumah ibadah tidak cukup dinilai dari tercapainya harmoni sosial, tetapi juga harus mempertimbangkan distribusi akses terhadap hak, kecukupan mekanisme penyelesaian masalah, dan kemampuan institusi merespons kebutuhan komunitas agama yang beragam. Dalam konteks negara multikultural, kerukunan karena itu tidak hanya bermakna ketiadaan konflik, tetapi harus hadir bersamaan dengan kebebasan, kesetaraan, non-diskriminasi, dan keadilan.

KESIMPULAN

Penelitian ini menunjukkan bahwa kebijakan pendirian rumah ibadah di Indonesia perlu dipahami bukan semata-mata sebagai mekanisme administratif, tetapi sebagai instrumen kebijakan publik yang mempertemukan kebebasan beragama, pemeliharaan kerukunan, partisipasi masyarakat, dan tanggung jawab negara. Analisis terhadap PBM Menteri Agama Nomor 9 Tahun 2006 dan Menteri Dalam Negeri Nomor 8 Tahun 2006 memperlihatkan bahwa regulasi tersebut memuat persyaratan administratif sekaligus mekanisme korektif melalui fasilitasi pemerintah daerah dan penyelesaian perselisihan, sehingga persoalan pendirian

rumah ibadah tidak dapat seluruhnya diatribusikan pada substansi norma, tetapi juga pada implementasinya. Evaluasi berdasarkan *effectiveness*, *equity*, *adequacy*, dan *responsiveness* menunjukkan bahwa tujuan perlindungan kebebasan beragama dan kerukunan belum selalu tercapai secara konsisten dalam konteks yang terdokumentasi; persyaratan yang berlaku sama dapat menghasilkan beban yang berbeda bagi kelompok minoritas; mekanisme korektif tersedia tetapi efektivitasnya bergantung pada kapasitas institusi; dan partisipasi belum cukup apabila tidak disertai imparsialitas serta perlindungan terhadap kelompok yang memiliki posisi tawar lebih lemah. Karena itu, reformasi kebijakan perlu diarahkan pada dua jalur yang saling melengkapi, yaitu penyempurnaan desain regulasi melalui penguatan kejelasan persyaratan, kewajiban fasilitasi, transparansi keputusan, dan mekanisme pemulihan, serta penguatan implementasi melalui peningkatan kapasitas pemerintah daerah dan FKUB, koordinasi antarlembaga, pengawasan, dan akuntabilitas. Kontribusi utama penelitian ini terletak pada pengembangan evaluasi normatif-kebijakan yang menghubungkan standar konstitusional dan HAM, desain PBM 2006, bukti implementasi terdokumentasi, evaluasi Dunn, dan perspektif *inclusive multicultural governance*. Dalam konteks negara multikultural, kerukunan karena itu tidak cukup dimaknai sebagai ketiadaan konflik, tetapi harus diwujudkan bersama kebebasan, kesetaraan, non-diskriminasi, dan keadilan. Penelitian ini terbatas pada pendekatan normatif-dokumenter, sehingga penelitian selanjutnya perlu menguji kerangka tersebut melalui studi empiris komparatif terhadap praktik pemerintah daerah, FKUB, dan pengalaman komunitas agama dalam proses pendirian rumah ibadah.

REFERENSI

- Ananda, A. I., Dedihasriadi, L. O., Sucipta, P. R., Haerani, Y., & Baskhoru, A. E. (2026). Preventing majoritarian veto in house of worship licensing: A human rights-based due process model. *Harmoni*, 25(1), 1–27. <https://doi.org/10.32488/harmoni.v25i1.1075>.
- Bagir, Z. A., Asfinawati, Suhadi, & Arianingtyas, R. (2020). Limitations to freedom of religion or belief in Indonesia: Norms and practices. *Religion & Human Rights*, 15(1–2), 39–56. <https://doi.org/10.1163/18710328-BJA10003>.
- Bagir, Z. A., & Sormin, J. (2022). *Politik moderasi dan kebebasan beragama: Suatu tinjauan kritis*. Elex Media Komputindo.
- Debataraja, L. (2022). Penentuan persyaratan dukungan masyarakat di lingkungan pendirian rumah ibadah berdasarkan Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 dan 8 Tahun 2006. *Eksekusi: Journal of Law*, 4(2), 161–185. <https://doi.org/10.24014/je.v4i2.14174>.
- Dunn, W. N. (2018). *Public policy analysis: An integrated approach* (6th ed.). Routledge.
- Fakhrurraji, A. (2025). Penguatan tata kelola keagamaan yang moderat: Sinkronisasi rumah ibadah, sinergitas antarlembaga, dan ruang publik dalam pembangunan nasional. *Jurnal Ilmiah Gema Perencana*, 4(1), 599–624. <https://doi.org/10.61860/jigp.v4i1.228>.
- Hefner, R. W. (2020). Islam and covenantal pluralism in Indonesia: A critical juncture analysis. *The Review of Faith & International Affairs*, 18(2), 1–17. <https://doi.org/10.1080/15570274.2020.1753946>.

- Hermanto, B., Nur, A. I., Krivins, A., Putra, R. K., Subawa, M., Hamdani, F., Wardhani, L. T. A. L., & Khasanah, D. R. A. U. (2026). Reimagining the governance of minority rights in Indonesia: Theoretical propositions and practical pathways toward inclusive constitutionalism. *The International Journal of Human Rights*. Advance online publication. <https://doi.org/10.1080/13642987.2026.2705848>.
- Human Rights Committee. (1993). *CCPR General Comment No. 22: Article 18 (Freedom of thought, conscience or religion) (CCPR/C/21/Rev.1/Add.4)*. United Nations.
- Intan, B. F. (2023). Religious pluralism, public religion, and principled pluralism in Indonesia. *Transformation*, 40(4), 334–349. <https://doi.org/10.1177/02653788231206020>.
- Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Republik Indonesia. (2025). Evaluasi implementasi Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 dan 8 Tahun 2006 dalam pendirian rumah ibadah. Komnas HAM Republik Indonesia.
- Marzuki, P. M. (2017). *Penelitian hukum (Edisi revisi, Cet. ke-13)*. Kencana.
- Menteri Agama Republik Indonesia, & Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia. (2006). Peraturan Bersama Menteri Agama Nomor 9 Tahun 2006 dan Menteri Dalam Negeri Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama, dan Pendirian Rumah Ibadat.
- Modood, T., & Sealy, T. (2024). The new governance of religious diversity. *Polity*.
- Napitupulu, Y. C., & Halawa, M. (2026). Legal uncertainty and administrative barriers for minority worship houses in Indonesia. *Academia Open*, 11(1). <https://doi.org/10.21070/acopen.11.2026.14137>.
- Republik Indonesia. (1945). Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Republik Indonesia. (1999). Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.
- Republik Indonesia. (2005). Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan International Covenant on Civil and Political Rights (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik).
- Ruslan, I., Mawardi, M., & Anshori, A. A. (2022). Deconstruction of the policy for the establishment of houses of worship in Indonesia. *Religious: Jurnal Studi Agama-Agama dan Lintas Budaya*, 6(2), 261–270. <https://doi.org/10.15575/rjsalb.v6i2.21396>.
- Safa'at, M. A. (2022). The roles of the Indonesian Constitutional Court in determining state-religion relations. *Constitutional Review*, 8(1), 113–150. <https://doi.org/10.31078/consrev815>.
- Saputra, Z. H., & Atsari, Z. H. (2026). Rekonseptualisasi kewenangan FKUB dalam pendirian rumah ibadah: Perspektif konstitusionalisme dan minority rights theory. *Journal of Law and Administrative Science*, 4(1), 113–132. <https://doi.org/10.33478/jlas.v4i1.57>.
- Saryono, Sunarso, & Nasiwan. (2026). *Teori transformasi etika politik: Rekonstruksi pemikiran Soekarno dalam perspektif Pendidikan Kewarganegaraan*. Widina Media Utama.

- Soekanto, S., & Mamudji, S. (2019). *Penelitian hukum normatif: Suatu tinjauan singkat (Ed. 1, Cet. ke-19)*. Rajawali Pers.
- Suhadi, S., Muhtada, D., & Amal, A. G. S. (2024). Legal reconstruction of the establishment of places of worship in Indonesia: A legal-political analysis within the framework of land use and spatial planning law. *Journal of Indonesian Legal Studies*, 9(2), 1181–1208. <https://doi.org/10.15294/jils.v9i2.19162>.
- Suryawati, N., & Syaputri, M. D. (2022). Intoleransi dalam pembangunan rumah ibadah berdasarkan hak konstitusional warga negara. *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, 4(3), 433–446. <https://doi.org/10.14710/jphi.v4i3.433-446>.
- Syuhudi, M. I., & Nensia. (2021). Islam-Kristen di “Kota Kalong”: Best practice pembangunan rumah ibadat berbasis kearifan lokal. *Harmoni*, 20(2), 173–187. <https://doi.org/10.32488/harmoni.v20i2.511>.
- Tajmila, T., Syahwan, A., Aditya, M. D. S., Rafi, P. A., Rahman, M., & Muzakir, Y. (2025). Peran dan tanggung jawab pemerintah daerah dalam perizinan rumah ibadah berdasarkan hak konstitusional kebebasan beragama. *Wathan: Jurnal Ilmu Sosial dan Humaniora*, 2(2), 260–279. <https://doi.org/10.71153/wathan.v2i2.263>.
- United Nations. (1966). *International Covenant on Civil and Political Rights*. United Nations.