

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Negara Indonesia adalah salah satu negara yang sangat menghormati adanya perbedaan di lingkungan masyarakatnya. Negara Indonesia menganut prinsip dasar Bhineka Tunggal Ika. Prinsip dasar Bhineka Tunggal Ika menjelaskan bahwa adanya perbedaan di masyarakat Indonesia, tetapi tetap satu yaitu Negara Indonesia. Pada masyarakat Indonesia, terdapat banyak suku, bahasa, adat, agama yang menjadi satu. Keberagaman yang terdapat pada Negara Indonesia dapat menjadi sebuah unsur positif jika dapat dijalankan maupun diterapkan pada kehidupan bermasyarakat dengan baik.

Salah satu perbedaan yang ada di Indonesia adalah perbedaan agama. Terdapat enam agama yang diakui di negara Indonesia yaitu Islam, Protestan, Katolik, Hindu, Budha dan Konghucu. Ketentuan tentang agama tercantum pada Pasal 29 Undang-undang Dasar 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) ayat (1), yang mengatur bahwa: “Negara berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa.” Selanjutnya dalam ayat (2): “Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya dan untuk beribadat menurut agama dan kepercayaannya itu.” Selanjutnya dalam Pasal 28E ayat 1 Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (selanjutnya disebut UU HAM) menyebutkan: “Setiap orang berhak 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.” Selain itu, pada dasar negara sila pertama Pancasila pula berbunyi Ketuhanan Yang Maha Esa.

Pada data sensus penduduk masyarakat Indonesia, menemukan bahwa 88% masyarakat Indonesia memeluk agama Islam, dan sisanya adalah lima agama lainnya. Mengacu pada data ini, menunjukkan bahwa adanya kelompok atau golongan mayoritas dan minoritas pada kategori berdasarkan agama.

Seiring dengan berjalannya waktu, nilai kehidupan dan dasar negara yang berlandaskan pada Pancasila serta UUD 1945 semakin sirna pada jaman modern yang serba maju ini. Jika pada masa lalu nilai dan dasar tersebut merupakan penguat masa reformasi, pada jaman sekarang lebih dianggap sebagai sebuah hal yang dianggap sebagai diskriminasi dan hal yang tidak memiliki toleransi. Seperti yang telah disebutkan, terdapat perbedaan kuantitas yang jumlahnya cukup signifikan antara agama mayoritas dan minoritas yang dapat menimbulkan beberapa permasalahan yang dampaknya akan berhubungan dengan pelanggaran, khususnya berkaitan pada hak kebebasan beragama.

Di sisi lain, pada jaman sekarang pula terdapat inovasi baru mengenai tempat tinggal dan salah satu fungsi lain dari tempat tinggal adalah toko, kantor, tempat belanja, maupun tempat ibadah. Seiring dengan perkembangan inovasi, rumah toko atau ruko kian marak dibangun di daerah-daerah tertentu di Indonesia yang dimana ruko tersebut dapat digunakan sebagai tempat tinggal maupun digunakan sebagai tempat ibadah.

Pada jaman sekarang, tempat peribadatan tidak hanya terletak pada sebuah bangunan tunggal atau yang berdiri sendiri yang memiliki sebuah ijin

membangun rumah ibadah tersendiri, tetapi juga bisa terletak di sebuah rumah toko (ruko), mall, maupun tempat lainnya. Hal terkait dengan letaknya rumah peribadatan juga menjadi sebuah masalah. Masalah-masalah yang timbul terkait dengan soal perijinan tempat ibadat maupun tempat biasanya ibadah dilangsungkan itu didirikan, status tanah yang dibangun, yang dimana pada akhirnya dipermasalahkan dan dihubungkan dengan apakah aliran agama ibadah tersebut. Hal ini menunjukkan adanya konflik yang berhubungan dengan dimanakan tempat ibadat berada, ataupun dimana kegiatan ibadah dilangsungkan.

Rumah toko atau yang sering disebut ruko merupakan sebutan bagi bangunan-bangunan di Indonesia yang umumnya bertingkat antara dua hingga lima lantai, di mana lantai-lantai bawahnya digunakan sebagai tempat berusaha ataupun semacam kantor, sementara lantai atas dimanfaatkan sebagai tempat tinggal. Ruko biasanya berpenampilan yang sederhana dan sering dibangun bersama ruko-ruko lainnya yang mempunyai desain yang sama atau mirip sebagai suatu kompleks. Ruko banyak ditemukan di kota-kota besar di Indonesia dan biasa ditempati warga-warga kelas menengah.<sup>1</sup>

Menurut Andie A. Wicaksono

“Rumah Toko atau lebih sering disebut sebagai ruko adalah sebutan bagi bangunan-bangunan di Indonesia yang umumnya dibuat bertingkat antara dua hingga lima lantai, dimana fungsinya lebih dari satu, yaitu fungsi hunian dan komersial. Lantai bawahnya digunakan sebagai tempat usaha atau kantor, sedangkan lantai atas dimanfaatkan sebagai tempat tinggal.”<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> <https://id.wikipedia.org/wiki/Ruko>, diunduh Senin, 7 Desember 2015 pukul 21.35 WIB

<sup>2</sup> Wicaksono, Andie A., *Ragam Desain Ruko (Rumah Toko)*, Penebar Swadaya, Jakarta, 2007, hal 6

Menurut J.D Benyamin, “Rumah toko adalah bangunan yang digunakan untuk tempat berusaha (berdagang) barang dan jasa, dan juga sebagai tempat tinggal pemilik toko tersebut.”<sup>3</sup>

Berdasarkan pengertian beberapa orang di atas dapat disimpulkan bahwa rumah toko atau ruko merupakan bangunan yang memiliki dua kegunaan dalam satu bangunan, yaitu dapat dijadikan tempat usaha dan tempat tinggal. Keberadaan rumah toko banyak dipergunakan masyarakat khususnya di Surabaya sebagai alternatif untuk mempersingkat waktu dan tempat. Tetapi saat ini tidak jarang ditemukan juga rumah toko dijadikan sebagai rumah peribadatan.

Tempat ibadah, rumah ibadah, tempat peribadatan adalah sebuah tempat yang digunakan oleh umat beragama untuk beribadah menurut ajaran agama atau kepercayaan mereka masing-masing.<sup>4</sup>

Menurut pasal 18 UU Nomor 12 tahun 2005 dalam ayat (1) hingga ayat (4) mengatur bahwa:

- (1) Setiap orang berhak atas kebebasan berpikir, bernurani dan beragama. Hal ini mencakup kebebasan untuk menganut atau memilih agama atau kepercayaan atas pilihannya sendiri, dan kebebasan, baik secara sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain, baik di tempat umum atau tertutup, untuk mengejawantahkan agama atau kepercayaannya dalam kegiatan ibadah, penataan, pengamatan dan pengajaran.
- (2) Tidak seorangpun dapat dipaksa sehingga terganggu kebebasannya untuk menganut atau memilih agama atau kepercayaannya sesuai dengan pilihannya.
- (3) Kebebasan untuk mengejawantahkan agama atau kepercayaan seseorang hanya dapat dibatasi oleh ketentuan berdasarkan hukum, dan apabila diperlukan untuk melindungi keamanan, ketertiban, kesehatan dan atau moral masyarakat, atau hak-hak dan kebebasan mendasar orang lain.
- (4) Negara-negara Pihak pada Kovenan ini berjanji untuk menghormati kebebasan orang tua, dan apabila diakui, wali hukum yang sah, untuk

---

<sup>3</sup> Kutipan dari J.D Benyamin (1996.63) dikutip dari Makalah Skripsi Universitas Sumatera Utara, diunduh tanggal 7 Desember 2015 pukul 22.02 WIB

<sup>4</sup> [https://id.wikipedia.org/wiki/Tempat\\_ibadah](https://id.wikipedia.org/wiki/Tempat_ibadah), diunduh Senin, 7 Desember 2015 pukul 22.41 WIB

memastikan bahwa agama dan moral bagi anak-anak mereka sesuai dengan keyakinan mereka sendiri.

Dengan demikian hak untuk membangun rumah ibadah termasuk bagian atau ranah dari manifestasi keagamaan. Hal ini yang menjadi hak umat beragama dalam menjalankan keyakinannya, yang mana bukan hanya berkeyakinan pada satu agama saja, melainkan mencakup dengan aktivitas, adat serta bangunan yang menjadi satu paket hak asasi beragama.

Tetapi yang saat ini menjadi fokus utama yaitu masih saja terjadi pengrusakan rumah ibadah yang semakin hari semakin anarki, ditambah lagi setelah diterbitkannya Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006 dan Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama, dan Pendirian Rumah Ibadat (selanjutnya disebut Peraturan Bersama Menteri) yang membahas mengenai pendirian tempat peribadatan. Tentang pendirian rumah ibadat tercantum dalam pasal 14 Peraturan Bersama Menteri sebagai berikut:

- (1) Pendirian rumah ibadat harus memenuhi persyaratan administratif dan persyaratan teknis bangunan gedung.
- (2) Selain memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pendirian rumah ibadat harus memenuhi persyaratan khusus meliputi :
  - a. daftar nama dan Kartu Tanda Penduduk pengguna rumah ibadat paling sedikit 90 (sembilan puluh) orang yang disahkan oleh pejabat setempat sesuai dengan tingkat batas wilayah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (3);
  - b. dukungan masyarakat setempat paling sedikit 60(enam puluh) orang yang disahkan oleh lurah/kepala desa;
  - c. rekomendasi tertulis kepala kantor departemen agama kabupaten/kota; dan
  - d. rekomendasi tertulis FKUB kabupaten/kota.
- (3) Dalam hal persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a terpenuhi sedangkan persyaratan huruf b belum terpenuhi, pemerintah

daerah berkewajiban memfasilitasi tersedianya lokasi pembangunan rumah ibadat.

Peraturan pemerintah yang terdapat dalam Peraturan Bersama Menteri tersebut, tidak membuat konflik yang berkaitan dengan agama mereda. Pada faktanya, tetap saja ada konflik yang terjadi. Salah satu konflik yang masih terjadi adalah pendirian rumah ibadah. Ada beberapa sumber konflik yang salah satunya paling dominan yaitu mengenai kewaspadaan agama tertentu terhadap proses pengagamisasi oleh agama lain terhadap penduduk sekitar. Konflik pun tetap terus terjadi meski perijinan pendirian rumah ibadat telah didapat oleh salah satu pihak. Bisa jadi adanya kecaman maupun komentar dan sindiran negatif terhadap agama tertentu yang menyebabkan adanya konflik antar agama. Sejauh yang diketahui bahwa setiap proses dari masalah perizinan seringkali mendapatkan main hakim sendiri. Hal inilah yang menjadi salahsatu yang tidak benar dalam penegakan hukum. Seharusnya aparat keamanan ikut membantu dalam setiap proses dalam permasalahan yang ada, agar kekerasan tidak terjadi dan menghindarkan benturan yang terjadi antar agama di Indonesia. Selain itu juga, setiap prosedur yang dijalankan sewajarnya dijalankan dengan baik tanpa harus menimbulkan konflik yang berkepanjangan. Saat ini, konflik yang terjadi terhadap masalah pembangunan rumah ibadat didalam rumah toko menjadi hal yang meresahkan sejumlah pihak. Bukan hanya meresakan satu golongan agama tertentu saja, tetapi hal ini akan meresahkan seluruh warga Indonesia yang mempunyai dasar Bhineka Tunggal Ika. Keutuhan sebuah negara akan diuji dan dilihat dalam menyelesaikan masalah seperti ini.

Disisi lain, bila melihat masalah rumah toko (ruko) yang dijadikan suatu rumah peribadatan memunculkan berbagai opini didalam masyarakat. Jika melihat

definisi dan peraturan yang telah dibuat, rumah toko seharusnya digunakan untuk tempat usaha sekaligus rumah tempat tinggal. Tetapi saat ini sudah dikembangkan menjadi rumah peribadatan yang sudah menjamur di Surabaya, dan tentunya telah mendapatkan izin dari pemerintah kota Surabaya hal itu dapat dilihat dari menjamurnya pendirian rumah peribadatan didalam ruko. Seharusnya jika pemerintah mengetahui bila rumah peribadatan itu melanggar, maka seharusnya penyegelan langsung dapat dilaksanakan. Apakah ada yang salah dengan peraturan yang dibuat, atau pegawai pemerintahan yang lalai dan tidak menjalankan peraturan dengan tepat?

Prosedur memang seharusnya ditegakkan secara benar dan sewajarnya, tidak dengan main hakim sendiri dan juga setiap golongan agama perlu sadar bahwa selain pemerintah memberikan dukungan untuk menghormati hak dalam beragama, tetapi setiap masing-masing kelompok agama perlu untuk mengikuti juga peraturan pemerintah yang telah dibuat, agak kebersamaan dan kerukunan umat beragama yang ada di Indonesia dapat dijalankan dengan baik dan menjadi contoh bagi negara lain.

## 2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian-uraian latar belakang diatas, maka terdapat beberapa hal yang menjadi pokok permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini, yang dapat dikemukakan adalah:

1. Apakah dibenarkan pendirian Rumah Peribadatan didalam ruko menurut peraturan perundang-undangan yang ada?
2. Apakah izin pendirian rumah ibadat yang telah di peroleh dapat dibatalkan karena adanya keberatan/konflik dari masyarakat?

### 3. Tujuan Penelitian

#### 3.1 Tujuan Praktis

1. Untuk lebih mengetahui dan memahami fungsi dan kepastian hukum dari peraturan perundang-undangan yang menyangkut rumah ibadah.
2. Untuk lebih mengetahui dan memahami sikap dan tindakan aparat penegak hukum dengan adanya konflik masyarakat yang mengarah ke sifat anarki.

#### 3.2 Tujuan Akademis

1. Penelitian ini dibuat untuk memenuhi salah satu syarat memperoleh gelar Magister Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan Surabaya.

### 4 Metodologi Penelitian

#### 4.1 Jenis Penelitian

Jenis atau metode penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis normatif, yaitu penelitian dilakukan dengan cara meneliti bahan kepustakaan (library research) atau data sekunder yang meliputi buku-buku serta norma-norma hukum yang terdapat pada peraturan perundang-undangan, asas hukum dan kaedah hukum serta mengkaji peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan dan bahan hukum lainnya untuk mencari jawaban dari permasalahan yang diteliti.

#### 4.2 Pendekatan Masalah

a. Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*) yaitu pendekatan yang dilakukan dengan mengkaji dan meneliti norma-norma yang terdapat dalam ketentuan perundang-undangan yang berkaitan dengan materi yang dibahas.

b. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*) yaitu pendekatan yang dilakukan dengan mengkaji pendapat-pendapat, konsep-konsep yuridis dan teori-teori dari pakar hukum sebagai landasan pendukung yang berkaitan dengan rumah susun.

#### 4.3 Bahan/Sumber Hukum

Bahan/sumber hukum yang digunakan dalam penelitian ini dapat dibedakan sebagai berikut:

- Bahan hukum primer, yang merupakan bahan hukum yang sifatnya mengikat berupa peraturan perundang-undangan/hukum positif, dalam hal ini adalah Undang-undang Dasar Republik Indonesia 1945, UU No.39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, UU No. 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights*, Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006 dan Nomor 8 Tahun 2006.
- Bahan hukum sekunder, yang erat kaitannya dengan bahan hukum primer, antara lain literatur tentang rumah susun dan pendirian rumah peribadatan, karya tulis ilmiah maupun cetak dan elektronik yang ada kaitannya dengan rumah susun dan rumah ibadat.

#### 4.4 Langkah penelitian

Penelitian dilakukan dengan cara mengumpulkan bahan hukum yang didapatkan melalui cara membaca, mempelajari peraturan-peraturan yang berlaku, literatur-literatur yang berhubungan dengan permasalahan. Bahan-bahan hukum tersebut kemudian diinventarisasi, lalu dikualifikasi dan akhirnya disusun secara sistematis.

#### 4.5 Langkah Analisa

Analisis dilakukan melalui metode deduksi dalam arti diawali dengan hal-hal yang bersifat umum yakni peraturan perundang-undangan dan literatur yang kemudian diterapkan pada masalah yang menjadi objek penelitian sehingga menghasilkan jawaban yang bersifat khusus.

### 5. Kerangka Teoritik

Kebebasan untuk memilih dan menganut agama serta beribadah menurut agama yang diyakini merupakan salah satu hak seluruh rakyat yang tercantum dalam konstitusi tertinggi di Indonesia yaitu UUD RI 1945. Kebebasan untuk memilih agama dapat dilihat dalam Pasal 29 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 ayat (1), yang mengatur bahwa: “Negara berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa.” Selanjutnya dalam ayat (2): “Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya dan untuk beribadat menurut agama dan kepercayaannya itu.” Atas dasar UUD RI 1945 ini, Negara berhak dan wajib untuk memberikan perlindungan dan memberikan fasilitas bagi

setiap agama yang diakui oleh negara. Pernyataan ini didukung dengan pendapat Pdt. Pangauan Purba, Sm.Th.:<sup>5</sup>

“Setiap penduduk sebagai warga negara diberi kemerdekaan untuk memeluk agama masing-masing dan beribadat menurut agama dan kepercayaannya itu. Negara tidak hanya melindungi dan memberi kebebasan bahkan mendorong umat beragama untuk memajukan kehidupan agamanya. Perwujudan dari jaminan Undang-undang Dasar 1945 itu adalah diakuinya agama-agama yang ada dan hidup di Indonesia yaitu Islam, Katholik, Protestan, Hindu dan Budha. Menyadari arti pentingnya agama dalam pembangunan nasional, maka pemerintah juga menaruh perhatian yang serius dalam pembangunan kehidupan beragama. Pembangunan dibidang kehidupan beragama bertujuan agar kehidupan beragama itu selalu kearah yang positif dan menghindari serta mengurangi akses-akses negatif yang akan muncul dan merusak kesatuan dan ketentraman masyarakat. Kebijakan pemerintah dalam pembangunan kehidupan beragama, terutama difokuskan pada penyiaran agama dan hubungan antar umat beragama, karena disinyalir bahwa penyiaran agama sering memicu ketegangan hubungan antar umat beragama.”

Keberagaman agama merupakan salah satu pembentuk dari negara Indonesia, sehingga tidak dapat dihindari jika keberagaman agama harus dijunjung tinggi oleh setiap warganya. Menurut Padmo Wahjono, asal-usul Negara Indonesia bukanlah terbentuk atas perjanjian bermasyarakat dari individu-individu yang bebas atau dari status naturalis ke *status civil* dengan perlindungan terhadap *civil rights*. Tetapi, Indonesia terbentuk karena “atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa dan dengan didorongkan oleh keinginan luhur, supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas”. Membaca dari pernyataan Padmo Wahjono, Negara Hukum Pancasila adalah suatu kehidupan berkelompok bangsa Indonesia, atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa dan didorong oleh keinginan luhur supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas dalam arti merdeka, berdaulat, bersatu, adil dan makmur.<sup>6</sup> Tidak heran jika kebebasan sangat penting

---

<sup>5</sup> Pendapat Pendeta Pangauan Purba, SM.TH., Buletin narhasem Edisi Februari 2011

<sup>6</sup> Wahjono, Padmo, *Indonesia Negara Berdasar Atas Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982

bagi negara Indonesia. Masyarakat berkewajiban untuk menghormati segala bentuk peraturan-peraturan dari setiap agama yang ada, selain itu masyarakat Indonesia harus mampu untuk mengaktualisasikan keharmonisan hidup dengan sesamanya, dengan lingkungan dan dengan Tuhan Yang Maha Esa. Dari kehidupan yang harmonis, terjadi kerukunan dan kemakmuran dari setiap agama yang ada, dan hal ini akan memberikan pencapaian dan tujuan yang baik bagi suatu bangsa.

Implementasi kebebasan agama di Indonesia dapat kita lihat dalam UUD 1945 pasal 28 E ayat (1) dan (2) menyebutkan,

- (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.
- (2) Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya.

Melihat secara eksplisit, kata demi kata yang ada dalam pasal 1 dan 2 menjelaskan dengan sangat jelas bahwa konstitusi negara Indonesia sangat menjunjung tinggi dan menjamin siapapun orangnya, tidak melihat ras, budaya, agama, kewarganegaraan, dan warna kulitnya untuk menganiut dan menjalankan agama dan kepercayaannya.

Jika mengacu pada undang-undang yang ada, setiap masyarakat saat ini perlu untuk berbenah dalam menyikapi segala persoalan mengenai perbedaan yang ada dalam masyarakat Indonesia. Saat ini sering didapati pengrusakan rumah-rumah ibadat yang mengarah pada diskriminasi agama tertentu. Sehingga proses aktualisasi berbeda dengan dasar terciptanya undang-undang kebebasan beragama. Sebagai dalih, pemerintah yang diwakili oleh Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri menerbitkan Peraturan Bersama Menteri yang pada

dasarnya dibuat untuk meminimalkan konflik yang timbul antar warga masyarakat. Tetapi, fakta-fakta dilapangan sangat berbeda dengan yang diharapkan. Peraturan Menteri Bersama seperti menjadi bumerang bagi kelompok-kelompok agama tertentu. Fakta yang timbul dilapangan banyak yang mengenai persoalan ijin bangunan, status tanah dan aliran agama yang dianut.

Dilihat dari Fakta yang ada dilapangan, pengrusakan rumah ibadah semakin lama semakin menjadi-jadi baik di daerah-daerah kecil maupun di daerah perkotaan, sejak diterbitkannya Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006 dan Nomor 8 Tahun 2006 yang menyebutkan,

- (1) Pendirian rumah ibadat harus memenuhi persyaratan administratif dan persyaratan teknis bangunan gedung.
- (2) Selain memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pendirian rumah ibadat harus memenuhi persyaratan khusus meliputi :
  - a. daftar nama dan Kartu Tanda Penduduk pengguna rumah ibadat paling sedikit 90 (sembilan puluh) orang yang disahkan oleh pejabat setempat sesuai dengan tingkat batas wilayah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (3);
  - b. dukungan masyarakat setempat paling sedikit 60(enam puluh) orang yang disahkan oleh lurah/kepala desa;
  - c. rekomendasi tertulis kepala kantor departemen agama kabupaten/kota; dan
  - d. rekomendasi tertulis FKUB kabupaten/kota.
- (3) Dalam hal persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a terpenuhi sedangkan persyaratan huruf b belum terpenuhi, pemerintah daerah berkewajiban memfasilitasi tersedianya lokasi pembangunan rumah ibadat.

Dalam isi Peraturan Bersama Menteri ini dapat dilihat jika terjadi diskriminasi untuk beberapa golongan tertentu. Diskriminasi yang ada dalam peraturan ini dapat dilihat dalam ayat 2 yang menyebutkan adanya pengakuan hak-hak warga

mayoritas atas warga minoritas. Dan hal ini lah yang membuat semakin susah nya golongan agama tertentu untuk membuat bangunan rumah peribadatan.

Perijinan pembangunan rumah ibadat di Indonesia masih terkendala oleh beberapa kewajiban yang harus dilakukan dan dipatuhi. Tidak heran bila saat ini bermunculan tempat-tempat ibadat yang berada di rumah susun antara lain ruko.

Dalam UUD RI Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun menjelaskan,

”Rumah susun adalah bangunan gedung bertingkat yang dibangun dalam suatu lingkungan, yang terbagi dalam bagian-bagian yang distrukturkan secara fungsional dalam arah horizontal maupun vertikal dan merupakan satuan-satuan yang masing-masing dapat dimiliki dan digunakan secara terpisah, terutama untuk tempat hunian, yang dilengkapi dengan bagian-bersama, benda-bersama dan tanah-bersama.”

Upaya yang dilakukan pemerintah dari adanya rumah susun yaitu mewujudkan kesejahteraan umum dan peningkatan taraf hidup rakyat, khususnya dalam usaha pemerataan pemenuhan kebutuhan pokok akan perumahan sebagaimana diamanatkan dalam Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN), diperlukan peningkatan usaha-usaha penyediaan perumahan yang layak, dengan harga yang dapat dijangkau oleh daya beli rakyat terutama golongan masyarakat yang mempunyai penghasilan rendah. Sehingga saat ini banyak bermunculan rumah susun yang digunakan sebagai tempat usaha guna memenuhi kesejahteraan dan taraf hidup pemiliknya. Hal ini diikuti dalam UUD RI Nomor 16 Tahun 1985 pasal 3 yang menyebutkan pembangunan rumah susun bertujuan untuk:

- (1) a) Memenuhi kebutuhan perumahan yang layak bagi rakyat, terutama golongan masyarakat yang berpenghasilan rendah, yang menjami kepastian hukum dalam pemanfaatannya;
- b) Meningkatkan daya guna dan hasil guna tanah di daerah pekotaan dengan memperhatikan kelestarian sumber daya alam dan menciptakan lingkungan pemukiman yang lengkap, serasi, dan seimbang

- (2) Memenuhi kebutuhan untuk kepentingan lainnya yang berguna bagi kehidupan masyarakat, dengan tetap mengutamakan ketentuan ayat (1) huruf a).

Didasarkan tujuan diatas saat ini banyak rumah susun yang tidak hanya dijadikan tempat tinggal saja, melainkan dijadikan tempat usaha untuk memenuhi taraf hidup seseorang. Tetapi perlu untuk diingat bahwa rumah susun memiliki peraturan-peraturan pemerintah yang perlu untuk dipenuhi yang dapat dilihat dalam pasal 18 dan 19 UUD RI Nomor 16 Tahun 1985 yang menyebutkan:

#### Pasal 18

- (1) Satuan rumah susun yang telah dibangun baru dapat dijual untuk dihuni setelah mendapat izin kelayakan untuk dihuni dari Pemerintah Daerah yang bersangkutan.
- (2) Ketentuan mengenai izin kelayakan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

#### Pasal 19

- (1) Penghuni rumah susun wajib membentuk perhimpunan penghuni.
- (2) Perhimpunan penghuni sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diberi kedudukan sebagai badan hukum berdasarkan Undang-undang ini.
- (3) Perhimpunan penghuni sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) berkewajiban untuk mengurus kepentingan bersama para pemilik dan penghuni yang bersangkutan dengan pemilikan dan penghuniannya.
- (4) Perhimpunan penghuni dapat membentuk atau menunjuk badan pengelola yang bertugas untuk menyelenggarakan pengelolaan yang meliputi pengawasan terhadap penggunaan bagian-bersama, benda-bersama, tanah-bersama, dan pemeliharaan serta perbaikannya.
- (5) Ketentuan tentang perhimpunan penghuni dan badan pengelola sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Penyebutan Rumah susun yang memiliki tempat usaha sering disebut sebagai Rumah Toko (Ruko). Ruko (singkatan dari rumah toko) adalah sebutan bagi bangunan-bangunan di Indonesia yang umumnya bertingkat antara dua hingga lima lantai, di mana lantai-lantai bawahnya digunakan sebagai tempat berusaha ataupun semacam kantor sementara lantai atas dimanfaatkan sebagai

tempat tinggal. Ruko biasanya berpenampilan yang sederhana dan sering dibangun bersama ruko-ruko lainnya yang mempunyai desain yang sama atau mirip sebagai suatu kompleks. Ruko banyak ditemukan di kota-kota besar di Indonesia dan biasa ditempati warga-warga kelas menengah.<sup>7</sup>

Menurut Ardimas, pengertian ruko adalah sekompleks pertokoan dan tempat tinggal/rumah dengan prasarana dan fasilitas lingkungannya, dimana prasarana lingkungannya terdiri atas jalan, tempat parkir, saluran air (drainase), pembuangan sampah, dan jaringan listrik, sedangkan kelengkapan lingkungan antara lain berupa fasilitas perniagaan, perbankan, kesehatan, dan jasa angkutan umum.<sup>8</sup> Hal yang sama diutarakan oleh Amin, Pengertian Ruko sendiri berasal dari pengertian kata rumah sebagai suatu bangunan yang digunakan sebagai tempat tinggal untuk keluarga dan pengertian kata toko sebagai suatu bangunan yang mewadahi aktivitas manusia dalam melakukan kegiatan komersil yang di dalamnya terkandung nilai ekonomi, seperti menjual barang dan jasa. Jadi, ruko adalah suatu bangunan yang digunakan untuk ditempati dan dihuni suatu keluarga untuk mewadahi aktivitas rumah tangga, sekaligus sebagai suatu tempat yang digunakan untuk melakukan kegiatan komersial dalam jangka waktu tertentu, seperti penjualan barang dan jasa.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> <https://id.wikipedia.org/wiki/Ruko>, diunduh Senin, 1 Februari 2016 pukul 21.10 WIB

<sup>8</sup> Bondan, Ardimas, *Analisis Pengaruh Spesifikasi Ruko, Fasilitas Penunjang, Lokasi Ruko Terhadap Kepuasan Konsumen*, Universitas Diponegoro, Semarang, 2007

<sup>9</sup> Kutipan dari Amin (2009.4) dikutip dari Makalah Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Pemilihan Lokasi Rumah Toko Di Kota Mataram, diunduh tanggal 1 Februari 2016 pukul 21.15 WIB

## 6. Pertanggungjawaban Sistematis

Thesis ini terdiri dari 4 (empat) bab dan tiap bab terbagi atas beberapa sub bab.

**Bab I; Pendahuluan.** Bab ini merupakan awal penulisan thesis yang dimulai oleh latar belakang dengan mengemukakan kasus pendirian Rumah Ibadat untuk golongan minoritas yang mengalami kesulitan dalam perolehan perijinan walaupun pendirian tentang Rumah Ibadat telah diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2005 dan Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006 dan Nomor 8 Tahun 2006. Akibat kesulitan perolehan ijin, ditemukan fakta pendirian Rumah Ibadat berada didalam ruko. Hakekat ruko dan fungsi ruko tertulis dalam UU Nomor 16 Tahun 1985 tentang rumah susun yang ditekankan pada pemenuhan kebutuhan perumahan yang layak. Disinilah letak ketidaksinambungan atas peruntukan ruko sebagai Rumah Ibadat. Bab ini dilanjutkan dengan mengemukakan rumusan masalah, tujuan penelitian dan tipe penelitian yang didasarkan pada penelitian yuridis normatif dengan menggunakan metode deduksi.

**Bab II; Hakekat Pendirian Rumah Ibadat di Indonesia Menurut Hukum Positif.** Bab ini mengemukakan tentang penerapan Bhineka Tunggal Ika dibidang agama yang dilandasi oleh UUD 1945 pasal 29, selanjutnya pendirian rumah ibadat menurut agama yang diakui di Indonesia diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2005 diikuti dengan Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006 dan Nomor 8 Tahun 2006. Namun perolehan ijin secara administratif dirasa lumayan sulit sehingga terjadi pendirian Rumah Ibadat di dalam ruko.

**Bab III; Konsekuensi Perolehan Ijin Pendirian Rumah Ibadat.** Bab ini mengupas tentang prosedur perolehan ijin Rumah Ibadat minoritas antara lain, Gereja, Vihara dan Pura untuk dijadikan rumah ibadah yang pada umumnya didirikan di daerah perumahan yang dibangun guna menyediakan layanan peribadatan masyarakat setempat. Akhir-akhir ini sangat sulit diperolehnya ijin pendirian rumah ibadah dan terkadang keberadaan ijinpun diikuti terjadinya konflik masyarakat. Secara hukum, keberadaan rumah ibadah telah disahkan dan diakui oleh hukum positif. Disinilah letak *crusial point* yang merupakan rumusan masalah kedua.

**Bab IV; Penutup.** Bab ini terdiri dari kesimpulan dan saran. Simpulan merupakan jawaban secara singkat dan tepat atas permasalahan yang dikemukakan sebagai mana dianalisa melalui bab 2 dan bab 3. Saran merupakan masukan-masukan untuk masa yang akan datang dibidang hukum untuk kasus yang sama mengingat hukum merupakan suatu preskripsi yang memiliki arti ilmu hukum mempelajari tujuan hukum, nilai-nilai keadilan, validitas aturan hukum, konsep-konsep hukum dan norma-norma hukum yang menetapkan standar prosedur, ketentuan-ketentuan, rambu-rambu dalam melaksanakan aturan hukum.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Marzuki, Peter Mahmud , *Penelitian Hukum*, Prenada Media Group, Jakarta, 2013,hal