

PERUBAHAN SYARAT PERMOHONAN REKOMENDASI PENDIRIAN RUMAH IBADAT DI KUDUS

Abdul Malik¹, Lina Kushidayati ²

Pascasarjana HKI UIN Sunan Kudus^{1,2}

¹abdulmalik613@gmail.com, ²linakushidayati@uinsuku.ac.id,

ABSTRAK

Memeluk dan menjalankan agama merupakan hak asasi manusia yang dijamin dalam Pasal 29 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945. Dalam pelaksanaannya, pendirian rumah ibadat sering menghadapi persoalan administratif dan sosial, terutama pada masyarakat yang memiliki keragaman agama. Penelitian ini bertujuan menganalisis perubahan prosedur rekomendasi pendirian rumah ibadat yang dilakukan oleh Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) Kabupaten Kudus serta implikasinya terhadap kepastian hukum kelompok minoritas. Penelitian ini menggunakan metode penelitian lapangan dengan pendekatan yuridis empiris dan pendekatan kualitatif. Data diperoleh melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi, sedangkan analisis data menggunakan model interaktif Miles dan Huberman melalui reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa perubahan prosedur dilakukan setelah ditemukannya dugaan penyalahgunaan data dukungan masyarakat dalam proses rekomendasi pendirian rumah ibadat. FKUB Kabupaten Kudus kemudian menerbitkan Petunjuk Teknis Nomor 73 Tahun 2022 dengan menambahkan beberapa syarat berupa surat pernyataan pengguna, surat dukungan masyarakat, musyawarah desa, dan persetujuan organisasi keagamaan. Perubahan tersebut di satu sisi memperkuat legalitas dan kepastian hukum dalam proses pendirian rumah ibadat, namun di sisi lain menambah beban administratif bagi kelompok minoritas. Oleh karena itu, implementasi kebijakan pendirian rumah ibadat perlu menjaga keseimbangan antara kepastian hukum dan perlindungan kebebasan beragama.

Kata kunci: FKUB; rumah ibadat; kepastian hukum; kebebasan beragama; kelompok minoritas

ABSTRACT

The freedom to embrace and practice religion is a fundamental human right guaranteed under Article 29 paragraph (2) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. In practice, the establishment of places of worship often encounters administrative and social challenges, particularly within religiously diverse communities. This study aims to analyze changes in the recommendation procedure for establishing places of worship carried out by the Religious Harmony Forum (FKUB) of Kudus Regency and their implications for legal certainty for minority groups. This study employed field research using an empirical juridical approach and qualitative methods. Data were collected through interviews, observations, and documentation, while data analysis employed the interactive model of Miles and Huberman through data reduction, data presentation, and conclusion drawing. The findings indicate that changes in the procedure were implemented following the

discovery of alleged misuse of community support data in the recommendation process for establishing places of worship. FKUB of Kudus Regency subsequently issued Technical Guidelines Number 73 of 2022 by introducing additional requirements, including user declaration letters, community support statements, village deliberation meetings, and approval from religious organizations. On the one hand, these changes strengthen legality and legal certainty in the process of establishing places of worship; on the other hand, they create additional administrative burdens for minority groups. Therefore, the implementation of policies regarding the establishment of places of worship should maintain a balance between legal certainty and the protection of religious freedom.

Keywords: Religious Harmony Forum (FKUB); places of worship; legal certainty; religious freedom; minority groups

A. Pendahuluan

Menjalankan agama dan menghayati keyakinan merupakan hak dasar setiap warga negara yang dijamin oleh konstitusi. Pelaksanaan hak tersebut salah satunya diwujudkan melalui penyediaan rumah ibadat sebagai sarana menjalankan aktivitas keagamaan. Namun dalam masyarakat yang heterogen, pendirian rumah ibadat sering kali menjadi isu yang sensitif karena berkaitan dengan keyakinan, relasi sosial, dan dinamika kehidupan masyarakat (Leonardo, 2020). Perbedaan latar belakang agama dalam suatu wilayah kerap memunculkan berbagai persoalan, terutama ketika terdapat rencana pembangunan rumah ibadat yang dianggap berbeda dengan keyakinan mayoritas masyarakat di sekitarnya. Situasi tersebut dapat menimbulkan perbedaan pandangan, penolakan, bahkan konflik sosial apabila tidak dikelola secara tepat.

Dalam praktiknya, persoalan pendirian rumah ibadat tidak hanya berkaitan dengan aspek teknis pembangunan, tetapi juga menyangkut aspek sosial, hukum, dan kerukunan umat beragama. Dalam hal ini pemerintah menetapkan berbagai ketentuan guna menciptakan

keseimbangan antara perlindungan hak beragama dengan upaya menjaga ketertiban serta kerukunan masyarakat (Marwazi, 2023).

Pengaturan mengenai pendirian rumah ibadat di Indonesia didasarkan pada berbagai peraturan perundang-undangan. Ketentuan tersebut di antaranya diatur dalam Pasal 29 ayat (2) UUD 1945 yang menjamin kebebasan setiap penduduk untuk memeluk agama dan beribadah menurut agamanya masing-masing. Selain itu, pengaturan mengenai bangunan gedung mengalami perubahan dari sistem Izin Mendirikan Bangunan (IMB) menjadi Persetujuan Bangunan Gedung (PBG) sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2021 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung.

Secara khusus, pendirian rumah ibadat juga diatur melalui Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 dan 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. Peraturan tersebut memuat syarat substantif dan administratif pendirian rumah ibadat, termasuk persyaratan jumlah pengguna dan dukungan masyarakat sekitar (Istiqomah & Darmoko, 2022).

Penelitian Raja Marwazi yang berjudul *Perlindungan Hukum Atas Hak Pendirian Rumah Ibadah dan Aktivitas Ritual Keagamaan* menyatakan bahwa secara substansial PBM Nomor 9 dan 8 Tahun 2006 mengandung kemaslahatan dalam menjaga ketertiban sosial, namun syarat tertentu berpotensi menjadi hambatan bagi kelompok minoritas (Marwazi, 2023). Penelitian Kharisma Wardhatul Khusniah berjudul *Problematika Pengaturan Perizinan Pendirian Rumah Ibadah di Daerah Istimewa Yogyakarta* menunjukkan bahwa regulasi pendirian rumah ibadat dalam implementasinya sering digunakan untuk membenarkan penolakan terhadap pembangunan rumah ibadat tertentu (Khusniah, 2024).

Penelitian Calvin Nathan Wijaya dan Eko Prasajo mengenai *administrative burden* dalam regulasi pendirian rumah ibadat menunjukkan bahwa persyaratan administratif dalam PBM Nomor 9 dan 8 Tahun 2006 tidak hanya berfungsi sebagai instrumen pengaturan, tetapi juga dapat menciptakan beban administratif yang membatasi kelompok tertentu dalam memperoleh hak pendirian rumah ibadat. Penelitian tersebut menekankan bahwa beban administratif tersebut terbentuk secara historis dan dilembagakan melalui kebijakan negara (Wijaya dkk., 2024). Lebih lanjut penelitian Idrus Ruslan, Mawardi, dan Ahmad Afnan Anshori menunjukkan bahwa problem pendirian rumah ibadat bukan hanya disebabkan oleh aspek hukum administratif, tetapi juga dipengaruhi

oleh birokrasi, kurangnya sosialisasi kebijakan, serta relasi sosial masyarakat yang berpotensi menimbulkan perlakuan yang berbeda terhadap kelompok agama tertentu (Ruslan dkk., 2022). Selain itu, penelitian mengenai sengketa perizinan rumah ibadat menunjukkan bahwa persoalan pendirian rumah ibadat sering berlanjut ke ranah hukum administrasi karena adanya perbedaan pelaksanaan aturan di tingkat daerah, sehingga menimbulkan persoalan dalam implementasi keputusan hukum (Nadia dkk., 2024).

Berdasarkan penelitian terdahulu, sebagian besar penelitian lebih menitikberatkan pada aspek perlindungan hukum, beban administratif regulasi, konflik kebijakan, dan implementasi aturan pendirian rumah ibadat secara umum. Namun, penelitian mengenai perubahan penafsiran terhadap PBM Nomor 9 dan 8 Tahun 2006 yang dilakukan oleh FKUB pada tingkat daerah masih relatif terbatas. Penelitian sebelumnya juga belum secara spesifik mengkaji perubahan prosedur rekomendasi yang dilakukan FKUB Kabupaten Kudus beserta implikasinya terhadap kepastian hukum kelompok minoritas. Oleh karena itu, penelitian ini memiliki kebaruan pada analisis perubahan prosedur rekomendasi pendirian rumah ibadat oleh FKUB Kabupaten

Kudus serta dampaknya terhadap kepastian hukum bagi kelompok minoritas. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis perubahan prosedur rekomendasi pendirian rumah ibadat yang dilakukan FKUB Kabupaten Kudus serta menganalisis implikasinya terhadap kepastian hukum bagi kelompok agama minoritas.

B. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian lapangan (*field research*) yang dilakukan di Kabupaten Kudus dengan menggunakan pendekatan kualitatif yuridis empiris. Pendekatan yuridis empiris digunakan untuk mengkaji implementasi peraturan perundang-undangan mengenai pendirian rumah ibadat serta pelaksanaannya dalam praktik oleh Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) Kabupaten Kudus. Penelitian lapangan dilakukan untuk memperoleh data secara langsung dari masyarakat maupun pihak yang terkait dengan objek penelitian (Marzuki, 2005).

Sumber data dalam penelitian ini terdiri atas data primer dan data sekunder (Ulfatin, 2015). Data primer diperoleh melalui wawancara dengan informan yang berkaitan langsung dengan penelitian, yaitu Sekretaris Desa Dersalam, Kepala Desa Dersalam, Ketua FKUB Kabupaten Kudus, dan Sekretaris FKUB Kabupaten Kudus. Informan tersebut dipilih karena memiliki keterlibatan langsung dalam proses rekomendasi pendirian rumah ibadat. Sementara itu, data sekunder diperoleh melalui

studi dokumentasi berupa peraturan perundang-undangan, buku, jurnal ilmiah, hasil penelitian terdahulu, serta dokumen yang berkaitan dengan proses pendirian rumah ibadat.

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi (Afrizal, 2014; Sugiyono, 2022). Wawancara digunakan untuk memperoleh informasi mengenai prosedur rekomendasi pendirian rumah ibadat dan perubahan kebijakan yang dilakukan FKUB Kabupaten Kudus. Observasi dilakukan untuk memahami kondisi lapangan yang berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan tersebut, sedangkan dokumentasi digunakan untuk melengkapi data berupa proposal permohonan, dokumen kebijakan, dan arsip pendukung lainnya.

Analisis data dilakukan menggunakan model interaktif Matthew B. Miles dan A. Michael Huberman yang meliputi reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Untuk menjamin keabsahan data, penelitian ini menggunakan teknik triangulasi sumber dengan membandingkan hasil wawancara, dokumen, dan data lapangan (Moleong, 2018).

C. Hasil Penelitian dan Pembahasan

A. Peran dan Mekanisme FKUB dalam Rekomendasi Pendirian Rumah Ibadat di Kabupaten Kudus

Kabupaten Kudus adalah suatu daerah berupa kabupaten terkecil di Jawa Tengah yang

terletak lereng Selatan gunung Muria utara pulau Jawa. Secara tata letak gambar bumi, Kabupaten Kudus ada di antara 110°36' dan 110°50'BT serta 6°51'dan 7°16'LS, dengan luas 42.516 Ha. Wilayahnya didominasi oleh dataran rendah, tetapi memiliki wilayah pegunungan di bagian utara (Gunung Muria). Kudus bersebelahan dengan Kabupaten Jepara dan Pati di utara, Demak dan Jepara di barat, Grobogan dan Pati di selatan, serta Pati di timur (Bappeda Kabupaten Kudus, 2025). Dilihat dari komposisi pemeluk agama Kab. Kudus dapat disajikan dalam tabel berikut.

Tabel 1 Pemeluk Agama Kab. Kudus (Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Kudus, 2025)

N o c.	K a l i m a m	I s l a m	K r i s t i a n	K a t o l i k	H i n d u	B u d h a	K h a n d o n	K e p e r c a y a n
1	Kaliwungu	106.351	86.3	46.0	0	14	4	0
2	Kotakudus	84.474	43.07	21.52	5	165	9	8
3	Jatipati	106.505	30.74	12.33	0	63	3	2

4	Un	79.61	34.8	2	0	361	0	38
5	Mejorbo	80.13	21.2	64	1	4	0	1
6	Je	112.104	82.8	92	0	32	0	14
7	Bae	73.457	20.38	594	16	12	0	1
8	Gebo	108.745	12.8	47	1	25	0	0
9	Da	111.730	91.1	138	1	66	0	1
Jumlah		863.040	1.889	4.782	24	842	16	265

Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) Kabupaten Kudus merupakan lembaga yang dibentuk sebagai wadah dalam menjaga, memelihara, dan memperkuat kerukunan antarumat beragama di daerah. Keberadaan FKUB didasarkan pada Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 dan Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan FKUB, dan Pendirian Rumah Ibadat. Dalam aturan tersebut, FKUB memiliki fungsi strategis sebagai penghubung antara masyarakat, pemerintah, dan

kelompok keagamaan dalam menjaga harmonisasi kehidupan beragama.

Berdasarkan ketentuan tersebut, FKUB Kabupaten Kudus memiliki beberapa tugas utama, yaitu melakukan komunikasi dengan tokoh agama dan tokoh masyarakat, menerima dan menyalurkan aspirasi organisasi keagamaan maupun masyarakat, menyosialisasikan berbagai kebijakan dan peraturan mengenai kerukunan umat beragama, serta memberikan rekomendasi tertulis terhadap permohonan pendirian rumah ibadat (Ihsan, 2022). Pemberian rekomendasi tersebut menjadi salah satu bagian penting dalam proses perizinan rumah ibadat karena digunakan sebagai bahan pertimbangan pemerintah daerah dalam menerbitkan izin pendirian bangunan rumah ibadat.

Hasil penelitian ini sejalan dengan konsep yang termuat dalam PBM Menag dan Mendagri Nomor 9 dan Nomor 8 Tahun 2006 yang menempatkan FKUB sebagai sarana dialog antarumat beragama dan pemberi rekomendasi pendirian rumah ibadat dalam rangka menjaga kerukunan masyarakat (Ruslan dkk., 2022). Dalam konteks tersebut, rekomendasi yang diberikan FKUB tidak semata-mata berfungsi sebagai persyaratan administratif, melainkan sebagai instrumen untuk menjaga ketertiban sosial dan meminimalisasi potensi konflik dalam masyarakat yang heterogen.

Dalam pelaksanaannya, FKUB Kabupaten Kudus menjalankan mekanisme rekomendasi pendirian rumah

ibadat sesuai prosedur yang berlaku. Pada tahap awal, pemohon diwajibkan memenuhi persyaratan administratif sebagaimana diatur dalam PBM Menag dan Mendagri Nomor 9 dan Nomor 8 Tahun 2006. Persyaratan tersebut meliputi adanya pengguna rumah ibadat paling sedikit 90 orang yang dibuktikan dengan fotokopi kartu tanda penduduk (KTP) yang telah disahkan oleh pejabat sesuai batas wilayah, serta dukungan masyarakat sekitar minimal 60 orang yang juga disertai fotokopi KTP dan disahkan oleh kepala desa atau lurah setempat (Marwazi, 2023).

Temuan ini juga selaras dengan penelitian Ilham Chairi Mubaroq, Imam Yudhi Prastya, dan Fitri Kurnianingsih yang menyatakan bahwa implementasi kebijakan pendirian rumah ibadat memerlukan prosedur yang jelas agar dapat memberikan kepastian dalam pelaksanaannya dan menghindari munculnya konflik baru di masyarakat (Mubaroq dkk., 2020). Kejelasan mekanisme yang dijalankan oleh FKUB dapat memperkuat legitimasi hukum suatu rumah ibadat sekaligus meningkatkan penerimaan masyarakat terhadap keberadaan rumah ibadat tersebut.

Setelah persyaratan administrasi dipenuhi, FKUB melakukan proses pemeriksaan dan verifikasi terhadap dokumen yang diajukan oleh pemohon. Pemeriksaan tersebut bertujuan untuk memastikan kesesuaian data serta keabsahan dokumen pendukung yang dilampirkan. Selanjutnya, FKUB melakukan pembahasan melalui rapat

internal untuk menilai kelayakan permohonan rekomendasi pendirian rumah ibadat. Pada tahap ini, aspek kerukunan masyarakat, kebutuhan nyata terhadap rumah ibadat, serta kondisi sosial lingkungan sekitar menjadi bagian penting yang dipertimbangkan dalam pengambilan keputusan.

Penerapan mekanisme tersebut dapat dilihat pada permohonan rekomendasi pertama yang diajukan oleh Panitia Pembangunan Gereja Jemaat Kristen Indonesia (JKI) Peduli Kasih di Dukuh Kayuapu Desa Gondangmanis Kecamatan Bae Kabupaten Kudus. Dalam pengajuan tersebut, panitia telah melampirkan jumlah pengguna rumah ibadat sebanyak 110 orang beserta dukungan masyarakat sebanyak 78 orang yang telah memenuhi ketentuan administratif. Selain itu, FKUB Kabupaten Kudus juga menambahkan persyaratan berupa persetujuan dari rumah ibadat terdekat, yaitu Musholla Al-Ikhlas yang berjarak sekitar 200 meter dari lokasi rencana pembangunan gereja (Suhadi, 2017a). Setelah melalui dua kali rapat pembahasan, FKUB akhirnya menerbitkan rekomendasi pendirian rumah ibadat tersebut.

Berdasarkan uraian tersebut dapat dipahami bahwa FKUB Kabupaten Kudus tidak hanya berperan sebagai lembaga pemberi rekomendasi administratif, tetapi juga menjalankan fungsi mediasi dan pengendalian sosial dalam menjaga keseimbangan antara kebutuhan umat beragama dengan upaya menjaga ketertiban

serta kerukunan masyarakat. Dengan demikian, mekanisme rekomendasi yang dijalankan FKUB menjadi bagian penting dalam mewujudkan pendirian rumah ibadat yang memiliki legitimasi hukum sekaligus dapat diterima oleh masyarakat sekitar.

B. Perubahan Prosedur Rekomendasi Pendirian Rumah Ibadat oleh FKUB Kabupaten Kudus

Perubahan prosedur rekomendasi pendirian rumah ibadat oleh FKUB Kabupaten Kudus dilatarbelakangi oleh adanya dinamika yang muncul dalam pelaksanaan rekomendasi pendirian rumah ibadat di masyarakat. Pada awal pelaksanaannya, FKUB Kabupaten Kudus menerapkan prosedur sesuai ketentuan dalam PBM Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 dan Nomor 8 Tahun 2006. Persyaratan yang digunakan hanya mengacu pada ketentuan administratif berupa adanya minimal 90 pengguna rumah ibadat yang dibuktikan dengan fotokopi kartu tanda penduduk (KTP) dan minimal 60 orang pendukung masyarakat sekitar yang juga dibuktikan dengan fotokopi KTP serta disahkan oleh pejabat yang berwenang (Marwazi, 2023). Ketentuan tersebut menjadi pedoman FKUB sejak awal pembentukannya pada tahun 2007.

Namun dalam pelaksanaannya, FKUB Kabupaten Kudus menemukan adanya persoalan yang muncul pada proses pengajuan rekomendasi pendirian rumah

ibadat. Persoalan tersebut muncul ketika ditemukan dugaan ketidaksesuaian data dalam pengajuan pendirian Gereja Pentakosta Bukit Sion di Desa Dersalam. Secara administratif proposal yang diajukan telah memenuhi persyaratan karena telah melampirkan daftar pengguna sebanyak 166 orang dan dukungan masyarakat sebanyak 86 orang. Akan tetapi setelah dilakukan verifikasi lebih lanjut oleh tim sekretariat FKUB Kabupaten Kudus kepada Pemerintah Desa Dersalam ditemukan adanya ketidaksesuaian informasi. Hasil musyawarah desa mengungkapkan bahwa sebagian dukungan masyarakat yang digunakan dalam proposal diduga berasal dari penerimaan bantuan sosial yang kemudian digunakan kembali sebagai dokumen pendukung pendirian rumah ibadat (Suhadi, 2017b).

Temuan tersebut kemudian menjadi dasar FKUB Kabupaten Kudus melakukan evaluasi terhadap prosedur yang sebelumnya diterapkan. FKUB menilai bahwa syarat administratif yang hanya mengandalkan fotokopi KTP pengguna dan pendukung masih memungkinkan munculnya multitafsir serta penyalahgunaan data. Oleh karena itu, FKUB Kabupaten Kudus melakukan penafsiran kembali terhadap PBM Menag dan Mendagri Nomor 9 dan Nomor 8 Tahun 2006 khususnya Pasal 13 yang berkaitan dengan kebutuhan nyata rumah ibadat serta pentingnya menjaga kerukunan dan ketertiban masyarakat.

Hasil dari penafsiran tersebut kemudian melahirkan petunjuk teknis FKUB Kabupaten Kudus Nomor 73 Tahun 2022 mengenai syarat permohonan rekomendasi pendirian rumah ibadat. Dalam petunjuk teknis tersebut terdapat beberapa penambahan prosedur, yaitu pengguna rumah ibadat diwajibkan membuat surat pernyataan sebagai pengguna rumah ibadat, pendukung masyarakat juga diwajibkan membuat surat pernyataan dukungan, serta dilaksanakannya musyawarah desa yang melibatkan tokoh agama, tokoh masyarakat, organisasi masyarakat keagamaan, dan pemerintah desa. Hasil musyawarah tersebut kemudian dituangkan dalam berita acara yang diketahui kepala desa. Selain itu, organisasi masyarakat keagamaan juga diminta menerbitkan surat persetujuan terhadap rencana pendirian rumah ibadat tersebut (Suhadi, 2017a).

Perubahan prosedur tersebut dilakukan dengan tujuan memperkuat legalitas pendirian rumah ibadat serta meningkatkan validitas dukungan masyarakat agar proses rekomendasi memiliki dasar yang lebih kuat. FKUB Kabupaten Kudus memandang bahwa keterbukaan informasi melalui mekanisme musyawarah dapat meminimalkan potensi konflik sosial, penyalahgunaan data, maupun munculnya tindakan yang dapat mengganggu kerukunan masyarakat. Selain itu, prosedur yang lebih rinci juga diharapkan dapat memberikan kejelasan bagi masyarakat dalam

memenuhi persyaratan pendirian rumah ibadah.

Temuan penelitian ini menunjukkan bahwa perubahan prosedur yang dilakukan FKUB Kabupaten Kudus merupakan bentuk penyesuaian kebijakan terhadap realitas sosial yang berkembang di masyarakat. Hasil penelitian ini sejalan dengan penelitian Ilham Chairi Mubaroq, Imam Yudhi Prastya, dan Fitri Kurnianingsih yang menyatakan bahwa implementasi kebijakan pendirian rumah ibadah memerlukan mekanisme yang jelas agar tidak menimbulkan persoalan baru dalam masyarakat (Mubaroq dkk., 2020). Kejelasan prosedur dapat memperkuat kepastian hukum dan mengurangi potensi konflik dalam pelaksanaan kebijakan.

Akan tetapi, hasil penelitian ini memiliki perbedaan dengan penelitian Kharisma Wardhatul Khusniah yang menyatakan bahwa berbagai pengaturan tambahan dalam proses perizinan rumah ibadah berpotensi menimbulkan hambatan bagi kelompok tertentu, terutama ketika aturan digunakan untuk membenarkan penolakan atau pembatasan pendirian rumah ibadah (Khusniah, 2024). Dalam penelitian ini, perubahan prosedur yang dilakukan FKUB Kabupaten Kudus lebih dipandang sebagai langkah antisipatif untuk memperkuat validitas administrasi dan menjaga kerukunan masyarakat. Perbedaan tersebut muncul karena fokus penelitian ini lebih menitikberatkan pada perubahan prosedur sebagai respons terhadap kasus penyalahgunaan data yang ditemukan di lapangan.

C. Implikasi Perubahan Prosedur terhadap Kepastian Hukum Kelompok Minoritas

Perubahan prosedur rekomendasi pendirian rumah ibadah yang dilakukan oleh FKUB Kabupaten Kudus memberikan dampak terhadap kepastian hukum kelompok minoritas dalam memperoleh hak pendirian rumah ibadah. Kelompok minoritas dalam penelitian ini merujuk pada kelompok pemeluk agama non-Muslim yang jumlah penganutnya relatif lebih sedikit dibandingkan kelompok mayoritas di Kabupaten Kudus (Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Kudus, 2025). Kondisi jumlah pemeluk agama yang tidak seimbang menjadi salah satu faktor yang memengaruhi kemampuan kelompok minoritas dalam memenuhi persyaratan pendirian rumah ibadah. Perubahan prosedur yang dilakukan FKUB Kabupaten Kudus pada dasarnya bertujuan memperkuat legalitas administrasi dan meningkatkan validitas data pendukung dalam proses pendirian rumah ibadah. Penambahan syarat berupa surat pernyataan pengguna rumah ibadah, surat pernyataan dukungan masyarakat, musyawarah desa, serta persetujuan organisasi masyarakat keagamaan dimaksudkan agar proses pendirian rumah ibadah memiliki dasar yang lebih kuat secara administratif maupun sosial (Suhadi, 2017a). Dengan adanya prosedur yang lebih rinci, FKUB berharap dapat meminimalkan terjadinya penyalahgunaan data

serta menghindari konflik sosial di masyarakat.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Ketua FKUB Kabupaten Kudus mengenai Petunjuk Teknis Nomor 73 Tahun 2022 dijelaskan bahwa perubahan prosedur dilakukan untuk memastikan bahwa dukungan masyarakat terhadap pendirian rumah ibadat benar-benar diberikan secara sadar dan transparan (Suhadi, 2017a). Musyawarah desa juga dipandang sebagai upaya menjaga keterbukaan informasi kepada masyarakat sekitar agar tidak terjadi kesalahpahaman yang dapat mengganggu kerukunan masyarakat (Ihsan, 2022). Namun demikian, perubahan prosedur tersebut juga menimbulkan implikasi lain bagi kelompok minoritas. Penambahan persyaratan dapat menambah beban administratif yang harus dipenuhi oleh pemohon. Kelompok agama yang memiliki jumlah pemeluk relatif sedikit akan mengalami kesulitan dalam memenuhi syarat pengguna rumah ibadat maupun memperoleh dukungan masyarakat. Selain itu, kewajiban melaksanakan musyawarah desa dan memperoleh persetujuan organisasi masyarakat keagamaan dapat menjadi tahapan tambahan yang berpotensi memperpanjang proses rekomendasi pendirian rumah ibadat.

Hal tersebut dapat dilihat dari data yang menunjukkan bahwa agama dengan jumlah pemeluk relatif kecil menghadapi tantangan yang lebih besar dalam memenuhi persyaratan yang telah ditetapkan. Dalam kondisi

tertentu, persyaratan tersebut dapat menyebabkan kelompok minoritas mengalami kesulitan untuk memperoleh kepastian hukum atas hak pendirian rumah ibadat. Meskipun secara formal prosedur telah memberikan aturan yang lebih rinci, pada praktiknya tidak semua kelompok memiliki kemampuan yang sama dalam memenuhi syarat tersebut.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa perubahan prosedur memberikan dua implikasi terhadap kepastian hukum. Di satu sisi, prosedur yang lebih rinci dapat memperkuat legalitas dan mengurangi multitafsir terhadap persyaratan pendirian rumah ibadat. Adanya surat pernyataan, berita acara musyawarah desa, serta keterlibatan organisasi masyarakat keagamaan dapat menjadi bukti administratif yang lebih kuat dalam proses rekomendasi. Namun di sisi lain, penambahan prosedur dapat memunculkan hambatan baru bagi kelompok minoritas dalam memperoleh hak pendirian rumah ibadat.

Temuan penelitian ini sejalan dengan penelitian Raja Marwazi yang menyatakan bahwa secara substansi aturan pendirian rumah ibadat memang bertujuan menciptakan ketertiban dan kemaslahatan, tetapi adanya syarat tambahan dapat menimbulkan dampak yang kurang menguntungkan bagi kelompok minoritas karena berpotensi menciptakan dominasi kelompok mayoritas (Marwazi, 2023). Kondisi tersebut dapat memengaruhi akses kelompok minoritas dalam memperoleh hak pendirian rumah ibadat.

Selain itu, hasil penelitian ini juga selaras dengan pendapat Edmond Leonardo Siahaan yang menjelaskan bahwa persyaratan dukungan masyarakat dalam pendirian rumah ibadat berpotensi bertentangan dengan prinsip kebebasan menjalankan ibadah yang dijamin dalam konstitusi (Siahaan, 2020). Ketika syarat pendirian rumah ibadat bergantung pada dukungan masyarakat sekitar, kelompok minoritas yang jumlahnya terbatas berpotensi mengalami kesulitan dalam memperoleh hak tersebut.

Akan tetapi, hasil penelitian ini bertolak belakang dengan tujuan yang disampaikan melalui hasil wawancara Ketua FKUB Kabupaten Kudus yang menegaskan bahwa perubahan prosedur dilakukan bukan untuk membatasi pendirian rumah ibadat, melainkan untuk meningkatkan validitas data, memperkuat legalitas, dan menjaga kerukunan masyarakat (Suhadi, 2017a). Dengan demikian, terdapat perbedaan antara tujuan normatif kebijakan dengan dampak yang dirasakan oleh kelompok minoritas dalam praktik pelaksanaannya.

D. Analisis Perubahan Penafsiran FKUB dalam Perspektif Kepastian Hukum dan Kebebasan Beragama

Perubahan penafsiran yang dilakukan oleh FKUB Kabupaten Kudus terhadap prosedur rekomendasi pendirian rumah ibadat merupakan bentuk respons atas dinamika sosial yang muncul dalam praktik pelaksanaan kebijakan di lapangan. Perubahan tersebut

berawal dari ditemukannya dugaan penyalahgunaan dukungan masyarakat pada pengajuan pendirian Gereja Pentakosta Bukit Sion Desa Dersalam yang mendorong FKUB untuk melakukan penafsiran kembali terhadap ketentuan dalam PBM Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 dan Nomor 8 Tahun 2006, khususnya Pasal 13 mengenai kebutuhan nyata rumah ibadat serta pentingnya menjaga kerukunan masyarakat. Melalui penafsiran tersebut lahir petunjuk teknis Nomor 73 Tahun 2022 yang memuat syarat tambahan berupa surat pernyataan pengguna, surat pernyataan pendukung, musyawarah desa, dan persetujuan organisasi keagamaan.

Ditinjau dari perspektif kepastian hukum, perubahan penafsiran FKUB dapat dipahami sebagai upaya menciptakan prosedur yang lebih jelas dalam proses rekomendasi pendirian rumah ibadat. Kepastian hukum menghendaki adanya aturan yang jelas, tidak menimbulkan multitafsir, serta dapat memberikan pedoman yang pasti dalam pelaksanaannya. Sebelum dilakukan perubahan, syarat dukungan masyarakat yang hanya berupa lampiran KTP dinilai masih membuka peluang terjadinya penyalahgunaan dan ketidakpastian dalam implementasi aturan. Oleh sebab itu, penambahan mekanisme surat pernyataan dan musyawarah desa dipandang sebagai bentuk penguatan terhadap validitas administrasi dan legalitas suatu rumah ibadat.

Hal ini juga diperkuat melalui hasil wawancara dengan Ketua FKUB Kabupaten Kudus yang menjelaskan bahwa perubahan prosedur dilakukan agar dukungan masyarakat benar-benar diberikan secara sadar, terbuka, dan dapat dipertanggungjawabkan (Suhadi, 2017a).

Apabila dianalisis menggunakan teori kepastian hukum Hans Kelsen, hukum dipandang sebagai suatu sistem norma yang tersusun secara hierarkis dan harus memiliki kejelasan dalam pelaksanaannya (Asshiddiqie & others, 2006). Dalam konteks penelitian ini, perubahan prosedur yang dilakukan FKUB dapat dipahami sebagai upaya menciptakan norma operasional yang lebih rinci untuk menjembatani aturan umum dalam PBM dengan kebutuhan implementasi di tingkat daerah. Penambahan petunjuk teknis tersebut bertujuan agar tidak terjadi kekosongan ataupun multitafsir dalam pelaksanaan aturan pendirian rumah ibadat. Akan tetapi, apabila penafsiran tambahan tersebut melahirkan syarat yang terlalu luas dan melampaui substansi aturan pokok, maka justru dapat memunculkan ketidakpastian hukum baru.

Sementara itu, dari perspektif kebebasan beragama, perubahan penafsiran FKUB perlu dikaji secara lebih mendalam. Kebebasan beragama merupakan hak dasar yang dijamin dalam Pasal 29 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan

beribadah menurut agama dan kepercayaannya. Pendirian rumah ibadat merupakan bagian dari pelaksanaan hak tersebut karena rumah ibadat menjadi sarana penting bagi umat beragama dalam menjalankan aktivitas keagamaannya. Oleh karena itu, setiap kebijakan yang berkaitan dengan pendirian rumah ibadat harus memperhatikan prinsip perlindungan hak asasi manusia.

Berdasarkan hasil penelitian ditemukan bahwa meskipun perubahan prosedur bertujuan memperkuat legalitas, dalam praktiknya syarat tambahan tersebut berpotensi menimbulkan beban yang lebih besar bagi kelompok minoritas. Kewajiban memperoleh dukungan masyarakat, pelaksanaan musyawarah desa, serta persetujuan organisasi masyarakat keagamaan dapat menjadi hambatan tambahan bagi kelompok yang jumlah penganutnya relatif sedikit (Suhadi, 2017a). Kondisi tersebut dapat menimbulkan ketidakseimbangan antara tujuan menjaga kerukunan dengan pemenuhan hak kebebasan beragama kelompok minoritas.

Temuan penelitian ini sejalan dengan penelitian

Arifinsyah dan Ahmad Sofian yang menyatakan bahwa regulasi pendirian rumah ibadat sering kali memiliki tujuan menjaga kerukunan masyarakat, tetapi dalam implementasinya dapat menimbulkan implikasi yang kurang menguntungkan bagi hubungan kelompok mayoritas dan minoritas karena syarat tertentu lebih mudah dipenuhi oleh kelompok mayoritas dibandingkan kelompok minoritas (Arifinsyah & Sofian, 2021). Hasil penelitian ini juga selaras dengan penelitian (Arifin dkk., 2021) yang menyatakan bahwa kebebasan beragama pada praktiknya sering kali dipengaruhi oleh kebijakan administratif dan kondisi sosial politik, sehingga pelaksanaan hak tersebut tidak selalu berjalan sesuai dengan jaminan normatif yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya, penelitian Sri Suneki dan Mahmud Yunus menunjukkan bahwa penyelesaian persoalan pendirian rumah ibadat bagi kelompok minoritas memerlukan pendekatan dialogis dan resolusi konflik yang menempatkan semua

pihak pada posisi yang setara (Suneki dkk., 2026). Musyawarah memang dapat menjadi sarana penyelesaian konflik, namun pelaksanaannya perlu dijaga agar tidak menjadi instrumen dominasi kelompok tertentu. Hasil penelitian ini juga memiliki kesesuaian dengan kajian Faiq Tobroni mengenai regulasi tempat ibadah di Aceh yang menunjukkan bahwa aturan berbasis identitas keagamaan berpotensi menciptakan hegemoni kelompok mayoritas terhadap kelompok minoritas apabila tidak diimbangi dengan perlindungan hak asasi manusia yang memadai (Tobroni, 2021).

Selain itu, kajian internasional mengenai perlindungan hak kelompok minoritas menunjukkan bahwa negara memiliki kewajiban untuk menjamin akses kelompok minoritas terhadap sarana menjalankan ibadahnya tanpa diskriminasi. Ketika prosedur administratif menjadi terlalu kompleks, kebijakan tersebut berpotensi menimbulkan administrative burden atau beban administratif yang justru

mengurangi akses masyarakat terhadap hak-hak dasar mereka. Berdasarkan analisis tersebut dapat dipahami bahwa perubahan penafsiran FKUB Kabupaten Kudus memiliki dua sisi yang saling berkaitan. Dari perspektif kepastian hukum, perubahan prosedur memberikan kejelasan, meningkatkan validitas data, dan memperkuat legalitas pendirian rumah ibadat. Namun dari perspektif kebebasan beragama, perubahan tersebut berpotensi menimbulkan hambatan tambahan bagi kelompok minoritas dalam memperoleh hak pendirian rumah ibadat. Oleh karena itu, diperlukan keseimbangan antara tujuan menjaga kerukunan sosial dengan kewajiban negara dalam menjamin kebebasan beragama agar kebijakan yang diterapkan tidak hanya memberikan kepastian hukum secara formal, tetapi juga mewujudkan keadilan substantif bagi seluruh kelompok masyarakat.

D. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa FKUB

Kabupaten Kudus memiliki peran penting dalam proses rekomendasi pendirian rumah ibadat, tidak hanya sebagai lembaga pemberi rekomendasi administratif, tetapi juga sebagai mediator dalam menjaga kerukunan umat beragama. Mekanisme rekomendasi yang awalnya mengacu pada PBM Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 dan Nomor 8 Tahun 2006 mengalami perubahan setelah ditemukannya permasalahan dalam validitas dukungan masyarakat pada pengajuan pendirian rumah ibadat. Perubahan tersebut kemudian diwujudkan melalui Petunjuk Teknis FKUB Kabupaten Kudus Nomor 73 Tahun 2022 dengan menambahkan syarat berupa surat pernyataan pengguna, surat dukungan masyarakat, musyawarah desa, dan persetujuan organisasi keagamaan.

Perubahan prosedur tersebut di satu sisi memberikan kepastian hukum melalui penguatan validitas administrasi, peningkatan transparansi, serta meminimalkan potensi penyalahgunaan data. Namun di sisi lain, perubahan tersebut juga menimbulkan implikasi bagi kelompok minoritas karena adanya tambahan prosedur yang

berpotensi menambah beban administratif dalam proses pendirian rumah ibadat. Dari perspektif kepastian hukum dan kebebasan beragama, perubahan penafsiran FKUB menunjukkan perlunya keseimbangan antara tujuan menjaga kerukunan sosial dengan perlindungan hak konstitusional warga negara dalam menjalankan kebebasan beragama. Berdasarkan hal tersebut, pelaksanaan kebijakan pendirian rumah ibadat perlu mempertimbangkan aspek kepastian hukum sekaligus menjamin akses yang adil bagi seluruh kelompok masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Afrizal. (2014). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Raja Grafindo Persada.
- Arifin, R., Helmi, H., & Nte, N. D. (2021). The Adversity on Establishing Places of Worship : Has Religious Freedom Failed in Indonesia? *Legality: Jurnal Ilmiah Hukum*, 29(1), 93–113.
- Arifinsyah, & Sofian, A. (2021). Regulation on Worship House Establishment and Implication towards Minority Relation of Religious People Majority in Indonesia. *International Journal of Social Sciences*, 4(April), 106–113.
- Asshiddiqie, J., & others. (2006). *Theory Hans Kelsen Perihal Hukum* (1 ed.). Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- Bappeda Kabupaten Kudus. (2025). *Profil Kabupaten Kudus*. <https://bappeda.kuduskab.go.id/p-rofil-kudus.php>
- Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Kudus. (2025). *Data Penduduk Semester 1 Tahun 2025*.
- Ihsan. (2022). *Petunjuk Teknis Syarat Permohonan Rekomendasi Pendirian Rumah Ibadat FKUB Kabupaten Kudus*.
- Istiqomah, H., & Darmoko, M. (2022). Analisis Hukum Perizinan Ditinjau dari Izin Mendirikan Bangunan (IMB) Rumah Ibadah (Studi Kasus Pembangunan Masjid di Kecamatan Wonocolo Surabaya). *Jurnal Judiciary Universitas Bhayangkara Surabaya*, 11(2).
- Khusniah, K. W. (2024). *Problematika Pengaturan Perizinan Pendirian Rumah Ibadah di Daerah Istimewa Yogyakarta*. Universitas Islam Indonesia.
- Leonardo, E. (2020). Perizinan Pendirian Rumah Ibadat Dalam Perspektif Penyelenggaraan Otonomi Daerah Dan Hak Asasi Manusia. *Tadulako Master Law Journal*, 4(1), 93–115.
- Marwazi, R. (2023). *Perlindungan Hukum Atas Hak Pendirian Rumah Ibadah dan Aktivitas Ritual Keagamaan*. UIN Sunan Kalijaga.
- Marzuki. (2005). *Metodologi Riset Panduan Penelitian Bidang Bisnis dan Sosial*. Ekonisia.

- Moleong, L. (2018). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Mubaroq, I. C., Prastya, I. Y., & Kurnianingsih, F. (2020). Implementasi Kebijakan Pendirian Rumah Ibadah di Kota Tanjungpinang (Studi Kasus Pembangunan Gereja Komplek D'Green City). *Student Online Journal*, 1(2).
- Nadia, Y., Saragih, G., & Erliyana, A. (2024). The Role And Function Of The Administrative Court In Resolving Disputes Over Permits For Places Of Worship. *JHSS (Journal of Humanities and Social Studies)*, 08(01), 14–20.
- Ruslan, I., Mawardi, M., & Anshori, A. A. (2022). *Religious : Jurnal Studi Agama-Agama dan Lintas Budaya Deconstruction of the Policy for the Establishment of Houses of Worship in Indonesia*. 7249.
- Siahaan, E. L. (2020). Perizinan Pendirian Rumah Ibadat dalam Perspektif Penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Hak Asasi Manusia. *Tadulako Master Law Journal*, 4(1), 93–115.
- Sugiyono. (2022). *Metode Penelitian Kualitatif*. Alfabeta.
- Suhadi. (2017a). *Proposal Permohonan Rekomendasi Pendirian Rumah Ibadat Gereja Jemaat Kristen Indonesia Peduli Kasih Kayuapu*.
- Suhadi. (2017b). *Proposal Permohonan Rekomendasi Pendirian Rumah Ibadat Gereja Pentakosta Bukit Sion Dersalam*.
- Suneki, S., Yunus, M., & Haryono. (2026). Conflict Resolution Strategies in Establishing Minority Religious Places of Worship in Semarang , Indonesia. *Journal Of Etika Demokrasi*, 1, 55–83.
- Tobroni, F. (2021). Local-Sharia Regulations and Religious Expression in Aceh : Criticism of the Qanun about Establishing Places of Worship. *Asy-Syir'ah: Jurnal Ilmu Syariah dan Hukum*, 55(1), 210.
- Ulfatin, N. (2015). *Metode Penelitian Kualitatif di Bidang Pendidikan*. Malang: Media Nusa Creative.
- Wijaya, C. N., Prasajo, E., Administrasi, F. I., & Indonesia, U. (2024). *Pelembagaan Beban Administratif pada Regulasi Pendirian Rumah Ibadat di Indonesia Institutionalisation of Administrative Burden in the Regulation of Worship Houses Construction in Indonesia*. 9(2), 215–229.