

Pembatasan Kegiatan Keagamaan oleh Pemerintah Daerah: Konstitusionalitas dan Prinsip Negara Hukum

Restrictions on Religious Activities by Local Governments: A Study on Constitutionality and the Rule of Law Principle

Iman Jalaludin Rifa'i,¹ Naili Azizah,²

Article Information

Article History

Submitted : 05/05/2025

Revised : 06/05/2025

Accepted : 19/06/2025

Keywords: Constitution, Local Government, Freedom of Religion, John Rawls.

Kata Kunci: Konstitusi, Pemerintah Daerah, Kebebasan Beragama, John Rawls.



10.35719/constitution.v4i2.134



Corresponding Author

Email:

imanjalaludin88@gmail.com

Pages : 79-92

This is an open access article under the CC BY-SA license.



Abstract

Decentralization under Law Number 23 of 2014 grants broad authority to local governments in managing social and religious affairs. However, practices such as the prohibition of Ahmadiyah Jamaah's Jalsah Salanah by certain regional governments raise tensions between freedom of religion and the rule of law. This study aims to evaluate the legality and legitimacy of such restrictions using John Rawls' theory of justice, particularly the principles of basic liberties and the difference principle. A normative juridical method is employed, with statutory, case-based, and conceptual approaches. The findings reveal that many local regulations lack a national legal basis, fail the proportionality test, and discriminate against minority groups without social compensation, thereby conflicting with Rawlsian principles. The study concludes that Rawlsian justice principles must be integrated into local legislative processes, judicial review mechanisms strengthened, and inclusive deliberative forums implemented to ensure regional autonomy aligns with constitutional supremacy. Practically, this research offers an evaluative framework for local policymakers and serves as a normative reference for the Supreme Court and Constitutional Court in reviewing potentially discriminatory local regulations.

Abstrak

Desentralisasi melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 memberikan kewenangan luas kepada pemerintah daerah dalam urusan sosial dan keagamaan. Namun, praktik pembatasan ibadah oleh beberapa Pemda, seperti pelarangan Jalsah Salanah Jamaah Ahmadiyah, menimbulkan konflik antara kebebasan beragama dan prinsip negara hukum. Penelitian ini bertujuan mengevaluasi legalitas dan legitimasi pembatasan tersebut dengan teori keadilan John Rawls,

¹imanjalaludin88@gmail.com, Fakultas Hukum, Universitas Kuningan, Indonesia

²nailiazizah@umkudus.ac.id, Fakultas Hukum, Universitas Muhamadiyah Kudus, Indonesia.

khususnya prinsip kebebasan dasar dan difference principle. Metode yang digunakan adalah yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan, kasus, dan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan bahwa sejumlah kebijakan daerah tidak berlandaskan hukum nasional, tidak proporsional, serta merugikan kelompok minoritas secara diskriminatif. Kesimpulannya, diperlukan integrasi prinsip keadilan Rawlsian dalam legislasi daerah, penguatan judicial review, dan forum deliberatif yang inklusif agar otonomi daerah tidak melanggar supremasi konstitusi. Penelitian ini berkontribusi dalam menyediakan kerangka evaluatif bagi pemerintah daerah dan menjadi rujukan normatif bagi Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi dalam menilai keabsahan peraturan daerah yang potensial melanggar kebebasan beragama.

Pendahuluan

Indonesia dikenal sebagai negara dengan tingkat keberagaman agama, etnis, dan budaya yang tinggi¹. Kebebasan beragama merupakan hak asasi yang diperkuat oleh instrumen konstitusional nasional dan internasional. Di Indonesia, Pasal 28E UUD 1945 menjamin setiap orang “bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya,” Pasal 28E ayat (1) menyatakan bahwa setiap orang berhak memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, sementara ayat (2) menegaskan hak setiap orang atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran, dan sikap sesuai hati nuraninya. Pasal 29 ayat (1) menyebutkan bahwa negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa, dan ayat (2) menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agama serta beribadat sesuai agamanya.

Selain itu, Pasal 18 Universal Declaration of Human Rights (UDHR) oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa pada 10 Desember 1948 menyatakan bahwa setiap orang berhak atas kemerdekaan berpikir, berkeyakinan, dan beragama, termasuk kebebasan berganti agama dan menjalankan agama atau kepercayaannya dalam pengajaran, peribadatan, pemujaan, dan ketaatan, baik secara individu maupun bersama-sama, di muka umum maupun secara pribadi. Ketentuan ini menegaskan bahwa kebebasan beragama tidak hanya berarti kebebasan memeluk agama tertentu, tetapi juga jaminan untuk beribadah dan menjalankan ketentuan agama

¹ Lathifah Azzahra Et Al., “Toleransi Keanekaragaman Suku Dan Budaya Bangsa,” *Jurnal Ilmu Pendidikan Muhammadiyah Kramat Jati* 5, No. 1 (2024): 98–103.

masing-masing². Kedua norma ini membentuk landasan legal nasional dan global bagi perlindungan kebebasan beragama di Indonesia³.

Ketika prinsip negara hukum mengedepankan supremasi hukum dan jaminan terhadap hak-hak dasar warga negara, maka tindakan pembatasan kegiatan keagamaan oleh pemerintah daerah harus dikaji secara kritis dalam bingkai konstitusionalisme dan teori keadilan. Pemerintah tidak boleh bertindak sewenang-wenang dalam membatasi kebebasan yang dijamin secara konstitusional

Era desentralisasi memberikan kewenangan luas kepada pemerintah kabupaten/kota untuk menerbitkan regulasi lokal, termasuk dalam ranah keagamaan. Namun, penerapan otonomi daerah sering kali menghasilkan kebijakan yang membatasi kegiatan keagamaan tanpa dasar hukum konstitusional yang kuat, memicu ketegangan antara kewenangan daerah dan hak asasi warga negara⁴.

Fenomena pembatasan ini mencuat kembali pada Desember 2024, ketika Pemerintah Kabupaten Kuningan mengeluarkan Surat Pj. Bupati No. 200.1.4.3/4697/BKP tanggal 4 Desember 2024 yang melarang pelaksanaan Jalsah Salanah Jamaah Ahmadiyah Indonesia (JAI), dan sehari setelahnya Sekretaris Daerah meneruskan dengan Surat No. 200.1.4.3/4666/BKBP yang menghentikan semua persiapan kegiatan tersebut⁵. Tindakan ini bertentangan dengan putusan Mahkamah Konstitusi 3 Januari 2025 yang sejatinya menegaskan prinsip kebebasan beragama, tetapi secara kontroversial memformulasikan kewajiban beragama sehingga menutup kemungkinan warga memilih tidak beragama⁶. Praktik ini menciptakan ketegangan antara kewenangan lokal dan prinsip-prinsip negara hukum yang menjunjung hak asasi manusia.

² International Law Making, "Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia," *Indonesian Journal Of International Law*, No. Iii (2006): 1-6.

³ Us Department Of State, "Phillipenes 2017 International Religious Freedom Report," No. July (2017): 1-4.

⁴ Setara Institute For Democracy And Peace, "Kondisi Kebebasan Beragama Berkeyakinan (Kbb) 2023; Dari Stagnasi Menuju Stagnasi Baru (Jakarta, 2024).," *Setara Institute For Democracy And Peace* (2024): 1-16, https://Setara-Institute.Org/Wp-Content/Uploads/2024/06/Rilis-Data-Kondisi-Kbb-2023_Setara-Institute_Ind.Pdf.

⁵ Adiputra Evita Rose Imparsial Al Araf Ardi Manto, "Imparsial Temukan 23 Pelanggaran Kebebasan Beragama Selama 2024," <https://Imparsial.Org/>, Last Modified 2024, https://Imparsial.Org/Imparsial-Temukan-23-Pelanggaran-Kebebasan-Beragama-Selama-2024/?Utm_Source=Chatgpt.Com.

⁶ Usman Hamid, "Pembatasan Kebebasan Beragama Dalam Pertimbangan Putusan Mk Tidak Sejalan Dengan Iccpr Dan Standar Ham Internasional," <https://Www.Amnesty.Id/>, Last Modified 2025, <https://Www.Amnesty.Id/Kabar-Terbaru/Siaran-Pers/Pembatasan-Kebebasan-Beragama-Dalam-Pertimbangan-Putusan-Mk-Tidak-Sejalan-Dengan-Iccpr-Dan-Standar-Ham-Internasional/01/2025/>.

Kajian empiris oleh SETARA Institute mencatat 217 peristiwa – termasuk 329 tindakan pelanggaran kebebasan beragama sepanjang 2023, dengan Jawa Timur, Aceh, dan Banten sebagai provinsi tertinggi insidennya⁷. Komnas HAM juga melaporkan hambatan pendirian rumah ibadah di Aceh Singkil dan Banyuwangi pada 2022, menandai pola diskriminasi berbasis peraturan bersama yang mewajibkan persetujuan warga sekitar⁸. Sementara itu, Imparsial menemukan 23 kasus pelanggaran serupa sepanjang 2024, menunjukkan bahwa agenda perlindungan kebebasan beragama masih sebatas retorika tanpa implementasi nyata⁹.

Penelitian sebelumnya oleh Naufal Hakim (2022) menyoroti problematika toleransi dan diskriminasi dalam konteks perizinan tempat ibadah, dengan pendekatan yuridis-kualitatif yang menekankan perlunya reformasi kebijakan daerah¹⁰. Sementara itu, Otniel Ogamota Mendrofa (2024) dalam kajiannya menggunakan teori keadilan John Rawls untuk mengkaji syarat-syarat pembatasan kebebasan beragama. Ia menegaskan bahwa pembatasan hanya dapat dibenarkan jika memenuhi prinsip proporsionalitas, legalitas, dan tujuan yang sah, serta tidak diskriminatif¹¹.

Selain itu, kajian Melissa A. Crouch (2012)¹² menunjukkan bahwa Mahkamah Konstitusi justru memperkuat validitas UU Penodaan Agama, dan tidak memberikan batasan jelas terhadap pembatasan kebebasan beragama, sehingga membuka peluang bagi pemerintah daerah untuk menyalahgunakan narasi ketertiban umum dalam membatasi kelompok minoritas seperti Ahmadiyah. Kajian Crouch menegaskan bahwa pembatasan oleh negara sering kali berakar dari tekanan konservatif dan digunakan sebagai alat politik lokal. Sejalan dengan itu,

⁷ Setara Institute For Democracy And Peace, "Kondisi Kebebasan Beragama Berkeyakinan (Kbb) 2023; Dari Stagnasi Menuju Stagnasi Baru (Jakarta, 2024)."

⁸ Justin Caron And James R Markusen, "Capaian Tantangan Optimisme" (2016): 1-23.

⁹ Bagus Santosa Vitorio Mantalean, "Imparsial Temukan 23 Pelanggaran Kebebasan Beragama Selama 2024," *Kompas.Com*, Last Modified 2024, https://Nasional.Kompas.Com/Read/2024/12/10/12085491/Imparsial-Temukan-23-Pelanggaran-Kebebasan-Beragama-Selama-2024?Utm_Source=Chatgpt.Com.

¹⁰ Naufal Hakim, "Permasalahan Izin Pendirian Tempat Ibadah Dan Problematika Toleransi Keagamaan Di Indonesia," *Gema Keadilan* 10, No. 2 (2023): 72-79.

¹¹ Keadilan Dan, Hak Asasi, And Otniel Ogamota Mendrofa, "Pembatasan Kebebasan Beragama Berdasarkan Teori" 1 (2024): 30-61.

¹² Melissa A. Crouch, "Law And Religion In Indonesia: The Constitutional Court And The Blasphemy Law," *Asian Journal Of Comparative Law* 7, No. 1 (2012).

Muhtar, Kasim, dan Suryani (2023)¹³ menelusuri bagaimana Perda Syariah kerap melahirkan kebijakan diskriminatif terhadap kelompok rentan, terutama perempuan dan non-Muslim, serta memperlihatkan ketegangan serius antara nilai-nilai hukum Islam dan prinsip-prinsip konstitusionalisme modern. Keempat artikel tersebut menegaskan bahwa terdapat urgensi untuk menganalisis secara simultan aspek konstitusionalisme, prinsip negara hukum, dan HAM dalam menilai legalitas kebijakan keagamaan oleh pemerintah daerah.

Berdasarkan empat studi tersebut, terlihat adanya kesenjangan penelitian (*research gap*) yaitu belum adanya analisis hukum yang secara komprehensif mengintegrasikan pendekatan konstitusionalisme, prinsip negara hukum, dan HAM secara simultan dalam konteks pembatasan kegiatan keagamaan oleh pemerintah daerah. Oleh karena itu, artikel ini bertujuan untuk menganalisis legalitas dan konstitusionalitas pembatasan kegiatan keagamaan oleh pemerintah daerah dengan menggunakan pendekatan yuridis normatif, serta mengkaji praktik tersebut dalam perspektif teori negara hukum dan prinsip-prinsip HAM.

Secara teoretis, penelitian ini berkontribusi dalam memperkaya kajian hukum tata negara dan HAM di Indonesia, khususnya dalam menelaah praktik-praktik pembatasan kebebasan beragama oleh aktor negara di tingkat lokal. Praktisnya, artikel ini dapat menjadi rujukan bagi pembuat kebijakan, aparat penegak hukum, dan masyarakat sipil dalam menilai kebijakan pemerintah daerah yang membatasi kegiatan keagamaan. Kajian ini juga mendorong reformasi regulasi daerah agar sejalan dengan prinsip-prinsip konstitusi dan HAM internasional.

Teori keadilan John Rawls digunakan sebagai kerangka analisis untuk menilai legitimasi pembatasan kebebasan beragama. Prinsip “justice as fairness” menuntut bahwa hak-hak dasar tidak boleh dikorbankan demi kepentingan mayoritas, kecuali dalam kerangka keadilan distributif dan perlindungan kelompok rentan¹⁴. Selain itu, pendekatan hak asasi manusia internasional mengacu pada ICCPR Pasal 18 dan UDHR Pasal 18, yang menyatakan bahwa pembatasan terhadap kebebasan beragama hanya sah jika didasarkan pada hukum, memiliki tujuan sah, dan dilakukan secara proporsional¹⁵.

¹³ Mohamad Hidayat Muhtar, Nur Mohamad Kasim, And Irma Suryani, “Islamic Law In The Constitution Of Indonesia (A Study Of Characteristics Sharia Local Regulations),” *Tsaqafah* 19, No. 1 (2023): 236–263.

¹⁴ Pan Mohammad Faiz, “Teori Keadilan Jhon Rawls,” *Jurnal Konstitusi* 6, No. 1 (2009): 140.

¹⁵ International Law Making, “Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia.”

Metode

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan jenis penelitian kepustakaan (*library research*)¹⁶. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), serta pendekatan konseptual (*conceptual approach*) untuk menelaah norma hukum dan asas-asas konstitusional terkait kebebasan beragama dan pembatasannya oleh pemerintah daerah. Bahan hukum diperoleh dari bahan hukum primer, seperti Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, serta Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 dan 8 Tahun 2006. Selain itu, digunakan pula bahan hukum sekunder berupa buku teks hukum, jurnal ilmiah, putusan Mahkamah Konstitusi, laporan Komnas HAM dan SETARA Institute, serta dokumen hukum internasional seperti Universal Declaration of Human Rights dan International Covenant on Civil and Political Rights. Pengumpulan data dilakukan melalui studi dokumen dari sumber pustaka fisik dan daring.

Data yang terkumpul dianalisis secara deskriptif dengan menelaah peraturan hukum yang berlaku, menginterpretasikan konsep dan asas hukum yang terkait, serta menjelaskan implementasi regulasi pembatasan kebebasan beragama dalam praktik pemerintahan daerah. Analisis ini juga mencakup kritik terhadap ketidaksesuaian antara praktik pembatasan dan prinsip HAM universal, serta memberikan rekomendasi normatif berbasis prinsip negara hukum untuk menjamin perlindungan konstitusional terhadap kebebasan beragama di Indonesia. Teknik analisis data dalam penelitian ini dilakukan secara kualitatif yuridis dengan menginventarisasi dan mengklasifikasikan bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Analisis dilakukan melalui interpretasi hukum secara gramatikal, sistematis, dan teleologis untuk memahami norma kebebasan beragama dan batas-batas pembatasannya. Pendekatan kasus digunakan untuk mengkaji praktik kebijakan pemerintah daerah, seperti pelarangan kegiatan keagamaan, dan dievaluasi dalam bingkai konstitusionalisme dan prinsip negara hukum. Selanjutnya, dilakukan kritik terhadap kesenjangan antara norma dan praktik (*das sollen* dan *das sein*),

¹⁶ Iman Jalaludin Rifa'i Et AL., *Metodologi Penelitian Hukum, Angewandte Chemie International Edition*, 6(11), 951-952., 2023, https://Www.Neliti.Com/Id/Publications/218225/Kemajuan-Teknologi-Informasi-Dan-Komunikasi-Dalam-Industri-Media-Di-Indonesia%0ahttp://Leip.Or.Id/Wp-Content/Uploads/2015/10/Della-Liza_Demokrasi-Deliberatif-Dalam-Proses-Pembentukan-Undang-Undang-Di-Indonesia.

serta dirumuskan rekomendasi normatif untuk mendorong harmonisasi regulasi daerah dengan prinsip hak asasi manusia dan konstitusi

Hasil dan Pembahasan

Pembatasan Kegiatan Keagamaan oleh Pemerintah Daerah dalam Perspektif Konstitusi

Konstitusi Indonesia menjamin kebebasan beragama sebagai hak asasi yang fundamental. Pasal 28E ayat (1) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya. Pasal 29 ayat (2) menegaskan bahwa negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu. Hak ini bersifat non-derogable, artinya tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun¹⁷.

Jaminan tersebut tidak berdiri secara isolatif, melainkan saling menopang dengan norma-norma hak asasi manusia lainnya dalam konstitusi, khususnya dalam Pasal 28I ayat (1) yang menegaskan bahwa hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, merupakan hak yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun (non-derogable rights). Status non-derogable ini secara teoritis menempatkan kebebasan beragama sebagai hak yang paling fundamental (core right) dalam bangunan hak asasi manusia karena menyangkut martabat dan eksistensi spiritual manusia¹⁸.

Dalam konteks desentralisasi, pemerintah daerah tidak memiliki kewenangan konstitusional untuk mengatur urusan keagamaan secara substantif. UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menempatkan urusan agama sebagai kewenangan absolut pemerintah pusat. Oleh karena itu, segala bentuk pembatasan atau regulasi terkait aktivitas keagamaan yang dikeluarkan oleh pemda, seperti Surat Edaran pelarangan ibadah atau pembatasan pendirian rumah ibadah, adalah bentuk penyalahgunaan kewenangan administratif (abuse of power), dan berpotensi melanggar prinsip supremasi konstitusi (constitutional supremacy)¹⁹.

Hakim (2023) menunjukkan bahwa sejumlah besar pembatasan kegiatan keagamaan oleh pemda tidak dilandasi peraturan perundang-undangan nasional,

¹⁷ Hajrazul Pitra, "Pembatasan Kegiatan Keagamaan Pada Masa Covid-19 Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 Ditinjau Menurut Perspektif Mashlahah Mursalah," 2021.

¹⁸ J. Oliver, *Agama, Negara, Dan Hak Asasi Manusia*, Lembaga Bantuan Hukum Jakarta, 2012.

¹⁹ D Dahlia, "Analitis Kewenangan Dalam Bidang Agama Dan Delegasi Kewenangannya Kepada Pemerintah Daerah," *Hermeneutika: Jurnal Ilmu Hukum* 4, No. 2 (2020): 97-102.

melainkan didasarkan pada tekanan kelompok tertentu atau narasi moralitas lokal yang tidak memiliki dasar hukum formal. Hal ini bertentangan dengan prinsip Pasal 28J ayat (2) UUD NRI 1945, yang mensyaratkan bahwa pembatasan hak asasi hanya dapat dilakukan melalui undang-undang dan harus memenuhi syarat legitimasi demi penghormatan atas hak orang lain, ketertiban umum, dan nilai-nilai agama yang universal – bukan moralitas sektarian atau tekanan populis lokal²⁰.

Dalam praktik yudisial, Mahkamah Konstitusi secara konsisten menempatkan kebebasan beragama dalam posisi sentral dalam negara hukum demokratis. Dalam Putusan MK No. 140/PUU-VII/2009, MK menegaskan bahwa prinsip toleransi dan penghormatan terhadap perbedaan keyakinan merupakan fondasi kehidupan bernegara dalam masyarakat majemuk. MK menolak pembatasan kebebasan beragama yang tidak berdasar hukum formal atau dilakukan secara diskriminatif. Mahkamah juga menegaskan bahwa negara, melalui aparatur di semua level, tidak boleh tunduk pada tekanan sosial yang mengarah pada diskriminasi terhadap kelompok minoritas²¹.

Dalam tataran internasional, posisi konstitusi Indonesia selaras dengan standar hak asasi manusia global. Indonesia telah meratifikasi International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) melalui UU No. 12 Tahun 2005, di mana Pasal 18 ICCPR memberikan perlindungan luas terhadap kebebasan beragama, dan secara eksplisit menyatakan bahwa kebebasan berpikir, berkeyakinan, dan beragama tidak dapat dikurangi, serta hanya dapat dibatasi untuk melindungi ketertiban, kesehatan, atau moral umum dengan syarat sangat ketat. Komite HAM PBB dalam General Comment No. 22 menegaskan bahwa “pengakuan sosial mayoritas terhadap suatu agama bukan alasan yang sah untuk membatasi agama lain²².”

Implikasi yuridis dari hal tersebut adalah bahwa seluruh tindakan atau kebijakan pemerintah daerah yang membatasi ekspresi agama tanpa dasar hukum yang sah dan tanpa uji proporsionalitas adalah bentuk pelanggaran konstitusi dan perjanjian internasional yang telah diratifikasi. Negara dalam hal ini memiliki kewajiban positif (*positive obligation*) untuk tidak hanya tidak melanggar, tetapi juga

²⁰ Hakim, “Permasalahan Izin Pendirian Tempat Ibadah Dan Problematika Toleransi Keagamaan Di Indonesia.”

²¹ Luthfi Widagdo Eddyono, “Putusan Mahkamah Konstitusi Jaminan Konstitusional Islam” 15, No. 140 (2009): 361–384.

²² Muhammad Iqbal Yunazwardi And Aulia Nabila, “Implementasi Norma Internasional Mengenai Kebebasan Beragama Dan Berkeyakinan Di Indonesia,” *Indonesian Perspective* 6, No. 1 (2021): 1–21.

aktif mencegah pelanggaran oleh aktor lain, termasuk pemerintah daerah dan kelompok masyarakat²³.

Penekanan pada pentingnya prinsip *equal protection of the law* dalam perlindungan kebebasan beragama menjadi sangat relevan. Konstitusi menuntut negara untuk berlaku adil, tanpa diskriminasi, terhadap seluruh warga negara tanpa memandang keyakinan agamanya. Oleh karena itu, negara harus memastikan bahwa tidak ada penda yang membuat kebijakan eksklusif atau represif terhadap kelompok tertentu dengan dalih moralitas lokal atau stabilitas sosial yang semu. Ketika negara gagal menjamin perlindungan tersebut, maka negara secara langsung melanggar amanat konstitusi dan prinsip negara hukum demokratis (*demokratische rechtsstaat*)²⁴.

Dengan demikian, pembatasan kegiatan keagamaan oleh pemerintah daerah, tanpa dasar hukum yang sah dan tidak sesuai dengan prinsip proporsionalitas serta nondiskriminasi, bukan hanya bentuk *maladministrasi*, tetapi merupakan pelanggaran terhadap hak konstitusional warga negara. Dalam masyarakat plural seperti Indonesia, negara dituntut untuk memainkan peran sebagai pelindung hak dan kebebasan—bukan sebagai alat dari kepentingan mayoritas

Ketegangan antara Otonomi Daerah dan Prinsip Negara Hukum dalam Pembatasan Kegiatan Keagamaan

Desentralisasi melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 memberikan kewenangan bagi pemerintah daerah untuk merumuskan kebijakan lokal, termasuk aspek penyelenggaraan ibadah. Idealnya, kebijakan ini merespons kebutuhan kontekstual masyarakat. Namun, ketegangan muncul ketika kebijakan lokal justru membatasi ruang kebebasan beragama, menimbulkan paradoks antara otonomi dan hak konstitusional²⁵.

Pasal 28E ayat (1) dan Pasal 29 ayat (2) UUD 1945 menjamin kebebasan beragama, sedangkan Pasal 1 ayat (3) menegaskan Indonesia sebagai negara hukum. Supremasi konstitusi (*lex superior derogat legi inferiori*) mengharuskan setiap

²³ Oliver, *Agama, Negara, Dan Hak Asasi Manusia*.

²⁴ Ismail Hasani Et Al., *Naskah Akademis, Rancangan Undang-Undang Perlindungan Umat Beragama*, 2011.

²⁵ Dian Herlambang And Kamal Fahmi Kurnia, "Analisis Perubahan Isu Desentralisasi Atas Digantinya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah," *Justicia Sains: Jurnal Ilmu Hukum* 7, No. 1 (2022): 63–73.

Perda tunduk pada norma dasar, sehingga pembatasan yang tidak berlandaskan peraturan nasional merupakan inkonstitusional²⁶.

*Principle of legality*²⁷ mensyaratkan bahwa pembatasan hak dilakukan melalui undang-undang. *Principle of proportionality*²⁸ mengharuskan pembatasan itu seimbang, tujuan sosial dan hak yang dibatasi harus diuji secara ketat. Ketidadaan salah satu unsur menjadikan kebijakan berpotensi represif.

Rawls menegaskan dua prinsip utama: hak kebebasan dasar setara (*equal basic liberties*) dan *difference principle*, yang menuntut ketidaksetaraan hanya ketika memberi manfaat bagi yang paling tidak beruntung²⁹. Konsep *veil of ignorance* mendorong pembuatan kebijakan tanpa bias identitas.

Kebebasan beragama merupakan hak dasar yang tidak dapat dikompromikan. Larangan kegiatan ibadah minoritas, seperti pelarangan Jalsah Salanah oleh Jamaah Ahmadiyah pada Desember 2024, melanggar prinsip ini karena mengurangi kebebasan fundamental. *Difference principle* mengharuskan setiap ketentuan yang menciptakan ketidaksetaraan untuk menguntungkan pihak yang paling rentan. Pembatasan yang menekan kelompok minoritas jelas bertentangan dengan prinsip ini, karena kerugian yang timbul tidak diimbangi manfaat apapun.

Dengan mengadopsi *veil of ignorance*, pembuat kebijakan harus membayangkan posisi mereka tidak mengetahui identitas etnis, agama, atau kelompok sosial. Mekanisme ini dapat meminimalkan bias mayoritas dalam kebijakan keagamaan. Larangan oleh Pemda Kuningan gagal memenuhi tiga kriteria Rawls: dasar hukum nasional, proporsionalitas langkah, dan manfaat bagi pihak lemah. Kebijakan ini didorong oleh tekanan mayoritas tanpa dialog inklusif.

*Public reason Rawlsian*³⁰ menuntut forum deliberatif terbuka. Musyawarah lintas agama sebelum pengesahan Perda dapat memastikan inklusivitas dan mengurangi potensi konflik. Sebelum melarang, pemerintah daerah wajib

²⁶ M. Solly Lubis, "Paradigma Hukum Ketatanegaraan Indonesia," *Enam Media* (2020), [Http://Repo.lain-Tulungagung.Ac.Id/5510/5/Bab 2.Pdf](http://Repo.lain-Tulungagung.Ac.Id/5510/5/Bab%202.Pdf).

²⁷ Mela Sri Ayuni, Rifda Cita Zulviah, And Robby Nurtresna, "The Principle Of Legality In The Perspective Of Human Rights Asas Legalitas Dalam Perspektif Hak Asasi Manusia," *Jurnal Ruang Hukum* 1, No. 2 (2022): 33–38.

²⁸ Saparyanto Abdul Rahman, Annisa Khusnur Rosyida, Nur Afifah Aminuddin, "Principle Of Proportionality As A Reflection Of The Theory Of Justice And Its Application By Judges In The Resolution Of Business Contract Disputes," *De Lega Lata: Jurnal Ilmu Hukum* 7, No. 1 (2022): 163–169.

²⁹ Faiz, "Teori Keadilan Jhon Rawls."

³⁰ Sunaryo Sunaryo, "Konsep Fairness John Rawls, Kritik Dan Relevansinya," *Jurnal Konstitusi* 19, No. 1 (2022): 001.

mengeksplorasi solusi dialog interfaith, penetapan zona ibadah khusus, atau penyesuaian prosedur administratif yang lebih mudah diakses.

Kebijakan adil tidak hanya legal, tetapi juga substantif: meningkatkan kesejahteraan semua kelompok. Pembatasan sewenang-wenang bertentangan dengan tujuan sosial negara hukum. Ideal desentralisasi adalah responsivitas. Melalui kerangka Rawls, pemerintah daerah dapat merancang kebijakan yang memprioritaskan perlindungan minoritas, bukan semata stabilitas politik.

Ketegangan otonomi daerah dan prinsip negara hukum dapat diatasi dengan mengintegrasikan teori keadilan Rawls dalam proses kebijakan. Kebijakan pembatasan ibadah harus lolos uji legalitas, proporsionalitas, dan inklusivitas, sehingga kebebasan beragama yang dijamin konstitusi benar-benar terwujud.

Simpulan

Kebebasan beragama di Indonesia merupakan hak asasi yang bersifat non-derogable dan dilindungi secara eksplisit oleh Pasal 28E ayat (1) dan Pasal 29 ayat (2) UUD 1945. Setiap kebijakan pembatasan kegiatan keagamaan seperti pelarangan Jalsah Salanah oleh Pemerintah Kabupaten Kuningan yang tidak berlandaskan undang-undang nasional atau yang melampaui batas kewenangan administratif pemda telah melanggar prinsip legalitas dan proporsionalitas. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 140/PUU-VII/2009 dan ratifikasi ICCPR menegaskan bahwa pembatasan eksternal atas praktik ibadah wajib memenuhi syarat dasar: tersusun dalam kerangka hukum formal, memiliki tujuan yang sah, dan tidak diskriminatif. Kegagalan memenuhi ketentuan tersebut menunjukkan inkonstitusionalitas kebijakan daerah yang mengurangi hak kebebasan beragama warga negara.

Ketegangan antara otonomi daerah dan prinsip negara hukum dapat dipahami lebih jauh melalui kerangka Justice as Fairness John Rawls. Larangan terhadap aktivitas keagamaan minoritas terbukti tidak konsisten dengan Prinsip Kebebasan Dasar Rawls yang menekankan kesetaraan hak fundamental maupun Difference Principle, karena justru merugikan kelompok rentan tanpa manfaat kompensasi. Penerapan konsep veil of ignorance dalam proses legislasi lokal dan penguatan mekanisme judicial review, rekomendasi Komnas HAM, serta forum deliberatif inklusif menjadi kunci bagi reformasi kebijakan daerah. Hanya dengan integrasi prinsip keadilan Rawls ke dalam setiap tahap penyusunan Perda, otonomi daerah dapat berjalan selaras dengan supremasi konstitusi dan secara nyata menjamin perlindungan kebebasan beragama bagi seluruh lapisan masyarakat

Referensi

Buku

Oliver, J. *Agama, Negara, Dan Hak Asasi Manusia*. Lembaga Bantuan Hukum Jakarta, 2012.

Jurnal

abdul Rahman, Annisa Khusnur Rosyida, Nur Afifah Aminuddin, Saparyanto. "Principle Of Proportionality As A Reflection Of The Theory Of Justice And Its Application By Judges In The Resolution Of Business Contract Disputes." *De Lega Lata: Jurnal Ilmu Hukum* 7, No. 1 (2022): 163-169.

Azzahra, Lathifah, Rendy Ardiansyah, Lili Kurniasih, Badrun Nafiza, Azizatul Habibah, Jurusan Pendidikan, Guru Madrasah, Universitas Islam, And Negeri Sumatera. "Toleransi Keanekaragaman Suku Dan Budaya Bangsa." *Jurnal Ilmu Pendidikan Muhammadiyah Kramat Jati* 5, No. 1 (2024): 98-103.

Caron, Justin, And James R Markusen. "Capaian Tantangan Optimisme" (2016): 1-23.

Crouch, Melissa A. "Law And Religion In Indonesia: The Constitutional Court And The Blasphemy Law." *Asian Journal Of Comparative Law* 7, No. 1 (2012).

Dahlia, D. "Analitis Kewenangan Dalam Bidang Agama Dan Delegasi Kewenangannya Kepada Pemerintah Daerah." *Hermeneutika: Jurnal Ilmu Hukum* 4, No. 2 (2020): 97-102.

Dan, Keadilan, Hak Asasi, And Otniel Ogamota Mendrofa. "Pembatasan Kebebasan Beragama Berdasarkan Teori" 1 (2024): 30-61.

Department Of State, Us. "Phillipenes 2017 International Religious Freedom Report," No. July (2017): 1-4.

Eddyono, Luthfi Widagdo. "Putusan Mahkamah Konstitusi Jaminan Konstitusional Islam" 15, No. 140 (2009): 361-384.

Faiz, Pan Mohammad. "Teori Keadilan Jhon Rawls." *Jurnal Konstitusi* 6, No. 1 (2009): 140.

Hakim, Naufal. "Permasalahan Izin Pendirian Tempat Ibadah Dan Problematika Toleransi Keagamaan Di Indonesia." *Gema Keadilan* 10, No. 2 (2023): 72-79.

Herlambang, Dian, And Kamal Fahmi Kurnia. "Analisis Perubahan Isu Desentralisasi Atas Digantinya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan

- Daerah." *Justicia Sains: Jurnal Ilmu Hukum* 7, No. 1 (2022): 63–73.
- International Law Making. "Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia." *Indonesian Journal Of International Law*, No. Iii (2006): 1–6.
- Muhtar, Mohamad Hidayat, Nur Mohamad Kasim, And Irma Suryani. "Islamic Law In The Constitution Of Indonesia (A Study Of Characteristics Sharia Local Regulations)." *Tsaqafah* 19, No. 1 (2023): 236–263.
- Rifa'i, Iman Jalaludin, Ady Purwoto, Marina Ramadhani, Muksalmina, Muhammad Taufik Rusydi, Nasruddin Khalil Harahap, Ibnu Mardiyanto, Et Al. *Metodologi Penelitian Hukum. Angewandte Chemie International Edition*, 6(11), 951–952., 2023
- Sri Ayuni, Mela, Rifda Cita Zulviah, And Robby Nurtresna. "The Principle Of Legality In The Perspective Of Human Rights Asas Legalitas Dalam Perspektif Hak Asasi Manusia." *Jurnal Ruang Hukum* 1, No. 2 (2022): 33–38.
- Sunaryo, Sunaryo. "Konsep Fairness John Rawls, Kritik Dan Relevansinya." *Jurnal Konstitusi* 19, No. 1 (2022): 001.
- Yunazwardi, Muhammad Iqbal, And Aulia Nabila. "Implementasi Norma Internasional Mengenai Kebebasan Beragama Dan Berkeyakinan Di Indonesia." *Indonesian Perspective* 6, no. 1 (2021): 1–21.

Website

- Ardi Manto, Adiputra Evita Rose Imparsial Al Araf. "Imparsial Temukan 23 Pelanggaran Kebebasan Beragama Selama 2024." <https://Imparsial.Org/>. Last Modified 2024. https://Imparsial.Org/Imparsial-Temukan-23-Pelanggaran-Kebebasan-Beragama-Selama-2024/?Utm_Source=Chatgpt.Com.
- Hajrazul Pitra. "Pembatasan Kegiatan Keagamaan Pada Masa Covid-19 Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 Ditinjau Menurut Perspektif Mashlahah Mursalah," 2021.
- Hasani, Ismail, Khairul Fahmi, Halili, Dewi Nova Wahyuni, And Marzuki Wahid. *Naskah Akademis, Rancangan Undang-Undang Perlindungan Umat Beragama*, 2011.
- Lubis, M. Solly. "Paradigma Hukum Ketatanegaraan Indonesia." *Enam Media* (2020). [Http://Repo.lain-Tulungagung.Ac.Id/5510/5/Bab 2.Pdf](http://Repo.lain-Tulungagung.Ac.Id/5510/5/Bab%202.Pdf).
- Setara Institute For Democracy And Peace. "Kondisi Kebebasan Beragama Berkeyakinan (Kbb) 2023; Dari Stagnasi Menuju Stagnasi Baru (Jakarta, 2024)." *Setara Institute For Democracy And Peace* (2024): 1–16. <https://Setara->

Institute.Org/Wp-Content/Uploads/2024/06/Rilis-Data-Kondisi-Kbb-2023_Setara-Institute_Ind.Pdf.

Usman Hamid. "Pembatasan Kebebasan Beragama Dalam Pertimbangan Putusan Mk Tidak Sejalan Dengan Iccpr Dan Standar Ham Internasional." *Https://Www.Amnesty.Id*. Last Modified 2025. [Https://Www.Amnesty.Id/Kabar-Terbaru/Siaran-Pers/Pembatasan-Kebebasan-Beragama-Dalam-Pertimbangan-Putusan-Mk-Tidak-Sejalan-Dengan-Iccpr-Dan-Standar-Ham-Internasional/01/2025/](https://Www.Amnesty.Id/Kabar-Terbaru/Siaran-Pers/Pembatasan-Kebebasan-Beragama-Dalam-Pertimbangan-Putusan-Mk-Tidak-Sejalan-Dengan-Iccpr-Dan-Standar-Ham-Internasional/01/2025/).

Vitorio Mantalean, Bagus Santosa. "Imparsial Temukan 23 Pelanggaran Kebebasan Beragama Selama 2024." *Kompas.Com*. Last Modified 2024. [Https://Nasional.Kompas.Com/Read/2024/12/10/12085491/Imparsial-Temukan-23-Pelanggaran-Kebebasan-Beragama-Selama-2024?Utm_Source=Chatgpt.Com](https://Nasional.Kompas.Com/Read/2024/12/10/12085491/Imparsial-Temukan-23-Pelanggaran-Kebebasan-Beragama-Selama-2024?Utm_Source=Chatgpt.Com).