PUNGGAWA
LAW REVIEW
Punggawa Law Review
Volume 2, Number 1, 2027
E-ISSN: 3125-0580
Open Access: punggawajournal.com/plr

Implementasi Jaminan Konstitusi terhadap Perlindungan Hak Minoritas dan Kebebasan Beragama di Indonesia

Virra Salsa Medina[1]
[1] Program Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Syariah dan Hukum, Universitas Negeri Sunan Ampel Surabaya, Indonesia
Korespondensi: Virrasalsaa@email.com

Informasi Artikel
Riwayat artikel:
Received Oct 1th, 2026
Revised Nov 10th, 2026
Accepted Nov 19th, 2026

Kata Kunci:
Kebebasan Beragama; Hak Minoritas; Jaminan Konstitusional; Hak Asasi Manusia; Perlindungan Hukum; Diskriminasi.

ABSTRAK
Kebebasan beragama dan perlindungan hak minoritas telah dijamin dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Namun, pelaksanaannya masih menghadapi berbagai persoalan, seperti penolakan pendirian rumah ibadat, hambatan administratif, diskriminasi, dan tindakan intoleransi terhadap kelompok minoritas. Kondisi tersebut menunjukkan adanya kesenjangan antara jaminan konstitusional dan realisasi perlindungan hak dalam kehidupan masyarakat. Penelitian ini bertujuan menganalisis landasan konstitusional kebebasan beragama, tantangan implementasi hukum, serta peran lembaga negara dan masyarakat sipil dalam melindungi hak minoritas di Indonesia. Penelitian menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual melalui studi kepustakaan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Indonesia telah memiliki kerangka hukum yang memberikan perlindungan terhadap kebebasan beragama, tetapi pelaksanaannya masih terkendala oleh penerapan regulasi yang tidak proporsional, lemahnya konsistensi penegakan hukum, dan intoleransi sosial. Oleh karena itu, diperlukan komitmen lembaga negara dan keterlibatan masyarakat sipil untuk mewujudkan perlindungan hak minoritas secara adil dan nondiskriminatif.

© 2026 The Authors. Published by Punggawa Legacy Center. This is an open access article under the CC BY license (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

PENDAHULUAN

Indonesia merupakan negara yang memiliki keberagaman agama, kepercayaan, suku, budaya, dan latar belakang sosial yang menjadi karakteristik kehidupan masyarakatnya. Keberagaman tersebut merupakan bagian dari identitas bangsa yang harus dijaga melalui prinsip persamaan hak, toleransi, dan penghormatan terhadap hak asasi manusia. Dalam kehidupan bernegara, kebebasan beragama dan berkeyakinan menjadi salah satu hak fundamental yang harus memperoleh perlindungan hukum tanpa adanya perlakuan diskriminatif terhadap kelompok tertentu. Jaminan tersebut telah diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya Pasal 28E ayat (1) dan ayat (2), Pasal 28I ayat (1) dan ayat (2), serta Pasal 29 ayat (2). Ketentuan tersebut menegaskan bahwa setiap orang memiliki hak untuk memeluk agama, meyakini kepercayaan, dan menjalankan ibadah sesuai dengan keyakinannya. Dengan demikian, negara memiliki kewajiban konstitusional untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi hak kebebasan beragama bagi seluruh warga negara tanpa membedakan kedudukan mayoritas maupun minoritas.

Meskipun jaminan kebebasan beragama telah memperoleh landasan konstitusional, pelaksanaannya dalam kehidupan masyarakat masih menghadapi berbagai persoalan. Kelompok minoritas agama dan kepercayaan masih berpotensi mengalami diskriminasi, pembatasan aktivitas keagamaan, penolakan pendirian tempat ibadah, serta perlakuan yang tidak setara dalam memperoleh perlindungan hukum. Kondisi tersebut memperlihatkan adanya kesenjangan antara ketentuan konstitusi yang menjamin persamaan hak dengan praktik perlindungan hak yang berlangsung di masyarakat. Hasani & Halili (2022) menjelaskan bahwa persoalan hukum penodaan agama di Indonesia berkaitan

erat dengan perlindungan hak asasi manusia dan dapat menempatkan kelompok minoritas agama dalam posisi rentan. Hal ini menunjukkan bahwa keberadaan aturan hukum belum dengan sendirinya menjamin terpenuhinya hak kebebasan beragama apabila penerapannya masih dipengaruhi oleh penafsiran yang membatasi atau berpotensi menimbulkan perlakuan diskriminatif.

Permasalahan tersebut juga berkaitan dengan bagaimana negara menjalankan kewajibannya dalam memberikan perlindungan terhadap hak-hak konstitusional masyarakat. Pasu Purba & Yudi (2019) mengkaji implementasi jaminan konstitusi terhadap kebebasan beragama dan berkeyakinan di Indonesia serta menunjukkan adanya kesenjangan antara ketentuan hukum dan realitas kehidupan beragama. Penelitian tersebut menyoroti berbagai bentuk pelanggaran kebebasan beragama, termasuk kekerasan, kebijakan pemerintah, dan tindakan diskriminatif yang bertentangan dengan prinsip konstitusi. Sementara itu, Hasani & Halili (2022) lebih memusatkan perhatian pada persoalan hak asasi manusia dan konstitusionalitas hukum penodaan agama, khususnya implikasinya terhadap kerentanan kelompok minoritas. Selanjutnya, Giri Wardana et al. (2025) membahas kebebasan beragama melalui perspektif konstitusionalisme dengan menyoroti hubungan antara prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa dan jaminan kebebasan beragama dalam UUD 1945. Ketiga penelitian tersebut memberikan landasan penting untuk memahami persoalan kebebasan beragama di Indonesia, baik dari aspek implementasi konstitusi, perlindungan HAM, maupun penafsiran hukum konstitusional.

Berdasarkan penelitian terdahulu tersebut, kajian mengenai kebebasan beragama dan perlindungan kelompok minoritas telah dilakukan melalui berbagai perspektif. Namun, masih terdapat ruang untuk mengkaji keterkaitan antara jaminan konstitusional, tantangan implementasi perlindungan hak minoritas, serta peran lembaga negara dan masyarakat sipil dalam mewujudkan perlindungan tersebut secara menyeluruh. Penelitian Pasu Purba & Yudi (2019) menitikberatkan pada implementasi jaminan konstitusi terhadap kebebasan beragama dan berkeyakinan, sedangkan Hasani & Halili (2022) berfokus pada persoalan konstitusionalitas hukum penodaan agama. Adapun Wardana et al. (2025) menekankan hubungan antara prinsip ketuhanan dan kebebasan beragama dalam kerangka konstitusionalisme. Oleh karena itu, kebaruan penelitian ini terletak pada upaya mengkaji perlindungan hak minoritas dan kebebasan beragama melalui keterkaitan antara landasan konstitusional, hambatan dalam implementasi perlindungan hukum, serta peran lembaga negara dan masyarakat sipil. Pembahasan tersebut diharapkan dapat memberikan pemahaman yang lebih komprehensif mengenai tanggung jawab negara dan pentingnya keterlibatan masyarakat dalam mewujudkan perlindungan hak minoritas di Indonesia.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi jaminan konstitusional terhadap perlindungan hak minoritas dan kebebasan beragama di Indonesia, mengidentifikasi berbagai tantangan hukum yang menghambat pemenuhan hak tersebut, serta mengkaji peran lembaga negara dan masyarakat sipil dalam memperkuat perlindungan hak konstitusional. Penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi secara teoretis bagi pengembangan kajian hukum tata negara dan hak asasi manusia, khususnya mengenai perlindungan kelompok minoritas dalam negara hukum yang berlandaskan Pancasila. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan bagi pemerintah dan lembaga terkait dalam memperkuat kebijakan serta penegakan hukum yang menjunjung tinggi prinsip persamaan, keadilan, dan nondiskriminasi. Dengan demikian, jaminan konstitusional terhadap kebebasan beragama tidak hanya menjadi ketentuan normatif, tetapi juga dapat diwujudkan secara nyata dalam kehidupan masyarakat Indonesia.

METODE PENELITIAN

1. Jenis dan Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif (*normative legal research*), yaitu penelitian yang berfokus pada pengkajian norma, asas, prinsip, dan ketentuan hukum yang berlaku. Penelitian hukum normatif dilakukan dengan menelaah bahan kepustakaan untuk mengidentifikasi serta menganalisis permasalahan hukum berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan doktrin hukum yang relevan (Virjusept et al., 2026). Penelitian ini bersifat deskriptif analitis, yaitu menggambarkan ketentuan hukum mengenai perlindungan hak minoritas dan kebebasan beragama, kemudian menganalisis kesesuaian antara jaminan konstitusional dengan pelaksanaan perlindungan hak tersebut di Indonesia.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-

undangan dilakukan dengan menelaah berbagai ketentuan hukum yang berkaitan dengan jaminan konstitusional, perlindungan hak asasi manusia, dan kebebasan beragama. Sementara itu, pendekatan konseptual digunakan untuk memahami konsep perlindungan hak minoritas, kebebasan beragama, persamaan di hadapan hukum, dan prinsip nondiskriminasi berdasarkan doktrin serta pandangan para ahli hukum (Virjusept et al., 2026).

2. Populasi dan Sampel/Subjek Penelitian

Dalam penelitian hukum normatif ini, populasi dan sampel tidak digunakan dalam pengertian statistik sebagaimana penelitian empiris. Subjek kajian penelitian ini berupa bahan hukum yang berkaitan dengan perlindungan hak minoritas dan kebebasan beragama di Indonesia. Pemilihan bahan hukum dilakukan secara purposif, yaitu berdasarkan relevansi dan keterkaitannya dengan permasalahan hukum yang dikaji. Bahan hukum yang dipilih mencakup peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan yang relevan, serta literatur hukum yang membahas jaminan konstitusional dan perlindungan hak asasi manusia. Dengan demikian, bahan hukum yang digunakan diharapkan dapat memberikan landasan yang memadai untuk menganalisis permasalahan penelitian.

3. Jenis dan Sumber Bahan Hukum

Sumber bahan hukum dalam penelitian ini terdiri atas bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang memiliki kekuatan mengikat, meliputi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, serta peraturan perundang-undangan lain yang berkaitan dengan perlindungan hak minoritas dan kebebasan beragama. Selain itu, putusan pengadilan yang relevan dengan permasalahan penelitian digunakan sebagai bahan untuk mengkaji penerapan norma hukum dalam penyelesaian persoalan kebebasan beragama.

Bahan hukum sekunder meliputi buku-buku hukum, artikel jurnal ilmiah, hasil penelitian terdahulu, dan pendapat para ahli yang berkaitan dengan hukum tata negara, hak asasi manusia, perlindungan kelompok minoritas, serta kebebasan beragama. Bahan hukum tersebut digunakan untuk memberikan penjelasan, interpretasi, dan landasan konseptual terhadap bahan hukum primer (Setiawan et al., 2025) .

4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*). Pengumpulan dilakukan dengan menelusuri, mengidentifikasi, menginventarisasi, dan mengkaji berbagai dokumen hukum serta literatur yang relevan dengan fokus penelitian. Bahan hukum diperoleh melalui penelusuran peraturan perundang-undangan, dokumen putusan pengadilan, buku referensi hukum, artikel jurnal ilmiah, dan sumber kepustakaan lainnya. Selanjutnya, bahan hukum yang terkumpul diklasifikasikan berdasarkan relevansinya untuk menjawab permasalahan mengenai implementasi jaminan konstitusional terhadap perlindungan hak minoritas dan kebebasan beragama di Indonesia.

5. Teknik Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum yang telah dikumpulkan dianalisis secara kualitatif dengan menggunakan metode deskriptif analitis. Analisis dilakukan melalui penafsiran terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan, pengkajian asas dan konsep hukum, serta penelaahan terhadap putusan pengadilan yang relevan. Proses analisis dilakukan dengan menghubungkan norma hukum yang berlaku dengan permasalahan perlindungan hak minoritas dan kebebasan beragama di Indonesia. Hasil analisis kemudian disusun secara sistematis untuk mengidentifikasi kesenjangan antara jaminan konstitusional dan implementasinya, menguraikan hambatan dalam perlindungan hukum, serta menganalisis peran lembaga negara dan masyarakat sipil dalam mewujudkan perlindungan hak minoritas secara adil dan nondiskriminatif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Landasan Konstitusional dan Regulasi Kebebasan Beragama di Indonesia

Kebebasan beragama merupakan hak asasi manusia yang memperoleh jaminan konstitusional dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Jaminan tersebut tersebar dalam beberapa ketentuan yang saling berkaitan, yaitu Pasal 28E ayat (1) dan ayat (2), Pasal 28I ayat (1) dan ayat (2), serta Pasal 29 ayat (2). Pasal 28E menjamin kebebasan setiap orang untuk memeluk agama, beribadat, dan meyakini kepercayaan sesuai hati nuraninya. Pasal 28I ayat (1) menegaskan bahwa hak beragama merupakan hak yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun, sedangkan Pasal 28I ayat

(2) memberikan perlindungan dari perlakuan diskriminatif. Selanjutnya, Pasal 29 ayat (2) menegaskan kewajiban negara untuk menjamin kemerdekaan setiap penduduk dalam memeluk agama dan menjalankan ibadah menurut agama serta kepercayaannya. Keterkaitan ketentuan tersebut menunjukkan bahwa kebebasan beragama tidak hanya merupakan hak individual, tetapi juga bagian dari tanggung jawab konstitusional negara untuk menjamin kesetaraan seluruh warga negara (Siringoringo, 2022).

Perlindungan konstitusional tersebut memiliki arti penting bagi kelompok minoritas karena hak asasi manusia tidak ditentukan oleh jumlah penganut agama atau kepercayaan tertentu. Setiap warga negara memiliki kedudukan yang sama dalam memperoleh perlindungan hukum, termasuk dalam menjalankan keyakinan dan kegiatan keagamaannya. Pribadi (2025) menjelaskan bahwa perlindungan konstitusional terhadap minoritas agama di Indonesia telah memiliki dasar normatif yang kuat, tetapi masih menghadapi kesenjangan dalam pelaksanaan sosial dan kebijakan publik. Hal ini memperlihatkan bahwa keberadaan jaminan konstitusi belum secara otomatis menghilangkan diskriminasi terhadap kelompok agama dan kepercayaan nonmayoritas. Dengan demikian, perlindungan hak minoritas harus dipahami sebagai upaya mewujudkan kesetaraan substantif, bukan hanya kesamaan pengakuan secara formal di hadapan hukum.

Dalam perspektif hak asasi manusia, kebebasan beragama juga berkaitan dengan kebebasan internal dan kebebasan eksternal. Kebebasan internal mencakup hak seseorang untuk memiliki atau meyakini agama dan kepercayaan berdasarkan hati nuraninya tanpa paksaan. Sementara itu, kebebasan eksternal berkaitan dengan hak untuk mengekspresikan keyakinan melalui ibadah, pengajaran, perayaan keagamaan, dan praktik keagamaan lainnya. Perbedaan kedua dimensi tersebut penting karena pelanggaran kebebasan beragama tidak hanya terjadi ketika seseorang dipaksa untuk menganut keyakinan tertentu, tetapi juga ketika ia mengalami hambatan dalam menjalankan praktik keagamaannya. Bagir & Sormin (2022) menempatkan kebebasan beragama dan berkeyakinan sebagai komitmen konstitusional yang harus menjadi perhatian utama dalam tata kelola kehidupan keagamaan. Oleh karena itu, kebijakan moderasi dan kerukunan beragama seharusnya tidak mengurangi substansi hak setiap orang untuk menjalankan keyakinannya.

Selain UUD NRI Tahun 1945, perlindungan kebebasan beragama juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, khususnya Pasal 22. Ketentuan tersebut menegaskan kebebasan setiap orang untuk memeluk agama dan beribadat menurut agama serta kepercayaannya. Undang-undang ini juga menempatkan tanggung jawab negara dalam menjamin kemerdekaan tersebut. Artinya, kewajiban negara tidak cukup hanya dengan tidak melakukan tindakan yang menghalangi kebebasan beragama, tetapi juga mencakup kewajiban memberikan perlindungan ketika terdapat ancaman atau tindakan diskriminatif. Dalam konteks ini, tanggung jawab negara sebagaimana tercermin dalam Pasal 28I ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 menjadi dasar bagi pemerintah untuk melakukan perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia.

Salah satu regulasi yang berkaitan langsung dengan pelaksanaan kebebasan beragama adalah Peraturan Bersama Menteri Agama Nomor 9 Tahun 2006 dan Menteri Dalam Negeri Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama, dan Pendirian Rumah Ibadat. Peraturan tersebut mengatur persyaratan pendirian rumah ibadat, termasuk persyaratan administratif dan persyaratan khusus. Dalam Pasal 14, antara lain ditentukan persyaratan paling sedikit 90 orang pengguna rumah ibadat dan dukungan paling sedikit 60 orang masyarakat setempat. Pengaturan tersebut dimaksudkan untuk memberikan pedoman dalam pendirian rumah ibadat serta menjaga kerukunan antarumat beragama. Namun, penerapannya perlu tetap memperhatikan prinsip kesetaraan agar ketentuan administratif tidak menjadi hambatan bagi kelompok minoritas dalam menjalankan hak konstitusionalnya.

Persoalan mengenai persyaratan pendirian rumah ibadat juga dibahas oleh Debataraja (2022) Penelitian tersebut menunjukkan bahwa persyaratan dukungan masyarakat dalam PBM Tahun 2006 dapat menyulitkan kelompok minoritas karena mereka tidak selalu memperoleh dukungan dari masyarakat sekitar. Kondisi tersebut berpotensi menimbulkan diskriminasi, konflik, dan ketidakharmonisan antarumat beragama. Temuan tersebut memperlihatkan bahwa ketentuan yang secara formal berlaku sama bagi seluruh kelompok belum tentu menghasilkan dampak yang setara dalam pelaksanaannya. Kelompok mayoritas cenderung lebih mudah memenuhi persyaratan jumlah

pengguna dan dukungan masyarakat, sedangkan kelompok minoritas dapat menghadapi hambatan karena jumlah penganutnya lebih sedikit atau adanya penolakan sosial.

Dengan demikian, persoalan utama dalam pengaturan pendirian rumah ibadat tidak hanya terletak pada keberadaan persyaratan administratif, tetapi juga pada cara pemerintah menerapkan ketentuan tersebut. Laporan SETARA Institute. (2023) mengenai kondisi kebebasan beragama dan berkeyakinan sepanjang 2024 juga menyoroti bahwa persyaratan pendirian rumah ibadat masih menjadi persoalan yang berulang. Laporan tersebut mencatat bahwa persyaratan dukungan masyarakat dapat digunakan sebagai dasar untuk menolak pembangunan rumah ibadat kelompok minoritas, bahkan dalam keadaan ketika persyaratan administratif telah dipenuhi. Hal ini menunjukkan bahwa pelaksanaan regulasi harus selalu diuji berdasarkan prinsip perlindungan hak asasi manusia, bukan hanya berdasarkan terpenuhinya prosedur formal.

Implementasi dan Tantangan Hukum dalam Perlindungan Hak Minoritas

Secara normatif, Indonesia telah memiliki sejumlah ketentuan yang menjamin kebebasan beragama dan perlindungan terhadap kelompok minoritas. Namun, pelaksanaan jaminan tersebut masih menghadapi persoalan yang terlihat dari adanya tindakan diskriminasi, gangguan terhadap tempat ibadah, pembatasan kegiatan keagamaan, serta lemahnya perlindungan terhadap kelompok yang mengalami intoleransi. Kondisi ini menunjukkan adanya kesenjangan antara pengakuan hak dalam peraturan perundang-undangan dan pemenuhan hak dalam kehidupan masyarakat. Mochammad Hesan (2025) juga menunjukkan bahwa kuatnya dasar konstitusional belum sepenuhnya diikuti oleh implementasi sosial dan kebijakan publik yang menjamin kesetaraan bagi kelompok minoritas.

Kondisi tersebut dapat dilihat melalui data pemantauan SETARA Institute. Sepanjang 2022, SETARA Institute mencatat 175 peristiwa dengan 333 tindakan pelanggaran kebebasan beragama dan berkeyakinan. Dari keseluruhan tindakan tersebut, 168 tindakan dilakukan oleh aktor negara dan 165 tindakan dilakukan oleh aktor nonnegara. Laporan yang sama mencatat adanya 50 tempat ibadah yang mengalami gangguan sepanjang tahun 2022, meningkat dibandingkan dengan 44 tempat ibadah pada 2021 (SETARA Institute., 2023). Data tersebut menunjukkan bahwa persoalan kebebasan beragama tidak hanya berkaitan dengan konflik antarwarga, tetapi juga melibatkan tindakan atau kebijakan dari institusi negara.

Kecenderungan tersebut masih terlihat pada tahun berikutnya. SETARA Institute (2024) mencatat 217 peristiwa dengan 329 tindakan pelanggaran kebebasan beragama dan berkeyakinan sepanjang 2023. Data tersebut memperlihatkan bahwa pelanggaran kebebasan beragama masih terjadi secara berulang meskipun berbagai regulasi dan program kerukunan telah diterapkan. Peningkatan jumlah peristiwa dibandingkan tahun 2022 juga memperlihatkan bahwa upaya perlindungan belum mampu menghilangkan persoalan intoleransi dan diskriminasi secara menyeluruh. Oleh karena itu, keberhasilan perlindungan hak minoritas perlu dinilai berdasarkan tindakan nyata negara dalam mencegah dan menangani pelanggaran, bukan hanya berdasarkan jumlah peraturan yang telah dibentuk.

Perkembangan pada 2024 semakin memperkuat gambaran tersebut. Dalam laporan tahunannya, SETARA Institute (2025) mencatat 260 peristiwa dengan 402 tindakan pelanggaran kebebasan beragama dan berkeyakinan. Jumlah tersebut meningkat dibandingkan 2023 yang mencatat 217 peristiwa dengan 329 tindakan. Dari 402 tindakan pada 2024, sebanyak 159 dilakukan oleh aktor negara dan 243 dilakukan oleh aktor nonnegara. Data ini memperlihatkan bahwa persoalan kebebasan beragama memiliki dua sisi yang perlu diperhatikan, yaitu tindakan yang berasal dari aparatur atau institusi negara dan tindakan intoleransi yang dilakukan oleh kelompok masyarakat.

Data tersebut juga menunjukkan bahwa pemerintah daerah dan kepolisian termasuk institusi negara yang tercatat melakukan tindakan pelanggaran dalam pemantauan SETARA Institute. Pada 2024, pemerintah daerah tercatat melakukan 50 tindakan, sedangkan kepolisian tercatat melakukan 30 tindakan pelanggaran. Di sisi lain, pada kategori aktor nonnegara, organisasi kemasyarakatan keagamaan tercatat melakukan 49 tindakan dan kelompok warga melakukan 40 tindakan (SETARA Institute, 2025). Temuan ini penting karena menunjukkan bahwa persoalan perlindungan hak minoritas tidak dapat dijelaskan hanya sebagai akibat intoleransi masyarakat. Tindakan dan respons institusi negara juga perlu dievaluasi karena negara memiliki kewajiban konstitusional untuk memberikan perlindungan terhadap seluruh warga negara tanpa diskriminasi.

Salah satu persoalan yang masih menonjol adalah pendirian dan penggunaan tempat ibadah. SETARA Institute (2025) mencatat adanya 42 kasus gangguan terhadap tempat ibadah sepanjang 2024.

Meskipun jumlah tersebut menurun dibandingkan 65 kasus pada 2023, persoalan pendirian dan operasionalisasi tempat ibadah masih belum terselesaikan secara sistemik. Laporan tersebut juga menunjukkan bahwa penolakan pendirian tempat ibadah, pelarangan ibadah, dan gangguan terhadap kegiatan keagamaan masih terjadi. Temuan ini sejalan dengan penelitian Debataraja (2022), yang menjelaskan bahwa persyaratan dukungan masyarakat dalam pendirian rumah ibadat dapat menimbulkan hambatan bagi kelompok minoritas. Dengan demikian, persoalan tersebut bukan semata-mata berkaitan dengan ketidakmampuan kelompok minoritas memenuhi persyaratan, tetapi juga menyangkut bagaimana regulasi dan kewenangan pemerintah dijalankan dalam situasi penolakan sosial.

Tantangan berikutnya berkaitan dengan lemahnya konsistensi penegakan hukum terhadap tindakan intoleransi dan diskriminasi. Ketika kelompok minoritas mengalami ancaman, intimidasi, atau kekerasan karena menjalankan keyakinannya, aparat penegak hukum berkewajiban memberikan perlindungan secara adil. Akan tetapi, data SETARA Institute (2025) menunjukkan bahwa pelanggaran kebebasan beragama masih melibatkan aktor negara maupun nonnegara. Hal ini memperlihatkan bahwa penguatan penegakan hukum harus mencakup dua hal sekaligus, yaitu mencegah tindakan diskriminatif oleh aparatur negara dan memastikan tindakan intoleransi yang dilakukan masyarakat ditangani berdasarkan hukum. Junaedi (2022) juga mengingatkan bahwa kebijakan moderasi beragama perlu ditempatkan secara tepat agar tidak mengaburkan komitmen konstitusional terhadap kebebasan beragama dan berkeyakinan.

Selain faktor regulasi dan penegakan hukum, intoleransi sosial juga menjadi hambatan dalam pemenuhan hak kelompok minoritas. Penolakan terhadap kelompok agama atau kepercayaan tertentu dapat berkembang menjadi pembatasan kegiatan keagamaan, penolakan rumah ibadat, bahkan tindakan kekerasan. SETARA Institute (2025) mencatat 73 tindakan intoleransi yang dilakukan aktor nonnegara sepanjang 2024. Data tersebut memperlihatkan bahwa masyarakat masih menjadi salah satu ruang penting terjadinya pelanggaran kebebasan beragama. Oleh karena itu, perlindungan hak minoritas tidak cukup hanya dilakukan melalui pembentukan regulasi, tetapi juga membutuhkan pendidikan publik, dialog antarumat beragama, serta penguatan kesadaran mengenai kesetaraan hak setiap warga negara.

Berdasarkan temuan tersebut, dapat dipahami bahwa tantangan perlindungan hak minoritas memiliki hubungan erat antara faktor hukum, kelembagaan, dan sosial. Ketentuan administratif yang tidak diterapkan secara proporsional dapat menghambat kelompok minoritas dalam mendirikan tempat ibadah. Penegakan hukum yang tidak konsisten dapat menyebabkan korban tidak memperoleh perlindungan secara efektif. Sementara itu, intoleransi sosial dapat memperkuat tekanan terhadap kelompok minoritas dalam menjalankan keyakinannya. Dengan demikian, kesenjangan antara jaminan konstitusional dan implementasi tidak hanya disebabkan oleh kekurangan norma hukum, tetapi juga oleh persoalan pelaksanaan dan pengawasan terhadap kewajiban negara.

Peran Lembaga Negara dan Masyarakat Sipil dalam Perlindungan Hak Minoritas

Perlindungan hak minoritas memerlukan keterlibatan lembaga negara karena negara merupakan pemegang kewajiban utama dalam penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak asasi manusia. Pasal 28I ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 menegaskan tanggung jawab negara, terutama pemerintah, dalam perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia. Dalam konteks kebebasan beragama, tanggung jawab tersebut harus diwujudkan melalui pembentukan kebijakan yang tidak diskriminatif, pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan, serta penanganan terhadap setiap pelanggaran hak. Temuan SETARA Institute (2025) mengenai keterlibatan aktor negara dalam 159 tindakan pelanggaran KBB sepanjang 2024 memperlihatkan pentingnya evaluasi terhadap pelaksanaan kewenangan lembaga pemerintahan.

Mahkamah Konstitusi memiliki peran dalam menjaga agar undang-undang tidak bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 melalui kewenangan pengujian undang-undang terhadap konstitusi. Kewenangan ini relevan bagi perlindungan hak minoritas karena memberikan mekanisme hukum untuk menguji norma undang-undang yang dinilai bertentangan dengan jaminan kebebasan beragama, persamaan di hadapan hukum, dan larangan diskriminasi. Ningsih & Irawan (2026) menempatkan sejumlah putusan Mahkamah Konstitusi, termasuk Putusan Nomor 97/PUU-XIV/2016, sebagai bagian dari perkembangan perlindungan konstitusional bagi kelompok penghayat kepercayaan. Hal tersebut menunjukkan bahwa peradilan konstitusi dapat berperan dalam memperkuat pengakuan dan

perlindungan terhadap kelompok yang sebelumnya mengalami perlakuan berbeda dalam sistem administrasi negara.

Mahkamah Agung juga memiliki peran dalam menjaga konsistensi penerapan hukum melalui kewenangan mengadili pada tingkat kasasi serta menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Dalam konteks perlindungan hak minoritas, kewenangan pengujian peraturan tersebut penting untuk memastikan bahwa kebijakan atau peraturan di tingkat bawah tidak bertentangan dengan ketentuan hukum yang lebih tinggi. Peran tersebut menjadi relevan ketika terdapat kebijakan daerah yang berpotensi membatasi hak warga negara berdasarkan agama atau kepercayaan. Dengan demikian, mekanisme pengujian peraturan dapat menjadi sarana untuk mengoreksi kebijakan yang tidak sejalan dengan prinsip perlindungan hak asasi manusia.

Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) memiliki peran melalui fungsi pengkajian, penelitian, penyuluhan, pemantauan, dan mediasi hak asasi manusia sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999. Dalam persoalan kebebasan beragama, fungsi tersebut dapat digunakan untuk menerima pengaduan, memantau dugaan pelanggaran, mengumpulkan informasi, dan memberikan rekomendasi kepada pihak terkait. Pentingnya fungsi pemantauan juga terlihat dari laporan SETARA Institute (2025), yang menggunakan laporan korban dan saksi, jaringan pemantau di berbagai daerah, serta pemberitaan media untuk mendokumentasikan pelanggaran KBB. Pemantauan yang sistematis diperlukan agar pelanggaran tidak hanya dipahami sebagai peristiwa yang berdiri sendiri, tetapi juga dapat digunakan untuk mengevaluasi kebijakan dan kinerja lembaga negara.

Kementerian Dalam Negeri memiliki peran dalam pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Peran tersebut berkaitan erat dengan persoalan pendirian rumah ibadat karena pemerintah daerah terlibat dalam pelaksanaan ketentuan PBM Tahun 2006. Debataraja (2022) menunjukkan bahwa persyaratan dukungan masyarakat dapat menjadi hambatan bagi kelompok minoritas apabila tidak disertai penyelesaian yang memberikan perlindungan terhadap hak beribadah. Oleh karena itu, pembinaan dan pengawasan terhadap pemerintah daerah perlu memastikan bahwa penerapan ketentuan administratif dilakukan secara objektif, transparan, dan tidak didasarkan pada tekanan kelompok mayoritas. Hal ini juga sejalan dengan rekomendasi SETARA Institute (2025) yang menekankan pentingnya tata kelola pemerintahan yang inklusif dalam menangani persoalan kebebasan beragama dan berkeyakinan.

Kepolisian Negara Republik Indonesia memiliki tanggung jawab dalam menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat serta memberikan perlindungan hukum kepada seluruh warga negara. Dalam konteks kebebasan beragama, kepolisian berperan mencegah dan menangani tindakan kekerasan, intimidasi, maupun ancaman terhadap kelompok minoritas. Namun, data SETARA Institute (2025) yang mencatat 30 tindakan pelanggaran oleh kepolisian sepanjang 2024 menunjukkan bahwa pelaksanaan kewenangan aparat juga perlu dievaluasi berdasarkan prinsip nondiskriminasi. Aparat penegak hukum seharusnya tidak hanya berorientasi pada penghentian konflik, tetapi juga memastikan bahwa pihak yang mengalami ancaman tetap dapat menjalankan hak konstitusionalnya. Oleh sebab itu, pendekatan keamanan perlu disertai perspektif hak asasi manusia agar penyelesaian konflik tidak justru membatasi kebebasan pihak yang menjadi korban.

Selain lembaga negara, masyarakat sipil memiliki kontribusi penting dalam mendorong perlindungan hak minoritas. Organisasi masyarakat sipil, lembaga bantuan hukum, organisasi keagamaan, dan kelompok advokasi dapat melakukan pemantauan, pendampingan korban, advokasi kebijakan, serta penyebarluasan pemahaman mengenai hak asasi manusia. SETARA Institute (2024) menjelaskan bahwa hasil pemantauan pelanggaran KBB dapat menjadi dasar bagi kerja advokasi masyarakat sipil dan penyusunan intervensi kebijakan. Hal ini memperlihatkan bahwa masyarakat sipil tidak hanya berperan sebagai pihak yang menerima kebijakan, tetapi juga menjadi bagian dari mekanisme pengawasan terhadap pelaksanaan kewajiban negara.

Peran advokasi dan pendampingan hukum menjadi penting karena kelompok minoritas yang mengalami diskriminasi sering kali menghadapi keterbatasan akses informasi, sumber daya, dan bantuan hukum. Dalam kondisi tersebut, masyarakat sipil dapat membantu korban mendokumentasikan peristiwa, memperoleh pendampingan, dan mengakses mekanisme pengaduan yang tersedia. Fakhrurraji (2025) menekankan pentingnya menempatkan kebebasan beragama sebagai komitmen yang harus diperhatikan dalam kebijakan tata kelola kehidupan keagamaan. Oleh karena itu, advokasi masyarakat sipil tidak hanya ditujukan untuk menyelesaikan kasus individual, tetapi juga mendorong perbaikan kebijakan yang berpotensi menimbulkan diskriminasi terhadap kelompok minoritas.

Meskipun demikian, keterlibatan masyarakat sipil masih menghadapi hambatan, seperti keterbatasan sumber daya manusia, pendanaan, dan tekanan sosial maupun politik. Selain itu, stigma terhadap kelompok minoritas dapat menghambat upaya membangun dukungan publik. Junaedi (2022) menunjukkan bahwa diskursus moderasi beragama masih menghadapi tantangan dalam menempatkan kebebasan beragama sebagai bagian utama dari komitmen konstitusional. Dengan demikian, penguatan masyarakat sipil perlu berjalan beriringan dengan peningkatan pemahaman masyarakat mengenai kebebasan beragama, toleransi, dan kesetaraan hak.

Berdasarkan keseluruhan pembahasan, perlindungan hak minoritas dan kebebasan beragama di Indonesia telah memiliki dasar konstitusional dan kerangka regulasi yang kuat. Namun, data pelanggaran yang dicatat SETARA Institute pada 2022, 2023, dan 2024 memperlihatkan bahwa implementasi jaminan tersebut masih menghadapi persoalan yang berulang. Temuan penelitian terdahulu juga menunjukkan bahwa hambatan administratif, ketimpangan posisi kelompok minoritas, dan persoalan tata kelola masih memengaruhi pemenuhan hak beragama Fakhrurraji (2025). Dengan demikian, efektivitas perlindungan konstitusional sangat bergantung pada konsistensi lembaga negara dalam menjalankan kewajibannya serta keterlibatan masyarakat sipil dalam mengawasi dan mendorong pemenuhan hak. Perlindungan kelompok minoritas pada akhirnya tidak cukup dimaknai sebagai pengakuan formal terhadap keberadaan mereka, tetapi harus diwujudkan melalui jaminan bahwa setiap warga negara dapat menjalankan hak dan kebebasannya secara setara tanpa diskriminasi.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian, dapat disimpulkan bahwa perlindungan hak minoritas dan kebebasan beragama di Indonesia telah memiliki landasan konstitusional yang kuat melalui Pasal 28E, Pasal 28I, dan Pasal 29 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 serta Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Namun, jaminan normatif tersebut belum sepenuhnya terwujud dalam praktik. Hal ini terlihat dari masih adanya diskriminasi, penolakan pendirian rumah ibadat, hambatan administratif, serta tindakan intoleransi yang melibatkan aktor negara maupun nonnegara. Persoalan tersebut menunjukkan adanya kesenjangan antara jaminan konstitusional dan implementasinya, terutama ketika penerapan regulasi tidak mempertimbangkan prinsip kesetaraan dan perlindungan hak kelompok minoritas. Oleh karena itu, efektivitas perlindungan hak minoritas memerlukan komitmen lembaga negara dalam menjalankan kewenangan secara adil, konsisten, dan tidak diskriminatif, disertai penguatan peran masyarakat sipil melalui advokasi, pendampingan, pemantauan, dan edukasi publik. Dengan demikian, perlindungan kebebasan beragama tidak cukup diwujudkan melalui pengakuan hukum, tetapi harus dibuktikan melalui tindakan nyata negara dalam menjamin setiap warga negara dapat menjalankan hak dan keyakinannya secara setara tanpa diskriminasi.

DAFTAR PUSTAKA

Bagir, Z. A., & Sormin, J. (2022). *Politik Moderasi dan Kebebasan Beragama - Suatu Tinjauan Kritis* (Digital). PT. Gramedia.

Debataraja, L.-. (2022). Penentuan Persyaratan Dukungan Masyarakat di Lingkungan Pendirian Rumah Ibadah Berdasarkan Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 dan 8 Tahun 2006. *EKSEKUSI*, *4*(2), 161. https://doi.org/10.24014/je.v4i2.14174

Fakhrurraji, A. (2025). Penguatan Tata Kelola Keagamaan yang Moderat: Sinkronisasi Rumah Ibadah, Sinergitas Antarlembaga, dan Ruang Publik dalam Pembangunan Nasional. *JURNAL ILMIAH GEMA PERENCANA*, *4*(1), 599–624. https://doi.org/10.61860/jigp.v4i1.228

Hasani, I., & Halili, H. (2022). Human Rights and Constitutionality Issues of Blasphemy Law in Indonesia. *Jurnal Konstitusi*, *19*(2), 406. https://doi.org/10.31078/jk1927

Junaedi, E. (2022). Moderasi Beragama dalam Tinjauan Kritis Kebebasan Beragama. *Harmoni*, *21*(2), 330–339. https://doi.org/10.32488/harmoni.v21i2.641

Mochammad Hesan. (2025). Konstruksi Inklusi Sosial bagi Kelompok Minoritas dalam Perspektif Fikih Siyasah Kontemporer di Indonesia. *Qolamuna : Jurnal Studi Islam*, *11*(01), 165–172. https://doi.org/10.55120/qolamuna.v11i01.2622

Ningsih, S. M., & Irawan, A. D. (2026). Perlindungan Hukum bagi Penghayat Kepercayaan untuk Mengatasi Diskriminasi dan Marginalisasi. *JATISWARA*, *41*(1). https://doi.org/10.29303/jtsw.v41i1.1339

Pasu Purba, I., & Yudi, P. (2019). Implementasi Jaminan Konstitusi terhadap Kebebebasan Beragama dan Berkeyakinan di Indonesia. *Jurnal Pancasila Dan Kewarganegaraan*, *4*(2), 40–52. https://doi.org/10.24269/jpk.v4.n2.2019.pp40-52

Pribadi, P. (2025). Hak Atas Kebebasan Beragama Sebagai Non Derogable Rights Dalam Perspektif Konstitusi Indonesia. *Suara Edukasi Hukum*, *1*(2). https://doi.org/10.67084/scqmr871

SETARA Institute. (2023). *Kondisi kebebasan beragama/berkeyakinan di Indonesia tahun 2022.*

SETARA Institute. (2024). *Kondisi kebebasan beragama dan berkeyakinan 2023: Dari stagnasi menuju stagnasi baru.*

SETARA Institute. (2025). *Kondisi kebebasan beragama dan berkeyakinan (KBB) 2024: Regresi di tengah transisi.*

Setiawan, F., Dewi, A. F., Mubarok, F., Syekh, U. S., & Cirebon, N. (2025). *Politik Hukum Hak Asasi Manusia dalam Negara Hukum Demokratis Indonesia* (Vol. 3, Number 2).

Siringoringo, M. P. (2022). Pengaturan dan Penerapan Jaminan Kebebasan Beragama sebagai Hak Asasi Manusia dalam Perspektif UUD 1945 sebagai Hukum Dasar Negara. *Nommensen Journal of Legal Opinion*, 111–124. https://doi.org/10.51622/njlo.v3i1.618

Virjusept, N. S., Nuralamsyah, J., Prasetiawan, F. S., Maharani, R. W., Risnawati, L., & Guspita, D. R. (2026). Pendekatan Metodologis dalam Penelitian Hukum: Tinjauan terhadap Ruang Lingkup, Deferensiasi Normatif dan Empiris, serta Tujuan Penelitian. *RIGGS: Journal of Artificial Intelligence and Digital Business*, *5*(1), 15314–15324. https://doi.org/10.31004/riggs.v5i1.8168

Wardana, M. R. G., Husnan, A. G., Said, M., & Makmur, K. L. (2025). Between Divinity and Liberty: Rethinking Religious Freedom under Indonesia's Constitution. *Pancasila: Jurnal Keindonesiaan*, *5*(2), 264–275. https://doi.org/10.52738/pjk.v5i2.750