PUNGGAWA
GLOBAL RESEARCH:
JURNAL MULTIDISIPLIN

Punggawa Global Research: Jurnal Multidisiplin
Volume 1, Nomor 6, 2026
E-ISSN: 3164-0117
Open Access: punggawajournal.com/pgr

Tanggung Gugat Pemerintah Daerah atas Kerugian Korban Pembatasan Kegiatan Keagamaan di Kota Padang

Vita Indriyani Sinaga[1]
[1] Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Pamulang, Tangerang Selatan, Indonesia
Korespondensi: vitasinaga450@gmail.com

Informasi Artikel

Riwayat artikel:
Received Sept 23th, 2026
Revised Nov 1th, 2026
Accepted Nov 9th, 2026

Keyword:
Tanggung gugat; Perbuatan melanggar hukum oleh penguasa; Kebebasan beragama; Pemerintah daerah; Ganti rugi.

ABSTRAK

Kajian tentang intoleransi beragama di Indonesia banyak menjelaskan sebab sosial dan peran media, tetapi jarang menjawab bagaimana korban memperoleh ganti rugi ketika pemerintah daerah ikut menimbulkan atau membiarkan kerugian. Penelitian ini menganalisis kualifikasi tindakan dan kelalaian pemerintah daerah sebagai perbuatan melanggar hukum oleh penguasa, jenis kerugian yang dapat dituntut korban, serta mekanisme tuntutannya setelah kewenangan mengadili perkara tersebut beralih ke peradilan tata usaha negara. Penelitian menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, kasus, dan perbandingan, dengan peristiwa di Kota Padang sebagai ilustrasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kewajiban melindungi kebebasan beragama yang dibebankan kepada pemerintah daerah cukup jelas, dan kelalaian memenuhi kewajiban tersebut dapat dikualifikasikan sebagai tindakan pemerintahan yang melanggar hukum. Namun, tenggat sembilan puluh hari, kewajiban upaya administratif, dan batas ganti rugi yang masih mengacu pada peraturan tahun 1991 membuat tuntutan korban hampir tidak bermakna. Praktik Pengadilan Hak Asasi Manusia Eropa menunjukkan bahwa negara dapat dibebani ganti rugi immateriil atas kegagalan melindungi kelompok agama minoritas. Penelitian ini merekomendasikan pembaruan pengaturan ganti rugi dan prosedur gugatan agar tanggung gugat pemerintah daerah dapat dijalankan.

© 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

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya UUD 1945) menyatakan Indonesia sebagai negara hukum, dan salah satu konsekuensinya adalah kewajiban negara melindungi hak warga untuk memeluk agama dan beribadat. Jaminan itu dirumuskan dalam Pasal 28E ayat (1) dan Pasal 29 ayat (2) UUD 1945, lalu dipertegas Pasal 28I ayat (4) yang menempatkan perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia sebagai tanggung jawab negara, terutama pemerintah. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (selanjutnya UU HAM) mengulang jaminan tersebut dalam Pasal 22 dan menegaskan dalam Pasal 71 bahwa pemerintah wajib dan bertanggung jawab menghormati, melindungi, menegakkan, dan memajukan hak asasi manusia. Kewajiban ini tidak berhenti pada pemerintah pusat. Pasal 25 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memasukkan pembinaan kerukunan antarumat beragama ke dalam urusan pemerintahan umum yang dilaksanakan gubernur dan bupati atau wali kota.

Jaminan normatif tersebut belum sepenuhnya terwujud. Nurhakim et al. (2024) mencatat bahwa kasus intoleransi di Indonesia berulang dari waktu ke waktu, mulai dari pembubaran ibadah, penolakan pembangunan rumah ibadah, sampai perusakan tempat ibadah, dan menempatkan fanatisme berlebihan sebagai sumber utama masalah. Rijaal (2021) menunjukkan bahwa ujaran kebencian di media sosial

memperkuat sikap intoleran, sekaligus mengutip data pemantauan yang mencatat keterlibatan aktor negara dalam pelanggaran kebebasan beragama, baik melalui tindakan aktif maupun pembiaran. Kedua penelitian itu juga menyinggung peran aparat. Nurhakim et al. (2024) mengutip pandangan kepolisian bahwa ketidakadilan aparatur negara dalam menangani konflik termasuk pemicu intoleransi, sedangkan Rijaal (2021) menilai pemerintah lambat menyikapi kasus-kasus intoleransi. Namun, keduanya membahas persoalan dari sudut sosial-keagamaan dan komunikasi, sehingga tidak sampai pada pertanyaan hukum yang menyusul: apa akibat hukumnya ketika pemerintah ikut menimbulkan atau membiarkan kerugian, dan bagaimana korban memulihkan haknya.

Kota Padang memberikan gambaran konkret atas persoalan tersebut. Pada 2021, kasus siswi nonmuslim di sebuah sekolah menengah kejuruan negeri di Padang yang diminta mengenakan jilbab membuka kembali perdebatan tentang instruksi Wali Kota Padang tahun 2005 mengenai busana muslim bagi siswi (Hamdani, 2009; Sitabuana et al., 2022). Peristiwa itu kemudian mendorong lahirnya keputusan bersama tiga menteri tentang seragam sekolah, yang dibatalkan Mahkamah Agung melalui Putusan Nomor 17 P/HUM/2021 (Heryansyah & Hadi, 2024). Pada 27 Juli 2025, sekelompok warga membubarkan kegiatan pendidikan agama anak-anak di rumah doa jemaat Gereja Kristen Setia Indonesia (GKSI) Anugerah Padang di Kelurahan Padang Sarai, Kecamatan Koto Tangah. Kursi dan kaca dirusak, dan dua anak berusia 8 dan 11 tahun dilaporkan terluka (The Jakarta Post, 2025; Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Islam Indonesia, 2025). Peristiwa kedua ini diselesaikan melalui pertemuan perdamaian di kantor kecamatan, tanpa kejelasan pemulihan bagi korban (detikSumut, 2025b).

Penelitian hukum tentang kebebasan beragama di Indonesia sebagian besar menyoroti hambatan regulasi. Crouch (2010), Ruslan et al. (2022), Rasiwan et al. (2025), dan Pradipta dan Kartini (2026) menunjukkan bahwa persyaratan pendirian rumah ibadah dalam Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006 dan Nomor 8 Tahun 2006 (selanjutnya PBM 2006) sering menjadi alat penolakan terhadap kelompok minoritas. Heryansyah dan Hadi (2024) mengkritik penalaran Mahkamah Agung dalam pengujian aturan seragam sekolah. Hutagalung et al. (2026) meneliti kasus GKSI Padang dan menyimpulkan bahwa pemerintah daerah menjalankan fungsi pengatur administratif dan mediator konflik, tetapi belum optimal sebagai penjamin hak konstitusional, terutama dalam mencegah main hakim sendiri. Di sisi lain, literatur tentang perbuatan melanggar hukum oleh penguasa (onrechtmatige overheidsdaad) membahas pergeseran kewenangan mengadili dari peradilan umum ke peradilan tata usaha negara secara umum (Barokah & Erliyana, 2021), sedangkan literatur ganti rugi immateriil berfokus pada sengketa antarpihak swasta (Suryoutomo et al., 2022; Suryoutomo & Wibowo, 2023).

Dari pemetaan tersebut tampak celah yang belum diisi. Penelitian tentang intoleransi berhenti pada sebab dan dampak sosial, penelitian tentang regulasi rumah ibadah berhenti pada perbaikan aturan perizinan, dan penelitian tentang perbuatan melanggar hukum oleh penguasa belum diuji pada kerugian akibat pembatasan kegiatan keagamaan. Penelitian Hutagalung et al. (2026) paling dekat dengan kajian ini, tetapi berhenti pada penilaian peran pemerintah daerah dan rekomendasi prosedur operasional, tanpa membahas tanggung gugat dan ganti rugi bagi korban. Padahal, sejak Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 (selanjutnya Perma 2/2019) berlaku, gugatan terhadap tindakan pemerintahan tidak lagi diajukan ke pengadilan negeri berdasarkan Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata), melainkan ke pengadilan tata usaha negara dengan syarat dan tenggat yang berbeda. Perubahan ini belum dianalisis dampaknya terhadap korban pembatasan kegiatan keagamaan.

Berdasarkan celah tersebut, penelitian ini memiliki tiga tujuan. Pertama, menganalisis kriteria tindakan dan kelalaian pemerintah daerah yang dapat dikualifikasikan sebagai perbuatan melanggar hukum oleh penguasa dalam pembatasan kegiatan keagamaan. Kedua, menguraikan kerugian materiil dan immateriil yang dapat dituntut korban. Ketiga, menilai mekanisme tuntutan yang tersedia setelah berlakunya Perma 2/2019 dan membandingkannya dengan praktik Pengadilan Hak Asasi Manusia Eropa. Secara teoretis, penelitian ini menghubungkan hukum hak asasi manusia dengan doktrin tanggung gugat penguasa, yang selama ini dibahas secara terpisah. Secara praktis, hasilnya dapat digunakan korban, pendamping hukum, pemerintah daerah, dan pembentuk peraturan untuk menilai jalan pemulihan yang tersedia serta kekurangannya. Kebaruan penelitian ini terletak pada analisis tanggung gugat pemerintah daerah atas kerugian korban pembatasan kegiatan keagamaan dalam rezim pasca-Perma 2/2019, dengan Kota Padang sebagai ilustrasi.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang mengkaji norma, asas, doktrin, dan putusan pengadilan. Empat pendekatan digunakan. Pendekatan perundang-undangan diterapkan pada UUD 1945, UU HAM, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan beserta perubahannya, KUHPerdata, PBM 2006, Perma 2/2019, dan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991 tentang Ganti Rugi dan Tata Cara Pelaksanaannya pada Peradilan Tata Usaha Negara. Pendekatan konseptual digunakan untuk menjelaskan konsep tanggung gugat, perbuatan melanggar hukum oleh penguasa, kewajiban positif negara, dan kerugian immateriil. Pendekatan kasus digunakan untuk menelaah peristiwa di Kota Padang dan dua putusan Pengadilan Hak Asasi Manusia Eropa, sedangkan pendekatan perbandingan digunakan untuk menilai cara sistem lain membebankan ganti rugi kepada negara yang gagal melindungi kelompok agama minoritas.

Dalam penelitian normatif, populasi dipahami sebagai keseluruhan bahan hukum yang mengatur perlindungan kebebasan beragama dan tanggung gugat pemerintah atas kerugian warga. Sampel ditentukan secara purposif. Sampel bahan hukum primer meliputi Pasal 28E, Pasal 28I, Pasal 28J, dan Pasal 29 UUD 1945; Pasal 1 angka 3 dan angka 6, Pasal 8, Pasal 22, Pasal 30, Pasal 71 sampai Pasal 74 UU HAM; Pasal 2, Pasal 18, Pasal 26, dan Pasal 27 Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik yang disahkan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005; ketentuan perlindungan khusus anak korban kekerasan dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014; Pasal 116 Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara; Pasal 25 Undang-Undang Pemerintahan Daerah; Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan; Pasal 1365 sampai Pasal 1367 KUHPerdata; ketentuan tugas kepala daerah dalam PBM 2006; Pasal 1 sampai Pasal 5 serta Pasal 10 dan Pasal 11 Perma 2/2019; dan Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991. Subjek kasus terdiri atas pembubaran kegiatan di rumah doa GKSI Padang pada 2025 dan polemik kebijakan busana sekolah di Padang, serta perkara Members of the Gldani Congregation of Jehovah's Witnesses and Others v. Georgia dan Begheluri and Others v. Georgia. Fakta peristiwa diperoleh dari pemberitaan, rilis lembaga pemantau, dan artikel ilmiah, sehingga penelitian ini tidak menilai kebenaran faktual peristiwa secara individual, tetapi menggunakannya sebagai ilustrasi untuk menguji bekerjanya norma. Bahan sekunder berupa artikel jurnal, dengan dua artikel tentang intoleransi beragama, yaitu Nurhakim et al. (2024) dan Rijaal (2021), sebagai titik tolak pemetaan celah penelitian. Bahan yang digunakan dibatasi pada yang tersedia sampai 9 November 2026.

Bahan hukum dianalisis secara kualitatif melalui empat tahap. Tahap pertama mengklasifikasikan norma menurut fungsinya, yaitu norma kewajiban pemerintah daerah, norma unsur perbuatan melanggar hukum, dan norma prosedur tuntutan. Tahap kedua menafsirkan norma secara gramatikal, sistematis, dan teleologis. Tahap ketiga menerapkan unsur perbuatan melanggar hukum pada pola peristiwa di Kota Padang. Tahap keempat membandingkan hasilnya dengan praktik Pengadilan Hak Asasi Manusia Eropa dan menyusun rumusan preskriptif. Hasil analisis disajikan dalam uraian dan tabel olahan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pola keterlibatan pemerintah daerah dalam pembatasan kegiatan keagamaan

Pembatasan kegiatan keagamaan tidak selalu dilakukan langsung oleh pemerintah daerah. Dalam praktik, keterlibatan pemerintah daerah dapat dibedakan menjadi dua pola. Pola pertama adalah tindakan aktif, misalnya penerbitan kebijakan yang membebani pemeluk agama tertentu atau penolakan izin tanpa dasar yang sah. Pola kedua adalah kelalaian, yaitu ketika pemerintah daerah mengetahui atau sepatutnya mengetahui adanya ancaman terhadap kegiatan keagamaan, tetapi tidak mengambil langkah pencegahan, perlindungan, atau pemulihan. Hutagalung et al. (2026) menemukan pola kedua dalam kasus GKSI Padang, ketika fungsi pemerintah daerah sebagai penjamin hak konstitusional dinilai belum optimal dalam mencegah tindakan main hakim sendiri. Tabel 1 merangkum dua peristiwa di Kota Padang yang digunakan sebagai ilustrasi.

Tabel 1 Ilustrasi Pola Keterlibatan Pemerintah Daerah di Kota Padang

Peristiwa	Bentuk keterlibatan pemerintah daerah	Kerugian yang timbul	Respons yang tercatat
Kebijakan busana sekolah (instruksi wali kota 2005; kasus 2021)	Tindakan aktif: kebijakan daerah yang dalam pelaksanaannya diberlakukan juga kepada siswi nonmuslim	Tekanan psikis dan pembatasan ekspresi keyakinan siswi	Lahir keputusan bersama tiga menteri tentang seragam sekolah yang kemudian dibatalkan Mahkamah Agung
Pembubaran kegiatan di rumah doa GKSI Padang Sarai, 27 Juli 2025	Kelalaian: pemerintah daerah belum berfungsi optimal mencegah main hakim sendiri dan menjamin keamanan ibadah	Kerusakan kursi, kaca, dan pagar; dua anak terluka; trauma jemaat	Sembilan orang diamankan polisi; pertemuan perdamaian di kantor kecamatan; tidak tercatat pemulihan bagi korban

Sumber: diolah penulis dari Sitabuana et al. (2022), Heryansyah dan Hadi (2024), Hutagalung et al. (2026), The Jakarta Post (2025), Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Islam Indonesia (2025), serta detikSumut (2025a, 2025b).

Kedua peristiwa tersebut tidak dapat dilepaskan dari konteks otonomi daerah. Hamdani (2009) menunjukkan bahwa kebijakan busana muslim di Padang lahir dalam gelombang peraturan daerah bernuansa keagamaan di Sumatera Barat setelah otonomi daerah diberlakukan. Rasiwan et al. (2025) juga menemukan bahwa desentralisasi urusan keagamaan menghasilkan perlakuan yang tidak seragam antardaerah, karena pemerintah daerah memiliki ruang tafsir yang luas dalam menerapkan PBM 2006. Ruang tafsir itu dapat digunakan untuk melindungi kelompok minoritas, tetapi juga dapat digunakan untuk membatasinya. Karena itu, pertanyaan tentang tanggung gugat pemerintah daerah menjadi penting: kewenangan yang luas semestinya diimbangi kemungkinan untuk dimintai pertanggungjawaban atas kerugian yang timbul dari penggunaannya.

Kedua pola tersebut memiliki konsekuensi hukum yang berbeda. Pada pola tindakan aktif, kebijakan yang menjadi sumber kerugian dapat diidentifikasi dengan jelas, sehingga pertanyaan utamanya adalah apakah kebijakan itu sah dan apakah pelaksanaannya menimbulkan kerugian. Sitabuana et al. (2022) menilai bahwa instruksi Wali Kota Padang tahun 2005 sendiri tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, dan diskriminasi muncul pada tahap pelaksanaan ketika anjuran dibaca sebagai kewajiban. Temuan ini penting bagi tanggung gugat, karena kerugian dapat bersumber dari tindakan pelaksanaan meskipun norma kebijakannya sah. Pada pola kelalaian, persoalannya lebih sulit. Pemerintah daerah tidak melakukan perbuatan yang dapat ditunjuk secara fisik, tetapi tidak memenuhi kewajiban yang dibebankan kepadanya. Kerugian yang timbul pada pola ini biasanya dilakukan secara langsung oleh pihak lain, misalnya kelompok warga, sehingga hubungan antara kelalaian pemerintah daerah dan kerugian korban harus dibuktikan.

Pembedaan kedua pola tersebut juga perlu dibaca bersama ketentuan pembatasan hak. Pasal 28J ayat (2) UUD 1945 dan Pasal 73 UU HAM menentukan bahwa hak dan kebebasan hanya dapat dibatasi oleh dan berdasarkan undang-undang, semata-mata untuk menjamin penghormatan terhadap hak orang lain, kesusilaan, ketertiban umum, dan kepentingan bangsa. Ketentuan ini membawa dua akibat. Pertama, pembatasan kegiatan keagamaan tidak dapat didasarkan semata-mata pada penolakan sebagian warga, karena penolakan sosial bukan undang-undang. Kedua, ketika pemerintah daerah menghentikan atau memindahkan kegiatan keagamaan dengan alasan menjaga ketertiban, alasan itu harus diuji proporsionalitasnya. Pemindahan kegiatan yang dilakukan tanpa menyediakan tempat pengganti, misalnya, menggeser beban menjaga ketertiban kepada pihak yang justru menjadi korban gangguan.

Temuan ini mempertegas sekaligus melengkapi penjelasan Nurhakim et al. (2024) dan Rijaal (2021). Kedua penelitian tersebut menempatkan sikap aparatur negara sebagai salah satu faktor yang memperburuk intoleransi. Penelitian ini menerima penjelasan tersebut, tetapi menempatkannya dalam kerangka hukum. Sikap aparat yang lamban atau memihak bukan hanya faktor sosiologis, melainkan dapat merupakan pelanggaran kewajiban hukum yang menimbulkan tanggung gugat. UU HAM sendiri telah mengantisipasi hal ini. Pasal 1 angka 6 mendefinisikan pelanggaran hak asasi manusia sebagai setiap perbuatan seseorang atau kelompok orang, termasuk aparat negara, baik disengaja maupun tidak disengaja atau kelalaian, yang membatasi atau mencabut hak asasi manusia. Dengan demikian, kelalaian aparat negara diakui sebagai bentuk pelanggaran, bukan sekadar kekurangan kinerja.

Kualifikasi tindakan dan kelalaian pemerintah daerah sebagai perbuatan melanggar hukum oleh penguasa

Istilah tanggung gugat dipakai dalam penelitian ini untuk membedakannya dari tanggung jawab dalam arti umum. Tanggung jawab menunjuk pada kewajiban menjalankan tugas, sedangkan tanggung

gugat (aansprakelijkheid) menunjuk pada kedudukan hukum seseorang atau suatu badan yang dapat dituntut untuk menanggung akibat kerugian di hadapan pengadilan. Pemerintah daerah dapat memikul tanggung jawab konstitusional untuk melindungi kebebasan beragama tanpa pernah digugat, tetapi tanggung gugat baru muncul ketika pelanggaran atas tanggung jawab itu menimbulkan kerugian yang dapat dituntut. Pembedaan ini penting karena sebagian besar penelitian tentang kebebasan beragama berhenti pada tanggung jawab, yaitu apa yang seharusnya dilakukan pemerintah, tanpa menjelaskan apa akibatnya jika kewajiban itu dilanggar.

Dalam hukum perdata, tanggung gugat badan atas perbuatan orang yang bekerja untuknya dikenal melalui Pasal 1367 KUHPerdata, yang membebankan tanggung jawab kepada majikan atas kerugian yang ditimbulkan bawahannya dalam menjalankan pekerjaan. Prinsip ini sejalan dengan gagasan bahwa kesalahan dalam penyelenggaraan pemerintahan merupakan kesalahan badan, bukan semata kesalahan pribadi pejabat. Badan pemerintahan memiliki sumber daya, kewenangan, dan kewajiban yang tidak dimiliki pejabat sebagai pribadi, sehingga wajar jika badan itulah yang dibebani ganti rugi. Pejabat yang bertindak di luar kewenangan atau dengan itikad buruk tetap dapat dimintai pertanggungjawaban pribadi melalui mekanisme kepegawaian atau pidana, tetapi hal itu tidak menghapus kewajiban badan untuk memulihkan kerugian warga.

Doktrin perbuatan melanggar hukum oleh penguasa berangkat dari Pasal 1365 KUHPerdata, yang mewajibkan setiap orang yang karena salahnya menimbulkan kerugian kepada orang lain untuk mengganti kerugian tersebut. Pasal 1366 KUHPerdata memperluas tanggung jawab itu pada kerugian yang timbul karena kelalaian atau kurang hati-hati. Unsur yang harus dipenuhi adalah adanya perbuatan melanggar hukum, kesalahan, kerugian, dan hubungan kausal antara perbuatan dan kerugian (Suryoutomo et al., 2022). Barokah dan Erliyana (2021) menjelaskan bahwa pengadilan negeri secara tradisional menilai sifat melanggar hukum dengan empat kriteria alternatif, yaitu bertentangan dengan kewajiban hukum pelaku, melanggar hak subjektif orang lain, bertentangan dengan kesusilaan, atau bertentangan dengan kepatutan dalam pergaulan masyarakat. Peradilan tata usaha negara menggunakan parameter yang berbeda, yaitu peraturan perundang-undangan, asas-asas umum pemerintahan yang baik, kewenangan, prosedur, dan substansi.

Sebelum menguji unsur-unsur tersebut, perlu dipastikan siapa yang dimaksud dengan pemerintah daerah dalam konteks tanggung gugat. Pembagian kewenangan dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah menghasilkan beberapa subjek yang berbeda. Urusan agama merupakan urusan absolut pemerintah pusat, sedangkan pembinaan kerukunan umat beragama termasuk urusan pemerintahan umum yang dilaksanakan kepala daerah. Ketenteraman, ketertiban umum, dan pelindungan masyarakat merupakan urusan wajib pemerintah daerah, yang dijalankan antara lain melalui satuan polisi pamong praja. Camat dan lurah adalah perangkat daerah yang berada di bawah wali kota. Sebaliknya, kepolisian merupakan instansi vertikal yang tidak berada di bawah pemerintah daerah. Akibatnya, kelalaian aparat kepolisian dalam mengamankan kegiatan keagamaan tidak dapat begitu saja dibebankan kepada pemerintah kota, sedangkan kelalaian wali kota, camat, lurah, atau satuan polisi pamong praja dalam menjalankan tugas kerukunan dan ketertiban dapat menjadi dasar tanggung gugat pemerintah daerah.

Pembagian kewenangan tersebut juga berpengaruh pada kasus busana sekolah. Sejak berlakunya Undang-Undang Pemerintahan Daerah tahun 2014, pengelolaan pendidikan menengah, termasuk sekolah menengah kejuruan negeri, beralih dari pemerintah kabupaten/kota ke pemerintah provinsi. Instruksi Wali Kota Padang tahun 2005 lahir ketika sekolah menengah masih dikelola pemerintah kota, sedangkan peristiwa tahun 2021 terjadi di sekolah yang telah berada di bawah pemerintah provinsi. Dalam perkara semacam ini, pihak yang bertanggung gugat atas pelaksanaan kebijakan di sekolah adalah pemerintah daerah yang menyelenggarakan sekolah pada saat kerugian terjadi. Ketelitian menentukan subjek ini menentukan nasib gugatan, karena gugatan yang ditujukan kepada badan yang tidak berwenang akan dinyatakan salah alamat.

Unsur pertama, yaitu perbuatan melanggar hukum, dapat dipenuhi oleh kelalaian karena pemerintah daerah memikul kewajiban hukum yang jelas. Pasal 28I ayat (4) UUD 1945 dan Pasal 8 serta Pasal 71 UU HAM membebankan kewajiban melindungi hak asasi manusia kepada pemerintah. Pasal 72 UU HAM menegaskan bahwa kewajiban itu meliputi langkah implementasi yang efektif, termasuk di bidang hukum dan pertahanan keamanan. Pada tingkat daerah, Pasal 25 ayat (1) huruf c Undang-Undang Pemerintahan Daerah menugaskan pembinaan kerukunan umat beragama kepada kepala daerah, dan PBM 2006 menempatkan pemeliharaan ketenteraman serta ketertiban masyarakat,

termasuk fasilitasi kerukunan umat beragama, sebagai tugas bupati atau wali kota. PBM 2006 bahkan mewajibkan pemerintah daerah memfasilitasi lokasi pembangunan rumah ibadat apabila persyaratan dukungan masyarakat belum terpenuhi, sementara keperluan nyata jemaat telah terpenuhi. Ketika kewajiban-kewajiban tersebut tidak dijalankan sehingga hak pihak lain terlanggar, kriteria "bertentangan dengan kewajiban hukum pelaku" dan "melanggar hak subjektif orang lain" terpenuhi sekaligus.

Pengakuan terhadap kelalaian sebagai objek gugatan juga diperoleh dari hukum administrasi. Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan mendefinisikan tindakan administrasi pemerintahan sebagai perbuatan pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan. Frasa "tidak melakukan" menunjukkan bahwa sikap diam atau pembiaran merupakan tindakan pemerintahan yang dapat diuji. Perma 2/2019 kemudian menegaskan dalam Pasal 1 angka 4 bahwa sengketa tindakan pemerintahan mengandung tuntutan untuk menyatakan tidak sah dan/atau batal tindakan pejabat pemerintahan beserta ganti rugi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Unsur kesalahan pada badan pemerintahan dinilai secara objektif. Yang diukur bukan niat pribadi pejabat, melainkan apakah pemerintah daerah bertindak sesuai dengan standar kehati-hatian yang patut diharapkan dari penyelenggara pemerintahan yang mengetahui risiko. Dalam konteks pembatasan kegiatan keagamaan, standar tersebut dapat diukur dari tiga keadaan, yaitu apakah ancaman telah diketahui atau dilaporkan sebelumnya, apakah pemerintah daerah memiliki sarana untuk mencegahnya, dan apakah langkah yang diambil memadai. Dalam kasus Padang Sarai, Wali Kota Padang menyebut peristiwa itu berawal dari miskomunikasi antara warga dan jemaat, termasuk persoalan dengan pengurus lingkungan (detikSumut, 2025a). Keterangan tersebut mengisyaratkan bahwa gesekan telah ada sebelum pembubaran terjadi. Apabila dapat dibuktikan bahwa gesekan itu telah diketahui aparat pemerintahan di tingkat kelurahan atau kecamatan, pemerintah daerah berada dalam posisi mengetahui risiko.

Unsur hubungan kausal merupakan unsur yang paling sulit dalam pola kelalaian. Kerugian fisik dalam kasus Padang Sarai ditimbulkan oleh pelaku perorangan, bukan oleh pejabat pemerintah daerah. Hubungan kausal tetap dapat dibangun apabila dapat ditunjukkan bahwa langkah perlindungan yang wajar akan mencegah atau mengurangi kerugian. Penalaran ini sejalan dengan teori schutznorm, yang mensyaratkan bahwa norma yang dilanggar memang dimaksudkan untuk melindungi kepentingan korban. Norma kewajiban pemerintah dalam UU HAM dan PBM 2006 dimaksudkan untuk melindungi pemeluk agama dalam menjalankan ibadahnya, sehingga korban pembatasan kegiatan keagamaan berada dalam lingkup perlindungan norma tersebut. Konsekuensinya, tanggung gugat pemerintah daerah tidak menghapus tanggung jawab pidana maupun perdata pelaku perorangan. Keduanya dapat berjalan berdampingan, dengan dasar dan forum yang berbeda.

Penerapan unsur-unsur tersebut pada pola kelalaian dapat diringkas sebagaimana Tabel 2. Tabel ini tidak menyimpulkan bahwa pemerintah daerah dalam kasus Padang Sarai telah terbukti bertanggung gugat, karena pembuktian hanya dapat dilakukan di pengadilan. Tabel ini menunjukkan fakta apa yang perlu dibuktikan korban pada setiap unsur.

Tabel 2 Pemenuhan Unsur Perbuatan Melanggar Hukum oleh Penguasa dalam Pola Kelalaian

Unsur	Dasar normatif	Fakta yang perlu dibuktikan korban
Perbuatan melanggar hukum	Pasal 28I ayat (4) UUD 1945; Pasal 8, Pasal 71, Pasal 72 UU HAM; Pasal 25 Undang-Undang Pemerintahan Daerah; PBM 2006; Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan	Adanya kewajiban spesifik pejabat daerah dan tidak dijalankannya kewajiban tersebut
Kesalahan	Pasal 1366 KUHPerdata; asas kecermatan dalam asas-asas umum pemerintahan yang baik	Ancaman telah diketahui atau sepatutnya diketahui; tersedia sarana pencegahan yang tidak digunakan
Kerugian	Pasal 1365 KUHPerdata; Pasal 22 dan Pasal 30 UU HAM	Kerusakan harta benda, luka, trauma, terhentinya ibadah
Hubungan kausal	Teori schutznorm; Pasal 1 angka 6 UU HAM	Langkah perlindungan yang wajar akan mencegah atau mengurangi kerugian

Sumber: rumusan penulis berdasarkan peraturan yang dikutip, Barokah dan Erliyana (2021), dan Suryoutomo et al. (2022).

Analisis ini memperlihatkan alasan mengapa pergeseran parameter yang dikritik Barokah dan Erliyana (2021) menjadi persoalan nyata dalam perkara kebebasan beragama. Peradilan tata usaha

negara terbiasa menilai keabsahan keputusan tertulis berdasarkan kewenangan, prosedur, dan substansi. Kelalaian melindungi kegiatan keagamaan sering kali tidak meninggalkan keputusan tertulis, dan pelanggarannya lebih mudah diukur dengan kriteria kepatutan dan hak subjektif yang berkembang di peradilan umum. Penelitian ini sejalan dengan usulan Barokah dan Erliyana (2021) agar peradilan tata usaha negara menyerap parameter peradilan umum, dan menambahkan bahwa dalam perkara hak asasi manusia, kewajiban positif negara yang diatur dalam Pasal 71 dan Pasal 72 UU HAM perlu dijadikan ukuran utama.

Kerugian materiil dan immateriil korban

KUHPerdata tidak merinci jenis kerugian dalam perbuatan melanggar hukum. Praktik peradilan mengenal kerugian materiil, yaitu kerugian yang dapat dihitung dengan uang, dan kerugian immateriil, yaitu kerugian yang tidak dapat dihitung secara matematis tetapi dapat dinilai dengan uang berdasarkan kepatutan. Suryoutomo et al. (2022) menunjukkan bahwa hakim dapat mengabulkan ganti rugi immateriil berdasarkan asas ex aequo et bono, dengan syarat jumlahnya wajar. Suryoutomo dan Wibowo (2023) melangkah lebih jauh dengan menempatkan ganti rugi immateriil sebagai bentuk perlindungan hak asasi manusia, karena kerugian yang dialami korban sering kali menyangkut martabat dan rasa aman, bukan harta benda semata.

Dalam pembatasan kegiatan keagamaan, kerugian materiil dapat berupa kerusakan bangunan, perabot, dan peralatan ibadah, biaya pengobatan korban yang terluka, biaya sewa tempat pengganti, serta kehilangan pendapatan apabila korban tidak dapat bekerja. Kerugian immateriil meliputi trauma psikis, khususnya pada anak-anak yang menyaksikan atau mengalami kekerasan, hilangnya rasa aman yang dijamin Pasal 30 UU HAM, serta terhalangnya pelaksanaan ibadah yang dijamin Pasal 22 UU HAM. Jenis kerugian terakhir ini memiliki sifat khusus. Gangguan terhadap ibadah melukai dimensi spiritual dan identitas korban, sehingga nilainya tidak dapat diukur dengan harga perabot yang rusak. Pasal 1 angka 3 UU HAM juga mengakui bahwa pembatasan berdasarkan agama yang berakibat pengurangan pelaksanaan hak asasi manusia merupakan diskriminasi, sehingga kerugian akibat diskriminasi patut dipertimbangkan sebagai komponen tersendiri.

Kerugian yang dialami anak-anak memerlukan perhatian tersendiri. Dalam kasus Padang Sarai, dua anak dilaporkan terluka dan puluhan anak lain menyaksikan pembubaran kegiatan pendidikan agama mereka (The Jakarta Post, 2025). Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak menempatkan anak korban kekerasan fisik dan/atau psikis sebagai kelompok yang berhak atas perlindungan khusus, dan kewajiban memberikan perlindungan khusus itu dibebankan kepada pemerintah, pemerintah daerah, dan lembaga negara lainnya. Dengan demikian, pemerintah daerah memikul dua lapis kewajiban terhadap anak korban, yaitu kewajiban umum melindungi kebebasan beragama dan kewajiban khusus memberikan perlindungan kepada anak korban kekerasan. Kelalaian menjalankan lapis kedua, misalnya tidak menyediakan pendampingan psikologis setelah peristiwa, dapat memperbesar kerugian immateriil yang patut diperhitungkan.

Pengakuan terhadap kerugian immateriil membawa konsekuensi prosedural. Korban harus mampu menunjukkan fakta yang menjadi dasar penilaian, misalnya keterangan psikolog tentang trauma anak, kesaksian jemaat tentang terhentinya ibadah, atau bukti bahwa kegiatan keagamaan tidak dapat dilanjutkan di tempat yang sama. Tanpa fakta tersebut, hakim akan kesulitan menentukan jumlah yang wajar. Hal ini sejalan dengan temuan Suryoutomo et al. (2022) bahwa koherensi putusan ganti rugi immateriil bergantung pada kecermatan hakim menghubungkan jumlah ganti rugi dengan fakta kerugian yang terbukti.

Bagi korban, kebutuhan pembuktian tersebut berarti dokumentasi harus disiapkan sejak awal. Laporan polisi, hasil visum bagi korban luka, foto dan rekaman kerusakan, daftar barang yang rusak beserta nilainya, serta catatan tentang pengaduan yang pernah disampaikan kepada perangkat kelurahan atau kecamatan sebelum peristiwa merupakan bukti yang menentukan. Catatan pengaduan sebelum peristiwa sangat penting dalam pola kelalaian, karena membuktikan bahwa pemerintah daerah telah mengetahui risiko. Pendamping hukum dan lembaga pemantau hak asasi manusia dapat membantu mengumpulkan bukti tersebut, sebagaimana dilakukan Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Islam Indonesia (2025) yang segera merilis kronologi dan tuntutan pemulihan setelah peristiwa Padang Sarai.

Mekanisme tuntutan setelah berlakunya Perma 2/2019

Sebelum 2019, korban yang dirugikan oleh tindakan pemerintah mengajukan gugatan perbuatan melanggar hukum oleh penguasa ke pengadilan negeri berdasarkan Pasal 1365 KUHPerdata. Perma 2/2019 mengubah jalur tersebut. Pasal 2 ayat (1) menyatakan bahwa perkara perbuatan melanggar hukum oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan merupakan kewenangan peradilan tata usaha negara. Pasal 2 ayat (2) mensyaratkan gugatan diajukan setelah menempuh upaya administratif, sedangkan Pasal 4 ayat (1) membatasi tenggat gugatan paling lama 90 hari sejak tindakan pemerintahan dilakukan. Pasal 10 dan Pasal 11 mengatur pelimpahan perkara yang belum diperiksa pengadilan negeri dan kewajiban pengadilan negeri menyatakan tidak berwenang atas perkara yang sedang diperiksa. Pasal 5 ayat (3) memang membuka kemungkinan pembebanan rehabilitasi dan/atau ganti rugi, tetapi besarnya mengikuti ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku di lingkungan peradilan tata usaha negara.

Meskipun demikian, gugatan di peradilan tata usaha negara memiliki keunggulan yang tidak dimiliki gugatan perdata biasa. Pasal 5 Perma 2/2019 memungkinkan pengadilan mewajibkan pejabat pemerintahan melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu, dan kewajiban itu dapat disertai pembebanan rehabilitasi. Bagi korban pembatasan kegiatan keagamaan, perintah semacam ini dapat lebih bernilai daripada uang, misalnya perintah agar pemerintah daerah menyediakan pengamanan kegiatan ibadah, memfasilitasi lokasi ibadah sementara, atau mencabut tindakan penghentian kegiatan yang tidak berdasar. Dengan kata lain, jalur ini kuat pada pemulihan yang berbentuk tindakan, tetapi lemah pada pemulihan yang berbentuk ganti rugi. Kelemahan kedua inilah yang menjadi fokus kritik penelitian ini.

Ketentuan ganti rugi yang berlaku di peradilan tata usaha negara masih bersandar pada Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991. Pasal 3 ayat (1) peraturan tersebut menetapkan besarnya ganti rugi paling sedikit Rp250.000,00 dan paling banyak Rp5.000.000,00. Batas ini disusun lebih dari tiga dekade lalu untuk sengketa keputusan tata usaha negara, ketika ganti rugi diposisikan sebagai tuntutan tambahan atas pembatalan keputusan. Dalam perkara perbuatan melanggar hukum oleh penguasa, ganti rugi justru menjadi tuntutan utama. Akibatnya, pemindahan kewenangan tanpa pembaruan pengaturan ganti rugi menempatkan korban dalam posisi yang lebih lemah dibandingkan sebelum 2019. Kerugian dua anak yang terluka, kerusakan rumah doa, dan trauma jemaat dalam kasus Padang Sarai, misalnya, akan dinilai dalam rentang yang tidak sebanding dengan sifat pelanggarannya. Tabel 3 membandingkan jalur tuntutan yang tersedia bagi korban.

Tabel 3 Perbandingan Jalur Tuntutan Korban Pembatasan Kegiatan Keagamaan

Jalur	Dasar dan pihak tergugat	Kekuatan	Kelemahan bagi korban
Gugatan tindakan pemerintahan di pengadilan tata usaha negara	Perma 2/2019 dan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan; tergugat pemerintah daerah	Mengakui kelalaian sebagai tindakan pemerintahan; putusan dapat memerintahkan tindakan tertentu	Wajib upaya administratif; tenggat 90 hari; ganti rugi dibatasi Rp5.000.000,00
Gugatan perbuatan melanggar hukum di pengadilan negeri	Pasal 1365 dan Pasal 1366 KUHPerdata; tergugat pelaku perorangan	Tidak ada batas nilai ganti rugi; mengakui kerugian immateriil	Tidak menjangkau pemerintah daerah; pelaku sering tidak mampu membayar
Pengaduan ke Komnas HAM atau Ombudsman	UU HAM; Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik; terlapor pemerintah daerah	Tanpa biaya; dapat menghasilkan rekomendasi perbaikan	Rekomendasi Komnas HAM tidak dapat dieksekusi sebagai putusan ganti rugi; jalur ganti rugi Ombudsman terbatas pada sengketa pelayanan publik

Sumber: diolah penulis dari peraturan yang dikutip dan Barokah dan Erliyana (2021).

Pemisahan forum juga menimbulkan masalah tersendiri dalam pola kelalaian. Korban yang ingin menuntut pelaku perorangan dan pemerintah daerah sekaligus harus mengajukan dua gugatan di dua lingkungan peradilan, yaitu gugatan berdasarkan Pasal 1365 KUHPerdata di pengadilan negeri terhadap pelaku dan gugatan tindakan pemerintahan di pengadilan tata usaha negara terhadap pemerintah daerah. Kedua gugatan itu memeriksa peristiwa yang sama, tetapi dengan hukum acara, parameter, dan tenggat yang berbeda. Akibatnya, beban biaya dan waktu korban berlipat, dan terbuka kemungkinan kedua pengadilan sampai pada penilaian fakta yang tidak sejalan. Sebelum 2019, korban masih dapat menggabungkan pelaku dan pemerintah daerah sebagai para tergugat dalam satu gugatan perbuatan melanggar hukum di pengadilan negeri. Pergeseran kewenangan yang dimaksudkan untuk menertibkan sengketa administrasi justru memecah sengketa yang bagi korban merupakan satu peristiwa kerugian.

Tenggat 90 hari dan kewajiban upaya administratif menambah hambatan. Korban kekerasan berbasis agama sering berada dalam situasi tertekan setelah peristiwa, sementara proses perdamaian seperti yang terjadi di Padang Sarai cenderung mendorong korban untuk tidak menempuh jalur hukum. Barokah dan Erliyana (2021) mencatat bahwa tenggat ini jauh lebih pendek dibandingkan daluwarsa gugatan perdata, sehingga korban yang terlambat menyadari haknya kehilangan kesempatan untuk menggugat. Kewajiban upaya administratif juga mengandaikan adanya keputusan atau tindakan yang dapat diajukan keberatannya, padahal dalam pola kelalaian, korban sering kesulitan menentukan pejabat yang harus dimintai pertanggungjawaban dan sejak kapan tenggat mulai dihitung.

Hambatan berikutnya muncul pada tahap pelaksanaan putusan. Pengalaman Indonesia menunjukkan bahwa kemenangan di pengadilan tidak selalu berujung pada pemulihan. Crouch (2010) mencatat bahwa jemaat Huria Kristen Batak Protestan termasuk kelompok pertama yang berhasil menggugat pembatalan izin pembangunan gereja oleh kepala daerah, tetapi perselisihan tentang rumah ibadah tetap dimanfaatkan dalam persaingan politik lokal. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia juga mencatat pada akhir 2025 bahwa sebagian pemerintah daerah tidak melaksanakan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap dalam perkara rumah ibadah dan tidak menyediakan tempat ibadah sementara (Hukumonline, 2025). Jika perintah pengadilan untuk memulihkan izin saja sulit dilaksanakan, putusan yang membebankan ganti rugi kepada pemerintah daerah juga berisiko tidak dijalankan apabila tidak disertai mekanisme penganggaran yang jelas.

Temuan ini juga melengkapi kesimpulan Sitabuana et al. (2022) dalam kasus busana sekolah. Penelitian tersebut menempatkan sumber diskriminasi pada tahap pelaksanaan kebijakan, bukan pada norma instruksinya. Jika diskriminasi terjadi pada tahap pelaksanaan, jalur yang paling relevan bagi korban bukan pengujian norma ke Mahkamah Agung, melainkan gugatan atas tindakan pelaksanaan itu sendiri. Jalur inilah yang kini berada di peradilan tata usaha negara dengan segala keterbatasannya. Dengan kata lain, korban diskriminasi pada tahap pelaksanaan kebijakan menghadapi dua hambatan berlapis: norma kebijakan sulit dibatalkan karena dinilai sah, sementara tindakan pelaksanaannya sulit digugat karena tenggat dan batas ganti rugi.

Untuk mengatasi risiko tidak dilaksanakannya putusan, hukum acara peradilan tata usaha negara sebenarnya telah menyediakan sarana pemaksa. Pasal 116 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 memungkinkan pengenaan upaya paksa berupa pembayaran uang paksa dan/atau sanksi administratif kepada pejabat yang tidak melaksanakan putusan, serta pengumuman ketidakpatuhan tersebut di media massa. Sarana ini perlu dioptimalkan dalam perkara kebebasan beragama, karena ketidakpatuhan pejabat daerah dalam perkara rumah ibadah sering kali dipengaruhi tekanan politik lokal, bukan ketidaktahuan hukum. Di samping itu, pemerintah daerah perlu menganggarkan pembayaran ganti rugi akibat putusan pengadilan dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah, agar pelaksanaan putusan tidak tertunda dengan alasan ketiadaan anggaran.

Keadaan tersebut menyebabkan tanggung gugat pemerintah daerah atas kerugian korban pembatasan kegiatan keagamaan secara normatif ada, tetapi secara praktis hampir tidak dapat dijalankan. Temuan ini memperluas kritik Pradipta dan Kartini (2026) serta Rasiwan et al. (2025), yang menempatkan persoalan kebebasan beragama pada hambatan perizinan dan lemahnya penegakan hukum. Hambatan juga terdapat pada tahap pemulihan, setelah pelanggaran terjadi. Heryansyah dan Hadi (2024) menunjukkan bahwa pengujian peraturan di Mahkamah Agung belum memberikan perlindungan yang memadai. Penelitian ini menambahkan bahwa jalur ganti rugi di peradilan tata usaha negara juga belum dirancang untuk memulihkan korban pelanggaran hak asasi manusia.

Perbandingan dengan praktik Pengadilan Hak Asasi Manusia Eropa

Praktik Pengadilan Hak Asasi Manusia Eropa memberikan perbandingan yang relevan karena perkara yang diadilinya memiliki pola yang mirip dengan kasus Padang Sarai, yaitu kekerasan oleh kelompok warga terhadap jemaat agama minoritas dan sikap pasif aparat negara. Dalam Members of the Gldani Congregation of Jehovah's Witnesses and Others v. Georgia (2007), kelompok yang dipimpin seorang mantan imam menyerang pertemuan ibadah jemaat Saksi Yehuwa pada Oktober 1999. Polisi yang telah diberi tahu tidak segera bertindak, dan penyelidikan setelahnya berlarut-larut. Pengadilan menyatakan Georgia melanggar Pasal 3 dan Pasal 9 Konvensi Eropa tentang Hak Asasi Manusia, masing-masing juncto Pasal 14 tentang larangan diskriminasi, karena negara gagal mencegah dan menyelidiki kekerasan yang dimotivasi agama. Pengadilan membebankan ganti rugi immateriil kepada negara, antara lain EUR 150 kepada masing-masing pemohon atas pelanggaran kebebasan

beragama dan jumlah yang lebih besar bagi pemohon yang mengalami perlakuan merendahkan martabat.

Pola yang sama dikukuhkan dalam Begheluri and Others v. Georgia (2014). Pengadilan memeriksa sekitar tiga puluh peristiwa kekerasan terhadap Saksi Yehuwa, sebagian dengan keterlibatan atau pembiaran aparat, dan menyatakan bahwa kegagalan negara mencegah serta menindak kekerasan tersebut melanggar Pasal 3 dan Pasal 9 Konvensi (Cranmer, 2015). Pelajaran utama dari kedua perkara ini adalah bahwa tanggung jawab negara tidak bergantung pada apakah pelaku langsung merupakan aparat negara. Kegagalan menjalankan kewajiban positif untuk melindungi sudah cukup untuk membebankan ganti rugi kepada negara. Tabel 4 merangkum perbandingan tersebut.

Tabel 4 Perbandingan Pendekatan Tanggung Jawab Negara atas Kegagalan Melindungi Kegiatan Keagamaan

Aspek	Pengadilan Hak Asasi Manusia Eropa (perkara Georgia)	Indonesia setelah Perma 2/2019
Dasar tanggung jawab	Kewajiban positif negara berdasarkan Pasal 3 dan Pasal 9 jo. Pasal 14 Konvensi	Pasal 28I ayat (4) UUD 1945, Pasal 71 dan Pasal 72 UU HAM, Undang-Undang Administrasi Pemerintahan
Kelalaian aparat	Diakui sebagai dasar tanggung jawab negara	Diakui sebagai tindakan pemerintahan, tetapi jarang diuji
Pelaku langsung warga	Tidak menghapus tanggung jawab negara	Tanggung gugat pemerintah daerah memerlukan pembuktian hubungan kausal
Ganti rugi immateriil	Dibebankan kepada negara untuk setiap pemohon	Dibatasi Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991
Unsur diskriminasi	Dinilai sebagai pelanggaran tersendiri	Diakui Pasal 1 angka 3 UU HAM, belum menjadi komponen ganti rugi

Sumber: diolah penulis dari putusan yang dikutip, Cranmer (2015), dan peraturan perundang-undangan Indonesia.

Standar serupa juga mengikat Indonesia secara langsung melalui Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik, yang disahkan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005. Pasal 18 Kovenan menjamin kebebasan beragama, Pasal 26 melarang diskriminasi, dan Pasal 27 melindungi hak kelompok minoritas agama untuk menjalankan agamanya bersama anggota kelompoknya. Pasal 2 ayat (3) mewajibkan negara menjamin pemulihan yang efektif bagi setiap orang yang haknya dilanggar. Komite Hak Asasi Manusia Perserikatan Bangsa-Bangsa dalam Komentar Umum Nomor 31 (Human Rights Committee, 2004) menjelaskan bahwa kewajiban negara tidak hanya mencakup larangan bagi aparatnya untuk melanggar hak, tetapi juga kewajiban melindungi individu dari pelanggaran oleh pihak swasta, dan bahwa kegagalan mengambil langkah yang patut untuk mencegah, menghukum, atau memulihkan kerugian akibat perbuatan pihak swasta dapat menimbulkan pelanggaran oleh negara. Komentar yang sama menegaskan bahwa pemulihan yang efektif mensyaratkan ganti rugi bagi korban.

Dengan demikian, pembatasan ganti rugi dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991 tidak hanya menjadi persoalan teknis peradilan, tetapi juga dapat dinilai kurang sejalan dengan kewajiban internasional Indonesia untuk menyediakan pemulihan yang efektif. Batas ganti rugi yang tidak sebanding dengan kerugian korban membuat hak atas pemulihan sebagaimana dimaksud Pasal 2 ayat (3) Kovenan hanya ada di atas kertas. Pandangan ini tidak berarti bahwa setiap kerugian korban intoleransi harus dibebankan kepada negara. Tanggung gugat negara tetap bergantung pada terbuktinya pelanggaran kewajiban, sedangkan kerugian yang sepenuhnya ditimbulkan pelaku swasta tanpa kelalaian negara tetap menjadi tanggung jawab pelaku tersebut.

Jumlah ganti rugi dalam perkara Gldani dan Begheluri relatif kecil jika dibandingkan dengan beratnya peristiwa. Namun, nilai utama putusan itu terletak pada pengakuan resmi bahwa negara telah gagal dan bahwa korban berhak atas pemulihan. Pengakuan semacam ini memiliki fungsi korektif, karena mendorong negara memperbaiki kebijakan dan praktik aparatnya, sekaligus fungsi restoratif bagi korban yang selama ini diperlakukan sebagai pihak yang harus menyesuaikan diri. Dalam penyelesaian melalui perdamaian seperti di Padang Sarai, pengakuan semacam itu tidak muncul, karena peristiwa dirumuskan sebagai persoalan sosial dan bukan pelanggaran hak (detikSumut, 2025b).

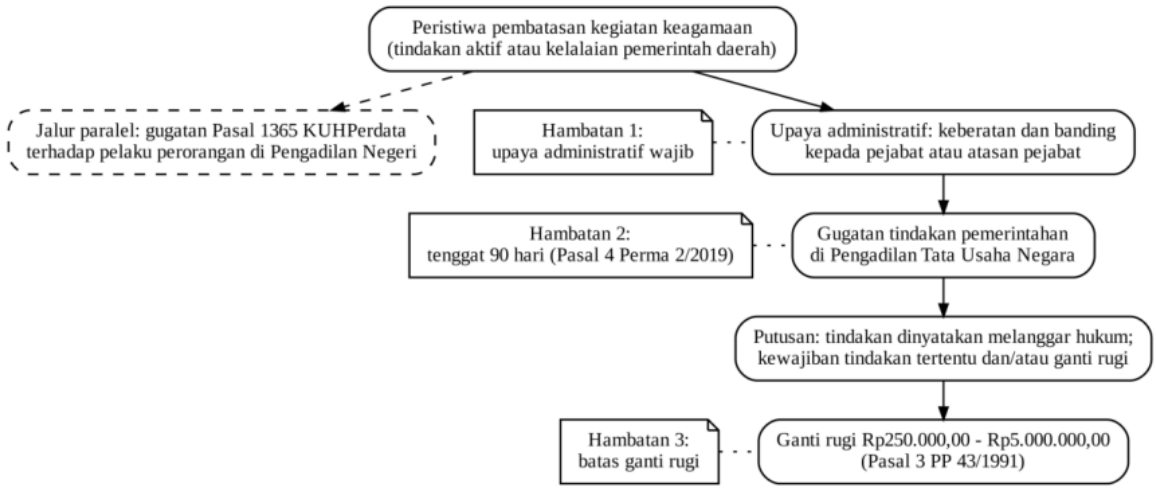
Perbandingan ini tidak dimaksudkan untuk menyalin sistem regional Eropa ke dalam hukum Indonesia. Indonesia tidak terikat Konvensi Eropa, dan mekanisme pengaduan individual ke pengadilan regional tidak tersedia. Namun, substansi kewajiban positif yang menjadi dasar putusan-putusan tersebut juga dikenal dalam hukum Indonesia melalui Pasal 28I ayat (4) UUD 1945 dan Pasal 71 sampai Pasal 72 UU HAM. Perbedaannya terletak pada ketersediaan jalur ganti rugi yang efektif. Di Eropa, korban dapat memperoleh ganti rugi immateriil dari negara meskipun pelaku langsungnya adalah

warga. Di Indonesia, jalur tersebut secara normatif tersedia melalui gugatan tindakan pemerintahan, tetapi terhambat batas nilai ganti rugi dan prosedur yang ketat.

Arah pembaruan tanggung gugat pemerintah daerah

Berdasarkan analisis tersebut, penelitian ini mengajukan tiga arah pembaruan. Pertama, Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991 perlu diganti dengan pengaturan ganti rugi yang membedakan sengketa keputusan tata usaha negara dan sengketa perbuatan melanggar hukum oleh penguasa. Untuk jenis kedua, batas nilai yang kaku sebaiknya dihapus, dan hakim diberi wewenang menilai kerugian materiil serta immateriil berdasarkan kepatutan, sebagaimana berkembang dalam praktik peradilan umum (Suryoutomo & Wibowo, 2023). Kedua, Mahkamah Agung dapat menyesuaikan Perma 2/2019 agar tenggat 90 hari dalam perkara kelalaian dihitung sejak korban mengetahui kerugian dan pejabat yang bertanggung jawab, bukan sejak peristiwa terjadi, serta agar upaya administratif tidak menjadi syarat yang menggugurkan gugatan korban pelanggaran hak asasi manusia.

Alur tuntutan korban yang berlaku saat ini dan titik-titik hambatannya digambarkan dalam Gambar 1. Kedua usulan pertama ditujukan pada titik hambatan pada tenggat, upaya administratif, dan batas ganti rugi.



Gambar 1 Alur Tuntutan Korban dan Titik Hambatannya

Sumber: rumusan penulis berdasarkan Perma 2/2019 dan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991.

Ketiga, pemerintah daerah perlu menyiapkan prosedur pemulihan korban yang tidak menunggu putusan pengadilan. Rekomendasi Hutagalung et al. (2026) tentang prosedur operasional berbasis nondiskriminasi dan akuntabilitas dapat diperluas dengan kewajiban mencatat ancaman yang dilaporkan, menyediakan pengamanan kegiatan keagamaan yang terancam, dan menganggarkan pemulihan bagi korban, misalnya perbaikan tempat ibadah serta pendampingan psikologis bagi anak. Pertemuan perdamaian seperti yang dilakukan di Padang Sarai tetap bermanfaat untuk meredakan ketegangan, tetapi tidak dapat menggantikan pemulihan hak korban. Perdamaian yang tidak disertai pemulihan berisiko menempatkan korban pada posisi harus menerima kerugian demi ketenangan sosial, padahal Pasal 74 UU HAM melarang pihak mana pun mengurangi atau menghapuskan hak asasi manusia.

Usulan ketiga juga berkaitan dengan peran Forum Kerukunan Umat Beragama. Hutagalung et al. (2026) dan Rasiwan et al. (2025) mencatat bahwa forum ini sering menjadi aktor utama dalam penyelesaian konflik keagamaan di daerah, tetapi komposisinya yang berbasis mayoritas dapat mempengaruhi arah keputusan. Dalam kasus Padang Sarai, pertemuan perdamaian diprakarsai forum tersebut dan menghasilkan pernyataan bahwa peristiwa itu merupakan persoalan sosial (detikSumut, 2025b). Penelitian ini tidak menolak peran mediasi, tetapi menilai bahwa hasil mediasi perlu memuat sedikitnya tiga hal, yaitu pengakuan atas kerugian korban, bentuk pemulihan yang konkret, dan jaminan bahwa kegiatan keagamaan korban dapat dilanjutkan. Tanpa ketiga hal tersebut, mediasi berisiko menjadi sarana untuk menutup peristiwa tanpa memulihkan hak.

Dibandingkan dengan penelitian terdahulu, rekomendasi ini bergerak satu langkah lebih jauh. Nurhakim et al. (2024) dan Rijaal (2021) menekankan pendidikan toleransi dan kontra-narasi di media sosial sebagai jalan keluar. Upaya tersebut penting untuk mencegah, tetapi tidak menjawab kebutuhan

korban yang telah dirugikan. Crouch (2010) memperlihatkan bahwa kelompok minoritas dapat menantang keputusan pemerintah daerah melalui pengadilan dan lembaga pengawas, dan penelitian ini menunjukkan bahwa jalur pengadilan tersebut kini menghadapi hambatan baru pada tahap ganti rugi. Dengan demikian, perlindungan kebebasan beragama memerlukan tiga lapis sekaligus, yaitu pencegahan, penindakan pelaku, dan pemulihan korban, dan lapis terakhir inilah yang paling lemah dalam hukum Indonesia saat ini.

KESIMPULAN

Pemerintah daerah memikul kewajiban hukum yang jelas untuk melindungi kebebasan beragama berdasarkan Pasal 28I ayat (4) UUD 1945, Pasal 71 dan Pasal 72 UU HAM, Pasal 25 Undang-Undang Pemerintahan Daerah, dan PBM 2006. Tindakan aktif maupun kelalaian dalam menjalankan kewajiban tersebut dapat dikualifikasikan sebagai perbuatan melanggar hukum oleh penguasa, karena Undang-Undang Administrasi Pemerintahan mengakui sikap tidak melakukan perbuatan konkret sebagai tindakan pemerintahan dan UU HAM mengakui kelalaian aparat negara sebagai bentuk pelanggaran. Korban dapat menuntut kerugian materiil berupa kerusakan harta benda dan biaya pemulihan, serta kerugian immateriil berupa trauma, hilangnya rasa aman, terhalangnya ibadah, dan diskriminasi. Namun, setelah berlakunya Perma 2/2019, tuntutan tersebut harus diajukan ke peradilan tata usaha negara dengan kewajiban upaya administratif, tenggat 90 hari, dan batas ganti rugi paling banyak Rp5.000.000,00 berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991, sehingga tanggung gugat pemerintah daerah hampir tidak dapat dijalankan secara efektif.

Praktik Pengadilan Hak Asasi Manusia Eropa dalam perkara Gldani dan Begheluri menunjukkan bahwa negara dapat dibebani ganti rugi immateriil atas kegagalan melindungi kelompok agama minoritas, meskipun pelaku langsungnya adalah warga. Indonesia memiliki dasar normatif yang serupa, tetapi belum memiliki jalur ganti rugi yang memadai. Karena itu, pengaturan ganti rugi di peradilan tata usaha negara perlu diperbarui, tenggat dan syarat upaya administratif dalam perkara kelalaian perlu disesuaikan, dan pemerintah daerah perlu menyediakan prosedur pemulihan korban. Penelitian lanjutan secara empiris diperlukan untuk mengukur sejauh mana korban di Kota Padang dan daerah lain telah menggunakan jalur tuntutan yang tersedia.

DAFTAR PUSTAKA

Barokah, M. R., & Erliyana, A. (2021). Pergeseran kompetensi absolut dari peradilan umum ke peradilan tata usaha negara: Gugatan perbuatan melawan hukum oleh penguasa (onrechtmatige overheidsdaad). Jurnal Hukum & Pembangunan, 51(4), 824–848. https://scholarhub.ui.ac.id/jhp/vol51/iss4/1

Begheluri and Others v. Georgia, No. 28490/02 (European Court of Human Rights, 2 Oktober 2014).

Cranmer, F. (2015). Begheluri and Others v Georgia: Application no 28490/02. Oxford Journal of Law and Religion, 4(1), 156–158. https://doi.org/10.1093/ojlr/rwu062

Crouch, M. (2010). Implementing the regulation on places of worship in Indonesia: New problems, local politics and court action. Asian Studies Review, 34(4), 403–419. https://doi.org/10.1080/10357823.2010.527921

detikSumut. (2025a, Juli 29). 5 fakta pembubaran-perusakan rumah doa jemaat gereja di Padang. https://www.detik.com/sumut/berita/d-8033928/5-fakta-pembubaran-perusakan-rumah-doa-jemaat-gereja-di-padang

detikSumut. (2025b, Juli 31). Warga-tokoh lintas agama sepakat berdamai usai pembubaran rumah doa di Padang. https://www.detik.com/sumut/hukum-dan-kriminal/d-8038626/warga-tokoh- lintas-agama-sepakat-berdamai-usai-pembubaran-rumah-doa-di-padang

Hamdani, D. (2009). The formalisation of Islamic attire in Padang, West Sumatra. Journal of Indonesian Islam, 3(1), 69–96. https://doi.org/10.15642/JIIS.2009.3.1.69-96

Heryansyah, D., & Hadi, S. (2024). Anomali perlindungan kebebasan beragama dan berkeyakinan di Mahkamah Agung. Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, 31(2), 434–460. https://doi.org/10.20885/iustum.vol31.iss2.art9

Human Rights Committee. (2004). General comment No. 31: The nature of the general legal obligation imposed on States Parties to the Covenant (CCPR/C/21/Rev.1/Add.13). United Nations.

Hukumonline. (2025, Desember 2). Hampir dua dekade, implementasi PBM 2006 tentang pendirian rumah ibadah masih terhambat. https://www.hukumonline.com/berita/a/hampir-dua-dekade--implementasi-pbm-2006-tentang-pendirian-rumah-ibadah-masih-terhambat-lt692eeb9b15a8d

Hutagalung, J. S. J., Manuputty, M. B., Putri, S. E., & Gosal, W. (2026). The responsibility of local governments and the interfaith harmony forum in regulating the establishment of houses of worship in Indonesia. Edusoshum: Journal of Islamic Education and Social Humanities, 6(1), 739–749. https://doi.org/10.52366/edusoshum.v6i1.348

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata [Burgerlijk Wetboek voor Indonesië]. Staatsblad 1847 Nomor 23.

Members of the Gldani Congregation of Jehovah's Witnesses and Others v. Georgia, No. 71156/01 (European Court of Human Rights, 3 Mei 2007).

Nurhakim, N., Adriansyah, M. I., & Dewi, D. A. (2024). Intoleransi antar umat beragama di Indonesia. MARAS: Jurnal Penelitian Multidisiplin, 2(1), 50–61. https://doi.org/10.60126/maras.v2i1.126

Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006 dan Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama, dan Pendirian Rumah Ibadat.

Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan (Onrechtmatige Overheidsdaad). Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 940.

Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991 tentang Ganti Rugi dan Tata Cara Pelaksanaannya pada Peradilan Tata Usaha Negara.

Pradipta, R. R., & Kartini, I. A. (2026). The problem of religious tolerance in Indonesia from the perspective of human rights based on Law Number 39 of 1999. Jurnal Indonesia Sosial Sains, 7(8), 3443–3451. https://doi.org/10.59141/jiss.v7i8.2463

Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Islam Indonesia. (2025). Rilis media: Intoleransi di Padang, 28 Juli 2025. https://pusham.uii.ac.id/wp-content/uploads/2025/08/Rilis-Media- Intoleransi-Padang-28-Juli-2025.pdf

Rasiwan, I., Kadir, A., & Mantu, R. (2025). Behind the bureaucratic wall: The paradox of house of worship regulations in Indonesia. Potret Pemikiran, 29(1). https://doi.org/10.30984/pp.v29i1.3453

Rijaal, M. A. K. (2021). Fenomena intoleransi antar umat beragama serta peran sosial media akun Instagram Jaringan Gusdurian Indonesia dalam menyampaikan pesan toleransi. Syiar: Jurnal Komunikasi dan Penyiaran Islam, 1(2), 101–114. https://doi.org/10.54150/syiar.v1i2.41

Ruslan, I., Mawardi, M., & Anshori, A. A. (2022). Deconstruction of the policy for the establishment of houses of worship in Indonesia. Religious: Jurnal Studi Agama-Agama dan Lintas Budaya, 6(2), 261–270. https://doi.org/10.15575/rjsalb.v6i2.21396

Sitabuana, T. H., Ruchimat, T., & Sanjaya, D. (2022). Sinkronisasi peraturan berpakaian muslim di sekolah dengan Undang-Undang Dasar 1945. Masalah-Masalah Hukum, 51(4), 401–413. https://doi.org/10.14710/mmh.51.4.2022.401-413

Suryoutomo, M., Mariyam, S., & Satria, A. P. (2022). Koherensi putusan hakim dalam pembuktian ganti rugi imateriel perbuatan melawan hukum. Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia, 4(1), 133–149. https://doi.org/10.14710/jphi.v4i1.139-144

Suryoutomo, M., & Wibowo, A. (2023). Pemberian ganti rugi immaterial dalam perbuatan melanggar hukum sebagai perlindungan hak asasi manusia. Jurnal Kolaboratif Sains, 6(10), 1384–1394. https://doi.org/10.56338/jks.v6i10.4950

The Jakarta Post. (2025, Juli 29). Attack on prayer house injures children, sparks outrage over state inaction. https://www.thejakartapost.com/indonesia/2025/07/29/attack-on-prayer-house-injures-children-sparks-outrage-over-state-inaction.html

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan International Covenant on Civil and Political Rights (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik). Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 119.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 112.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang.

Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 297.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 165.