

***JUDICIAL REVIEW PERATURAN DAERAH SEBAGAI INSTRUMEN
PERLINDUNGAN HAK ASASI MANUSIA ATAS KEBEBASAN
BERAGAMA DI INDONESIA***
***JUDICIAL REVIEW OF LOCAL REGULATIONS AS AN INSTRUMENT
FOR THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS ON FREEDOM OF
RELIGION IN INDONESIA***

Iman Jalaludin Rifa'i, Erga Yuhandra dan Rina Susanti

Fakultas Hukum, Universitas Kuningan

Korespondensi Penulis : iman.jalaludin@uniku.ac.id

Citation Structure Recommendation :

Rifa'i, Iman Jalaludin, Erga Yuhandra dan Rina Susanti. *Judicial Review Peraturan Daerah Sebagai Instrumen Perlindungan Hak Asasi Manusia atas Kebebasan Beragama di Indonesia.*

Rewang Rencang : Jurnal Hukum Lex Generalis. Vol.6. No.12 (2025).

ABSTRAK

Kebebasan beragama merupakan hak asasi manusia yang bersifat *non-derogable* dan dijamin dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta instrumen hak asasi manusia internasional. Namun, dalam praktik otonomi daerah, masih ditemukan berbagai peraturan daerah dan kebijakan kepala daerah yang membatasi pelaksanaan kebebasan beragama melalui norma yang diskriminatif dan tidak proporsional. Penelitian ini bertujuan menganalisis peran *judicial review* sebagai instrumen perlindungan hak asasi manusia terhadap peraturan daerah yang berimplikasi pada pembatasan kebebasan beragama di Indonesia. Penelitian menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual melalui analisis terhadap konstitusi, peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, dan literatur ilmiah terkait. Hasil penelitian menunjukkan bahwa *judicial review* belum sepenuhnya efektif dalam memberikan perlindungan substantif terhadap kebebasan beragama karena masih dominan berorientasi pada pengujian formalitas norma. Selain itu, penerapan prinsip proporsionalitas, legitimasi pembatasan, dan nondiskriminasi dalam pertimbangan putusan belum dilakukan secara konsisten. Penelitian ini menawarkan model *judicial review* berbasis hak asasi manusia yang mengintegrasikan pengujian formil dan substantif secara simultan guna memperkuat perlindungan konstitusional atas kebebasan beragama di Indonesia.

Kata Kunci : Hak Asasi Manusia, *Judicial Review*, Kebebasan Beragama, Konstitusi, Peraturan Daerah

ABSTRACT

Freedom of religion constitutes a non-derogable human right guaranteed under the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia and international human rights instruments. Nevertheless, within the practice of regional autonomy, various local regulations and executive regional policies continue to impose restrictions upon the exercise of religious freedom through discriminatory and disproportionate norms. This study aims to analyze the role of judicial review as an instrument for the protection of human rights against local regulations that potentially restrict freedom of religion in Indonesia. The research employs a normative juridical method through statutory and conceptual approaches by examining constitutional provisions, legislation, judicial decisions, and relevant academic literature. The findings demonstrate that judicial review has not been fully effective in providing substantive protection for freedom of religion, as judicial assessment remains predominantly oriented toward formal legality review. Furthermore, the application of the principles of proportionality, legitimate limitation, and non-discrimination within judicial reasoning has not been implemented consistently. This study proposes a human rights-based model of judicial review integrating both formal and substantive examination simultaneously in order to strengthen the constitutional protection of freedom of religion in Indonesia.

Keywords: *Human Rights, Judicial Review, Freedom of Religion, Constitutional Law, Local Regulations*

A. PENDAHULUAN

Kebebasan beragama merupakan hak asasi manusia yang dijamin oleh konstitusi Indonesia dan diakui secara universal. Undang-Undang Dasar 1945 melalui Pasal 28E ayat (1), Pasal 29 ayat (2), dan Pasal 28I ayat (1) menjamin bahwa setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, dengan hak yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun.¹ Ratifikasi terhadap *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) telah memperkuat jaminan ini secara internasional.

Secara konseptual, kebebasan beragama tidak hanya dipahami sebagai hak individual untuk memeluk agama atau keyakinan (*forum internum*), tetapi juga mencakup kebebasan mengekspresikan dan menjalankan ajaran agama dalam ruang publik (*forum externum*), termasuk pelaksanaan ibadah, pendirian rumah ibadah, penyebaran ajaran, serta aktivitas sosial keagamaan lainnya. Dalam perspektif hak asasi manusia, negara memiliki kewajiban untuk menghormati (*to respect*), melindungi (*to protect*) dan memenuhi (*to fulfil*) hak tersebut tanpa diskriminasi.

¹ Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.

Oleh karena itu, setiap tindakan atau kebijakan pemerintah daerah yang membatasi pelaksanaan kebebasan beragama harus ditempatkan dalam kerangka pembatasan hak yang ketat, yakni didasarkan pada hukum, memiliki tujuan yang sah, proporsional, serta tidak menghilangkan esensi hak konstitusional warga negara. Dalam konteks negara hukum demokratis, perlindungan terhadap kebebasan beragama menjadi indikator penting dalam menilai sejauh mana supremasi konstitusi dan penghormatan terhadap hak asasi manusia dijalankan secara substantif oleh negara, baik di tingkat pusat maupun daerah.

Namun, realitas di tingkat daerah menunjukkan bahwa regulasi lokal dan kebijakan daerah sering kali membatasi kebebasan menjalankan ibadah atau mendirikan rumah ibadah, bahkan ketika belum ada dasar hukum formal yang jelas atau ketika persyaratannya tidak proporsional. Hal ini terlihat dari laporan lembaga HAM dan kasus-kasus di berbagai provinsi, seperti DKI Jakarta dan Yogyakarta, di mana politik identitas dan tuntutan mayoritas lokal sering memengaruhi kebijakan daerah dalam praktik pendirian rumah ibadah. Wasisto mendokumentasikan bahwa masalah identitas politik dan ketidaksetaraan akses terhadap sarana ibadah menjadi hambatan nyata dalam perlindungan HAM atas kebebasan beragama.²

Selain itu, toleransi antarumat beragama di tingkat lokal masih rentan terhadap konflik dan diskriminasi implisit. Penelitian di Sumatra Barat oleh Taufik menunjukkan bahwa adat berbasis syariah dan norma sosial lokal dapat membentuk regulasi daerah yang secara implisit membatasi kebebasan beragama. Hambatan struktural seperti tekanan sosial, persepsi mayoritas dan regulasi lokal yang tidak secara eksplisit mengakomodasi pluralisme berkontribusi pada inkonsistensi dalam pelaksanaan hak beragama di tingkat lokal.³

² Rukmina Gonibala Wasisto Raharjo Jati, Almunauwar Bin Rusli, *Masalah Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan (KBB) di Indonesia Kontemporer*, Jurnal Ilmiah Sosiologi Agama dan Perubahan Sosial Program Studi Sosiologi Agama Fakultas Ushuluddin dan Pemikiran Islam, Vol.17, No.2 (Desember 2012), p.197.

³ Zulfan Taufik, *Sharia-Based Custom and the Politics of Religious Freedom in Contemporary West Sumatra, Indonesia*, Journal of Southeast Asian Human Rights, Vol.8, No.1 (Juni 2024), p.115–142.

Iman Jalaludin Rifa'i, Erga Yuhandra dan Rina Susanti
Judicial Review Peraturan Daerah sebagai Instrumen Perlindungan Hak Asasi Manusia atas Kebebasan Beragama di Indonesia

Di sisi yudisial, penelitian oleh Heryansyah dan Hadi mengungkap adanya anomali dalam putusan Mahkamah Agung terkait kasus kebebasan beragama dan berkeyakinan. Meski terdapat mekanisme *judicial review*, keputusan-keputusan tersebut terkadang tidak konsisten dalam menerapkan prinsip negara hukum dan hak asasi manusia, terutama dalam hal legitimasi regulasi daerah dan penerapan standar proporsionalitas.⁴

Penelitian Iman Jalaludin Rifai menegaskan bahwa pembatasan kegiatan keagamaan di tingkat lokal kerap muncul melalui regulasi daerah yang belum teruji secara konstitusional serta tidak memenuhi prinsip legalitas dan nondiskriminasi. Kajian tersebut lebih menitikberatkan pada analisis teoritis dan pendekatan hukum positif, sehingga belum banyak mengulas secara empiris efektivitas *judicial review* sebagai instrumen perlindungan hak asasi manusia.⁵

Dari telaah berbagai literatur dapat diidentifikasi adanya kesenjangan penelitian, yakni terbatasnya kajian yang secara khusus mengevaluasi praktik dan efektivitas *judicial review* terhadap peraturan daerah yang membatasi kebebasan beragama. Sebagian besar penelitian masih berfokus pada analisis normatif mengenai legalitas formil, sementara aspek hukum HAM substantif seperti legitimasi, proporsionalitas dan prinsip nondiskriminasi dalam putusan Mahkamah Agung maupun Mahkamah Konstitusi belum banyak mendapat perhatian.

Selain itu, dinamika hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam pengawasan regulasi yang berpotensi melanggar hak asasi manusia juga belum banyak dianalisis secara komprehensif. Padahal, sebelum beralih sepenuhnya ke mekanisme *judicial review*, pemerintah pusat melalui Kementerian Dalam Negeri pernah memiliki kewenangan pembatalan terhadap peraturan daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maupun kepentingan umum. Di sisi lain, keterlibatan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dalam harmonisasi regulasi serta peran Kementerian Agama dalam menjaga kehidupan keagamaan yang toleran menunjukkan bahwa perlindungan kebebasan beragama tidak dapat dibebankan hanya kepada lembaga peradilan.

⁴ Despan Heryansyah dan Sahid Hadi, *Anomali Perlindungan Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan di Mahkamah Agung*, IUS QUIA IUSTUM, Vol.31, No.2 (Mei 2024), p.434–460.

⁵ Iman Jalaludin Rifa'i dan Naili Azizah, *Pembatasan Kegiatan Keagamaan oleh Pemerintah Daerah: Konstitusionalitas dan Prinsip Negara Hukum*, Constitution Journal, Vol.4, No.1 (Juni 2025), p.79–92.

Dengan demikian, penguatan *judicial review* perlu ditempatkan dalam kerangka sistem pengawasan regulasi yang terintegrasi guna memastikan bahwa setiap produk hukum daerah tetap sejalan dengan prinsip negara hukum, demokrasi konstitusional, dan perlindungan hak asasi manusia.

Oleh karena itu, penelitian ini diarahkan untuk mengisi kekosongan kajian dengan memusatkan perhatian pada analisis *judicial review* terhadap peraturan daerah yang berimplikasi pada pembatasan kebebasan beragama. Titik berangkat penelitian ini adalah kedudukan konstitusional kebebasan beragama sebagai hak *non-derogable* yang dijamin oleh UUD 1945 dan instrumen HAM internasional. Hak ini tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun, sehingga setiap bentuk regulasi daerah yang mencoba membatasi ruang kebebasan tersebut perlu diuji konsistensinya dengan prinsip supremasi konstitusi. Dalam kerangka inilah *judicial review* berperan penting sebagai instrumen korektif untuk memastikan agar kewenangan daerah tidak digunakan secara melampaui batas dan tidak menimbulkan pelanggaran terhadap hak asasi manusia.

Penelitian ini sekaligus menekankan bahwa *judicial review* tidak boleh dipahami hanya sebatas uji legalitas formil, melainkan harus ditempatkan sebagai mekanisme yang menilai substansi perlindungan HAM. Prinsip proporsionalitas, nondiskriminasi dan legitimasi menjadi tolok ukur utama dalam menilai apakah suatu peraturan daerah sejalan dengan jaminan kebebasan beragama. Dengan menelaah putusan pengadilan yang berkaitan dengan pembatasan kegiatan keagamaan di tingkat lokal, dapat dilihat sejauh mana *judicial review* efektif dalam menolak, membatalkan, atau memperbaiki regulasi yang bertentangan dengan hak konstitusional warga negara.

Dalam kerangka tersebut, penelitian ini tidak hanya menempatkan *judicial review* sebagai mekanisme korektif terhadap norma yang inkonstitusional, tetapi juga sebagai instrumen preventif untuk mencegah lahirnya regulasi daerah yang diskriminatif terhadap kelompok agama tertentu. Pendekatan ini penting mengingat praktik pembatasan kebebasan beragama sering kali tidak dilakukan secara eksplisit melalui larangan langsung, melainkan melalui persyaratan administratif, pembatasan izin, maupun kebijakan lokal yang secara substantif menghambat pelaksanaan atas hak konstitusional warga negara. Sehingga oleh sebab itu,

diperlukan paradigma pengujian peraturan daerah yang tidak berhenti pada aspek legalitas formal, tetapi juga mempertimbangkan dampak sosial dan implikasi hak asasi manusia secara nyata terhadap kelompok minoritas dan kebebasan sipil dalam masyarakat pluralistik.

Dengan demikian, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi yang komprehensif dalam memperkuat pemahaman tentang kedudukan konstitusional kebebasan beragama, memperjelas peran *judicial review* sebagai mekanisme koreksi kewenangan pemerintah daerah, serta menegaskan relevansinya bagi penegakan hukum dan HAM dalam kerangka negara hukum demokratis.

Berdasarkan uraian tersebut, terdapat dua pokok persoalan yang menjadi fokus kajian. Pertama, berkaitan dengan bagaimana kedudukan kebebasan beragama sebagai hak *non-derogable* dijamin oleh konstitusi namun tetap menghadapi tantangan ketika dihadapkan dengan peraturan daerah yang berpotensi membatasi pelaksanaannya. Kedua, menyangkut peran *judicial review* dalam menegakkan hukum dan HAM, khususnya dalam memastikan kebebasan beragama tetap terjamin di tengah praktik kewenangan pemerintah daerah yang terkadang melampaui batas konstitusional.

Dari dua pokok persoalan tersebut, rumusan masalah penelitian ini adalah:

1. Bagaimanakah kedudukan konstitusional kebebasan beragama sebagai hak *non-derogable* ketika dihadapkan dengan peraturan daerah yang berpotensi membatasi pelaksanaannya?
2. Bagaimanakah peran *judicial review* dalam menegakkan hukum dan HAM guna menjamin kebebasan beragama di Indonesia?

B. PEMBAHASAN

1. Kedudukan Konstitusional Kebebasan Beragama Sebagai Hak *Non-Derogable* dan Implikasinya terhadap Peraturan Daerah

Kebebasan beragama di Indonesia memperoleh jaminan konstitusional yang eksplisit dan bersifat fundamental. Pasal 28E ayat (1), Pasal 29 ayat (2), serta Pasal 28I ayat (1) UUD 1945 menegaskan bahwa hak beragama tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun. Status hak *non-derogable* ini juga ditegaskan oleh ICCPR

yang telah diratifikasi melalui UU No.12 Tahun 2005, sehingga negara memiliki kewajiban ganda, baik konstitusional maupun internasional, untuk menjamin kebebasan tersebut.^{6,7}

Penetapan hak kebebasan beragama sebagai *non-derogable right* berarti tidak boleh ada pembatasan sewenang-wenang, bahkan dalam situasi darurat atau tekanan lokal. Negara (termasuk daerah) harus memenuhi syarat ketat: dasar hukum sah, tujuan yang sah, pembatasan seminimal mungkin, serta perlakuan nondiskriminatif.

Realitas di lapangan menunjukkan bahwa banyak peraturan daerah (perda) yang memuat unsur pembatasan keagamaan tanpa melewati ujian konstitusional substantif. Perda berbasis syariah misalnya sering muncul dengan motivasi lokal atau identitas budaya, tetapi sering kali kurang memperhitungkan dampak terhadap kelompok minoritas. Sebagai contoh, studi "*Exclusive policy in guaranteeing freedom of religion and belief*" menyoroiti bagaimana perda syariah di Padang dipengaruhi oleh dominasi identitas mayoritas, yang dalam praktiknya bisa membebani non-Muslim atau warga yang tidak sepaham dengan norma lokal.⁸

Studi "*The Role and Impact of Local Sharia Regulations in Indonesia's Constitutional Law*" juga mengidentifikasi bahwa Sharia Perda sering mengalami konflik normatif dengan konstitusi, terutama karena aspek diskriminasi terhadap warga non-Muslim atau pembatasan kebebasan publik yang tidak dibenarkan dalam prinsip kebebasan beragama.⁹

Dari perspektif teori hak asasi dan keadilan, pembatasan kebebasan beragama yang tidak memenuhi syarat keadilan (legalitas, legitimasi, proporsionalitas, nondiskriminasi) merupakan suatu pelanggaran terhadap martabat manusia.

⁶ United Nations Human Right, *General Comment No. 22 (2016) On The Right To Sexual And Reproductive Health (Article 12 Of The International Covenant On Economic, Social And Cultural Rights)*, diakses dari <https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/general-comment-no-22-2016-right-sexual-and>, diakses pada 16 Mei 2026 p.1–4.

⁷ Indonesia, *Undang-Undang tentang Pengesahan International Covenant on Civil and Political Rights (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik)*, UU No.12 Tahun 2005, LN Tahun 2005 No.119, TLN No.4558.

⁸ Rohidin Rohidin, dkk., *Exclusive Policy in Guaranteeing Freedom of Religion and Belief: A Study on the Existence of Sharia-Based Local Regulations in Indonesia and Its Problems*, Cogent Social Sciences, Vol.9, No.1 (Mei 2023).

⁹ Mohamad Hidayat Muhtar, Nur Mohamad Kasim dan Irma Suryani, *Islamic Law In The Constitution Of Indonesia (a Study of Characteristics Sharia Local Regulations)*, Tsaqafah, Vol.19, No.1 (Mei 2023), p.236–263.

Iman Jalaludin Rifa'i, Erga Yuhandra dan Rina Susanti
Judicial Review Peraturan Daerah sebagai Instrumen Perlindungan Hak Asasi Manusia atas Kebebasan Beragama di Indonesia

Mendrofa menegaskan bahwa pembatasan yang diskriminatif atau tidak proporsional bertentangan dengan prinsip keadilan dan hak asasi manusia, dan regulasi tersebut seharusnya ditolak.¹⁰

Dalam beberapa kasus lokal menunjukkan bahwa perda yang lolos uji prosedural tetap dapat menimbulkan hambatan nyata dalam pelaksanaan ibadah atau pendirian rumah ibadah. Regulasi seperti persyaratan administratif yang tinggi atau izin yang sulit diberikan bisa menjadi bentuk pembatasan substansial yang tersembunyi. Ketidakkonsistenan putusan yudisial memperparah kondisi ini. Dalam beberapa kasus, pengadilan memutuskan bahwa perda sah secara prosedural tanpa membahas efek kebebasan beragama secara mendalam. Padahal, agar regulasi daerah tidak melanggar hak asasi, putusan pengadilan harus menyertakan analisis proporsionalitas dan nondiskriminasi sebagai bagian dari uji konstitusional substantif. Singkatnya, regulasi daerah yang menyentuh aspek keagamaan harus diuji dua lapis: (a) formil, kepatuhan terhadap hierarki norma dan proses perumusan; (b) substantive, apakah regulasi tersebut tetap menghormati kebebasan beragama dan prinsip kesetaraan warga negara.¹¹

Dalam studi perbandingan, norma internasional menyatakan bahwa pembatasan atas kebebasan beragama hanya sah apabila didasarkan pada kebutuhan nyata dan dalam proporsi yang ketat.¹² Oleh karena itu, Indonesia sebagai negara berkomitmen terhadap ICCPR harus memastikan bahwa regulasi lokal tidak menjadi celah untuk pembatasan hak yang tidak berdasar. Integrasi antara norma konstitusi, standar HAM internasional, dan realitas sosial lokal menjadi tantangan praktis. Pengadilan konstitusional dan Mahkamah Agung perlu memperkuat putusan yang secara eksplisit menyebut uji hak asasi (proporsionalitas, legitimasi, nondiskriminasi) sebagai tolok ukur pengujian perda keagamaan.

Terkait konteks lokal seperti budaya, struktur sosial, serta tekanan dari masyarakat mayoritas juga harus menjadi bagian dari analisis konstitusional agar pengujian peraturan daerah tetap relevan dengan realitas masyarakat setempat,

¹⁰ Otniel Ogamota Mendrofa, *Pembatasan Kebebasan Beragama Berdasarkan Teori Keadilan dan Hak Asasi Manusia*, *Milthree Law Journal*, Vol.1, No.1 (Maret 2024), p.30–61.

¹¹ Tanti Utami, dkk., *Analisis Yuridis terhadap Penerap Prinsip Legalitas dalam Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*, *Journal Customary Law*, Vol.2, No.3 (Juni 2025), p.10.

¹² Faturohman Faturohman, Afi Nurul Febriyanti dan Jihan Hidayah, *Kebebasan Beragama Sebagai Bagian dari Hak Asasi Manusia*, *Aliansi: Jurnal Hukum, Pendidikan dan Sosial Humaniora*, Vol.1, No.3 (Mei 2024), p.312–323.

tanpa mengorbankan standar hak asasi yang bersifat universal. Kedudukan konstitusional kebebasan beragama sebagai hak *non-derogable* memaksa regulasi daerah yang membatasi hak tersebut untuk diuji tidak hanya dari aspek prosedural tetapi juga dari dampak substantif terhadap hak warga. Apabila regulasi daerah gagal memenuhi standar keadilan HAM, maka regulasi itu seharusnya dibatalkan atau diubah melalui mekanisme pengujian konstitusional yang sensitif terhadap proteksi HAM.

2. Peran *Judicial Review* dalam Penegakan Hukum dan HAM atas Kebebasan Beragama

Judicial review merupakan mekanisme konstitusional yang esensial untuk menjaga supremasi konstitusi dan perlindungan hak asasi; dalam konteks kebebasan beragama, *Judicial review* berfungsi sebagai kontrol akhir terhadap norma-norma lokal yang berpotensi mengurangi jaminan konstitusional. Instrumen ini memungkinkan pemeriksaan kesesuaian peraturan daerah dengan undang-undang yang lebih tinggi dan/atau konstitusi sehingga menjadi garis pertahanan terakhir bagi pemenuhan HAM konstitusional. Literatur komparatif menunjukkan bahwa efektivitas *Judicial review* sangat bergantung pada kualitas argumentasi yudisial dan penerapan standar hak asasi dalam pertimbangan putusan.¹³

Di Indonesia peran *Judicial review* dijalankan oleh dua institusi utama, Mahkamah Agung (MA) dalam kewenangan menguji peraturan daerah terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, serta Mahkamah Konstitusi (MK) dalam menguji undang-undang terhadap UUD 1945.¹⁴ Keduanya secara teoretis menutup celah otonomi daerah yang melampaui batas konstitusional. Namun kajian empiris menyatakan bahwa kewenangan formal tidak otomatis menjamin perlindungan substantif hak karena kinerja JR dipengaruhi praktik yudisial, akses litigasi, dan konsistensi yurisprudensi antara MA dan MK.¹⁵

¹³ Rohidin Rohidin, dkk., *Exclusive Policy in Guaranteeing Freedom of Religion and Belief: A Study on the Existence of Sharia-Based Local Regulations in Indonesia and Its Problems*, Cogent Social Sciences, Vol.9, No.1 (Mei 2023).

¹⁴ Dio Siaga Putra Pulungan dan Anzorullah Anzorullah, *Analisis Kewenangan Mahkamah Agung dalam Judicial Review terhadap Peraturan Perundang-Undangan di Bawah Undang-Undang*, Limbago: Journal of Constitutional Law, Vol.2, No.1 (Februari 2022), p.53–63.

¹⁵ Despan Heryansyah dan Sahid Hadi, *Anomali Perlindungan Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan di Mahkamah Agung*.

Iman Jalaludin Rifa'i, Erga Yuhandra dan Rina Susanti
Judicial Review Peraturan Daerah sebagai Instrumen Perlindungan Hak Asasi Manusia atas Kebebasan Beragama di Indonesia

Evaluasi terhadap putusan *judicial review* dalam rentang 2020 sampai 2024 menunjukkan adanya kecenderungan ambivalen. Pada satu sisi, terdapat putusan Mahkamah Agung yang berhasil membatalkan peraturan daerah yang jelas-jelas bertentangan dengan prinsip konstusionalitas, misalnya ketika norma lokal menimbulkan diskriminasi terhadap kelompok agama minoritas. Namun di sisi lain, sebagian putusan hanya menitikberatkan pada aspek formil pembentukan peraturan tanpa menyinggung substansi pelanggaran HAM. Kondisi ini memperlihatkan bahwa peran *judicial review* di Indonesia masih berada pada fase transisi dari orientasi legal formal menuju orientasi perlindungan HAM yang substantif.¹⁶

Hambatan struktural juga turut mengurangi daya guna *judicial review*. Persoalan akses *justiciability*, prosedur yang rumit, hingga beban pembuktian yang berat bagi masyarakat menjadi faktor yang menyulitkan kelompok rentan untuk mengajukan permohonan uji materiil. Selain itu, perbedaan standar penilaian antara Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi mengakibatkan ketidakkonsistenan yurisprudensi yang menciptakan ketidakpastian hukum.¹⁷ Situasi ini berimplikasi pada lemahnya efektivitas *judicial review* sebagai instrumen proteksi kebebasan beragama.

Judicial review semestinya tidak berhenti pada pengujian formil, tetapi harus mengadopsi kerangka analisis yang mencakup uji proporsionalitas, nondiskriminasi dan legitimasi. Prinsip ini penting agar pengadilan tidak sekadar menilai keabsahan prosedural, tetapi juga menilai sejauh mana peraturan daerah selaras dengan jaminan kebebasan beragama yang bersifat *non-derogable*. Dalam konteks ini, pengadilan memiliki tanggung jawab moral dan yuridis untuk memastikan bahwa hak-hak konstusional tidak dikompromikan oleh politik lokal.¹⁸

Judicial review juga memiliki fungsi preventif yang signifikan. Putusan pengadilan yang menekankan perlindungan HAM dapat menjadi preseden penting sekaligus pedoman bagi pemerintah daerah dalam merumuskan regulasi baru.¹⁹

¹⁶ Simon Butt, *Constitutional Recognition Of 'Beliefs' In Indonesia*, *Journal of Law and Religion*, Vol.35, No.3 (Desember 2020), p.450–473.

¹⁷ Souad Ezzouali, Mohamed Cheikh Banane dan Brahim Hamdaoui, *Sharia in Moroccan Law: A Perpetual Source and Guiding Reference*, *Legality*, Vol.33, No.1 (Maret 2025), p.44–68.

¹⁸ Otniel Ogamota Mendrofa, *Pembatasan Kebebasan Beragama Berdasarkan Teori Keadilan Dan Hak Asasi Manusia*.

¹⁹ M. Syafi'ie, *Ambiguitas Hak Kebebasan Beragama di Indonesia dan Posisinya Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi*, *Jurnal Konstitusi*, Vol.8, No.5 (Mei 2016), p.675.

Namun, efek preventif ini hanya akan optimal apabila putusan disertai argumentasi hukum yang komprehensif, jelas, dan mudah diakses publik. Hal ini sejalan dengan temuan bahwa publikasi putusan dan transparansi argumentasi yudisial dapat meningkatkan kepatuhan pemerintah daerah terhadap prinsip-prinsip HAM.

Di sisi lain, peningkatan kapasitas kelembagaan yudikatif menjadi kunci penguatan peran *judicial review*. Hakim sebagai aktor sentral perlu diperlengkapi dengan pemahaman mendalam mengenai standar HAM internasional dan metode analisis proporsionalitas. Tanpa pembekalan ini, putusan berisiko tetap terjebak dalam pola formalistik. Oleh karena itu, sinergi antara lembaga peradilan, lembaga HAM, dan komunitas akademik sangat diperlukan untuk memperkuat kualitas argumentasi hukum dalam putusan pengadilan.

Strategi litigasi masyarakat sipil juga dapat berperan besar dalam mengoptimalkan *judicial review*.²⁰ Litigasi strategis yang menghadirkan bukti empiris dan argumentasi HAM memungkinkan pengadilan menimbang persoalan lebih mendalam. Pengalaman dari sejumlah kasus menunjukkan bahwa keterlibatan organisasi masyarakat sipil, akademisi dan lembaga advokasi HAM meningkatkan peluang keberhasilan dalam membatalkan perda diskriminatif.

Kendati demikian, putusan *judicial review* yang bersifat deklaratif tidak selalu otomatis diikuti implementasi efektif di tingkat daerah. Masih terdapat kasus di mana perda yang telah dibatalkan secara yuridis tetap diterapkan dalam praktik administratif. Hal ini menunjukkan bahwa eksekusi putusan menjadi aspek kritis dalam memastikan *judicial review* berfungsi optimal. Oleh sebab itu, dibutuhkan mekanisme pengawasan yang lebih kuat, baik dari pemerintah pusat maupun lembaga HAM nasional, agar putusan pengadilan benar-benar dilaksanakan.

Judicial review harus dipandang sebagai instrumen integral dari penegakan HAM, bukan sekadar sarana koreksi teknis. Peran *judicial review* perlu diperkuat melalui harmonisasi yurisprudensi antara Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, peningkatan aksesibilitas bagi masyarakat, serta perumusan standar yudisial yang menekankan substansi perlindungan HAM. Tanpa langkah-langkah tersebut, *judicial review* akan sulit berfungsi sebagai mekanisme efektif dalam menjamin kebebasan beragama.

²⁰ Eka Wulandari dan Arrie Budhiartie, *Mechanism for Issuing a Doctor's Practice License in Health Law No.17 of 2023*, *Veteran Law Review*, Vol.8, No.1 (Mei 2025), p.1–12.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa peran *judicial review* di Indonesia masih menghadapi tantangan besar, terutama terkait konsistensi, aksesibilitas, dan sensitivitas terhadap perlindungan HAM substantif. Namun, apabila rekomendasi penguatan kelembagaan, harmonisasi yurisprudensi dan partisipasi masyarakat sipil dapat diimplementasikan, *judicial review* berpotensi berkembang menjadi instrumen yuridis yang lebih responsif terhadap kebutuhan perlindungan kebebasan beragama di era desentralisasi.

C. PENUTUP

Berdasarkan uraian pembahasan yang telah dilakukan, dapat ditarik sejumlah poin penting yang merangkum jawaban atas rumusan masalah penelitian ini. Kesimpulan berikut merupakan abstraksi dari pokok-pokok hasil analisis, sekaligus menegaskan keterkaitan antara kedudukan konstitusional kebebasan beragama, fungsi *judicial review* sebagai mekanisme koreksi, dan relevansinya dalam penegakan hukum serta hak asasi manusia di Indonesia

1. Kebebasan beragama memiliki kedudukan konstitusional sebagai hak asasi yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun (*non-derogable rights*). Oleh karena itu, setiap peraturan daerah yang membatasi pelaksanaan kebebasan beragama bertentangan dengan prinsip supremasi konstitusi serta kewajiban negara untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi hak asasi manusia.
2. *Judicial review* berperan sebagai instrumen penting dalam menjaga keseimbangan antara otonomi daerah dan prinsip negara hukum. Melalui mekanisme pengujian, peraturan daerah yang melampaui kewenangan atau berpotensi melanggar hak konstitusional dapat dikoreksi, sehingga *judicial review* memiliki relevansi substantif dalam penegakan hukum dan HAM, khususnya dalam menjamin kebebasan beragama.

DAFTAR PUSTAKA

Publikasi

- Butt, Simon. *Constitutional Recognition Of 'Beliefs' In Indonesia*. Journal of Law and Religion. Vol.35. No.3 (Desember 2020).
- Ezzerouali, Souad, Mohamed Cheikh Banane dan Brahim Hamdaoui. *Sharia in Moroccan Law: A Perpetual Source and Guiding Reference*. Legality: Jurnal Ilmiah Hukum. Vol.33. No.1 (Maret 2025).
- Faturohman, Faturohman, Afi Nurul Febriyanti dan Jihan Hidayah. *Kebebasan Beragama Sebagai Bagian dari Hak Asasi Manusia*. Aliansi: Jurnal Hukum, Pendidikan dan Sosial Humaniora. Vol.1. No.3 (Mei 2024).
- Heryansyah, Despan dan Sahid Hadi. *Anomali Perlindungan Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan di Mahkamah Agung*. Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM. Vol.31. No.2 (Mei 2024).
- Jati, Rukmina Gonibala Wasisto Raharjo, Almunauwar Bin Rusli. *Masalah Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan (KBB) di Indonesia Kontemporer*. Jurnal Ilmiah Sosiologi Agama dan Perubahan Sosial Program Studi Sosiologi Agama Fakultas Ushuluddin dan Pemikiran Islam. Vol.17. No.2 (Desember 2012).
- Mendrofa, Otniel Ogamota. *Pembatasan Kebebasan Beragama Berdasarkan Teori Keadilan dan Hak Asasi Manusia*. Milthree Law Journal. Vol.1. No.1 (Maret 2024).
- Muhtar, Mohamad Hidayat, Nur Mohamad Kasim dan Irma Suryani. *Islamic Law In The Constitution Of Indonesia (a Study of Characteristics Sharia Local Regulations)*. Tsaqafah. Vol.19. No.1 (Mei 2023).
- Pulungan, Dio Siaga Putra dan Anzorullah Anzorullah. *Analisis Kewenangan Mahkamah Agung dalam Judicial Review terhadap Peraturan Perundang-Undangan di Bawah Undang-Undang*. Limbago: Journal of Constitutional Law. Vol.2. No.1 (Februari 2022).
- Rifa'i, Iman Jalaludin dan Naili Azizah. *Pembatasan Kegiatan Keagamaan oleh Pemerintah Daerah: Konstitusionalitas dan Prinsip Negara Hukum*. Constitution Journal. Vol.4. No.1 (Juni 2025).
- Rohidin, Rohidin, dkk.. *Exclusive Policy in Guaranteeing Freedom of Religion and Belief: A Study on the Existence of Sharia-Based Local Regulations in Indonesia and Its Problems*. Cogent Social Sciences. Vol.9. No.1 (Mei 2023).
- Rohidin, Rohidin, dkk.. *Exclusive Policy in Guaranteeing Freedom of Religion and Belief: A Study on the Existence of Sharia-Based Local Regulations in Indonesia and Its Problems*. Cogent Social Sciences. Vol.9. No.1 (Mei 2023).
- Syafi'ie, M.. *Ambiguitas Hak Kebebasan Beragama di Indonesia dan Posisinya Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi*. Jurnal Konstitusi. Vol.8. No.5 (Mei 2016).
- Taufik, Zulfan. *Sharia-Based Custom and the Politics of Religious Freedom in Contemporary West Sumatra, Indonesia*. Journal of Southeast Asian Human Rights. Vol.8. No.1 (Juni 2024).
- Utami, Tanti, dkk.. *Analisis Yuridis terhadap Penerapan Prinsip Legalitas dalam Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*. Journal Customary Law. Vol.2. No.3 (Juni 2025).

Iman Jalaludin Rifa'i, Erga Yuhandra dan Rina Susanti
Judicial Review Peraturan Daerah sebagai Instrumen Perlindungan Hak Asasi Manusia atas Kebebasan Beragama di Indonesia

Wulandari, Eka dan Arrie Budhiartie. *Mechanism for Issuing a Doctor's Practice License in Health Law No.17 of 2023*. Veteran Law Review. Vol.8. No.1 (Mei 2025).

Website

United Nations Human Right. *General Comment No. 22 (2016) On The Right To Sexual And Reproductive Health (Article 12 Of The International Covenant On Economic, Social And Cultural Rights)*, diakses dari <https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/general-comment-no-22-2016-right-sexual-and>. diakses pada 16 Mei 2026.

Sumber Hukum

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

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. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4558.