

**PERSPEKTIF HAK ASASI MANUSIA TENTANG KETERTIBAN UMUM  
DALAM KASUS GKI YASMIN BOGOR**  
*(Human Rights Perspective Concerning Public Order on GKI Yasmin Bogor Case)*

**Jayadi Damanik**

**Universitas Nasional Jakarta**

**Jalan Sawo Manila, Pejaten Barat, Pasar Minggu, RT.14/RW.3, RT.14/RW.3, Ps. Minggu, Kota  
Jakarta Selatan, Daerah Khusus Ibukota Jakarta 12520**

**Email: [jayadidamanik@yahoo.co.id](mailto:jayadidamanik@yahoo.co.id)**

**Tulisan Diterima: 08-06-2018; Direvisi: 22-11-2018; Disetujui Diterbitkan: 23-11-2018**

**DOI: <http://dx.doi.org/10.30641/ham.2018.9.139-152>**

**ABSTRACT**

*This article describes the analysis of public order principle (POP) in human rights perspective by referring to the ICCPR and the ICESCR and its implementation on the Yasmin Indonesian Christian Church (GKI Yasmin) Bogor case regarding its relation to the policy of local government (the mayor) of Bogor. The mayor of Bogor revoked the permit of the building, categorized as an administrative legal action which is not identifying the POP. Therefore, the implementation of the POP through the policy of Bogor local government has no legal basis. The POP actually has to be used for controlling so that there is no violation of fundamental elements of legal system, but unfortunately it was used for human rights violation. The policy of Bogor local government has no contribution to legal utility or legal usefulness. The policy of local government of Bogor seems to be the policy in a colonial era (that was the undisturbed colonialist's interest) and the relation to the state security, by using the state apparatus or the intolerant group; moreover, it seems to be the policy in New Order era, that was used for legal binding exceptionality, especially in human rights law, that is the freedom of religion and conscience of GKI Yasmin congregation. The policy of Bogor local government applied POP in negative function (making less legal binding), effecting violation or wiping out the fundamental elements of legal system, that is the freedom of religion of GKI Yasmin congregation in its religious expression. The policy of Bogor local government applied POP in negative-internal function, that is limiting the rights of GKI Yasmin congregation, that categorized as human rights violation.*

**Keywords: Human Rights, Public Order, Yasmin Indonesian Christian Church**

**ABSTRAK**

Tulisan ini menyajikan analisis tentang asas Ketertiban Umum (KU) dari perspektif HAM dengan merujuk pada ICCPR dan ICESCR serta penerapannya dalam kasus GKI Yasmin Bogor terkait kebijakan Pemerintah Kota Bogor yang membekukan IMB gereja tersebut dan mencabut IMB-nya sebagai perbuatan hukum administrasi yang tidak mengenal asas KU. Oleh karena itu, penerapannya melalui kebijakan tersebut tidak memiliki dasar hukum. Asas tersebut harusnya digunakan untuk menjaga agar tidak terjadi pelanggaran sendi-sendi asasi dari sistem hukum, tetapi justru digunakan untuk melanggar HAM. Kebijakan tersebut tidak memberi kemanfaatan atau kegunaan hukum. Kebijakan tersebut bagaikan pada masa penjajahan (tidak terganggunya kepentingan Penjajah) yang dikaitkan dengan keamanan Negara, dengan alat-alat perlengkapan Negara atau dikaitkan dengan kelompok tertentu yang intoleran; bahkan bagaikan pada masa Orde Baru, digunakan dalam rangka pengecualian berlakunya hukum, yaitu hukum HAM, yakni hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan Jemaat GKI Yasmin. Kebijakan tersebut menerapkan asas KU dengan fungsi negatif (menjauhkan berlakunya hukum), berakibat dilanggarnya atau terhapusnya sendi-sendi asasi dari hukum itu sendiri, dalam hal ini hak

atas kebebasan Jemaat GKI Yasmin untuk menjalankan agamanya. Kebijakan tersebut menerapkan asas KU dengan fungsi negatif-intern, yaitu membatasi hak para Jemaat GKI Yasmin, yang oleh karena itu tergolong sebagai pelanggaran HAM.

**Kata Kunci:** Hak Asasi Manusia, Ketertiban Umum, GKI Yasmin

## PENDAHULUAN

Sedikit sekali literatur yang menjelaskan pembatasan asas Ketertiban Umum (KU) dan sejauh mana asas ini dapat digunakan sebagai alat mengesampingkan suatu hukum. Asas KU sering pula digunakan tanpa kejelasan yang menimbulkan berbagai masalah. Masalah-masalah yang timbul yang berkaitan dengan asas KU, khususnya dalam hubungannya dengan Hak Asasi Manusia (HAM) inilah yang menjadi pertimbangan pentingnya penulisan ini agar asas KU tidak justeru dijadikan sarana<sup>1</sup> untuk melakukan pelanggaran HAM, melainkan untuk semaksimal mungkin melindungi, memenuhi, menghormati dan memajukan HAM.

Tulisan tentang asas KU dari perspektif HAM, khususnya yang merujuk *International Covenant on Civil and Political Rights 1966* (ICCPR) dan *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights 1966* (ICESCR) belum banyak dipublikasikan.<sup>2</sup> Tulisan tentang penerapan asas KU terbatas pada bidang hukum perdata atau hukum pidana. Tulisan Prita Amalia<sup>3</sup> misalnya di bidang hukum perdata yang *notabene* mengatur hak-hak dan kepentingan antara individu-individu dalam masyarakat, membahas perihal penerapan asas KU dan pembatasannya dalam hubungannya dengan pengakuan dan pelaksanaan putusan arbitrase asing di Indonesia berdasarkan Konvensi New York 1958; dan tulisan Imelda Onibala<sup>4</sup> yang membahas perihal KU dalam

perspektif hukum perdata internasional. Keduanya tidak menghubungkannya dengan HAM. Tulisan Lisa di bidang hukum pidana membahas perihal kejahatan dan pelanggaran KU tetapi tidak menghubungkannya dengan HAM.<sup>5</sup>

Asas KU tidak dikenal dalam bidang hukum administrasi; yang dikenal dalam hukum administrasi di Belanda adalah: (a) asas persamaan; (b) asas kepercayaan; (c) asas kepastian hukum; (d) asas kecermatan; (e) asas pemberian alasan (motivasi); (f) larangan *detournement de pouvoir* (penyalahgunaan wewenang); (g) larangan bertindak sewenang-wenang.<sup>6</sup> Adapun asas-asas hukum administrasi di Indonesia adalah: (a) asas kepastian hukum; (b) asas keseimbangan; (c) asas kesamaan; (d) asas bertindak cermat; (e) asas motivasi untuk setiap keputusan *pangreh*; (f) asas jangan mencampuradukkan kewenangan; (g) asas permainan yang layak (*fair play*); (h) asas keadilan atau kewajaran; (i) asas menanggapi pengharapan yang wajar; (j) asas meniadakan akibat-akibat suatu keputusan yang batal; (k) asas perlindungan atas pandangan hidup/cara hidup pribadi; (l) asas kebijaksanaan; dan (m) asas penyelenggaraan kepentingan umum (*public service*).<sup>7</sup> Perlu dibedakan antara asas penyelenggaraan kepentingan umum (*public service*) dan asas KU (*public order*). Dengan mencermati daftar asas dalam bidang hukum administrasi tersebut, maka jelas bahwa tidak terdapat asas KU di dalamnya.

Oleh karena terbatasnya pembahasan asas KU, khususnya yang berperspektif HAM, maka tulisan ini sangat berguna, karena tidak sedikit pejabat pemerintah demi kepentingan yang menyertainya sengaja melakukan kekeliruan dalam merumuskan kebijakannya;<sup>8</sup> kekeliruan

1 Uraian tentang hukum sebagai sarana rekayasa masyarakat (*law as a tool of social engineering*) dapat dibaca dalam Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-konsep Hukum dalam Pembangunan*, Kumpulan Karya Tulis, Alumni, Bandung, 2002, khususnya pada hlm.v-vi dan hlm.13-15. Konsep tersebut menurut Penulis juga mencakup pemahaman hukum sebagai sarana melindungi, memenuhi, menghormati dan memajukan HAM.

2 Penulis pernah menyampaikan makalah berjudul "Ketertiban Umum Ditinjau dari Perspektif HAM dan Pengaturannya dalam Perda Kota Denpasar Nomor 1 Tahun 2015 tentang Ketertiban Umum" pada FGD yang diselenggarakan Direktorat Jenderal HAM, Kementerian Hukum dan HAM pada 5 Oktober 2015 di Jakarta.

3 [http://pustaka.unpad.ac.id/wp-ontent/uploads/2009/11/penerapan\\_asas\\_ketertiban\\_umum.pdf](http://pustaka.unpad.ac.id/wp-ontent/uploads/2009/11/penerapan_asas_ketertiban_umum.pdf).

4 [http://repo.unsrat.ac.id/377/1/KETERTIBAN\\_UMUM\\_DALAM\\_PERSPEKTIF\\_HUKUM.PDF](http://repo.unsrat.ac.id/377/1/KETERTIBAN_UMUM_DALAM_PERSPEKTIF_HUKUM.PDF).

5 Lisa, "Kejahatan dan Pelanggaran Mengenai Ketertiban Umum", sebagaimana dimuat dalam <http://makalah-hukum-pidana.blogspot.co.id/2010/12/kejahatan-dan-pelanggaran-mengenai.html>.

6 Philipus M. Hadjon, dkk., "Pengantar Hukum Administrasi Indonesia", Cetakan IX, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2005, hlm.270.

7 *Ibid.*, hlm.279.

8 "Kebijakan" di sini menunjuk pada peraturan kebijakan (*Beleidsregels* -- bahasa Belanda; atau *Policy Rules* -- bahasa Inggris). Lihat dalam *Ibid.*, hlm.152-156. Bandingkan dengan M. Solly Lubis, "Landasan dan Teknik Perundang

itu mungkin pula terjadi karena keterbatasan pemahamannya. Kekeliruan itu menyebabkan pengertian dan ruang-lingkup KU menjadi tidak lagi bersesuaian dengan perspektif HAM yang pada gilirannya kemudian justeru melanggar HAM melalui legislasi atau kebijakan (*human rights violation through legislation or policy*).<sup>9</sup>

Sejauhmana hal tersebut terjadi pada kebijakan Pemerintah atau Pemerintah Daerah menjadi penting untuk ditelaah. Salah satu kebijakan Pemerintah Daerah yang dipilih untuk ditelaah dalam konteks penerapan asas KU dari perspektif HAM adalah kasus GKI Yasmin di Kota Bogor yang hingga kini belum memperoleh penyelesaian, padahal kasus ini telah diliput banyak media nasional dan internasional serta menjadi topik pembahasan pada tingkat nasional dan internasional di Perserikatan Bangsa-Bangsa. Hal inilah yang antara lain sebagai pertimbangan memilih kasus tersebut untuk dibahas dalam tulisan ini. Untuk itu, setidaknya terdapat dua masalah yang hendak ditelaah, yaitu: (a) bagaimana asas KU (*Public Order*) ditinjau dari perspektif HAM?; dan (b) bagaimana hubungan antara asas KU dan HAM dalam penerapannya melalui kebijakan pemerintah dalam kasus GKI Yasmin di Kota Bogor?.

## METODE PENULISAN

Metode yang digunakan dalam penulisan ini adalah yuridis-normatif, yakni berbentuk studi kepustakaan (*Library Research*), suatu metode yang digunakan dengan mempelajari buku-buku literatur dan peraturan perundang-undangan. Keseluruhan rangkaian kegiatan penulisan ini pada dasarnya ditujukan pada pengumpulan bahan hukum, kemudian bahan tersebut diolah dan dikaitkan dengan konsep-konsep hukum dan hasil yang diperoleh dituangkan dalam bentuk pemikiran yuridis. Data untuk penulisan ini diperoleh melalui bahan hukum primer (peraturan perundang-undangan) dan bahan hukum sekunder (berupa buku teks karya para ahli hukum) serta

dokumen-dokumen yang relevan yang diterbitkan oleh instansi terkait.

## PEMBAHASAN

Ada dua masalah yang hendak ditelaah dalam tulisan ini secara berurutan, yaitu mengenai: (a) asas KU (*Public Order*) ditinjau dari perspektif HAM; dan (b) asas KU dan HAM dalam penerapannya melalui kebijakan pemerintah dalam kasus GKI Yasmin di Kota Bogor.

### A. Asas KU Ditinjau dari Perspektif HAM

Hal pertama yang hendak dibahas terkait asas KU dari perspektif HAM adalah tentang ruang lingkup asas KU; hal kedua, asas hukum dan sistem hukum yang antara keduanya terdapat hubungan yang erat; ketiga, fungsi asas KU; dan keempat, analisis asas KU dari perspektif HAM.

#### 1. Ruang Lingkup Asas KU

Penulisan asas KU terkadang tidak lengkap, hanya menuliskan “ketertiban” tanpa kata “umum”. “Ketertiban” menunjuk pada KU. Dengan kata lain, istilah “ketertiban” haruslah dipahami sebagai KU, sebab dalam Penjelasan Pasal 6 Ayat (1) huruf i UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan disebutkan asas “ketertiban” sebagai “... ketertiban dalam masyarakat ...”.

Asas KU merupakan salah satu asas hukum dalam setiap sistem hukum, baik *Civil Law System* (Eropa Kontinental), *Common Law System* (Anglo Saxson), *Socialist Legal System*, *Islamic Law System*, maupun *Chinese Law System*,<sup>10</sup> dimana Indonesia menganut sistem hukum Eropa Kontinental.<sup>11</sup> Dalam sistem-sistem hukum tersebut, asas KU dapat digunakan untuk menjaga agar tidak terjadi pelanggaran sendi-sendi asasi dari sistem hukum<sup>12</sup> dan tata susila masyarakat, bukan justeru

*Undangan*”, Cetakan IV, CV. Mandar Maju, Bandung, 1995, hlm.47. Bentuk-bentuk hukum dari peraturan kebijakan, antara lain: peraturan, pedoman, pengumuman, surat edaran, dan sejenisnya (Philipus M. Hadjon, dkk., *Op.Cit.* hlm.152).

9 Uraian perihal ini dapat dibaca dalam Jayadi Damanik, “*Pertanggungjawaban Hukum atas Pelanggaran HAM melalui Undang-Undang yang Diskriminatif di Indonesia pada Era Soeharto*”, Bayumedia, Malang, 2008.

10 Satjipto Rahardjo, “*Ilmu Hukum*”, Cetakan V, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hlm.235-252.

11 *Ibid.*, hlm.235.

12 Sistem hukum dipahami sebagai suatu struktur formal kaidah-kaidah hukum yang berlaku dan asas-asas yang mendasarinya, berikut dengan lembaga-lembaga dan proses-prosesnya. Lihat Mochtar Kusumaatmadja, *Pengantar Ilmu Hukum*, Penerbit Alumnus, Bandung, 2000, hlm.123.

digunakan untuk tujuan yang sebaliknya yang dapat mengakibatkan pelanggaran HAM. Untuk itu perlu batasan mengenai asas KU agar asas tersebut benar-benar bermanfaat semaksimal mungkin, karena salah satu tujuan hukum adalah kemanfaatan hukum yang oleh Radbruch disebut sebagai kegunaan (*Zweckmaszigkeit*).<sup>13</sup>

Penerapan KU sebagai asas hukum sangatlah kompleks; faktor waktu, tempat, falsafah kenegaraan yang dianut masyarakat hukum yang bersangkutan, sistem perekonomian, pola kebudayaan dan politiknya, semuanya mempengaruhi pendapat mengenai KU. KU dipengaruhi oleh banyak faktor, bukan sekedar faktor hukum tetapi juga faktor non hukum. Oleh sebab itu, KU pada masa penjajahan berbeda dari KU pada masa kemerdekaan. Demikian pula halnya KU pada masa Orde Lama berbeda pada masa Orde Baru atau pada masa Orde Reformasi atau pada masa yang akan datang.

KU pada masa penjajahan dipahami sebagai tidak terganggunya kepentingan ekonomi dan politik bangsa Penjajah, sehingga bila kepentingannya terganggu maka tergolong sebagai terganggunya KU. Pengertian yang demikian berlanjut hingga masa Orde Lama dan Orde Baru dengan sedikit variasi. Pada masa Orde Baru, KU dipahami dalam hubungannya dengan tidak terganggunya kepentingan keluarga besar Presiden Soeharto beserta kroni-kroni bisnisnya dengan menggunakan pendekatan keamanan, yaitu ABRI dimana ketika itu TNI dan POLRI tergabung.<sup>14</sup>

Asas KU merupakan alasan yang digunakan mengecualikan berlakunya hukum. Dengan kata lain, KU pada dasarnya berkenaan dengan bagian yang tidak dapat disentuh dari sistem hukum setempat yang dianut suatu negara yang diberlakukan sebagai aturan dalam hukum nasionalnya. Asas ini pun berlaku dalam instrumen internasional HAM, baik yang tergolong sebagai *soft law* maupun sebagai *hard law*.<sup>15</sup>

## 2. Asas Hukum dan Sistem Hukum

Paul Scholten sebagaimana dikutip oleh J.J.H. Bruggink mendefinisikan asas hukum sebagai berikut: "*Pikiran-pikiran dasar, yang terdapat di dalam dan di belakang sistem hukum masing-masing dirumuskan dalam aturan-aturan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim, yang berkenaan dengannya ketentuan-ketentuan dan keputusan-keputusan individual dapat dipandang sebagai penjabarannya*".<sup>16</sup> Definisi tersebut mengaitkan asas hukum dengan sistem hukum, yakni: (a) asas-asas hukum mewujudkan sejenis sistem sendiri; dan (b) asas hukum terdapat di dalam dan di belakang sistem hukum; dengan kata lain, sebagian termasuk ke dalam sistem hukum, tetapi sebagian lainnya tetap berada di luarnya. Dalam hal ini pikiran Scholten terarah pada sistem hukum positif. Peran ganda dari asas hukum berkenaan dengan sistem hukum positif itu berkaitan dengan sifat (karakter) khas asas hukum sebagai kaidah penilaian. Asas hukum mengungkapkan nilai yang harus diperjuangkan untuk mewujudkannya, tetapi hanya sebagian saja yang dapat direalisasikan dalam hukum positif. Mengenai hal ini, Bruggink menegaskan, "*Sejauh nilai suatu asas hukum itu diwujudkan dalam kaidah hukum dari sistem hukum positif, maka asas hukum itu berada di dalam sistem tersebut. Sejauh tidak demikian halnya, maka asas hukum berada di belakangnya*".<sup>17</sup>

Bruggink pada bagian selanjutnya menyatakan, "*Asas-asas hukum hanya akan memberikan argumen-argumen bagi pedoman perilaku yang harus diterapkan dan asas-asas itu sendiri tidak memberikan pedoman (bagi perilaku)*".<sup>18</sup> Pemahaman demikian bagi Bruggink dimaksudkan ketika asas hukum dipandang sebagai tipe kaidah yang "kuat" yang berkenaan dengan kaidah perilaku. Tetapi ketika asas hukum dipandang sebagai tipe kaidah yang "lemah", maka asas hukum dipahami sebagai kaidah yang berpengaruh terhadap kaidah perilaku, sehingga asas hukum dapat dinyatakan termasuk tipe meta kaidah. Asas hukum dalam pemahaman kedua

<sup>13</sup> Satjipto Rahardjo *Op.Cit.*, hlm.19.

<sup>14</sup> Harold Crouch, "*Militer dan Politik di Indonesia*", alih bahasa oleh Th. Sumarthana, Sinar Harapan, Jakarta, 1986.

<sup>15</sup> Uraian perihal ini dapat dibaca dalam Mochtar

Kusumaatmadja, "*Pengantar Hukum Internasional*", Buku I – Bagian Umum, Cetakan II, Binacipta, Bandung, 1978, hlm.111-145.

<sup>16</sup> J.J.H. Bruggink, "*Refleksi tentang Hukum*", alih bahasa oleh Arief Sidharta, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hlm.119-120.

<sup>17</sup> *Ibid.*, hlm.122.

<sup>18</sup> *Ibid.*, hlm.120.

ini juga sekaligus merupakan perpanjangan dari kaidah perilaku, karena asas hukum juga memberi arah pada perilaku yang dikehendaki.<sup>19</sup>

Bruggink selanjutnya mengutip pendapat Karl Larenz yang menerangkan, “*Asas-asas hukum adalah gagasan yang membimbing dalam pengaturan hukum (yang mungkin ada atau yang sudah ada), yang dirinya sendiri bukan merupakan aturan yang dapat diterapkan, tetapi yang dapat diubah menjadi yang demikian*”.<sup>20</sup> Dengan mengutip Robert Alexy, Bruggink membedakan antara asas hukum dan aturan hukum, “*asas hukum adalah ... aturan yang mengharuskan bahwa sesuatu berdasarkan kemungkinan-kemungkinan yuridis dan faktual seoptimal mungkin direalisasikan. Sebaliknya, aturan hukum adalah aturan yang selalu dapat atau tidak dapat dipatuhi*”.<sup>21</sup> Mengutip Ron Jue, Bruggink lagi-lagi mengemukakan bahwa asas-asas hukum adalah “*nilai-nilai yang melandasi kaidah-kaidah hukum*”.<sup>22</sup> Penulis sependapat dengan Ron Jue, sebab lebih sederhana dan mudah dipahami. Dengan demikian bagi Ron Jue, asas menjelaskan dan melegitimasi kaidah hukum; di atasnya bertumpu muatan ideologis dari tatanan hukum (sistem hukum). Oleh karena itu, kaidah hukum dapat dipandang sebagai operasionalisasi atau pengolahan lebih jauh dari asas hukum.

Sebagai kaidah penilaian, asas hukum mewujudkan kaidah hukum tertinggi dari suatu sistem hukum positif. Itulah sebabnya asas hukum adalah fondasi dari sistem tersebut. Asas hukum terlalu umum untuk dapat berperan sebagai pedoman bagi perbuatan. Karena itu, asas hukum harus dikonkretisasikan. Pembentuk undang-undang membentuk aturan hukum yang di dalamnya ia merumuskan kaidah perilaku. Dengan demikian, asas hukum dapat tetap berada berhadapan dengan sistem hukum positif dan berfungsi sebagai batu-uji kritis. Demikianlah asas hukum mengemban fungsi ganda, yaitu sebagai fondasi dari sistem hukum positif dan sebagai batu-uji kritis terhadap sistem hukum positif.<sup>23</sup>

Merujuk pendapat Bruggink tersebut, maka sistem hukum dimaksudkan berkenaan dengan

suatu keseluruhan yang terbatas. Dikatakan terbatas, karena untuk berkenaan dengan semua kaidah hukum yang mungkin ada atau diadakan itu adalah mustahil. Mengutip Kees Schuit, Bruggink menyatakan bahwa sistem hukum terdiri atas tiga unsur yang memiliki kemandirian tertentu (memiliki identitas dengan batas-batas yang relatif jelas) yang saling berkaitan, dan masing-masing dapat dijabarkan lebih lanjut. Unsur-unsur yang mewujudkan sistem hukum itu adalah: (a) unsur idiil; unsur ini terbentuk oleh sistem makna dari hukum yang terdiri atas aturan-aturan, kaidah-kaidah, dan asas-asas. Unsur inilah yang oleh para yuris disebut “sistem hukum”. Bagi para sosiolog hukum, masih ada unsur lainnya: (b) unsur operasional; unsur ini terdiri atas keseluruhan organisasi dan lembaga yang didirikan dalam suatu sistem hukum. Yang termasuk ke dalamnya adalah juga para pengemban jabatan (*ambtsdrager*) yang berfungsi dalam kerangka suatu organisasi atau lembaga; (c) unsur aktual; unsur ini adalah keseluruhan putusan dan perbuatan konkret yang berkaitan dengan sistem makna dari hukum, baik dari para pengemban jabatan maupun dari para warga masyarakat yang di dalamnya terdapat sistem hukum itu”.<sup>24</sup>

Tiga unsur sistem hukum dari Kees Schuit yang dikutip Bruggink tersebut menunjukkan kompleksitas sistem hukum yang bila merujuk pada Fuller sebagaimana dikutip Satjipto Rahardjo, bahwa ukuran adanya suatu sistem hukum diletakkan pada delapan asas yang disebutnya sebagai *principles of legality*, yaitu:<sup>25</sup> “(1) Suatu sistem hukum harus mengandung peraturan-peraturan. Yang dimaksud di sini adalah, bahwa ia tidak boleh mengandung sekadar keputusan-keputusan yang bersifat *ad hoc*; (2) Peraturan-peraturan yang telah dibuat itu harus diumumkan; (3) Tidak boleh ada peraturan yang berlaku surut, oleh karena apabila yang demikian itu tidak ditolak, maka peraturan itu tidak bisa dipakai untuk menjadi pedoman tingkah laku. Membolehkan peraturan secara berlaku surut berarti merusak integritas peraturan yang ditujukan untuk berlaku bagi waktu yang akan datang; (4) Peraturan-peraturan harus disusun dalam rumusan yang bisa dimengerti; (5) Suatu sistem tidak boleh mengandung peraturan-peraturan yang bertentangan satu sama lain; (6)

19 *Ibid.*

20 *Ibid.*, hlm.121.

21 *Ibid.*

22 *Ibid.*

23 *Ibid.*, hlm.133.

24 *Ibid.*, hlm.140.

25 Satjipto Rahardjo, *Op.Cit.*, hlm.51.

Peraturan-peraturan tidak boleh mengandung tuntutan yang melebihi apa yang dapat dilakukan; (7) Tidak boleh ada kebiasaan untuk sering mengubah peraturan sehingga menyebabkan seorang akan kehilangan orientasi; dan (8) Harus ada kecocokan antara peraturan yang diundangkan dengan pelaksanaannya sehari-hari”.

Satjipto Rahardjo dengan merujuk Fuller menegaskan pula bahwa kedelapan asas yang diajukannya itu lebih dari sekedar persyaratan untuk adanya suatu sistem hukum, melainkan memberikan pengkualifikasian terhadap sistem hukum sebagai sistem hukum yang mengandung suatu moralitas tertentu. Kegagalan untuk menciptakan sistem yang demikian tidak hanya melahirkan sistem hukum yang jelek, melainkan sesuatu yang tidak bisa disebut sebagai sistem hukum sama sekali.<sup>26</sup>

### 3. Fungsi Asas KU

KU memiliki makna sempit yang terbatas pada pelanggaran ketentuan peraturan perundang-undangan, sedangkan dalam makna luas tidak membatasi lingkup dan maknanya pada ketentuan hukum positif saja, tetapi meliputi segala nilai dan prinsip hukum yang hidup dan tumbuh dalam kesadaran masyarakat, termasuk nilai-nilai kepatutan dan prinsip keadilan umum (*general justice principle*).

Asas KU merupakan salah satu asas yang sangat penting, khususnya dalam ruang lingkup hukum HAM. Asas ini merupakan salah satu sumber hukum, sebagaimana tampak jelas dalam definisi hukum yang dirumuskan Mochtar Kusumaatmadja, yaitu hukum sebagai keseluruhan kaidah-kaidah dan asas-asas yang mengatur perilaku dalam pergaulan manusia dan juga meliputi lembaga-lembaga dan proses-proses guna mewujudkannya dalam kenyataan.<sup>27</sup> Dengan demikian, selain asas, sumber hukum yang lain juga meliputi kaidah, lembaga dan proses.

Asas KU bukanlah hal baru, melainkan telah dikenal dalam setiap sistem hukum: dalam sistem hukum *civil law*, KU dikenal dengan *ordre public* (bahasa Perancis), *openbare orde* (bahasa Belanda), *vorbehaltklausel* (bahasa Jerman), *ordine publico* (bahasa Itali) dan *orden publico*

(bahasa Spanyol).<sup>28</sup> *Blacks's Law Dictionary* mendefinisikan asas KU sebagai berikut:

“Broadly, principles and standards regarded by the legislature or by the courts as being of fundamental concern to the state and the whole of society. Courts sometimes use the term to justify their decisions, as when declaring a contract void because it is “contrary to public policy” also termed policy of the law”.

Berdasarkan definisi tersebut, KU merupakan asas dan standar yang dibentuk oleh badan pembuat undang-undang atau oleh pengadilan sebagai suatu dasar atau asas yang penting bagi suatu negara dan masyarakat. Pembuat peraturan perundang-undangan terkadang menggunakan istilah ini untuk membenarkan kehendaknya, pada saat mereka menyatakan pembatasan suatu HAM misalnya. Banyak perbedaan pendapat dalam praktiknya mengenai maksud asas KU diantara para pakar. Hal ini menunjukkan pentingnya asas KU sebagai “rem darurat“ (*notbremse*) untuk memberlakukan suatu hukum atau menyatakan suatu hukum tidak dapat berlaku, khususnya bila kita dihadapkan pada hukum HAM.

Fungsi asas hukum adalah untuk merealisasikan ukuran/kriteria nilai itu sebanyak mungkin dalam kaidah-kaidah dari hukum positif dan penerapannya. Namun, mewujudkan ukuran/kriteria nilai secara sempurna dalam sistem hukum positif tidaklah mungkin.<sup>29</sup> Fungsi asas KU terbagi menjadi dua, yaitu fungsi negatif dan fungsi positif. Fungsi negatif, yaitu asas KU pada saat digunakan untuk menjauhkan berlakunya hukum, berakibat dilanggarnya atau terhapusnya sendi-sendi asasi dari hukum itu sendiri; sedangkan fungsi positifnya, yaitu asas KU mengidentifisir dan menjamin berlakunya ketentuan hukum tertentu, tanpa memperhatikan hukum yang seharusnya berlaku. Asas KU dalam praktiknya terbagi atas KU intern dan KU ekstern. KU intern adalah ketentuan yang hanya membatasi perseorangan, sedangkan KU ekstern adalah kaidah-kaidah yang bertujuan melindungi kesejahteraan Negara seluruhnya.

### 4. Asas KU dari Perspektif HAM

Pengertian KU dari perspektif HAM dapat ditemukan dalam *The Siracusa Principles on*

26 *Ibid.*, hlm.51-52.

27 Mochtar Kusumaatmadja, *Pengantar Ilmu Hukum*, Penerbit Alumni, Bandung, 2000, hlm. 49.

28 Sudargo Gautama, *Hukum Perdata Internasional Indonesia Buku IV*, Penerbit Alumni, Bandung, 1998, hlm.3.

29 J.J.H. Bruggink, *Op.Cit.*, hlm.122.

*the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights* (E/CN.4/1985/4, September 28, 1984), yaitu "... the sum of rules which ensure the functioning of society or the set of fundamental principles on which society is founded. Respect for human rights is part of public order (*ordre public*). Public order shall be interpreted in the context of the purpose of the particular human right which is limited on this ground" (... sejumlah ketentuan yang menjamin berfungsinya masyarakat atau seperangkat prinsip yang mendasar yang dibangun oleh masyarakat. Penghormatan HAM adalah bagian dari KU. KU harus dipahami dalam konteks tujuan dari HAM tertentu yang terbatas dalam perihal ini).

Merujuk pengertian KU tersebut maka KU harus dipahami terbatas pada HAM tertentu, tidak boleh dipahami di luar batas yang ditentukan dalam instrumen HAM utama, khususnya ICCPR dan ICESCR. Bila dicermati pasal-pasal dalam ICCPR dan ICESCR, maka ruang lingkup HAM tertentu dalam hubungannya dengan KU hanya menunjuk pada pembatasan HAM tertentu,<sup>30</sup> yaitu: (i) Hak atas kebebasan setiap orang bergerak dan kebebasan memilih tempat tinggalnya di wilayah suatu negara (Pasal 12 ayat (1) ICCPR); (ii) Hak atas kebebasan setiap orang meninggalkan negara mana pun, termasuk negaranya sendiri (Pasal 12 Ayat (2) ICCPR); (iii) Hak atas kebebasan pers mengikuti seluruh atau sebagian sidang di depan pengadilan dan badan peradilan (Pasal 14 Ayat (1) ICCPR); (iv) Hak atas kebebasan setiap orang menjalankan agama atau kepercayaannya (Pasal 18 Ayat (3) ICCPR);<sup>31</sup> (v) Hak atas kebebasan setiap orang menyatakan pendapat,<sup>32</sup> termasuk kebebasan mencari, menerima dan memberi informasi dan ide apapun, tanpa memperhatikan mediana, baik secara lisan, tertulis atau dalam bentuk cetakan, dalam bentuk seni, atau melalui

<sup>30</sup> Dalam *Siracusa Principles* disebutkan, "The term 'limitations' in these principles includes the term 'restriction' as used in the Covenant". Perlu pula dibedakan pengertian istilah "limitation" dari istilah "derogation" sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ICCPR.

<sup>31</sup> Hak atas kebebasan setiap orang untuk menjalankan agama atau kepercayaannya tergolong sebagai *forum externum*, sehingga dapat dibatasi. Berbeda halnya dengan hak atas kebebasan beragama atau berkepercayaan jenis lainnya yang tergolong sebagai *forum internum* yang tidak dapat dibatasi.

<sup>32</sup> Hak ini haruslah dibedakan dengan hak setiap orang untuk mempunyai pendapat tanpa diganggu (*vide*: Pasal 19 ayat (1) ICCPR) yang tidak boleh dibatasi.

media lainnya sesuai dengan pilihannya (Pasal 19 Ayat (2) ICCPR); (vi) Hak untuk berkumpul secara damai (Pasal 21 ICCPR); dan (vii) Hak atas kebebasan setiap orang berserikat dengan orang lain, termasuk hak membentuk dan bergabung dengan serikat buruh untuk melindungi kepentingannya (Pasal 22 Ayat (1) ICCPR dan Pasal 8 Ayat (1) huruf a dan b ICESCR).

Dalam Pasal 28 ICESCR ditegaskan pula, "Ketentuan Kovenan ini akan berlaku untuk semua bagian negara federal tanpa pembatasan atau pengecualian apapun". Juga dalam Pasal 5 ICCPR (sama dengan Pasal 5 ICESCR) ditegaskan, "Tidak ada satu ketentuan pun dalam Kovenan ini yang dapat ditafsirkan sebagai memberi secara langsung kepada suatu Negara, kelompok atau perseorangan hak untuk melakukan kegiatan atau tindakan apa pun yang bertujuan menghancurkan hak atau kebebasan yang diakui dalam Kovenan ini, atau membatasi hak dan kebebasan itu lebih besar daripada yang ditentukan dalam Kovenan ini" (ayat (1)); dan "Tidak satupun pembatasan atau pengurangan atas hak-hak asasi manusia yang mendasar yang diakui atau berada di negara manapun berdasarkan kekuatan hukum, konvensi, peraturan atau kebiasaan, akan dapat diterima, dengan alasan bahwa Kovenan ini tidak mengakui hak-hak tersebut, atau mengakuinya namun tidak sepenuhnya" (Ayat (2)).

## B. Asas KU dan HAM serta Penerapannya melalui Kebijakan Pemerintah dalam Kasus GKI Yasmin

Dalam bagian kedua ini dipaparkan secara singkat kasus GKI Yasmin untuk selanjutnya dianalisis dari perspektif HAM dalam hubungannya dengan penerapan asas KU. Gambaran singkat tersebut dimaksudkan sebagai bahan analisis penerapan asas KU ditinjau dari perspektif HAM.

### 1. Gambaran Singkat Kasus GKI Yasmin<sup>33</sup>

Gereja Kristen Indonesia (GKI) memperoleh Surat Keputusan (SK) Walikota

<sup>33</sup> Data, fakta dan informasi yang disajikan pada bagian ini diambil dari berbagai sumber, antara lain: Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Bandung No.:41/G/2008/PTUN-BDG tertanggal 4 September 2008; Putusan Peninjauan Kembali (PK) Mahkamah Agung No.:127 PK/TUN/2009 tertanggal 9 Desember 2010; Rekomendasi ORI No.: 0011/REK/0259.2010/BS-15/VII/2011 tertanggal 8 Juli 2011; dan Surat Laporan ORI kepada Presiden RI No.: 475/ORI-SRT/X/2011 tertanggal 12 Oktober 2011.

Bogor No.: 645.8-372 Tahun 2006 tertanggal 13 Juli 2006 tentang Izin Mendirikan Bangunan (IMB) untuk mendirikan bangunan GKI di Jl. K.H. Abdullah bin Nuh Kav.31 Kelurahan Curug Mekar, Kecamatan Bogor Barat, Kota Bogor. Dalam memperoleh IMB tersebut, GKI menempuh prosesnya cukup lama, bertahap, dan memenuhi syarat administratif berdasarkan Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No.: 01/BER/MDN-MAG/1969 tentang Pelaksanaan Tugas Aparatur Pemerintahan dalam Menjamin Ketertiban dan Kelancaran Pelaksanaan Pengembangan dan Ibadat Agama oleh Pemeluk-Pemeluknya,<sup>34</sup> dengan rincian sebagai berikut:

- a. Pada 10 Maret 2002, penduduk di sekitar lokasi seluas 1.721 m<sup>2</sup> tersebut telah menandatangani Surat Pernyataan yang pada intinya mereka (170 orang) tidak keberatan di atas sebidang tanah tersebut dibangun sebuah Gedung GKI;
- b. Pada 1 Maret 2003 berlangsung musyawarah dihadiri 127 pemuda Curug Mekar dengan pihak GKI. Hasil musyawarah tersebut dituliskan dalam Berita Acara yang ditandatangani Sdr. Mahrup Resmana (Ketua Forum Pemuda Curug Mekar) dan Sdr. Abdul Kodir Zaelani (Penasehat Forum Pemuda Curug Mekar) yang pada intinya menyatakan tidak keberatan di atas sebidang tanah tersebut dibangun sebuah Gedung Gereja;
- c. Pada 8 Januari 2006 sebanyak 42 warga masyarakat Curug Mekar menandatangani Surat Pernyataan yang pada intinya menyatakan tidak keberatan di atas sebidang tanah tersebut dibangun sebuah Gedung Gereja;
- d. Pada 12 Januari 2006 berlangsung sosialisasi rencana pembangunan gedung Gereja tersebut yang dihadiri 71 penduduk setempat atas nama masyarakat RW I, II, III, IV dan VI Kelurahan Curug Mekar yang terdiri dari para Ketua RW, Ketua RT, Pengurus DKM dan Tokoh Masyarakat. Setelah mendengar penjelasan pihak GKI, mereka menyatakan memahami dan tidak keberatan dengan rencana tersebut dan siap menciptakan kerukunan hidup beragama secara berdampingan dan menjalankan ibadah sesuai keyakinan masing-masing serta meminta dalam pelaksanaan pembangunan dan operasionalnya agar menyerap tenaga kerja yang ada di wilayah Kelurahan Curug Mekar. Surat Pernyataan tersebut juga diketahui Ketua LPM dan Lurah Curug Mekar;
- e. Pada 14 Januari 2006, setelah mendengar penjelasan Lurah dan Ketua LPM Kelurahan Curug Mekar tentang rencana pembangunan gedung Gereja di atas tanah tersebut, sebanyak 25 orang Tokoh Masyarakat Kelurahan Curug Mekar menandatangani Surat Keterangan yang pada intinya memaklumi dan tidak keberatan akan rencana tersebut dan siap menciptakan kerukunan hidup beragama secara berdampingan dan menjalankan ibadah sesuai dengan keyakinan masing-masing. Surat Pernyataan tersebut juga ditandatangani Ketua LPM dan Lurah Curug Mekar;
- f. Pada 15 Januari 2006 berlangsung sosialisasi rencana pembangunan gedung GKI yang dihadiri 40 warga Perumahan Taman Yasmin Sektor III RW.VIII Kelurahan Curug Mekar. Setelah mendengar penjelasan dari pihak GKI, mereka menyatakan memahami isi penjelasan tersebut dan tidak keberatan atas rencana tersebut dan siap menciptakan kerukunan hidup beragama secara berdampingan dan

<sup>34</sup> Ketika berlangsung proses pengurusan berbagai persyaratan administratif tersebut, Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri (PBM) No.9 Tahun 2006 / No.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 (PBM No.9/8 Tahun 2006) belum terbit.

- menjalankan ibadah sesuai dengan keyakinan masing-masing. Surat Pernyataan tersebut juga diketahui Ketua LPM, Ketua RW.VIII dan Lurah Curug Mekar;
- g. Pada 3 Maret 2006, Dinas Lingkungan Hidup dan Kebersihan Kota Bogor menerbitkan Saran Teknis No.660.1/144/DLHK a.n. GKI Jabar Jl. Pengadilan No.35 Bogor sehubungan dengan rencana pembangunan Gedung GKI tersebut;
  - h. Pada 14 Maret 2006, Kantor Pertanahan Kota Bogor menerbitkan Pertimbangan Teknis Penatagunaan Tanah Dalam Rangka Perubahan Penggunaan Tanah No.460/20/PTPGT-SP/2006 a.n. GKI Jabar sehubungan dengan rencana pembangunan Gedung GKI tersebut;
  - i. Pada 15 Maret 2006, Dinas Lalu Lintas dan Angkutan Jalan Kota Bogor menerbitkan Penilaian Saran Teknis Lalu Lintas No.503/262-DLLAJ kepada Pnt. Sumantoro a.n. GKI Jabar sehubungan dengan rencana pembangunan Gedung GKI tersebut;
  - j. Pada 12 April 2006, Dinas Bina Marga dan Pengairan Kota Bogor menerbitkan Surat Izin Pembuatan Jalan Masuk No.503/238/018-BINA kepada Pnt. Sumantoro a.n. GKI Jabar sehubungan dengan rencana pembangunan Gedung GKI tersebut;
  - k. Pada 17 April 2006, Kepala Dinas Bina Marga menerbitkan Surat No.610/319/018-BIMA perihal saran teknis sehubungan dengan rencana pembangunan gedung GKI tersebut;
  - l. Pada 30 Mei 2006, Dinas Tata Kota dan Pertamanan Kota Bogor menerbitkan Pengesahan *Site Plan* Pembangunan Gereja tersebut No.645.8/705-DTKP kepada GKI Jabar Jl. Pengadilan No.35 Bogor sehubungan dengan rencana pembangunan Gedung GKI tersebut;

Setelah memeriksa seluruh persyaratan tersebut, Walikota Bogor menerbitkan IMB yang dimohonkan dengan SK No.: 645.8-372

Tahun 2006 tertanggal 13 Juli 2006, tetapi sekitar dua tahun kemudian, pihak GKI *c.q.* Sdr. Pnt. Sumantoro menerima surat Kepala Dinas Tata Kota dan Pertamanan No.: 503/208 – OTKP perihal Pembekuan Izin tertanggal 14 Februari 2008. Pembekuan dilakukan dengan alasan pembangunan gedung gereja GKI tersebut “menimbulkan keresahan masyarakat”, hanya karena kelompok intoleran tertentu menolak rencana pembangunan tersebut dengan beragam alasan, antara lain: mayoritas warga di sekitar lokasi pembangunan gereja tersebut beragama Islam; dan lokasi bangunannya terletak di Jl. K.H. Abdullah bin Nuh, sehingga gereja tidak boleh dibangun di lokasi tersebut sebab jalannya bernama ulama besar K.H. Abdullah bin Nuh. GKI tidak dapat menerima surat Pembekuan IMB tersebut, bukan saja karena seluruh persyaratan telah dipenuhi, tetapi juga karena sewenang-wenang.

Atas saran Walikota ketika itu, pihak GKI mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Bandung yang dalam Putusannya No.:41/G/2008/PTUN-BDG tertanggal 4 September 2008, “*Menyatakan batal surat Kepala Dinas Tata Kota dan Pertamanan Kota Bogor Nomor: 503/208 – OTKP perihal Pembekuan Izin tertanggal 14 Pebruari 2008*” dan “*Memerintahkan kepada Tergugat untuk mencabut surat Kepala Dinas Tata Kota dan Pertamanan Kota Bogor Nomor: 503/208 – OTKP perihal Pembekuan Izin tertanggal 14 Pebruari 2008*”. Putusan PTUN Bandung tersebut dikuatkan hingga pada tingkat Peninjauan Kembali (PK) di Mahkamah Agung (Putusan No.:127 PK/TUN/2009).

Tidak terima dengan kekalahan tersebut, Pemerintah Kota Bogor melakukan “penyelidikan hukum” terhadap putusan Mahkamah Agung tersebut<sup>35</sup> dengan cara Walikota menerbitkan 2 (dua) Surat Keputusan (SK) secara berturut-turut: Pertama, SK No.:503.45-135 Tahun 2011 tentang Pencabutan Surat Kepala Dinas

35 Istilah “penyelidikan hukum” tersebut dikemukakan oleh Todung Mulya Lubis dalam Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) yang diselenggarakan oleh Komisi III DPR-RI pada 15 September 2011 yang secara khusus membahas kasus GKI Yasmin.

Tata Kota dan Pertamanan Kota Bogor No.:503/208-DTKP Perihal Pembekuan Izin tertanggal 14 Pebruari 2008; SK tersebut diterbitkan pada 8 Maret 2011. Hanya 2 (dua) hari berselang, pada 11 Maret 2011 Walikota menerbitkan SK Kedua, yaitu SK No.:645.45-137 Tahun 2011 tentang Pencabutan Keputusan Walikota Bogor Nomor 645.8-372 Tahun 2006 tentang Izin Mendirikan Bangunan (IMB) GKI di Jl. K.H. Abdullah bin Nuh Kav.31 Kelurahan Curug Mekar, Kec.Bogor Barat, Kota Bogor.

Dengan diterbitkannya SK Pertama tersebut, maka Walikota Bogor “seolah-olah” telah melaksanakan Putusan Mahkamah Agung yang memerintahkan mencabut Surat Pembekuan IMB yang dimaksud. Dikatakan “seolah-olah”, karena dengan diterbitkannya SK Kedua tersebut, maka Walikota Bogor sesungguhnya mencabut IBM gedung gereja tersebut yang *notabene* telah dinyatakan oleh Mahkamah Agung sebagai IMB yang sah secara hukum.

Penelidikan hukum yang dilakukan Walikota Bogor tersebut selanjutnya direspons Ombudsman Republik Indonesia (ORI) setelah sebelumnya pihak GKI menyampaikan pengaduan ke lembaga tersebut. Setelah memeriksa bukti-bukti dan para pihak, maka ORI menerbitkan Rekomendasi No.: 0011/REK/0259.2010/BS-15/VII/2011 tertanggal 8 Juli 2011 yang menyatakan bahwa tindakan Walikota Bogor menerbitkan SK No.:645.45-137 Tahun 2011 tanggal 11 Maret 2011 tentang Pencabutan Keputusan Walikota Bogor Nomor 645.8-372 Tahun 2006 tentang Izin Mendirikan Bangunan (IMB) GKI di Jl. K.H. Abdullah bin Nuh Kav.31 Kelurahan Curug Mekar, Kecamatan Bogor Barat, Kota Bogor “... adalah merupakan bentuk maladministrasi berupa perbuatan melawan hukum dan pengabaian kewajiban hukum serta bertentangan dengan putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung RI Nomor: 137 PK/TUN/2009 tanggal 9 Desember 2010”. Dalam bagian lain Rekomendasinya, ORI merekomendasikan agar: (1) Walikota Bogor mencabut SK No.:645.45-137 Tahun 2011 tanggal 11 Maret 2011 tersebut; (2) meminta Gubernur Jawa Barat dan Walikota Bogor

untuk melaksanakan Rekomendasi pada butir (1); dan (3) Menteri Dalam Negeri melakukan pengawasan dalam rangka pelaksanaan Rekomendasi ini.

Oleh karena rekomendasi ORI tersebut diabaikan Walikota Bogor dan Gubernur Jawa Barat, maka selanjutnya ORI berdasarkan kewenangannya melaporkan Walikota Bogor dan Gubernur Jawa Barat kepada Presiden RI. Dalam Surat Lapornya No.:475/ORI-SRT/X/2011 tertanggal 12 Oktober 2011 kepada Presiden RI, ORI menyatakan “... kiranya perlu memperoleh perhatian, tindak lanjut dan langkah-langkah dari Presiden Republik Indonesia sebagai bentuk pengawasan dan pembinaan”.

Oleh karena sejak terbitnya Surat Laporan ORI kepada Presiden RI tersebut hingga kini kasus GKI Yasmin belum juga memperoleh penyelesaian, maka sebagaimana harapan ORI kepada Presiden tersebut, Jemaat GKI Yasmin (bersama-sama dengan Jemaat HKBP Filadelfia Bekasi yang juga mengalami hal yang sama) menggelar ibadah setiap 2 (dua) minggu sekali di seberang Istana Negara Jakarta hingga kini untuk “mengingatkan” bahwa Presiden telah diminta oleh ORI untuk memberi perhatian, tindak lanjut dan langkah-langkah lebih lanjut perihal kasus GKI Yasmin.

## 2. Penerapan Asas KU dari Perspektif HAM dalam Kasus GKI Yasmin

Dari gambaran singkat di atas dapat dicatat Pemerintah Kota Bogor berpendapat bahwa pembangunan gereja GKI tersebut “menimbulkan keresahan masyarakat”, karena kelompok masyarakat tertentu yang intoleran menolak rencana pembangunannya dengan beragam alasan, antara lain: mayoritas warga di sekitar lokasi pembangunan gereja tersebut beragama Islam; dan lokasi bangunan gereja tersebut terletak di Jl. K.H. Abdullah bin Nuh, sehingga gereja tidak boleh dibangun di lokasi tersebut sebab nama jalannya menggunakan nama ulama besar K.H. Abdullah bin Nuh.

Berbagai alasan yang dipaksakan dan mengada-ada itulah yang dipahami oleh Pemerintah Kota Bogor sebagai

alasan menerapkan asas KU dalam rangka membekukan IMB gedung gereja tersebut dan selanjutnya mencabut IMB-nya. Dengan kata lain, pembangunan gedung gereja GKI Yasmin digolongkan oleh Pemerintah Kota Bogor sebagai yang melanggar asas KU, sehingga IMB-nya dibekukan dengan surat Kepala Dinas Tata Kota dan Pertamanan No.:503/208 – OTKP perihal Pembekuan Izin tertanggal 14 Pebruari 2008 yang selanjutnya IBM-nya dicabut dengan SK Walikota Bogor No.:645.45-137 Tahun 2011 tertanggal 11 Maret 2011.

Pembekuan dan pencabutan IMB GKI Yasmin tersebut tergolong ke dalam hukum administrasi, dimana dalam hukum administrasi tidak dikenal asas KU, sebagaimana telah diuraikan dalam Pendahuluan, sehingga tidak dibenarkan menerapkan asas KU dalam pembekuan dan pencabutan IMB gedung GKI Yasmin. Pembekuan dan pencabutan IMB GKI Yasmin tersebut telah menggunakan asas KU bukan untuk menjaga agar tidak terjadi pelanggaran sendi-sendi asasi dari sistem hukum, tetapi justru digunakan untuk melanggar HAM, yaitu *human rights violation through policy*, suatu perbuatan aparat negara *in casu* Walikota Bogor, baik disengaja maupun tidak disengaja atau kelalaian yang secara melawan hukum mengurangi, menghalangi, membatasi, dan atau mencabut HAM Jemaat GKI Yasmin dan tidak mendapatkan, atau dikhawatirkan tidak akan memperoleh penyelesaian hukum yang adil dan benar, berdasarkan mekanisme hukum yang berlaku, karena Jemaat GKI Yasmin hingga kini masih beribadah di seberang Istana Jakarta dua minggu sekali. Kebijakan (*Beleidsregels*) berupa Surat Kepala Dinas Tata Kota dan Pertamanan dan SK Walikota tersebut bukan pula untuk memberi kemanfaatan hukum atau tidak memberi kegunaan (*Zweekmaszigkeit*), sebagaimana dimaksudkan oleh Radbruch.

Penerapan asas KU oleh Walikota Bogor tersebut bila merujuk pada penerapan asas KU di masa lampau, bagaikan kembali pada masa penjajahan, dimana KU diartikan sebagai tidak tertanggungnya kepentingan Penjajah. KU pun dikaitkan

dengan keamanan Negara dengan alat-alat perlengkapan Negara atau dikaitkan dengan kelompok tertentu yang intoleran. Penerapan asas KU tersebut bahkan dapat pula digolongkan sebagai penerapan asas KU bagaikan pada masa Orde Baru. Dalam hal ini, penerapan asas KU digunakan secara keliru dalam rangka pengecualian berlakunya hukum. Dengan kata lain, asas KU digunakan untuk memberlakukan suatu hukum atau menyatakan suatu hukum tidak dapat berlaku, yaitu hukum HAM yang dalam hal ini adalah hak atas kebebasan beragama Jemaat GKI Yasmin yang ditegaskan dalam *Universal Declaration of Human Rights* 1948 maupun dalam Pasal 18 ICCPR.

Bila dianalisis menggunakan fungsi asas KU yang terbagi menjadi dua, yaitu fungsi negatif dan fungsi positif, maka kebijakan Walikota Bogor tersebut telah menerapkan asas KU dengan fungsi negatif, dimana Surat Pembekuan dan SK Pencabutan IMB GKI Yasmin tersebut dipergunakan untuk menjauhkan berlakunya hukum, berakibat dilanggarnya atau terhapusnya sendi-sendi asasi dari hukum itu sendiri, yang dalam hal ini adalah hak atas kebebasan setiap orang untuk menjalankan agama atau kepercayaannya (Pasal 18 Ayat (3) ICCPR). Bila ditelisik lebih lanjut, maka Surat Pembekuan dan SK Pencabutan IMB GKI Yasmin tersebut telah menerapkan asas KU dengan fungsi negatif yang tergolong sebagai asas KU intern, yaitu ketentuan yang membatasi hak para Jemaat GKI Yasmin.

Bila merujuk pada *The Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights* (E/CN.4/1985/4, September 28, 1984), maka penerapan asas KU dimaksudkan untuk penghormatan HAM, sebab penghormatan HAM adalah bagian dari KU. Oleh karena itu, pembekuan dan pencabutan IMB GKI Yasmin tersebut justru tergolong sebagai yang tidak menghormati HAM. Selain itu, berdasarkan Pasal 28 ICESCR dan Pasal 5 ICCPR serta Pasal 5 ICESCR, maka tidak ada alasan yang sah bagi Pemerintah Kota Bogor untuk menyimpangi ketentuan dalam ICCPR maupun ICESCR *incasu* ketentuan

tentang KU, tidak terkecuali mengenai ruang-lingkupnya, sehingga pembekuan IMB GKI Yasmin yang dilanjutkan dengan pencabutannya dengan menggunakan alasan KU tergolong sebagai pelanggaran HAM.

## KESIMPULAN

Perihal bagaimana asas KU ditinjau dari perspektif HAM adalah sebagai berikut:

- a. Asas KU dalam sistem hukum dapat digunakan untuk menjaga agar tidak terjadi pelanggaran sendi-sendi asasi dari sistem hukum dan tata susila masyarakat dengan cara pengecualian berlakunya hukum. Pengecualian ini bukanlah digunakan untuk tujuan yang sebaliknya yang dapat mengakibatkan pelanggaran HAM. Hal ini sesuai dengan salah satu tujuan hukum, yaitu kemanfaatan hukum yang oleh Radbruch disebut sebagai kegunaan (*Zweckmaszigkeit*). Asas KU dikenal dalam instrumen internasional hukum HAM, baik yang tergolong *soft law* yang tidak mengikat secara hukum maupun yang *hard law* yang mengikat (ICCPR dan ICESCR).
- b. Dalam hukum perdata dan pidana dikenal asas KU, tetapi asas tersebut tidak dikenal dalam hukum administrasi. Oleh karena itu, penerapan asas KU dalam kebijakan administratif pemerintahan tidak memiliki dasar hukum. Berdasarkan ICCPR dan ICESCR, penerapan asas KU dalam hukum HAM menunjuk pada pembatasan hak-hak berikut ini: hak atas kebebasan setiap orang bergerak dan kebebasan memilih tempat tinggalnya di wilayah suatu negara (Pasal 12 Ayat (1) ICCPR); hak atas kebebasan setiap orang meninggalkan negara mana pun, termasuk negaranya sendiri (Pasal 12 Ayat (2) ICCPR); hak atas kebebasan pers mengikuti seluruh atau sebagian sidang di depan pengadilan dan badan peradilan (Pasal

14 Ayat (1) ICCPR); hak atas kebebasan setiap orang menjalankan agama atau kepercayaannya (Pasal 18 Ayat (3) ICCPR); hak atas kebebasan setiap orang menyatakan pendapat, termasuk kebebasan mencari, menerima dan memberikan informasi dan ide apapun, tanpa memperhatikan medianya, baik secara lisan, tertulis atau dalam bentuk cetakan, dalam bentuk seni, atau melalui media lainnya sesuai dengan pilihannya (Pasal 19 Ayat (1) dan (2) ICCPR); hak berkumpul secara damai (Pasal 21 ICCPR); dan hak atas kebebasan setiap orang berserikat dengan orang lain, termasuk hak membentuk dan bergabung dengan serikat buruh untuk melindungi kepentingannya (Pasal 22 Ayat (1) ICCPR dan Pasal 8 Ayat (1) huruf a dan huruf b ICESCR).

Perihal hubungan antara asas KU dan HAM dalam penerapannya melalui kebijakan pemerintah dalam kasus GKI Yasmin di Kota Bogor adalah sebagai berikut:

- a. Asas KU merupakan salah satu asas yang sangat penting, khususnya dalam ruang lingkup hukum HAM. KU merupakan asas dan standar yang dibentuk oleh badan pembuat undang-undang atau oleh pengadilan yang digunakan untuk membenarkan kehendaknya pada saat mereka menyatakan pembatasan suatu HAM.
- b. Penerapan asas KU melalui kebijakan Pemerintah Kota Bogor dalam bentuk Surat Kepala Dinas Tata Kota dan Pertamanan No.: 503/208 – OTKP perihal Pembekuan Izin tertanggal 14 Pebruari 2008 dan SK Walikota Bogor No.:645.45-137 Tahun 2011 tertanggal 11 Maret 2011 yang mencabut IMB GKI Yasmin tergolong sebagai yang tidak memiliki dasar hukum, sehingga mengakibatkan pelanggaran HAM.

**SARAN**

Agar asas KU diterapkan untuk menjaga tidak terjadi pelanggaran sendi-sendi asasi dari sistem hukum dan tidak untuk tujuan yang sebaliknya yang dapat mengakibatkan pelanggaran HAM. Oleh karena itu diharapkan Pemerintah, termasuk Pemerintah Daerah, dapat menerapkan asas KU benar-benar dalam rangka melindungi, memenuhi, menghormati dan memajukan HAM, sebagaimana dimaksud dalam ICCPR dan ICESCR.

Agar Pemerintah Kota Bogor, Gubernur Jawa Barat, Menteri Dalam Negeri dan Presiden RI melaksanakan rekomendasi ORI dalam Rekomendasinya No.: 0011/REK/0259.2010/BS-15/VII/2011 tertanggal 8 Juli 2011 agar: (1) Walikota Bogor mencabut SK No.:645.45-137 Tahun 2011 tanggal 11 Maret 2011 tersebut; (2) meminta Gubernur Jawa Barat dan Walikota Bogor untuk melaksanakan Rekomendasi pada butir (1); dan (3) Menteri Dalam Negeri melakukan pengawasan dalam rangka pelaksanaan Rekomendasi ini; dan Laporan ORI kepada Presiden melalui suratnya No.: 475/ORI-SRT/X/2011 tertanggal 12 Oktober 2011 yang menyatakan “... kiranya perlu memperoleh perhatian, tindak lanjut dan langkah-langkah dari Presiden Republik Indonesia sebagai bentuk pengawasan dan pembinaan”.

**DAFTAR PUSTAKA****Buku:**

- Bruggink, J.J.H., *Refleksi tentang Hukum*, alih bahasa oleh Bernard Arief Sidharta, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996.
- Crouch, Harold, *Militer dan Politik di Indonesia*, alih bahasa oleh Th. Sumarthana, Sinar Harapan, Jakarta, 1986.
- Damanik, Jayadi, *Pertanggungjawaban Hukum atas Pelanggaran HAM melalui Undang-Undang yang Diskriminatif di Indonesia pada Era Soeharto*, Bayumedia, Malang, 2008.
- Gautama, Sudargo, *Hukum Perdata Internasional Indonesia Buku IV*, Penerbit Alumni, Bandung, 1998.
- Hadjon, Philipus M. dkk., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Cetakan IX, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2005.
- Kusumaatmadja, Mochtar, *Pengantar Hukum Internasional*, Buku I – Bagian Umum, Cetakan II, Binacipta, Bandung, 1978.
- , *Pengantar Ilmu Hukum*, Penerbit Alumni, Bandung, 2000.
- , *Konsep-konsep Hukum dalam Pembangunan*, Kumpulan Karya Tulis, Alumni, Bandung, 2002
- Lisa, *Kejahatan dan Pelanggaran Mengenai Ketertiban Umum*, sebagaimana dimuat dalam <http://makalah-hukum-pidana.blogspot.co.id/2010/12/kejahatan-dan-pelanggaran-mengenai.html>.
- Lubis, M. Solly, *Landasan dan Teknik Perundang Undangan*, Cetakan IV, CV. Mandar Maju, Bandung, 1995.
- Rahardjo, Satjipto, *Ilmu Hukum*, Cetakan V, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000.
- Schwarz, Adam, *A Nation in Waiting*, Allen & Unwin Pty Ltd., NSW, Australia, 1994.

**Kamus:**

- Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*, West Publishing, St. Paul, Minnesota, 1991.
- Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Ketiga, Balai Pustaka, Jakarta, 2001.

**Peraturan perundang-undangan:**

- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya 1966.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik 1966.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

**Website:**

- [http://pustaka.unpad.ac.id/wp-content/uploads/2009/11/penerapan\\_asas\\_ketertiban\\_umum.pdf](http://pustaka.unpad.ac.id/wp-content/uploads/2009/11/penerapan_asas_ketertiban_umum.pdf).
- [http://repo.unsrat.ac.id/377/1/KETERTIBAN\\_UMUM\\_DALAM\\_PERSPEKTIF\\_HUKUM.PDF](http://repo.unsrat.ac.id/377/1/KETERTIBAN_UMUM_DALAM_PERSPEKTIF_HUKUM.PDF).