

Editor  
**Ismail Hasani**

NASKAH AKADEMIS

# **Rancangan Undang-Undang Perlindungan Umat Beragama**

**Naskah Akademis**  
**Rancangan Undang-Undang Perlindungan Umat Beragama**  
Pustaka Masyarakat Setara, Jakarta  
Desember, 2011

vi+136 halaman  
180 mm x 260 mm  
ISBN : 978-602-99042-4-6

Tim Penyusun Khairul Fahmi  
Halili  
Robertus Robert  
Dewi Nova Wahyuni  
Marzuki Wahid  
Ismail Hasani

Pembaca Ahli KH. Husein Muhammad  
Surohmat Supadi  
Andy Yentriyani  
Bonar Tigor Naipospos

Editor Ismail Hasani

Layout Titikoma-Jakarta

Penerbit Pustaka Masyarakat Setara

# Pengantar

Sejak tahun 2007, SETARA Institute telah melakukan pemantauan dan melaporkan secara reguler kondisi kebebasan beragama/berkeyakinan di Indonesia. Dari laporan-laporan tersebut, termasuk laporan serupa dari lembaga lain, salah satu faktor penyebab terus terjadinya pelanggaran kebebasan beragama/berkeyakinan adalah realitas diskriminatif dari peraturan perundang-undangan yang menjadi landasan penyelenggaraan kehidupan keagamaan di Indonesia. Akibat produk-produk hukum yang diskriminatif itu pula, intoleransi, diskriminasi, dan kekerasan atas nama agama terus terjadi.

Sementara, pasca amandemen UUD Negara RI 1945, dimana di dalamnya memuat jaminan kebebasan beragama/berkeyakinan, otoritas legislasi belum juga memproduksi UU yang lebih operasional mampu menjadi instrumen penegakan jaminan kebebasan dimaksud.

Atas dasar pemikiran di atas, SETARA Institute menyusun suatu dokumen kebijakan berupa Naskah Akademik dan Rancangan Undang-undang Penghapusan Diskriminasi Agama sebagai bagian dari ikhtiar menegakkan jaminan kebebasan beragama/berkeyakinan. Dokumen kebijakan ini merupakan bahan masukan bagi pemerintah dan DPR yang dalam Program Legislasi Nasional 2009-2014 berencana menyusun suatu RUU yang ditujukan untuk memperkuat kerukunan umat beragama. Dokumen ini juga ditujukan bagi masyarakat luas yang akan turut serta dalam advokasi penghapusan diskriminasi agama.

Akhir kata, sebagai dokumen yang hidup dan terus berproses, Naskah Akademik ini akan terus disempurnakan hingga RUU yang kondusif bagi pemajuan hak asasi manusia dapat terwujud. Penyajian dokumen ini dalam bentuk buku semata-mata untuk memudahkan akses dan penyebaran, bukan berarti tanda kesempurnaan.

Jakarta, Desember 2011



# Daftar Isi

Pengantar.....	iii
Daftar Isi.....	v
<b>BAB I Pendahuluan.....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang.....	1
B. Identifikasi Masalah .....	3
C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademis .....	5
D. Metode Penelitian .....	5
<b>BAB II Konsep dan Kajian Empirik Kebebasan Beragama/     Berkeyakinan .....</b>	<b>9</b>
A. Pendasaran Filosofis Kerukunan Beragama .....	9
di Indonesia.....	9
B. Konsep-Konsep Kunci .....	23
C. Kajian Atas Asas-Asas .....	42
D. Kajian terhadap Praktik Penyelenggaraan Jaminan Kebebasan Beragama.....	45
<b>BAB III Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-Undangan .</b>	<b>79</b>
A. Evaluasi Ketentuan Perundang-Undangan .....	79
B. Pengaturan tentang Hak Beragama/Berkeyakinan.....	84
C. Keterkaitan dan Harmonisasi RUU dengan Peraturan Perundang-Undangan yang Sudah Ada .....	101
D. Status Perundang-Undangan yang Ada .....	103
<b>BAB IV Landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis .....</b>	<b>105</b>
A. Pertimbangan Filosofis .....	105
B. Pertimbangan Sosiologis.....	105
C. Pertimbangan Yuridis .....	106

<b>BAB V Jangkauan, Arah Pengaturan, dan Ruang Lingkup Materi</b>	
<b>Muatan .....</b>	<b>107</b>
A. Jangkauan dan Arah Pengaturan .....	107
B. Ruang Lingkup Materi yang Akan Diatur .....	116
<b>BAB VI P e n u t u p .....</b>	<b>127</b>
A. Kesimpulan .....	127
B. Rekomendasi.....	129
<b>Daftar Pustaka .....</b>	<b>131</b>

# BAB I

## Pendahuluan

### A. Latar Belakang

Laporan pemantauan kondisi kebebasan beragama/berkeyakinan di Indonesia yang diterbitkan oleh SETARA Institute dan organisasi masyarakat sipil lainnya menunjukkan bahwa tingkat intoleransi, baik di masyarakat maupun di tubuh negara, melalui aparat negara, semakin menguat; sebaliknya, toleransi semakin melemah. Jumlah peristiwa pada tahun 2008 meningkat secara signifikan (367 tindakan dalam 265 peristiwa) dibanding peristiwa yang terdokumentasikan SETARA Institute pada tahun 2007, yang mencatat sejumlah 185 peristiwa pelanggaran kebebasan beragama/berkeyakinan dalam 135 peristiwa. Di tahun 2009, SETARA Institute mencatat 291 tindakan dalam 200 peristiwa. Tahun 2010, tercatat 286 tindakan dalam 216 peristiwa.

Secara konstitusional negara memiliki kewajiban untuk menjamin kebebasan beragama/berkeyakinan sebagaimana dijamin dalam Pasal 28E, dan Pasal 29 UUD Negara RI 1945. Pemerintah juga telah meratifikasi Kovenan Internasional Hak-hak Sipil dan Politik, yang memberikan jaminan kebebasan beragama/berkeyakinan [Pasal 18]. Semua jaminan ini terkikis oleh kecenderungan arus politik penyeragaman. Penyikapan komprehensif atas kecenderungan ini mutlak diperlukan untuk memastikan implementasi jaminan hak-hak konstitusional warga negara dan jaminan kebebasan sipil warga.

Pengikisan jaminan konstitusional kebebasan beragama/berkeyakinan merupakan pelanggaran hak asasi manusia, di mana negara dituntut

untuk mempertanggung-jawabkannya dengan [1] mencabut produk perundang-undangan yang restriktif, [2] memproduksi perundang-undangan yang kondusif, dan [3] memberikan reparasi dalam bentuk pemulihan hak-hak korban. Pada saat yang bersamaan, impunitas juga telah terjadi akibat tidak adanya landasan hukum untuk mengkriminalisasi praktik-praktik intoleransi dan diskriminasi agama/keyakinan.

Selain dalam kerangka tanggung jawab negara untuk memproduksi perundang-undangan yang kondusif, sejumlah produk hukum yang dikeluarkan oleh pemerintah saat ini tengah menghadapi ujian serius di tingkat implementasinya dan menuntut pembaruan/revisi. Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 08 dan No. 09/2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama, Pendirian Rumah Ibadat; dan Surat Keputusan Bersama Tiga Menteri, Nomor: 3 Tahun 2008, Nomor: KEP-033/A/JA/6/2008, Nomor: 199 Tahun 2008 Tentang Peringatan dan Perintah Kepada Penganut, Anggota, dan/atau Anggota Pengurus Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) dan Warga Masyarakat adalah dua jenis produk hukum yang menjadi landasan operasional implementasi kebebasan beragama/berkeyakinan di Indonesia.

Pasca putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan bahwa Undang-Undang Nomor 1/PNPS/1965 dianggap konstitusional hingga terdapat produk perundang-undangan yang lebih komprehensif pada 2010, sesungguhnya pemerintah dan/atau DPR RI memiliki tugas lanjutan yaitu melakukan *executive review* atau *legislative review* untuk menyempurnakan model pengaturan kebebasan beragama/berkeyakinan di Indonesia yang lebih baik. Secara eksplisit Putusan Mahkamah Konstitusi mengakui bahwa UU No.1/PNPS/1965 nyata-nyata mengidap persoalan, dan untuk itu harus ada upaya legislasi lanjutan.

Atas alasan di atas, keberadaan regulasi yang secara komprehensif menjamin terlaksananya hak beragama/berkeyakinan menjadi semakin penting. Regulasi mana dapat memberikan kepastian hukum bagi seseorang dalam melaksanakan haknya atas beragama/berkeyakinan.

## B. Identifikasi Masalah

Terkait persoalan jaminan dan perlindungan hak atas beragama/berkeyakinan, dapat diidentifikasi beberapa permasalahan sebagai berikut :

*Pertama*, jaminan konstitusional kebebasan beragama/berkeyakinan yang ada dalam UUD Negara RI 1945 belum memiliki aturan operasional yang memadai untuk penegakannya. Jaminan Konstitusional kebebasan beragama/berkeyakinan sebagaimana tercantum dalam Pasal 28 E ayat (1) dan ayat (2) dan Pasal 29 ayat (1) dan ayat (2) merupakan landasan normatif yang menuntut penjabaran lebih lanjut bagaimana jaminan konstitusional tersebut ditegakkan. Dalam hal ini terjadi kekosongan peraturan perundang-undangan di bawah UUD Negara RI 1945 ini membuat penyelenggaraan kehidupan bernegara nyaris tidak memiliki panduan utuh yang disepakati.

*Kedua*, realitas legal yang diskriminatif menjadi pemicu pelanggaran kebebasan beragama/berkeyakinan di Indonesia. Berbagai pelanggaran kebebasan beragama/berkeyakinan yang terjadi tiga tahun terakhir ini dipicu oleh adanya sejumlah peraturan perundang-undangan yang diskriminatif. Bagi aparat penegak hukum langkah penindakan terhadap kelompok-kelompok agama/keyakinan minoritas merupakan bagian dari kerja penegakan hukum. Tapi bagi kelompok minoritas dan para pembela kebebasan beragama/berkeyakinan, kerja aparat hukum tersebut justru merupakan bentuk pelanggaran hak asasi manusia dan hak konstitusional warga negara. Demikian juga, hampir sebagian besar tindakan persekusi yang dilakukan oleh warga negara/kelompok masyarakat didasarkan pada argumen partisipasi dalam penegakan hukum. Dengan sendirinya, keberadaan berbagai peraturan perundang-undangan tersebut telah menjadi legitimasi perilaku intoleran dan kekerasan yang dilakukan warga negara.

*Ketiga*, kondisi masyarakat yang rentan politisasi menjadi instrumen efektif terjadinya pelanggaran kebebasan beragama/berkeyakinan. Masyarakat Indonesia secara antropologis memiliki karakter toleran. Berbagai dokumen sejarah menunjukkan bahwa keberagaman, toleransi, tenggang rasa menjadi perilaku keseharian warga negara Indonesia. Namun demikian, kerentanan justru muncul di tengah pemerintahan yang jauh lebih demokratis.

*Keempat*, ketiadaan mekanisme penegakan hukum atas praktek

intoleransi dan diskriminasi menyebabkan semakin merebaknya perilaku intoleran dan diskriminatif. Tidak cukup dengan massifikasi edukasi di kalangan masyarakat, penghapusan perilaku intoleran dan diskriminatif menuntut adanya landasan hukum yang tegas untuk menindak peristiwa kekerasan yang berbasis agama/keyakinan. *Impunitas semper ad deteriora invitat*. Impunitas dapat mengundang terjadinya impunitas lainnya. Pelembagaan impunitas yang terjadi selama ini salah satunya pula disebabkan tidak adanya produk hukum yang jelas dan tegas yang bisa menjadi landasan penindakan. Sebuah produk hukum baru jelas dibutuhkan untuk memutus impunitas pelanggaran kebebasan beragama/berkeyakinan.

Berbagai persoalan di atas tentunya menuntut kehadiran negara untuk menjawabnya. Terutama dengan membentuk sebuah undang-undang yang secara lebih baik dan komprehensif guna menjawab dan mengisi kekosongan hukum yang selama ini sering dipakai untuk melegitimasi praktik diskriminasi atas dasar agama/keyakinan.

Keberadaan undang-undang baru tentunya harus didasarkan atas landasan yang jelas, meliputi landasan filosofis, sosiologi dan yuridis. Sehingga ketiga landasan keberadaan undang-undang tentang penghapusan diskriminasi hak beragama/berkeyakinan ini akan menjadi bagian penting yang akan dikaji dalam naskah ini.

Keberadaan undang-undang yang baru hendaknya diarahkan pada pemenuhan tuntutan sebuah negara hukum yang menjamin dan melindungi hak asasi manusia. Dalam konteks itu, kehadiran undang-undang penghapusan diskriminasi beragama/berkeyakinan diarahkan untuk mengkomodifikasi semangat atau kerangka pikir: [1] bahwa undang-undang yang kondusif bagi penghapusan diskriminasi dan intoleransi agama/keyakinan adalah langkah konstitusional dan rasional dalam sebuah negara hukum. Pilihan membentuk sebuah undang-undang baru adalah langkah konstruktif bagi penghapusan diskriminasi dan intoleransi kebebasan beragama berkeyakinan di Indonesia; dan [2] kerangka hak asasi manusia adalah pilihan relevan pengaturan implementasi jaminan kebebasan beragama/berkeyakinan. Kerangka hak asasi manusia dengan seperangkat instrumen yang dimilikinya adalah acuan norma yang dapat dijadikan acuan bagi pembentukan undang-undang yang mempromosikan jaminan kebebasan beragama/berkeyakinan.

### C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademis

Sesuai ruang lingkup identifikasi masalah di atas, maka penyusunan naskah akademis ini ditujukan untuk :

1. Merumuskan permasalahan dan persoalan yang dihadapi terkait pelanggaran hak atas kebebasan beragama/berkeyakinan dalam berbagai bentuk yang tidak mendapatkan penanganan yang pasti secara hukum. Perumusan permasalahan tersebut akan disertai dengan cara-cara mengatasinya.
2. Merumuskan permasalahan hukum yang dihadapi sebagai alasan pembentukan Rancangan Undang-Undang sebagai dasar hukum penyelesaian atau solusi permasalahan dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat.
3. Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Undang-Undang tentang Penghapusan Diskriminasi Beragama.
4. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Rancangan Undang-Undang tentang Penghapusan Diskriminasi Beragama.

Sedangkan kegunaan Naskah Akademik ini adalah sebagai acuan atau referensi dalam penyusunan dan pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Penghapusan Diskriminasi Beragama.

### D. Metode Penelitian

Penelitian dalam Naskah Akademis ini adalah penelitian hukum. Menurut F. Sugeng Istanto, penelitian hukum adalah penelitian yang diterapkan atau diberlakukan khusus pada Ilmu Hukum.<sup>1</sup> Menurut jenis, sifat dan tujuannya penelitian hukum dibedakan atas penelitian hukum normatif dan penelitian hukum empiris.<sup>2</sup> Jenis yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif

---

1 F. Sugeng Istanto, *Penelitian Hukum*, CV. Ganda, Yogyakarta, 2007, hlm. 29, terpetik dari Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi dalam Sistem Pemerintahan Indonesia Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, Disertasi Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2009, h. 141

2 Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta, 2002, h. 13

(*juridis normative*). Sebab, penelitian ini dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder.<sup>3</sup> Namun demikian, data yang akan dijadikan acuan dalam penelitian ini merupakan data empirik yang diperoleh dari berbagai kegiatan penelitian empirik yang dilakukan oleh SETARA Institute, baik melalui kegiatan pemantauan reguler tahunan dalam bentuk Laporan Kondisi Kebebasan Beragama/Berkeyakinan yang menguji akurasi penerapan norma-norma hukum di masyarakat, maupun yang secara khusus dilakukan dalam rangka menghimpun argumentasi sosiologis dalam penelitian Urgensi Kebutuhan Pembentukan RUU Jaminan Kebebasan Beragama/Berkeyakinan. Dengan demikian, penelitian dalam rangka mempersiapkan Naskah Akademis ini mengkombinasi dua jenis penelitian: normatif dan empirik.

Sedangkan dari sudut pandang bentuk, tipe penelitian ini adalah penelitian preskriptif. Penelitian yang bertujuan untuk memberikan gambaran atau merumuskan masalah sesuai dengan keadaan/fakta yang ada.<sup>4</sup> Sifat penelitian ini sejalan dengan karakteristik Ilmu Hukum yang bersifat preskriptif. Sebagai ilmu yang bersifat preskriptif, Ilmu Hukum mempelajari tujuan hukum, nilai-nilai keadilan, validitas aturan hukum, konsep-konsep hukum dan norma-norma hukum.<sup>5</sup> Sifat perskriptif ini akan digunakan untuk menganalisis dan menguji nilai-nilai yang terdapat dalam hukum, tetapi tidak hanya terbatas pada nilai-nilai dalam wilayah hukum positif semata, melainkan juga nilai-nilai yang melatarbelakangi dan menyemangati lahirnya hukum tersebut.

Penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan sebagai berikut :

a. Pendekatan Perundang-undangan (*statute approach*)

Pendekatan peraturan perundang-undangan merupakan keharusan dalam sebuah penelitian hukum normatif. Pendekatan ini digunakan untuk mempelajari konsistensi dan kesesuaian antara suatu undang-undang dengan undang-undang lainnya.<sup>6</sup>

---

3 Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2006, h. 13

4 Bambang Waluyo, *Op.cit.*, h. 8-9

5 Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2006, h. 22

6 *Ibid.* h. 93

Dalam penelitian ini aturan-aturan yang mengatur tentang hak untuk bebas beragama/berkeyakinan akan dipelajari konsistensinya terhadap Undang-Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi negara.

b. Pendekatan Konseptual (*conceptual approach*)

Pendekatan perundang-undangan saja belum cukup untuk mendapatkan jawaban yang lebih komprehensif. Oleh karenanya, juga dibutuhkan pendekatan konseptual. Dengan menggunakan pendekatan yang beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dibidang Ilmu Hukum,<sup>7</sup> dan ilmu lainnya khususnya berkenaan dengan hak untuk bebas beragama/berkeyakinan dan hak asasi manusia, maka diharapkan akan terbangun suatu argumentasi hukum dalam menjawab persoalan yang diteliti.

Dalam penelitian hukum normatif pengumpulan data dilakukan dengan studi kepustakaan.<sup>8</sup> Studi kepustakaan merupakan metode tunggal yang dipergunakan dalam penelitian hukum normatif.<sup>9</sup> Berdasarkan itu, maka alat pengumpulan bahan yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan. Untuk mempertajam studi kepustakaan yang dilakukan, juga dilakukan diskusi kelompok terfokus (FGD), workshop dan konsultasi ahli. FGD, workshop dan konsultasi ahli ditujukan untuk menghimpun pendapat dan masukan dalam rangka mempertajam kajian yang dilakukan.[]

---

7 *Ibid.* h. 95

8 Bambang Waluyo, *Op.cit.* h. 19

9 *Ibid.* h. 50



## BAB II

# Konsep dan Kajian Empirik Kebebasan Beragama/Berkeyakinan

### A. Pendasaran Filosofis Kerukunan Beragama di Indonesia

Banyak pihak memandang istilah kerukunan beragama sebagai hal paradoksal. Bagaimana mungkin, agama yang secara umum dipandang sebagai sumber penerang dan jalan kebenaran, kasih sayang dan kebaikan manusia masih perlu membicarakan kerukunan? Bukankah mestinya rukun, damai dan adil mestinya sudah ada dengan sendirinya dalam tiap agama dan dalam tiap masyarakat kalau suatu masyarakat itu memang sudah dipenuhi dengan kehidupan keagamaan yang aktif, semarak dan konsisten? Istilah kerukunan beragama menyiratkan sisi kontradiktif dari status substansial agama sebagai sumber hal-hal baik di satu sisi dengan status sosiologis konkritnya yang menunjukkan kemungkinan adanya konflik, pertentangan, perbedaan bahkan kekerasan.

Dimensi paradoksal ini berkaitan dengan sisi ganda dalam klaim internal-eksternal yang terkandung dalam setiap sistem nilai agama-agama, yakni bahwa di satu sisi semua agama mengajarkan kebaikan, keadilan dan perdamaian yang total dan universal sementara pada saat yang sama, di sisi yang lain, mereka masing-masing mengklaim sebagai yang lebih baik dibandingkan dengan yang lain. Inilah yang kemudian menghasilkan diskrepansi antara substansi agama (agama dalam bentuk ajarannya) dengan formal agama (agama dalam ekspresi sosial dan institusionalnya). Sisi substansi selalu menekankan dan mereproduksi

gagasan luhur mengenai kebaikan yang tak terbantahkan, sementara sisi formal kerap menghadirkan pertentangan dan konflik. Agama dalam formal atau agama dalam ekspresi sosial dan institusional inilah yang kiranya menghadirkan persoalan mengenai harmoni atau kerukunan.

Dalam pandangan yang berkembang dalam dunia akademis secara umum, pemikiran mengenai kerukunan dan toleransi antar umat beragama biasanya disediakan dalam tiga skenario besar. Profesor Douglas Shrader misalnya mengemukakan ketiga pandangan kerukunan dan toleransi itu dalam tiga sumber pemikiran yakni pemisahan agama-negara, pandangan universal, dan pandangan Timur. Yang *pertama* adalah pandangan kerukunan dan toleransi yang berbasis pada ide pemisahan secara ketat antara negara dan agama sebagaimana yang berlaku di negara-negara seperti Amerika, Perancis dan Turki. Yang *kedua* adalah pandangan kerukunan dan toleransi yang berbasis pada wawasan universalitas ide keagamaan yang menekankan kesamaan akhir dalam tujuan tiap agama sebagaimana banyak dianut di negara-negara Eropa masa kini. Pandangan yang *ketiga* mengenai kerukunan dan toleransi agama bersumber pada tradisi-tradisi timur seperti India dan negara-negara Asia.<sup>10</sup>

Melampaui ketiga pandangan yang diajukan oleh Shrader di atas, dalam mengatasi pergesekan dalam beragam ekspresi forma keagamaan ini, pengalaman dan sejarah pemikiran di Indonesia telah mengajukan berbagai jalan ke luar dan alternatif yang juga berharga. Apabila dirumuskan secara sederhana, gagasan yang diajukan sebagai jalan ke luar untuk mencapai harmoni dan kerukunan itu dapat kita identifikasi ke dalam beberapa prosedur: *pertama* dengan memberikan tafsir sosial atas agama, *kedua* dengan mengabstraksikan fungsi moral agama, dan *ketiga* dengan menginstitutionalkan agama.

## Paham Republik Sukarno

Salah satu persoalan pokok yang dihadapi oleh setiap bangsa yang terdiri atas multi agama adalah potensi berlakunya kontestasi, persaingan dan konflik antara nilai-nilai partikular yang beragam itu. Setiap agama

---

10 Douglas W. Shrader, *Beyond Tolerance: Globalization, Freedom, and Religious Pluralism* dalam Sonja Servomaa (ed) *Humanity at the Turning Point: Rethinking Nature, Culture and Freedom* Helsinki, Finland: Renvall Institute for Area and Cultural Studies, 2006.

mengandaikan sistem nilai yang khas dan berbeda dengan agama yang lain, sehingga dengan itu pluralisme nilai dan sistem kebenaran agama-agama menjadi tak terhindarkan. Dengan keadaan ini, maka setiap warga negara berhadapan dengan suatu kenyataan sosial yang disebut sebagai pluralisme.

Di dalam pluralisme warga negara menerima sebuah kondisi antropologis yang konkrit bahwa kebersatuan komunitas itu berakar pada paham dan sistem nilai yang berbeda-beda. Pluralisme adalah kondisi alamiah yang mengawali berdirinya tatanan baru yang disebut bangsa. Pluralisme menjadi kondisi dasar pra-negara yang kemudian dilampaui ketika pendirian negara bangsa diresmikan. Dengan itu pendirian negara-bangsa menjadi pengatasan dari partikularisme yang merekah dari tiap sistem nilai yang berbeda-beda. Prosesur semacam ini secara ketat dan gigih diperkenalkan oleh Sukarno:

*“Saudara-saudara yang bernama kaum kebangsawaan yang di sini, maupun Saudara-saudara yang dinamakan kaum Islam, semuanya telah mufakat, bahwa bukan negara yang demikian itulah kita punya tujuan. Kita hendak mendirikan suatu negara ‘semua buat semua’. Bukan buat satu orang, bukan buat satu golongan, baik golongan bangsawan, maupun golongan yang kaya, tapi semua buat semua.”<sup>11</sup>*

Dengan mengkonstruksi negara sebagai ‘semua buat semua’, maka Sukarno mendefinisikan negara sebagai sebuah kerangka universal yang mengatasi berbagai sistem nilai yang partikular termasuk agama, kelas sosial, etnis dan golongan. Dengan meletakkan negara sebagai ‘pemersatu’ maka Sukarno memandang kondisi pluralitas sebagai semacam ‘kondisi alamiah’ yang secara generik mendasari semua masyarakat sebelum sebuah negara bangsa dibangun. Dengan demikian, negara di dalam Sukarno mentransformasi keadaan alamiah ini menjadi ‘keadaan hukum’.

Dengan posisi semacam itu, maka di dalam Sukarno – dengan mengikuti cara berfikir Hobbes dan Rousseau- hukum dan penerimaan akan konsep negara-bangsa menjadi akhir bagi sistem identifikasi partikular. Ia tidak membatalkan atau meniadakan sistem nilai yang berakar pada situasi antropologis yang lama, melainkan mentransformasikannya

---

11 Sukarno dalam Sidang BPUPKI, 1 Juni 1945.

dan meletakkannya di bawah sistem dan nilai bersama yang lebih besar yakni 'bangsa atau negara'. Ketika memperkuat identitas mengenai negara dan bangsa, Sukarno tidak bermaksud membunuh sistem nilai partikular seperti agama, adat dan etnis, melainkan meletakkannya di bawah naungan paham kenegaraan yang baru.

Namun demikian, Sukarno sendiri juga menyadari bahwa setiap sistem nilai baik agama maupun etnis memiliki sistem identifikasinya sendiri-sendiri yang juga berpotensi bersaing dengan sistem keberanggotaan dalam negara. Agama dan etnis juga mengklaim suatu rujukan terhadap otoritas tertentu dan mengklaim keberanggotaan atau pengikut dalam derajat loyalitasnya masing-masing. Agama misalnya tentu saja membasiskan diri pada klaim bahwa otoritas tertinggi adalah Tuhan Yang Maha Esa. Etnis mengklaim suatu pengikut dengan basis kesamaan mitologi nenek moyang tertentu. Sementara negara membasiskan diri pada suatu pandangan mengenai kedaulatan yang lebih bersifat terbuka. Akibatnya, jarang terjadi kemungkinan konflik dalam klaim otoritas antara negara, agama juga etnis.

Berhadapan dengan situasi ini, strategi pengatasan agama (juga etnis) oleh negara juga dapat terus mengalami tantangan sehingga harmoni atau kerukunan menjadi sulit untuk dijangkau. Oleh karenanya, pengatasan status alamiah pluralitas oleh negara itu dilengkapi lagi suatu model pengatasan dengan mengedepankan sistem akomodasi dengan basis moral.

Yang *pertama* adalah uraian Hatta dalam Sidang BPUPKI 30 Mei 1945 yang menekankan bahwa 'di dalam negara kesatuan agama dan negara mesti dipisahkan'. Dengan pemisahan itu Hatta ingin menegaskan bahwa negara bukan negara agama. Yang artinya sistem identifikasi partikular dalam status alamiah pra-negara bangsa tidak bisa dipakai sebagai sistem identifikasi universal dari negara bangsa. Dengan ini Hatta sebenarnya hanya ingin menegaskan bahwa ketika negara Indonesia terbentuk ia mesti menjadi entitas yang benar-benar mengatasi kondisi-kondisi antropologis lama yang mendasarinya.

Yang *kedua*, muncul dari uraian Sukarno yakni ketika Sukarno menguraikan Pancasila. Di dalam Pancasila, pluralitas agama-agama diakomodasi tetapi sekaligus diatasi sehingga dimensi partikularitas yang bisa menyebabkan perpecahan, konflik dan disharmoni bisa diatasi; sementara negara sebagai sebuah entitas baru yang universal dan netral bagi semua golongan tetap muncul.

Akomodasi kepada agama itu dinyatakan dalam pandangan Sukarno:

*Prinsip Ketuhanan! Bukan saja bangsa Indonesia ber-Tuhan, tetapi masing-masing orang Indonesia hendaknya ber-Tuhan... Dan Hendaknya Negara Indonesia satu negara yang bertuhan!*<sup>12</sup>

Namun demikian meski menegaskan suatu sistem akomodasi yang menekankan penerimaan negara akan peran agama, Sukarno juga menegaskan semacam asas netralitas dan kesetaraan untuk tetap mengokohkan bangsa sebagai identitas universal di atas agama-agama. Ini nampak dari kelanjutan pernyataannya di atas sebagai berikut:

*"Kita mendirikan negara Indonesia yang kita semua harus mendukungnya. Semua buat semua! Bukan Kristen buat Indonesia, bukan golongan Islam buat Indonesia, bukan Hadikoesomo buat Indonesia, bukan Van Eck buat Indonesia, bukan Nitisemito yang kaya buat Indonesia, tetapi Indonesia buat Indonesia, semua buat semua!"*<sup>13</sup>

Dengan penegasan itu maka Sukarno sebenarnya mengajukan suatu pandangan dualitas (bukan dualisme) antara agama dan negara. Sukarno menghendaki negara Indonesia sebagai negara yang ber-Tuhan di satu sisi, namun negara ber-Tuhan itu sendiri merujuk dan berhenti pada aspek antropologis dari 'masing-masing orang'. Sukarno memahami dan menganjurkan secara sungguh-sungguh bahwa setiap orang Indonesia mesti beragama secara sungguh-sungguh dan kesungguhan orang itu mesti tercermin dan terekspresi dalam karakter negaranya. Akan tetapi identitas negara dalam bentuknya yang paling substansial dan formal tetaplah 'netral' atau 'untuk semua'.

Dengan itu di dalam Sukarno, negara harus mengakomodasi setiap aspirasi religius setiap orang namun aspirasi religius itu tidak dapat mengokupasi atau menentukan sistem identifikasi dan bentuk formal dari negara. Sukarno-Hatta berpandangan bahwa sistem identifikasi negara yang netral dan mengatasi semua agama adalah modal awal atau prinsip dan mekanisme utama yang memungkinkan harmoni ditegakan dan kerukunan dicapai.

Dengan demikian di dalam Sukarno –juga Hatta- kehendak untuk

---

12 Sukarno dalam Sidang BPUPKI 1 Juni 1945.

13 Sukarno dalam Sidang BPUPKI, 1 Juni 1945.

kerukunan dalam kehidupan beragama hanya bisa dicapai apabila setiap orang beragama mau meletakkan dirinya di bawah suatu sistem identifikasi yang lain di luar agamanya yakni: kebangsaan dan kewarganegaraan Indonesia.

Melalui penelusuran terhadap posisi dan pemikiran Sukarno, dapat dijelaskan bahwa perwujudan kerukunan hanya bisa dicapai melalui proses pelampauan yang bersifat politis yakni melalui perwujudan suatu negara bangsa yang netral atas atau mengatasi semua agama. Kerukunan antar agama hanya bisa dicapai apabila ada pengakuan yang meyakinkan atas pendirian suatu pandangan kebangsaan yang universal. Dengan ini, secara restropektif, Sukarno juga menegaskan suatu posisi negara yang jelas yakni bahwa negara mengakomodasi aspirasi religius dan memfasilitasinya bahkan menjadikannya sebagai sistem identifikasi bersifat antropologis yang tidak mengganggu paham kebangsaan.

## Pandangan Hatta tentang Pancasila

Selain pemikiran dari Sukarno, suatu model kerukunan lain juga ditawarkan oleh Mohammad Hatta. Hatta mengajukan penggalian dimensi praksis dari nilai-nilai universal dari agama-agama sebagai jalan untuk mencapai kerukunan. Dalam Pidato Peringatan Hari Lahir Pancasila yang diadakan pada tanggal 1 Juni 1977, Hatta mengajukan suatu tafsir Pancasila yang diberi judul Pengertian Pancasila. Dalam Pidato itu, Hatta menjelaskan apa makna sila Ketuhanan Yang Maha Esa sebagai berikut:

*Dasar Ketuhanan Yang Mahaesa jadi dasar yang memimpin cita-cita negara kita, yang memberikan jiwa kepada usaha menyelenggarakan segala yang benar, adil dan baik..... Ketuhanan Yang Mahaesa tidak lagi hanya dasar hormat menghormati agama masing-masing-masing, melainkan jadi dasar yang memimpin ke jalan kebenaran, kebaikan, kejujuran persaudaraan....<sup>14</sup>*

Hatta menekankan Ketuhanan Yang Maha Esa merupakan ‘dasar yang memimpin cita-cita’. Di sini Hatta cukup hati-hati dengan tidak

---

<sup>14</sup> Mohammad Hatta, *Pengertian Pancasila: Pidato Peringatan lahirnya Pancasila di Gedung Kebangkitan Nasional, 1 Juni 1977*, (Jakarta: Idayu Press), h. 18.

secara serta merta menfasirkan Ketuhanan Yang Maha Esa sebagai agama-agama. Setidaknya, Ketuhanan Yang Maha Esa di dalam Hatta tidak menunjuk agama dalam formalitasnya. Di dalam Hatta, Ketuhanan Yang Maha Esa justru langsung menunjuk pada dasar saling menghormati agama masing-masing. Dengan demikian, Ketuhanan yang Maha Esa di sini lebih menunjuk pada fungsi internal agama yakni sikap saling menghormati. Dan kedua fungsi eksternal yakni ‘*dasar yang memimpin ke jalan kebenaran, kebaikan, kejujuran persaudaraan*’. Di titik ini, di dalam pemikiran Bung Hatta, Sila Ketuhanan Yang Maha Esa itu ditafsirkan lebih sebagai etika yang memberikan dasar atau orientasi bagi tindakan sosial yang bersifat emansipatif. Hal ini ditekankan kembali oleh Bung Hatta, manakala beliau menegaskan secara menyeluruh:

*Pengakuan kepada dasar Ketuhanan Yang Mahaesa mengajak manusia melaksanakan harmoni di dalam alam, dilakukan terutama dengan jalan memupuk persahabatan dan persaudaraan antara manusia dan bangsa. Pengakuan itu mewajibkan manusia di dalam hidupnya membela kebenaran, dengan kelanjutannya: menentang segala yang dusta. Pengakuan itu, mewajibkan manusia di dalam hidupnya membela keadilan, dengan kelanjutan: menentang atau mencegah kezaliman. Pengakuan itu mewajibkan manusia dalam hidupnya berbuat yang baik, dengan kelanjutannya: memperbaiki kesalahan.<sup>15</sup>*

Dengan penjelasan ini, Hatta sama sekali menghindari Ketuhanan Yang Maha Esa dalam kerangka agama yang terbatas dan sempit apalagi agama dalam formalitasnya. Di dalam Hatta Ketuhanan ditafsirkan sebagai sebuah kerangka tindakan yang memiliki dimensi universal: kebenaran, keadilan dan kejujuran. Dengan itu Hatta meletakkan agama dalam tataran moral universal. Aspirasi religius di dalam Hatta diletakkan dalam kerangka fungsional di hadapan nilai-nilai universal yang melampaui kerangka partikularnya.

Rentang religiusitas dalam dimensi dan implikasi universal ini dikemukakan Hatta kiranya dengan maksud yang jelas yakni agar Ketuhanan Yang Maha Esa mampu menjangkau semua percikan nilai yang tersebar dalam beragam agama di Indonesia. Apabila

---

<sup>15</sup> Mohammad Hatta, *Pengertian Pancasila: Pidato Peringatan lahirnya Pancasila di Gedung Kebangkitan Nasional, 1 Juni 1977*, (Jakarta: Idayu Press), h. 33.

disederhanakan Hatta ingin mengatakan bahwa 'sejauh agama pada hakekatnya berurusan dengan kebaikan, maka agama seyogyanya membicarakan agenda-agenda dan tantangan yang dihadapi secara bersama-sama oleh seluruh umat manusia yakni persoalan kemanusiaan dan ketidakadilan.

Dengan itu, Hatta memposisikan agama sebagai sebuah kesatuan etis dalam universalitas guna menghadapi tantangan-tantangan dan persoalan yang juga bersifat universal. Dengan demikian harmoni dalam agama tumbuh manakala agama mampu mendefinisikan diri sebagai sarana untuk menyelesaikan persoalan-persoalan kemanusiaan yang konkrit. Agama memberikan potensi harmoni antara manusia manakala ia memberikan cakrawala etis mengenai bagaimana cara manusia menghadapi dunia yang tidak sempurna. Di sini menurut Hatta, agama justru bukan menjadi tanda yang membedakan atau membelah manusia dalam sekat-sekat yang terisolir. Agama justru menjadi dasar yang mempersatukan manusia melalui prinsip kemanusiaan dalam universalitasnya.

Di titik ini, dalam soal kerukunan dan harmoni, antara pemikiran Hatta dan pemikiran Sukarno kita ditemukan satu kesamaan yang mutlak yakni bahwa kerukunan dalam kehidupan beragama hanya bisa dicapai apabila tiap pemeluk agama dan agama-agama mau mengambil dan memiliki sikap pelampauan. Di dalam pemikiran Sukarno, sikap pelampauan itu berlaku dalam keberadaan sebuah konsep negara bangsa. Negara bangsa melampaui pandangan partikularitas dari agama-agama. Sementara di dalam pandangan Bung Hatta, kerukunan hanya mungkin dicapai apabila muncul pelampauan yang mengarah kepada dimensi kemanusiaan universal dan praksis sosial. Kerukunan antara agama hanya bisa dicapai apabila keadaban dan kemanusiaan dimengerti sebagai cakrawala akhir dari setiap sikap etis religius.

Pandangan Soekarno dan Hatta di atas menurut Yudi Latif mengajak bangsa Indonesia untuk mengembangkan etika sosial dalam kehidupan publik politik dengan memupuk rasa kemanusiaan dan persatuan, mengembangkan hikmah permusyawaratan dan keadilan sosial. Dengan berpegang teguh pada nilai-nilai Ketuhanan diharapkan bisa memperkuat pembentukan karakter, melahirkan bangsa dengan etos kerja yang positif, memiliki ketahanan dan kepercayaan diri untuk mengembangkan potensi yang diberikan dalam rangka mewujudkan kehidupan yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur.

Yudi Latif selanjutnya mengatakan bahwa demi kemaslahatan peran publik agama, harus dihindari politisasi agama yang mengarah pada kecenderungan triumphalisme, pengucilan yang lain dan hubungan eksternal yang berbahaya. Kontribusi terbaik agama terhadap kehidupan publik bukanlah dengan membiarkan politik terfragmentasi atas dasar ideologi keagamaan yang membuat Kasih Tuhan lenyap. Keimanan harus dibiarkan bebas menantang ideologi “kiri” dan “kanan” dengan cara menambatkan pada landasan moralitas.<sup>16</sup>

## Toleransi dan Penghargaan akan Kebebasan Beragama

Melalui pandangan Sukarno dan Hatta di atas, dapat dipahami bahwa kerukunan, rasa kebangsaan dan persatuan dalam berbangsa hanya bisa tumbuh dan terbina apabila setiap entitas partikular agama bersukarela mendahulukan konsep bangsa dan rasa kemanusiaan. Di dalam Hatta, sikap untuk mendahulukan bangsa dan kemanusiaan sendiri secara esensial merupakan refleksi dari sikap religius yang terdalam. Sehingga oleh karenanya, dengan mendahulukan kebangsaan dan kemanusiaan, agama bukan dilemahkan atau dinomorduakan melainkan justru diperkokoh dan dimanifestasikan dalam etika sosial yang konkrit.

Sikap, pandangan dan kesadaran menerima keragaman menjadi bagian penting dari semangat kebangsaan dimunculkan oleh para pendiri Republik ini. Dalam dialog mengenai dasar negara, wilayah negara serta perumusan rancangan Undang-Undang Dasar, kesadaran hidup dengan berbagai golongan, etnik, dan agama justru menjadi semangat yang disebut sebagai paham kebangsaan. Hal ini bisa kita kutip antara lain pernyataan sebagai berikut:

Sukarno:

*...“Yang Kristen menyembah Tuhan menurut petunjuk Isa Al Masih, yang Islam menurut petunjuk Nabi Muhammad SAW., orang Buddha menjalankan ibadahnya menurut kitab-kitab yang ada padanya, tetapi masalah kita semua ber-Tuhan. Hendaknya Negara Indonesia ber-Tuhan. Hendaknya Negara Indonesia ialah negara-negara yang tiap-tiap orangnya dapat menyembah Tuhan dengan cara yang leluasa. Segenap rakyat hendaknya ber-Tuhan*

---

16 Yudi Latif, Negara Paripurna, Gramedia Kompas, Jakarta, 2011, h. 119-120

*secara kebudayaan, yakni dengan tiada “egoisme-agama”,...<sup>17</sup>*

Soepomo:

*.... Negara nasional yang bersatu itu tidak berarti bahwa negara itu akan bersifat ‘a religius’. Itu bukan. Negara nasional yang bersatu itu akan memelihara budi-pekerti kemanusiaan yang luhur, akan memegang teguh cita-cita moral rakyat yang luhur. Maka demikian itu dan hendaknya negara Indonesia juga memakai dasar moral yang luhur, ....<sup>18</sup>*

Hatta:

*... kita menerima aliran pengertian negara persatuan yang melindungi dan meliputi segenap bangsa seluruhnya. Jadi, negara mengatasi segala paham golongan, mengatasi segala paham perseorangan Negara, menurut pengertian “pembukaan” itu menghendaki persatuan, meliputi segenap bangsa Indonesia seluruhnya. Inilah suatu dasar negara yang tidak boleh kita lupakan.<sup>19</sup>*

Oei Tjong Haw:

*...Kita bersedia 100% untuk membantu rakyat Indonesia dalam mendirikan negara merdeka. Kita sebagai rakyat juga berjuang mendapatkan kemerdekaan sepenuh-penuhnya bahkan akan membantu rakyat Indonesia dengan sepenuh tenaga untuk mendirikan negara merdeka. Sebagaimana kita menghormati perasaan kerakyatan,...*

Baswedan:

*... Di sini tidak ada rumah tangga Arab totok, ..Saya sendiri di dalam rumah tangga berbahasa Jawa. Untuk mendidik kebangsaan Indonesia saya memakai bahasa kebangsaan Indonesia sekarang. Dengan demikian bolehlah dikatakan bahwa sama sekali tidak ada perbedaan lagi antara golongan Arab...*

---

17 *Ibid*

18 *Ibid*

19 Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 28 Mein 1111945-22 Agustus 1945; Sekretariat Negara Republik Indonesia: Jakarta, 1998.Hal. 291

Dalam penghayatan yang lebih bersifat individual, pelampauan diri ke arah kerukunan dan universalitas sebenarnya telah tertuang secara inheren dalam konsep mengenai toleransi. Dalam pemahaman yang normatif konvensional, toleransi sebagaimana disebutkan oleh Sara Bullard dapat dipahami sebagai:

*“ A way of thinking, feeling, and acting that gives us peace in our individuality, respect for those unlike us, the wisdom to discern humane values and the courage to act upon them”*<sup>20</sup>

*“metode /cara berpikir, merasakan, dan bertindak yang memberikan ketenangan/kedamaian, menghormati mereka yang berbeda dengan kita, kebijaksanaan untuk memahami nilai-nilai kemanusiaan, dan keberanian untuk bertindak atas mereka”*

Definisi yang diajukan oleh Bullard di atas, sepintas memang memberikan nuansa positif yang mendorong ke arah bentuk-bentuk penghargaan akan nilai-nilai kerukunan dan harmoni. Namun demikian definisi itu kurang mengungkap aspek yang lebih dalam mengenai apa itu toleransi.

Pada mulanya ide toleransi berakar pada konsep Latin yang sebenarnya menunjuk pada semacam kemampuan fisik untuk ‘menanggung’ hal-hal yang kurang disenangi. Baru pada abad ketujuh belas, ide ini kemudian berkembang dalam penggunaan yang berkaitan dengan hubungan antara agama, terutama dalam kaitannya dengan perlindungan dari prinsip *cuius regio, eius religio*, (barang siapa yang menguasai suatu negeri berhak menetapkan agamanya atas penduduk negeri itu).

Pemikir filsafat Thomas Scanlon dalam bukunya *The Difficulty of Tolerance*, merumuskan bahwa toleransi berkaitan dengan kesadaran moral yang dapat dimengerti dengan pertanyaan ‘*what we owe to each other*’ atau ‘kita berhutang apa dari sesama kita’.<sup>21</sup> Dalam pemikiran Scanlon,

*Tolerance requires us to accept people and permit their practices even when we strongly disapprove of them. Tolerance thus involves an attitude that is intermediate between wholehearted acceptance and*

---

20 Sara Bullard, (1996), *Teaching Tolerance*, (Doubleday: New York)

21 Thomas Scanlon, *The Difficulty of Tolerance*, (Cambridge: Cambridge University Press).

*unrestrained opposition.*<sup>22</sup>

*(Toleransi mensyaratkan kita untuk menerima dan merelakan yang lain menjalankan hal-hal yang bahkan tak kita sepahami. Toleransi dengan demikian melibatkan sebuah tingkah laku intermediasi antara penerimaan sepenuh hati dan perasaan ketaksetujuan yang tak henti)*

Definisi yang dikemukakan oleh Scanlon ini lebih memiliki kedalaman makna dan lebih jujur. Scanlon mengungkap dua substansi penting dalam toleransi yang saling bersitegang satu sama lain: perasaan untuk menerima di satu sisi dengan perasaan penolakan sekaligus. Seseorang menerima sepenuh hati sesuatu yang di luar sistem nilainya, tetapi penerimaan itu tidak dengan sendirinya mengubah dan mengurangi dirinya karena dia selamanya juga bertahan.

Di sini toleransi memiliki makna yang unik. Keunikan makna itu tersirat dari pandangan bahwa dengan toleransi selalu ada bagian dari satu pihak yang harus 'dikurangi' demi eksistensi pihak yang lain, yang berbeda. Toleransi mensyaratkan sejenis pengorbanan atau setidaknya rasa pengertian dan penerimaan akan yang lain. Dalam pemaknaan yang positif, toleransi adalah hadiah yang diberikan karena pihak atau kelompok itu sama dengan saya melainkan justru karena pihak atau kelompok itu berbeda dengan saya. Di dalam toleransi siapa dan sistem nilai yang saya anut justru menjadi lebih kuat manakala saya menerima dengan sepenuh hati kehadiran mereka yang berbeda dengan saya.

Di titik inilah toleransi pada dasarnya sungguh jauh berbeda dengan relativisme. Dalam relativisme kita diminta menerima keberadaan yang lain tanpa perlu mempertahankan pendasaran-pendasaran kita secara utuh. Akan tetapi, di dalam toleransi, kita menerima yang lain sebagai fakta, menghargai keberadaannya, menerima sepenuh hati perbedaan-perbedaan yang dimungkinkannya sambil tetap bertahan pada pendasaran-pendasaran yang kita yakini. Di alam relativisme terjadi peleburan kebenaran, sementara di dalam toleransi yang terjadi adalah pengukuhan dan penguatan kebenaran tiap agama dalam perbedaannya yang khas.

Pada akhirnya, perlu juga ditegaskan di sini bahwa di dalam toleransi

---

22 Thomas Scanlon, *ibid*, h. 187.

otentisitas tiap agama justru terpelihara. Dengan itu, toleransi memiliki pengaruh ganda terhadap kebebasan beragama: di satu segi ia menghindarkan bentuk-bentuk dominasi agama oleh karena alasan-alasan kekuasaan. Pada segi yang lain ia menjaga setiap agama -baik yang diyakini oleh penganutnya yang lebih besar maupun yang lebih kecil- untuk bertahan pada pandangan-pandangan dan ajaran-ajaran asli yang diyakini.

## Dimensi Religius Toleransi

Dengan berpegang pada pandangan Scanlon di atas dapatlah ditegaskan bahwa di dalam toleransi, umat beragama justru berkesempatan mempraktikkan cakrawala kebesaran dan kedalaman spiritualnya masing-masing. Hal ini terjadi karena toleransi memiliki dimensi saling berbagi bahkan saling berkorban satu sama lain.

Melalui toleransi, setiap kelompok bergerak melampaui sisi formalitasnya dan eksistensinya demi kehadiran kelompok agama yang lain. Dengan itu, melalui toleransi, agama secara konkrit mempraktikkan sikap rela dan kerendahan hati, sehingga dengan itu keluhuran religius tumbuh. Pelampauan dan pengatasan kepentingan diri/ego kelompok ini secara teologis mendewasakan dan menghantarkan suatu agama kepada cakrawala dan keterarahan yang tak terbatas.

## Kerukunan dan Toleransi sebagai yang Adil

Salah satu dimensi terpenting dalam prinsip keadilan adalah adanya 'perlakuan yang sama atau setara' (*equal treatment*): orang diperlakukan secara adil apabila ia diberi kesempatan yang sama dan di bawah pertimbangan keadilan yang juga sama oleh pemerintah atau negara sehingga dengan itu ia bisa menikmati hak-hak dasarnya.<sup>23</sup> Sebagaimana kita ketahui bahwa kehidupan beragama dan sikap religius, secara konstitusional telah dianggap sebagai keutamaan. Dengan itu, maka pelestarian dan pemenuhan hak-hak menjalankan agama, keyakinan serta berbagai ekspresi religius merupakan hal fundamental yang mesti dipenuhi oleh negara.

---

<sup>23</sup> David Miller dalam Miller dan Walzer (ed), 1995, *Pluralism, Justice and Equality*, (Oxford: Oxford Uni Press).

Selain itu, oleh karena negara tidak mendasarkan diri pada suatu agama resmi, maka jelas bahwa negara mesti secara tegas mempraktikkan suatu pandangan atau prinsip keadilan yang berbasis pada sikap '*equal treatment*' atau perlakuan yang sama dihadapan hukum terhadap semua warga dan semua umat beragama di bawah hukum dan konstitusi yang berlaku.

Pandangan '*equal treatment*' negara ini, lahir sebagai konsekuensi dari kenyataan bahwa negara Indonesia sendiri bernama republik. Republik mendasarkan diri pada pandangan bahwa *res publica* yakni hal-hal publik atau kemaslahatan bersama. Di dalam *res publica* kepentingan seluruh rakyat dalam bentuk agregatnya merupakan soko guru dari tujuan-tujuan pendirian negara. Lebih jauh lagi, dengan republik ditegaskan bahwa tujuan-tujuan negara diarahkan pada urusan-urusan rakyat yang bersifat umum dan tidak mengarah kepada suatu identitas yang khusus. Ini yang dalam kerangka Indonesia secara resmi didefinisikan bahwa 'nasionalisme Indonesia tidak berdasarkan pada etnis maupun agama melainkan pada paham kebangsaan'.

Dengan menempatkan nasionalisme yang berbasis pada paham kebangsaan, maka negara diadakan untuk mengabdikan pada seluruh warga bangsa. Akibatnya, identitas negara bersifat netral dari semua agama. Negara melayani dan memfasilitasi semua umat beragama secara *fair*.

Berkaitan dengan itu, kemestian akan prinsip *equal treatment* sendiri mesti berbasis pula pada suatu pengertian akan sifat inheren dari relasi inter-agama. Yakni agama-agama tidak dapat diperbandingkan mana yang lebih benar atau mana yang lebih salah. Setiap agama diakui sebagai benar dan memiliki kebenarannya masing-masing yang tidak dapat diperbandingkan apalagi dikontestasikan satu sama lain (*incommensurability of values*). Dengan pandangan demikian, maka sebuah kondisi *plurality of values* yang konkrit hanya dapat dijamin oleh keberadaan sebuah sistem pemerintahan dengan hukum yang adil. Baru dari situasi semacam inilah kerukunan dan harmoni baik intra maupun antara agama dapat dicapai.

Berdasarkan uraian-uraian di atas maka dapat ditarik beberapa kesimpulan mendasar mengenai kerukunan beragama di Indonesia. *Pertama*, bahwa kerukunan umat beragama hanya bisa dicapai apabila prinsip toleransi yang otentik dan mendalam diterima dan diterapkan secara jujur oleh setiap pemeluk agama dan dijaga pelaksanaannya oleh pemerintah. *Kedua*, dalam etika toleransi, kerukunan hidup

beragama juga hanya bisa dicapai apabila agama-agama berkehendak dan bersukarela bergerak ke arah dimensi yang lebih luas dari form-forma yang membatasi dirinya. Kerukunan hanya dapat dicapai apabila pemikiran dari lembaga agama bisa diarahkan kepada konsepsi mengenai bangsa. *Ketiga* dalam kebutuhan praktisnya, refleksi yang lebih manusiawi dan mendunia juga merupakan syarat untuk tercapainya sikap saling menghormati dan rukun antara pemeluk agama. Dialog di dalam dan antar agama mesti menyuguhkan bagaimana sikap agama dalam menghadapi tantangan-tantangan kemanusiaan kontemporer seperti ketidakadilan, dan berbagai mala sosial. Dengan berhadapan pada tantangan-tantangan itu, agama diundang untuk mentransformasi dirinya ke arah dimensi substansialitasnya. *Keempat*, kerukunan hanya mungkin apabila ada toleransi dan toleransi mensyaratkan pula kebebasan dan situasi pencegahan segala relasi dominasi dalam relasi antara agama. Dengan demikian kerukunan yang otentik hanya bisa dicapai dalam suasana otonom yang bebas dari paksaan. *Kelima*, syarat terpenting dari kerukunan dan toleransi adalah negara atau pemerintahan yang berkemampuan dalam mempraktikkan prinsip-prinsip keadilan. Setidaknya memberlakukan hukum dan argumen yang setara untuk setiap pihak. *Keenam*, kerukunan dan harmoni hubungan antara agama selayaknya juga berbasis pada kenyataan normatif yang mendasari pendirian Indonesia sebagai sebuah republik: bahwa paham kebangsaan Indonesia tidak berbasis pada etnis dan agama melainkan pada kepentingan seluruh rakyat dan kebangsaan Indonesia.

Imajinasi tentang bangsa yang toleran harus dimulai dengan memberikan jaminan kebebasan pada individu-individu untuk secara otonomi menentukan pilihannya. Tugas negara adalah menciptakan situasi otonomi, tidak hegemonik, dan bebas paksaan. Dengan demikian, obsesi membangun kerukunan beragama dalam konteks mutakhir, hanya bisa dijawab dengan menghadirkan kebebasan dan mengikis berbagai pemikiran, tindakan, dan perlakuan yang potensial mendiskriminasi dan melahirkan kekerasan pada kelompok-kelompok yang berbeda.

## B. Konsep-Konsep Kunci

Kebebasan beragama/berkeyakinan merupakan hak individu yang tidak bisa ditunda pemenuhannya (*non derogable rights*). Karena itu, kebebasan beragama/berkeyakinan untuk individu dan kelompok

merupakan hak asasi manusia yang fundamental yang harus dijamin oleh negara<sup>24</sup>. Prinsip *non-derogable rights* menegaskan hak yang bersifat mutlak/absolut dan oleh karenanya tak dapat ditangguhkan atau ditunda dalam situasi kondisi apapun. Hak-hak yang terkandung dalam prinsip ini mencakup: Hak hidup (tidak dibunuh), hak atas keutuhan diri (tidak disiksa, diculik, dianiaya, diperkosa), hak untuk tidak diperbudak, hak untuk bebas beragama, berpikir dan berkeyakinan, hak untuk diperlakukan sama di muka hukum, hak untuk tidak dipenjara atas kegagalannya memenuhi kewajiban kontraktual, serta hak untuk tidak dipidana berdasarkan hukum yang berlaku surut. Dengan demikian, segala jenis tindakan yang dapat mengakibatkan hilangnya hak seseorang ataupun sekelompok orang untuk bebas beragama – sebagai salah satu jenis hak yang masuk dalam rumpun *non-derogable rights*- dapat digolongkan sebagai pelanggaran HAM<sup>25</sup>.

## Konsepsi Agama

Kebhinnekaan agama yang saat ini tumbuh dan berkembang di Indonesia, berakar pada apa yang disebut Emile Durkheim sebagai agama primitif dan agama modern. Menurut Durkheim agama primitif merujuk pada satu konsep yang biasanya dipandang menjadi karakteristik dari segala sesuatu yang religius yaitu konsep supranatural. Yang supranatural adalah tatanan hal ikhwal di luar kemampuan pemahaman kita; yang supranatural adalah dunia misteri, yang tidak bisa diketahui dan ditangkap akal dan diserap indera. Maka agama menjadi semacam spekulasi terhadap segala sesuatu yang ada di luar sains atau akal sehat pada umumnya<sup>26</sup>. Menurut Spencer, agama yang ajaran-ajarannya kadang saling bellawanan, diam-diam sepakat bahwa dunia dan segala yang melingkupinya adalah sebuah misteri yang membutuhkan penjelasan; Spencer mengatakan agama pada dasarnya berisi: “keyakinan akan adanya sesuatu yang maha kekal yang ada di

---

24 Davis, Derek H., *The Evolution of Religious Liberty as a Universal Human Rights*, dipublikasikan kembali, 5 Desember 2006.

25 Ismail Hasani dan Nipospos, Bonar Tigor (ed), *Mengatur Kehidupan Beragama; Menjamin Kebebasan Beragama? Urgensi Kebutuhan RUU Jaminan Kebebasan Beragama/ Berkeyakinan*, (Pustaka Masyarakat Setara, 2011)

26 Durkheim, Emile, *The Elementray Forms of the Religion, Sejarah Bentuk Bentuk Agama Paling Dasar*, (IRCiSoD, Cetakan Pertama, 2011) diterjemahkan ke dalam Bahasa Indonesia dari Edisi Bahasa Inggris *The Elementray Forms of the Religion*.

luar intelek.”<sup>27</sup> Begitu juga dengan Max Muller, dia melihat seluruh agama sebagai “usaha untuk memahami apa-apa yang tak dapat diungkapkan sebagai keinginan kepada sesuatu yang tidak terbatas.”<sup>28</sup> Gagasan lain mendefinisikan agama sebagai ide tentang divinitas (*idea of divinity*). M. Reville, juga memaparkan “agama merupakan daya penentu kehidupan manusia, yaitu suatu ikatan yang menatakan pikiran manusia dengan pikiran misterius yang mengungkap dunia dan diri yang ia sadari, dan dengan hal-hal yang menimbulkan ketentrangan bila terikat dengan hal tersebut.”<sup>29</sup>

Dalam pandangan Zainal Arifin Abbas, sebagaimana dikutip Moqsith Ghazali, mengatakan bahwa agama secara etimologis berasal dari bahasa Sanksekerta yang menunjuk pada system kepercayaan dalam Hinduisme dan Buddhisme di India. Agama terdiri dari kata “a” yang berarti “tidak” dan “gama” yang berarti “kacau”. Dengan demikian, agama adalah sejenis peraturan yang menghindarkan manusia dari kekacauan, serta mengantarkan manusia menuju keteraturan dan ketertiban. (Baca: Abd. Moqsith Ghazali, *Argumen Pluralisme Agama: Membangun Toleransi Berbasis Al-Qur’an*, KataKita, Depok, Cet. I, 2009, hlm. 41-42).

Dari beberapa pemikiran tentang agama, Emile Durkheim membagi dua fenomena religius: Kepercayaan dan ritus. Kepercayaan merupakan pendapat-pendapat (*state of opinion*) dan terdiri dari representasi-representasi; ritus adalah bentuk-bentuk tindakan (*action*) yang khusus. Diantara dua kategori fenomena ini terdapat jurang yang memisahkan cara berpikir (*thinking*) dan cara berperilaku (*doing*)<sup>30</sup>. Menurut John A. Titaley, lembaga sosial dapat disebut agama jika memenuhi apa yang dikemukakan Leonard Swidler dan Paul Mojzes

---

27 Herbert Spencer, *First Principles*, New York, D. Appleton, 1862, terjemahan bahasa Perancis didasarkan pada edisi Bahasa Inggris yang keenam), Paris F. Alcan (1902), h. 39-39, (h. 37 dalam edisi Bahasa Inggris, Pen. Edisi Perancis)

28 Max Muller, *Introduction to Science of Religions* (London, Longmans, 1873) h. 18. (lectures on) the Origin and (growth) of Religion (as Illustrated by Religions of India, London, Longmans, 1879), h. 23.

29 Albert Reville, *Prolegomese de l'histoire des religions* (Paris, Fischbacher, 1881) h. 34.

30 Emile Durkheim, *The Elementary Forms of the Religion, Sejarah Bentuk Bentuk Agama Paling Dasar*, (IRCiSoD, Cetakan Pertama, 2011) diterjemahkan ke dalam Bahasa Indonesia dari Edisi Bahasa Inggris *The Elementary Forms of the Religion*.

yang sebagai 4 Cs. Keempat Cs tersebut adalah *Creed, Code, Cult* dan *Community*:

- (1) *Creed* merupakan kepercayaan tentang sesuatu yang secara mutlak dianggap benar bagi kehidupan manusia;
- (2) *Code* merupakan pedoman tata tindak (perilaku) yang timbul akibat adanya pemahaman atas kepercayaan tersebut;
- (3) *Cult* merupakan upaya manusia untuk menyeleraskan dirinya dengan yang dipercayainya tersebut. Baik sebagai cara untuk memahami kehendak-Nya atau memperbaiki kembali kesalahan manusia yang tidak sesuai dengan kehendak kepercayaan tersebut;
- (4) *Community* yaitu adanya kenyataan suatu komunitas (umat) yang terkait dalam kepercayaan tersebut<sup>31</sup>.

Dalam kerangka hukum dan hak asasi manusia (HAM), agama tidak mudah untuk didefinisikan. Untuk mencegah kontroversi filosofis dan idiologis, hukum HAM internasional telah membuka katalog hak dan alat untuk melindungi hak-hak ini, di bawah tema “kebebasan berpikir, keyakinan, dan agama<sup>32</sup> dan bukannya mendefinisikan kebebasan itu sendiri. Semua instrumen dasar HAM ini merujuk ke tiga kebebasan ini, selain sebagai norma internasional yang dikembangkan untuk melindungi manifestasi atau ekspresi kebebasan beragama atau berkeyakinan.<sup>33</sup>

---

31 John A. Titaley, “*Hubungan Agama dan Negara dalam Menjamin Kebebasan Beragama di Indonesia.*” Dalam Chandra Setiawan dan Asep Mulyana (ed), *Kebebasan Beragama*, h. 25.

32 Masalah muncul terkait dengan gerakan dan sekte agama baru, sebuah osu yang memicu perdebatan emosional di berbagai negara yang menyebabkan sebagian negara mengundang prundang-undangan khusus. Pelapor PBB mengenai Kebebasan Bergama telah menanagani persoalan ini dalam laporannya. Lihat laporan-laporan yang diserahkan oleh Abdelfatah Amor kepada Komisi HAM sejak 1987, yang mana yang terakhir sebelum ulisan iii dibuat, adalah laporan yang termuat dalam UN Doc. E/CN.4/58 (1999). Pada tanggal 22 Juni, 1999, Dewan Eropa mengadopsi rekomendasi Dewan Parlemen 1412 (1999) tentang aktivitas ilegal sekte-sekte agama. Dewan Eropa menganggap sebagai sesuatu yang tidak dikehendaki untuk mengesahkan perundang-undangan utama mengenai sekte, meneguhkan kembali komitmennya terhadap kebebasan keyakinan dan agama. (ibid).

33 Lihat Bab III, Tore Lindholm, W. Cole Durham Jr., Bahia G. Tahzib-Lie (para editor), *Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan: Seberapa Jauh?* (Penerbit Kanisius, 2010)

Dalam perspektif hak asasi manusia terminologi agama dimaknai secara terbuka dan dikonstruksikan secara luas. Pengertian agama atau keyakinan tidak terbatas pada agama tradisional pada institusi yang mempunyai karakteristik atau praktik yang analog dengan agama tradisional tersebut. Agama atau keyakinan yang baru terbentuk dan agama minoritas berhak mendapatkan perlindungan dari komunitas agama yang dominan dan berkuasa.<sup>34</sup> Perspektif hak asasi manusia menegaskan, baik penganut theistik, non theistik, maupun yang menyatakan tidak mempunyai agama atau keyakinan sama-sama mempunyai hak dan harus mendapat perlindungan.<sup>35</sup>

## Kebebasan Beragama/Berkeyakinan

Amartya Sen memaknai *“Freedom is an irreducibly plural concept. While we can attempt to combine the different aspect and sub aspect in some integrated formulation, the most important task is to be clear about the different facets of freedom --how and why their differ, and in what way they have their respective relevance. The social perspective, I shall argue, have much to offer to clarify the nature and significance of the critical components of the complex idea of freedom.”*<sup>36</sup>

Selanjutnya Amartya Sen menjelaskan dua aspek dari kebebasan: *“Freedom is valuable for at least two distinct reason.”*

- *First, more freedom give us more opportunity to achieve those things that we value, and have reason to value. This aspect freedom is concerned primarily with our ability to achieve, rather than with process through which that achievement comes about.*
- *Second, the process through which things happen may also be importance in assessing freedom. For example, it may be thought, reasonably enough, that the procedure of free decision by the person himself (no matter how successful the person is in getting what he would like to achieve) is an important*

---

34 Paragraf 2 – Komentar Umum 22 tentang pasal 18, Komite HAM PBB, 1993.

35 *Ibid.*

36 Sen, Amartya Kumar, *Rationality and Freedom*, (the Belknap Press of Harvard University Press, 2002)

*requirement of freedom. There is, thus, an important distinction between the “opportunity aspect” and the “process aspect” of freedom.*

*The recognition of this distinction doesn't, however, rule out the existence of overlaps between the two aspects. For example, if a person values achieving something through free choice (and not through the end-product being delivered to him by someone else), or through a fair pricess (for example, wanting to “win election fairly”, rather than just achieving a “win” --no matter how-- then the process aspect of freedom will have a direct being on the opportunity aspect as well. In making a distinction between two aspect of freedom, there is no presumption that these are disjoint concerns, with no interdependence. There is need for distincion, but also for recognizing interdependence<sup>37</sup>.*

Cakupan dan karakter kebebasan ini, oleh Isaiah Berlin disebut sebagai kebebasan negatif dan positif yang saling terkait:

- ***Negative freedom.** That term is, in fact, used in several different sense, but each of them has some important process-oriented connection. In one interpretation, negative freedom is seen as the permissive aspect of the freedom to act, namely, the aspect of “autonomy” in being able to decide how to act, combine with “immunity” from interferences by others, in some specified fields of action. In another interpretation, close to Isaiah Berlin’s (1969) well-known use the concept, negative freedom is concern with one aspect of the freedom to achieve, namely, the aspect of freedom from the limitations imposed by the world outside (as opposed to “inside” oneself).*
- *Similarly, “**positive freedom**” as the person’s ability to do the things in question taking everything into account (including external restraints as well an internal limitations) In this interpretation, a violation of negative freedom must also be –unless compensated by some other factor—a violation of positive freedom, but not vice versa.<sup>38</sup> This way of seeing positive freedom is not the one preferred by Berlin, but it is close to the characterization presented by T.H. Green : “We do not mean merely freedom from restraint or compulsion...*

---

<sup>37</sup> Sen, Amartya Kumar, *Rationality and Freedom*, (the Belknap Press of Harvad Universiu Press, 2002)

<sup>38</sup> In Isaiah Berlin’s distiction between negatif and positive freedom, each can be violated without violating the other.

*When we speak of freedom as something to be so highly prized, we means a positive power or capacity of doing or enjoying something worth doing or enjoying<sup>39</sup>.*

*Positive freedom alone would give an adequate perspective on freedom in general, negative freedom basic values of its own. For one thing, a “violation of negative freedom involves a direct failure on the part of the violator as a moral agent. But more generally, freedom has a process aspect as well as an opportunity aspect (a distinction that extensively investigated in this essay and the following one), and the process involved in the violation of negative freedom can have normative status of their own<sup>40</sup>.* Isaiah Berlin juga menekankan pentingnya penghormatan pilihan (preference) terkait kebebasan. *In moral philosophy the “preference” is some times used to indict the feeling of preference ( no matter what lies behind it). Some would balk, understandably enough, at idea of assessing freedom on the basis of mere feeling of “preferring” –even when caused by a whim or a ca-price. There is no need to choose that interpretataion of preference either (any more than identifying preference with the pursuit of self interest). Preference as the basic of evaluation of the opportunity aspect of freedom, a special place ,must be given the valuational interpretation of preference, combined with the need for compatibility with reason scrutiny<sup>41</sup>.*

Sedangkan menurut John Rawls memaparkan bahwa kebebasan dapat selalu dijelaskan dengan sebuah rujukan pada tiga hal: para pelaku yang bebas, batasan-batasan atau pelarangan yang dibebaskan dari mereka, dan apa yang bebas atau tidak boleh mereka lakukan.<sup>42</sup> Yang deskripsi umumnya sebagai berikut:

- Seseorang (atau orang-orang) yang bebas (atau tidak bebas) dari suatu batasan (atau serangkaian batasan) untuk dilakukan (atau tidak dilakukan).
- Kelompok ataupun orang per orang boleh jadi bebas atau tidak

---

39 Ibid,

40 Ibid,

41 Ibid,

42 John Rawls, *“A theory of Justice, Teori Keadilan, Dasar-dasar Filsafat Politik untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara,”* (Pustaka Pelajar, 2011)

bebas, dan batasan-batasan bisa variasi mulai dari kewajiban dan larangan yang ditetapkan oleh hukum hingga pengaruh memaksa yang timbul dari opini publik dan tekanan sosial. Jadi orang bebas melakukan sesuatu ketika mereka bebas dari batasan-batasan tertentu baik untuk melakukannya maupun untuk tidak melakukannya, dan ketika apa yang mereka lakukan ataupun tidak mereka lakukan dilindungi dari campur tangan orang lain.

- Jika kebebasan kata hati didefinisikan oleh hukum, maka individu-individu mempunyai kebebasan ini ketika mereka mengejar kepentingan moral, filosofis dan religius mereka, tanpa batasan-batasan hukum yang mengharuskan mereka ikut serta dalam bentuk religius atau praktik lain apapun, dan ketika orang lain mempunyai kewajiban hukum untuk tidak mencampuri.

Kebebasan dapat dibatasi dengan alasan untuk kepentingan umum, keteraturan, dan perlindungan masyarakat. Menurut John Rawls, pembatasan ini harus dibangun berdasarkan beberapa kontrak:

- Penerimaan terhadap pembatasan ini tidak membuktikan bahwa kepentingan publik lebih unggul dibanding kepentingan religius dan moral;
- Tidak pula mengharuskan bahwa pemerintah memandang persoalan-persoalan religius merupakan perkara biasa saja atau mengklaim hak untuk menindas keyakinan-keyakinan filosofis ketika semua itu dipandang berbenturan dengan urusan negara;<sup>43</sup>

Oleh karenanya, Rawls menegaskan pemerintah tidak lagi mempunyai otoritas untuk membuat asosiasi-asosiasi, baik sah maupun tidak, sebagaimana yang dilakukan pada seni dan ilmu pengetahuan. Persoalan-persoalan ini tidak berada dalam kompetensinya sebagaimana ditetapkan oleh konstitusi yang adil.

Tetapi dikaitkan dengan prinsip keadilan, negara harus dipahami sebagai sebuah perkumpulan yang berisi warga-warga yang setara. Negara tidak mengurus doktrin religius dan filosofis, tapi mengatur usaha individu-individu dalam mengejar kepentingan moral dan spiritual mereka sesuai prinsip-prinsip yang akan mereka setuju dalam

---

43 Ibid

situasi kesetaraan. Dalam hal ini pemerintah bertindak sebagai agen warga negaranya dan memuaskan tuntutan-tuntutan konsepsi publik mereka tentang keadilan. Pemerintah tidak mempunyai hak dan kewajiban untuk melakukan apa yang ingin dilakukan atau diinginkan oleh mayoritas (apapun) dalam permasalahan moral dan agama. Tugas negara terbatas pada menjamin terciptanya kondisi-kondisi kebebasan moral dan religius yang setara.<sup>44</sup>

Kebebasan beragama/berkeyakinan harus dibatasi hanya ketika ada dugaan yang masuk akal bahwa kalau tidak melakukannya maka hal itu akan menghancurkan keteraturan publik yang harus ditegakkan oleh pemerintah. Dugaan ini harus didasarkan pada bukti dan cara berpikir yang diterima oleh semua. Dugaan harus didukung oleh observasi biasa dan cara-cara pemikiran (termasuk metode-metode penyelidikan ilmiah rasional yang tidak kontroversial) yang secara umum diakui sebagai benar. Intinya pembatasan kebebasan diperbolehkan hanya ketika hal itu perlu bagi kebebasan itu sendiri, untuk mencegah terjadinya pelanggaran kebebasan yang akan lebih buruk lagi.<sup>45</sup>

Konsep kebebasan yang setara beserta pembatasannya ini kemudian mendasari prinsip keadilan sebagai berikut: Prinsip pertama, setiap orang mempunyai hak yang sama terhadap seluas mungkin keseluruhan sistem kebebasan dasar yang setara yang cocok dengan sistem kebebasan untuk semua yang serupa.

Prinsip-prinsip keadilan hendak diperingkat menjadi urutan leksikal dan karena kebebasan dapat dibatasi hanya demi kebebasan. Ada dua kasus: (a) sebuah kebebasan yang kurang luas harus memperkuat sistem kebebasan total yang dimiliki semua orang, dan (b) kebebasan yang kurang setara harus dapat diterima oleh dan waraga yang mempunyai kebebasan yang mempunyai kebebasan yang lebih rendah.

Lalu bagaimana kebebasan hendak ditentukan agar bisa menghasilkan sistem kebebasan yang setara yang terbaik. Mereka harus menyeimbangkan antara satu kebebasan dengan kebebasan yang lain. Sebab, kebebasan akan menjadi tidak setara ketika satu golongan orang mempunyai kebebasan lebih besar daripada yang lain, atau mempunyai

---

44 Ibid

45 Ibid

kebebasan kurang luas dibanding yang seharusnya. Dan jaminan kebebasan yang setara merupakan salah satu ciri dari prinsip-prinsip keadilan<sup>46</sup>.

Selanjutnya, John Rawl menegaskan **kebebasan yang setara dalam berkeyakinan** adalah satu-satunya prinsip yang dapat diakui individu-individu dalam posisi asali. Mereka tidak dapat mempertaruhkan kebebasan mereka dengan mengizinkan doktrin religius atau moral yang dominan untuk menganiaya atau menindas orang lain sekehendaknya. Sekte-sekte keagamaan tidak dapat mengakui prinsip apapun yang membatasi klaim mereka tentang sesuatu. Kewajiban teradap hukum Tuhan dan agama adalah absolut, dan dari sudut pandang keagamaan, tidak boleh adanya kesepahaman diantara orang-orang dari keyakinan berbeda<sup>47</sup>.

Selanjutnya, dalam Instrumen pokok hak asasi manusia yang mengatur jaminan kebebasan beragama/berkeyakinan adalah UU No. 12/2005 tentang Pengesahan Kovenan Internasional tentang Hak Hak Sipil dan Politik, khususnya pasal 18 yang mencakup: (1) Kebebasan untuk menganut atau memilih agama atas kepercayaan atas pilihannya sendiri dan kebebasan, baik secara sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain, baik di tempat umum ataupun tertutup, untuk mengejewantahkan agama atau kepercayaannya dalam kegiatan ibadah, penataan, pengamalan dan pengajaran; (2) tanpa pemaksaan sehingga terganggu kebebasannya untuk menganut atau memilih agama atau kepercayaannya sesuai dengan pilihannya; (3) kebebasan untuk mengejewantahkan agama atau kepercayaan seseorang hanya dapat dibatasi oleh ketentuan berdasarkan hukum, dan hanya apabila diperlukan untuk melindungi keamanan, ketertiban, kesehatan atau moral masyarakat, atau hak-hak dan kebebasan mendasar orang lain; (4) negara-negara pihak konvenan ini berjanji untuk menghormati kebebasan orang tua, dan apabila diakui, wali hukum yang sah, untuk memastikan bahwa agama dan moral bagi anak-anak mereka sesuai dengan keyakinan mereka sendiri.

Komite PBB juga mengamati bahwa kebebasan untuk “menganut atau menerima” suatu agama atau kepercayaan juga mencakup kebebasan

---

46 Ibid,

47 Ibid,

untuk memilih agama atau dengan agama atau kepercayaan yang lain atau untuk mengadopsi pandangan atheisme, serta hak untuk mempertahankan suatu agama atau kepercayaan. Pasal 18.2 melarang pemaksaan yang dapat melanggar hak untuk menganut atau menerima suatu agama atau kepercayaan, termasuk penggunaan ancaman kekerasan fisik atau sanksi hukum guna memaksa orang-orang yang percaya atau tidak percaya untuk menaati kepercayaan dan penganut agama mereka, untuk menolak agama atau kepercayaan mereka. Kebijakan-kebijakan atau praktik-praktik yang memiliki tujuan atau dampak yang sama, seperti kebijakan atau praktik yang membatasi akses terhadap pendidikan, pelayanan kesehatan, pekerjaan atau hak-hak yang dijamin oleh pasal 25 dan ketentuan-ketentuan lain dalam kovenan. Perlindungan yang sama diberikan pada penganut semua kepercayaan yang bersifat non-agama.<sup>48</sup>

Inti normatif dari hak asasi manusia atas kebebasan beragama/berkeyakinan dapat disingkat menjadi 8 elemen.<sup>49</sup>

- (1) **Kebebasan Internal:** Setiap orang berhak atas kebebasan berpikir, berkesadaran dan beragama; hak ini mencakup kebebasan untuk setiap orang memiliki, menganut, mempertahankan atau pindah agama tau keyakinan.<sup>50</sup>
- (2) **Kebebaan eksternal:** Setiap orang mempunyai kebebasan, baik sendiri atau bersama-sama dengan orang lain, di tempat umum atau tertutup, untuk menjalankan agama atau kepercayaannya dalam kegiatan pengajaran, pengamalan, ibadah dan penataan.<sup>51</sup>
- (3) **Tanpa dipaksa:** Tidak seorang pun dapat dipaksa sehingga

---

48 Pasal 5, Komite Hak Asasi Manusia, Komentar Umum 22, Pasal 18 (Sesi keempat puluh delapan, 1993), Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Mnausia U.N. Doc.HRI\GEN\1\Rev.1 at 35 (1994)

49 Lihat Evans, dalam Bab 1, Tore Lindholm, W. Cole Durham Jr., Bahia G. Tahzib-Lie (para editor), Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan: Seberapa Jauh? (Penerbit Kanisius, 2010)

50 Komite HAM PBB menyatakan bahwa “kebebasan” menganut atau menetapkan agama atau keyakinan perlu mencakup kebebasan memilih agama atau keyakinan, termasuk, antara lain, hak untuk menggantikan agama atau kepercayaan yang sedang dianut dengan yang lain atau untuk tidak beragama, dan juga hak untuk mempertahankan agama atau kepercayaannya sendiri (Komentar Umum 22, Pasal 5)

51 Kovenan Internasional Hak Sipil Politik (ICCPR), Pasal 18 (1), Pasal 9 (1)

terganggu kebebasannya untuk menganut atau menetapkan agama atau keyakinannya sesuai dengan pilihannya.<sup>52</sup>

- (4) **Tanpa Diskriminasi:** Negara berkewajiban untuk menghormati dan menjamin hak kebebasan beragama atau berkeyakinan bagi semua orang yang berada dalam wilayahnya dan yang tunduk pada wilayah hukum atau yurisdiksinya, hak akan kebebasan beragama atau berkeyakinan tanpa pembedaan apapun seperti ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama atau keyakinan, politik atau, kebangsaan atau asal-usul lainnya, kekayaan, kelahiran atau status lainnya.<sup>53</sup>
- (5) **Hak orang tua dan wali:** Negara berkewajiban untuk menghormati kebebasan orang tua, wali hukum yang sah untuk memastikan bahwa pendidikan agama dan moral bagi anak-anak mereka sesuai dengan keyakinan mereka sendiri, selaras dengan kewajiban untuk melindungi hak atas kebebasan beragama atau berkeyakinan setiap anak seiring dengan kapasitas anak yang sedang berkembang.<sup>54</sup>
- (6) **Kebebasan Korporat dan kedudukan hukum:** Komunitas keagamaan sendiri mempunyai kebebasan beragama atau berkeyakinan, termasuk hak otonomi dalam urusan mereka sendiri. Walaupun komunitas keagamaan mungkin tidak ingin menggunakan kedudukan hukum formilnya, sekarang sudah lazim diakui bahwa mereka mempunyai hak kebebasan beragama atau berkeyakinan, dan khususnya sebagai salah satu aspek dari kebebasan memmanifestasikan kepercayaan agama bukan hanya secara individual tetapi bersama-sama dengan orang lain.<sup>55</sup>
- (7) **Pembatasan yang diperbolehkan terhadap kebebasan eksternal;** Kebebasan memmanifestasikan agama atau keyakinan seseorang hanya dapat dibatasi oleh ketentuan berdasarkan hukum, dan yang diperlukan untuk melindungi keamanan publik, ketertiban,

---

52 ICCPR, Pasal 18(2)

53 ICCPR, Pasal 2(1)

54 ICCPR, 18 (4); Konvensi Hak-hak Anak, Pasal 14

55 Kata kunci perjanjian dari Kovenan Internasional Hak Sipil Politik mengatakan bahwa hak kebebasan berpikir, berkeyakinan dan beragama termasuk kebebasan, baik sendiri atau bersama-sama dengan orang lain, di tempat umum atau tertutup untuk menjalankan agama dan kepercayaannya,” ICCPR, pasal 18 (tekanan ditambah).

kesehatan, atau moral atau hak-hak mendasar orang lain.<sup>56</sup>

- (8) **Tidak dapat dikurangi:** Negara tidak boleh mengurangi hak kebebasan beragama atau berkeyakinan, bahkan dalam keadaan darurat publik.<sup>57</sup>

Delapan komponen hak asasi kebebasan beragama/berkeyakinan ini dapat diidentifikasi dari seperangkat norma-norma hak asasi manusia yang kompleks, yang saling mendukung dan terkodifikasi secara internasional. Saat diterapkan untuk konteks tertentu dan untuk tujuan-tujuan praktis, norma-norma ini mungkin membutuhkan interpretasi dan elaborasi lebih lanjut.<sup>58</sup>

### Intoleransi dan Diskriminasi Agama

Instrumen hak asasi manusia lainnya yang mengatur jaminan kebebasan beragama/berkeyakinan adalah Deklarasi Penghapusan Segala Bentuk Intoleransi dan Diskriminasi Berdasarkan Agama atau Keyakinan (*Declaration on The Elimination of All Forms of Intolerance and of Discrimination Based on Religion Or Belief*) yang dicetuskan melalui resolusi Sidang Umum PBB No 36/55 pada 25 November 1981. Meskipun tidak mengikat secara hukum, deklarasi ini memiliki kekuatan moral dalam praktik hubungan internasional pada umumnya. Sebagai negara anggota PBB, negara-negara di dunia termasuk Indonesia tidak bisa mengabaikan deklarasi ini dalam menjalankan kewajiban memenuhi hak asasi warga negaranya berdasarkan agama atau kepercayaan.

Intoleransi adalah setiap perbedaan, pengabaian, larangan, atau pengutamaan yang didasarkan pada agama atau kepercayaan dan yang tujuannya atau akibatnya meniadakan atau mengurangi pengakuan, penikmatan atau pelaksanaan hak asasi manusia dan kebebasan-kebebasan mendasar atas dasar yang setara.

Pasal 6 Deklarasi Penghapusan Segala Bentuk Intoleransi dan Diskriminasi Berdasarkan Agama/Keyakinan menyebutkan elemen-

---

56 ICPR, pasal 18(3)

57 ICCPR, pasal 4(2)

58 Lihat Bab Pengantar, Tore Lindholm, W. Cole Durham Jr., Bahia G. Tahzib-Lie (para editor), Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan: Seberapa Jauh?, Penerbit Kanisius, 2010

elemen kebebasan beragama/berkeyakinan yang harus dilindungi adalah:

- (a) Beribadah dan berkumpul dalam hubungannya dengan suatu agama atau keyakinan, dan mendirikan serta mengelola tempat-tempat untuk tujuan-tujuan ini;
- (b) Mendirikan dan mengelola berbagai lembaga amal atau kemanusiaan yang tepat;
- (c) Membuat, memperoleh dan mempergunakan sampai sejauh memadai berbagai benda dan material yang diperlukan berkaitan dengan upacara atau adat istiadat suatu agama atau keyakinan;
- (d) Menulis, mengemukakan dan menyebarluaskan berbagai penerbitan yang relevan di bidang-bidang ini;
- (e) Mengajarkan suatu agama atau keyakinan di tempat-tempat yang cocok untuk maksud-maksud ini;
- (f) Mengumpulkan dan menerima sumbangan-sumbangan keuangan sukarela lainnya dari perseorangan atau lembaga;
- (g) Melatih, menunjuk, memilih atau mencalonkan dengan suksesi para pemimpin yang tepat yang diminta dengan persyaratan-persyaratan dan standar-standar agama atau dari pandangan dan pilihan menyikapi perbedaan. Menghormati hari-hari istirahat, dan merayakan hari-hari libur dan upacara;
- (h) Mendirikan dan mengelola komunikasi-komunikasi dengan seseorang dan masyarakat dalam persoalan-persoalan agama atau keyakinan pada tingkat nasional dan internasional. Upacara menurut ajaran-ajarana gama atau keyakinan seseorang;

Sedangkan diskriminasi, menurut UU No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasai Manusia, Pasal 1:

*“Setiap pembatasan, pelecehan, atau pengucilan yang langsung ataupun tak langsung didasarkan pada pembedaan manusia atas dasar agama, suku, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik, yang berakibat pengurangan, penyimpangan, atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam kehidupan politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya dan aspek kehidupan lainnya.*”

Lokus diskriminasi dalam disiplin hak asasi manusia bisa terletak dalam bentuk **tindakan, maksud, tujuan**, dan diskriminasi sebagai **dampak**. **Diskriminasi sebagai tindakan** merupakan tindakan pembatasan, pelecehan, pembedaan, pengucilan sebagai akibat dari pandangannya dan pilihan menyikapi perbedaan. Bentuk diskriminasi ini merupakan diskriminasi langsung. **Diskriminasi sebagai maksud/tujuan**, juga merupakan diskriminasi langsung dalam bentuk tindakan yang diniatkan oleh pelakunya (atau oleh pembentuk undang-undang dalam konteks produk hukum yang diskriminatif) sebagai tindakan untuk menimbulkan akibat terdiskriminasinya seseorang atau kelompok. **Diskriminasi sebagai dampak** timbul dari pembedaan, pembatasan atau pengucilan yang menunjuk pada akibat dari upaya-upaya pengurangan dan penghapusan atau pengakuan, penikmatan dan penggunaan hak asasi manusia.<sup>59</sup>

**Pengurangan** terjadi apabila suatu kualifikasi atau persyaratan diletakkan pada suatu hak sehingga terjadi pembatasan pengakuan atas hak tersebut atau kemampuan mempertahankannya. Sedangkan **penghapusan** adalah suatu keadaan dimana terjadi pembatalan secara total atas hak-hak seseorang melalui penolakan atas hak-hak tertentu, atau suatu keadaan dimana mekanisme pendukung untuk pemenuhan atau mempertahankan hak-hak tersebut, tidak tersedia.<sup>60</sup>

## Pluralisme Sivik

Gagasan jaminan kebebasan beragama/berkeyakinan pada dasarnya mengorientasikan capaian suatu sikap toleran dan rukun. Karena itu, jaminan kebebasan beragama/berkeyakinan diletakkan sebagai prasyarat untuk menciptakan kerukunan. Kerukunan tersebut berlandaskan pada paradigma hak asasi manusia dan pandangan tentang urgensi pluralisme sivik (*Civic Pluralism*).<sup>61</sup>

---

59 Ismail Hasani dan Bonar Tigor Naipospos (ed), *Mengatur Kehidupan Beragama; Menjamin Kebebasan Beragama? Urgensi Kebutuhan RUU Jaminan Kebebasan Beragama/Berkeyakinan*, (Pustaka Masyarakat Setara, 2011)

60 Ibid,

61 Ibid,

*Civic pluralism*<sup>62</sup> tidak melihat keragaman dalam perspektif teologis yang selama ini jadi pengusung *theological pluralism*, dimana suatu keyakinan tertentu bisa divonis sesat atau tidak sesat, melainkan ditempatkan dalam ruang politik yang terkait dengan hubungan negara dan rakyatnya dan relasi-relasi sosial dalam masyarakat. Karena itu, *civic pluralism* tidak memberikan keistimewaan terhadap komunitas tertentu. Sebaliknya, pemerintah dan masyarakat harus sama-sama berperan aktif dalam menciptakan ruang-ruang dialog yang sehat dan dapat diakses seluas-luasnya oleh seluruh warga negara, sehingga tercipta kehidupan berbangsa dan bernegara secara rukun, damai dan partisipatif. Disamping itu, *civic pluralism* juga mengakui keragaman identitas, dimana agama hanyalah sebuah identitas sebagaimana identitas lainnya, seperti etnisitas, ras, gender, bahasa dan sebagainya. Akibatnya, tak ada satu orang pun yang memiliki satu identitas. Seseorang yang beridentitas agama tertentu, pada saat yang sama juga memiliki identitas sebagai, perempuan, yang berasal dari suku Sunda dan seterusnya. Pluralisme sivik dengan sendirinya menegaskan mayoritas-minoritas dalam suatu bangsa. Dengan demikian perdebatan teologis dalam membangun relasi dan pengaturan tidak lagi menjadi landasan kebijakan sebuah negara. Pluralisme sivik justru menegaskan posisi negara yang secara konstitusional memiliki hak dan bebas dari diskriminasi.

## Perlindungan Korban Diskriminasi dan Kekerasan

Perhatian terhadap urgensi perlindungan korban diskriminasi dan kekerasan atas nama agama seringkali luput lantaran penggunaan argumentasi sosologis tentang benar dan salah yang berlebihan tentang sebuah ajaran keagamaan atau tindakan keagamaan yang menjadi sasaran. Dalam kerangka hak asasi manusia, setiap orang yang hak-haknya dilanggar merupakan korban dari pelanggaran HAM yang memiliki seperangkat hak yang wajib dipenuhi oleh negara. Perlindungan terhadap korban adalah bagian lain yang tidak pernah mendapatkan tempat dalam konstruksi hukum Indonesia, yang berhubungan dengan agama.

---

<sup>62</sup> Zainal Abidin Bagir, *Pluralisme Keawargaan: Arah Baru Politik Keragaman di Indonesia*, 2009

Tahapan perlindungan internasional terhadap agama telah menjalani transformasi sejarah yang sangat besar dalam kurun waktu lima abad terakhir. Tahapan ini terdiri dari tiga model perlindungan politik terhadap kebebasan beragama yang sangat berbeda dilaksanakan secara berurutan, tetapi sebagian tumpang tindih:

- (1) **model cuitus regio, uis religio:** Perjanjian damai internasional yang menentukan pemisahan wilayah bagi orang dari kepercayaan agama yang berbeda, dengan menjaga misalnya orang-orang katolik, Lutheran dan Reformasi tetap terpisah dalam negara berbeda dan menyediakan sedikit toleransi terhadap sedikit pembangkangan dan hak mereka untuk diberlakukan di negara tersebut; kedua:
- (2) model perlindungan minoritas: Traktat internasional (bilateral atau multilateral) yang menyediakan perlindungan bagi agama minoritas dalam wilayah negara dari etnik atau agama mayoritas yang mendominasi kekuasaan; dan akhirnya:
- (3) model hak asasi manusia: Traktat internasional (global atau regional) yang mengkodifikasi standar internasional dan menyediakan monitoring internasional terhadap HAM universal dari individu dan komunitas agama atau pandangan hidup terhadap kebebasan beragama atau berkeyakinan.<sup>63</sup>

Hanya model ke-3 yang ditetapkan secara internasional, yang memuaskan bagi dunia kini yang diwarnai pluralitas agama dan pandangan hidup. Merujuk pada pengaturan kebebasan beragama/berkeyakinan, bahwa kebebasan ini merupakan hak individu yang tidak bisa ditunda pemenuhannya (*non derogable rights*) dan pelanggaran terhadap kebebasan beragama/berkeyakinan ini dikualifikasi sebagai pelanggaran HAM. Maka perlindungan bagi korban diskriminasi dan kekerasan berbasis agama/keyakinan dapat merujuk pada UU Pengadilan HAM yang menyatakan bahwa setiap korban pelanggaran hak asasi manusia yang berat atau ahli warisnya dapat memperoleh kompensasi, restitusi dan rehabilitasi sebagaimana tertuang dalam UU No. 26/2000 tentang Pengadilan Hak asasi Manusia, Pasal 35 (1).

---

<sup>63</sup> Lihat Bab II, Tore Lindholm, W. Cole Durham Jr., Bahia G. Tahzib-Lie (para editor), Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan: Seberapa Jauh? (Penerbit Kanisius, 2010)

Sedangkan prinsip perlindungan dan pemajuan HAM melalui upaya memerangi impunitas<sup>64</sup> menyebutkan adanya tiga hak korban yang harus dipenuhi, yaitu hak atas kebenaran, keadilan dan pemulihan.<sup>65</sup>

1. **Hak korban untuk mengetahui (*the victim's right to know*)**

Hak ini bukan sekedar hak tiap individu korban atau orang-orang terdekat mereka untuk mengetahui apa yang terjadi, suatu hak atas kebenaran. Hak untuk mengetahui juga merupakan hak kolektif berdasarkan sejarah untuk mencegah agar pelanggaran tidak lagi terulang di masa depan. Konsekuensi dari hak tersebut berupa sebuah “kewajiban untuk mengingat” yang harus diemban negara untuk menjaga agar tidak terjadi penyimpangan sejarah atas nama revisionisme atau pengingkaran.

Negara harus mengambil tindakan yang sesuai untuk menjamin efektifitas hak ini. Apabila institusi hukum kurang memenuhi hal tersebut, prioritas harus lebih dulu diberikan kepada penetapan komisi ekstra judicial dan jaminan pelestarian arsip yang terkait dengan pelanggaran HAM yang terjadi.<sup>66</sup>

2. **Hak korban atas keadilan (*the victim's right to justice*)**

Hak ini mengimplikasikan bahwa setiap korban harus memiliki kesempatan untuk menggunakan hak mereka serta menerima pengadilan yang adil dan efektif, memperoleh jaminan bahwa para pelaku dalam pelanggaran HAM yang mereka alami diajukan ke pengadilan, dan mendapatkan ganti rugi. Hak atas keadilan ini memunculkan kewajiban negara untuk menyelidiki pelanggaran

---

<sup>64</sup> Impunitas berarti ketidakmungkinan –secara *de jure* atau *de facto*—untuk membawa pelaku pelanggaran HAM mempertanggungjawabkan perbuatannya baik dalam proses peradilan kriminal, sipil, administratif atau disipliner karena mereka tidak dapat dijadikan objek pemeriksaan yang dapat memungkinkan terciptanya penuntutan, penahanan, pengadilan dan apabila dianggap bersalah- penghukuman dengan hukuman yang sesuai, dan untuk melakukan reparasi kepada korban-korban mereka.

<sup>65</sup> Keterangan selengkapnya dapat dilihat di buku Menolak Impunitas, Serangkaian Prinsip Perlindungan dan Pemajuan Hak Asasi Manusia (Prinsip-prinsip Hak Korban), terbitan KontraS tahun 2005. Adapun versi aslinya dapat dilihat di [http://www.unhchr.ch/huridocda/huridocda.nsf/\(symbol\)/E.CN.4.sub.2.1997.20.Rev.1.En](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridocda.nsf/(symbol)/E.CN.4.sub.2.1997.20.Rev.1.En).

<sup>66</sup> Glosari Kekerasan Terhadap Perempuan Sebagai Pelanggaran HAM, (Komnas Perempuan, 2006)

HAM yang terjadi, menuntut para pelaku dan menghukum mereka setelah kesalahan mereka diputuskan<sup>67</sup>.

### 3. Hak korban atas reparasi/pemulihan (the victim's right to reparations)

Korban, termasuk kerabat dan tanggungannya, harus mendapatkan pemulihan yang efektif. Prosedur yang berlaku harus dipublikasikan seluas mungkin. Hak atas pemulihan harus mencakup seluruh kerugian yang diderita oleh korban, yang mencakup hak atas restitusi (upaya pemulihan korban untuk kembali ke keadaan semula), kompensasi (untuk luka fisik dan mental, termasuk hilangnya kesempatan hidup, kerusakan fisik, perusakan nama baik dan biaya bantuan hukum) serta rehabilitasi (perawatan medis, termasuk perawatan psikologis atau psikiatri dan adanya jaminan untuk tidak berulang pada dirinya maupun siapa pun di masa mendatang).

Adapun pengertian restitusi, kompensasi dan rehabilitasi dalam UU tentang Pengadilan HAM (UU NO. 26/2000, Pasal 35 dan penjelasannya adalah:

**Restitusi**, yaitu ganti kerugian yang diberikan kepada korban atau keluarganya oleh pelaku atau pihak ketiga. Restitusi dapat berupa: a). Pengembalian hak milik; b). Pembayaran ganti kerugian untuk kehilangan atau penderitaan; dan c). Penggantian biaya untuk tindakan tertentu.

**Kompensasi**, yaitu ganti kerugian yang diberikan oleh negara, karena pelaku tidak mampu memberikan ganti kerugian sepenuhnya yang menjadi tanggung jawabnya.

**Rehabilitasi**, yaitu pemulihan pada kedudukan semula, misalnya kehormatan, nama baik, jabatan, atau hak-hak lain.

## Mekanisme Komplain

Mekanisme komplain merupakan suatu ikhtiar yang dilakukan oleh korban pelanggaran kebebasan beragama/berkeyakinan untuk menyoal peristiwa yang dialami dan menuntut hak-haknya sebagai korban.

---

<sup>67</sup> Ibid

Diskriminasi atas dasar agama merupakan penghinaan terhadap martabat kemanusiaan dan pengingkaran terhadap prinsip-prinsip HAM, dan harus dikutuk sebagai pelanggaran terhadap hak asasi manusia dan kebebasan mendasar.<sup>68</sup> Semua negara harus mengambil tindakan yang efektif untuk mencegah dan menghapus diskriminasi berdasarkan alasan-alasan agama atau kepercayaan dalam pengakuan, pelaksanaan dan penikmatan hak asasi manusia dan kebebasan mendasar disemua bidang sipil, ekonomi, politik, sosial, dan kehidupan budaya<sup>69</sup>.

Semua negara harus melakukan tindakan untuk membuat atau mencabut perundang-undangan apabila perlu untuk melarang diskriminasi apapun semacam itu, dan mengambil semua tindakan yang tepat untuk memerangi intoleransi berdasarkan alasan-alasan agama atau kepercayaan lain dalam hal ini.<sup>70</sup>

Termasuk bentuk jaminan kebebasan beragama/berkeyakinan adalah dengan menyediakan mekanisme komplain bagi korban. Perihal komplain ini merupakan salah satu elemen hak yang tidak mendapatkan perhatian baik dalam diskursus kebebasan beragama maupun dalam konstruksi hukum Indonesia. Komplain adalah gugatan perdata yang diajukan oleh korban tindakan diskriminatif, berupa ganti kerugian yang telah ditimbulkan baik secara langsung maupun tidak langsung akibat tindakan diskriminatif tertentu, dalam bentuk kompensasi dan/atau restitusi.

### C. Kajian Atas Asas-Asas

Asas merupakan prinsip yang menjadi landasan bagi pengaturan kehidupan beragama/berkeyakinan dalam rangka penghapusan segala bentuk diskriminasi agama/keyakinan). Berikut ini adalah prinsip-prinsip yang diacu dalam merumuskan Naskah Akademis UU

---

68 Pasal 3, Deklarasi tentang Penghapusan Segala Bentuk Intoleransi dan Diskriminasi Berdasarkan Agama atau Keyakinan (Diproklamkan oleh Majelis Umum PBB pada 25 November 1981)

69 Ibid, Pasal 4, ayat 1,

70 Pasal 4, ayat 2, Deklarasi tentang Penghapusan Segala Bentuk Intoleransi dan Diskriminasi Berdasarkan Agama atau Keyakinan (Diproklamkan oleh Majelis Umum PBB pada 25 November 1981)

Penghapusan Diskriminasi Agama, yaitu:

1. **Kemajemukan** merupakan asas keanekaragaman identitas alamiah dan sosial warga. Kemajemukan merupakan realitas alamiah dan sosial bangsa Indonesia. Asas ini menempatkan keanekaragaman identitas alamiah dan sosial masyarakat Indonesia sebagai dasar bagi perlindungan untuk seluruh warga dalam hal kebebasan beragama/berkeyakinan. Seluruh pengaturan kehidupan beragama/berkeyakinan bertujuan untuk mewujudkan dan menjaga harmoni dan toleransi dalam kerangka keanekaragaman tersebut. Selain itu, pengaturan tersebut juga harus memberikan ruang keterlibatan (*civic engagement*) bagi seluruh unsur keanekaragaman tersebut memajukan kemajemukan.
2. **Kesetaraan** adalah prinsip positif berupa persamaan kedudukan setiap orang di hadapan hukum dan pemerintahan negara, sehingga setiap orang berhak untuk mendapatkan perlakuan adil dan terlindungi dari segala bentuk tindakan diskriminatif. Dengan asas ini, berarti setiap pemeluk agama/keyakinan apapun memiliki kedudukan yang sama di hadapan hukum dan pemerintahan negara, sebagai warga negara yang memiliki seperangkat hak yang dijamin dalam Konstitusi..
3. **Nondiskriminasi** merupakan prinsip ketiadaan atau penghapusan segala bentuk pembedaan, pengecualian, pembatasan, atau pemilahan berdasarkan agama/keyakinan tertentu, yang mengakibatkan tercabutnya atau berkurangnya pengakuan, penikmatan atau pemanfaatan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam suatu kesetaraan di bidang sipil, politik, ekonomi, sosial, dan budaya. Asas ini berarti bahwa setiap agama/keyakinan, setiap orang yang memeluk agama/keyakinan apapun harus dipandang sebagai warga negara yang berhak untuk mendapatkan jaminan dan perlindungan dari pembedaan, pengecualian, pembatasan pemilihan tertentu.
4. **Keadilan** merupakan prinsip pemberian perlakuan yang sama oleh negara kepada seluruh warga negara. Asas keadilan ini berarti bahwa negara memberikan perlakuan yang sama, baik dalam hal pemberian hak-hak, penuntutan kewajiban-kewajiban, dan pelaksanaan penghukuman tertentu sesuai dengan hukum dan peraturan perundang-undangan negara itu.
5. **Kebebasan** merupakan prinsip pengakuan atas hak seseorang,

baik sendiri maupun bersama-sama, untuk menentukan pilihan-pilihan mandiri (otonom) sesuai dengan pikiran, sikap, dan hati nuraninya. Asas ini bermakna bahwa kebebasan seseorang dalam wilayah pribadi (*forum internum*) harus dijamin oleh negara dan dilindungi dari intervensi pihak manapun, sedangkan ekspresi kebebasan tersebut dalam wilayah publik (*forum externum*) harus dijamin oleh negara dan dilindungi dari intervensi pihak manapun, namun dapat dibatasi oleh negara secara minimal yaitu demi kepentingan keamanan, ketertiban, kesehatan, moral masyarakat, atau hak-hak dan kebebasan dasar orang lain sepanjang dalam kerangka masyarakat demokratis dan demi kepentingan kesejahteraan sosial. Pembatasan tersebut dinyatakan dan mengacu sepenuhnya pada pasal-pasal dalam Undang-Undang ini.

6. **Kemanusiaan** merupakan prinsip pengakuan terhadap nilai-nilai dasar kemanusiaan yang telah diakui oleh negara-negara beradab di dunia yang tertuang dalam berbagai instrumen internasional, baik yang mengikat secara hukum maupun yang sebatas menjadi landasan moral bangsa beradab, baik yang sudah diratifikasi oleh Negara Republik Indonesia maupun yang belum diratifikasi.

Di samping asas yang menjadi jiwa dan landasan pengaturan penghapusan diskriminasi agama/keyakinan, perlu ditentukan tujuan pengaturan dalam bentuk pembuatan RUU tersebut. Tujuan dari pembuatan RUU dimaksud adalah:

1. untuk menjamin kemerdekaan dan kebebasan setiap warga negara dan untuk beragama/berkeyakinan dengan berlandaskan pada ketentuan-ketentuan konstitusional yang diamanatkan dalam UUD 1945 dan nilai-nilai kemanusiaan universal sebagaimana disepakati negara-negara beradab dalam berbagai instrumen internasional hak asasi manusia.
2. untuk mewujudkan kerukunan antar umat beragama yang berlandaskan pada kemajemukan, kesetaraan, dan keadilan bagi seluruh warga dalam kehidupan beragama/berkeyakinan.

#### D. Kajian terhadap Praktik Penyelenggaraan Jaminan Kebebasan Beragama

Tulisan pada bagian ini disusun berdasarkan laporan riset, berbagai tulisan, dan berbagai pendapat ahli tentang isu kebebasan beragama/berkeyakinan utamanya dalam catatan laporan dua tahun terakhir, yaitu tahun 2010 dan 2011, kemudian dilengkapi dengan kasus-kasus tahun-tahun sebelumnya. Sumber-sumber yang dijadikan rujukan data antara lain: (1) laporan tahunan SETARA Institute, (2) laporan tahunan The Wahid Institute, (3) laporan tahunan ELSAM, (4) laporan riset Setara Institute, dan sumber-sumber lain yang disebutkan dalam tulisan ini.

Istilah-istilah akan dibatasi dengan mengikuti sumber pengumpul data, kemudian dirangkum dalam istilah “kasus” untuk merujuk pada pelanggaran atas kebebasan beragama/berkeyakinan. Masing-masing sumber memberikan istilah kasus dan klasifikasi jenisnya secara agak berbeda satu dengan yang lain.

#### Agama dan Masyarakat

Secara sosiologis, aspek yang diperhatikan dari diskursus agama adalah perilaku keagamaan, melihat manusia sebagai pelaku, bagaimana manusia menggunakan agama dalam kehidupan sosialnya, bahkan dalam semua segi kehidupannya.<sup>71</sup> Sebagai obyek kajian ilmiah sosiologi, perilaku keagamaan manusia dibatasi pada aspek yang bersifat universal dan dipraktikkan secara berulang-ulang. Perilaku universal dimaknai sebagai gejala yang berlaku di masyarakat sejak masa tradisional yang dapat ditemukan oleh ilmu pengetahuan, sampai dengan sekarang. Perilaku yang diulang-ulang tampak pada perilaku ibadat dengan menggunakan lambang-lambang keagamaan di dalamnya.<sup>72</sup>

Fungsi ibadat secara sosial dapat mempersatukan kelompok-kelompok masyarakat dalam satu agama pada ikatan yang sangat erat. Namun sebaliknya, perbedaan agama juga dapat menciptakan terjadinya

---

<sup>71</sup> Bandingkan dengan Elizabeth K. Nottingham, *Agama dan Masyarakat, Suatu Pengantar Sosiologi Agama*, (Jakarta: PT Rajagrafindo Perkasa, 1994), hal. 5-9.

<sup>72</sup> *Ibid.*, hal. 4.

pertentangan antara kelompok-kelompok masyarakat, baik sesama agama maupun antaragama yang berbeda.

Lambang-lambang yang disediakan agama membantu manusia mengungkapkan pengalaman-pengalaman terdalam yang tak terungkap. Ide tentang Tuhan, misalnya, membantu manusia dapat menjalankan tugas sehari-hari, menerima nasib yang tidak baik dan berusaha mencari jalan keluarnya. Agama mengidentifikasi kutub-kutub kehidupan yang berlawanan: baik-buruk, benar-salah, sedih-bahagia, dan lain-lain, dan berusaha mendamaikan kedua kutub itu dalam kehidupan.<sup>73</sup>

Agama dan masyarakat di Indonesia secara sosiologis ibarat dua sisi dari sekeping mata uang. Berbeda, tetapi sulit dipisahkan. Agama tidak saja melekat sebagai identitas sosial dalam kehidupannya, melainkan juga hampir setiap masalah-masalah yang muncul selalu dilihat dan dipandang dari perspektif agamanya. Satu sisi kenyataan ini adalah kekayaan yang sangat berharga dan modal sosial yang sangat penting, namun di sisi lain -apabila tidak ada sistem pengelolaan yang baik, adil, dan setara- kenyataan ini bisa menjadi rentan berpotensi timbul konflik yang destruktif.

Masyarakat Indonesia merupakan masyarakat plural yang memiliki sistem keyakinan dan agama yang kaya dan plural pula. Sebagian sistem keyakinan dan agama ini secara resmi dan eksplisit disebut oleh pemerintah, namun sebagian besar tidak disebut secara resmi kendatipun hidup dan dihidupi dalam masyarakat. Jumlahnya jauh lebih banyak ketimbang agama yang disebut "resmi" oleh negara.

Timbul beberapa masalah terkait dengan kekayaan dan pluralitas agama di Indonesia dan status resmi dan tidak resmi tersebut. Penyebutan secara resmi sebagian agama menimbulkan diskriminasi terhadap agama lain yang tidak disebutkan, karena agama yang tidak disebutkan dianggap tidak ada, atau paling tidak disebut sebagai aliran kepercayaan saja. Sementara ini, hanya ada lima agama yang diakui resmi sampai dengan masa pemerintahan Orde Baru, yaitu Islam, Kristen, Katolik, Hindu dan Buddha. Sejak era pemerintahan Abdurrahman Wahid ada tambahan satu agama lagi diakui secara resmi oleh pemerintah, yaitu Konghucu.

---

<sup>73</sup> *Ibid.*, hal. 4.

## Agama sebagai Organisasi Sosial

Dalam konteks masyarakat Indonesia, agama lebih dimaknai sebagai organisasi sosial ketimbang seperangkat nilai dan spritualitas, sebagaimana tafsir substantif terminologi agama. Agama bukan sekadar urusan privat antara seseorang dengan Tuhannya, tetapi juga landasan bagi sebuah tindakan sosial, budaya, ekonomi, dan politik. Konsekuensinya bukan hanya terjadi tarik menarik antara agama dan kekuasaan, tetapi juga kompetisi pada internal agama dan antaragama yang satu dengan agama yang lain. Kompetisi ini bertujuan untuk menghadirkan nilai-nilai dan pandangan-pandangan keagamaannya ke ruang publik dan mempengaruhi etika publik pada satu sisi, namun pada sisi yang lain juga untuk merebut ruang kekuasaan bagi kebesaran organisasinya.

Kompetisi itu sesungguhnya wajar dan tidak terhindarkan, tetapi ketika kompetisi itu melebar ke arena politik kekuasaan, yang terjadi kemudian adalah kontestasi merebut ruang publik dan pengaruh politik. Dengan demikian regulasi menjadi kebutuhan, bukan hanya sebagai perlindungan bagi hak warga negara, tetapi juga merumuskan wewenang dan posisi negara ketika kompetisi yang terjadi berlangsung tidak seimbang, diskriminatif, dan mengakibatkan kerugian sosial bagi mereka yang minoritas dan menjadi korban.

Selain itu, pluralitas sistem keyakinan dan agama ini kerap terjadi konflik yang diwarnai oleh keyakinan keagamaan di Indonesia. Para ahli mengidentifikasi bentuk-bentuk konflik berdimensi agama ini secara berbeda-beda, namun beberapa bentuk ini mencakup bentuk-bentuk yang mereka sebutkan, antara lain: (1) pendirian rumah ibadat, (2) penyiaran agama, (3) bantuan luar negeri, (4) perkawinan beda agama, (5) perayaan hari besar keagamaan, (6) penodaan agama, dan (7) kegiatan aliran yang dianggap sesat, (8) masalah intern agama dan (9) masalah penguburan jenazah.

Peristiwa konflik berdimensi agama di Indonesia (baca: instrumentalisasi agama untuk kepentingan tertentu) memiliki sejarah yang panjang. Beberapa contoh peristiwa itu antara lain peristiwa kerusuhan dukun santet di Banyuwangi, konflik di Sampit dan Sambas, konflik Ambon dan Poso, mulai tahun 1999, pembakaran masjid di Timor Timur ketika masih menjadi bagian dari RI, peristiwa pembakaran gereja di Jawa Tengah, pengusiran jemaat Ahmadiyah di beberapa tempat di Indonesia yang terus menerus masih berlangsung.

Laporan pemantauan kondisi kebebasan beragama/berkeyakinan di Indonesia yang diterbitkan oleh SETARA Institute dan organisasi masyarakat sipil lainnya menunjukkan bahwa tingkat intoleransi, baik di masyarakat maupun di tubuh negara, melalui aparat negara, semakin menguat; kebalikannya, toleransi semakin melemah. Jumlah peristiwa pada tahun 2008 meningkat secara signifikan (367 tindakan dalam 265 peristiwa) dibanding peristiwa yang terdokumentasikan SETARA Institute pada tahun 2007, yang mencatat sejumlah 185 peristiwa pelanggaran hak kebebasan beragama/berkeyakinan dalam 135 peristiwa. Di tahun 2009, SETARA Institute mencatat 291 tindakan dalam 200 peristiwa. Tahun 2010, tercatat 286 tindakan dalam 216 peristiwa.

## Forum Internum dan Eksternum dalam Beragama/Berkeyakinan

Forum internum dan eksterum merupakan dua hal dari aspek-aspek lain kebebasan beragama/berkeyakinan yang dilindungi oleh hukum.<sup>74</sup> Forum internum berarti bahwa setiap orang memiliki hak atas kebebasan berpikir, berkeyakinan dan beragama, termasuk kebebasan untuk memiliki, menganut, mempertahankan atau pindah agama atau keyakinan.

Sedangkan forum eksternum berarti setiap orang memiliki kebebasan, baik sendiri-sendiri maupun bersama orang lain, baik dalam wilayah publik maupun pribadi, untuk memmanifestasikan agama/keyakinannya dalam pengajaran, pengamalan, ibadah, dan penataannya.<sup>75</sup>

Forum internum dan eksternum yang merupakan kategori hukum menjadi perhatian kajian sosiologi karena menyangkut perilaku manusia. Hukum mengatur perilaku manusia, apa yang boleh dan tak boleh dilakukan, mana yang diakui dan ditegakkan hak kebebasannya

---

<sup>74</sup> Ada 8 elemen pokok hak kebebasan beragama/berkeyakinan, antara lain adalah: 1) kebebasan internal (*forum internal*), 2) kebebasan eksternal (*forum external*), 3) tak ada paksaan (*non coercion*), 4) tidak diskriminatif (*non discrimination*), 5) hak dari orang tua dan wali, 6) kebebasan lembaga dan status legal, 7) pembatasan yang diijinkan, dan 8) tidak dapat dikurangi (*non derogability*). Lihat dalam buku Nurkholis Hidayat, dkk., *Peradilan Kasus-Kasus Kebebasan Beragama/Berkeyakinan; Rangkuman 8 Studi Kasus: Dampak, Pencapaian, Hambatan dan Strategi*, (Jakarta: LBH Jakarta, 2011), hal. 20-21.

<sup>75</sup> *Ibid.*, hal. 20.

dan mana hak-hak yang perlu dibatasi dalam hidup bersama. Dalam konteks ini, agama juga mengandung hukum, karena agama mengatur, diantaranya, hal-hal yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh manusia.

Kebebasan beragama/berkeyakinan pada dasarnya merupakan hak asasi manusia yang dijamin dan dilindungi perwujudannya oleh Konstitusi RI, hukum nasional, dan hukum internasional. Hak beragama/berkeyakinan merupakan hak asasi manusia yang bersifat mutlak, tidak dapat dikurangi, dibatasi, atau dicampuri oleh siapapun, dalam keadaan apapun, sekalipun dalam keadaan darurat perang. Jaminan hukum nasional dan internasional ini meliputi hak untuk bebas dari diskriminasi dalam bentuk apapun berdasarkan agama.<sup>76</sup>

Hak-hak kebebasan beragama/berkeyakinan di atas wajib ditegakkan oleh negara. Namun demikian, bagaimana negara bertanggungjawab atas kemungkinan adanya pertentangan dan konflik sosial antarkelompok-kelompok masyarakat yang terkait agama/keyakinan? Seperti dijelaskan sebelumnya, bahwa fungsi agama secara sosiologis adalah mempersatukan dengan sangat erat kelompok-kelompok masyarakat, akan tetapi sekaligus dapat menjadi pemicu munculnya pertentangan-pertentangan antarkelompok-kelompok sosial atas dasar agama.

Ada tiga aspek yang menjadi pertimbangan dalam merespon masalah ini, yaitu soal fungsi negara, sifat hak asasi manusia, dan wewenang negara dalam memberikan batasan kebebasan beragama/berkeyakinan. *Pertama*, negara didirikan paling tidak untuk memenuhi fungsi-fungsi sebagai berikut: 1) melaksanakan ketertiban (*law order*) atau stabilisator untuk mencapai tujuan dan menghindari tindakan konflik berkekerasan, 2) mengusahakan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat, 3) penjagaan dan pertahanan ancaman dan serangan dari luar,

---

<sup>76</sup> *Ibid*, hal. 19. Dalam buku ini diterangkan bahwa ketentuan jaminan nasional dan internasional terdapat dalam beberapa instrumen antara lain :1) Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia tahun 1948 (pasal 18), UUD Negara RI Tahun 1945, UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (pasal 4, pasal 22 ayat (2)), UU Nomor 29 Tahun 1999 tentang Pengesahan *International Covenant on Elimination of All Forms of Racial Discrimination/CERD* atau Kovenan Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial, UU Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Right/ICCPR* atau Kovenan tentang Hak-Hak Sipil dan Politik, UU Nomor 11 Tahun 2005 tentang *International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights/Ecosob* atau Kovenan tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya.

dan 4) menegakkan pengadilan melalui badan-badan peradilan.<sup>77</sup> Dalam hal ini, fungsi pertama adalah kewenangan menertibkan, relevan dengan tantangan adanya konflik beragama/berkeyakinan.

*Kedua*, sekalipun demikian, hak asasi manusia termasuk hak kebebasan beragama/berkeyakinan merupakan hak mutlak (*absolute*) dan tidak dapat dikurangi, dibatasi, dicampuri dalam keadaan apapun, termasuk dalam keadaan darurat perang (*non derogability*).<sup>78</sup> Lalu apa yang dapat dilakukan negara?

*Ketiga*, negara dapat membatasi kebebasan beragama/berkeyakinan hanya sebatas pada kebebasan menifestasi atau ekspresi beragama/berkeyakinan yang bertentangan dengan hal-hal: 1) kesehatan, 2) keselamatan, 3) moral, 4) ketertiban umum, dan 5) bertentangan dengan hak asasi orang lain.<sup>79</sup> Jika terjadi pertentangan dan konflik antarkelompok masyarakat yang berkeyakinan dan beragama, maka negara hanya mengambil tindakan hukum untuk menertibkan sebatas pada manifestasi dan ekspresi kebebasan keluar (*forum externum*). Hal-hal yang menyangkut hak berkeyakinan, hak berpikir, dan hak beragama (*forum internum*) merupakan kebebasan individu yang tidak dapat disentuh oleh negara.

## RUU yang Lebih Menjamin

Kajian ini akan membahas tentang kecenderungan kasus-kasus pelanggaran kebebasan beragama/berkeyakinan, kecenderungan prevalensinya, dampak buruk yang diakibat-kannya, serta respon-respon yang diberikan dari berbagai pihak. Kajian ini akan dilengkapi dengan analisis mengenai pentingnya sebuah UU yang memberikan jaminan kebebasan beragama/berkeyakinan, serta rekomendasi langkah-langkah responsifnya.

Situasi kebebasan beragama/berkeyakinan yang dilindungi Undang-undang di Indonesia masih belum terjadi. Bahkan ada kecenderungan pelanggaran hak kebebasan beragama/berkeyakinan terus meningkat.

---

<sup>77</sup> Bandingkan dengan Prof. Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: PT Gramedia, 1988), hal. 46.

<sup>78</sup> Nurkholis Hidayat dkk., *Ibid*, hal. 19.

<sup>79</sup> Nurkholis dkk., *Ibid*, hal. 1,9

Hal ini ditunjukkan oleh laporan tahunan ELSAM tahun 2010 yang menyatakan bahwa situasi pelanggaran kebebasan beragama/berkeyakinan pada tahun 2010 semakin memburuk, baik dari segi peningkatan jumlah kasus maupun segi keterlibatan negara dalam kasus kekerasan.<sup>80</sup> The Wahid Institute juga melaporkan bahwa Pada tahun 2011 pelanggaran hak kebebasan beragama/berkeyakinan masih meningkat.<sup>81</sup>

### Kecenderungan Kasus: Besaran dan Prevalensinya

Dalam durasi Januari-Juni 2011, Setara Institute melaporkan adanya peristiwa pelanggaran kebebasan beragama/berkeyakinan sebesar 99 peristiwa. Angka ini mengalami kenaikan dari peristiwa pada tahun 2010 dalam durasi yang sama sebesar 94 peristiwa.<sup>82</sup> Dari jumlah ini dapat ditarik kesimpulan rerata kejadian peristiwa pelanggaran kebebasan beragama/berkeyakinan pada tahun 2011 sebesar 8,25 kasus per bulan, naik dari tahun 2010 yang sebesar 7,8 kasus per bulan.

Dalam peristiwa pelanggaran ini terdapat 140 tindakan yang dilakukan baik oleh aktor non-negara maupun aktor negara, terdiri dari intimidasi, intoleransi, pelarangan aktivis keagamaan, pelarangan mendirikan tempat ibadah, pembiaran, penyusutan aliran keagamaan, dan lain-lain. Dari tindakan ini, 80 tindakan adalah pelanggaran dilakukan oleh aktor negara, berupa: 14 tindakan pelarangan dan penyusutan aliran keagamaan dan 12 tindakan pembiaran. Aktor non-negara melakukan tindakan sebanyak 60 kali tindakan dengan 8 kali tindakan intoleransi.<sup>83</sup>

---

80 Lihat Laporan HAM ELSAM tahun 2010 berjudul *Penegakan HAM 2010: Menuju Kemunduran Hak Asasi Manusia*, dapat diunduh di [http://www.elsam.or.id/downloads/1315539250\\_Laporan\\_HAM\\_ELSAM\\_2010.pdf](http://www.elsam.or.id/downloads/1315539250_Laporan_HAM_ELSAM_2010.pdf), diunduh pada 6 November 2011, pukul 11:31.

81 Lihat dalam <http://www.suarapembaruan.com/home/pelanggaran-kebebasan-beragama-kian-meningkat/10019>, diunduh pada 6 November 2011, pukul 4:48. Lihat pula pada *Ringkasan Eksekutif Laporan Kebebasan Beragama/Berkeyakinan dan Toleransi 2010* dari The Wahid Institute, dapat diunduh di [http://www.wahidinstitute.org/files/\\_docs/RINGKASAN%20EKSEKUTIF%20KEBEBASAN%20BERAGAMA%202010.pdf](http://www.wahidinstitute.org/files/_docs/RINGKASAN%20EKSEKUTIF%20KEBEBASAN%20BERAGAMA%202010.pdf)

82 Lihat dalam <http://www.suarapembaruan.com/home/pelanggaran-kebebasan-beragama-kian-meningkat/10019>, diunduh pada 6 Nov 2011, pukul 4:48.

83 Lihat dalam <http://www.suarapembaruan.com/home/pelanggaran-kebebasan-beragama-kian-meningkat/10019>, diunduh pada 6 Nov 2011, pukul 4:48.

**Tabel 1**  
**Peristiwa, tindakan, aktor, dan prevalensi**  
**kebebasan beragama/berkeyakinan**  
**tahun 2010 -2011**

Peristiwa	Tindakan	Aktor	Bentuk Tindakan	Prevalensi
99	80	Negara	Pelarangan dan penyesatan aliran keagamaan	2010: 7,8 kasus per bulan
			Pembiaran	
	60	Non Negara	Intoleransi	2011: 8,25 kasus per bulan
<b>99</b>	<b>140</b>			

The Wahid Institute melaporkan pada tahun 2010 terjadi kasus pelanggaran kebebasan beragama/berkeyakinan sebesar 63 pelanggaran dan 133 buah diskriminasi dan intoleransi. Hal ini setara dengan terjadi 5 kali pelanggaran setiap bulan dan 11 kali tindakan intoleransi dan diskriminasi setiap bulan.<sup>84</sup> Secara keseluruhan prevalensi kasus pelanggaran dengan berbagai bentuknya adalah 16 kasus per bulan terjadi.

Perilaku pelanggaran dan tindakan intoleransi atau diskriminasi di atas mengambil bentuk sebagai berikut:<sup>85</sup>

<sup>84</sup> Lihat dalam *Ringkasan Eksekutif Laporan Kebebasan beragama/Berkeyakinan dan Toleransi 2010* dari The Wahid Institute, halaman 5 dan 8. Laporan ini dapat diunduh di [http://www.wahidinstitute.org/files/\\_docs/RINGKASAN%20EKSEKUTIF%20KEBEBASAN%20BERAGAMA%202010.pdf](http://www.wahidinstitute.org/files/_docs/RINGKASAN%20EKSEKUTIF%20KEBEBASAN%20BERAGAMA%202010.pdf)

<sup>85</sup> *Ibid*, hal. 6-10. Bagan ini disusun kembali tidak sesuai dengan aslinya yang memisahkan variable pelaku, menambah kolom prevalensi dan mengubah tampilan secara keseluruhan untuk kepentingan penulisan.

**Tabel 2**  
**Bentuk pelanggaran, jumlah, pelaku, dan prevalensi**

Bentuk	Jumlah	Prosentase	Pelaku	Prevalensi
Pelarangan/ pemaksaan keyakinan	25	40%	Kamenag, TNI, Kepolisian Aparat, Kecamatan/ keLurahan, Bakorpakem, Pemerintah Kabupaten/kota/ DPRD/Pol. PP, Kejaksaan, Pengadilan, Pemerintah Pusat	5 pelanggaran per bulan
Pelarangan/ pembatasan rumah ibadat	19	30%		
Pembiaran	14	22%		
Pelarangan kegiatan ibadah dan ekspresi keyakinan	5	8%		

**Tabel 3**  
**Bentuk tindakan intoleransi/diskriminasi,  
jumlah, pelaku, dan prevalensi**

Bentuk	Jumlah	Prosentase	Pelaku	Prevalensi
Pemaksaan dan pembatasan keyakinan	39	26%	Pemerintah: 23 (17%)  Warga sipil: 116 (83%) terdiri dari Ormas, perusahaan, massa tidak teridentifikasi, kelompok terorganisir, individu	11 kali tindakan per bulan
Penyerangan fisik dan properti	32	21%		
Pembatasan rumah ibadat	23	15%		
Penyebaran kebencian kelompok tertentu	20	13%		
Diskriminasi atas dasar agama atau keyakinan	15	10%		
Ancaman kekerasan dan intimidasi	13	9%		
Pembatasan ibadah dan kebebasan berekspresi	9	6%		

ELSAM melaporkan jumlah kasus pelanggaran kebebasan beragama/berkeyakinan pada tahun 2010 naik sebesar 45% dari tahun 2009, dan naik 31% pada kasus tindakan intoleransi dan diskriminasi. Data ini diolah ELSAM dari laporan The Wahid Institute dan Muslim Moderat Society (MMS).<sup>86</sup> Muslim Moderat Society menyatakan sepanjang tahun 2010 paling tidak terjadi 81 kasus pelanggaran kebebasan beragama. Angka tertinggi pelanggaran ini adalah pada kasus tindakan penyerangan terhadap kelompok minoritas dan penolakan terhadap rumah ibadat agama minoritas sebesar 24 kasus. Selain itu dilaporkan bahwa terjadi tindakan intimidasi sebesar 15 kasus.

Data kasus pelanggaran kebebasan beragama/berkeyakinan untuk rentang waktu yang panjang dihasilkan oleh riset media selama 19 tahun sejak tahun 1999 – 2008. Riset ini dilakukan atas kerjasama Yayasan Wakaf Paramadina (YWP), Magister Perdamaian dan Resolusi Konflik (MPRK) UGM dan The Asia Foundation (TAF) dengan mengambil *sample* dua media nasional, yaitu Harian Kompas dan Kantor Berita Nasional Antara.<sup>87</sup>

Menurut hasil riset ini, terdapat 285 insiden kekerasan, terdiri dari 219 (77%) insiden penyerangan, 52 (19%) bentrokan, dan 14 (6%) amuk masa. Sasaran dan atau pelaku dari insiden-insiden ini antara lain:

- Penyerangan orang/kelompok orang
- Penyerangan properti milik orang/kelompok orang
- Penyerangan aparat pemerintah/properti milik pemerintah
- Penyerangan warga asing/properti milik pemerintah asing
- Bentrok antara warga, kelompok keagamaan vs aparat keamanan
- Bentrok antarkelompok warga, dan
- Kerusuhan/amuk massa berdampak pada korban jiwa, kerusakan properti milik kelompok keagamaan.<sup>88</sup>

Jika diambil rerata dari hasil riset ini, maka akan terlihat bahwa dalam

---

<sup>86</sup> *Ibid. Penegakan HAM 2010...*, hal. 8. Angka kenaikan 45% pelanggaran diolah dari dua sumber yaitu Wahid Institute dan Moslem Moderat Society, diterangkan secara rinci dalam foot note laporan ini. Untuk tidak mengulangi penjelasan, saya hanya menulis lagi data dari Moslem Moderat Society, dan saya sampaikan dalam badan laporan.

<sup>87</sup> Kerjasama Yayasan Wakaf Paramadina (YWP), Magister Perdamaian dan Resolusi Konflik (MPRK) UGM dan The Asia Foundation (TAF), *Laporan Studi tentang Pola Konflik Keagamaan di Indonesia 1990-2008*, (Jakarta: 2008).

<sup>88</sup> *Ibid.*, hal.17-20.

19 tahun ini telah terjadi 12 kali insiden kekerasan berbasis keagamaan per tahun dan 1 kali insiden kekerasan dalam sebulan.

Angka ini kelihatannya kecil, namun hal ini karena diambil rerata dalam 19 tahun. Pada kenyataannya, kejadian selama 19 tahun ini ada rentang periodik, di mana pada periode tertentu kekerasan mengecil dan dalam periode yang lain membesar. Semuanya berdampak buruk pada tatanan sosial, baik dalam skala jangka pendek maupun jangka panjang. *Pertama*, 10 insiden kerusuhan/amuk massa dan 2 insiden bentrokan terjadi pada periode 1995-1998, menandai jatuhnya rezim Orde Baru dan bangkitnya rezim Reformasi. *Kedua*, 4 insiden kerusuhan/amuk massa terjadi pada periode 2005-2006 dalam pemerintahan SBY. *Ketiga*, 21 insiden pada tahun 1999, dan 17 insiden pada tahun 2000, 6 insiden bentrokan pada tahun 2005-2007.<sup>89</sup>

Hal-hal yang diidentifikasi dalam dokumen-dokumen laporan ini baru sebatas dampak yang terlihat langsung, seperti kerusakan barang dan kematian jiwa. Dari berbagai laporan korban paling banyak dalam kasus pelanggaran kebebasan beragama/berkeyakinan adalah warga Ahmadiyah. Ahmadiyah dalam hal ini dianggap melakukan praktik penodaan terhadap agama. Korban paling banyak kedua adalah gereja HKBP sebesar 10 kasus. Gereja HKBP mengalami kerugian dalam hal ini karena pelarangan mendirikan rumah ibadat, selanjutnya adalah paham/aliran keagamaan yang dianggap sesat.

Laporan Kerjasama YWP, MPRK UGM, dan TAF menyebutkan bahwa selama 19 tahun terakhir melibatkan korban jiwa 55.000 orang lebih. Rinciannya adalah sebagai berikut:

**Tabel 4**  
**Dampak insiden kekerasan keagamaan 1990-2008**

Kategori Isu	Korban Manusia (Orang)	Kerugian Harta Benda (Unit)
Moral	212	422
Sektarian	500	63
Komunal	53096	1472

<sup>89</sup> Periode-periode pelanggaran ini lihat dalam Kerjasama YWP, MPRK UGM, TAF, *Ibid.*, hal.19.

Terorisme	1193	32
Politik Keagamaan	4	0
Lainnya	75	4
Total Korban	55.080	1993

Sumber: YWP, MPRK UGM, TAF<sup>90</sup>

Sumber lain tidak merincikan kerugian fisik dan jiwa, namun memberikan analisis bahwa dengan pelanggaran-pelanggaran ini situasi kebebasan beragama dan keyakinan di Indonesia yang dilindungi oleh Konstitusi RI ini kini kian terancam.<sup>91</sup> Selain itu, pantas dicatat mengenai dampak traumatik bagi para korban, baik terkena dampaknya langsung maupun tidak langsung. Terhadap korban langsung anak-anak, barangkali peristiwa traumatik akan mempengaruhi terhadap keseluruhan psikologi perkembangannya. Bagi keluarga yang ditinggal mati oleh korban juga akan terjadi banyak hal yang berbeda-beda, dan di antara mereka mungkin ada yang mengalami trauma jangka panjang.

Pelanggaran kebebasan beragama/berkeyakinan menjadi isu kemanusiaan secara nasional, diperkuat oleh kenyataan tidak terjadi pada satu lokus saja, namun menyebar ke berbagai daerah. Kita memiliki masalah besar dalam terpuruknya kebebasan beragama/berkeyakinan, karena pelanggaran-pelanggaran ini tidak hanya suatu kebetulan terjadi pada tempat tertentu, namun seperti memiliki pola yang terjadi di mana-mana.

Pelaku kekerasan tidak saja dilakukan oleh masyarakat dan kelompok sosial yang sedang mengalami masalah pelanggaran toleransi. Pelanggaran juga dilakukan oleh pemerintah yang semestinya menjadi pengayom masyarakat, pelindung warga negara, melakukan penegakan hukum, dan menjadi benteng terakhir keadilan.

Dari berbagai laporan tentang kondisi kebebasan beragama/berkeyakinan, setidaknya terdapat beberapa kecenderungan dalam

<sup>90</sup> Tabel ini dibuat sesuai aslinya, lihat YWP dkk., *Ibid.* h. 32

<sup>91</sup> Lihat ELSAM, *Penegakan HAM 2010....*, *Ibid.*, h. 8.

hal pelanggaran kebebasan beragama/berkeyakinan. *Pertama*, aspek regulasi tentang kebebasan beragama/berkeyakinan yang diskriminatif. Beberapa regulasi mengakui, menjamin, dan membela kebebasan beragama/berkeyakinan, namun sebagian lainnya membatasi dan mendiskriminasi. Para penegak hukum lebih sering menerapkan pembatasan kebebasan beragama yang mendiskriminasi ketimbang yang menghormati kebebasan beragama/berkeyakinan. Instrumen UU yang sering digunakan membatasi dan mendiskriminasi kebebasan beragama/berkeyakinan, antara lain UU No. 1 PNPS/1965 yang proses *judicial review* nya ditolak oleh Mahkamah Konstitusi (MK) dan menjadikannya semakin kuat. Aturan lainnya adalah pasal 156c yang substansinya sama.

*Kedua*, elemen negara yang semakin represif dengan melanggar kebebasan beragama/berkeyakinan dan turut serta dalam tindakan intoleransi dan diskriminasi yang dilakukan oleh sebagian kelompok masyarakat. *Ketiga*, terjadi penularan yang efektif pelanggaran dan tindakan intoleransi terhadap hak kebebasan beragama/berkeyakinan. *Keempat*, pelanggaran dan intoleransi terkait dengan rumah ibadat memberikan kecenderungan bahwa masyarakat semakin intoleran dalam hal pendirian rumah ibadat.

Dalam laporan tahun 2010, ELSAM menyebutkan hasil survey Kompas pada tahun 2010 bahwa dari 700 responden, 67,9% menyatakan toleransi antara umat beragama belum sepenuhnya terwujud, 54,9% menyatakan belum ada keleluasaan hukum dalam mendirikan rumah ibadat, 43,1% umat non-muslim tidak puas dengan kerja pemerintah dalam menjamin kebebasan beribadah bagi kaum minoritas, 63,3% kaum muslim, dan 72,6% kaum non-muslim tidak puas dengan tindakan pemerintah menangani aksi-aksi kekerasan.<sup>92</sup>

Dalam pelanggaran kebebasan beragama, perempuan mengalami pelanggaran-pelanggaran berbasis gender berupa kekerasan seksual, hingga perkosaan yang dilakukan atas dasar agama.<sup>93</sup>

---

92 ELSAM, *Ibid.*, *Penegakan HAM 2010...*hal. 11.

93 Komnas Perempuan mencatat 23 produk kebijakan yang dikeluarkan oleh lembaga-lembaga Negara dan Pemerintahan, 8 di tingkat nasional dan 15 di tingkat lokal (Lihat Lampiran 1), yang menjadi acuan bagi masyarakat untuk melakukan tindakan-tindakan kekerasan dan diskriminasi terhadap perempuan, anak dan komunitas Ahmadiyah. Laporan Pemantauan HAM Komnas Perempuan, Perempuan dan Anak Ahmadiyah, Korban diskriminasi berlapis, Komnas Perempuan; Jakarta. Hal. 3

**Tabel 5**  
**Respon publik atas kebebasan beragama/berkeyakinan tahun 2010**

Prosentase Responden	Pernyataan Responden
67,9%	Toleransi antarumat beragama belum sepenuhnya terwujud
54,9%	Belum ada keleluasaan hukum dalam mendirikan tempat ibadah
43,1% (umat non-muslim)	Tidak puas dengan kinerja pemerintah dalam menjamin kebebasan beribadah bagi kaum minoritas
63,3% (kaum muslim)	Tidak puas dengan tindakan pemerintah menangani aksi-aksi kekerasan
72,6% (kaum non-muslim)	Tidak puas dengan tindakan pemerintah menangani aksi-aksi kekerasan

Sumber: Survei Kompas Tahun 2010. Cakupan: 700 responden.

Data-data dan analisis-analisis di atas mengafirmasi pentingnya dan perlunya penyusunan RUU yang menjamin kebebasan beragama/berkeyakinan di Indonesia sebagai bentuk operasional atas mandat Konstitusi UUD Negara RI 1945 tentang hak-hak konstitusional warga negara Republik Indonesia dan hak asasi manusia.

### Pendapat Masyarakat tentang Faktor dan Penyebab Kekerasan

Selain permasalahan sosiologis yang muncul dalam konteks kebebasan beragama/berkeyakinan, dalam studi pemetaan kebutuhan atas RUU Jaminan Kebebasan Beragama/Berkeyakinan yang dilakukan SETARA Institute mengafirmasi berbagai temuan pemantauan tentang kondisi kebebasan beragama/berkeyakinan yang dilakukan oleh berbagai lembaga riset tersebut di atas. Kecenderungan umum yang dipaparkan para narasumber menunjukkan bahwa berbagai nilai, tradisi, dan praktik-praktik kearifan lokal mulai terkikis. Sekalipun demikian, sebagai bentuk perwujudan dari gagasan *civic*

*pluralism*, beberapa daerah menyikapi fakta-fakta pelanggaran dengan menghadirkan praktik-praktik kearifan lokal sebagai salah satu penawar.

*“Keberagaman kita, suku, ras mulai berkurang, meskipun kerusuhan agama berkembang seiring dengan situasi politik. Tahun 1998 konflik bernuansa agama semakin marak, Situbondo, Surabaya, Tasikmalaya dan terus berantai sampai sekarang adalah bukti sentimen agama paling mudah dimainkan.”<sup>94</sup>*

Di Sumatera Utara, misalnya, sekalipun potensi gesekan etnisitas cukup kuat, tetapi upaya FKUB Sumatera Utara untuk menghadirkan adat Aron sedikit banyak dapat menekan membesarnya pelanggaran kebebasan beragama/berkeyakinan. “Di Sumatera Utara terdapat 8 etnis besar yang di dalamnya terdapat beberapa agama, misalnya di suku Karo di situ ada Islam, juga ada Kristen dalam sebuah komunitas keluarga. Di tengah masyarakat Karo terdapat adat Aron, di mana seorang yang membutuhkan pertolongan, misalnya menggarap lahan pertanian tanpa dikoordinir mereka langsung bekerja sama tanpa melihat agamanya apa sehingga terjadi komunikasi yang alamiah.”<sup>95</sup>

Selain nilai, tradisi, dan kearifan lokal, sebenarnya dalam konteks Islam terdapat organisasi yang menurut penganut Ahmadiyah Yogyakarta dapat menjadi motor bagi promosi toleransi dan kerukunan. Nahdlatul Ulama, menurutnya, memiliki karakter berbeda dengan organisasi keagamaan lain yang menurut beberapa kalangan dinilai tidak toleran. Bagi Nanang, NU di Yogyakarta (lebih) ramah terhadap Ahmadiyah. Baik dalam hal hubungan pribadi maupun interaksi secara kelembagaan. Interaksi yang dibangun atas dasar rasa persaudaraan tersebut terkonsolidasi dalam suatu forum keberagamaan, Forum (Kerukunan. Pen.) Umat Beragama (FKUB) di Kota Gede.

Pesantren Darul Ummahat yang diasuh Kiai Abdul Muhaimin dari NU dan Romo Yatmo dari Katolik, merupakan suatu ikhtiar nyata bagi perwujudan toleransi antarsesama. Lembaga ini berdiri sejak 13 tahun yang lalu. Salah satu agenda tahunannya adalah PALI (Pekan Apresiasi Lintas Iman). Kegiatan ini berisi pameran budaya yang mengundang

---

<sup>94</sup> Daniel Rohi, Sekretaris Persatuan Intelengensia Kristen Indonsia, Dosen Petra, Jawa Timur, Wawancara, 16 Maret 2011.

<sup>95</sup> Baharudin, Sumatera Utara, Wawancara, 25 Desember 2011.

dan menyediakan stand-stand bagi organisasi masyarakat, agama-agama, dan aliran-aliran keagamaan/kepercayaan, termasuk satu stand untuk Ahmadiyah.<sup>96</sup>

Namun, gambaran ideal sebagaimana dipraktikkan di Yogyakarta tidak berlaku di tempat lain. Harus diakui, seperti terjadi di Yogyakarta, “kelompok agama-agama *mainstream* sebenarnya sudah teruji. Mereka itu sangat toleran, tetapi sayangnya diam. Yang vokal adalah minoritas yang selalu tampil ke depan. Tiga kelompok *mainstream* di Sumatera Utara, misalnya, adalah Muhammadiyah, Alwashliyah, dan NU.<sup>97</sup>

Klaim kebenaran yang seringkali jika tidak terkontrol akan menimbulkan sikap intoleran pada dasarnya ada dalam semua agama. “Klaim kebenaran (atas agama yang dipeluk) itu hukumnya wajib, meragukan kebenaran agama saja keberagamaan kita tidak sah. Ketika orang Islam yakin bahwa agama yang lain pun benar berarti dia tidak Islam, karena itu artinya dia sudah menyekutukan dengan yang lain. Tetapi, kewajiban mengklaim satu-satunya kebenaran itu tidak berpretensi agama lain menjadi musuh yang harus dilawan dan dimusnahkan.”<sup>98</sup>

Atas pandangan ini, dalam kasus Ahmadiyah misalnya, harusnya Ahmadiyah mendirikan agama baru, agama Ahmadiyah. Konflik Islam dan Ahmadiyah akan menjadi konflik laten jika ahmadiyah tetap mengaku Islam. Apalagi soal Ahmadiyah adalah soal akidah. Karena itu potensi kekerasan akan tetap ada.<sup>99</sup>

Pandangan sebagaimana dikemukakan oleh Sekjen organisasi terbesar di Nusa Tenggara Barat ini menurutnya mewakili pandangan umum para penentang Ahmadiyah, yang tidak bisa sepenuhnya disalahkan. Sekalipun demikian, kekerasan tetap tidak pernah bisa dibenarkan. Diakui, dalam kasus-kasus kekerasan yang terjadi di NTB sesungguhnya banyak sekali pemicu tindakan itu. Bukan Tuan-tuan guru atau tokoh agama, melainkan oknum, orang atau kelompok awam yang wawasan keagamaannya sempit. Bertindak tanpa didahului *cross*

---

96 Nanang, Mubaligh Ahmadiyah Qodian, Yogyakarta, Wawancara, 23 Maret 2011.

97 Fadhil Lubis, Sumatera Utara, Wawancara, 25 November 2010.

98 Mutawali, Dosen IAIN Mataram, Nusa Tenggara Barat, Wawancara, 27 Desember 2010.

99 *Ibid.*

*check* atas informasi yang beredar. Seringkali konflik pribadi menjadi sebab utamanya. Dalam hal-hal seperti itu, perintah Tuan Guru tidak dipatuhi.<sup>100</sup>

Menurutnya, Ahmadiyah (di Asrama) Transito bukan persoalan kepemimpinan. Dalam hal ini, bukan pemerintah yang tidak mampu mengatasi persoalan itu, tetapi juga komunitas Ahmadiyahnya yang tidak punya kehendak untuk menyelesaikan persoalan secara baik. Upaya pemerintah menawarkan relokasi dan transmigrasi selama ini tidak mendapat sambutan, buntu.<sup>101</sup>

Berbeda pandangan dengan Nahdlatul Wathan, menurut salah satu pegiat demokrasi NTB, kelompok-kelompok dominan memang gemar melakukan persekusi dan para Tuan Guru menjadi salah satu penyulutnya. Mereka berperan dalam membangun kontradiksi dengan kelompok lain. “Tidak hanya jemaahnya, tapi Tuan Gurunya juga membuat pertentangan, perlawanan terhadap kelompok-kelompok minoritas utamanya Ahmadiyah dan Wahabi.”

Kekerasan atas nama agama yang terjadi di Indonesia merupakan bentuk manifestasi politik identitas yang tidak dikelola secara baik. Konflik semacam ini bisa dilihat dari banyak aspek. Dari dua kasus mutakhir terkait kebebasan beragama/berkeyakinan, seperti di Cikeusik Banten dan Temanggung, tampak bahwa pola hubungan negara dan agama, hubungan mayoritas dan minoritas itu belum tuntas. Betapa pun secara normatif demokrasi mengatur itu, dan ada koridor-koridor yang harus dipenuhi, tetapi bangsa ini belum mampu merumuskan formula yang komprehensif dan kontekstual dengan struktur masyarakat yang sudah terbangun dengan segala dinamikanya.<sup>102</sup>

Menurut Ari Sujitno, tindak kekerasan terjadi bisa karena banyak sebab, tetapi muaranya adalah rendahnya pemahaman tentang pluralisme yang masih terbatas berkuat pada soal mayoritas dan minoritas. Dengan demikian, diagnosis atas konflik, kasus-kasus, dan peristiwa kekerasan selalu dilihat pada aspek-aspek yang tampak di permukaan dan tidak menemukan hal-hal yang mendasar. Inilah yang

---

100 *Ibid.*

101 *Ibid.*

102 Arie Sujitno, Dosen UGM Yogyakarta, Wawancara, 23 Maret 2011

menjadi faktor gagalnya penyikapan negara atas berbagai kekerasan.<sup>103</sup>

Lebih lanjut, Ari mengatakan bahwa saat ini diperlukan pemetaan ulang atas berbagai konflik dan kekerasan yang selama ini terjadi. Pemetaan ini diperlukan untuk menjernihkan sumber-sumber konflik, seperti di mana wilayah-wilayah yang memang erat kaitannya dengan problem struktural dan wilayah-wilayah yang berkenaan dengan problem interpretasi yang sifatnya kultural, soal keyakinan, aliran, dan sebagainya.

Kedua wilayah ini merupakan warisan masa lalu. Ari menjelaskan, problem struktural bisa menyulut konflik kekerasan di daerah miskin, di mana tersedia jerami kering yang mudah terbakar. Sementara wilayah kultural sering dijumpai karena adanya bangunan keyakinan yang eksklusif, sekterianisme. Dua aspek ini memberi ruang bagi tangan ketiga yang datang membawa kepentingan lain; dan politik bisa menjadi salah satu pemicu.

Kesenjangan sosial merupakan potensi kekerasan yang lahir dari paham identitas yang saling mengunci dan eksklusif, sehingga tidak ada ruang dialog membangun kesepahaman.

*“Kasus Temanggung dan Cikeusik Banten tidak bisa dibaca dari satu sisi, apakah ini sekadar konflik identitas atau jangan-jangan ada kaitannya dengan kesenjangan sosial dan frustrasi masyarakat. Negara seringkali hanya mampu dan terampil mengatasi akibat, tetapi tidak mampu mendiagnosis kaitan struktural. Maka tidak heran problem solving yang diterapkan adalah cara kerja pemadam kebakaran, menyemprot api tapi tanpa mendalami sebab terjadinya kebakaran itu apakah ada faktor struktural atau soal paham identitas yang sempit.”<sup>104</sup>*

Demokrasi sesungguhnya hadir untuk memberi *frame* pluralisme hidup dalam konteks struktural yang liberal. Tapi faktanya demokrasi yang kita sajikan masih diwarnai praktik oligarki dan aroma politisasi agama. Di sini pembajakan demokrasi terjadi. “Demokrasi digugat padahal sumber masalah sesungguhnya adalah oligarki dan defisit kesadaran komunal yang dilandasi oleh problem kesenjangan struktural serta

---

103 Ibid

104 Ibid

terkuncinya hubungan antarkelompok.” Problem bangsa saat ini tidak bisa dibaca runut kecuali melalui pendekatan historis, sosiologis, dan pendekatan kebijakan.<sup>105</sup>

Dengan pembacaan holistik seperti di atas, maka SKB tentang Pembatasan Ahmadiyah dan juga PBM Tiga Menteri tentang Rumah Ibadah tidak akan menjadi jalan keluar dan menyelesaikan masalah, tapi justru menimbulkan masalah buat Ahmadiyah dan kelompok minoritas lain.

*“SKB itu regulasi yang mindset-nya berasal dari interpretasi sepihak. Rezim tafsir dari ketidakadilan yang tidak membebaskan, dan tidak mencerahkan umatnya. Karena itu, secara sosiologis, agama itu bisa ditafsir dalam tiga level: level nilai, level institusi, dan level ritual. Konflik yang selama ini ada, sebagian besar berangkat dan bersumber pada penafsiran agama sebagai institusi. Agama yang terinstitusi memiliki struktur kekuasaan yang memberi ukuran-ukuran penafsiran dan siapa yang paling kompeten atau tidak berkompeten dan siapa berhak atau tidak berhak menafsir, sehingga lahir tafsir dengan klaim kebenaran absolut dan permanen.”<sup>106</sup>*

Sejalan dengan Ari, menurut Ketua Forum Komunikasi Umat Beragama (FKUB) Surabaya, KH. Imam Ghazali Said, konflik dan kekerasan atas nama agama salah satu pemicunya berada di tingkat negara itu sendiri. Kepentingan politik seringkali menunggangi konflik semacam ini. “Masyarakat hanya dimanfaatkan elit. Pelarangan terhadap kelompok Ahmadiyah telah menciptakan iklim keberagaman menjadi tidak kondusif. Hal itu (pelarangan Ahmadiyah. Pen.) muncul dari komunitas ulama yang dikooptasi oleh negara.” Menurut Ghazali, kesejarahan MUI, sejak berdirinya pada tahun 1975 yang diketuai Buya Hamka telah dikooptasi negara dan tunduk pada kebijakan pemerintah. Pada tahun 1980, MUI mengeluarkan fatwa bahwa Ahmadiyah Qodiam sesat. Pada waktu yang sama, Buya Hamka mengeluarkan fatwa bahwa Ahmadiyah itu sesat meskipun tidak disertai rekomendasi untuk membubarkan Ahmadiyah.<sup>107</sup>

---

105 *Ibid.*

106 *Ibid.*

107 KH. Imam Ghazali Said, Ketua Forum Komunikasi Umat Beragama (FKUB) Surabaya, Wawancara, 17 Maret 2011.

Dalam konteks politik keagamaan, pada dasarnya yang menjadi pangkal konflik di Indonesia itu adalah *pertama*, rebutan pengaruh antarkelompok keagamaan. Hal itu yang kemudian mendasari diterbitkannya Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Menteri Agama tahun 1960-an. Inti dari Keputusan itu adalah tidak boleh menyebarkan agama kepada orang yang sudah mempunyai agama; *kedua*, teknis pendirian rumah ibadat yang sarat konflik, yang diatur pada tahun 1970-an; dan *ketiga*, bantuan luar negeri yang tidak berimbang antara satu umat beragama dengan yang lainnya.<sup>108</sup>

Kesimpulan dari laporan-laporan riset menyebutkan bahwa semua kejadian baik di Jawa Timur atau di daerah lainnya memberikan dua indikasi; *pertama*, diduga kuat negara absen, baik secara sengaja maupun bersifat lalai. Negara tidak hadir dan tidak sigap mengatasi beragam kemungkinan terjadinya kekerasan sosial. Pada posisi ini, negara telah melakukan pembiaran. *Kedua*, negara melalui aparatusnya sengaja terlibat dalam konflik untuk kepentingan tertentu. Pada akhirnya yang menjadi korban adalah rakyat; dan pelaku sebenarnya adalah negara.<sup>109</sup> Konflik dan kekerasan agama lebih dominan dipicu oleh kepentingan politik; dan yang menjadi korban adalah kebebasan beragama.<sup>110</sup> Contoh paling mutakhir adalah keluarnya Peraturan Gubernur Jawa Timur dan Jawa Barat. Kedua kebijakan ini jelas sarat muatan politis dibanding ikhtiar mencari penyelesaian konflik.<sup>111</sup>

Dengan iktikad dan interest politik pula Peraturan Gubernur Jawa Timur dan Jawa Barat hanyalah menjadi alat represi yang memperkecil ruang gerak Ahmadiyah untuk beribadah; dan itu sangat bertentangan dengan hak konstitusional warga negara. Di masa depan, keluarnya kebijakan semacam ini akan berimplikasi pada kehidupan umat beragama yang lain. Karena jika segala kebenaran hanya berdasarkan tafsir sekelompok orang saja ini akan berbahaya. Justru kerukunan umat beragama itu bisa disebut hidup harmonis dalam arti hidup saling menghormati dan menghargai perbedaan. SKB, Peraturan Gubernur,

---

108 *Ibid.*

109 *Ibid.*

110 Ignacio Hermawan Holley, anggota Komisi Hubungan Antar Agama dan Kepercayaan (Komisi HAK) Keuskupan Surabaya dan Ketua Forum Komunitas Masyarakat Pelangi (FKMP), Surabaya, Wawancara, 16 Maret 2011.

111 KH. Imam Ghazali Said, *Op. Cit.*

dan segala kebijakan represif itu tidak akan menyelesaikan masalah, malah menimbulkan masalah baru.<sup>112</sup>

Kondisi serupa, seperti diamati oleh KH. Imam Ghazali Said, juga terjadi di Sumatera Utara. Sekalipun upaya menghadirkan kearifan lokal terus dilakukan, tapi harus diakui bahwa konflik dan kekerasan atas nama agama dipicu oleh beragam kepentingan politik, ekonomi, dan karena faktor rendahnya pemahaman keagamaan. Tapi yang paling utama justru kepentingan politik, di mana kemudian agama menjadi terseret.<sup>113</sup> Kasus penurunan paksa (baca: pembongkaran) patung Buddha di Tanjung Balai misalnya, menggambarkan bahwa janji politik koalisi menjelang Pemilihan Kepala Daerah telah menjadikan target patung Buddha sebagai sasaran. Aktor politik lokal bertukar dukungan dengan sejumlah pimpinan organisasi dengan mengorbankan simbol suci umat Buddha ini.<sup>114</sup> Contoh di atas menegaskan juga bahwa akar masalah pelanggaran kebebasan beragama/berkeyakinan sebenarnya bukan agama *an sich*. Kecenderungan umumnya justru bertolak dari kesenjangan sosial ekonomi dan kepentingan politik.<sup>115</sup>

Selain faktor politik, ekonomi, dan perebutan otoritas keagamaan, hubungan antarumat beragama juga dipicu oleh peristiwa-peristiwa spesifik khas daerah. Misalnya, di Bali, ketegangan antarumat beragama justru menguat pasca-bom Bali. Nuansa dendam antarumat beragama, tepatnya dendam orang Bali (pemeluk Hindu) kepada Islam (yang diasosiasikan dengan para pelaku bom Bali) sangat terasa. Bom Bali menyisakan sikap *a priori* umat Hindu terhadap (simbol-simbol) Islam. Bahkan di Bali, terorisme berkonotasi muslim.<sup>116</sup>

Sinisme terhadap muslim juga dipicu oleh persaingan ekonomi. Orang Bali (secara ekonomi) mulai tersisih. Penduduk Bali mempunyai tanah dan potensi lapangan pekerjaan, tetapi mengapa yang mengisi orang-orang non Bali, terutama orang Jawa yang notabene (sebagian besar)

---

112 Gatot Seger Suseno, Ketua Majelis Boen Bio Surabaya, Wawancara, Surabaya, 17 Maret 2011.

113 Fadhil Lubis, Sumatera Utara, Wawancara, 25 November 2010.

114 Feri, Aliansi Sumatera Utara Bersatu, Wawancara, 25 November 2010.

115 Indra Prawira, Dosen Unpad, Bandung, Wawancara, 24 Desember 2010.

116 Ngurah Termama (Lengkong), Pegiat HAM Bali, Wawancara, Bali, 1 Januari 2011,

muslim. Sementara faktor pendidikan juga berkontribusi kuat pada ketegangan ini. Tidak ada pendidikan yang berbasis multikulturalisme merupakan salah satu pemicu.<sup>117</sup> Pernyataan ini menegaskan bahwa intoleransi tidak hanya dilakukan oleh pemeluk Islam, tapi juga pemeluk agama lain. Inilah yang menegaskan pula bahwa soal kebebasan beragama/berkeyakinan adalah soal kebangsaan yang belum tuntas.

*“Hindu garis keras di Bali jauh lebih berbahaya, seperti FPI di Jakarta. Kekerasan yang diperagakan adalah dalam bentuk politik hegemoni dan penyeragaman melalui hukum. ‘Kekerasan’ dengan memaksakan upacara ini, upacara itu, seragam ini, seragam itu, diwajibkan ini dan itu yang tidak pernah ada sebelum tahun 50-an, bahkan dalam aturan agama sekalipun.”<sup>118</sup>*

Selain pendidikan sejak dini, untuk membangun kesadaran pentingnya toleransi adalah bagaimana Indonesia dapat terbuka dengan semua agama/keyakinan di luar *mainstream* agama yang sudah ada. Termasuk atheis, misalnya Tap MPR No. 2/1966 yang masih melarang adanya atheis. Padahal dalam konteks kebebasan beragama/berkeyakinan, setiap orang bahkan berhak untuk tidak memilih agama. Dengan demikian, kolom agama dalam KTP seharusnya dihapus, karena itu (pencantuman agama dalam KTP) membuat orang berkelahi.<sup>119</sup>

Jadi, Bali yang sering dijuluki sebagai ikon wisata dunia yang toleran, sesungguhnya menyimpan potensi konflik yang cukup akut. Di Bali, toleransi dan kebebasan beragama/berkeyakinan masih dalam tahap seremonial, tidak menyelesaikan masalah yang ada di lapangan. Bom Bali I dan II, stigmatisasi Bali sebagai wilayah kafir, juga Bali disudutkan dengan UU Pornografi menjadi pemicu utama disharmoni. Sebelumnya, tidak ada bentuk penolakan apapun, baik pendirian mesjid, gereja, maupun vihara. Sekarang umat Hindu di Bromo, Tengger, di Banyuwangi, di Toraja, di Ambon akan mengalami kendala yang sama ketika akan mendirikan tempat ibadah, bahkan untuk membuat KTP pun tidak kalah sulit, hingga di kolom KTP itu yang ada hanya 3 agama, kecuali Hindu dan Buddha. Cerita itu

---

117 *Ibid.*

118 *Ibid.*

119 *Ibid.*

sebenarnya sudah diketahui sebagian besar masyarakat Bali saat mereka melakukan *spritual trip* ke Jawa dan NTB yang akhirnya mengubah paradigma.<sup>120</sup>

Dalam bacaan politik, konflik dan kekerasan atas nama agama dapat juga ditafsir sebagai tersumbatnya instrumen komunikasi politik antara rakyat yang berdaulat dengan saluran aspirasi politik formal seperti partai politik.

*“Masyarakat kita sudah tidak memilik cara lain untuk menyuarakan aspirasinya. Partai politik membuka kran aspirasi hanya sekedar mencari simpati menjelang pemilihan umum. Kehendak masyarakat tersumbat dan tidak menjadi agenda pemerintah. Keadaan ini dimanfaatkan oleh pihak-pihak tertentu membentuk dan (memanfaatkan) suatu organisasi, seperti MUI dan FPI yang menggantikan peran partai politik menyampaikan aspirasi dengan cara-cara yang berbeda.”<sup>121</sup>*

Dalam banyak masalah, menurut Gilang, partai politik seharusnya ikut berperan untuk mengatasinya (persoalan masyarakat). Tapi yang selama ini terjadi, partai politik justru menunggangi agama untuk melancarkan kepentingannya. Beban kepentingan politik itu sendiri terkadang melampaui batas maksimum kemampuan dan daya tahan agama. Dalam konteks ini, peran agama tampil menyerupai partai politik: pragmatis dan berorientasi pada kekuasaan. Fakta-fakta pelanggaran kebebasan beragama/berkeyakinan merupakan bentuk kegagalan partai politik juga. Tidak adanya transformasi kerukunan disebabkan tidak adanya pendidikan politik, yang seharusnya dilakukan oleh partai politik. Demikian juga kualitas elit politik di daerah yang rendah.<sup>122</sup> Pendapat serupa disampaikan oleh akademisi Yogyakarta yang mengatakan bahwa model-model perilaku kekerasan bukan saja karena pemahaman agama yang sempit, mental superioritas dan inferioritas. Bahkan realitasnya, konflik itu terjadi tidak murni ada motif agama, tetapi kepentingan politik dan ekonomi.<sup>123</sup>

---

120 Dr. Shri I Gusti Ngurah Arya Wedakarna Mahendradatta Wedasteraputra Suyasa III (Arya Wedakarna), Tokoh Masyarakat Hindu Bali, Wawancara, 1 Januari 2011.

121 Gilang Parahita, Penulis Buku dan Aktivist IMPULSE Yogyakarta, Waawancara, 23 Maret 2011.

122 *Ibid.*

123 Yulia, Akdemisi Fakultas Adab UIN Yogyakarta, Wawancara, 23 Maret 2011.

Reformasi membawa setiap warga negara kepada euforia iklim kebebasan, setiap orang dijamin membentuk asosiasi, bebas berpendapat. Reformasi telah membuka sumbatan demokrasi tetapi perangnya belum memadai. Hukum-hukum lama yang biasa digunakan negara untuk melakukan diskriminasi masih berada pada tempatnya, *still in the place*, reformasi sama sekali tidak mengguncang institusi Pakem, dalam hal ini Bakorpakem. Reformasi kita tidak dapat menyelesaikan masalah-masalah di mana negara melakukan persekusi atas keyakinan tertentu. Situasi itu dimanfaatkan oleh kelompok-kelompok radikal. Regulasi yang ada digunakan sebagai alat persekusi terhadap Ahmadiyah. Tuduhan "penodaan" itu dipakai negara untuk masuk wilayah privat seseorang. Lalu, karena negara butuh referensi untuk mengambil sebuah kebijakan, maka saat itulah MUI siap menunggu panggilan.<sup>124</sup>

Laporan SETARA Institute menggarisbawahi bahwa ihwal kebebasan beragama/berkeyakinan secara fundamental adalah persoalan kebangsaan yang belum tuntas, utamanya terkait dengan posisi negara *vis-a-vis* agama, relasi mayoritas-minoritas, dan persoalan praktik politik yang belum dewasa. Sementara di tingkat praksis yang mengemuka adalah perebutan otoritas keagamaan antarelit agama, politisasi (identitas) agama, rendahnya pemahaman agama, formalisasi agama, persinggungan kepentingan politik dan ekonomi.

Di aras paling atas yang terlihat adalah intoleransi kelompok tertentu terhadap kelompok yang lainnya. Organisasi penyelenggaraan negara juga menjadi penyebab munculnya pelanggaran kebebasan beragama/berkeyakinan: negara yang gagal menegakkan hukum, lemahnya peran promotif organisasi-organisasi keagamaan, dan tersumbatnya aspirasi politik yang gagal disalurkan melalui partai politik.

## Konsistensi Peran Negara

Ihwal posisi negara *vis-a-vis* agama memang tidak pernah diperbincangkan lagi secara terbuka, sehat, dan solutif. Dalam berbagai dokumen kenegaraan (baca: Pancasila dan UUD Negara RI 1945) dan dalam perundang-undangan ihwal bentuk negara ini tidak tegas. Tapi

---

<sup>124</sup> Ahmad Zainul Hamdi, Dosen IAIN Sunan Ampel Surabaya dan Dewan Presidium LSM Jamak dan pengurus CMars, Wawancara, 16 Maret 2011.

artikulasi penyelenggaraan negara tampak lebih religius dibanding menjadi sekular. Inilah yang secara praksis kemudian berimplikasi pada gugatan banyak pihak terhadap peran negara di tengah terkikisnya jaminan kebebasan beragama/berkeyakinan.

Sebenarnya dalam Konstitusi Indonesia, yang telah mengadopsi prinsip-prinsip hak asasi manusia, konstruksi keterlibatan negara dalam hubungannya dengan agama sudah cukup jelas. Dalam rumpun hak-hak sipil dan politik, seperti hak untuk bebas beragama/berkeyakinan, tugas negara adalah menjamin dan melindungi setiap pemeluk agama, bahkan mereka yang tidak beragama sekalipun. Karena postulat tugas negara berangkat dari jaminan bagi setiap warga negara, bukan jaminan bagi setiap orang yang beragama A, atau beragama B. Namun dalam berbagai peraturan perundang-undangan, negara justru terlampaui berlebihan ikut campur dalam kehidupan agama. Bahkan sejarah konflik agama di Indonesia, tidak pernah bisa terlepas dari negara yang hadir tidak pada waktu yang tepat. Dalam konstruksi HAM, negara wajib menghindari dari dinikmatinya jaminan kebebasan beragama/berkeyakinan warga negara; sebaliknya, negara wajib hadir ketika jaminan kebebasan itu terancam baik oleh elemen negara maupun oleh elemen non-negara.

Negara harus turut campur dalam hak yang menyangkut hidup orang banyak (baca: hak ekonomi, sosial, dan budaya); tapi pada soal keyakinan (yang merupakan hak sipil) negara tidak boleh ikut campur.<sup>125</sup> Pembatasan jumlah agama-agama “resmi” dari 4 agama pada masa Soekarno, 5 agama pada masa Soeharto, dan 6 agama pada masa Abdurrahman Wahid menunjukkan bahwa kebijakan mengenai agama dianggap penting pada level negara, dan pembatasan itu memiliki makna pembatasan agama sebagai suatu institusi, menyangkut keyakinan.

Berangkat dari pemahamannya tentang Pancasila dan UUD Negara RI 1945, negara telah hadir di tengah kehidupan agama melalui sejumlah langkah:

1. Terkait ketertiban dalam penyiaran agama, Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri mengeluarkan Surat Keputusan Bersama No. 1 Tahun 1979 tentang Tata Cara Pelaksanaan Penyiaran

---

125 M. Najib, Peneliti LKiS Yogyakarta, wawancara, 24 Maret 2011.

Agama dan Bantuan Luar Negeri kepada Lembaga-lembaga Keagamaan di Indonesia. Pelaksanaan penyiaran agama dilakukan dengan semangat kerukunan, tenggang rasa, saling menghargai, dan saling menghormati antara sesama umat beragama serta dilandaskan pada penghormatan terhadap hak dan kemerdekaan seseorang untuk memeluk/menganut dan melakukan ibadah menurut agamanya (Bab III, Pasal 3).

2. Dalam Undang-undang No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, terdapat sejumlah pasal yang secara eksplisit menjamin kebebasan beragama anak dan perkembangan agama anak yang disesuaikan dengan agama orang tuanya. Dalam hal pengangkatan anak, agama orang yang mengangkat anak senantiasa dipaksa agar sama dengan agama anak yang diangkatnya. Jaminan kebebasan ini mendasarkan pada UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, yang menjamin pemenuhan kebutuhan agama anak, kebebasan beragama anak, kebebasan beribadat anak, dan pembinaan, pembimbingan, dan pengamalan agama anak lagi-lagi harus sesuai dengan agama orang tuanya.
3. Instruksi Menteri Agama RI Nomor 1 Tahun 2006 tentang Sosialisasi Status Perkawinan, Pendidikan, dan Pelayanan terhadap Penganut Agama Konghucu. Pencatatan perkawinan bagi para penganut agama Konghucu dapat dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang ada, demikian pula hak-hak sipil lainnya. Pendidikan Agama Konghucu sesuai dengan ketentuan pasal 12a UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Dalam hal ini, Departemen Agama memfasilitasi penyediaan guru-guru pendidikan Agama Konghucu di sekolah-sekolah.
4. Keputusan Presiden Nomor 69 Tahun 2000, keberadaan Agama Bahai mendapat “legalitas hukum” dan warganya mendapat perlindungan dari negara. Dengan demikian Keputusan Presiden Nomor 264 tahun 1962 tentang larangan terhadap Bahai telah dicabut. Tapi faktanya penyesatan terhadap Bahai masih terus berlangsung.
5. Terkait pendirian rumah ibadat telah diatur dalam Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9 dan 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. Pengaturan ini mengurangi kebebasan beragama. Beribadah dan membangun rumah ibadat dinyatakan sebagai dua hal yang berbeda.

6. Terkait dengan Surat Keputusan Bersama Menteri Agama, Jaksa Agung, dan Menteri Dalam Negeri RI No. 3 Tahun 2008, No. Kep-033/A/JA/6/2008, No. 199 Tahun 2008 tentang Peringatan dan Perintah Kepada Penganut, Anggota, dan/atau Anggota Pengurus Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI).

Sementara kebijakan dan langkah pemerintah dalam memelihara kerukunan umat beragama mengarah kepada dua kebijakan besar, yaitu: *pertama*, pemerintah berupaya memberdayakan masyarakat pada umumnya dan kelompok umat beragama serta pemuka agama untuk menyelesaikan sendiri masalah umat beragama; dan *kedua*, pemerintah memberikan rambu-rambu dalam pengelolaan kerukunan umat beragama baik yang dilakukan oleh umat maupun Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Rambu-rambu tersebut berupa peraturan perundangan yang mengatur lalu lintas kehidupan warga negara yang berbeda kepentingan karena perbedaan agama. Bagi sebagian tokoh, Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) adalah pilar utama dalam menciptakan kerukunan.

Bagi Ridho, pegiat Lembaga Studi Islam Politik Yogyakarta, yang harus dilakukan negara adalah melindungi warga negara apapun agama/keyakinannya, terlepas dari Ahmadiyah itu disesatkan oleh umat Islam yang lain. Negara hadir pada posisi netral untuk mengayomi semua kelompok. Terjadinya pembiaran oleh polisi terhadap kerusuhan dan konflik fisik, patut diduga bermuatan politik anggaran untuk mengafirmasi anggaran tambahan untuk Kepolisian.<sup>126</sup>

Dengan posisi netral semacam itu, semestinya institusi-institusi yang selama ini memproduksi kebijakan kontraproduktif dan tidak netral, seperti Bakorpakem itu seharusnya dicabut. Bakorpakem merupakan kekeliruan warisan Orde Baru, termasuk Ormas-ormas bentukan Orde Baru, seperti MUI, PGI, KWI, dan lain-lain.<sup>127</sup> Bagi Ridho, FKUB yang menurut sebagian tokoh adalah pilar kerukunan justu

---

<sup>126</sup> Ridho, pegiat Lembaga Studi Islam Politik Yogyakarta, wawancara, 24 Maret 2011.

<sup>127</sup> *Ibid.*

hanya berperan ketika ada peristiwa. Konsolidasi dan rapat dalam ruangan yang terkunci, tidak ada tindakan preventif dan penguatan pendidikan publik.<sup>128</sup>

Rekomendasi agar negara netral terhadap semua agama bertolak dari tujuan pembentukan negara sendiri, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia. Demikian menurut Daniel Rohi, Sekretaris Persatuan Intelengensia Kristen Indonesia. Tujuan negara adalah melindungi semua umat. Negara harus bertindak tegas, apalagi terhadap pelaku kekerasan atau kelompok-kelompok yang melanggar ketentuan. Negara tidak boleh masuk dalam keberpihakan. Negara harus bertindak tegas ketika ada penghakiman massa.<sup>129</sup>

## Peran Lembaga Agama dan FKUB

Untuk memperoleh gambaran tentang peran tokoh agama dalam menciptakan kerukunan, studi ini juga mengidentifikasi sejumlah peran yang seharusnya dimainkan oleh tokoh-tokoh agama. Menurut KH. Imam Ghazali Said, “Peran FKUB lebih banyak dalam hal pendirian rumah ibadat. Sementara tugas pokok lainnya, yakni pemberdayaan kerukunan dan menjaga kerukunan masih belum konkrit. Pemberdayaan dalam pengertian meningkatkan pemahaman umat tentang konsep toleransi tidak dilakukan secara komprehensif.”<sup>130</sup>

*“Peran organisasi keagamaan di Surabaya maupun Jatim, seperti NU, Muhammadiyah, dan MUI belum mampu menangkal politisasi agama. Peran mereka dalam menciptakan kerukunan sangat besar, tetapi ketika ada kepentingan dari luar yang berusaha memanfaatkan paham intoleran, peran organisasi keagamaan itu menjadi samar.”<sup>131</sup>*

*“Sejak berdirinya sampai penghujung Orde Baru, eksistensi Ahmadiyah relatif tidak ada masalah. Di era reformasi, sejak FPI*

---

128 *Ibid.*

129 Daniel Rohi, Sekretaris Persatuan Intelegensia Kristen Indonesia dan Dosen Petra, Jawa Timur, Wawancara, 16 Maret 2011.

130 KH. Imam Ghazali Said, Ketua Forum Komunikasi Umat Beragama (FKUB) Surabaya, Wawancara, 17 Maret 2011.

131 *Ibid.*

*menyerang markas Ahmadiyah di Bogor tahun 2005, seminggu kemudian, MUI menyambut aksi anarkis itu dengan mengeluarkan fatwa Ahmadiyah sesat di mana fatwa senada telah keluar tahun 1980. Fenomena ini menjadi tidak masuk akal ketika pelaku tindak kekerasan itu memperoleh legitimasi dan fatwa sesat atas kelompok yang menjadi korban.”<sup>132</sup>*

Kondisi serupa diakui oleh Ignacio Hermawan Holley, anggota Komisi Hubungan Antar Agama dan Kepercayaan (Kom HAK) Keuskupan Surabaya, sekaligus Ketua Forum Komunitas Masyarakat Pelangi (FKMP). Baginya, peran tokoh agama masih kurang intensif untuk menciptakan hubungan yang baik sehingga tidak ada lagi dikotomi mayoritas dan minoritas. “Peran FKUB di Surabaya masih bisa berjalan dengan baik. Namun, di beberapa daerah, seringkali mereka mendapat tekanan dari kelompok mayoritas, untuk membuat keputusan yang merugikan kelompok minoritas. Terutama dalam hal perijinan dan pendirian tempat ibadah.”<sup>133</sup>

Dalam masyarakat kita, peran organisasi agama dalam segala aspek tidak bisa menampakan keberpihakan yang otentik, figur pemimpin organisasi keagamaan justeru dapat dilihat peran dan keberpihakannya terhadap apa dan siapa. Tokoh seperti Gus Dur yang menyejukkan, toleran, dan demokratis lebih banyak dirasakan perannya dari pada institusinya. Di Jatim, sebelum tahun 1998, konflik bernuansa agama tidak ada, belakangan beberapa peristiwa terjadi justeru setelah Reformasi.

MUI yang dianggap merepresentasikan tokoh-tokoh agama adalah lembaga keagamaan yang sejak awal di *set-up* oleh negara, untuk melayani kepentingan negara, Orde Baru. Karena itu, sejak awal orang-orang yang ada dalam MUI selalu memposisikan sebagai “ulama plat merah”, bertindak atas nama negara, menjalankan tugas seperti PNS dengan fasilitas yang juga disediakan negara. Ada kendaraan dinas plat merah, ada budget APBN untuk operasionalisasi; dan itu berbeda dengan Ormas keagamaan lain, NU dan Muhammadiyah.<sup>134</sup> MUI

---

132 *Ibid.*

133 Ignacio Hermawan Holley, anggota Komisi Hubungan Antar Agama dan Kepercayaan (Komisi HAK) Keuskupan Surabaya dan Ketua Forum Komunitas Masyarakat Pelangi (FKMP), wawancara, 16 Maret 2011.

134 Ahmad Zainul Hamdi, Dosen IAIN Sunan Ampel Surabaya dan Dewan Presidium LSM Jamak dan pengurus CMars, wawancara, 16 Maret 2011.

sesungguhnya adalah lembaga ”swasta” yang seharusnya diperlakukan sama dengan lembaga lain. MUI seharusnya dikembalikan pada fungsi dan perannya, yakni mengelola umat dan menjalankan misi transformatif agama.

*“Dari sini perlu ada langkah konstruktif yang bisa dilakukan seluruh elemen, baik aparat negara, masyarakat sipil dan kelompok lainnya untuk mendukung jaminan kebebasan beragama/berkeyakinan. Misalnya, FKUB seharusnya berperan untuk memberikan jaminan bahwa orang bebas beribadah, orang bebas memiliki keyakinan, dijamin sepenuhnya secara aman dan nyaman. Kemudian FKUB juga semestinya menjadi jembatan mencari titik-titik persamaan dari kelompok-kelompok umat beragama, khususnya dalam konteks kehidupan bersama sebagai bagian dari warga negara dalam kehidupan berbangsa.”<sup>135</sup>*

Begitu pula peran organisasi-organisasi keagamaan, semestinya mereka juga membangun kerukunan, baik internal maupun eksternal, beragama/berkeyakinan. Secara internal, misalnya organisasi keagamaan Muhammadiyah dan NU juga mempunyai tugas bagaimana (mereka bisa berkontribusi) menyelesaikan perbedaan-perbedaan, karena perbedaan itu sesuatu yang tidak bisa dihindari. Bagaimana secara internal mereka juga memberi contoh bahwa perbedaan itu tidak harus berujung pada pelanggaran atau kekerasan. Kemudian dari situ diharapkan bisa membangun kerukunan yang bersifat eksternal, dari satu organisasi keagamaan ke organisasi keagamaan yang lain. Semua peran ini tidak berjalan optimal.<sup>136</sup>

Dari pembacaan sosiologis, sebagaimana paparan data dan analisis di atas, dapat disimpulkan dengan terang bahwa pengelolaan kehidupan beragama/berkeyakinan di Indonesia dalam beberapa tahun terakhir ini masih sangat problematis. Pelanggaran hukum, intoleransi, kekerasan, dan pembiaran oleh aparat negara dalam peristiwa-peristiwa pelanggaran hak kebebasan beragama/berkeyakinan masih terus berlangsung, bahkan memiliki kecenderungan meningkat dari tahun ke tahun.

---

135 H. Abdurrahman K., Ketua FKUB Sulawesi Selatan, wawancara, 28 Desember 2010.

136 *Ibid.*

Apapun kemungkinan sebabnya, baik dari sisi regulasi, pemerintah, maupun masyarakat, kondisi tersebut adalah pelanggaran atas hak asasi manusia, penyimpangan atas amanat Konstitusi UUD Negara RI, dan kejahatan kemanusiaan yang bertentangan dengan budaya *adiluhung* bangsa Indonesia dan peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila.

Atas kesimpulan tersebut, Naskah Akademik ini merekomendasikan untuk memastikan kembali jaminan kebebasan beragama/berkeyakinan yang telah diamanatkan UUD Negara RI dalam kehidupan bangsa Indonesia yang beragam agama/keyakinan. Jaminan konstitusional tersebut harus dipertegas dan dimantapkan dalam bentuk Undang-undang yang memastikan jaminan kebebasan beragama/berkeyakinan itu terwujud dalam kehidupan masyarakat dan bangsa Indonesia.

Undang-undang yang direkomendasikan tidak dimaksudkan untuk mengintervensi, membatasi atau mengatur bentuk, jenis, jumlah, substansi, materi, dan pilihan agama seseorang, dan juga tidak dimaksudkan membatasi dan mengurangi hak beragama/berkeyakinan seseorang, melainkan mengatur tata-kelola sosial-budaya supaya umat beragama/berkeyakinan di Indonesia hidup damai, rukun, adil, dan setara, tanpa diskriminasi, kekerasan, dan ancaman atau tekanan yang mengganggu keamanan dan kenyamanannya.

Undang-undang yang direkomendasikan justeru harus mengatur dan memastikan bentuk-bentuk jaminan kebebasan beragama/berkeyakinan yang selama ini menjadi arena konflik dan kontestasi yang tidak sehat antarumat beragama. Misalnya, jaminan beribadah sesuai dengan keyakinannya, jaminan mendirikan rumah ibadat, jaminan bebas memeluk agama/keyakinan apapun, jaminan melaksanakan ajaran-ajaran agama/keyakinan yang tidak mengganggu atau merusak hak kebebasan orang lain, dll.

Dalam konteks yang lain, undang-undang yang direkomendasikan juga harus mengatur kewenangan, hak, dan kewajiban aparat negara/pemerintah dan masyarakat dalam konteks menjamin kebebasan beragama/berkeyakinan, baik dalam ranah pencegahan, pengkondisian, maupun penyelesaian ketika terjadi konflik atau benturan antarumat beragama/berkeyakinan.

Seluruh pengaturan dalam Undang-undang tersebut harus

memperhatikan, mengaitkan, dan menyatukan pelaksanaannya dengan hak-hak asasi manusia lainnya, seperti [a] Hak atas hidup; [b] Hak atas persamaan; [c] Hak atas kemerdekaan dan keamanan pribadi; [d] Hak atas perlindungan yang sama berdasarkan hukum; [e] Hak untuk bebas dari segala bentuk diskriminasi; [f] Hak untuk mendapatkan pelayanan kesehatan fisik maupun mental yang sebaiknya; [g] Hak atas pekerjaan yang layak dan kondisi kerja yang baik; [h] Hak untuk tidak mengalami penganiayaan atau perlakuan atau penghukuman lainnya yang kejam, tidak manusiawi, atau merendahkan martabat manusia, juga hak ekspresi sesuai dengan hati nurani, baik itu untuk mengekspresikan maupun tidak mengekspresikan; maupun dalam tata cara mengekspresikan keagamaan/keyakinannya.

## E. Implikasi Penerapan Paratuan Baru

Undang-undang baru yang diusulkan dalam Naskah Akademik ini merupakan jawaban atas persoalan sosial, yakni terkikisnya jaminan kebebasan beragama/berkeyakinan di Indonesia. Implikasi dari tidak adanya jaminan ini adalah diskriminasi dan kekerasan yang menimpa pada korban. Untuk itu, sebuah peraturan baru harus mampu menjawab bagaimana pengikisan jaminan ini bisa dihentikan dan kekerasan serta diskriminasi bisa dihapuskan. Sebagai sebuah produk hukum negara, RUU yang diajukan ini diorientasikan untuk menjamin kebebasan warga negara dalam beragama dan beribadah termasuk analisis implikasi terhadap keuangan negara.

## Implikasi bagi Kehidupan Masyarakat

1. **Tegaknya jaminan kebebasan beragama/berkeyakinan warga negara;** dengan menggunakan kerangka hak konstitusional warga negara dan meletakkan jaminan kebebasan beragama/berkeyakinan sebagai prakondisi mewujudkan kerukunan, UU yang diusulkan akan memberikan jaminan lebih operasional bagi warga negara untuk beragama/berkeyakinan, termasuk segala varian kebebasan turunannya.
2. **Tersedianya mekanisme penegakan jaminan kebebasan beragama;** UU yang diusulkan merupakan penjabaran lebih operasional jaminan kebebasan beragama/berkeyakinan, sehingga memungkinkan setiap warga negara memperoleh keadilan, karena

adanya mekanisme-mekanisme yang terukur terkait penegakan jaminan konstitusional kebebasan beragama/berkeyakinan. UU ini juga memungkinkan warga negara memperkarakan secara hukum setiap pelanggaran, baik dalam bentuk diskriminasi maupun kekerasan dalam menikmati kebebasannya.

3. **Terwujudnya toleransi antar umat beragama;** berbagai kajian filosofis dan sosiologis sebagaimana dipaparkan pada bagian terdahulu yang meletakkan toleransi sebagai dampak dari penjaminan kebebasan, maka UU yang diusulkan ini akan berkontribusi bagi terwujudnya toleransi antar umat beragama.
4. **Terwujudnya kerukunan dan integasi nasional;** sebagai UU yang berkontribusi pada terwujudnya toleransi, dengan sendirinya UU ini akan menjadi penentu bagi kerukunan dan integrasi nasional.

## Beban Keuangan Negara

UU yang diajukan tidak akan membebani keuangan negara dan anggaran negara, karena beberapa alasan, yaitu:

1. UU ini tidak merekomendasikan pembentukan lembaga dan perangkat penyelenggara baru. UU ini akan dimandatkan kepada institusi-institusi negara yang selama ini menjalankan peran relevan. Peran pemantauan HAM misalnya, selama ini melekat pada Lembaga HAM Nasional (Komnas HAM, Komnas Perempuan, KPAI dan Ombudsman. Peran penegakan hukum melekat pada Kepolisian, Kejaksaan, dan Pengadilan. Sedangkan peran pembinaan akan menjadi peran Kementerian Agama RI.
2. Beban keuangan negara yang muncul dari UU ini adalah jika putusan pengadilan yang mengandung perintah rehabilitasi, kompensasi, dan restitusi bagi korban. Tiga hak korban yang wajib dipenuhi oleh negara ini ditempuh melalui proses peradilan.
3. Biaya lain yang muncul adalah kemungkinan pembentukan special taskforce sebagai implementasi dari UU ini. Demikian juga peningkatan kualitas kinerja lembaga-lembaga penegak HAM. Pembiayaan ini dapat diintegrasikan pada peningkatan anggaran rutin yang tiap tahunnya hampir mengalami peningkatan.[]



# BAB III

## Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-Undangan

### A. Evaluasi Ketentuan Perundang-Undangan

Konstitusionalitas Hak Beragama/Berkeyakinan dan Hak untuk Bebas dari Segala Macam Bentuk Diskriminasi

Bahasan tentang konstitusionalitas hak beragama/berkeyakinan dan hak untuk bebas dari segala macam bentuk diskriminasi dalam melaksanakan kebebasan beragama setidaknya meliputi dua fokus kajian. *Pertama*, bahasan tentang jaminan konstitusional hak warga negara untuk beragama/berkeyakinan dan hak untuk bebas dari praktik diskriminasi. *Kedua*, konstitusionalitas peranan negara dan/atau pemerintah dalam menghormati, melindungi dan memenuhi hak beragama dan hak untuk bebas dari segala praktik diskriminasi atas dasar agama.

#### a. Hak Beragama/Berkeyakinan

Dalam Undang-Undang Dasar NRI 1945 ditemukan beberapa ketentuan yang memberikan jaminan untuk beragama/berkeyakinan. Setidaknya terdapat dua Pasal dalam UUD NRI 1945 yang dapat diidentifikasi sebagai pasal yang memberikan jaminan atas kebebasan beragama bagi setiap orang, yaitu:

## Pasal 28 E UUD NRI 1945

- (1) Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan dan tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali.
- (2) Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya.

## Pasal 28I ayat (1) UUD NRI 1945

Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak untuk kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun.

Pasal 28E UUD NRI 1945 memberikan jaminan bagi setiap orang untuk bebas memeluk agama/keyakinan dan atau kepercayaannya. Ketentuan tersebut implisit mendeklarasikan kebebasan bagi siapa saja untuk beragama/berkeyakinan. Pada saat bersamaan, jaminan kebebasan beragama juga diiringi dengan jaminan bagi setiap orang untuk beribadah menurut agama yang diyakininya itu.

Adanya jaminan dalam UUD NRI 1945 menunjukkan bahwa hak beragama atau pemeluk suatu agama oleh seseorang merupakan hal yang esensial dalam hak asasi manusia.<sup>137</sup> Dalam bahasa yang lebih tegas, Seto Harianto mengatakan bahwa hak beragama itu adalah hak yang paling asasi dari semua hak asasi manusia.<sup>138</sup> Lebih lanjut dalam pembahasan tentang materi hak beragama pada masa Perubahan UUD 1945, ia menjelaskan bahwa hak beragama bukan pemberian negara,

---

<sup>137</sup> Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002, Buku VIII Warga Negara dan Penduduk, Hak Asasi Manusia, dan Agama (Edisi Revisi)*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008, hlm. 286

<sup>138</sup> Ibid, h. 320

bukan pemberian golongan, karena itu negara tidak bisa mewajibkan warganya atau bahkan negara tidak boleh ikut campur terhadap persoalan agama warga negaranya masing-masing.<sup>139</sup>

Dengan kedudukan yang demikian, maka hak beragama pun ditempatkan sebagai *non derogable rights* sebagaimana dinyatakan Pasal 28I ayat (1) UUD NRI 1945. Sebagai hak yang terkategori *non derogable rights*, maka hak beragama/berkeyakinan tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun atau tidak dapat dicabut oleh siapapun.<sup>140</sup>

Selain memberikan jaminan dan kedudukan sebagai *non derogable rights* terhadap hak beragama/kerkeyakinan, UUD NRI 1945 juga mengatur hubungan negara dan agama serta kedudukan atau posisi negara dalam konteks penghormatan dan perlindungan hak tersebut. Hal tersebut diatur dalam Pasal 29 UUD 1945 yang menyatakan sebagai berikut:

Pasal 29 UUD NRI 1945

- (1) Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa
- (2) Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.

Pasal 29 UUD 1945 merupakan jaminan konstitusional atas hak beragama. Di mana dalam ketentuan tersebut tersimpan maksud sebagai berikut:

1. Negara harus memberikan jaminan, pengayoman dan ruang yang seluas-luasnya bagi setiap warga negara merdeka untuk beragama serta menjalankan agama/keyakinannya.
2. Negara tidak boleh membuat berbagai larangan dan hambatan bagi penduduk untuk menjalankan agama/keyakinannya.

Sesuai ketentuan Pasal 29 UUD NRI 1945, negara mengemban tanggung jawab konstitusional untuk melindungi hak beragama setiap warga negara. Negara memiliki kewajiban untuk menjamin kebebasan beragama/berkeyakinan sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 28E

---

139 Ibid, h. 320

140 Ibid, h. 239

dan Pasal 29 UUD NRI 1945. Hal itu sejalan dengan mandat Pasal 28I ayat (4) UUD NRI 1945 yang harus dipenuhi negara, terutama pemerintah. Pasal 28I ayat (4) menyatakan bahwa perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah. Itu berarti bahwa pemerintah dibebani kewajiban untuk melindungi dan menghormati hak asasi manusia.

Kewajiban pemerintah untuk melindungi (*to protect*), memajukan (*to promote*), memenuhi (*to fulfill*) dan menghormati (*to respect*) terhadap nilai-nilai hak asasi manusia sebagaimana diamanatkan Pasal 28 I ayat (4) NRI UUD 1945 haruslah dilakukan dalam satu tarikan nafas, di mana apabila kewajiban yang satu dilakukan maka kewajiban yang lain juga harus dilakukan. Di titik itu, pemerintah harus konsisten dalam melakukan penegakan hak asasi manusia.

Oleh sebab itu, kewajiban untuk memberikan jaminan, perlindungan, pemajuan hak asasi manusia, khusus hak beragama bagi setiap warga negara ada pada negara. Negara lah yang bertindak selaku pemangku kewajiban. Negara tidak diperkenankan untuk mendelegasikan penyelenggaraan kewajiban tersebut kepada aktor non negara untuk melaksanakannya. Sebab, penyelenggaraan kewajiban negara oleh aktor bukan negara akan membuka ruang terjadinya pelanggaran hak beragama/berkeyakinan. Selain itu, juga akan membuka ruang munculnya kelompok-kelompok yang mengatasnamakan agama untuk melakukan kekerasan terhadap orang yang berbeda keyakinan.

#### **b. Hak untuk Bebas dari Diskriminasi dalam Pelaksanaan Hak Atas Kebebasan Beragama/Berkeyakinan**

Non diskriminasi bersama dengan kesetaraan di depan hukum dan perlindungan hukum yang sama tanpa adanya diskriminasi merupakan prinsip dasar dan umum sehubungan dengan perlindungan hak asasi manusia.<sup>141</sup> Prinsip non diskriminasi tersebut diadopsi melalui beberapa Pasal dalam Undang-Undang Dasar NRI 1945, yaitu :

---

<sup>141</sup> Komentor Umum 18, *Non Diskriminasi*, (Sesi ke-37, 1989), Kompilasi Komentor Umum dan Rekomendasi Umum yang diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.1 at 26 (1994)

## Pasal 28D

(1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.

## Pasal 28I ayat (2)

Setiap orang berhak bebas atas perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.

Pasal 28D secara eksplisit memberikan jaminan bahwa setiap orang yang berada di wilayah Negara Republik Indonesia berhak untuk diperlakukan secara sama di hadapan hukum (*equality before the law*). Lahirnya jaminan tersebut merupakan konsekuensi logis dari pilihan bangsa Indonesia untuk meletakkan hukum sebagai yang berdaulat (supremasi hukum). Hal itu tegas dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Dalam proses perubahan UUD NRI 1945, tidak ditemukan adanya perdebatan terkait diintrodusirnya hak ini ke dalam UUD 1945. Hal itu menunjukkan bahwa semua orang bersepakat bahwa hak untuk diperlakukan secara sama di hadapan hukum mesti mendapatkan jaminan dan perlindungan secara konstitusional.<sup>142</sup>

Hak atas perlakuan yang sama di hadapan hukum dilengkapi lagi dengan jaminan bahwa setiap orang berhak untuk bebas dari segala perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 28I ayat (2) UUD NRI 1945. Dalam UUD NRI 1945 tidak ditemukan uraian atau ketentuan lebih lanjut yang menjelaskan ruang lingkup atau batasan dari sebuah perlakuan yang dikategorikan sebagai tindakan diskriminasi. Dalam proses pembahasan perubahan pasal-pasal tentang hak asasi manusia dalam UUD NRI 1945 juga tidak ditemukan adanya diskusi atau perdebatan mendalam tentang definisi diskriminasi.<sup>143</sup> Hal ini mengkonfirmasi bahwa para pengubah UUD NRI 1945 menganggap masalah ini sebagai sesuatu yang sudah selesai dan sudah jelas maksudnya. Sehingga tidak perlu dijelaskan lebih jauh dalam UUD NRI 1945.

---

142 Op.cit. h. 128-254

143 *Ibid.*

## B. Pengaturan tentang Hak Beragama/Berkeyakinan

Ada banyak ketentuan yang dikeluarkan untuk mengatur hal-hal yang berkenaan atau bersentuhan dengan penyelenggaraan hak beragama/berkeyakinan. Pengaturan tersebut tersebar dalam berbagai bentuk produk hukum seperti Ketetapan MPR, Undang-Undang. Dimana ketentuan tersebut juga ditindaklanjuti dengan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah seperti Peraturan Bersama Menteri, Keputusan Bersama Menteri, bahkan Peraturan Daerah. Masing-masingnya akan diuraikan sebagai berikut ini.

### a. Ketetapan MPR

Dalam wujud produk hukum berbentuk Ketetapan MPR, teridentifikasi ada beberapa ketetapan yang berkenaan dengan hak beragama, yaitu :

#### 1) *Ketetapan MPRS Nomor II/MPRS/1960 tentang Garis-Garis Besar Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969*

Salah satu materi yang diatur dalam Ketetapan ini adalah berkenaan dengan pembangunan dibidang mental/agama/kerohanian. Dalam Pasal 2 Ketetapan ini diatur sebagai berikut :

- (1) Melaksanakan Manifesto Politik di lapangan pembinaan Mental/Agama/ Kerohanian dan Kebudayaan dengan menjamin syarat-syarat spiritual dan material agar setiap warga negara dapat mengembangkan kepribadiannya dan kebudayaan Nasional Indonesia serta menolak pengaruh-pengaruh buruk kebudayaan asing.
- (2) Menetapkan Pancasila dan Manipol sebagai mata pelajaran di perguruan rendah sampai dengan perguruan tinggi.
- (3) Menetapkan pendidikan agama menjadi mata pelajaran di sekolah-sekolah mulai dari sekolah rakyat sampai dengan universitas-universitas negeri dengan pengertian bahwa murid-murid berhak tidak ikut serta, apabila wali murid/murid dewasa menyatakan keberatannya.
- (4) Membina sebaik-baiknya pembangunan rumah-rumah ibadat dan lembaga-lembaga keagamaan. Menyelenggarakan kebijak-sanaan dan sistem pendidikan nasional yang tertuju ke arah pembentukan tenaga-tenaga ahli dalam pembangunan

sesuai dengan syarat-syarat manusia Sosialis Indonesia, yang berwatak luhur.

2) *Ketetapan MPRS Nomor XXVII/MPRS/1966 Tentang Agama, Pendidikan dan Kebudayaan*

Ketetapan ini berisi tentang perubahan terhadap pengaturan tentang pendidikan agama yang diatur dalam Ketetapan MPRS Nomor II/MPRS/1960, khusus ketentuan Pasal 2 ayat (3). Selain itu tidak ada penambahan pengaturan mengenai persoalan agama.

3) *Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1978 Tentang Pedoman Pengamalan dan Penghayatan Pancasila (P4)*

Ketetapan ini bersentuhan dengan kerukunan antar umat beragama. Ketetapan yang berisi Pedoman Pengamalan dan Penghayatan Pancasila (P4) ini pada pokoknya memuat nilai-nilai yang harus diadaptasi dalam kehidupan umat beragama, khususnya penjelasan sila Ketuhanan Yang Maha Esa.

Semua Ketetapan MPR di atas sudah tidak berlaku dan tidak dapat dipedomani lagi. Sebab berdasarkan ketentuan Pasal 6 TAP MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, TAP MPR tersebut dikategorikan sebagai Ketetapan MPR yang tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut, baik karena bersifat *einmalig* (final), telah dicabut, maupun telah selesai dilaksanakan.

Selain itu, berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, TAP MPR Nomor II/MPR/1978 tidak terkategori sebagai Ketetapan MPR masuk dalam jenis dan hirarkhi perundang-undangan. Sebab TAP MPR yang masuk dalam hirarkhi perundang-undangan hanyalah TAP MPR yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 TAP MPR Nomor I/MPR/2003.<sup>144</sup>

---

<sup>144</sup> Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b

Walaupun sudah tidak berlaku atau sudah dicabut, perlu dicatat bahwa pada semua Ketetapan tersebut tidak ditemukan adanya pengaturan secara lebih konkrit mengenai pelaksanaan hak beragama yang terbebas dari segala perlakuan yang bersifat diskriminatif. Selain itu, juga tidak ditemukan adanya pengaturan tentang bagaimana tindakan yang harus dilakukan negara apabila terjadi praktik diskriminasi dalam pelaksanaan hak beragama.

## **b. Undang-Undang**

### **1) Undang-Undang Nomor 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama**

Secara substansi, Undang-Undang ini mengatur tentang larangan bagi seseorang untuk menceritakan, menganjurkan atau mengusahakan dukungan di muka umum untuk melakukan penafsiran tentang sesuatu agama yang dianut di Indonesia atau melakukan kegiatan-kegiatan keagamaan yang menyerupai kegiatan-kegiatan keagamaan dari agama itu, dimana penafsiran dan kegiatan tersebut menyimpang dari pokok-pokok ajaran agama dimaksud. Secara tegas Pasal 1 Undang-Undang ini menyatakan:

*Setiap orang dilarang di muka umum menceritakan, menganjurkan atau mengusahakan dukungan umum, untuk melakukan penafsiran tentang sesuatu agama yang dianut di Indonesia atau melakukan kegiatan-kegiatan keagamaan yang menyerupai kegiatan-kegiatan keagamaan dari agama itu; penafsiran dan kegiatan mana menyimpang dari pokok-pokok ajaran agama itu.*

Dalam penjelasan Pasal 1 dijelaskan bahwa:

*“Di muka umum” dimaksudkan apa yang lazim diartikan dengan kata-kata seperti yang tercantum dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana. Agama-agama yang dipeluk oleh penduduk di Indonesia adalah Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Buddha dan Khong Cu (Confusius). Hal ini dapat dibuktikan dalam sejarah perkembangan agama-agama di Indonesia. Karena 6 jenis agama ini adalah agama yang dipeluk oleh hampir seluruh penduduk Indonesia, maka kecuali mereka mendapat jaminan seperti yang diberikan pasal 29 ayat (2) Undang-Undang Dasar, juga mereka mendapat bantuan-bantuan dan perlindungan sebagaimana diatur dalam pasal ini.*

*Sedangkan agama-agama lain, misalnya: Yahudi, Zarasustrian, Shinto, Taoism tetap mendapat jaminan penuh seperti yang diatur dalam pasal 29 ayat (2) dan mereka dibiarkan adanya, asal tidak melanggar ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam peraturan ini atau peraturan perundangan lain.*

*Terhadap badan/aliran kebatinan, pemerintah berusaha menyalurkannya ke arah pandangan yang sehat dan ke arah Ke-Tuhanan Yang Maha Esa. Hal ini sesuai dengan ketetapan M.P.R.S. No II/MPRS/1960, lampiran A. Bidang 1, Angka 6.*

Dengan kata-kata “Kegiatan keagamaan” dimaksudkan segala macam kegiatan yang bersifat keagamaan, misalnya menamakan suatu aliran sebagai agama, mempergunakan istilah-istilah dalam menjalankan atau mengamalkan ajaran-ajaran kepercayaannya ataupun melakukan ibadahnya dan sebagainya.

Sedangkan yang dimaksud dengan menceritakan, menganjurkan atau mengusahakan dukungan umum ialah segala usaha, upaya, kegiatan atau perbuatan penyebaran yang dilakukan oleh seseorang kepada orang lain, baik yang dilakukan di tempat umum maupun tempat khusus, seperti bangunan rumah ibadat.

Apabila terjadi pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 1, maka terhadap si pelaku akan dikenai sanksi sesuai yang diatur dalam Pasal 2 Undang-Undang Pencegahan Penodaan Agama. Selengkapny Pasal 2 mengatur sebagai berikut:

- (1) Barang siapa melanggar ketentuan tersebut dalam pasal 1 diberi perintah dan peringatan keras untuk menghentikan perbuatannya itu di dalam suatu keputusan bersama Menteri Agama, Menteri/Jaksa Agung Dan Menteri Dalam Negeri;
- (2) Apabila pelanggaran tersebut dalam ayat (1) dilakukan oleh organisasi atau sesuatu aliran kepercayaan, maka Presiden Republik Indonesia dapat membubarkan organisasi itu dan menyatakan organisasi atau aliran tersebut sebagai organisasi/ aliran terlarang, satu dan lain setelah Presiden mendapat pertimbangan dari Menteri Agama, Menteri/Jaksa Agung dan Menteri Dalam Negeri.

Ketentuan tersebut diiringi dengan penjelasan sebagai berikut :

Sesuai dengan kepribadian Indonesia, maka terhadap orang-orang atau penganut-penganut sesuatu aliran kepercayaan maupun anggota atau anggota pengurus organisasi yang melanggar larangan tersebut dalam pasal 1, untuk permulaannya dirasa cukup diberi nasehat seperlunya. Ketentuan ini dimaksudkan bahwa apabila terdapat orang/penganut/pengurus organisasi yang melanggar ketentuan pasal ini dapat dilakukan pembinaan terlebih dahulu. Namun apabila penyelewengan itu dilakukan oleh organisasi atau penganut-penganut aliran kepercayaan dan mempunyai efek yang cukup serius bagi masyarakat yang bergama, maka Presiden berwenang untuk membubarkan organisasi itu dan untuk menyatakan sebagai organisasi atau aliran terlarang dengan akibat-akibatnya (juga pasal 169 K.U.H.P).

Undang-Undang ini tidak mengatur tentang mekanisme hukum yang harus dilakukan sebelum seseorang atau organisasi yang diduga melakukan pelanggaran diberikan teguran, peringatan atau pembubaran. Teguran dan peringatan dapat diberikan begitu saja tanpa terlebih dahulu adanya pembuktian terhadap tindakan yang disangkakan. Kondisi tersebut membuka ruang untuk terjadinya tindakan sewenang-wenang dan perlakuan diskriminasi dalam pelaksanaan hak beragama/berkeyakinan.

Terhadap keberadaan Undang-Undang di atas, Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 140/PUU-VII/2009 dalam perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 1/PNPS/1965 mengakui bahwa Undang-Undang ini memiliki kelemahan yang memerlukan diadakannya perubahan. Dalam poin [3.71] pendapat hukumnya, Mahkamah Konstitusi menyatakan :

Menimbang bahwa Mahkamah dapat menerima pandangan para ahli seperti Andi Hamzah, Azyumardi Azra, Edi OS Hiariej, Emha Ainun Nadjib, Siti Zuhro, Jalaludin Rakhmat, Ahmad Fedyani Saifuddin, Taufik Ismail dan Yusril Ihza Mahendra, yang menyatakan perlunya revisi terhadap UU Pencegahan Penodaan Agama, baik dalam lingkup formil perundang-undangan maupun secara substansi agar memiliki unsur-unsur materil yang lebih diperjelas sehingga tidak menimbulkan kesalahan penafsiran dalam praktik. Akan tetapi oleh karena Mahkamah tidak memiliki kewenangan untuk melakukan perbaikan redaksional dan cakupan isi, melainkan hanya boleh menyatakan konstitusional atau tidak konstitusionalnya, maka

mengingat substansi UU Pencegahan Penodaan Agama tersebut secara keseluruhan adalah konstitusional, Mahkamah tidak dapat membatalkan atau mengubah redaksionalnya. Oleh karena itu, untuk memperbaikinya agar menjadi sempurna, menjadi kewenangan pembentuk Undang-Undang untuk melakukannya melalui proses legislasi yang normal.<sup>145</sup>

Hakim Harjono dalam Alasan Berbeda (*concurring opinion*)-nya berargumen bahwa Undang-Undang Dasar NRI 1945 telah mengalami perubahan. Dalam perubahan tersebut terdapat dua unsur yang harus diperhatikan, yaitu : (1) perlindungan agama; (2) hak kebebasan meyakini sebuah kepercayaan kepada pihak lain. Hubungan antara kedua unsur harus disatukan dalam formula yang tidak saling menegasikan. Hakim Harjono berpandangan bahwa penerapan Undang-Undang Penodaan Agama secara harfiah dapat menimbulkan ketidakseimbangan, sehingga merusak keinginan untuk mencari keseimbangan dua unsur tersebut.<sup>146</sup>

Hakim Haryono meyakini bahwa Pasal 1 Undang-Undang Penodaan Agama dari sudut redaksional mengandung ketidakjelasan sehingga tidak memenuhi syarat tindak pidana yang haruslah jelas (*lex certa*). Dengan alasan itu, ia menyarankan perlunya melakukan revisi terhadap Undang-Undang Penodaan Agama oleh Pembuat Undang-Undang.

Keputusan Mahkamah Konstitusi tersebut, meskipun ada perbedaan pandangan hakim dalam argumentasinya, menegaskan bahwa UU 1/PNPS/1965 mengandung unsur-unsur materi yang multitafsir. Keberadaan UU seperti ini tidak dapat memberikan kepastian hukum untuk terjadinya perlakuan yang bersifat diskriminatif dalam pelaksanaan hak beragama/berkeyakinan. Kondisi ini sekaligus menunjukkan bahwa UU ini tidak memadai lagi dan berpotensi membahayakan kerukunan beragama. Oleh karenanya harus direvisi.

Dalam posisi Undang-Undang Penodaan Agama yang demikian

---

145 Ismail Hasani (Ed.), *Putusan Uji Materil Undang-Undang No. 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama Terhadap Undang-Undang Dasar 1945 di Mahkamah Konstitusi*, Publikasi Setara Institute, Jakarta, 2010, h. 336

146 Margiyono, dkk., "Bukan Jalan Tengah" Eksaminasi Publik Putusan Mahkamah Konstitusi Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 1/PNPS/Tahun 1965 Tentang Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama, The Indonesian Legal Resource Center (ILRC), Jakarta, 2010, h. 76

dilematis dan mengandung banyak persoalan, juga terdapat beberapa ketentuan pelaksana yang dikeluarkan untuk menindaklanjuti Undang-Undang ini. Ketentuan tersebut berbentuk Keputusan Bersama Menteri, yaitu : (1) Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 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 Ibadah (Peraturan Bersama Dua Menteri); (2) Keputusan Bersama Menteri Agama, Jaksa Agung, dan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2008, Nomor KEP-033/A/JA/6/2008, Nomor 199 Tahun 2008 tentang Peringatan dan Perintah kepada Penganut, Anggota, dan/atau Anggota Pengurus Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) dan Warga Masyarakat (SKB Tiga Menteri).

a). *Peraturan Bersama Dua Menteri*

Peraturan Dua Menteri (Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri) didasarkan pada Undang-Undang Penodaan Agama, Undang-Undang Pemerintahan Daerah dan juga beberapa peraturan perundang-undangan lainnya. Peraturan ini pada pokoknya berisi tentang tugas sekaligus pedoman bagi kepala daerah dalam pemeliharaan kerukunan umat beragama.

Undang-Undang Penodaan Agama pada prinsipnya tidak mengatur tentang kerukunan umat beragama, melainkan mengatur tentang penodaan agama. Selain itu, juga tidak ditemukan ketentuan yang mengisyaratkan apalagi memerintahkan agar diatur mengenai peranan pemerintah daerah untuk memelihara kerukunan umat beragama. Sehingga secara formal, pembentukan Peraturan Bersama Menteri yang dikeluarkan pada tahun 2006 mengandung catatan formil, dimana pada saat itu Undang-Undang tentang Pembentukan Perundang-undangan telah diberlakukan. Sementara Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tersebut tidak dipedomani.

Bila merujuk Undang-Undang Pemerintahan Daerah, urusan agama merupakan urusan pemerintah. Hal itu sesuai dengan ketentuan Pasal 10 ayat (3). Dalam menyelenggarakan urusan agama, sesuai Pasal 10 ayat (4) pemerintah dapat melimpahkan sebagian urusannya kepada wakil pemerintah di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintahan daerah dan atau pemerintahan desa (Penugasan terkait urusan agama dalam Undang-Undang

Pemerintahan Daerah akan dibahas tersendiri). Walaupun demikian, pelimpahan wewenang atau penugasan kepada wakil pemerintah di daerah atau pemerintah daerah tentunya tidak dapat keluar dari tugas dan wewenang yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Bagaimana mungkin pemerintah dapat melimpahkan sebuah wewenang atau tugas kepada pemerintah daerah, sementara tugas yang dilimpahkan tersebut sama sekali belum diatur dalam sebuah undang-undang.

Materi yang diatur dalam Peraturan Bersama seperti tugas kepala daerah dalam mewujudkan kerukunan umat beragama, forum kerukunan umat beragama, pendirian rumah ibadat, penyelesaian perselisihan merupakan materi yang berhubungan dengan pemenuhan kebutuhan hukum masyarakat. Sehingga materi-materi semacam itu semestinya diatur dalam undang-undang, bukan dalam sebuah Peraturan Bersama Menteri.

Terkait dengan substansinya, persoalan kerukunan umat beragama dan forum kerukunan umat juga membutuhkan kajian lebih jauh untuk dimuat menjadi materi yang diatur dalam sebuah undang-undang. Sebab, kerukunan umat beragama adalah dampak dari sebuah kehidupan beragama yang penuh toleransi. Undang-Undang semestinya tidak mengatur tentang dampak, melainkan mengatur penciptaan kondisi dimana dampak tersebut dapat tercipta.

#### **b). SKB Tiga Menteri**

Surat Keputusan Bersama (SKB) Tiga Menteri ini berisi tentang peringatan dan perintah kepada penganut anggota, dan/atau anggota pengurus Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI), sepanjang mengaku beragama Islam, untuk menghentikan penyebaran penafsiran dan kegiatan yang menyimpang dari pokok-pokok ajaran Agama Islam yaitu penyebaran paham yang mengakui adanya nabi dengan segala ajarannya setelah Nabi Muhammad SAW. Selain itu, juga berisi tentang peringatan dan perintah kepada warga masyarakat untuk menjaga dan memelihara kerukunan umat beragama serta ketenteraman dan ketertiban kehidupan bermasyarakat dengan tidak melakukan perbuatan dan/atau tindakan melawan hukum terhadap penganut, anggota,

dan/atau anggota pengurus Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI).

Dikeluarkannya SKB tersebut merupakan tindak lanjut dari ketentuan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1/PNPS/1965 yang menyatakan:

- (1) Barang siapa melanggar ketentuan tersebut dalam pasal 1 diberi perintah dan peringatan keras untuk menghentikan perbuatannya itu di dalam suatu keputusan bersama Menteri Agama, Menteri/Jaksa Agung Dan Menteri Dalam Negeri;

Sekalipun SKB dimaksud merupakan pelaksanaan dari Undang-Undang, namun peringatan melalui sebuah SKB tanpa didahului sebuah proses peradilan. Tidak adanya proses peradilan tentunya akan menciptakan ketidakpastian hukum bagi orang atau kelompok yang dituduh telah melanggar ketentuan Pasal 1 Undang-Undang ini. Bagaimana mungkin seseorang yang berasal dari paham agama tertentu dapat langsung diberikan perintah dan peringatan keras atas dugaan pelanggaran, sementara dugaan pelanggaran itu sama sekali belum pernah dibuktikan melalui sebuah proses peradilan yang fair.

Berdasarkan uraian di atas, pengaturan mengenai proses hukum yang harus atau dapat dilakukan dalam konteks penodaan agama atau pun diskriminasi hak beragama harus dirumuskan secara jelas dalam sebuah undang-undang. Tanpa adanya pengaturan tentang mekanisme penegakan hukum, maka perlakuan diskriminasi atas kebebasan beragama akan sulit untuk hilangkan.

## **2) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia**

Terkait hak beragama/berkeyakinan dan pelaksanaannya yang terbebas dari segala perlakuan yang bersifat diskriminatif, pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 memiliki sejumlah kemajuan dibanding pengaturan yang ada sebelumnya. Undang-Undang ini menegaskan kembali tentang jaminan dan pengakuan terhadap hak beragama/berkeyakinan. Hal tersebut diatur dalam beberapa Pasal-pasal sebagai berikut :

#### Pasal 4

Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kebebasan pribadi, pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi dan persamaan di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun dan oleh siapapun.

#### Pasal 22

- (1) Setiap orang bebas memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.
- (2) Negara menjamin kemerdekaan setiap orang memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.

#### Pasal 55

Setiap anak berhak untuk beribadah menurut agamanya, berpikir, dan berekspresi sesuai dengan tingkat intelektualitas dan biaya di bawah bimbingan orang tua dan atau wali.

Selain itu, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 juga telah memberikan definisi yang cukup jelas terhadap apa yang disebut sebagai perlakuan diskriminatif. Pasal 1 angka 3 UU nomor 39 Tahun 1999 menyatakan bahwa :

Diskriminasi adalah setiap pembatasan, pelecehan, atau pengucilan yang langsung ataupun tak langsung didasarkan pada pembedaan manusia atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik, yang berakibat pengurangan, penyimpangan atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individual maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya, dan aspek kehidupan lainnya.

Walaupun pun terdapat jaminan dan pengakuan hak beragama, namun Undang-Undang ini belum mengatur bagaimana hak beragama itu dapat berjalan dengan baik tanpa ada gangguan dari siapapun. Bagaimana negara melakukan tindakan penghapusan terhadap diskriminasi agama/keyakinan juga belum diatur secara konkrit. Termasuk pengaturan tentang apa tindakan yang akan dilakukan

negara apabila terjadi tindakan yang terkategori sebagai pelanggaran hak beragama/berkeyakinan.

Lebih jauh dari itu, Undang-Undang ini juga belum memberikan batasan yang jelas terkait diskriminasi dalam pelaksanaan hak beragama/berkeyakinan. Definisi diskriminasi yang dicantumkan dalam Undang-Undang di atas masih terlalu umum. Oleh karenanya definisi tersebut belum dapat dijadikan patokan untuk menilai atau mengukur perlakuan-perlakuan apa saja yang dapat dikategorikan sebagai tindakan diskriminasi atas dasar agama/keyakinan.

### 3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant On Civil And Political Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik)

Pada tanggal 28 Oktober 2005, Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 12 tahun 2005 telah meratifikasi Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik (*International Covenant On Civil and Political Rights*). Ratifikasi tersebut disertai dengan Pernyataan (*Declaration*) terhadap Pasal 1. Dengan demikian, kovenan tersebut sah dan berlaku sebagai hukum nasional Indonesia.

Salah satu hak yang diakui dan dijamin dalam Kovenan ini adalah hak beragama/berkeyakinan. Hak tersebut diatur dalam Pasal 18 yang berbunyi sebagai berikut :

1. Setiap orang berhak atas kebebasan berpikir, berkeyakinan dan beragama. Hak ini mencakup kebebasan untuk menganut atau menerima suatu agama atau kepercayaan atas pilihannya sendiri, dan kebebasan, baik secara individu maupun bersama-sama dengan orang lain, dan baik di tempat umum atau tertutup, untuk menjalankan agama atau kepercayaannya dalam kegiatan ibadah, ketaatan, pengamalan dan pengajaran.
2. Tidak seorang pun boleh dipaksa sehingga mengganggu kebebasannya untuk menganut atau menerima suatu agama atau kepercayaannya sesuai dengan pilihannya.

Dalam Komentar Umum 22, Pasal 18 Hak Atas Berpikir, Berkeyakinan dan Beragama dikatakan bahwa:

Kebebasan untuk menjalankan agama atau kepercayaan dapat dilakukan “baik secara individu maupun bersama-sama dengan orang lain, dan baik di tempat umum atau tertutup”. Kebebasan untuk menjalankan agama dan kepercayaan dalam ibadah, ketaatan, pengamalan, dan pengajaran mencakup berbagai kegiatan. Konsep ibadah mencakup kegiatan ritual dan seremonial yang merupakan pengungkapan langsung dari kepercayaan seseorang, penggunaan cara-cara dan objek-objek ritual, penunjukan simbol-simbol, dan menjalankan hari raya dan hari istirahat. Pelaksanaan dan praktik agama atau kepercayaan mungkin tidak hanya mencakup kegiatan-kegiatan seremonial, tetapi juga kebiasaan-kebiasaan seperti peraturan tentang makan, pemakaian pakaian tertentu atau penutup kepala, keterlibatan dalam ritual-ritual yang berhubungan dengan tahapan-tahapan tertentu dalam hidup manusia, dan pemakaian bahasa tertentu yang biasa digunakan dalam suatu kelompok. Kemudian, pengalaman dan pengajaran agama atau kepercayaan mencakup kegiatan-kegiatan integral yang dilakukan oleh kelompok-kelompok agama berkaitan dengan urusan-urusan mendasar mereka, seperti kebebasan untuk memilih pemimpin agama, pendeta, dan guru, kebebasan untuk membentuk seminari atau sekolah agama, dan kebebasan untuk membuat dan menyebarkan teks-teks atau publikasi-publikasi agama.<sup>147</sup>

Berdasarkan Pasal 4 Kovenan ini, kebebasan berkeyakinan/beragama merupakan hak yang tidak dapat dikurangi. Bahkan dalam keadaan darurat sekalipun, negara tidak dapat mengurangi kewajibannya untuk memenuhi hak tersebut. Selengkapnya pasal 4 Kovenan Hak Sipil dan Politik menyatakan :

1. Dalam keadaan darurat yang mengancam kehidupan bangsa dan keberadaannya, yang telah diumumkan secara resmi, Negara-negara Pihak pada Kovenan ini dapat mengambil upaya-upaya yang menyimpang (*derogate*) dari kewajiban mereka berdasarkan Kovenan ini, sejauh hal itu dituntut oleh situasi darurat tersebut, dengan ketentuan bahwa upaya-

---

<sup>147</sup> Komentor Umum 22, *Pasal 18 Hak Atas Kebebasan Berpikir, Berkeyakinan dan Beragama*, (Sesi keempat puluh delapan, 1993), Kompilasi Komentor Umum dan Rekomendasi Umum yang diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.1 at 36 (1994)

upaya tersebut tidak bertentangan dengan kewajiban Negara-negara Pihak itu menurut hukum internasional, dan tidak menyangkut diskriminasi berdasarkan ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, dan asal-usul sosial.

2. Penyimpangan terhadap Pasal 6, Pasal 7, Pasal 8 (ayat 1 dan 2), Pasal 11, Pasal 15, Pasal 16 dan Pasal 18 tidak boleh dilakukan oleh ketentuan ini.

Bila negara tetap terpaksa membatasi hak tersebut, maka negara terikat dengan ketentuan Pasal 18 ayat (3) Kovenan Hak Sipil dan Politik yang menyatakan :

3. Kebebasan untuk menjalankan agama atau kepercayaan seseorang hanya dapat dibatasi oleh ketentuan hukum, yang diperlukan untuk melindungi keamanan, ketertiban, kesehatan atau moral masyarakat atau hak dan kebebasan mendasar orang lain.

Dalam poin 8 Komentar Umum terhadap Pasal 18 tersebut dikatakan bahwa :

Dalam mengartikan ruang lingkup ketentuan pembatasan yang diijinkan, Negara-Negara Pihak harus memulai dari kebutuhan untuk melindungi hak-hak yang dijamin oleh Kovenan, termasuk hak atas kesetaraan dan nondiskriminasi dibidang apapun sebagaimana ditentukan Pasal 2, Pasal 3 dan Pasal 26. Pembatasan yang diterapkan harus dijamin oleh hukum dan tidak boleh diterapkan dengan cara-cara yang dapat melanggar hak-hak yang dijamin Pasal 18. Komite mengamati bahwa ayat (3) Pasal 18 harus diartikan secara tegas: pembatasan tidak dibolehkan berdasarkan hal-hal yang tidak dinyatakan dalam pasal tersebut, walaupun jika alasan tersebut diperkenankan sebagai pembatasan terhadap hak-hak lain yang dilindungi oleh Kovenan, seperti misalnya keamanan nasional. Pembatasan-pembatasan dapat diterapkan hanya untuk tujuan-tujuan sebagaimana yang telah diatur serta harus berhubungan langsung dan sesuai dengan kebutuhan khusus yang sudah ditentukan. Pembatasan tidak boleh diterapkan untuk tujuan-tujuan yang diskriminatif atau diterapkan dengan cara yang diskriminatif. Komite menganggap bahwa konsep moral berasal dari banyak tradisi sosial, filosofi, dan agama; oleh karenanya, pembatasan terhadap kebebasan untuk menjalankan agama atau kepercayaan untuk tujuan melindungi

moral harus didasarkan pada prinsip-prinsip yang diambil tidak hanya dari satu tradisi saja.<sup>148</sup>

Dalam melaksanakan hak beragama/berkeyakinan, negara juga dituntut untuk memperlakukan setiap orang dalam kedudukan yang sama tanpa diskriminasi apapun. Hal tersebut tegas dinyatakan dalam Pasal 26 yang menyatakan :

Semua orang berkedudukan sama di depan hukum dan berhak, tanpa diskriminasi apapun, atas perlindungan hukum yang sama. Dalam hal ini hukum harus melarang diskriminasi apapun, dan menjamin perlindungan yang sama dan efektif bagi semua orang terhadap diskriminasi atas dasar apapun seperti ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, politik atau pendapat lain, asal-usul kebangsaan atau sosial, harta benda, status kelahiran atau status lainnya.

Selain itu, kovenan juga secara tegas memberikan mandat kepada setiap negara peserta untuk melarang segala tindakan yang menganjurkan kebencian atas dasar ras atau agama. Hal itu diatur dalam Pasal 20 ayat (2) sebagai berikut :

Segala tindakan yang menganjurkan kebencian atas dasar kebangsaan, ras atau agama yang merupakan hasutan untuk melakukan diskriminasi, permusuhan atau kekerasan harus dilarang oleh hukum.

Dalam Komentar Umum 18 Non Diskriminasi (Sesi ketiga puluh tujuh, 1989), poin 6 dikatakan bahwa :

Komite mencatat bahwa Kovenan tidak mendefinisikan istilah “diskriminasi” ataupun menentukan indikator-indikator diskriminasi. Namun pada poin 7, Komite telah memberikan definisi tentang diskriminasi. Dimana istilah diskriminasi sebagaimana digunakan dalam Kovenan harus dipahami mencakup perbedaan, perkecualian, pembatasan atau preferensi apapun yang didasarkan pada alasan apa pun seperti ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, pendapat politik atau lainnya, asal usul kebangsaan atau sosial, kepemilikan, status

---

148 Komentar Umum 22, *Pasal 18 Hak Atas Kebebasan Berpikir, Berkeyakinan dan Beragama*, (Sesi keempat puluh delapan, 1993), Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.1 at 36 (1994)

kelahiran atau lainnya, dan yang memiliki tujuan atau dampak mengurangi atau menghapuskan pengakuan, penikmatan atau penggunaan hak asasi manusia semua hak asasi manusia dan kebebasan mendasar bagi semua orang, atas dasar kesetaraan.<sup>149</sup>

Konvensi Internasional tentang Hak Sipil dan Politik sebagaimana telah diratifikasi dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 memberikan jaminan atas hak beragama/berkeyakinan. Bahwa Konvensi ini telah memberikan arahan yang demikian jelas mengenai hak beragama dan patokan yang jelas bagi negara untuk membatasi hak tersebut. Kovenan ini juga menegaskan agar negara-negara peserta secara tegas menyatakan larangan terhadap anjuran kebencian atas dasar agama.

Selain itu, Kovenan ini juga memberikan jaminan dan perlindungan bagi setiap orang atas perlakuan yang bersifat diskriminatif. Hanya saja kovenan tidak mendefinisikan secara jelas tentang istilah diskriminasi serta indikator-indikator diskriminasi itu sendiri.

Atas dasar itu diperlukan adanya ketentuan yang memberikan definisi secara tegas tentang diskriminasi, khususnya diskriminasi atas hak beragama/berkeyakinan. Hal mana dalam ketentuan tersebut juga dinyatakan secara tegas tentang indikator-indikator dari sebuah perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar agama.

#### **4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah**

Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, antara pemerintah dan pemerintahan daerah terdapat pembagian urusan. Sehubungan dengan itu, Undang-Undang Dasar NRI 1945 tidak secara tegas mengaturnya. Tidak satupun ketentuan dalam UUD NRI 1945 yang menegaskan urusan mana yang merupakan urusan pemerintah pusat serta urusan mana yang menjadi urusan pemerintah daerah. Namun melalui ketentuan Pasal 18 ayat (7) dan Pasal 18 A ayat (2), UUD NRI 1945 mendelegasikan pengaturan masalah tersebut melalui undang-

---

<sup>149</sup> Komentar Umum 18, *Non Diskriminasi*, (Sesi ke-37, 1989), Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.1 at 26 (1994)

undang. Sehubungan dengan itu, pembuat undang-undang mengatur materi ini dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Bila ditelusuri lebih jauh, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 secara tegas dan jelas membagi urusan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Apa yang menjadi urusan pemerintah pusat diatur dalam Pasal 10 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004. Pasal 10 ayat (3) tersebut menentukan bahwa *“urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: (a) politik luar negeri; (b) pertahanan; (c) keamanan; (d) justisi; (e) moneter dan fiskal nasional; dan (f) agama.”*

Sedangkan urusan yang menjadi urusan pemerintah daerah dapat didasarkan pada ketentuan Pasal 10 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa *“Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah”*. Berdasarkan ketentuan tersebut, maka urusan selain yang diatur dalam Pasal 10 ayat (3) merupakan urusan pemerintahan daerah.

Sesuai penjelasan Pasal 10 ayat (1), kalimat *“urusan pemerintahan”* diartikan sebagai *“urusan pemerintahan yang mutlak menjadi kewenangannya dan urusan bidang lainnya yaitu bagian-bagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya Pemerintah”*. Berdasarkan hal itu, dapat dipahami bahwa pemerintahan daerah pada prinsipnya berwenang untuk mengurus segala urusan pemerintahan. Namun dari semua urusan pemerintahan yang ada, terdapat 6 (enam) urusan yang dikecualikan dari urusan pemerintahan daerah. Salah satu urusan yang dikecualikan atau tidak menjadi urusan pemerintahan daerah tersebut adalah urusan agama.

Urusan agama sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat. Sekalipun terdapat bagian dari urusan agama yang dapat didelegasikan oleh pemerintah pusat ke daerah, tapi urusan agama seperti melakukan pelarangan terhadap aliran/paham tertentu bukan menjadi kewenangan yang dapat didelegasikan. Hal tersebut dapat dipahami dari penjelasan Pasal 10 ayat (3) huruf f Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 yang menyatakan sebagai berikut :

Yang dimaksud dengan urusan agama, misalnya menetapkan

hari libur keagamaan yang berlaku secara nasional, memberikan pengakuan terhadap keberadaan suatu agama, menetapkan kebijakan dalam penyelenggaraan kehidupan keagamaan dan sebagainya; dan bagian tertentu urusan pemerintah lainnya yang berskala nasional, tidak diserahkan kepada daerah.

Khusus di bidang keagamaan sebagian kegiatannya dapat ditugaskan oleh Pemerintah kepada Daerah sebagai upaya meningkatkan keikutsertaan daerah dalam menumbuhkembangkan kehidupan beragama.

Kalimat “*memberikan pengakuan terhadap keberadaan suatu agama*” secara *a contrario* dipahami juga untuk tidak mengakui suatu agama atau aliran kepercayaan. Sedangkan melarang suatu agama dan atau aliran/paham tertentu dari sebuah agama juga merupakan bagian dari maksud tidak mengakui sebuah agama dan atau aliran tertentu. Berdasarkan ketentuan di atas, memberikan pengakuan/tidak melarang di satu sisi dan tidak memberikan pengakuan/melarang di sisi lain adalah kewenangan pemerintah pusat, bukan pemerintah daerah. Kewenangan tersebut tidak dapat dilimpahkan atau ditugaskan kepada pemerintah daerah.

#### 5) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025

Dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang nomor 17 Tahun 2007 dinyatakan bahwa Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 yang selanjutnya disebut sebagai RPJP Nasional adalah dokumen perencanaan pembangunan Nasional untuk periode 20 (dua puluh) tahun, terhitung sejak tahun 2005 sampai dengan tahun 2025.

Dalam lampiran Undang-Undang tersebut dinyatakan bahwa visi pembangunan nasional tahun 2005–2025 adalah “Indonesia yang mandiri, maju, adil dan makmur.” Untuk mewujudkan visi pembangunan nasional tersebut akan ditempuh melalui 8 (delapan) misi pembangunan nasional, antara lain sebagai berikut: mewujudkan masyarakat berakhlak mulia, bermoral, beretika, berbudaya dan beradab berdasarkan falsafah Pancasila adalah memperkuat jati diri dan karakter bangsa melalui pendidikan yang bertujuan membentuk manusia yang bertaqwa Kepada Tuhan Yang Maha Esa, mematuhi

aturan hukum, memelihara kerukunan internal dan antar umat beragama, melaksanakan interaksi antar budaya, mengembangkan modal sosial, menerapkan nilai-nilai luhur budaya bangsa, dan memiliki kebanggaan sebagai bangsa Indonesia dalam rangka memantapkan landasan spritual, moral, dan etika pembangunan bangsa.

Sedangkan arah pembangunan jangka panjang tahun 2005 sampai dengan tahun 2025 memiliki delapan agenda. Salah satunya adalah mewujudkan masyarakat yang berakhlak mulia, bermoral, beretika, berbudaya dan beradab. Dimana tercipta sebuah kondisi masyarakat yang berakhlak mulia, bermoral dan beretika, penuh toleransi, tenggang rasa dan harmonis. Untuk itu diperlukan pembangunan kehidupan agama yang diarahkan untuk meningkatkan kerukunan hidup umat beragama dengan meningkatkan saling percaya dan harmonis antar kelompok masyarakat sehingga tercipta suasana kehidupan masyarakat yang penuh toleransi, tenggang rasa dan harmonis.

Sesuai RPJP Nasional, kerukunan hidup umat beragama merupakan target yang ingin dicapai dari sebuah proses pembangunan. Kerukunan tentunya tidak akan tercipta bila praktik diskriminasi dan intoleransi dibiarkan tumbuh dan berkembang. Oleh karena itu, target tersebut tentunya akan dapat dicapai bila perangkat hukum untuk menghilangkan atau mengurangi praktik diskriminasi terhadap hak beragama/berkeyakinan disediakan secara memadai.

### C. Keterkaitan dan Harmonisasi RUU dengan Peraturan Perundang-Undangan yang Sudah Ada

Rancangan Undang-Undang tentang Penghapusan Diskriminasi Agama dirancang untuk mengisi kekosongan hukum serta menjawab berbagai persoalan hukum terkait pelaksanaan hak beragama/berkeyakinan yang terjadi. Selain itu, juga untuk mengatur lebih lanjut bagaimana hak beragama/berkeyakinan dapat berjalan sesuai kehendak UUD 1945.

Dengan adanya Undang-Undang ini diharapkan akan ada pengaturan yang memberikan batasan dan indikator-indikator yang jelas tentang perlakuan diskriminasi atas hak beragama/berkeyakinan. Selanjutnya dalam Undang-Undang ini juga akan diatur tentang tindakan apa saja yang mesti diambil negara untuk menghapus segala macam praktik diskriminasi atas alasan agama/keyakinan. Dalam Rancangan Undang-Undang ini juga akan diatur tentang sanksi yang

dapat diberikan kepada siapapun yang melakukan tindakan diskriminasi hak beragama/berkeyakinan.

Pokok-pokok persoalan yang akan diatur tersebut memiliki keterkaitan langsung dengan undang-undang yang sudah ada sebelumnya. Persoalan penodaan agama yang masih multitafsir dalam Undang-Undang Penodaan Agama yang berdampak terhadap terjadinya praktik diskriminasi akan diatur secara jelas dalam Undang-undang ini. Hal itu ditujukan untuk memastikan bahwa pembatasan terhadap hak beragama tidak berdampak terhadap terjadinya pelanggaran hak beragama yang dijamin Undang-Undang Dasar 1945.

Begitu juga dengan Undang-Undang HAM dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Ratifikasi Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik. Undang-Undang HAM telah memberikan definisi tentang diskriminasi. Namun Undang-Undang ini belum mengatur tentang indikator-indikator diskriminasi hak beragama secara jelas dan konkrit. Rancangan Undang-undang ini akan mengatur indikator-indikator dimaksud. Sehingga penegakan hukum atas pelanggaran hak beragama/berkeyakinan dapat dilaksanakan dengan cara yang tidak melanggar hak beragama/berkeyakinan itu sendiri.

Komentar Umum Pasal 18 Kovenan Hak Sipil dan Politik memberikan batasan terkait diskriminasi. Hal tersebut tentunya dapat diadopsi menjadi salah satu ketentuan Rancangan Undang-Undang ini. Berbagai indikator lainnya yang disebutkan dalam Komentar Umum tersebut juga dapat dijadikan pertimbangan dalam merumuskan ketentuan penghapusan diskriminasi hak beragama/berkeyakinan dalam Rancangan Undang-Undang ini.

Dalam kaitannya dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007, keberadaan Rancangan Undang-Undang ini adalah untuk mendukung pencapaian visi dan misi pembangunan nasional di bidang kerukunan hidup umat beragama. Penghapusan diskriminasi hak beragama/berkeyakinan diyakini akan dapat menciptakan kondisi kerukunan umat beragama yang dicitakan.

Dari semua undang-undang di atas, tidak satupun yang memuat tentang ketentuan proses hukum yang dapat dilakukan terhadap institusi (aparatus) negara maupun orang yang diduga melakukan tindakan diskriminasi hak beragama. Oleh karena itu, agar perlakuan

diskriminasi hak beragama dapat dihilangkan atau setidaknya dapat dikurangi, maka Undang-Undang Penghapusan Diskriminasi Agama mesti memuat ketentuan mengenai proses hukum yang dapat dilakukan terhadap pihak yang diduga melakukan diskriminasi. Hal tersebut sekaligus untuk memberikan kepastian hukum kepada semua orang, baik korban maupun pelaku sendiri.

#### D. Status Perundang-Undangan yang Ada

Keberadaan Undang-Undang ini akan memperkuat sekaligus melengkapi undang-undang yang sebelumnya telah menjamin dan mengatur hak beragama/berkeyakinan. Sehingga undang-undang tersebut harus tetap berlaku.

Sementara terkait Undang-Undang Penodaan Agama, oleh karena materi yang diatur dalam Undang-Undang tersebut sepenuhnya akan diatur dalam RUU ini, maka Undang-Undang tersebut akan dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi. Begitu juga dengan semua ketentuan pelaksana Undang-Undang Penodaan Agama yang bertentangan dengan Rancangan Undang-Undang ini harus dinyatakan dicabut.[]



## BAB IV

### Landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis

#### A. Pertimbangan Filosofis

Konsideran filosofis pokok dalam RUU ini berdasarkan pada ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (UUD 1945). Norma dasar dalam UUD 1945 menyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.

#### B. Pertimbangan Sosiologis

Konsideran sosiologis RUU Penghapusan Diskriminasi Agama dan Keyakinan ini didasarkan pada kenyataan di dalam masyarakat bahwa setiap agama/keyakinan dalam masyarakat memiliki ajaran-ajaran substantif dan etik yang bertujuan luhur untuk mewujudkan kehidupan beragama yang bebas dan saling menghormati. Kenyataan sosiologis yang lain juga menunjukkan bahwa yang menjadi problema dalam mewujudkan kerukunan antar umat beragama tersebut adalah praktik intoleransi dan diskriminasi yang dilakukan oleh perorangan, kelompok perorangan, dan badan/lembaga tertentu terhadap kelompok umat beragama.

### C. Pertimbangan Yuridis

Pertimbangan yuridis didasarkan pada fakta hukum bahwa peraturan perundang-undangan di bawah UUD NRI 1945 belum memadai untuk secara komprehensif melaksanakan amanat konstitusional bahwa Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu. Tidak ada peraturan perundang-undangan setingkat Undang-Undang yang secara khusus mengatur mengenai penghapusan berbagai praktik intoleransi dan diskriminasi agama/keyakinan yang secara faktual mengancam cita hukum (*rechtsidee*) dalam kehidupan beragama sebagaimana ditentukan dalam UUD 1945. Di samping itu, Mahkamah Konstitusi RI mengamanatkan pembentukan UU baru yang lebih komprehensif atau revisi atas UU No. 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan/Penodaan Agama.

## BAB V

# Jangkauan, Arah Pengaturan, dan Ruang Lingkup Materi Muatan

### A. Jangkauan dan Arah Pengaturan

#### Judul Undang-Undang

Deputi Perundang-Undangan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia telah mengeluarkan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang dengan judul “(Rancangan) Undang-Undang Kerukunan Umat Beragama”. Judul tersebut merefleksikan konstruksi pemikiran bahwa kerukunan umat beragama merupakan *design* negara yang harus ditegakkan oleh para pemeluk agama. Konstruksi pemikiran tersebut tidak tepat, sebab tidak rasional dan tidak berbasis pengalaman lapangan tentang situasi dan kondisi keberagamaan yang selama ini berlangsung di Indonesia.

Kerukunan umat beragama merupakan situasi yang terbentuk sebagai dampak (*impact* atau *outcome*) dari suatu prakondisi-prakondisi dalam kehidupan keberagamaan, seperti: 1) terjaminnya kebebasan beragama, 2) terpeliharanya kemajemukan warga dan toleransi antar umat beragama, 3) tersedianya perangkat hukum untuk melindungi dan menjamin kebebasan beragama serta mewujudkan dan memelihara kemajemukan dan toleransi antar umat beragama, serta 4) dilaksanakannya kewajiban dan tanggung jawab negara dalam menegakkan dan menjamin poin 1) dan 2) sesuai dengan ketentuan konstitusi dan peraturan perundang-undangan dibawahnya.

Secara faktual, jaminan kebebasan beragama di Indonesia harus

diakui masih lemah, diakibatkan oleh rapuhnya pluralisme warga dan maraknya praktik intoleransi dan diskriminasi atas pemeluk agama/keyakinan yang berbeda. Intoleransi dan diskriminasi tersebut berlangsung massif dalam berbagai bentuk; mulai dari wujud yang lunak, seperti intimidasi, hingga bentuk yang keras, seperti penyerangan terhadap umat beragama tertentu serta pembakaran tempat ibadat mereka. Oleh karena itu, yang mendesak dilakukan untuk memberikan jaminan kebebasan beragama/berkeyakinan agar terwujud kerukunan umat beragama adalah menghapus segala bentuk intoleransi dan diskriminasi dalam berbagai bentuknya terhadap pemeluk agama dan berkeyakinan.

Secara teknis penamaan judul peraturan perundang-undangan telah diatur dalam ketentuan di dalam Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Ketentuan tersebut menyatakan bahwa nama peraturan perundang-undangan yang dibuat harus singkat dan mencerminkan isi peraturan perundang-undangan tersebut. Nama Peraturan Perundang-undangan dibuat secara singkat dengan hanya menggunakan 1 (satu) kata atau frasa tetapi secara esensial maknanya telah dan mencerminkan isi peraturan perundang-undangan.

Atas dasar pertimbangan tersebut, maka naskah akademik ini memilih untuk mengusulkan Undang-Undang dengan judul: **UNDANG-UNDANG TENTANG PENGHAPUSAN DISKRIMINASI AGAMA**. Usulan dimaksud selanjutnya disebut Rancangan Undang-Undang (RUU) Penghapusan Diskriminasi Agama.

## Konsideran

Konsideran yang digunakan dalam RUU Penghapusan Diskriminasi Agama ini memuat tiga unsur pokok: yaitu unsur filosofis, sosiologis, dan yuridis, yang menjadi pertimbangan dalam penyusunan dan pembuatannya.

### a. Pertimbangan filosofis

Konsideran filosofis pokok dalam RUU ini berdasarkan pada ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (UUD 1945). Norma dasar dalam UUD 1945 menyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia menjamin kemerdekaan

tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.

### **b. Pertimbangan sosiologis**

Konsideran sosiologis RUU Penghapusan Diskriminasi Agama / Keyakinan ini didasarkan pada kenyataan di dalam masyarakat bahwa setiap agama/keyakinan dalam masyarakat memiliki ajaran-ajaran substantif dan etik yang bertujuan luhur untuk mewujudkan kehidupan beragama yang bebas dan saling menghormati. Kenyataan sosiologis yang lain juga menunjukkan bahwa yang menjadi problema dalam mewujudkan kerukunan antar umat beragama tersebut adalah praktik intoleransi dan diskriminasi yang dilakukan oleh perorangan, kelompok perorangan, dan badan/lembaga tertentu terhadap kelompok umat beragama.

### **c. Pertimbangan yuridis**

Pertimbangan yuridis didasarkan pada fakta hukum bahwa peraturan perundang-undangan di bawah UUD NRI 1945 belum memadai untuk secara komprehensif melaksanakan amanat konstitusional bahwa Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu. Tidak ada peraturan perundang-undangan setingkat Undang-Undang yang secara khusus mengatur mengenai penghapusan berbagai praktik intoleransi dan diskriminasi agama / keyakinan yang secara faktual mengancam cita hukum (*rechtsidee*) dalam kehidupan beragama sebagaimana ditentukan dalam UUD 1945. Di samping itu, Mahkamah Konstitusi RI mengamanatkan pembentukan UU baru yang lebih komprehensif atau revisi atas UU No. 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan/ Penodaan Agama.

### **Dasar Hukum**

Dasar hukum RUU Penghapusan Diskriminasi Agama dan Keyakinan ini memuat ketentuan hukum tentang dua hal: *pertama*, dasar kewenangan dan mandat pembentukan RUU dimaksud, *kedua*, dasar konstitusional jaminan kemerdekaan dan kebebasan memeluk agama/

keyakinan serta beribadah menurut agama/keyakinan tersebut.

Dengan demikian, dasar hukum pembuatan RUU Diskriminasi Agama ini adalah: 1) Pasal 20 ayat (1) UUD 1945, 2) Pasal 20A ayat (1) UUD 1945, 3) Pasal 21 UUD 1945, 4) Pasal 28E ayat (1) UUD 1945, 5) Pasal 28E ayat (2) UUD 1945, 6) Pasal 28I ayat (1) UUD 1945, 7) Pasal 28I ayat (2) UUD 1945, 8) Pasal 29 ayat (1) UUD 1945, dan 9) Pasal 29 ayat (2) UUD 1945.

Dasar hukum angka 1) sampai 3) memberikan dasar bagi kewenangan pembentukan RUU ini. Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 berbunyi: "Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang". Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 menyatakan: "Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan". Pasal 21 UUD 1945 menegaskan: "Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang".

Dasar hukum<sup>4</sup>) hingga<sup>9</sup>) memberikan dasar bagi jaminan kemerdekaan dan kebebasan memeluk agama/keyakinan serta beribadah menurut agama/keyakinan tersebut. Dasar tersebut memberikan penegasan bahwa segala bentuk intoleransi dalam kehidupan beragama dan diskriminasi agama/keyakinan sungguh-sungguh bertentangan dengan norma hukum dasar (*staatfundamentalnorm*) Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pasal 28E ayat (1) UUD 1945 menegaskan: "Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadah menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali."

Pasal 28E ayat (2) UUD 1945 menyatakan: "Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya."

Pasal 28I ayat (1) UUD 1945 mengakui: "Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak **beragama**, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang **tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun.**"

Ayat selanjutnya pada Pasal yang sama menyatakan: "Setiap orang berhak bebas atas perlakuan yang bersifat **diskriminatif atas dasar apa pun** dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat **diskriminatif** itu.

Pasal 29 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa "Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa". Dilanjutkan dengan ayat berikutnya yang menegaskan: "Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu."

## Ketentuan Umum

Pada Bagian Ketentuan Umum dalam RUU Penghapusan Diskriminasi Agama diuraikan berbagai istilah yang sering disebut dalam pasal-pasal RUU tersebut. Penjelasan istilah tersebut dimaksudkan untuk memberikan batasan pengertian atau definisi dari istilah yang digunakan, serta untuk memberikan makna dalam istilah yang digunakan oleh pembentuk Undang-undang. Pengertian dan pendefinisian yang diajukan dalam Ketentuan Umum tidak saja mengandung penjelasan etimologis dan terminologis dari sisi kebahasaan, tapi lebih dalam dari itu juga menggambarkan pilihan konseptual dan paradigmatik atas pengertian setiap istilah tersebut.

Istilah-istilah yang penting untuk dikemukakan pada Bab Ketentuan Umum RUU Penghapusan Diskriminasi Agama adalah sebagai berikut:

1. Agama adalah agama, keyakinan, dan agama tradisi yang dianut oleh penduduk Indonesia.
2. Umat beragama adalah para pemeluk agama.
3. Ibadat adalah kegiatan warga negara secara khusus yang bertujuan melaksanakan ajaran-ajaran agama yang diyakini yang dianutnya.
4. Diskriminasi agama adalah segala bentuk pembedaan, pengecualian, pembatasan, atau pemilihan berdasarkan agama tertentu, yang mengakibatkan tercabutnya atau berkurangnya pengakuan, perolehan atau pelaksanaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam suatu kesetaraan di bidang sipil, politik, ekonomi, sosial, dan budaya.

5. Tindakan diskriminasi adalah segala perbuatan yang membedakan, mengecualikan, membatasi, atau memilih berdasarkan agama tertentu yang mengakibatkan tercabutnya atau berkurangnya pengakuan, perolehan atau pelaksanaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam suatu kesetaraan di bidang sipil, politik, ekonomi, sosial, dan budaya.
6. Pelaku adalah seseorang, sekelompok orang atau badan yang melakukan tindakan diskriminasi.
7. Korban adalah seseorang, sekelompok orang atau badan yang menderita kerugian berupa tercabutnya atau berkurangnya pengakuan, perolehan atau pelaksanaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam suatu kesetaraan di bidang sipil, politik, ekonomi, sosial, dan budaya sebagai akibat dari tindakan diskriminasi.
8. Kerugian adalah penderitaan material dan immaterial yang diderita oleh korban tindakan diskriminasi sebagai akibat dari tindakan diskriminasi tersebut, baik secara langsung maupun tidak langsung.
9. Rehabilitasi adalah hak yang dapat disandang atau didapatkan oleh korban tindakan diskriminatif, berupa pemulihan nama baik, harkat, dan martabat kemanusiaannya baik sebagai orang perseorangan atau sebagai anggota dari suatu kelompok umat beragama sesuai dengan nilai-nilai kemanusiaan universal.
10. Kompensasi adalah hak yang dapat disandang atau didapatkan oleh korban tindakan diskriminasi, berupa ganti kerugian yang diberikan oleh negara dan atau pihak ketiga.
11. Restitusi adalah hak yang dapat disandang atau didapatkan oleh korban tindakan diskriminatif, berupa ganti kerugian yang diberikan oleh pelaku tindakan diskriminasi.
12. Penodaan agama adalah segala tindakan yang menganjurkan kebencian serta propaganda perang terhadap agama atau pemeluk agama tertentu.
13. Pendidikan dan pengajaran agama adalah proses pendidikan dan pengajaran yang bertujuan untuk mengajarkan dan mendidik pesertanya menjadi warga yang memahami dan mengamalkan nilai-nilai dan ajaran-ajaran agamanya.
14. Penyiaran agama adalah segala bentuk kegiatan yang bertujuan

untuk menyebarkan ajaran suatu agama, baik melalui media cetak, elektronik, maupun komunikasi lisan.

15. Pindah agama adalah tindakan bebas warga negara yang dijamin oleh negara berdasarkan keyakinannya, tanpa paksaan dan tekanan untuk memeluk agama lain dari agama yang sebelumnya dianut.
16. Rumah ibadat adalah bangunan yang memiliki ciri-ciri khusus dan difungsikan secara khusus untuk peribadatan bagi para pemeluk masing-masing agama secara permanen.
17. Tempat ibadat adalah tempat yang digunakan untuk beribadat bagi para pemeluk masing-masing agama.
18. Peringatan Hari Besar Keagamaan adalah upacara keagamaan yang diselenggarakan oleh komunitas agama tertentu yang menurut agama yang bersangkutan bukan merupakan peribadatan khusus.
19. Setiap orang adalah orang perseorangan atau badan.
20. Badan kumpulan orang dan/atau kekayaan yang terorganisasi baik yang merupakan badan hukum maupun bukan badan hukum.
21. Warga Negara adalah penduduk negara atau bangsa Indonesia berdasarkan keturunan, tempat kelahiran, atau kewarganegaraan yang mempunyai hak dan kewajiban tertentu.
22. Pemerintah Pusat yang selanjutnya disebut Pemerintah adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan (eksekutif) Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
23. Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.
24. Menteri adalah menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agama.
25. Lembaga HAM Nasional, selanjutnya disebut Komnas HAM, Komnas Perempuan, Komisi Perlindungan Anak dan Ombudsman RI adalah lembaga mandiri yang kedudukannya setingkat dengan lembaga negara lainnya yang memiliki fungsi sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan.

26. Komplain adalah gugatan perdata yang diajukan oleh korban tindakan diskriminatif, berupa ganti kerugian yang telah ditimbulkan baik secara langsung maupun tidak langsung akibat tindakan diskriminatif tertentu, dalam bentuk kompensasi dan/ atau restitusi.

## Asas dan Tujuan

Asas merupakan prinsip yang menjadi landasan bagi pengaturan kehidupan beragama berupa penghapusan segala bentuk diskriminasi agama. Asas yang menjiwai pengaturan penghapusan diskriminasi agama adalah sebagai berikut:

1. Kemajemukan merupakan asas keanekaragaman identitas alamiah dan sosial warga. Kemajemukan merupakan realitas alamiah dan sosial Bangsa Indonesia. Asas ini menempatkan keanekaragaman identitas alamiah dan sosial masyarakat Indonesia sebagai dasar bagi perlindungan untuk seluruh warga dalam hal kebebasan beragama/berkeyakinan. Seluruh pengaturan kehidupan beragama/berkeyakinan bertujuan untuk mewujudkan dan menjaga harmoni dan toleransi dalam bingkai keanekaragaman tersebut. Selain itu, pengaturan tersebut juga harus memberikan ruang keterlibatan (*civic engagement*) bagi seluruh unsur keanekaragaman tersebut.
2. Kesetaraan adalah prinsip positif berupa persamaan kedudukan setiap orang di hadapan hukum dan pemerintahan negara, sehingga setiap orang berhak untuk mendapatkan perlakuan adil dan terlindungi dari segala bentuk tindakan diskriminatif. Dengan asas ini, berarti setiap pemeluk agama (dan keyakinan) apapun memiliki kedudukan yang sama di hadapan hukum dan pemerintahan negara, sebagai warga negara yang memiliki seperangkat hak yang dijamin dalam Konstitusi, termasuk hak untuk bebas beragama (dan berkeyakinan).
3. Nondiskriminasi merupakan prinsip ketiadaan atau penghapusan segala bentuk perbedaan, pengecualian, pembatasan, atau pemilihan berdasarkan agama (dan keyakinan) tertentu, yang mengakibatkan tercabutnya atau berkurangnya pengakuan, perolehan atau pelaksanaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam suatu kesetaraan di bidang sipil, politik, ekonomi, sosial,

dan budaya. Asas ini berarti bahwa setiap agama/keyakinan, setiap orang yang memeluk agama/keyakinan apapun harus dipandang sebagai warga negara yang berhak untuk mendapatkan jaminan dan perlindungan dari pembedaan, pengecualian, pembatasan pemilihan tertentu.

4. Keadilan merupakan prinsip pemberian perlakuan yang sama oleh negara kepada seluruh warga negara. Asas keadilan ini berarti bahwa negara memberikan perlakuan yang sama, baik dalam hal pemberian hak-hak, penuntutan kewajiban-kewajiban, dan pelaksanaan penghukuman tertentu sesuai dengan hukum dan peraturan perundang-undangan negara itu.
5. Kebebasan merupakan prinsip pengakuan atas hak seseorang, baik sendiri maupun bersama-sama, untuk menentukan pilihan-pilihan mandiri (otonom) sesuai dengan pikiran, sikap, dan hati nuraninya. Asas ini bermakna bahwa kebebasan seseorang dalam wilayah pribadi (*forum internum*) harus dijamin oleh negara dan dilindungi dari intervensi pihak manapun, sedangkan ekspresi kebebasan tersebut dalam wilayah publik (*forum externum*) harus dijamin oleh negara dan dilindungi dari intervensi pihak manapun, namun dapat dibatasi oleh negara secara minimal yaitu demi kepentingan keamanan, ketertiban, kesehatan, moral masyarakat, atau hak-hak dan kebebasan dasar orang lain sepanjang dalam kerangka masyarakat demokratis dan demi kepentingan kesejahteraan sosial. Pembatasan tersebut dinyatakan dan mengacu sepenuhnya pada pasal-pasal dalam Undang-Undang ini.
6. Kemanusiaan universal merupakan prinsip pengakuan terhadap nilai-nilai dasar kemanusiaan yang telah diakui oleh negara-negara beradab di dunia yang tertuang dalam berbagai instrumen internasional, baik yang mengikat secara hukum maupun yang sebatas menjadi landasan moral bangsa beradab, baik yang sudah diratifikasi oleh Negara Republik Indonesia maupun yang belum diratifikasi.

Di samping asas yang menjadi jiwa dan landasan pengaturan penghapusan diskriminasi agama/keyakinan, perlu ditentukan tujuan pengaturan dalam bentuk pembuatan RUU tersebut. Tujuan dari pembuatan RUU dimaksud adalah:

1. Untuk mewujudkan kerukunan antar umat beragama yang berlandaskan pada kemajemukan, kesetaraan, dan keadilan bagi seluruh warga dalam kehidupan beragama/berkeyakinan.
2. Untuk menjamin kemerdekaan dan kebebasan setiap warga dan penduduk untuk beragama/berkeyakinan dengan berlandaskan pada ketentuan-ketentuan konstitusional yang diamanatkan dalam UUD 1945 dan nilai-nilai kemanusiaan universal sebagaimana disepakati negara-negara beradab dalam berbagai instrumen internasional hak asasi manusia.

## B. Ruang Lingkup Materi yang Akan Diatur

Materi pokok yang akan diatur dalam RUU Penghapusan Diskriminasi Agama (dan Keyakinan) sebagai berikut:

### 1. Jaminan Kebebasan Beragama

RUU menegaskan jaminan dan perlindungan yang diberikan oleh negara atas kebebasan beragama/berkeyakinan. Jaminan tersebut dijabarkan dari rumusan-rumusan hak dan kebebasan yang di atur di dalam konstitusi nasional (UUD 1945) dan dalam instrumen-instrumen internasional HAM, baik yang memiliki kekuatan mengikat secara hukum (*legally binding*) maupun tidak, khususnya yang mengatur mengenai kebebasan beragama/berkeyakinan.

Ketentuan-ketentuan dalam UUD 1945 menjadi acuan. Beberapa pasal yang dijadikan rujukan dalam pemberian jaminan dan perlindungan tersebut adalah pasal-pasal yang termuat dalam dasar hukum RUU ini, yaitu: Pasal 28E ayat (1), Pasal 28E ayat (2), Pasal 28I ayat (1), Pasal 28I ayat (2), Pasal 29 ayat (1), dan Pasal 29 ayat (2) UUD 1945.

Sedangkan intrumen internasional yang menjadi acuan dalam RUU, khususnya Pasal 18 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia, Pasal 18 Konvensi Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik, serta *General Comment* no. 22 untuk Pasal 18 tersebut.

Dengan mengkombinasikan dua aras hukum tersebut maka jaminan penghormatan dan perlindungan atas kebebasan

beragama/berkeyakinan, meliputi:

- 1) kebebasan untuk menganut atau memilih agama/keyakinan berdasarkan pilihannya sendiri,
- 2) kebebasan, baik secara sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain, baik di tempat umum atau tertutup, untuk mengejawantahkan agama atau kepercayaannya dalam kegiatan ibadah, penaatan, pengamalan dan pengajaran,
- 3) ketiadaan paksaan yang mengakibatkan terganggunya kebebasan untuk menganut atau memilih agama atau kepercayaan sesuai dengan pilihannya,
- 4) kebebasan untuk mengejawantahkan agama atau kepercayaan seseorang hanya tidak dapat dibatasi, kecuali oleh ketentuan berdasarkan hukum untuk kepentingan melindungi keamanan, ketertiban, kesehatan atau moral masyarakat, atau hak-hak dan kebebasan dasar orang lain, dan
- 5) Kebebasan orang tua, dan apabila diakui, wali hukum yang sah, untuk memastikan bahwa agama dan moral bagi anak-anak mereka sesuai dengan keyakinan mereka sendiri.

Kebebasan-kebebasan tersebut diturunkan menjadi beberapa pasal lebih spesifik menyangkut isu-isu krusial beragama/berkeyakinan, yaitu:

- 1) Pindah agama: Warga negara berhak atas kebebasan, yang berdasarkan keyakinannya, tanpa paksaan, dan tekanan, untuk memeluk agama lain dari agama yang sebelumnya dianut.

Jaminan atas kebebasan warga negara berpindah agama harus diatur untuk memastikan setiap warga negara tidak mendapatkan intimidasi, kekerasan fisik, dan tindakan diskriminatif lainnya yang disebabkan oleh pilihannya untuk berpindah agama/keyakinan yang berbeda dengan agama/keyakinan yang dipilih sebelumnya.

- 2) Tidak beragama (atheis): Warga negara berhak untuk tidak memeluk atau menjadi penganut agama/keyakinan tertentu dan hak untuk mengembangkan spiritualitasnya sendiri menuju Tuhan Yang Maha Esa sesuai dengan hati nuraninya.

“Negara berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”, demikian dinyatakan Pasal 29 Ayat (1) UUD 1945. Dilanjutkan dengan ayat selanjutnya yang menyatakan bahwa: “Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.” Dalam konteks kebebasan beragama/berkeyakinan, jaminan konstitusional tersebut sangat kuat. Jika dikaitkan dengan Pasal sebelumnya, 28E jaminan kebebasan beragama/berkeyakinan menjadi semakin spesifik, sebab beragama/berkeyakinan tidak saja dikaitkan dengan agama/keyakinan, tapi juga terkait dengan menyatakan pikiran dan sikap, sesuai hati nurani tiap-tiap orang.

Dalam kaitan dengan hak tersebut, ada dua aspek yang perlu diperhatikan, yaitu aspek kebebasan internal (*forum internum*) dan kebebasan eksternal (*forum externum*). Kebebasan internal yang menyangkut eksistensi spiritual yang melekat pada setiap individu adalah kebebasan yang dimiliki setiap orang untuk meyakini, berfikir, dan memilih agama atau keyakinannya, juga kebebasan untuk mempraktikkan agama/keyakinannya secara privat, sehingga kebebasan internal ini tidak dapat diintervensi oleh negara. Kebebasan eksternal adalah kebebasan seseorang untuk mengekspresikan, mengkomunikasikan, atau memantafasikan eksistensi spiritual yang diyakininya kepada publik dan membela keyakinannya.<sup>150</sup>

Dalam kaitan dengan eksistensi spiritual seseorang untuk secara internal memilih untuk tidak mengidentifikasi dirinya dengan agama/keyakinan yang sudah melembaga, Negara tidak dapat mengintervensi. Sebaliknya, negara harus menjamin hak kewargaan orang tersebut. Apalagi dalam konteks negara Pancasila, dalam sebuah manuskrip Agus Salim menulis, negara yang menganut Pancasila ini, orang yang tidak beragama sekalipun, atheis sekalipun,

---

150 Maria Farida Indrati, dalam *Dissenting Opinion* yang dia ajukan pada Putusan Mahkamah Konstitusi tentang *Judicial Review* atas UU 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penodaan Agama/Keyakinan

mendapatkan perlindungan oleh negara.<sup>151</sup>

- 3) Upacara Keagamaan: Warga negara berhak untuk melaksanakan upacara keagamaan yang dilaksanakan oleh pemeluk agama/keyakinan.

Dalam menjalankan kehidupan beragama/berkeyakinan pemeluk agama memiliki hak untuk merayakan dan memperingati hari besar keagamaannya sesuai dengan ajaran agamanya. Pemerintah wajib menjamin dan melindungi pelaksanaan kegiatan upacara keagamaan tersebut.

Upacara keagamaan tersebut pada prinsipnya dilaksanakan oleh pemeluk agama yang bersangkutan, namun pemeluk agama lain juga dapat mengikuti dan berpartisipasi dalam penyelenggaraan kegiatan upacara keagamaan untuk menggalang toleransi dan harmoni antar umat beragama.

- 4) Penyebaran agama: Warga negara berhak untuk menyebarkan keyakinan dan pandangannya terhadap warga negara lain.

Penyebaran agama tersebut dapat dilakukan dengan beberapa cara. Yang paling utama, melalui pendidikan agama (melibatkan tiga pusat pendidikan: sekolah, keluarga, dan masyarakat) dan penyiaran agama (melalui berbagai media penyiaran: secara tatap muka maupun dengan bantuan alat komunikasi lainnya yang memuat informasi-informasi keagamaan).

Tujuan dan fungsi pendidikan dan penyiaran agama adalah sebagai berikut:

- a. Membangun pemahaman tentang kebahagiaan hidup lahir dan batin, di dunia dan di akhirat, dengan cara menanamkan nilai-nilai kebaikan dan melakukan perbuatan nyata sesuai dengan ajaran-ajaran luhur agama.
- b. Membangun kepribadian umat beragama sesuai dengan ajaran agama/keyakinannya itu.
- c. Membangun wawasan kemajemukan (pluralisme dan

---

<sup>151</sup> Merujuk pernyataan Musdah Mulia, merespon pertimbangan hakim Mahkamah Konstitusi menolak gugatan *Judicial Review* atas UU 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penodaan Agama/Keyakinan

multikulturalisme) di tengah-tengah kehidupan masyarakat.

- d. Menghormati hak dan kebebasan pemeluk agama/keyakinan lain untuk menjalankan agama/keyakinan yang dianutnya.
- e. Menghormati umat beragama lainnya berkaitan dengan identitas agama/keyakinannya, nilai-nilai luhur dalam agama/keyakinannya, serta memahami ajaran agama yang berbeda dengan agamanya.

## 2. Diskriminasi Agama

Pengaturan mengenai diskriminasi juga mengacu pada ketentuan UUD NRI 1945, sebagaimana dinyatakan dalam Bagian Dasar Hukum di muka. Di samping itu ketentuan mengenai diskriminasi agama juga mengacu kepada Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik yang telah diratifikasi oleh RI melalui UU No. 12 tahun 2005 karenanya negara terikat kepada kewajiban dan tanggungjawab yang melekat di dalamnya, beserta *general comment* atas Kovenan tersebut, juga kepada kesepakatan negara-negara dan bangsa beradab yang tertuang dalam “Deklarasi Penghapusan Segala Bentuk Intoleransi dan Diskriminasi Berdasarkan Agama/Keyakinan”.

Termasuk dalam tindakan diskriminatif tersebut adalah penodaan agama, bukan dalam definisi dan konsep yang digunakan dalam UU No.1/PNPS/1965, namun sebagaimana dinyatakan dalam ICCPR dan *General Comment* yaitu pernyataan kebencian (*hated speech*).

Dalam konteks jaminan kebebasan beragama/berkeyakinan, pernyataan kebencian adalah setiap pernyataan, isyarat atau melakukan, menulis, atau tampilan yang karenanya dapat mendorong kekerasan atau tindakan merugikan terhadap atau oleh seorang individu atau kelompok yang dilindungi, atau karena meremehkan atau menakutkan seseorang individu atau kelompok yang dilindungi.<sup>152</sup>

Pernyataan kebencian merupakan tindakan yang dilarang

---

<sup>152</sup> Margiono, SH, dkk. Bukan Jalan Tengah, Eksaminasi Publik Putusan Mahkamah Konstitusi Perihal Pengujian UU No. 1/PNPS/1965 tentang Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama, Jakarta, ILRC, 2010, h. 61

dan diatur dalam pasal 20 (2) Kovenan Hak Sipil dan Politik (ICCPR). “Segala tindakan yang menganjurkan kebencian atas dasar kebangsaan, ras atau agama yang merupakan hasutan untuk melakukan diskriminasi, permusuhan atau kekerasan harus dilarang oleh hukum”.

Selain dua aras moral dan legal tersebut, pengaturan mengenai diskriminasi juga didasarkan pada realitas faktual berbagai tindakan diskriminasi dan intoleransi yang telah dihimpun oleh beberapa Organisasi Masyarakat Sipil dan Perguruan Tinggi, seperti CRCS UGM, SETARA Institute, dan Wahid Institute.

Tindakan diskriminasi atas agama dalam RUU ini meliputi antara lain:

- 1) memperlakukan pembedaan, pengecualian, pembatasan, atau pemilihan berdasarkan pada agama/keyakinan, yang mengakibatkan pencabutan atau pengurangan pengakuan, perolehan, atau pelaksanaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam suatu kesetaraan di bidang sipil, politik, ekonomi, sosial, dan budaya,
- 2) menunjukkan kebencian atau rasa benci kepada orang karena perbedaan agama yang berupa perbuatan: a) Membuat tulisan atau gambar untuk ditempatkan, ditempelkan, atau disebarluaskan di tempat umum atau tempat lainnya yang dapat dilihat atau dibaca oleh orang lain, b) Berpidato, mengungkapkan, atau melontarkan kata-kata tertentu di tempat umum atau tempat lainnya yang dapat didengar orang lain, c) mengenakan sesuatu pada dirinya berupa benda, kata-kata, atau gambar di tempat umum atau tempat lainnya yang dapat dibaca oleh orang lain,
- 3) melakukan perampasan nyawa orang, penganiayaan, pemerkosaan, perbuatan cabul, pencurian dengan kekerasan, penyerangan, pembakaran tempat ibadat, atau perampasan kemerdekaan dan kebebasan lainnya terhadap agama/keyakinan tertentu serta pemeluk agama/keyakinan tersebut.

### **3. Pendirian Rumah Ibadat dan Perizinan Tempat Ibadat**

Rumah ibadat merupakan bagian dari hak atas kebebasan beragama/berkeyakinan. Begitu pula, tersedianya tempat ibadat

merupakan salah satu prasyarat bagi pemenuhan hak atas kebebasan beribadah dan berkeyakinan.

Prinsip dasar pendirian rumah ibadat mengacu pada kebutuhan nyata. Pendirian rumah ibadat tidak didasarkan pada kuantifikasi jemaat atau pemeluk agama minimal. Prosedur pendirian rumah ibadat dikecualikan dari prosedur pembangunan bangunan-bangunan lainnya.

Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri (PBM) No. 9/2006, No. 8/2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama, yang selama ini menjadi acuan pengaturan pendirian rumah ibadat, tidak memadai untuk diadopsi menjadi bagian dari pengaturan rumah ibadat dalam RUU.

PBM tersebut menunjukkan perlakuan diskriminatif. Sejarah lahirnya PBM mengandung cacat. Klaim bahwa PBM ini merupakan konsensus bersama semua agama adalah pengingkaran terhadap sejarah dan catatan kritis yang diajukan oleh beberapa majelis agama-agama. Sekalipun secara formal kemudian PBM ini disahkan, pengabaian catatan-catatan keberatan dari majelis agama-agama menjadikan PBM secara substantif mengidap persoalan. *Mereview* diskusi yang berkembang dalam pembentukan PBM nampak jelas niat pembentukan peraturan ini adalah untuk membatasi kelompok lain.

PBM dibentuk sebagai jawaban atas desakan berbagai kalangan yang menolak dan mendesak pencabutan Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No.1/BER/MDN-MAD/1969 tentang Pelaksanaan Tugas Aparatur Pemerintahan dalam Menjamin Ketertiban dan Kelancaran Pelaksanaan Pengembangan dan Ibadat Agama oleh Pemeluk-pemeluknya. SKB ini dianggap bertentangan dengan UUD Negara RI 1945. Namun demikian protes warga negara tetap dijawab dengan membentuk PBM yang diskriminatif.

Peraturan Bersama Dua Menteri mengandung cacat konstitusional karena bertentangan dengan jaminan-jaminan kebebasan yang ada dalam Konstitusi RI. Selain mengandung materi muatan yang diskriminatif, keberadaan PBM justru mereduksi norma yang ada dalam Konstitusi. Sebagai sebuah produk hukum, PBM tidak

dibenarkan bertentangan dengan Konstitusi RI, karena Konstitusi RI merupakan landasan konstitusional pembentukan seluruh peraturan perundang-undangan dalam konteks Indonesia.

Pendirian rumah ibadat yang diatur di dalam PBM tersebut tidak memadai untuk mengakomodasi jaminan kebebasan beragama. Sebagaimana diatur dalam Bab IV PBM tersebut syarat pendirian rumah ibadat harus memenuhi persyaratan khusus meliputi daftar nama dan KTP pengguna rumah ibadat paling sedikit 90 (sembilan puluh) orang yang disahkan oleh pejabat setempat dan harus mendapat dukungan masyarakat setempat paling sedikit 60 (enam puluh) orang yang disahkan oleh Lurah/Kepala Desa. Bagi pemeluk agama mayoritas di sebuah daerah, syarat ini akan sangat mudah dipenuhi. Namun bagi agama minoritas, persyaratan tersebut jelas sulit terpenuhi. Sehingga sampai kapan pun agama/keyakinan minoritas tidak akan memiliki rumah ibadat. Hal tersebut bertentangan dengan ketentuan yang ada dalam konstitusi.

Di samping pendirian rumah ibadat, dalam situasi-situasi tertentu pemeluk agama juga membutuhkan tempat ibadat sebagai bagian tak terpisahkan dari keberagamaan dan berkeyakinan. Dalam hal pemeluk agama tertentu tidak memiliki kemampuan untuk mendirikan rumah ibadat, pemeluk agama berhak untuk memanfaatkan sebuah bangunan atau bagian dari bangunan tersebut sebagai tempat ibadat. Untuk itu prosedur perizinan pemanfaatan tempat ibadah harus sebangun dengan semangat UUD NRI 1945 yang menjamin kebebasan beragama/berkeyakinan. Perizinan pemanfaatan tempat ibadat seharusnya tidak menjadi instrumen diskriminasi melalui prosedur administratif.

#### **4. Hak, Kewajiban, dan Peran Serta**

##### **a. Hak dan Kewajiban Warga Negara**

Konstitusi Negara Republik Indonesia telah dengan sangat kokoh memberikan pengakuan dan jaminan perlindungan hak dan kebebasan beragama/berkeyakinan. Dasar hukum RUU ini telah dengan sangat jelas menggambarkan landasan konstitusional bagi jaminan hak dan kebebasan tersebut.

Dengan demikian, yang disebut sebagai hak warga negara dalam RUU ini adalah hak atas jaminan perlindungan terhadap seluruh kebebasan yang dinyatakan dalam Bab Jaminan Kebebasan di bagian awal RUU.

Selain menyangang hak sebagaimana dinyatakan di muka, setiap warga negara juga berkewajiban untuk menghormati hak-hak pemeluk agama lainnya baik se-agama/keyakinan maupun yang berbeda agama/keyakinan, atau bahkan tidak memiliki agama/keyakinan formal apapun.

b. Peran Serta Warga Negara

Peran serta warga negara secara informal merupakan *conditio sine qua non* untuk menegakkan jaminan kebebasan beragama/berkeyakinan serta penghapusan diskriminasi agama/keyakinan. Partisipasi tersebut di antaranya dilakukan melalui penggalangan Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB). FKUB merupakan lembaga informal dan independen dari intervensi negara. FKUB merupakan mekanisme penegakan kemajemukan agama/keyakinan secara horizontal dan non struktural.

Pemimpin-pemimpin dan pemuka-pemuka agama/keyakinan bukanlah sebagai pengemban mandat pelaksanaan RUU akan tetapi bagian dari partisipasi dalam bentuk keterlibatan dan peran serta sipil (*civic engagement*) yang mempromosikan kemajemukan dan menjaga kerukunan.

c. Kewajiban Negara

Pada prinsipnya, negara (dalam hal ini pemerintahan negara) berkewajiban untuk melaksanakan tanggung jawab dan kewajiban yang diamanatkan dalam Konstitusi Negara serta yang dinyatakan dalam berbagai instrumen internasional, khususnya dalam kovenan dan konvensi-konvensi dimana Negara Indonesia tercatat sebagai negara pihak (*state party*).

Dalam konteks RUU Penghapusan Diskriminasi Agama kewajiban negara adalah melaksanakan jaminan kebebasan beragama yang dinyatakan dalam Bab Jaminan Kebebasan Beragama di bagian awal RUU, yang dinyatakan dengan rumusan: "Negara menjamin...dan seterusnya".

Dalam pasal-pasal yang lebih spesifik, diatur pembagian kewajiban sekaligus kewenangan antara Pemerintah Pusat (Pemerintah) dan Pemerintah Daerah.

Pemerintah wajib melaksanakan seluruh ketentuan dalam RUU yang ditentukan sebagai kewajibannya. Dalam hal terjadi tindakan diskriminatif terhadap pemeluk agama, maka pemerintah harus melaksanakan mekanisme penegakan hukum formil dengan mengerahkan Kepolisian negara dan Kejaksaan.

Pemerintah berkewajiban untuk menjamin hak dan kebebasan warga negara dalam hal teknis pendirian rumah ibadah, penyelenggaraan dan upacara keagamaan.

## 5. Pengawasan

Pengawasan terhadap segala bentuk upaya penghapusan diskriminasi ras dan etnis dilakukan oleh Lembaga HAM Nasional, seperti Komnas HAM, Komnas Perempuan, Komisi Perlindungan Anak Indonesia, dan Ombudsman RI. pengawasan dimaksud meliputi:

- a. Pemantauan dan penilaian atas kebijakan pemerintah dan pemerintah daerah yang dinilai berpotensi menimbulkan diskriminasi agama/keyakinan;
- b. Pencarian fakta dan penilaian kepada orang perseorangan, kelompok masyarakat, atau lembaga publik atau swasta yang diduga melakukan tindakan diskriminasi agama/keyakinan;
- c. Pemberian rekomendasi kepada pemerintah dan pemerintah daerah atas hasil pemantauan dan penilaian terhadap tindakan yang mengandung diskriminasi agama/keyakinan;
- d. Pemantauan dan penilaian terhadap pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat dalam penyelenggaraan penghapusan diskriminasi agama/keyakinan; dan
- e. pemberian rekomendasi kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia untuk melakukan pengawasan kepada pemerintah yang tidak mengindahkan hasil temuan Komnas HAM.

## **6. Larangan**

Larangan yang diatur dalam RUU Penghapusan Diskriminasi Agama pada pokoknya berpijak pada ketentuan-ketentuan dalam Bab tentang Diskriminasi Agama. Larangan-larangan tambahan lainnya dapat dilakukan. Dalam RUU Penghapusan Diskriminasi Agama dapat dirumuskan kriminalisasi tindakan diskriminasi agama/keyakinan.

## **7. Ketentuan Pidana**

Pemidanaan pelaku tindakan diskriminatif atas agama/keyakinan mengadopsi ketentuan-ketentuan Hukum Pidana (atau Revisi KUHP yang sedang berjalan). Dapat juga mengacu pada UU Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis, maksimal penjara 5 tahun atau denda maksimal 500 juta rupiah, tergantung jenis tindakan diskriminatif yang dilakukan oleh pelaku.

Dalam hal pidana tindakan diskriminasi dilakukan secara terorganisasi, pemidanaan dilakukan atas korporasi/badan dan/atau pengurusnya.

## **8. Ganti Kerugian dan Mekanisme Gugatan**

Korban diskriminasi agama/keyakinan berhak atas ganti kerugian yang dideritanya. Ganti kerugian dapat berupa rehabilitasi, kompensasi, dan restitusi.

Setiap korban secara sendiri-sendiri atau secara bersama-sama berhak mengajukan gugatan ganti kerugian atas tindakan diskriminasi agama/keyakinan yang merugikan dirinya.

Mekanisme gugatan dapat dilakukan melalui beberapa simulasi sekaligus: 1. Gugatan administratif melalui Pengadilan Tata Usaha Negara. 2. Melalui gugatan perdata ke Pengadilan Negeri setelah ada putusan pengadilan pidana yang bersifat final dan mengikat. 3. Diintegrasikan dalam tuntutan pidana dan perdata sekaligus yang diajukan oleh Jaksa Penuntut Umum dalam kasus pelanggaran kebebasan beragama atau tindakan diskriminasi agama dalam satu persidangan di Pengadilan Negeri.[]

## BAB VI

# P e n u t u p

### A. Kesimpulan

Pemaparan aspek filosofis dan teoritik perihal jaminan kebebasan beragama/berkeyakinan dan penyelenggaraan kebebasan beragama/berkeyakinan di Indonesia, secara faktual jaminan kebebasan beragama/berkeyakinan selama ini belum optimal ditegakkan oleh negara sebagai pihak yang wajib menegakkan jaminan-jaminan konstitusional kebebasan beragama/berkeyakinan.

Menelusuri sejarah terbentuknya bangsa Indonesia sesungguhnya filosofi terbentuknya bangsa ini ditentukan oleh penerimaan atas perbedaan-perbedaan yang secara antropologis merupakan fakta. Penerimaan sebagai bentuk toleransi itu tidak menegasikan nilai-nilai dan etnisitas yang beragam tersebut. Pemunculan identitas baru bernama Indonesia bukanlah tekanan atau paksaan tapi justru kesadaran, kebutuhan, dan pilihan rasional berbagai etnisitas yang tumbuh di Bumi Pertiwi ini membentuk suatu identitas tunggal bernama Indonesia. Menjamin keberagaman adalah filosofi bangsa Indonesia.

Kebebasan beragama/berkeyakinan bukanlah hal baru dalam sejarah konstitusionalisme Indonesia. Justru paham konstitusionalisme meletakkan jaminan kebebasan sipil sebagai hak asasi dan hak konstitusional warga negara sebagai variabel utama. Kebebasan beragama/berkeyakinan sebagai salah satu hak sipil, jelas menuntut komitmen penyelenggara negara untuk mematuhi. Penelusuran kajian teoritik atas hak untuk bebas beragama/berkeyakinan

juga menunjukkan kokohnya urgensi penjaminan atas kebebasan fundamental ini.

Sementara, dalam penyelenggaraan kebebasan itu, sebagaimana dipaparkan dalam kajian sosiologis, intoleransi, diskriminasi, bahkan kekerasan masih menjadi praktik sebagian kelompok yang kemudian mengikis jaminan konstitusional atas kelompok yang lainnya. Kajian penyelenggaraan jaminan kebebasan beragama juga menunjukkan bahwa soal utama terkait dengan kerukunan umat beragama di Indonesia adalah belum konsistennya implementasi jaminan kebebasan beragama/berkeyakinan, pembiaran tindakan diskriminasi dan kekerasan, dan tidak tersedianya produk hukum yang mampu menjerat para pelaku kekerasan tersebut.

Meletakkan kerukunan antar umat beragama sebagai variabel yang utama dalam menegakkan jaminan kebebasan beragama/berkeyakinan adalah kekeliruan memahami persoalan sosial. Kerukunan harus diletakkan sebagai dampak dari kondisi kebebasan yang dijamin dan hapusnya diskriminasi dan kekerasan atas warga negara. Selama jaminan kebebasan itu tidak ditegakkan maka kerukunan mustahil dapat terwujud.

Naskah Akademik ini disusun menggunakan pendekatan yang meletakkan kerukunan sebagai variabel dependen yang dipengaruhi oleh kondisi yang memberikan jaminan atas agama/keyakinan. Sejumlah asas akan menjadi landasan dalam penyusunan RUU Penghapusan Diskriminasi Agama, yaitu: asas kemajemukan, asas kesetaraan, asas nondiskriminasi, asas keadilan, asas kebebasan, dan asas kemanusiaan.

Secara garis besar RUU Penghapusan Diskriminasi Agama memuat materi muatan dengan sistematika sebagai berikut:

BABI KETENTUAN UMUM

BAB II ASAS DAN TUJUAN

BAB III JAMINAN KEBEBASAN BERAGAMA

Bagian Satu : Jaminan Kebebasan Warga Negara

Bagian Kedua : Penyebaran Agama

Bagian Ketiga : Tempat Ibadat dan Rumah Ibadat

BAB IV DISKRIMINASI AGAMA

BAB V HAK, KEWAJIBAN, DAN PERAN SERTA

BAB VI PENGAWASAN

BAB VII KETENTUAN PIDANA

BAB VIII HAK KORBAN DAN MEKANISME KOMPLAIN

BAB X KETENTUAN PENUTUP

## B. Rekomendasi

1. Kajian, deskripsi dan analisa dalam Naskah Akademik ini direkomendasikan agar penyusunan RUU Penghapusan Diskriminasi Agama mengadopsi substansi gagasan pengaturan sebagaimana tertuang dalam Naskah Akademik ini sebagai bahan utama merumuskan norma-norma undang-undang. Dengan demikian, setiap rumusan klausul dalam RUU memiliki landasan dan rujukan yang kokoh secara ilmiah.
2. RUU Penghapusan Diskriminasi Agama perlu mendapatkan prioritas pembahasan pada periode kepemimpinan DPR RI 2009-2014, mengingat kebutuhan akan UU ini sangat mendesak. Berbagai impunitas dalam kasus pelanggaran kebebasan beragama/berkeyakinan dan meningkatnya praktik intoleransi dan diskriminasi membutuhkan penanganan hukum secara cepat. Dengan menyegerakan pembahasan RUU ini, cita-cita mewujudkan kerukunan antarumat beragama dapat segera terwujud.
3. Dalam rangka memperoleh input material yang lebih luas, diperlukan kegiatan-kegiatan lanjutan yang berjalan secara paralel dengan pembahasan RUU Penghapusan Diskriminasi Agama ini. Pelibatan masyarakat secara lebih luas, kalangan perguruan tinggi, tokoh agama, lembaga swadaya masyarakat, media, dan lain-lain menjadi keharusan bagi penyempurnaan Naskah Akademik.[]



## Daftar Pustaka

- Ali Fauzi, Ihsan, dkk., *Laporan Studi tentang Pola Konflik Keagamaan di Indonesia 1990-2008*, Kerjasama Yayasan Wakaf Paramadina (YWP), Magister Perdamaian dan Resolusi Konflik (MPRK) UGM dan The Asia Foundation (TAF), Jakarta, 2008.
- Bagir, Zainal Abidin, *Pluralisme Keawargaan: Arah Baru Politik Keragaman di Indonesia*, 2009
- Budiardjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta, PT Gramedia, 1988.
- Bullard, Sara, *Teaching Tolerance*, Doubleday, New York, 1996.
- Danujaya, Budiarto, *In/Toleransi Eksesif, Batas Legal-Etis*, Koran Kompas, 23 Februari 2011.
- Derek H., Davis, *The Evolution of Religious Liberty as a Universal Human Rights*, dipublikasikan kembali, 5 Desember 2006.
- Durkheim, Emile *The Elementray Forms of the Religion, Sejarah Bentuk Bentuk Agama Paling Dasar*, (IRCiSoD, Cetakan Pertama, 2011) diterjemahkan ke dalam Bahasa Indonesia dari Edisi Bahasa Inggris *The Elementray Forms of the Religion*.
- ELSAM, *Penegakan HAM 2010: Menuju Kemunduran Hak Asasi Manusia*, dapat diunduh di [http://www.elsam.or.id/downloads/1315539250\\_Laporan\\_HAM\\_ELSAM \\_ 2010.pdf](http://www.elsam.or.id/downloads/1315539250_Laporan_HAM_ELSAM_-_2010.pdf), diunduh pada 6 November 2011, pukul 11:31.
- Glosari Kekerasan Terhadap Perempuan Sebagai Pelanggaran HAM, Komnas Perempuan, 2006.

- Haris, Syamsudin, *Demokrasi, Merayakan Anarki?*, Koran Kompas, 23 Februari 2011.
- Hasani, Ismail, (Ed.), *Putusan Uji Materil Undang-Undang No. 1/ PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama Terhadap Undang-Undang Dasar 1945 di Mahkamah Konstitusi*, Publikasi Setara Institute, Jakarta, 2010.
- \_\_\_\_\_, dan Bonar Tigor Naipospos (ed), *Mengatur Kehidupan Beragama; Menjamin Kebebasan Beragama? Urgensi Kebutuhan RUU Jaminan Kebebasan Beragama/Berkeyakinan*, Pustaka Masyarakat Setara, 2011.
- Hatta, Mohammad, *Pengertian Pancasila: Pidato Peringatan lahirnya Pancasila di Gedung Kebangkitan Nasional*, Idayu Press, Jakarta, 1 Juni 1977.
- Hidayat, Nurkholis, dkk., *Peradilan Kasus-Kasus Kebebasan Beragama/ Berkeyakinan; Rangkuman 8 Studi Kasus: Dampak, Pencapaian, Hambatan dan Strategi*, Jakarta: LBH Jakarta, 2011.
- Hilmy, Masdar, *“Quo Vadis” Kebebasan Beragama?*, Koran Kompas, 1 Maret 2011.
- Isra, Saldi, *Pergeseran Fungsi Legislasi dalam Sistem Pemerintahan Indonesia Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, Disertasi Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2009
- Istanto, F. Sugeng, *Penelitian Hukum*, CV. Ganda, Yogyakarta, 2007
- Kusuma, RM. A.B., *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945, Memuat Salinan Otentik Badan Oentoek Menyelidiki Oesaha2 Persiapan Kemerdekaan*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta
- Lindholm, Tore, W. Cole Durham Jr., Bahia G. Tahzib-Lie (para editor), *Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan: Seberapa Jauh?* Penerbit Kanisius, 2010.
- Ma'arif, Ahmad Syafi'i, *“Reformasi dan Konflik Horizontal,” majalah. tempinteraktif.com*, 19 Mei 2003.
- Margiyono, dkk., *“Bukan Jalan Tengah” Eksaminasi Publik Putusan Mahkamah Konstitusi Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 1/PNPS/Tahun 1965 Tentang Penyalahgunaan dan/atau Penodaan*

- Agama*, The Indonesian Legal Resource Center (ILRC), Jakarta, 2010
- Miftahusurur dan Sumamiharja, *Delik-Delik Keagamaan di Dalam RUU KUHP Indonesia*, Jakarta; Desantara, Aliansi Nasional Reformasi KUHP dan DRSP – USAID, 2007.
- Miller, David, dalam Miller dan Walzer (ed), *Pluralism, Justice and Equality*, (Oxford: Oxford Uni Press, 1995, .
- Muller, Max, *Introduction to Science of Religions*, London, Longmans, 1873, h. 18. (lectures on) the Origin and (growth) of Religion (as Illustrated by Religions of India, London, Longmans, 1879.
- Nottingham, Elizabeth K., *Agama dan Masyarakat, Suatu Pengantar Sosiologi Agama*, Jakarta: PT Rajagrafindo Perkasa, 1994.
- Phillipson, Gavin, “The Human Rights Act, ‘Horizontal Effect’ and the Common Law: A Bang or a Whimper?” *The Modern Law Review*, Vol. 62, No. 6, November 1999.
- Rachman, Budhy Munawar, (Ed.), *Membela Kebebasan Beragama Percakapan tentang Sekulerisme, Liberalisme, dan Pluralisme*, Lembaga Studi Agama dan Filsafat (LSAF), Paramadina, Jakarta, 2010.
- Rawls, John, “*A theory of Justice, Teori Keadilan, Dasar-dasar Filsafat Politik untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara*,” Pustaka Pelajar, 2011.
- Reville, Albert, *Prolegomese de l’historire des religious*, Paris, Fischbacher, 1881.
- Scanlon, Thomas, *The Difficulty of Tolerance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Sen, Amartya Kumar, *Rationality and Freedom*, (the Belknap Press of Harvad Universiu Press, 2002.
- SETARA Institute, *Berpihak dan Bertindak Intoleran, Laporan Kondisi Kebebasan Beragama/Berkeyakinan di Indonesia*, 2008.
- Shrader, Beyond W., *Tolerance: Globalization, Freedom, and Religious Pluralism dalam Sonja Servomaa (ed) Humanity at the Turning Point: Rethinking Nature, Culture and Freedom* Helsinki, Finland: Renvall Institute for Area and Cultural Studies, 2006.

- Sidel, John T. *Riots, Pogroms and Jihad: Religious Violence in Indonesia*, Ithaca: Cornell University Press, 2006.
- Soekanto, Soerjono, dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2006.
- Spencer, Herbert, *First Principles*, New York, D. Appleton, 1862, terjemahan bahasa Perancis didasarkan pada edisi Bahasa Inggris yang keenam), Paris F. Alcan, h. 39-39, (h. 37 dalam edisi Bahasa Inggris), Pen. Edisi Perancis, 1902.
- Stilz, Anna, *Liberal Loyalty: Freedom, Obligation, and the State*, Princeton: Princeton University Press, 2009.
- Sukidi, *Persekusi dan Kebebasan Berkeyakinan*, Koran Kompas, 9 Februari 2011.
- Tim Peneliti Yayasan Paramadina dkk., *Kontroversi Gereja di Jakarta*, Yogyakarta: CRCS, 2011.
- Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002, Buku VIII Warga Negara dan Penduduk, Hak Asasi Manusia, dan Agama (Edisi Revisi)*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008.
- Titaley, John A., "Hubungan Agama dan Negara dalam Menjamin Kebebasan Beragama di Indonesia." Dalam Chandra Setiawan dan Asep Mulyana (ed), *Kebebasan Beragama*
- Waluyo, Bambang *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta, 2002.

## DOKUMEN HUKUM

1. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.
2. UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia
3. UU Nomor 29 Tahun 1999 tentang Pengesahan *International Covenant on Elimination of All Forms of Racial Discrimination*/CERD atau Kovenan Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial

4. UU Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Right/ICCPR* atau Kovenan tentang Hak-Hak Sipil dan Politik
5. UU Nomor 11 Tahun 2005 tentang *International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights/Ecosob* atau Kovenan tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya.
6. Undang-undang No. 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama.
7. Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.*
8. Risalah Sidang Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian UU No. 3/2006 tentang Peradilan Agama, Nomor Perkara 19/VI/PUU/2008, Selasa, 12 Agustus 2008.
9. Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia tahun 1948 (pasal 18), UUD Negara RI Tahun 1945.
10. Komentar Umum 22 tentang Pasal 18, Komite HAM PBB, 1993.
11. Pasal 3, Deklarasi tentang Penghapusan Segala Bentuk Intoleransi dan Diskriminasi Berdasarkan Agama atau Keyakinan (Diproklamkan oleh Majelis Umum PBB pada 25 November 1981).
12. Deklarasi Universal 1981 tentang Penghapusan Intoleransi dan Diskriminasi Berdasarkan Agama/Keyakinan.
13. “Freedom of expression and incitement to racial or religious hatred” OHCHR side event during the Durban Review Conference, Geneva, 22 April 2009 *Joint statement by Mr. Githu Muigai, Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance; Ms. Asma Jahangir, Special Rapporteur on freedom of religion or belief; and Mr. Frank La Rue, Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression.*
14. Paragraf 2 – Komentar Umum 22 tentang pasal 18, Komite HAM PBB, 1993.
15. Pasal 5, Komite Hak Asasi Manusia, Komentar Umum 22, Pasal 18 (Sesi keempat puluh delapan, 1993), Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang diadopsi oleh badan-badan perjanjian Hak

Asasi Manusia U.N. Doc.HRI\GEN\1\Rev.1 at 35, 1994.

16. Komentar Umum 18, *Non Diskriminasi*, (Sesi ke-37, 1989), Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.1 at 26, 1994.

**WEBSITE:**

*The Wahid Institute, Ringkasan Eksekutif Laporan Kebebasan Beragama/Berkeyakinan dan Tolereansi 2010* dari The Wahid Institute, dapat diunduh di [http://www.wahidinstitute.org/files/\\_docs/RINGKASAN%20EKSEKUTIF%20KEBEBASAN%20BERAGAMA%202010.pdf](http://www.wahidinstitute.org/files/_docs/RINGKASAN%20EKSEKUTIF%20KEBEBASAN%20BERAGAMA%202010.pdf)

<http://www.suarapembaruan.com/home/pelanggaran-kebebasan-beragama-kian-meningkat/10019>, diunduh pada 6 Nov 2011, pukul 4:48.

<http://www.suarapembaruan.com/home/pelanggaran-kebebasan-beragama-kian-meningkat/10019>, diunduh pada 6 Nov 2011, pukul 4:48.

[http://www.unhchr.ch/huridocda/huridocda.nsf/\(symbol\)/E.CN.4.sub.2.1997.20.Rev.1.En](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridocda.nsf/(symbol)/E.CN.4.sub.2.1997.20.Rev.1.En).