

KONDISI KEBEBASAN BERAGAMA BERKEYAKINAN (KBB) 2023

# DARI STAGNASI MENUJU STAGNASI BARU

Selasa, 11 Juni 2024

## I. Pendahuluan

Tahun 2023 menjadi tahun ke-17 SETARA Institute merilis laporan dan data kebebasan beragama/berkeyakinan (KBB) di Indonesia. Data KBB merupakan hasil pemantauan SETARA Institute terhadap pelanggaran KBB yang terjadi sepanjang tahun 2023, yang didapat dari pelaporan korban maupun saksi, pelaporan dari jaringan SETARA Institute di berbagai daerah dan triangulasi dengan pemberitaan media, dengan menggunakan paradigma hak konstitusional warga sebagaimana termaktub dalam UUD Negara RI 1945 maupun instrumen internasional hak asasi manusia.

Penyusunan laporan reguler ditujukan sebagai *baseline* tahunan dan perekaman peristiwa pelanggaran yang diharapkan menjadi dasar penyusunan rencana intervensi baik di tubuh negara melalui Program Penyusunan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) maupun di tubuh elemen masyarakat sipil melalui kerja-kerja advokasi. Laporan ini juga merupakan bagian dari promosi kebebasan beragama/berkeyakinan yang diharapkan dapat memperkuat tanggung

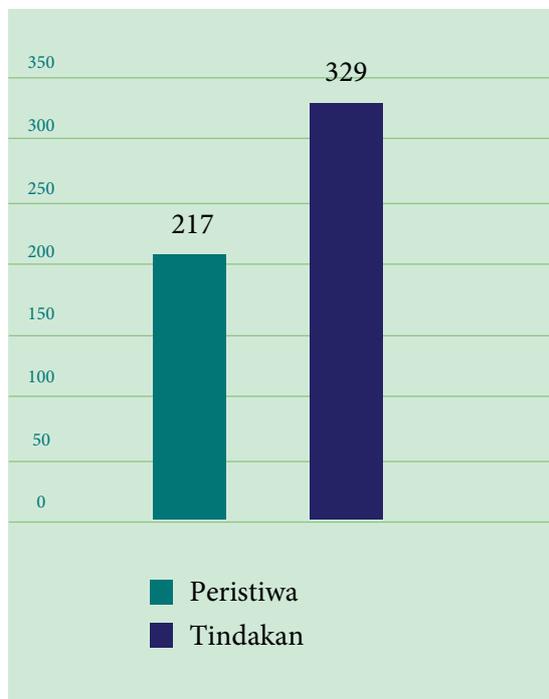
jawab negara, sebagai *duty bearer* dalam disiplin HAM, dan memperkuat ekosistem toleransi di tengah masyarakat.

## II. Temuan Umum

Pada tahun 2023, SETARA Institute mencatat **217 peristiwa** dengan **329 tindakan** pelanggaran kebebasan beragama/berkeyakinan di Indonesia.<sup>1</sup> Angka peristiwa ini naik signifikan dibandingkan dengan temuan pemantauan pada tahun 2022, yaitu 175 peristiwa dengan 333 tindakan. Dari 329 tindakan pelanggaran tersebut, **114 tindakan dilakukan oleh aktor negara**, dan **215 tindakan dilakukan oleh aktor non-negara**. Temuan jumlah peristiwa dan tindakan pada tahun ini menunjukkan angka yang relatif konstan dan kembali menuju peningkatan angka peristiwa seperti pada 2019, saat Jokowi memulai kepemimpinan periode II, yang membukukan angka 200 peristiwa dengan 327 tindakan pelanggaran kebebasan beragama/berkeyakinan. Tingginya angka tindakan aktor non-negara dalam peristiwa pelanggaran KBB menunjukkan tesis terjadinya penguatan kapasitas koersif warga di tengah masyarakat. Kondisi ini sekaligus menggambarkan simpul-simpul sosial sebagai penopang *societal leadership* sebagai penopang ekosistem toleransi belum

sepenuhnya suportif terhadap penghormatan kebebasan beragama/berkeyakinan.

Grafik 1:  
Grafik Peristiwa dan Tindakan



Dari 114 tindakan aktor negara, pelanggaran KBB paling banyak dilakukan oleh pemerintah daerah<sup>2</sup> (40 tindakan), kepolisian (24 tindakan), Satpol PP (10 tindakan), TNI (8 tindakan), Forkopimda (6 tindakan) dan

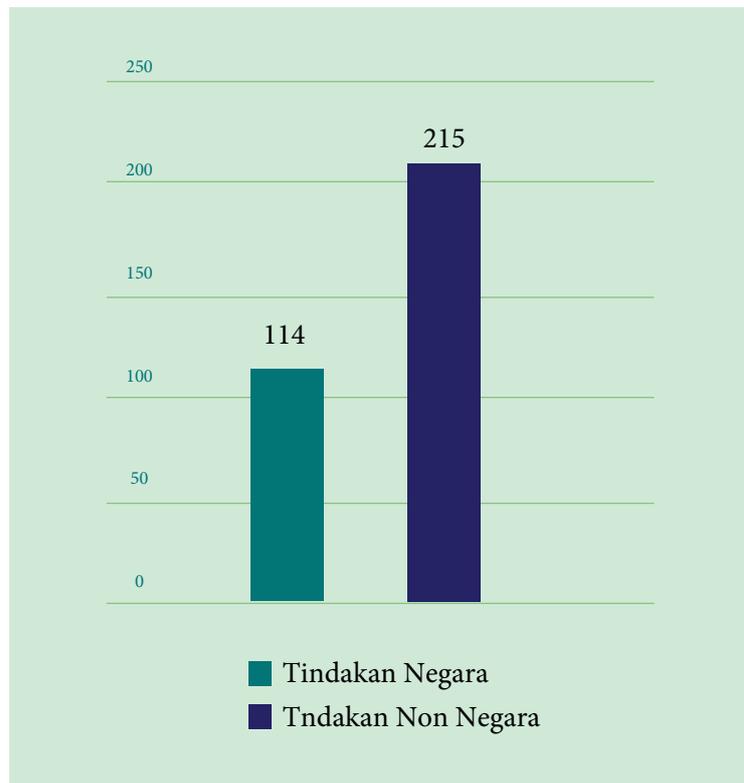
1 SETARA Institute mendefinisikan peristiwa sebagai suatu kejadian yang terjadi di *satu hari yang sama*, sedangkan tindakan adalah variasi aktor pelanggar KBB dan variasi kategori tindakan yang terjadi dalam satu peristiwa. SETARA Institute mengkategorisasi pelanggaran menjadi *peristiwa dan tindakan* karena satu peristiwa pelanggaran KBB dapat mencakup satu atau lebih dari satu tindakan pelanggaran KBB.

2 Pemerintah daerah mencakup gubernur, bupati/walikota, dan perangkat daerah. Adapun cakupan perangkat daerah merujuk pada Peraturan Pemerintah No 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah, yaitu hingga lingkup kecamatan. Dalam kajian SETARA Institute, pemerintah desa tidak termasuk pemerintah daerah, dan dikategorikan terpisah sebagai pemerintah desa.

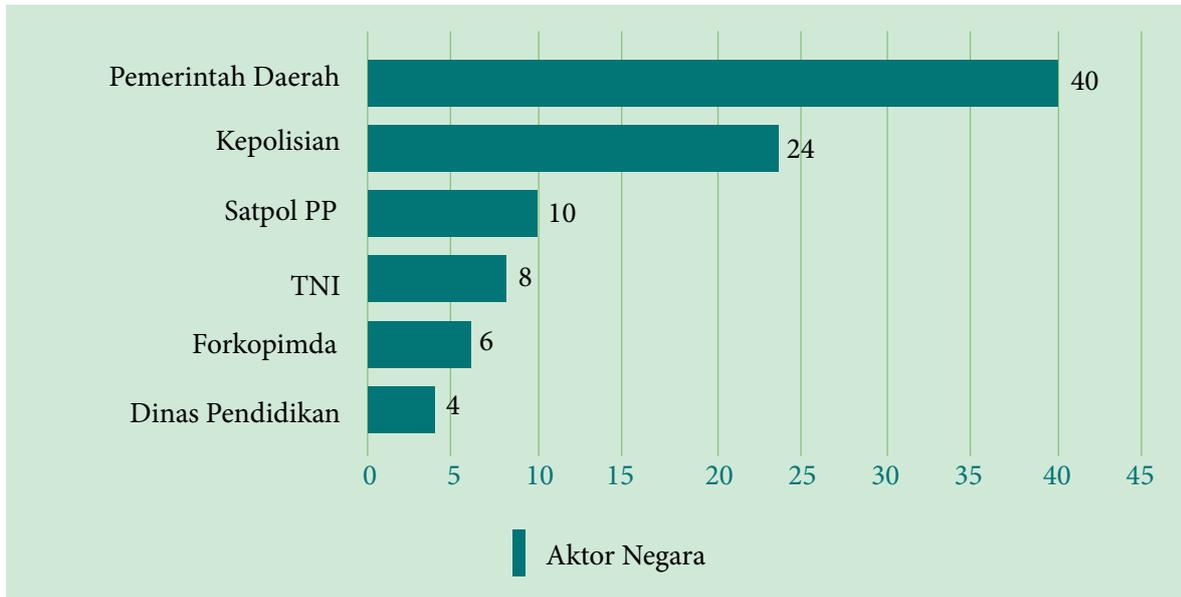
institusi pendidikan (4 tindakan). Sedangkan pelanggaran KBB oleh aktor non-negara paling banyak dilakukan oleh warga (78 tindakan), individu (19 tindakan), Majelis Ulama Indonesia-MUI (17 tindakan) dan ormas keagamaan (8 tindakan). Jika pada tahun sebelumnya FKUB termasuk

komponen masyarakat yang menjadi salah satu aktor utama, di tahun 2023 FKUB mulai bertransformasi menjadi agensi yang kontributif pada pemajuan kebebasan beragama/berkeyakinan. Hal ini diindikasikan dengan keterlibatan FKUB hanya dalam 2 tindakan pelanggaran.

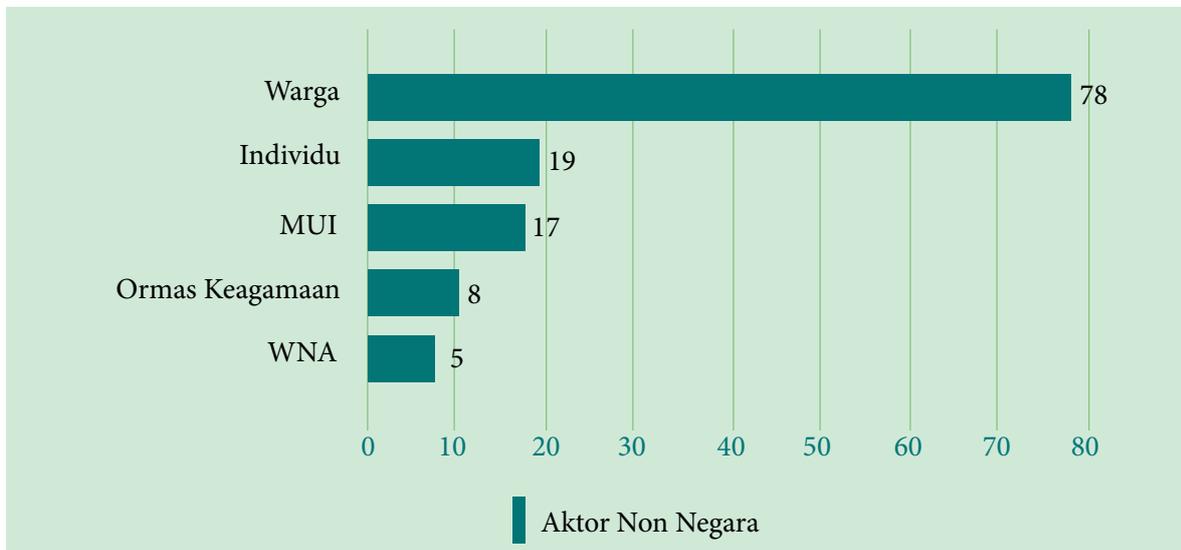
Grafik 2:  
Tindakan Aktor Negara dan Tindakan Aktor Non Negara



Grafik 3:  
Enam Tertinggi Aktor Negara



Grafik 4:  
Enam Tertinggi Aktor Non Negara



Capaian transformasi FKUB ini tidak lepas dari sejumlah intervensi elemen masyarakat sipil yang melakukan *critical engagement* dengan elemen FKUB, termasuk advokasi untuk memastikan *positioning* FKUB sebagai fasilitator, promotor toleransi dan mediator konflik. Beberapa *good practice* yang bisa dicatat adalah transformasi FKUB di beberapa daerah, antara lain Kota Bogor, Kota Salatiga, Kabupaten Gunung Kidul, Kabupaten Kulonprogo, Kota Singkawang, Kota Pematangsiantar dan Kota Banjarmasin. Secara formal, dengan dukungan Pusat Kerukunan Umat Beragama (PKUB) Kementerian Agama RI, FKUB kabupaten/kota juga telah dibekali keterampilan mediator melalui paket *certified-training mediator*.

Kekhawatiran arus balik transformasi FKUB ini justru muncul dari obsesi pemerintah (khususnya direpresentasikan oleh Wakil Presiden Mar'uf Amin) yang menghendaki 'penguatan FKUB' dengan struktur di tingkat pusat hingga daerah dalam satu garis instruktif dari FKUB nasional. Alih-alih semakin efektif, FKUB dalam desain Rancangan Peraturan Presiden tentang Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama ini akan menjadi instrumen politik keagamaan baru yang justru tidak berpijak pada kebutuhan masyarakat.

### III. *Highlight* dan Tren Peristiwa

Secara umum, terdapat **tiga *highlight*** kondisi KBB 2023. ***Pertama***, tren pelanggaran pada 2023 menunjukkan kasus **gangguan tempat ibadah<sup>3</sup> masih terus mengalami kenaikan yang signifikan dalam tujuh tahun terakhir**. Sepanjang tahun 2023, terdapat **65 gangguan tempat ibadah**. Temuan ini adalah angka yang cukup besar bila dibandingkan dengan gangguan yang terjadi dalam lima tahun terakhir, yaitu 50 tempat ibadah (2023) 44 tempat ibadah (2021), 24 tempat ibadah (2020), 31 tempat ibadah (2019), 20 tempat ibadah (2018) dan 16 tempat ibadah (2017). Dari 65 tempat ibadah yang mengalami gangguan pada tahun 2023, sebanyak **40 gangguan menimpa gereja**, 17 menimpa masjid, 5 menyasar pura, dan 3 menimpa Vihara. Mayoritas penolakan pendirian tempat ibadah didasarkan pada belum terpenuhinya atau deviasi pemaknaan syarat pendirian tempat ibadah sebagaimana diatur dalam Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No 9 dan No 8 Tahun 2006, yang mensyaratkan 90 pengguna tempat ibadah dan 60 dukungan dari warga setempat. Sedangkan dalam kasus-kasus lainnya, meskipun persyaratan tersebut sudah terpenuhi, penolakan dari masyarakat setempat masih terus terjadi, sehingga tempat ibadah tetap tidak diizinkan untuk dibangun.

---

3 Gangguan tempat ibadah terdiri dari penolakan pendirian/pembangunan tempat ibadah, penolakan tempat ibadah, pembongkaran tempat ibadah, perusakan tempat ibadah, dan perusakan fasilitas tempat ibadah.

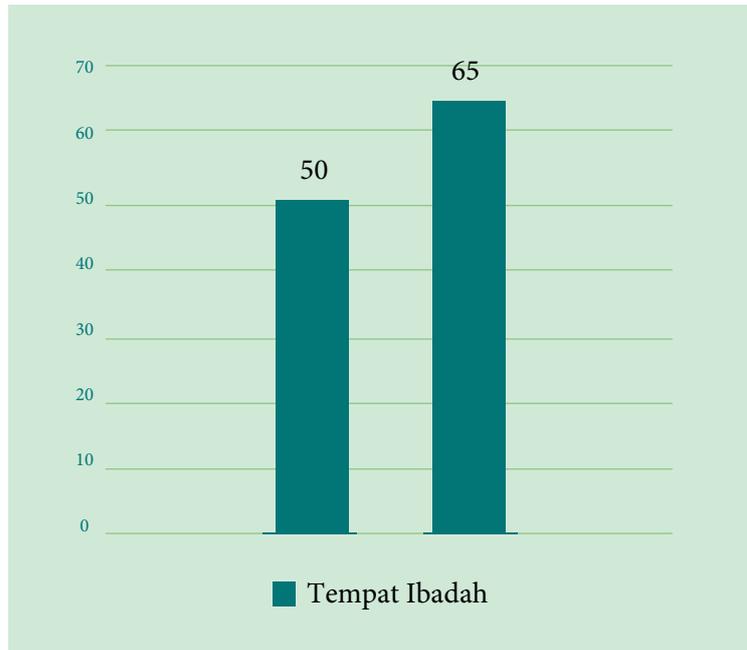
Grafik 5:  
Gangguan Tempat Ibadah Tahun 2023



Temuan gangguan terhadap tempat ibadah dalam berbagai varian gangguan menunjukkan problem syarat pendirian tempat ibadah sebagaimana diatur dalam Peraturan Bersama Menteri (PBM) No. 9 dan 8 Tahun 2006. Regulasi tersebut masih menjadi pemicu dan pemacu pelanggaran kebebasan beragama/ berkeyakinan, khususnya kebebasan mendirikan tempat ibadah. Isu syarat pendirian bahkan tidak memperoleh

perhatian dalam Rancangan Peraturan Presiden tentang Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, padahal PBM ini secara nyata mengidap 9 lokus diskriminasi, sehingga tanpa terobosan kepemimpinan politik, kepemimpinan sosial dan kepemimpinan birokrasi dalam tata kelola toleransi, sulit bagi umat Kristiani dan umat lain mendirikan tempat ibadah.

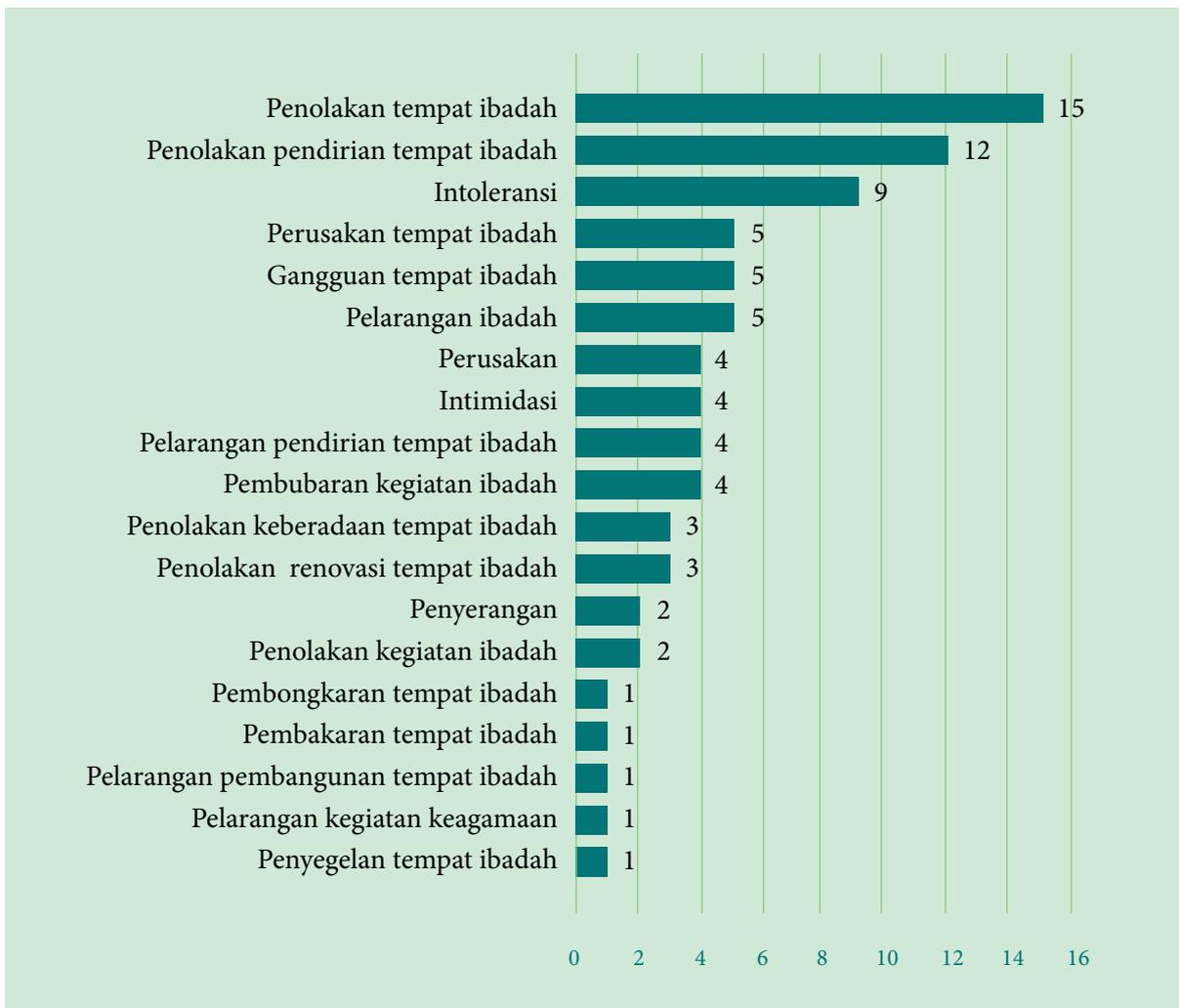
Grafik 6:  
Gangguan Tempat Ibadah 2022 dan 2023



Grafik 7:  
Tindakan Negara terhadap Gangguan Tempat Ibadah



Grafik 8:  
Tindakan Non Negara terhadap Gangguan Tempat Ibadah



*Kedua*, tren pelanggaran pada 2023 juga menunjukkan masih tingginya penggunaan delik **penodaan agama**. Hukum penodaan agama yang diskriminatif masih diadopsi dan diberlakukan oleh aparat penegak hukum dan menjadi alat penundukan yang digunakan

oleh masyarakat. Sekalipun terjadi penurunan tipis dari 19 kasus pada tahun 2022 menjadi 15 kasus pada tahun 2023, tren penggunaan delik penodaan agama menunjukkan bahwa capaian penjaminan kebebasan berpikir dan berekspresi dalam hal keagamaan masih

buruk. SETARA Institute memposisikan penggunaan delik penodaan agama dalam suatu peristiwa adalah pelanggaran, karena prinsip dasar kebebasan beragama/berkeyakinan adalah *negative rights*, yang tidak boleh melibatkan alat-alat negara mencampurinya.

**Ketiga, intoleransi** oleh masyarakat dan **diskriminasi** oleh elemen negara menunjukkan bahwa situasi kebebasan beragama/berkeyakinan belum mengalami perbaikan. Hal itu diindikasikan dengan masih tingginya angka intoleransi oleh masyarakat dalam 26 tindakan dan diskriminasi oleh elemen negara dalam 23 tindakan yang tercatat di tahun 2023.

Grafik 9:  
Kasus Penodaan Agama 2021, 2022, 2023



#### IV. Detail Tindakan

Lima tindakan pelanggaran KBB terbanyak yang dilakukan oleh aktor negara adalah diskriminasi (23 tindakan), pelarangan usaha (20 tindakan), pentersangkaan penodaan agama (10 tindakan), pembiaran peristiwa pelanggaran (7 tindakan), pelarangan kegiatan keagamaan (7 tindakan), dan penghentian pembangunan tempat ibadah (4 tindakan).

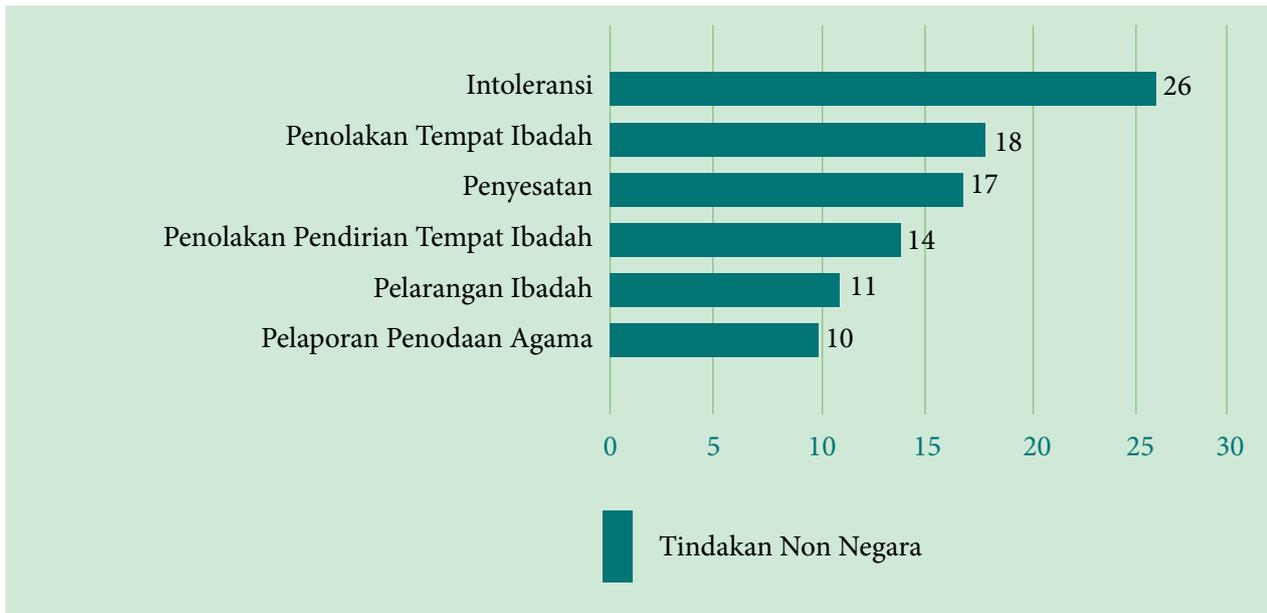
Grafik 10:  
Enam Tertinggi Bentuk Tindakan Aktor Negara



Sedangkan enam tindakan pelanggaran KBB terbanyak yang dilakukan oleh aktor non-negara mencakup intoleransi (26 tindakan), penolakan tempat ibadah yang *existing* (18 tindakan), penyesatan (17 tindakan), penolakan pendirian tempat ibadah (14

tindakan), pelarangan ibadah (11 tindakan), dan pelaporan penodaan agama (10 tindakan).

Grafik 11:  
Enam Tertinggi Bentuk Tindakan Aktor Non Negara



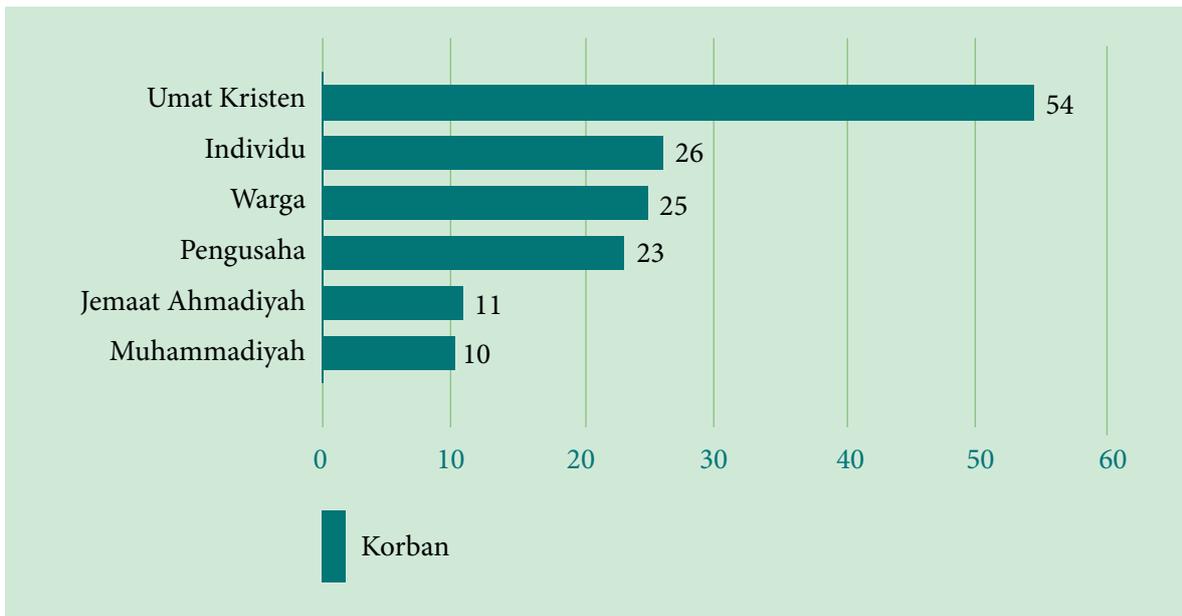
## V. Korban Pelanggaran

Sepanjang tahun 2023, SETARA Institute mencatat pelanggaran KBB paling banyak dialami oleh umat Kristen dan Katolik (54 peristiwa), individu (26 peristiwa), warga (25 peristiwa), pengusaha (23 peristiwa), Jemaat Ahmadiyah Indonesia (6 peristiwa), dan Muhammadiyah (10 peristiwa).

Tingginya angka korban dalam peristiwa pelanggaran dalam kategori kelompok, menunjukkan tren pergeseran korban yang

semakin mudah diidentifikasi, dibanding pada tahun sebelumnya dimana individu mengalami banyak peristiwa pelanggaran. Umat Kristiani menjadi korban paling banyak dalam berbagai peristiwa. Bahkan Muhammadiyah sebagai salah satu organisasi keagamaan Islam besar, juga menjadi korban pelanggaran.

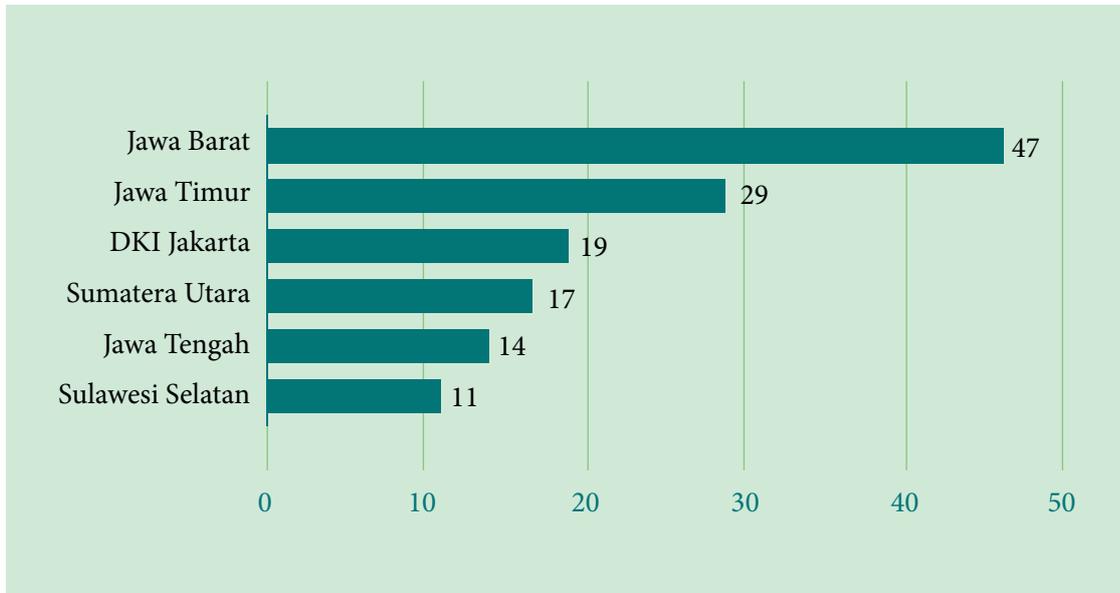
Grafik 12:  
Enam Tertinggi Korban Pelanggaran



## VI. Sebaran Wilayah Terjadinya Pelanggaran

Ditinjau dari sebaran peristiwa pelanggaran, terjadi perubahan tren dari 2022. Jika di tahun 2022 Jawa Timur menggeser Jawa Barat sebagai provinsi paling banyak membukukan pelanggaran, di tahun 2023 Jawa Barat kembali membukukan pelanggaran tertinggi dengan 47 peristiwa. Sementara Jawa Timur 29 peristiwa, DKI Jakarta 19 peristiwa, Sumatera Utara 17 peristiwa, Jawa Tengah dengan 14 peristiwa, dan Sulawesi Selatan dengan 11 peristiwa.

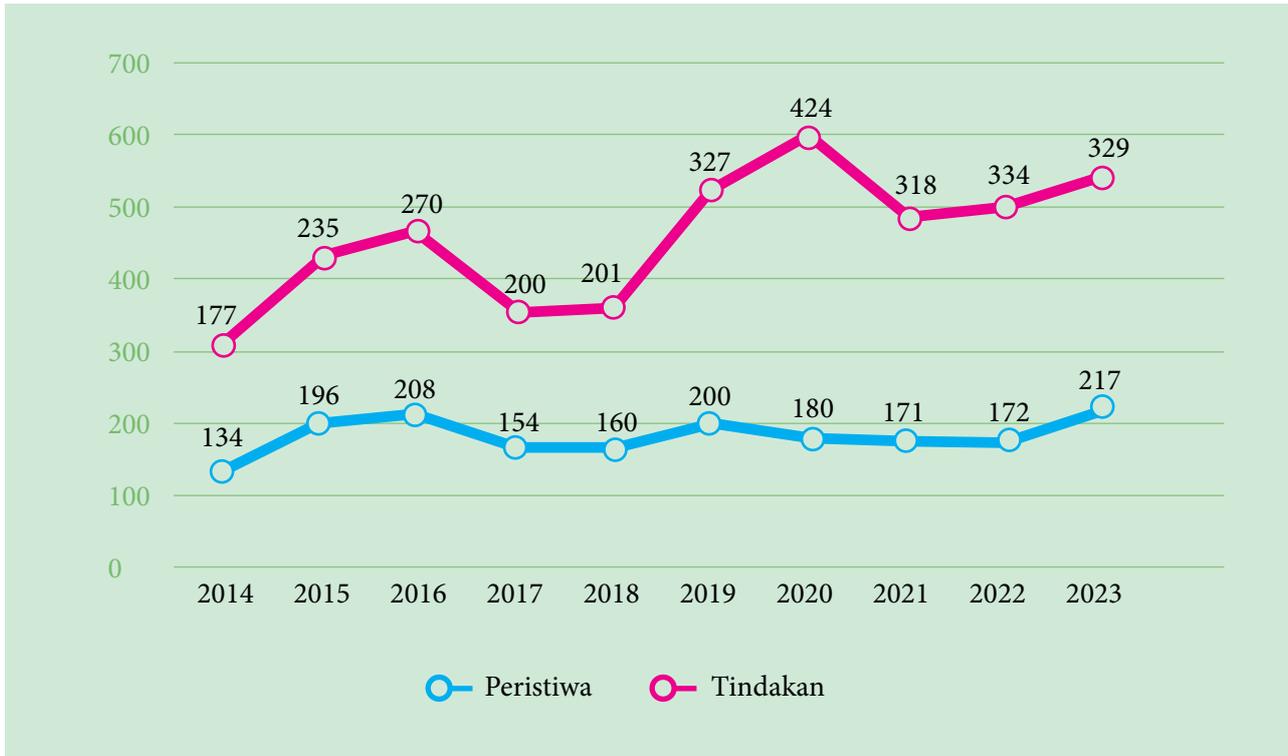
Grafik 13:  
Enam Wilayah Dengan Peristiwa Tertinggi



## VII. Proyeksi dan Tantangan Kepemimpinan Nasional Baru

Di tahun 2024, peristiwa pelanggaran kebebasan beragama/berkeyakinan akan terus terjadi dan membukukan angka yang konstan meski tetap dinamis. Sekalipun politisasi agama dalam Pemilu 2024 mungkin tidak massif, akan tetapi kepemimpinan toleransi di tubuh negara dan ekosistem toleransi di tengah masyarakat yang masih belum tumbuh, akan terus menjadi pemicu pelanggaran kebebasan beragama/ berkeyakinan.

Grafik 14:  
Tren Jumlah Peristiwa dan Tindakan Pelanggaran KBB (2014-2023)



Sementara itu, sangat banyak aktor penyelenggara negara yang berpandangan konservatif, yang masih meyakini bahwa kebebasan beragama/berkeyakinan tetap tidak bisa dijamin secara holistik, mengingat relativisme budaya yang menuntut harmoni dibanding penjaminan kebebasan. Paradigma ini sejalan dengan regulasi yang *existing* di Indonesia tentang limitasi dan derogasi dalam pemenuhan hak asasi manusia secara umum yang juga berlaku dalam hal penjaminan kebebasan beragama/berkeyakinan. Di sisi yang lain, hingga menjelang akhir masa

jabatan, kepemimpinan Joko Widodo-Ma'ruf Amin belum mampu melahirkan kepemimpinan dan terobosan kebijakan yang berpihak pada pemajuan kebebasan beragama/berkeyakinan, khususnya terkait pendirian tempat ibadah.

Data menunjukkan, harapan publik yang diletakkan di pundak Jokowi pada 2014 di saat kondisi KBB mengalami stagnasi, tidak dapat dipenuhi olehnya. Stagnasi baru terjadi. Ketika pemerintah tampak tegas terhadap kelompok intoleran, pada saat yang sama pelanggaran atas KBB terus terjadi.

Regulasi yang menghambat jaminan KBB terus ada, bahkan bertambah, baik di tingkat pusat maupun daerah. Minoritas dibiarkan kesulitan mendirikan rumah ibadah dan melakukan peribadatan. Praktik peradilan yang melakukan viktimisasi atas minoritas dan mempraktikkan populisme yudisial terus terjadi, bahkan melegitimasi konservatisme yang memicu pelanggaran KBB.

Kepemimpinan nasional baru di bawah Prabowo Subianto-Gibran Rakabuming Raka dimungkinkan untuk memberikan warna lain dalam hal pemajuan kebebasan beragama/berkeyakinan. Selain posisi politik kelompok-kelompok masyarakat yang selama ini diidentifikasi menjadi aktor non negara dalam pelanggaran kebebasan beragama yang melemah, kelompok konservatif juga tidak memiliki *bargaining* politik yang kuat. Akan tetapi, situasi ini juga dapat menjebak pada pengabaian pemajuan jaminan kebebasan beragama/berkeyakinan.

Jika di tubuh negara kemungkinan akan lebih dinamis, maka di sisi masyarakat situasi belum akan banyak berubah, mengingat ekosistem toleransi yang masih rapuh. Dibutuhkan agenda bersama yang melibatkan pemerintah daerah dalam pemajuan kebebasan beragama/berkeyakinan.

## VIII. Rekomendasi Kebijakan

1. Presiden Joko Widodo hendaknya memperkuat kepemimpinan toleransi dan mengakselerasi kebijakan tata kelola inklusif untuk memunculkan gerak pemerintahan yang masif dari pusat hingga daerah guna mengatasi permasalahan-permasalahan KBB secara efektif, terutama gangguan tempat ibadah.
2. Presiden Joko Widodo agar membuka partisipasi bermakna dan seluas-luasnya Rancangan Peraturan Presiden tentang Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, yang pada pokoknya ditujukan untuk memastikan penguatan jaminan kebebasan beragama/berkeyakinan.
3. Pemerintah pusat atau kepemimpinan nasional baru mesti mengefektifkan penanganan kebijakan diskriminatif termasuk memenuhi mandat UU No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan UU 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang memerintahkan pembentukan Badan Regulasi Nasional, yang memastikan pembentukan peraturan perundang-undangan di bawah UU secara lebih sistematis dalam suatu sistem perencanaan yang seksama.
4. Menteri Agama hendaknya meninjau ulang desain dan kinerja Program Moderasi Beragama, yang saat ini telah diinstitutionalisasi dengan

pembentukan badan khusus dan Peraturan Presiden 58/2023 tentang Penguatan Moderasi Beragama, sehingga di lapangan tidak menimbulkan dan memicu konflik baru antarsesama agama dan antarsesama anak bangsa.

5. Menteri Dalam Negeri agar memastikan pengarusutamaan *inclusive governance* bagi pemerintahan daerah, dengan menerbitkan kebijakan khusus tata kelola yang inklusif dalam mengelola kemajemukan republik.
6. Kepemimpinan nasional baru hasil Pemilu 2024 mesti memastikan agenda pemajuan toleransi dan inklusi sosial dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) 2024-2045 dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2024-2029. []