

KONDISI KEBEBASAN BERAGAMA BERKEYAKINAN (KBB) 2025

Reorientasi Kebijakan dan Tindakan Negara

Jakarta, 10 Maret 2026

PENULIS

Harkirtan Kaur
Halili Hasan

TIM PENELITI

Ismail Hasani
Halili Hasan
Achmad Fanani Rasyidi
Sayyidatul Insiyah
Merisa Dwi Juanita
Azeem Marhendra Amedi
Ikhsan Yosarie
Harkirtan Kaur
Nabhan Aiqani
Cucu Sutrisno
Zabieb N. Ridwan
Pradnya Wicaksana

KONTRIBUTOR

Peneliti Associate dan
Mitra Lokal SETARA Institute

I. PENDAHULUAN

Tahun 2025 merupakan tahun penuh pertama pemerintahan Presiden Prabowo-Gibran sekaligus menjadi proses transisi krusial dalam perlindungan kebebasan beragama/berkeyakinan (KBB) di Indonesia. Transisi kepemimpinan ini menumbuhkan harapan baru bagi pemajuan ekosistem toleransi sekaligus perlindungan bagi kebebasan beragama dan berkeyakinan di Indonesia. Namun demikian, SETARA Institute masih mencatat sejumlah peristiwa pelanggaran terhadap kebebasan beragama dan berkeyakinan yang cukup memprihatinkan sepanjang tahun 2025.

Dalam laporan KBB tahun 2025 ini, SETARA Institute merangkum seluruh peristiwa dan tindakan pelanggaran KBB yang terjadi dalam tahun pertama kepemimpinan Presiden Prabowo-Gibran. Laporan ini memberikan penggambaran mengenai dinamika ekosistem toleransi di Indonesia sebagai rujukan bagi pemangku kebijakan di tingkat pusat maupun daerah untuk merumuskan kebijakan khususnya dalam Rencana Kerja Pemerintah (RKP) dan penganggaran melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Di level akar rumput, laporan ini didesain untuk menjadi acuan bagi inisiatif yang bersifat kolaboratif bagi masyarakat sipil dan pemerintah dalam mendorong pemajuan ekosistem toleransi di daerah guna mencapai tata kehidupan yang inklusif bagi seluruh masyarakat.

II. TEMUAN UMUM

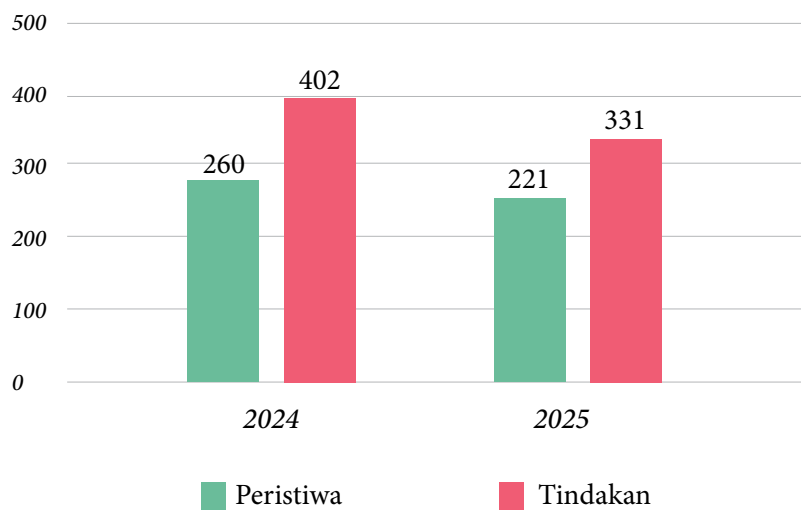
Komitmen awal Presiden Prabowo dalam pemeliharaan toleransi terlihat dalam poin ke-1 Asta Cita yang memberikan penegasan terhadap perlindungan HAM, yang kemudian diperjelas dalam poin ke-8 yang secara spesifik memberikan penekanan pada penguatan komitmen pemeliharaan toleransi. Tidak hanya itu, Presiden Prabowo secara gamblang menyatakan komitmen Indonesia terdapat pemajuan toleransi umat beragama pada forum-forum internasional yang ia hadiri. Namun demikian, kondisi KBB tahun 2025 menunjukkan adanya kesenjangan antara komitmen normatif pemerintah dan realisasi di lapangan.

Secara garis besar, kondisi KBB tahun 2025 menegaskan masalah serius pelanggaran KBB dan tidak menampakkan perbaikan yang signifikan. Berdasarkan pencatatan SETARA Institute, ditemukan jenis-jenis pelanggaran yang sama dari tahun-tahun sebelumnya. Hal ini menjadi bukti nyata bahwa negara melalui pemerintah belum sungguh-sungguh berkomitmen untuk menjaga stabilitas nasional melalui pemeliharaan toleransi antar umat beragama. Dengan kata lain, komitmen Presiden Prabowo terhadap pemeliharaan toleransi yang kerap disampaikan di beberapa

forum internasional belum tercermin dalam praktik kebijakan di tingkat nasional. Bahkan sampai saat ini negara dengan kebijakan-kebijakan diskriminatifnya masih memainkan peran sebagai *enabler* terhadap beberapa kasus pelanggaran kebebasan beragama dan berkeyakinan yang terjadi, yang sekaligus memberikan validasi bahwa negara belum menunjukkan upaya transformasinya dari pelaku pelanggaran kebebasan beragama menjadi pelindung dan penjamin hak warganya.

Pada laporan KBB tahun 2025, SETARA Institute mencatat, terjadi 221 peristiwa pelanggaran dengan jumlah tindakan sebanyak 331. Sekalipun secara kuantitatif angka ini menunjukkan adanya sedikit penurunan dari tahun sebelumnya yakni sebanyak 260 peristiwa dengan 402 tindakan pada tahun 2024, namun skala dampak yang ditimbulkan akibat kasus pelanggaran KBB yang terjadi di tahun 2025 menunjukkan bagaimana negara masih belum sepenuhnya bergegas menuju progresi yang substantif. Dari jumlah pelanggaran di tahun 2025 tersebut, 128 pelanggaran KBB dilakukan oleh aktor negara, berbanding 197 pelanggaran dilakukan oleh aktor non-negara.

Grafik 1
Peristiwa dan Tindakan 2025



Jumlah peristiwa dan tindakan yang tidak banyak mengalami pergeseran sepanjang 5 (lima) tahun terakhir, mencerminkan masih lemahnya komitmen dan aktualisasi keberpihakan negara terhadap perlindungan hak kelompok minoritas.

Salah satu faktor yang menjadi *contextual trigger* dari tingginya angka pelanggaran KBB secara konsisten dalam kurun waktu 5 tahun terakhir adalah masih adanya regulasi diskriminatif dan intoleran yang menysasar kelompok minoritas seperti kelompok agama Kristen dan Katolik, serta Jemaat Ahmadiyah. Regulasi ini terus dilestarikan demi membatasi ruang gerak kelompok minoritas untuk melaksanakan ajaran dan ritus keagamaannya. Regulasi *existing* juga menjadi alat legitimasi bagi kelompok intoleran untuk melakukan tindakan diskriminasi.

Situasi ini tidak jarang diperburuk dengan tindakan aparat yang membela kelompok mayoritas atau memilih menyelesaikan masalah dengan cara ‘berdamai’. Alih-alih menjaga kerukunan, paradigma mengedepankan ketertiban dan kondusifitas telah menjadikan negara melalui tindakan aparat melakukan “perukunan” dengan mengesampingkan hak-hak minoritas agama/kepercayaan demi ambisi kondusifitas di tengah dominasi mayoritas kelompok agama tertentu.

Pengabaian negara terhadap pelanggaran KBB juga tercermin dari beberapa *statement* yang diucapkan oleh aktor kunci seperti Menteri Agama RI yang pada beberapa waktu lalu mengeluarkan pernyataan bahwa tindakan intoleransi-anarkis yang menimpa jemaat GKSI Padang Sarai merupakan kesalahpahaman. Pernyataan Menteri Agama mencerminkan lemahnya elemen kepemimpinan politik pemerintahan negara dalam pemenuhan hak atas KBB dalam tata keberagaman Indonesia. Alih-alih memberikan sinyal normatif kepada aparat di bawahnya untuk menangani kasus tersebut, pernyataan seperti ini menjadi bentuk simplifikasi dan melegitimasi tindakan kekerasan oleh pemerintah yang semakin memberikan

jarak bagi kelompok terdampak terhadap hak-hak konstitusionalnya. Jika pernyataan seperti ini terus muncul sebagai respon terhadap peristiwa pelanggaran KBB, maka ini akan menambah satu dari sekian banyak alat legitimasi kelompok intoleran untuk melakukan tindakan yang mengarah pada anarkisme yang menysasar kelompok minoritas. Dengan demikian, selain menjadi *enabler* bagi kasus pelanggaran KBB, pemerintah juga telah memberikan kontribusi dalam pelemahan simpul kepemimpinan sosial di tengah masyarakat.

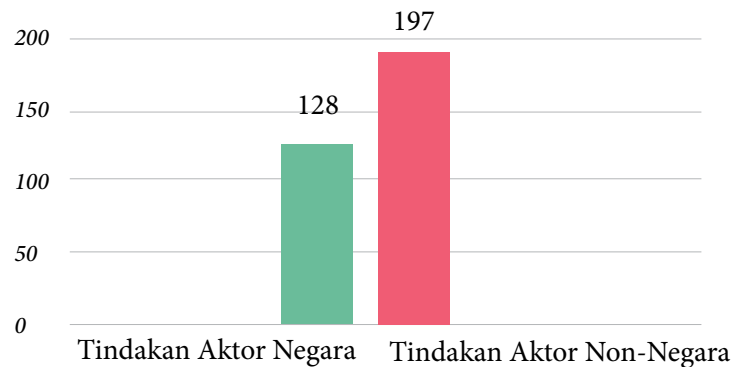
Dari total 128 tindakan pelanggaran KBB yang dilakukan oleh aktor negara sepanjang tahun 2025, sebagian besar berasal dari institusi Pemerintah Daerah dengan 71 tindakan, diikuti oleh Kepolisian sebanyak 15 tindakan, masing-masing 6 tindakan oleh TNI, Kejaksaan, dan Satpol PP, serta Kementerian Agama sebanyak 5 tindakan.

Jika dibandingkan dengan tahun sebelumnya, jumlah pelanggaran ini mengalami sedikit penurunan. Namun, penurunan kuantitatif tersebut tidak serta-merta mencerminkan peningkatan kualitas perlindungan KBB. Secara substantif, terlihat adanya konsentrasi pola pelanggaran pada tindakan diskriminasi dan pelarangan atau pembatasan aktivitas usaha yang berbasis identitas keagamaan. Konsentrasi pola ini mencerminkan bahwa negara melalui sistem birokrasi masih menjadi aktor dalam perilaku restriktif terhadap kelompok masyarakat tertentu.

Selain aktor negara, pelanggaran KBB juga dilakukan oleh aktor non-negara dengan jumlah yang mengkhawatirkan. SETARA Institute menemukan adanya pergeseran jumlah pelaku non-negara terbanyak dari tahun 2024 yang didominasi oleh organisasi kemasyarakatan (ormas), di tahun 2025 menjadi kelompok warga dengan jumlah sebanyak 61 tindakan, disusul dengan organisasi kemasyarakatan sebanyak 51 tindakan, MUI sebanyak 23 tindakan, dan masing-masing 9 tindakan oleh tokoh agama, perangkat FKUB, dan individu. Tingginya jumlah kelompok

warga sebagai aktor pelanggaran KBB memperlihatkan kecenderungan bahwa ideologi konservatif yang diimani oleh kelompok atau organisasi masyarakat intoleran menguat di ranah akar rumput dan manifes dalam kehidupan sehari-hari.

Grafik 2
Aktor Negara dan Non Negara

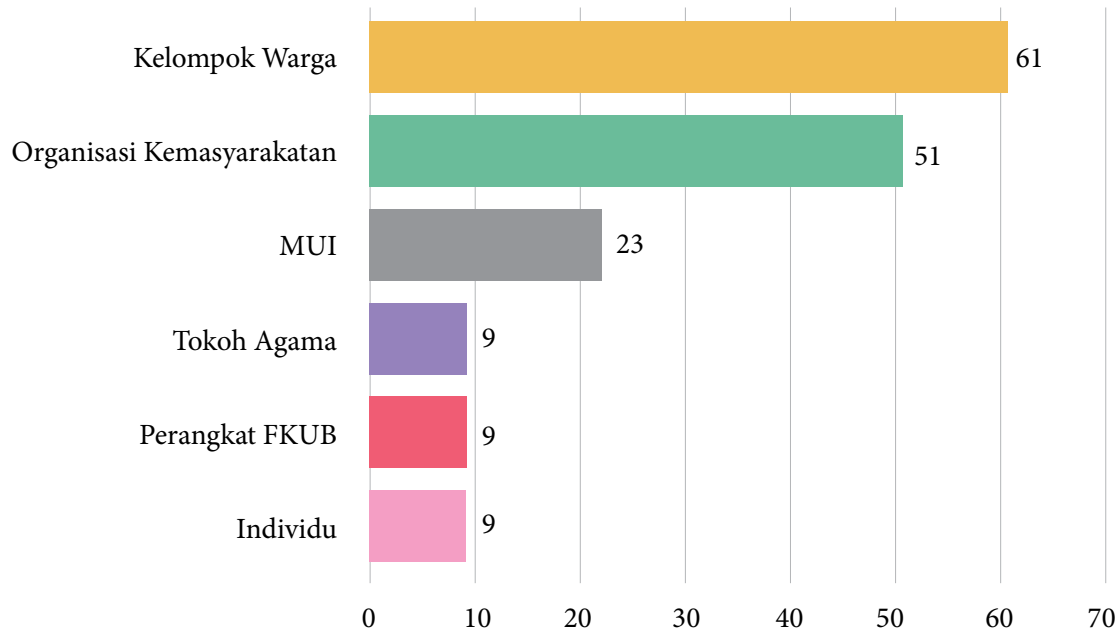


Salah satu kasus yang menggambarkan fenomena pelanggaran KBB oleh kelompok warga adalah kasus perusakan rumah doa umat Kristen yang terjadi di Padang Sarai, Sumatera Barat. Dalam peristiwa ini, sekelompok warga melakukan tindakan perusakan terhadap rumah doa tersebut. Tidak hanya itu, warga juga menjadi pelaku tindakan anarkis yang menyebabkan korban anak mengalami luka-luka. Peristiwa ini menjadi penggambaran bahwa bentuk realisasi dari pelanggaran KBB tidak hanya berhenti sampai pada pembatasan atau penolakan, tetapi lebih jauh pelanggaran juga dilakukan melalui ekstremisme dengan kekerasan (*violent extremism*).

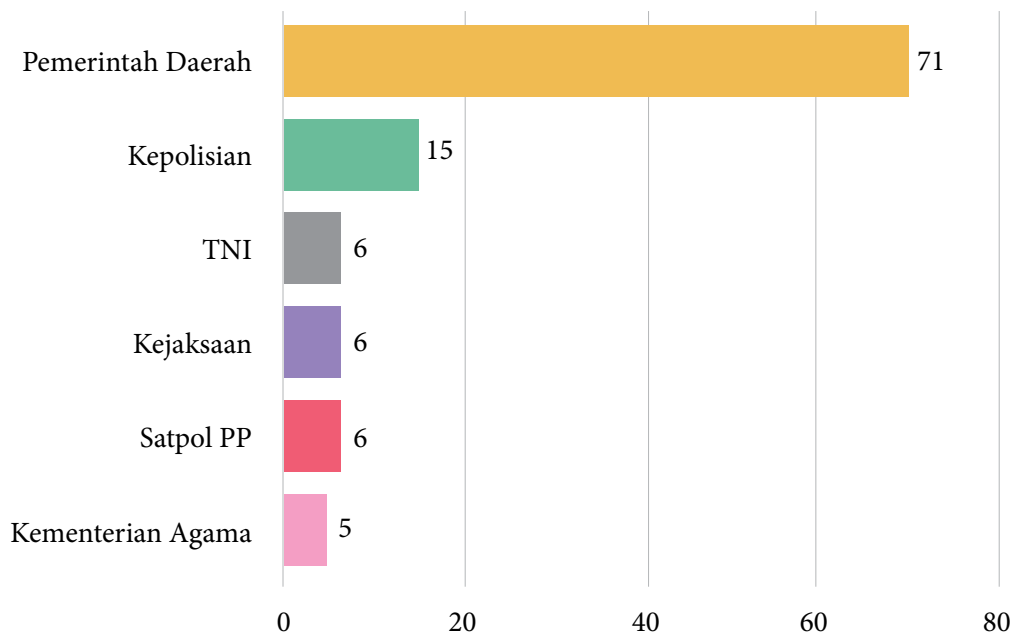
Gambaran situasi dari peristiwa tersebut memperlihatkan bahwa aktor non-negara memiliki andil yang signifikan dalam pelanggaran KBB di Indonesia. Munculnya kelompok warga dalam daftar tertinggi aktor pelanggaran non-negara adalah akibat

dari pembiaran terhadap praktik intoleransi di tingkat akar rumput, yang diperkuat oleh ketidakhadiran negara sebagai *duty bearer* dalam menangani permasalahan intoleransi maupun memberikan keadilan bagi korban. Ketika tindakan intoleransi dibiarkan, maka tindakan tersebut akan bermetamorfosis menjadi perilaku kekerasan yang berdampak pada keselamatan jiwa. Jika kondisi ini terus dibiarkan dan tidak ditangani secara terukur, maka ini akan menjadi alarm buruk bagi stabilitas sosial dan kohesi nasional, serta menjadikan agenda penguatan toleransi sebagaimana terdapat pada Asta Cita 8 hanya menjadi retorika normatif semata tanpa adanya perwujudan nyata.

Grafik 3
6 Tertinggi Aktor Non Negara



Grafik 4
6 Tertinggi Aktor Negara



Selain menggambarkan bagaimana warga negara secara ekstrem melakukan pelanggaran KBB, peristiwa penyerangan di Padang Sarai sekaligus menggarisbawahi kegagalan negara, yakni dalam melindungi hak konstitusional warga negara melalui pemenuhan pendidikan agama bagi para pelajar sesuai agama/keyakinannya. Kekerasan di Padang Sarai memperlihatkan bahwa anak-anak dari kelompok minoritas agama telah dua kali kehilangan haknya untuk memperoleh pendidikan agama. *Pertama*, ketika negara tidak memfasilitasi pendidikan agama

yang layak melalui sarana pendidikan formal yakni sekolah, sehingga mereka harus memperoleh pelajaran agama dalam kegiatan-kegiatan keagamaan informal. *Kedua*, ketika akses menuju ruang pembelajaran dan pembinaan keagamaan anak-anak kembali direnggut dengan perilaku anarkis kelompok intoleran. Dengan demikian, pelanggaran KBB dalam keadaan ini memiliki efek ganda: selain mencederai kebebasan beragama, juga menghalangi pencapaian hak atas pendidikan agama dan perlindungan anak.

III. TREN DAN HIGHLIGHT PERISTIWA

Tidak jauh berbeda dari tahun-tahun sebelumnya, kondisi KBB di Indonesia sepanjang tahun 2025 masih menunjukkan berbagai persoalan yang belum tertangani secara komprehensif, yang diperburuk dengan keberadaan regulasi-regulasi diskriminatif yang menjadi validasi bagi kelompok intoleran untuk melakukan tindakan pelanggaran. Dalam laporan ini, SETARA Institute mencatat tiga *highlight* utama pelanggaran KBB yang menonjol sepanjang 2025.

1) **Menguatnya kontribusi tindakan pelanggaran KBB dari aktor non-negara.** Tingginya angka tindakan pelanggaran oleh aktor non-negara menunjukkan bahwa pelanggaran KBB tidak hanya mengemuka karena pelanggaran yang bersifat struktural oleh aparat dan kelembagaan pemerintahan negara, namun telah mengalami normalisasi di akar rumput. Tindakan pelanggaran KBB yang dilakukan oleh aktor non negara berlangsung dalam spektrum yang relatif luas, dari tindakan *soft* seperti intoleransi hingga yang *hard* seperti tindakan ekstrem dengan kekerasan.

Jika menimbang *social setting* masyarakat Indonesia yang feodal, situasi tersebut menjadi cerminan dari kegagalan aparat negara dalam memutus

mata rantai intoleransi di akar rumput. Ketiadaan upaya preventif dan penegakan hukum yang konsisten tidak hanya menciptakan kemunduran perlindungan KBB, melainkan juga membentuk perspektif masyarakat akar rumput bahwa segala bentuk tindakan intoleransi terhadap kelompok minoritas merupakan tindakan yang dapat ditoleransi (*tolerable*).

Peristiwa pembubaran paksa terhadap retret di Cidahu, Kabupaten Sukabumi, Jawa Barat dan penyerangan rumah doa umat Kristen di Padang Sarai, Sumatera Barat menjadi salah satu praktik nyata bentuk intoleransi yang telah diinternalisasi dalam kehidupan bermasyarakat. Tindakan kekerasan yang dilakukan oleh sekelompok warga menunjukkan bagaimana sentimen agama dapat dengan mudah bertransformasi menjadi tindakan anarkis dan membahayakan. Dalam peristiwa ini, anak-anak turut menjadi korban kekerasan masyarakat, dimana hal ini menunjukkan bahwa pelanggaran KBB berupa anarkisme juga memiliki dampak tidak langsung yakni merampas hak atas rasa aman yang seharusnya diperoleh kelompok rentan. Fakta ini lagi-lagi menggarisbawahi

ketidakpedulian negara dalam menjamin hak-hak konstitusional kelompok rentan.

Tingginya aktor warga sebagai pelaku pelanggaran juga mengindikasikan masih lemahnya simpul-simpul sosial sebagai pilar kepemimpinan yang menopang ekosistem toleransi. Dinamika masyarakat sipil yang secara aktif melakukan berbagai inisiasi dan progresi dalam merawat kerukunan ternyata masih dihadapkan oleh tantangan menguatnya konservatisme yang diiringi dengan penguatan kapasitas koersif warga. Akibatnya, sosial masyarakat yang mestinya menjadi gerakan reformis dalam menjaga kerukunan justru melemah dan menjadikan pilar kepemimpinan sosial rapuh.

- 2) **Pelanggaran diskriminasi terhadap Jemaat Muslim Ahmadiyah.** Dalam catatan SETARA Institute selama tahun 2025, kasus pelanggaran terhadap Jemaat Ahmadiyah Indonesia mengalami kenaikan dari tahun sebelumnya yang berjumlah 8 kasus, di tahun 2025 menjadi 12 kasus. Kasus dominan yang muncul di tahun 2025 di antaranya berkenaan dengan penyelenggaraan Jalsah Salanah yang dilaksanakan serentak di berbagai daerah serta pembatalan kegiatan bedah buku mengenai Ahmadiyah. Kasus-kasus ini menunjukkan bahwa restriksi dan diskriminasi terhadap Jemaat Ahmadiyah Indonesia mengalami perulangan dan tersebar di berbagai wilayah.

Sikap pemerintah untuk menjadikan fatwa MUI yang menyesatkan Ahmadiyah sebagai rujukan formal merupakan salah satu kekeliruan mendasar yang memicu terjadinya pelanggaran oleh pemerintahan negara, baik di tingkat nasional maupun di tingkat daerah. Sebagai negara hukum, Indonesia mestinya mengacu pada UUD NRI 1945 dan peraturan perundang-undangan yang secara positif berlaku di Indonesia.

Berkenaan dengan penggunaan dasar hukum yang sah, pemerintah seharusnya mengacu pada hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, yang diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011, yang menempatkan UUD NRI 1945 di posisi tertinggi. Di bawah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, secara berurutan ada Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap MPR), Undang-Undang (UU) / Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu), Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Presiden (Perpres), Peraturan Daerah Provinsi (Perda Provinsi), dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota (Perda Kab/Kota).

Dalam konteks peraturan perundang-undangan ini, pemerintah melakukan tiga kekeliruan mendasar. *Pertama*, menjadikan Fatwa MUI sebagai dasar hukum yang semestinya tidak dilakukan oleh negara. Fatwa merupakan pandangan keagamaan yang dijamin oleh Konstitusi sebagai kebebasan berekspresi dan mengemukakan pendapat. Namun demikian, sebagai negara Pancasila yang berbentuk Republik, bukan negara teokrasi, tidak ada pandangan keagamaan yang mengikat negara untuk merujuknya.

Kedua, mengeluarkan Surat Keputusan Bersama (SKB) 2008 yang bertentangan dengan jaminan Konstitusi. Pasal 29 ayat (2) NRI UUD 1945 menegaskan bahwa "*Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu*". Melalui SKB 2008 yang ditandatangani oleh Menteri Agama, Menteri Dalam Negeri, dan Jaksa Agung, negara melarang kegiatan keagamaan oleh Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) yang secara substantif bertentangan dengan Konstitusi

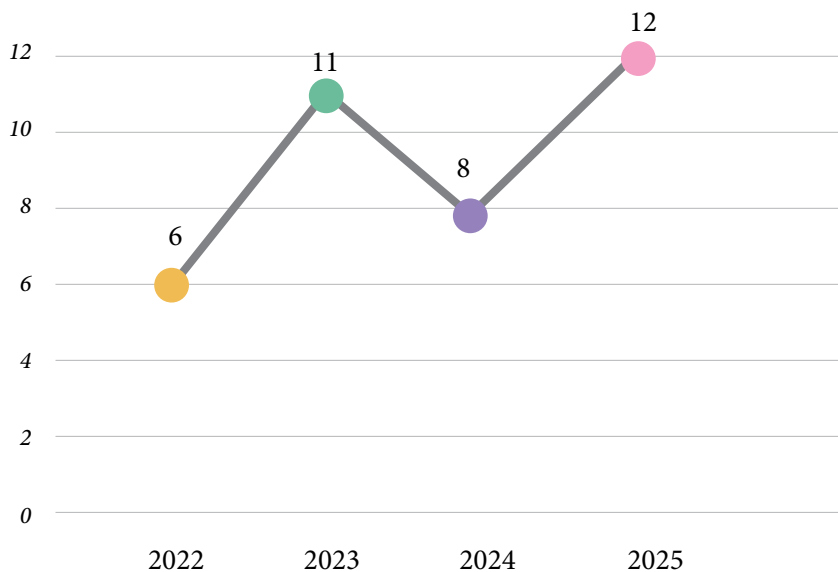
Negara. Merujuk pada asas hukum *Lex Superiori Derogat Legi Inferiori* bahwa peraturan yang lebih tinggi tingkatannya mengesampingkan peraturan yang lebih rendah dalam hierarki perundang-undangan, SKB harusnya dikesampingkan karena bertentangan dengan UUD NRI 1945 sebagai hukum dasar yang kedudukannya lebih tinggi. Kalaupun pembatasan hak dikenal dalam doktrin Hak Asasi Manusia, harusnya pembatasan tersebut dituangkan dalam Undang-Undang yang berlaku untuk semua, bukan hanya untuk Ahmadiyah.

Ketiga, membiarkan pengaturan yang eksekutif dalam berbagai pengaturan pelarangan Ahmadiyah di berbagai daerah, khususnya di Jawa Barat. Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 12 Tahun 2011 mengatur tentang larangan aktivitas Jemaah Ahmadiyah Indonesia di wilayah Jawa Barat. Pergub ini melarang penyebaran, penafsiran, dan

aktivitas yang dianggap menyimpang dari ajaran pokok Islam. Larangan mencakup penggunaan atribut, papan nama, dan penyebaran ajaran baik lisan maupun tulisan. Peraturan ini memicu aneka regulasi yang sama di tingkat Kabupaten/Kota. Meskipun dasar hukum yang secara eksplisit dinyatakan dalam regulasi daerah tersebut adalah SKB 2008, namun pengaturan mengenai larangan Ahmadiyah di dalamnya jauh lebih luas dari apa yang secara tertulis dinyatakan dalam SKB 2008.

Berbagai kesalahan mendasar mengenai Ahmadiyah telah memicu aneka pelanggaran KBB atas Ahmadiyah, mulai dari intoleransi, ujaran kebencian, hingga persekusi. Fenomena tersebut juga terjadi dan menjadi catatan SETARA Institute dalam Pelanggaran KBB sepanjang tahun 2025.

Grafik 5
Pelanggaran Ahmadiyah Selama 4 Tahun



3) **Lemahnya komitmen untuk penyelesaian kasus-kasus pelanggaran KBB atas Umat Kristiani.** Meskipun terdapat sedikit penurunan jumlah tindakan pelanggaran terhadap umat Kristen dan Katolik, namun kelompok ini masih menjadi korban tindakan intoleransi terbanyak sepanjang tahun 2025. Angka pelanggaran masih menunjukkan jumlah yang memprihatinkan, dimana ini memperlihatkan bahwa persoalan yang dihadapi umat Kristen dan Katolik bukan sekedar bersifat insidental, melainkan persoalan yang bersifat struktural. Penurunan kasus secara kuantitatif tidak semata-mata mencerminkan adanya perbaikan kualitas perlindungan, melainkan konsistensi posisi korban yang harus dijadikan perhatian untuk dapat melihat akar persoalan, yakni kerapuhan sistemik yang belum terselesaikan.

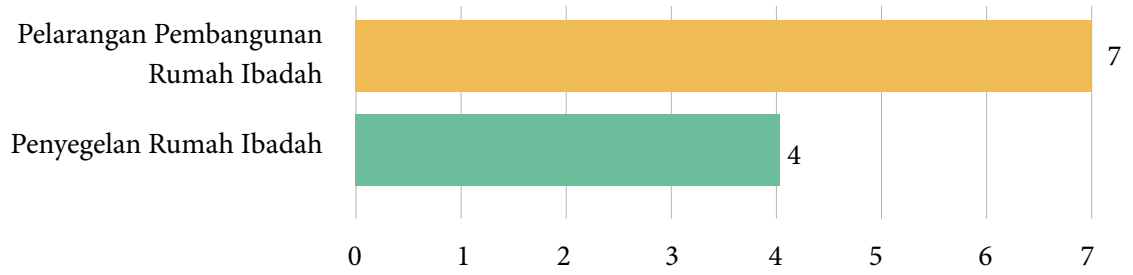
Sebagian besar tindakan pelanggaran terhadap umat Kristen dan Katolik di sepanjang tahun 2025 masih berkisar persoalan pendirian dan penggunaan rumah ibadah. Rumah ibadah terus menjadi lokus utama kontestasi di tingkat lokal, di mana penolakan warga, tekanan sosial, hingga penghentian kegiatan keagamaan kerap terjadi. Hal ini menggambarkan bahwa rumah ibadah sebagai simbol keagamaan maupun pusat kegiatan keagamaan seolah menjadi ancaman bagi kelompok mayoritas di wilayah tertentu.

Situasi ini tentunya tidak lepas dari problematika regulasi pendirian rumah ibadah yang didalamnya

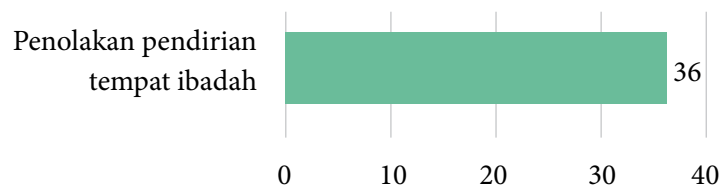
terdapat persyaratan-persyaratan yang mempersempit ruang gerak kelompok minoritas untuk menjalankan kehidupan keagamaannya. Dampak buruk Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri (PBM) Nomor 9 dan 8 Tahun 2006 yang selama ini masih diabaikan oleh pemerintah sampai saat ini masih menjadi mimpi buruk bagi kelompok agama minoritas. Dalam praktiknya, regulasi tersebut tidak jarang dimanfaatkan sebagai legitimasi administratif untuk menunda, membatasi, atau bahkan menggagalkan pendirian rumah ibadah, sehingga memperpanjang siklus konflik dan diskriminasi.

Jika tidak ada upaya untuk melakukan evaluasi terhadap kerangka regulasi yang problematik, maka persoalan rumah ibadah akan terus menjadi polemik dalam tata kelola keberagaman di Indonesia. Dengan berpalingnya negara dari pembenahan regulasi, maka dalam konteks pendirian rumah ibadah, daya tawar yang dimiliki kelompok minoritas akan selalu menjadi lemah. Dalam konteks ini, perlindungan kebebasan beragama dan berkeyakinan akan lebih bergantung pada dinamika sosial lokal, bukan pada prinsip hak konstitusional yang seharusnya berlaku universal dan tanpa diskriminasi. Dengan kata lain, negara sekali lagi akan menjadi pendukung kelompok mayoritas untuk menentukan nasib kelompok minoritas.

Grafik 6
Pelanggaran Negara terhadap Rumah Ibadah



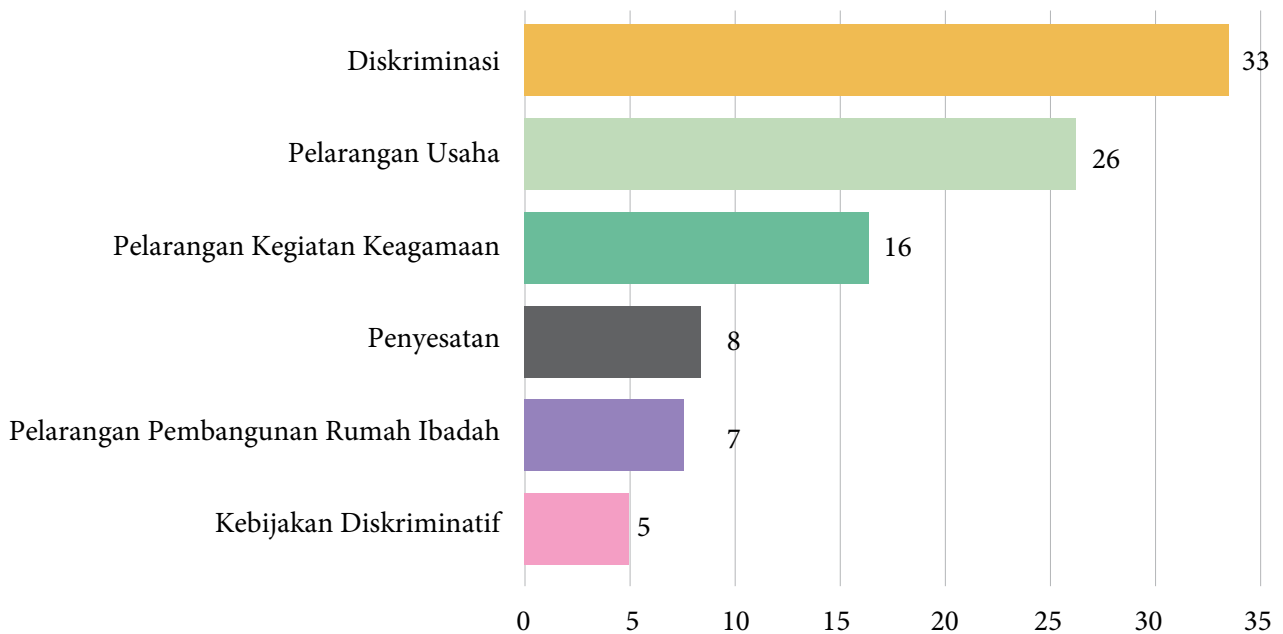
Grafik 7
Pelanggaran Non-Negara terhadap Rumah Ibadah



IV. TINDAKAN PELANGGARAN KBB

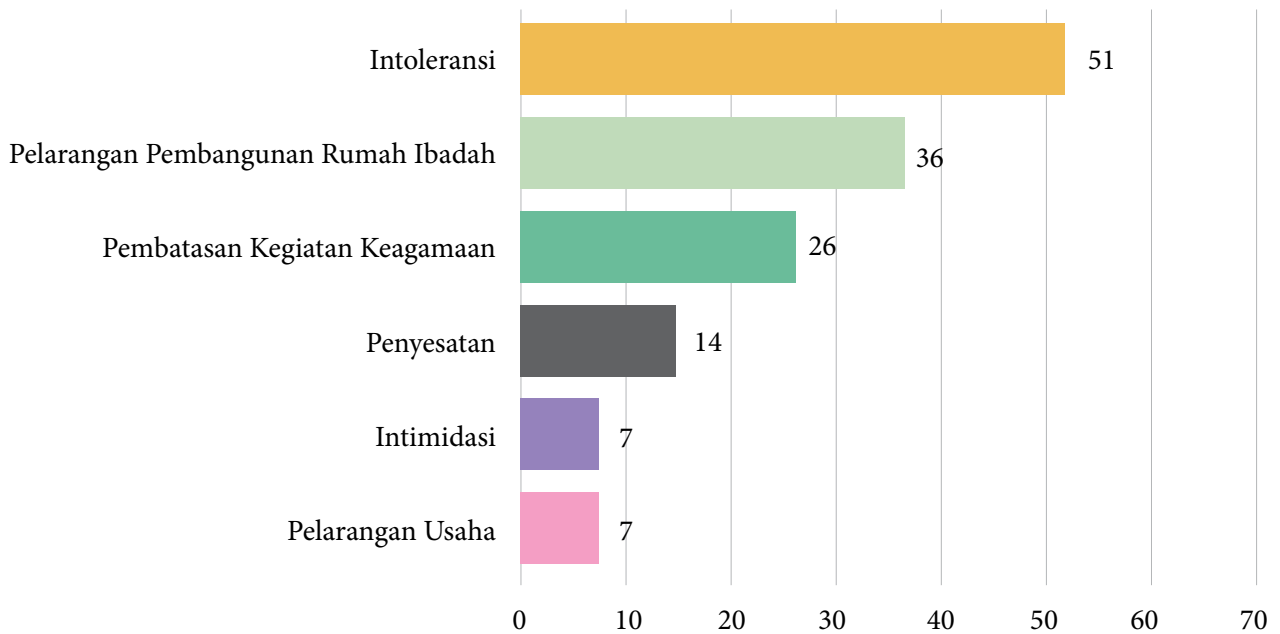
Sepanjang tahun 2025, enam tindakan pelanggaran KBB terbanyak yang dilakukan oleh aktor negara adalah diskriminasi (33 tindakan), pelarangan usaha (26 tindakan), pelarangan kegiatan keagamaan (16 tindakan), penyesatan (8 tindakan), pelarangan pembangunan rumah ibadah (7 tindakan), dan kebijakan diskriminatif (5 tindakan).

Grafik 8
Tindakan Pelanggaran Negara



Sedangkan enam tindakan pelanggaran KBB terbanyak yang dilakukan oleh aktor non-negara mencakup intoleransi (51 tindakan), penolakan pendirian tempat ibadah (36 tindakan), pembatasan kegiatan keagamaan (26 tindakan), penyesatan (14 tindakan), intimidasi (7 tindakan), dan pelarangan usaha (7 tindakan).

Grafik 9
Tindakan Pelanggaran Non-Negara



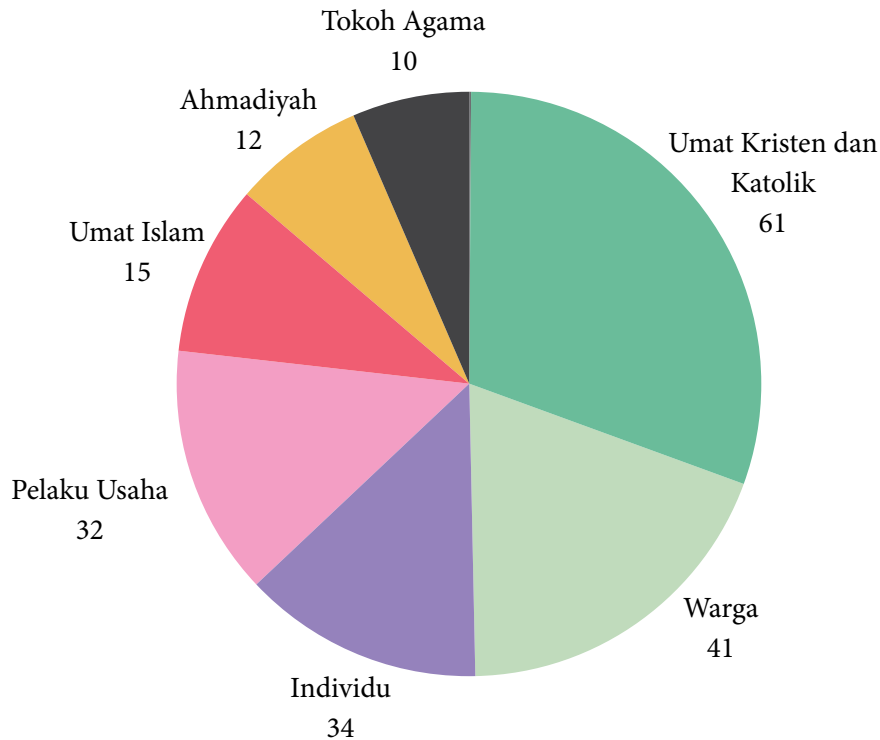
V. KORBAN PELANGGARAN

Sepanjang tahun 2025, SETARA Institute mencatat sebanyak 239 korban pelanggaran KBB di Indonesia. Dari jumlah tersebut, umat Kristen dan Katolik menempati posisi tertinggi dengan 61 korban, disusul warga (41 korban), individu (34 korban), dan pelaku usaha (32 korban). Sementara itu, umat Islam tercatat 15 korban, Ahmadiyah 12 korban, serta tokoh agama 10 korban. Perolehan ini menunjukkan bahwa pelanggaran terhadap kebebasan beragama dan berkeyakinan tidak hanya menasar pada kelompok agama/kepercayaan tertentu, melainkan secara lebih luas dampak buruknya juga dirasakan oleh warga masyarakat secara umum, bahkan juga meluas pada sektor ekonomi di mana pelaku usaha juga merasakan kerugian akibat tekanan sosial dan kebijakan diskriminatif atas dasar favoritisme. Dengan demikian, spektrum pelanggaran KBB sudah tidak lagi menyentuh pada sektor-sektor privat, tetapi secara lebih jauh telah menyentuh ranah sosial dan ekonomi.

Dominasi umat Kristen dan Katolik sebagai kelompok dengan jumlah tertinggi memperkuat temuan sebelumnya mengenai persoalan pendirian rumah ibadah dan resistensi sosial terhadap kelompok minoritas. Namun demikian, tingginya angka korban pada kategori warga, individu, dan pelaku usaha juga menggambarkan pola kerentanan yang semakin meluas, yang tidak terbatas pada masyarakat dengan afiliasi pada institusi keagamaan tertentu. Korban pelanggaran KBB kini menasar pada individu dalam kehidupan sehari-hari dan dalam relasi sosial.

Dalam beberapa peristiwa, pelanggaran KBB bahkan sudah mengalami eskalasi menuju kekerasan berbasis relasi kuasa dan mayoritarianisme. Kasus meninggalnya siswa SD di Indragiri Hulu, Riau yang diduga mengalami perundungan dan kekerasan fisik karena berbeda agama menjadi contoh nyata transformasi mayoritarianisme menjadi kekerasan fisik yang merenggut nyawa. Peristiwa ini menunjukkan bahwa intoleransi tidak berhenti pada penolakan sosial atau diskriminasi, melainkan dapat berkembang menjadi tindakan kekerasan yang bisa menyerang kelompok paling rentan, yakni individu anak. Hal ini sepatutnya menjadi alarm keras bagi pemerintah bahwa pelanggaran KBB merupakan masalah serius yang jika tidak ditangani dengan tepat maka akan berdampak pada stabilitas sosial negara ini.

Grafik 10
8 Terbanyak Korban



VI. SEBARAN WILAYAH

Tidak jauh berbeda dari tahun sebelumnya, di tahun 2025, Jawa Barat masih menjadi wilayah dengan jumlah tindakan pelanggaran KBB terbanyak dengan total mencapai 56 tindakan. Selanjutnya, Aceh tercatat sebanyak 23 tindakan, disusul Jawa Timur 18 tindakan, Jawa Tengah 13 tindakan, dan DKI Jakarta 12 tindakan.

Dominasi Jawa Barat dengan angka tertinggi selama beberapa tahun mengindikasikan bahwa persoalan intoleransi belum mendapatkan pembenahan yang signifikan, meskipun sudah terbentuk upaya dialog dan kebijakan progresif dalam beberapa waktu terakhir. Fakta ini menunjukkan bahwa tantangan kebebasan beragama dan berkeyakinan di Indonesia belum

sepenuhnya teratasi melalui pendekatan kebijakan nasional maupun daerah. Tanpa adanya evaluasi terhadap tata kelola keberagaman di tingkat lokal, potensi keberulangan pelanggaran KBB akan terus muncul. Di Jawa Barat sendiri, keberadaan regulasi daerah yang bersifat diskriminatif masih ditemui, termasuk regulasi yang secara eksplisit membatasi ruang gerak kelompok minoritas seperti Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 12 Tahun 2011 tentang Larangan Kegiatan Jemaat Ahmadiyah Indonesia, turut memperkuat ekosistem normatif yang permisif terhadap praktik diskriminasi.

Selain dari segi regulatif, keberadaan Jawa Barat pada peringkat pertama wilayah dengan tindakan pelanggaran KBB terbanyak juga disebabkan oleh munculnya kelompok-kelompok intoleran yang berusaha melanggengkan praktek mayoritarianisme. Peristiwa penolakan ibadah, intimidasi dan persekusi yang dialami oleh Jemaat HKBP Cikarang saat hendak melaksanakan ibadah menjadi bukti nyata bahwa tekanan sosial merupakan faktor utama dari pembatasan hak kelompok minoritas. Peristiwa ini tidak hanya mencerminkan resistensi berdasarkan identitas keagamaan, tetapi memperlihatkan realita bahwa relasi kuasa mayoritas dapat mendikte ruang ibadah kelompok lain.

Posisi Aceh sebagai provinsi kedua dengan pelanggaran KBB terbanyak di tahun 2025 tidak bisa dilepaskan dari konteks kekhususan hukum dan dinamika sosial-keagamaan di dalamnya. Kasus pelaporan penodaan agama yang dilakukan terhadap seorang pemuda pengguna TikTok menjadi bukti bahwa ruang digital tidak luput dari kriminalisasi berbasis agama. Selain itu, penolakan terhadap konser musik *Slank* yang berimbas pada pelaku usaha dan pembatasan perayaan-perayaan yang tidak sesuai dengan syariat Islam oleh Pemerintah setempat juga menjadi sorotan penting. Rangkaian peristiwa ini sekali lagi menjadi indikasi kuat bahwa intoleransi tidak hanya berimbas pada ranah spiritualitas personal, tetapi secara lebih luas juga pada dinamika ekonomi warga.

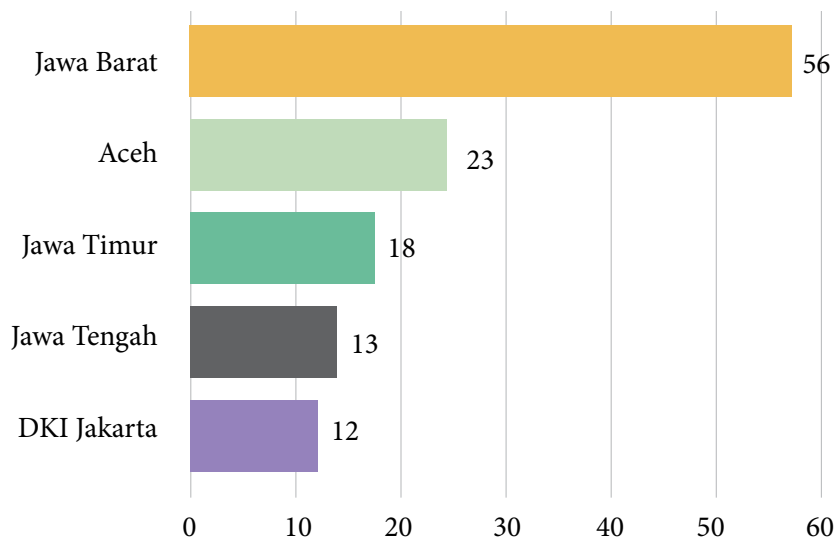
Selain di Aceh, kasus pelaporan penodaan agama yang terjadi di kota Malang juga merupakan satu dari sekian banyak faktor yang menyebabkan provinsi Jawa Timur berada pada peringkat ketiga dengan jumlah tindakan pelanggaran KBB terbanyak.

Maraknya kasus penodaan agama menunjukkan bahwa saat ini, pemerintah melalui regulasi yang diterbitkan belum terbuka sepenuhnya terhadap keberagaman ekspresi keagamaan, termasuk cara tafsir

dan pandangan terhadap ajaran agama. Pasal penodaan agama lagi-lagi digunakan sebagai alat kontrol sosial untuk membatasi cara pandang yang 'berbeda' dari arus utama. Alih-alih dikelola melalui ruang-ruang pertemuan yang moderat, justru perbedaan menjadi sasaran empuk kriminalisasi kelompok mayoritas. Praktik semacam ini memperlihatkan kecenderungan untuk mengubah konflik-konflik teologis menjadi masalah hukum, yang pada gilirannya meningkatkan kemungkinan terjadinya intimidasi, stigmatisasi, dan polarisasi dalam masyarakat.

Di sisi lain, revisi dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) yang memodifikasi ketentuan tentang penodaan agama menjadi aturan terkait penghasutan yang memicu kekerasan terhadap agama (Pasal 300 KUHP) dapat dilihat sebagai kemajuan normatif yang perlu diperhatikan. Perubahan ini secara konseptual mengalihkan fokus dari perlindungan "agama" sebagai suatu konsep abstrak menuju perlindungan individu dari tindakan provokasi yang dapat berujung pada kekerasan. Apabila dilaksanakan dengan cermat dan berdasarkan prinsip pembatasan yang ketat, norma ini mempunyai potensi untuk mengurangi kriminalisasi terhadap perbedaan interpretasi atau ungkapan keyakinan. Dengan demikian, ada kemungkinan bahwa tren penggunaan pasal penodaan agama dalam beberapa tahun terakhir bisa mengalami penurunan di masa mendatang, asalkan aparat penegak hukum tidak lagi menerapkan pendekatan represif terhadap ungkapan keagamaan yang sah.

Grafik 11
Sebaran Wilayah



Selama satu tahun kepemimpinan Prabowo-Gibran, belum terdapat langkah-langkah yang signifikan guna melindungi kebebasan beragama dan berkeyakinan di tingkat nasional. Hingga akhir tahun 2025, Rancangan Peraturan Presiden tentang Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama (Raperpres PKUB), sebagai revisi atas PBM yang memuat pasal-pasal diskriminatif, masih berada dalam proses yang tidak transparan dan belum menunjukkan kepastian arah substansi maupun keberlanjutannya.

Ketiadaan regulasi progresif di tingkat nasional untuk menjamin hak kebebasan beragama dan berkeyakinan warga negara menunjukkan stagnasi nyata pada level kebijakan strategis. Dengan kata lain, di level nasional belum ada jawaban mengenai tantangan pelanggaran yang terus berulang di daerah. Hal ini tentunya bertolak belakang dengan situasi pada level daerah, di mana mulai ada upaya afirmatif dari pemerintah daerah untuk mendorong tata kelola keberagaman dan inisiatif dialog.

Meskipun situasi KBB di Indonesia masih menghadapi berbagai tantangan, selama tahun 2025 SETARA Institute juga mencatat beberapa upaya inisiatif baik dari pemerintah-pemerintah daerah dalam rangka memperkuat ekosistem toleransi. Terbitnya Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Tanah Laut Nomor 1 Tahun 2025 tentang Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat menjadi bukti komitmen dan kepedulian Pemerintah Daerah dalam menjamin hak-hak kelompok minoritas agama melalui pendekatan regulasi yang afirmatif. Di sisi lain, Peraturan Daerah (Perda) Kota Bandung Nomor 13 Tahun 2025 yang mengatur tentang Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat juga menjadi praktik baik dengan menempatkan prinsip-prinsip kesetaraan, non-diskriminasi, dan perlindungan bagi kelompok rentan sebagai bagian dari tanggungjawab pemerintah daerah.

Kehadiran produk hukum yang progresif di berbagai daerah menunjukkan bahwa meskipun di

tingkat nasional perlindungan Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan mengalami stagnasi, namun ruang inovasi kebijakan di tingkat lokal masih terbuka dan berpotensi menjadi model tata kelola kehidupan masyarakat yang lebih inklusif. Namun demikian, efektivitas dari regulasi-regulasi tersebut sangat bergantung pada komitmen, implementasi, serta pemantauan yang dilakukan oleh pemerintah setempat. Jika regulasi inovatif tidak dapat diimbangi dengan pemantauan dan pengawasan dari hulu ke hilir, maka ruang-ruang inovasi yang semula sudah ada hanya akan berhenti menjadi simbolisme regulatif semata.

Dalam perspektif hukum, tantangan KBB di Indonesia saat ini tidak hanya terletak pada aspek *legal substance*, tetapi juga *legal culture* dan *legal structure*. Pada *legal substance*, pengaturan masih bertumpu pada regulasi lama yang problematik dengan memberikan keberpihakan pada mayoritas untuk mengendalikan kelompok minoritas. Dari sisi *legal structure*, konsistensi penegakan hukum oleh aparat eksekutif, keberanian legislasi untuk melakukan revisi regulatif, serta putusan yudisial yang progresif belum menunjukkan perbaikan yang sistematis. Sementara itu, pada aspek *legal culture*, terlihat kapasitas koersif warga yang cukup mendominasi dalam mempengaruhi keputusan publik melalui tekanan sosial dan ekspresi mayoritarianisme.

Jika situasi seperti ini terus dipelihara tanpa adanya intervensi dari tingkat pusat, maka tantangan keberagaman di Indonesia akan menjadi persoalan struktural yang memiliki tendensi dapat menghambat stabilitas sosial dalam jangka panjang. Situasi KBB di Indonesia akan terus mengalami kemunduran dalam jangka waktu 5 tahun ke depan.

Dalam konteks itu, dibutuhkan reorientasi yang bersifat fundamental dalam menata kebijakan dan tindakan negara yang lebih sesuai dengan Ideologi Negara yaitu Pancasila sebagai titik temu, titik tumpu, dan titik tuju negara dan bangsa Indonesia

serta Konstitusi negara yang memberikan jaminan konstitusional atas sejumlah hak, termasuk hak atas KBB, seluruh anasir kebinekaan Indonesia, baik mereka yang secara kuantitatif banyak maupun sedikit.

Reorientasi tersebut mendesak jika mencermati data yang menunjukkan tingginya pelanggaran KBB di Indonesia. Sejak tahun 2007 (tahun pertama SETARA Institute mencatat pelanggaran KBB di Indonesia), telah terjadi 3.823 peristiwa dengan 5.639 tindakan. Artinya terjadi 201,2 peristiwa pelanggaran KBB setiap tahun serta 3,9 peristiwa dan 5,7 tindakan pelanggaran KBB setiap minggu. Reorientasi yang dimaksud juga sangat urgen untuk memberikan legitimasi dan harmonisasi hukum (*legal alignment*) atas berbagai inisiatif baik yang secara progresif dilakukan oleh pemerintah daerah, utamanya kota-kota di Indonesia.

Aneka pelanggaran KBB terhadap kelompok minoritas agama dan kepercayaan di Indonesia harus dibaca oleh Pemerintah sebagai pelemahan terhadap modal sosial (*social capital*) dalam pembangunan negara-bangsa. Jaminan konstitusional atas KBB jangan hanya secara keliru dilihat dalam perspektif stabilitas politik yang seakan-akan ekspresi keagamaan dan keyakinan kelompok minoritas merupakan gangguan stabilitas yang perlu ditundukkan dengan daya paksa negara dan masyarakat atas nama yang banyak. Cita negara Proklamasi adalah menjadikan Indonesia “negara semua untuk satu, negara satu untuk semua, dan negara semua untuk semua”. Dalam konteks itu, seluruh anak bangsa harus dibaca sebagai pemegang saham yang sama bagi keindonesiaan dan mesti mendapat maslahat yang sama dari keindonesiaan. Untuk mewujudkan Cita Negara Proklamasi tersebut, aparaturnya dan pemerintahan negara mesti menjauhkan diri dari sikap dasar favoritisme yang mengistimewakan warga negara di atas yang lain, memberikan *privilege* bagi satu kelompok warga di atas kelompok warga yang lain.[]

VII. REKOMENDASI

1. Presiden perlu menunjukkan kepemimpinan yang tegas dalam menjamin hak atas KBB seluruh warga negara. Presiden harus tegak lurus dalam konteks ini dengan jaminan KBB yang tercantum dalam Konstitusi negara, yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Presiden perlu melakukan percepatan penyusunan Raperpres tentang Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama (PKUB) sebagai pengganti PBM 2006, dengan memastikan substansinya memperkuat jaminan hak, bukan mempertahankan mekanisme veto sosial terhadap kelompok minoritas agama dan kepercayaan.
3. Presiden perlu menginisiasi adanya *revisiting* dan penghapusan atas terhadap seluruh peraturan dan/atau regulasi yang sudah ada di tingkat pusat maupun daerah, yang bersifat diskriminatif dan mempersempit ruang gerak kelompok minoritas agama di Indonesia, seperti Ahmadiyah dan kelompok-minoritas lainnya.
4. Kementerian Agama perlu menginisiasi deteksi dini dan intervensi preventif terhadap kekerasan berbasis agama, terutama di lingkungan pendidikan.
5. Aparat Penegak Hukum perlu menerapkan penegakan hukum terhadap pelaku kekerasan berbasis agama secara konsisten dan tidak selektif.
6. Pemerintah perlu memastikan bahwa ruang akademik terlindung dari praktik pembungkaman dan pembatalan kegiatan berbasis kelompok masyarakat tertentu. Pembatalan kegiatan akademik mencederai kebebasan akademik dan bertentangan dengan prinsip negara hukum.
7. DPR, juga DPRD, perlu mendorong harmonisasi regulasi yang masih diskriminatif dan memastikan pembentukan peraturan perundang-undangan selaras dengan prinsip non-diskriminasi.[]