

TIM PENELITI SETARA INSTITUTE

EDITOR  
ISMAIL HASANI  
BONAR TIGOR NAIPOSPOS

# Mengatur Kehidupan Beragama; **Menjamin Kebebasan?**

Urgensi Kebutuhan  
RUU Jaminan Kebebasan Beragama/Berkeyakinan

Jakarta, Juli 2011

Dilengkapi terjemahan  
Resolusi *Combating Intolerance*  
Dewan Hak Asasi Manusia

**MENJAMIN KEBEBASAN, MENGATUR KEHIDUPAN  
BERAGAMA;**

LAPORAN STUDI URGENSI KEBUTUHAN  
RUU JAMINAN KEBEBASAN BERAGAMA/BERKEYAKINAN

JAKARTA, JULI 2011  
VI+153HALAMAN  
18CMX26CM

|                    |                                     |
|--------------------|-------------------------------------|
| ISBN               | 978-602-99042-2-2                   |
| PENYUSUN           | TIM PENELITI SETARA INSTITUTE       |
| EDITOR             | ISMAIL HASANI-BONAR TIGOR NAIPOSPOS |
| KULIT & TATA LETAK | TITIKOMA JAKARTA                    |
| PENERBIT           | PUSTAKA MASYARAKAT SETARA           |

## PENGANTAR

SETARA Institute memahami bahwa pelanggaran kebebasan beragama/berkeyakinan yang marak akhir-akhir ini di Indonesia dipicu oleh banyak faktor. Salah satu faktor tersebut adalah terdapat berbagai produk hukum diskriminatif yang justru menjadi landasan bagi pengaturan kehidupan keagamaan di Indonesia. Sebagai organisasi hak asasi manusia, SETARA Institute meyakini bahwa salah satu cara untuk menegakkan hak asasi manusia adalah dengan cara mengganti atau merevisi berbagai produk yang tidak kondusif bagi pemajuan hak asasi manusia.

Jaminan kebebasan beragama/berkeyakinan sebagai salah satu elemen hak asasi manusia menuntut upaya terus menerus agar kebebasan itu bisa dinikmati oleh setiap warga negara tanpa membedakan asal usul ras, suku, dan agamanya.

Inisiatif Studi Pemetaan tentang Urgensi RUU Jaminan Kebebasan Beragama/Berkeyakinan, selain didasari oleh kajian-kajian faktual di lapangan, pemantauan reguler yang dilakukan oleh SETARA Institute, juga didorong oleh Putusan Mahkamah Konstitusi RI yang menguji UU No. 1/PNPS 1965 tentang Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama. Putusan MA secara implisit memandatkan kepada otoritas pembentuk

undang-undang, dalam hal ini DPR, untuk membuat undang-undang baru yang lebih menjamin kebebasan beragama/berkeyakinan.

Studi ini merupakan sumbangan SETARA Institute bagi para pihak yang akan mendorong advokasi RUU yang lebih menjamin kebebasan beragama/berkeyakinan di Indonesia. Studi ini juga merupakan bagian upaya menghimpun aspirasi warga negara yang merupakan elemen kunci dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang partisipatif.

Jakarta, Juli 2011

## Daftar Isi

Pengantar - iii

Daftar Isi - v

1. Pendahuluan - 1
  - A. Tujuan Studi - 3
  - B. Metodologi Studi - 3
  - C. Asumsi Dasar Studi - 4
  - D. Landasan Paradigmatik - 8
2. Isu-Isu Strategis Kebebasan Beragama/Berkeyakinan - 25
  - A. Menafsir Fakta Pelanggaran - 25
  - B. Peran Negara - 36
  - C. Peran Tokoh Agama - 40
  - D. Urgensi Ruu Jaminan Kebebasan Beragama/Berkeyakinan - 43
3. Materi Muatan Rancangan Undang-Undang Jaminan Kebebasan Beragama/Berkeyakinan - 53
4. Kesimpulan, Rekomendasi dan Strategi Pencapaian - 65

Daftar Bacaan - 69

Lampiran 1 - 73

Terjemahan dari Resolusi Combating Intolerance dari Dewan Hak Asasi Manusia.

Lampiran 2 - 81

Deklarasi Universal 1981 tentang Penghapusan Intoleransi dan Diskriminasi Berdasarkan Agama/Keyakinan, dan Komentar Umum No. 22 Komite HAM PBB.

Lampiran 3 - 89

Komentar Umum 22 tentang Pasal 18, Komite HAM PBB, 1993.

Lampiran 4 - 97

Mengenal Lokus Diskriminasi dalam PBM 2 Menteri, *Legal Review* terhadap Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri 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, dan Pendirian Rumah Ibadat, SETARA Institute, 23 September 2010.

Lampiran 5 - 115

Atas Nama Ketertiban & Keamanan, Persekusi Ahmadiyah di Bogor, Garut, Tasikmalaya, dan Kuningan, SETARA Institute 9 Agustus 2010.

## 1. PENDAHULUAN

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 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]. Namun dengan kecenderungan arus politik penyeragaman dan menguatnya kelompok-kelompok intoleran, jaminan yang seharusnya diberikan negara semakin terkikis. 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. Apalagi selama ini telah terjadi impunitas akibat tidak adanya landasan hukum untuk mengkriminalisasi praktik-praktik intoleransi dan diskriminasi agama/keyakinan.

Selain tanggung jawab negara untuk memproduksi perundang-undangan yang kondusif, sejumlah peraturan yang tingkatannya dibawah UU yang dikeluarkan oleh pemerintah patut dipertanyakan secara serius 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 peraturan yang menjadi landasan operasional implementasi kebebasan beragama/berkeyakinan di Indonesia.

Paska putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan bahwa UU No.1/PNPS/1965 konstitusional namun perlu ada 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 dasar latar belakang di atas, SETARA Institute melakukan studi pemetaan kebutuhan (*need assesment*) untuk mengukur urgensi dan signifikansi pembentukan RUU Jaminan Kebebasan Beragama/Berkeyakinan. Studi ini dilakukan di 10 propinsi yang secara *purposive* menghimpun pendapat para ahli, aktivis, tokoh agama, tokoh masyarakat.

#### A. Tujuan Studi

1. Menghimpun argumen pembentukan RUU Jaminan Kebebasan Beragama/Berkeyakinan.
2. Menghimpun pokok-pokok materi muatan yang relevan bagi jaminan kebebasan beragama/berkeyakinan.

#### B. Metodologi Studi

Studi pemetaan kebutuhan ini dilakukan dengan menggunakan pendekatan kualitatif dengan mengutamakan wawancara sebagai instrumen pengumpulan data. SETARA Institute melakukan wawancara dengan berbagai lapisan masyarakat yang dipilih secara *purposive* di 12 propinsi: Sumatera Barat, Sumatera Utara, Banten, Jakarta, Jawa Barat, Yogyakarta, Jawa Timur, Kalimantan Selatan, Sulawesi Selatan, Sulawesi Utara, NTB, dan NTT.

Selain wawancara, SETARA Institute juga menjadikan berbagai laporan studi, penelitian, dan dokumen

hukum sebagai sumber rujukan dalam studi ini. Melengkapi metodologi studi ini, SETARA Institute melakukan *focused group discussion* (FGD) pada tanggal 26 dan 30 Mei 2011.

### C. Asumsi Dasar Studi

1. Jaminan Konstitusional kebebasan beragama/berkeyakinan yang ada dalam UUD Negara RI 1945 belum memiliki aturan operasional penegakannya.

Jaminan Konstitusional kebebasan/beragama/berkeyakinan sebagaimana tercantum dalam Pasal 28 E (1,2) dan Pasal 29 (1,2) merupakan landasan normatif yang menuntut penjabaran lebih lanjut bagaimana jaminan konstitusional tersebut ditegakkan. Tanpa penjabaran operasional jaminan konstitusional tersebut tidak akan mampu melimpahkan keadilan bagi warga negara. Kekosongan peraturan perundang-undangan di bawah UUD Negara RI 1945 ini membuat penyelenggaraan kehidupan bernegara nyaris tidak memiliki panduan utuh yang disepakati. Menyusun sebuah perundang-undangan yang lebih operasional merupakan kebutuhan nyata dalam rangka memastikan jaminan konstitusional tersebut bisa ditegakkan.

2. 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. Kenyataan ini mempertegas keberadaan berbagai peraturan perundang-undangan tersebut telah menjadi legitimasi perilaku intoleran dan kekerasan yang dilakukan warga negara.

Karakter diskriminatif yang melekat dalam berbagai produk perundang-undangan tersebut tidak akan mampu menyelesaikan persoalan kebebasan beragama/berkeyakinan, kecuali membentuk perundang-undangan baru yang kondusif bagi kebebasan beragama/berkeyakinan itu sendiri.

3. 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 konsolidasi demokrasi yang sedang berlangsung. Selain mengupayakan edukasi publik yang sistematis, juga dinuntut adanya landasan hukum yang tegas untuk menindak peristiwa kekerasan yang berbasis agama/keyakinan. 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.

4. Membentuk Undang-undang yang kondusif bagi penghapusan diskriminasi dan intoleransi agama/keyakinan adalah langkah konstitusional dan rasional

Pilihan membentuk sebuah UU baru adalah langkah konstruktif bagi penghapusan diskriminasi dan intoleransi kebebasan beragama berkeyakinan di Indonesia. Tiga asumsi dasar yang diajukan pada point 1,2, dan 3 merupakan landasan kokoh urgensi dan signifikansi pembentukan sebuah UU baru.

Selain itu, secara politik, dinamika politik mutakhir memungkinkan pembentukan UU di atas atau yang sejenis. Dinamika baru terkait dengan kebebasan beragama/berkeyakinan menunjukkan arah bahwa pemerintah dan elemen negara lainnya mendorong (dan akan terjadi) pembentukan sebuah UU baru atau merevisi sebuah peraturan, misalnya:

- a. Mahkamah Konstitusi RI mengamanatkan pembentukan UU baru atau revisi atas UU No. 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan/Penodaan Agama.
- b. Pemerintah telah membuka kemungkinan revisi atas 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.

- c. DPR RI bersama Pemerintah telah memasukkan RUU Kerukunan Umat Bergama (KUB) dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) 2009-2014, yang berarti bahwa RUU KUB atau sejenisnya akan menjadi agenda pembahasan DPR RI.
  - d. Elemen kunci di masyarakat telah turut serta mendorong kemungkinan revisi sejumlah peraturan perundang-undangan.
  - e. Berbagai peristiwa mutakhir akan menjadi pemicu akselerasi pembahasan sejumlah peraturan perundang-undangan.
5. Kerangka hak asasi manusia adalah syarat mutlak pengaturan implementasi jaminan kebebasan beragama/berkeyakinan.

Kerangka hak asasi manusia dengan seperangkat instrumen yang dimilikinya adalah acuan norma yang dapat dijadikan acuan bagi pembentukan UU yang mempromosikan jaminan kebebasan beragama/berkeyakinan. Diskursus jaminan kebebasan beragama/berkeyakinan telah mengalami reduksi sistematis oleh adanya Putusan Mahkamah Konstitusi RI yang menafsirkan secara historis makna kebebasan beragama/berkeyakinan dalam konteks Indonesia. Secara singkat dapat dikatakan bahwa tafsir kebebasan yang dikembangkan oleh MK adalah tafsir yang melandaskan pada aspek dominasi mayoritas atas minoritas agama/keyakinan. Mengembalikan diskursus jaminan kebebasan beragama/berkeyakinan sesuai dengan prinsip-prinsip HAM merupakan langkah *genuine* menafsir jaminan kebebasan yang ada dalam Konstitusi RI. Karena itu menggunakan kerangka HAM dalam merumuskan norma UU adalah langkah konstitusional.

6. Membangun aliansi strategis dengan elemen masyarakat, perguruan tinggi, korban pelanggaran

kebebasan beragama/berkeyakinan, pemerintah, dan DPR RI adalah langkah strategis dan konstruktif.

Membangun aliansi dengan berbagai elemen masyarakat dan negara untuk menghapus diskriminasi dan intoleransi agama/keyakinan adalah pilihan strategis bagi intervensi yang sedang dikembangkan. Tiga lapisan sasaran, yaitu sektor negara, sektor masyarakat, dan sektor korban harus didekati dengan berbagai intervensi. UU adalah salah satu cara untuk mengintervensi sektor negara.

#### D. Landasan Paradigmatik

Kebebasan beragama/berkeyakinan adalah prakon-disi bagi terwujudnya toleransi dan kerukunan beragama/berkeyakinan. Adalah tidak mungkin membangun kerukunan beragama/berkeyakinan tanpa sebelumnya ada jaminan kebebasan beragama/berkeyakinan bagi warga negara. Dalam negara demokratis yang menghargai hak asasi sesungguhnya pada dasarnya tidak diperlukan adanya regulasi yang mengatur kehidupan keagamaan, tetapi dalam konteks Indonesia yang sejak awal pendirian republik menghadapi persoalan intrinsik, yaitu tarik menarik antara agama dan politik, maka implikasinya menjadi berbeda.

Dalam konteks Indonesia, agama lebih dimaknai sebagai organisasi sosial ketimbang seperangkat nilai, sebagaimana tafsir terminologi agama. Agama bukan sekedar urusan privat antara seseorang dengan Tuhannya tetapi juga landasan bagi sebuah tindakan sosial. Konsekuensinya bukan hanya terjadi tarik menarik antara agama dan politik tetapi juga kompetisi pada internal agama dan antar agama yang satu dengan agama yang lain. Kompetisi mengakibatkan masing-masing pihak berusaha untuk menghadirkan

nilai-nilai dan pandangan-pandangan keagamaannya ke ruang publik dan mempengaruhi etika publik.

Kompetisi itu sesungguhnya wajar dan tidak terhindarkan tetapi ketika kompetisi itu melebar di arena politik, 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.

Keberadaan berbagai peraturan perundang-undangan yang diskriminatif dan tidak sejalan dengan prinsip-prinsip hak asasi manusia, yang sudah diadopsi menjadi hak konstitusional warga negara menuntut revisi atau perubahan berbagai peraturan perundang-undangan tersebut. Konsekuensi ratifikasi kovenan internasional hak-hak sipil politik, bahkan mewajibkan pemerintah Indonesia untuk mencabut produk hukum yang diskriminatif dan/atau memproduksi perundang-undangan baru yang kondusif bagi tegaknya jaminan kebebasan beragama/berkeyakinan.

Tabel 1:

Daftar Peraturan Perundang-undangan yang  
Diskriminatif

| No. | Jenis Peraturan Perundang-undangan/Kebijakan                                                                                                               |
|-----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1.  | Penetapan Presiden No.1 PnPs/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama, yang kemudian menjadi UU No. 5 Tahun 1969 UU No. 1 Tahun 1965 |
| 2.  | Ketetapan MPRS No. XXV/MPRS/1966 tentang pembubaran partai komunis Indonesia                                                                               |
| 3.  | Tap MPRS No.XXVII/MPRS/1966 tentang Agama, Pendidikan, dan Kebudayaan                                                                                      |

|     |                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|-----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 4.  | Surat Edaran Kejaksaan Agung RI Nomor: B.523/C/8/1969 tanggal 16 Agustus 1969 tentang Ketentuan-Ketentuan/Dasar-Dasar Pembekuan Suatu Aliran Kepercayaan Masyarakat/Kerohanian/Kebatinan dan Perdukunan                                                            |
| 5.  | Surat Edaran Kejaksaan Agung RI Nomor: B.170/B.2/1/1973 tanggal 30 Januari 1973 tentang Pelarangan Masalah Aliran Kebatinan/Kepercayaan                                                                                                                            |
| 6.  | Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No. 477/74054/BA.01.2/4683/95 (18 November 1978) tentang Pengakuan Agama yang diakui oleh Pemerintah                                                                                                                             |
| 7.  | Instruksi Menag No. 4 tahun 1978 tentang Larangan Penghayat Kepercayaan terhadap Tuhan YME                                                                                                                                                                         |
| 8.  | Instruksi Menteri Agama No.8 tahun 1979 tentang Pembinaan, Bimbingan dan Pengawasan terhadap Organisasi dan Aliran dalam Islam yang bertentangan dengan Ajaran Islam                                                                                               |
| 9.  | Surat Keputusan Jaksa Agung No. Kep-108/JA/1984 tentang Pembentukan Tim Koordinasi pengawasan Aliran kepercayaan Masyarakat                                                                                                                                        |
| 10. | Penetapan Presiden No. 4 PNPS tahun 1963 yaitu: Menteri Jaksa Agung berwenang untuk melarang beredarnya barang cetakan yang dianggap dapat mengganggu ketertiban umum                                                                                              |
| 11. | 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 |

Selain daftar peraturan perundang-undangan di atas, terdapat juga peraturan perundang-undangan yang khusus berhubungan dengan Jemaat Ahmadiyah, yaitu 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. Pasca penyerangan jemaat Ahmadiyah 6 Februari 2011, tidak kurang dari 15 pemerintah daerah mengeluarkan peraturan daerah dan/atau



peraturan bupati/walikota yang substansinya adalah membatasi jemaat Ahmadiyah.

Merespon pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam Putusan *Judicial Review* UU No.1/PNPS/1965 tentang Larangan Penyalahgunaan/Penodaan Agama yang meskipun menyatakan menolak permohonan *judicial review* tapi hakikatnya putusan tersebut mengandung perintah bagi otoritas pembentuk UU untuk merevisi atau menyusun suatu UU baru. Namun karena belum adanya UU baru maka UU No.1/PNPS/1965 tetap dianggap konstitusional berlaku. Sementara itu RUU Kitab Undang-Undang Hukum Pidana yang hingga kini masih dalam proses penyiapan oleh pemerintah masih mengadopsi beberapa substansi dalam UU No.1/PNPS/1965 sebagai salah satu muatan dalam RUU. Substansi dalam RUU KUHP juga meletakkan agama sebagai subyek yang dilindungi padahal agama bukanlah subyek hukum. Seharusnya yang wajib dilindungi adalah warga negara.<sup>1</sup> Dengan demikian, kehadiran RUU KUHP tetap belum menjawab kebutuhan akan sebuah UU yang mampu menjamin kebebasan beragama/berkeyakinan.

Pemerintah pada tahun 2003 sebenarnya telah membuat draft RUU Kerukunan Umat Beragama sebagai pengganti UU No.1/PNPS/1965 tentang Larangan Penyalahgunaan/Penodaan Agama, tetapi karena mendapat penolakan kuat akhirnya ditangguhkan. Saat ini dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) DPR RI, RUU Kerukunan Umat Beragama kembali masuk dalam daftar prioritas RUU yang akan dibahas oleh DPR RI dan Pemerintah. Namun demikian, hingga kini rencana itu belum ada kemajuan. Baik pihak DPR RI maupun Pemerintah sama-sama belum menunjukkan langkah-langkah untuk menyusun draft baru RUU tersebut.

Studi pemetaan kebutuhan ini merupakan bagian inisiatif masyarakat sipil untuk berkontribusi dalam

1. Lihat Pasal 341, 342, 343, dan 344. Demikian juga pasal 345 soal penghasutan semestinya dipertegas dalam rangka mengkriminalisasi orang-orang yang mengganggu orang lain dalam menjalankan ibadah berdasarkan agama/keyakinannya.

penyusunan RUU yang terbuka, partisipatif, dan lebih berkualitas karena mengundang berbagai pihak untuk terlibat. Naskah laporan studi ini adalah bagian awal dari intervensi yang dikembangkan SETARA Institute untuk menyediakan bahan-bahan rujukan dan alternatif bagi penyusunan Naskah Akademik dan Legal Draft.

## 1. Paradigma HAM

Kebebasan beragama/berkeyakinan merupakan hak individu yang tidak bisa ditunda pemenuhannya (*non derogable rights*). Kebebasan beragama/berkeyakinan adalah sebuah jaminan oleh negara bagi kebebasan agama/keyakinan untuk individu dan kebebasan beribadah untuk individu dan kelompok. Kebebasan beragama merupakan hak asasi manusia fundamental.<sup>2</sup>

Terminologi agama atau keyakinan dalam perspektif hak asasi manusia tidak diartikan secara sempit dan tertutup tapi dikonstruksikan secara luas. Kesalahpahaman umum yang terjadi, biasanya menyatakan kepercayaan kepada Tuhan (theistik) sebagai yang disebut agama. Padahal Buddhisme yang non-theistik dan Hinduisme yang polytheistik adalah juga agama. Pengertian agama atau keyakinan tidak hanya dibatasi pada agama tradisional atau pada institusi yang mempunyai karakteristik atau praktik yang analog dengan agama tradisional tersebut. Agama atau keyakinan yang baru terbentuk dan agama minoritas berhak mendapat perlindungan dari komunitas keagamaan yang dominan dan berkuasa.<sup>3</sup> Perspektif hak asasi manusia juga menegaskan, baik penganut theistik, non theistik, maupun yang menyatakan tidak mempunyai agama atau keyakinan sama-sama mempunyai hak dan harus mendapat perlindungan.<sup>4</sup>

Instrumen pokok hak asasi manusia yang mengatur

2. Davis, Derek H., *The Evolution of Religious Liberty as a Universal Human Right*, dipublikasi kembali pada tanggal 5 Desember 2006.

3. Paragraf 2– Komentar Umum 22 tentang Pasal 18, Komite HAM PBB, 1993

4. *Ibid.*

jaminan kebebasan beragama/berkeyakinan adalah Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik (1966) 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 atau tertutup, untuk mengejawantahkan agama atau kepercayaannya dalam kegiatan ibadah, penaaatan, pengamalan dan pengajaran; (2) tanpa pemaksaan sehingga terganggu kebebasannya untuk menganut atau memilih agama atau kepercayaan sesuai dengan pilihannya; (3) kebebasan untuk mengenyawantahkan 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.

Indonesia pada tahun 2005 telah meratifikasi kovenan internasional ini melalui UU No. 12/2005 tentang Pengesahan Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik. Kovenan ini bersifat mengikat secara hukum (*legaly binding*) dan sebagai negara pihak (*state parties*) yang telah meratifikasi, Indonesia berkewajiban memasukkannya sebagai bagian dari perundang-undangan nasional dan memberikan laporan periodik kepada Komisi HAM PBB.

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. Deklarasi ini jauh lebih rinci mengatur jaminan kebebasan beragama/berkeyakinan dibanding Kovenan Internasional tentang Hak-hak sipil dan Politik, hanya saja karena bentuknya deklarasi maka bersifat tidak mengikat (*non binding*) bagi negara pihak. Namun, meskipun tidak mengikat secara hukum, deklarasi ini mencerminkan konsensus yang luas dari komunitas internasional. Karena itu, memiliki kekuatan moral dalam praktik hubungan internasional pada umumnya. Sebagai negara anggota PBB, Indonesia tidak bisa mengabaikan deklarasi ini dalam menjalankan kewajiban memenuhi hak asasi warga negaranya.

---

**Pasal 6 Deklarasi Penghapusan Segala Bentuk Intoleransi dan Diskriminasi Berdasarkan Agama dan Keyakinan:**

---

- (a) Beribadah atau berkumpul dalam hubungan-nya 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 dan sumbangan 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 keyakinan apapun;
- (h) Menghormati hari-hari istirahat, dan merayakan hari-hari libur dan upacara;
- (i) Mendirikan dan mengelola komunikasi-komunikasi dengan seseorang dan masyarakat dalam persoalan-persoalan agama atau keyakinan pada tingkat nasional dan internasional. upacara menurut ajaran-ajaran agama atau keyakinan seseorang;

Hukum hak asasi manusia adalah hukum perdata internasional yang meletakkan negara sebagai para pihak (*state parties*); artinya negara adalah subyek hukum yang berkewajiban mematuhi hukum hak asasi manusia. Sebagai subyek hukum, maka setiap pelanggaran hak asasi manusia selalu meletakkan negara sebagai pelakunya. Pelanggaran hukum hak asasi manusia terjadi ketika negara tidak mematuhi norma-norma yang mengikatnya, yang tertuang dalam kovenan dan konvensi-konvensi internasional, di mana negara telah berjanji untuk mematuhi melalui proses ratifikasi.

Penegasan epistemologi HAM sebagaimana dipaparkan di atas juga semakin memperjelas perbedaan hukum hak asasi manusia dan hukum pidana internasional, yang meletakkan individu sebagai subyek hukum. Sebagai sebuah hukum perdata, jenis-jenis hukuman yang dikenal dalam hukum hak asasi manusia adalah sanksi internasional, kewajiban perubahan kebijakan, dan denda yang diperuntukkan bagi korban yang haknya dilanggar dalam bentuk kompensasi, restitusi, dan rehabilitasi. Sedangkan dalam hukum pidana internasional (Statuta Roma),

selain subyek hukumnya adalah individu, jenis hukuman yang ditimpakan kepada pelakunya juga berbentuk hukuman pidana penjara.

Indonesia sebagai negara pihak dalam hukum internasional hak asasi manusia berkewajiban (*obligation of the state*) untuk menghormati (*to respect*) dan melindungi (*to protect*) kebebasan setiap orang atas agama atau keyakinan.<sup>5</sup> Prinsip dasar kewajiban negara untuk *menghormati* hak asasi manusia adalah bahwa negara tidak melakukan hal-hal yang melanggar integritas individu atau kelompok atau mengabaikan kebebasan mereka. Sementara kewajiban untuk *melindungi* adalah mengambil tindakan-tindakan yang diperlukan untuk melindungi hak seseorang/kelompok orang atas kejahatan/pelanggaran hukum/kekerasan yang dilakukan oleh individu atau kelompok lainnya, termasuk mengambil tindakan pencegahan terjadinya pengabaian yang menghambat penikmatan kebebasan mereka.

Meski sifat dasar HAM tidak dapat dihilangkan ataupun dicabut dan bersifat total pada setiap manusia, namun berdasarkan prinsip *siracusa* yang telah disepakati, terdapat dua perlakuan terhadap implementasi HAM, yaitu: prinsip *non-derogable rights* (hak-hak yang tak dapat ditunda atau ditangguhkan pemenuhannya) dan *derogable rights* (hak-hak yang dapat ditunda atau ditangguhkan pemenuhannya). Prinsip *siracusa* menggarisbawahi bahwa hak-hak yang dapat ditunda atau ditangguhkan hanya dapat diberlakukan pada situasi atau kondisi tertentu yang dianggap dapat membahayakan kepentingan umum.

Sementara prinsip *non-derogable rights* menegaskan hak yang bersifat mutlak/absolut, dan oleh karenanya tak dapat ditangguhkan atau ditunda dalam situasi atau kondisi apapun. Hak-hak yang terkandung dalam prinsip ini mencakup: hak hidup (tidak dibunuh), hak atas keutuhan diri (tidak disiksa, diculik, dianiaya,

5. Lihat Pasal 18 DUHAM, Pasal 18 ICCPR, Pasal 28 I, 28 E, 29 UUD Negara RI 1945

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 unsur *non-derogable rights*- dapat digolongkan sebagai pelanggaran HAM.

Meskipun diskursus hak asasi manusia mengakui adanya pembatasan dalam menunaikan jaminan kebebasan hak-hak asasi manusia, pemantauan ini tetap melingkupi berbagai pelanggaran baik hak-hak yang termasuk dalam kategori *forum internum* maupun kebebasan yang masuk dalam kategori *forum externum*. Kebebasan perorangan yang mutlak, asasi, yakni *forum internum* (kebebasan internal) adalah kebebasan di mana tak ada satu pihak pun yang diperbolehkan campur tangan (intervensi) terhadap perwujudan dan dinikmatinya hak-hak dan kebebasan ini. Yang termasuk dalam rumpun kebebasan internal adalah (1) hak untuk bebas menganut dan berpindah agama<sup>6</sup>; dan (2) hak untuk tidak dipaksa menganut atau tidak menganut suatu agama<sup>7</sup>.

Sedangkan kebebasan sosial atau *forum externum* (kebebasan eksternal), dalam situasi khusus tertentu, negara diperbolehkan membatasi atau mengekang hak-hak dan kebebasan ini, namun dengan *margin of discretion* atau prasyarat yang ketat dan *legitimate* berdasarkan prinsip-prinsip *Siracusa*<sup>8</sup>. Yang termasuk dalam rumpun kebebasan eksternal adalah (1) kebebasan untuk beribadah baik secara pribadi maupun bersama-sama, baik secara tertutup maupun terbuka; (2) kebebasan untuk mendirikan tempat ibadah; (3) kebebasan untuk menggunakan simbol-simbol agama; (4) kebebasan untuk merayakan hari besar

6. Lihat Pasal 18 DUHAM, Pasal 18 ICCPR, Pasal 28 I, 28 E, 29 UUD Negara RI 1945

7. Lihat Pasal 18 DUHAM, Pasal 18 ICCPR, Deklarasi Universal 1981 tentang Penghapusan Intoleransi dan Diskriminasi Berdasarkan Agama/Keyakinan, dan Komentar Umum No. 22 Komite HAM PBB.

8. Prinsip Siracusa adalah prinsip tentang ketentuan pembatasan dan derogasi hak dalam ICCPR. Lahir dalam pertemuan Panel 31 ahli hak asasi manusia dan hukum internasional dari berbagai negara di Sicilia Italia tahun 1984. Pertemuan ini menghasilkan seperangkat standar interpretasi atas klausul pembatasan hak dalam ICCPR.

agama; (5) kebebasan untuk menetapkan pemimpin agama; (6) hak untuk mengajarkan dan menyebarkan ajaran agama; (7) hak orang tua untuk mendidik agama kepada anaknya; (8) hak untuk mendirikan dan mengelola organisasi atau perkumpulan keagamaan; dan (9) hak untuk menyampaikan kepada pribadi atau kelompok materi-materi keagamaan.<sup>9</sup>

Instrumen internasional pokok memastikan bahwa “setiap orang berhak atas kebebasan berpikir, berhati nurani dan beragama.” Perwujudan hak-hak tersebut di dalam diri seseorang bersifat mutlak dan bukan merupakan subyek pembatasan dalam bentuk apapun. Contohnya, ketentuan hukum yang mengharuskan seseorang mengumumkan atau membuka keyakinan/agamanya tanpa persetujuan sukarela yang bersangkutan tidak diperbolehkan. Baik DUHAM maupun ICCPR (Pasal 18) menyatakan bahwa perlindungan terhadap kebebasan internal mencakup hak untuk berganti salah satu agama atau keyakinan. Komentar Umum 22 Komite HAM tentang Pasal 18 ICCPR menyatakan bahwa “kebebasan memeluk atau menganut satu agama atau keyakinan juga berarti berhak atas kebebasan untuk memilih suatu agama atau keyakinan tertentu, termasuk, *inter alia*, hak untuk berganti salah satu agama atau keyakinan yang dianutnya dengan keyakinan lainnya atau menerima pandangan atheistik, termasuk hak untuk mempertahankan pandangan atau agama tertentu.”

9. Semua jaminan hak-hak ini tercantum dalam Pasal 18 ICCPR, Komentar Umum No. 22 Komite HAM PBB, dan Deklarasi Universal 1981 tentang Penghapusan Intoleransi dan Diskriminasi Berdasarkan Agama/Keyakinan.

Setiap orang memiliki kebebasan, baik sendiri ataupun di dalam komunitasnya bersama-sama orang lain, di ranah publik maupun pribadi, “untuk mengejawantahkan agama atau keyakinannya dalam beribadah, pengamalan, praktek, dan pengajaran” (ICCPR Pasal 18.1). Kedua perlindungan, baik pengejawantahan keyakinan pribadi maupun di masyarakat harus dilindungi secara menyeluruh. Meskipun keyakinan perorangan tersebut dihambat oleh pihak lain oleh komunitas lainnya, perlindungan tetap harus diberikan.



Walaupun demikian, perlindungan terhadapnya, tidaklah berarti bahwa keyakinan suatu komunitas sebagai suatu kolektivitas tidak dihormati. Sebaliknya berbeda dengan kebebasan internal, perwujudan agama atau keyakinan dapat dibatasi, namun hanya dengan persyaratan yang sangat ketat. Pembatasan diperbolehkan, hanya jika ditentukan “berdasarkan hukum dan sungguh diperlukan secara khusus untuk melindungi keamanan, tatanan, kesehatan dan moral umum (publik) atau untuk melindungi hak-hak dan kebebasan orang lain” (ICCPR Pasal 18.3).

Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 4 Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik, pembatasan terhadap hak asasi manusia hanya dibenarkan dengan alasan-alasan yang lazim dalam disiplin hak asasi manusia, yaitu:

1. Dalam keadaan darurat yang mengancam kehidupan bangsa dan keberadaannya, yang telah diumumkan secara resmi, Negara-negara Pihak Kovenan ini dapat mengambil langkah-langkah yang mengurangi kewajiban-kewajiban mereka berdasarkan Kovenan ini, sejauh memang sangat diperlukan dalam situasi darurat tersebut, sepanjang langkah-langkah tersebut tidak bertentangan dengan kewajiban-kewajiban lainnya berdasarkan hukum internasional dan tidak mengandung diskriminasi semata-mata berdasarkan atas ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama atau asal-usul sosial.
2. Pengurangan kewajiban atas pasal-pasal 6, 7, 8 (ayat 1 dan 2), 11, 15, 16 dan 18 sama sekali tidak dapat dibenarkan berdasarkan ketentuan ini.
3. Setiap Negara Pihak Kovenan ini yang menggunakan hak untuk melakukan pengurangan tersebut harus segera memberitahukannya kepada Negara-negara Pihak lainnya melalui perantaraan Sekretaris Jenderal Perserikatan Bangsa-Bangsa, mengenai ketentuan-ketentuan

yang dikurangnya, dan mengenai alasan-alasan pemberlakuannya. Pemberitahuan lebih lanjut, harus dilakukan melalui perantara yang sama pada saat berakhirnya pengurangan tersebut.

Dengan demikian, tidak dibenarkan suatu negara manapun mengurangi, membatasi atau bahkan mengesampingkan pemenuhan dari hak-hak yang dijamin dalam Kovenan Sipil dan Politik. Kalaupun pembatasan terpaksa harus dilakukan, hanya dan bila hanya syarat-syarat kumulatif yang ditentukan oleh kovenan tersebut dipenuhi oleh negara yang bersangkutan. Syarat kumulatif yang dimaksud adalah *pertama*, sepanjang ada situasi mendesak yang secara resmi dinyatakan sebagai situasi darurat yang mengancam kehidupan bernegara; *kedua*, penangguhan atau pembatasan tersebut tidak boleh didasarkan pada diskriminasi ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama atau asal-usul sosial; dan *ketiga*, pembatasan dan penangguhan yang dimaksud harus dilaporkan kepada Perserikatan Bangsa Bangsa(PBB).

## 2. Civic Pluralism

Gagasan jaminan kebebasan beragama/berkeyakinan pada dasarnya mengorientasikan capaian suatu kondisi toleran dan rukun. Karena itu jaminan kebebasan beragama/berkeyakinan diletakkan sebagai prasyarat untuk menciptakan kerukunan. Selain dengan landasan paradigma hak asasi manusia, gagasan membangun kerukunan juga berpijak pada pandangan tentang urgensi pluralisme sivik (*civic pluralism*). *Civic pluralism*<sup>10</sup> tidak melihat keragaman dalam perspektif teologis yang selama ini menjadi argumen 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,



10. Zainal Abidin Bagir, Pluralisme Kewargaan: Arah Baru Politik Keragaman di Indonesia, 2009.

dan relasi-relasi sosial dalam masyarakat.

Karena itu, *civic pluralism* tidak memberikan *privilege* terhadap suatu 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, berasal dari suku Sunda dan seterusnya. Sivik pluralisme dengan sendirinya menegaskan mayoritas-minoritas dalam suatu bangsa.

*Civic pluralism* bukan sekedar penghargaan terhadap keragaman identitas dan hak-hak warga negara, lebih dari itu ada bangunan kesadaran kolektif dan pelibatan untuk memberikan perlindungan hukum terhadap keragaman itu. Dalam bahasa yang berbeda, relasi warga negara dengan negara dan sesama warga negara di bangun di atas landasan Konstitusi yang menetapkan subyek warga negara sebagai identitas tunggal yang melekat pada setiap individu yang menjadi warga negara. Sementara identitas lain bukanlah ukuran membangun jarak atau landasan relasi.

Dengan demikian perdebatan teologis dalam membangun relasi dan pengaturan tidak lagi menjadi landasan kebijakan sebuah negara. Pluralisme sivik justru menegaskan posisi negara sebagai pelindung utama warga negara yang secara konstitusional memiliki hak dan bebas dari diskriminasi.

### 3. Kerangka Hukum

Jaminan kebebasan beragama/berkeyakinan memiliki landasan hukum kokoh dalam Konstitusi RI dan berbagai peraturan perundang-undangan nasional. Pasal yang paling populer menjadi landasan kebebasan sipil ini adalah Pasal 29 ayat (2) UUD Negara RI 1945 yang menyatakan:

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

Demikian juga pascaamandemen, jaminan kebebasan beragama/berkeyakinan bahkan dikokohkan oleh adanya klausul baru dalam Pasal 28E Ayat (1 & 2) yang berbunyi:

- (1) Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih 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.

Hak untuk beragama juga tercantum dalam Pasal 28I Ayat (1):

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.

Sementara jaminan serupa juga tertuang dalam UU No. 39/1999 tentang Hak Asasi Manusia. Beberapa pasal yang menegaskan jaminan atas kebebasan sipil ini adalah:

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.

Konstitusi RI dan UU No.39/1999 tentang HAM bukan saja menjamin kebebasan warga negara untuk beragama/berkeyakinan tapi juga meletakkannya sebagai hak asasi yang tidak dapat ditunda pemenuhannya (*non derogable rights*) dalam kondisi apapun.



## 2. ISU-ISU STRATEGIS KEBEBASAN BERAGAMA/BERKEYAKINAN

### A. Menafsir Fakta Pelanggaran

Studi pemetaan kebutuhan atas RUU Jaminan Kebebasan Beragama/Berkeyakinan mengafirmasi berbagai temuan pemantauan tentang kondisi kebebasan beragama/berkeyakinan yang dilakukan oleh berbagai lembaga riset. 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 *engage* 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>11</sup>

Di Sumatera Utara misalnya, sekalipun potensi gesekan etnisitas cukup kuat tetap upaya FKUB Sumatera Utara untuk menghadirkan adat Aron sedikit banyak dapat menekan membesarnya pelanggaran kebebasan beragama/berkeyakinan.

11. Daniel Rohi (Sekretaris Persatuan Intelengensia Kristen Indonesia, Dosen Petra), Jawa Timur, Wawancara, 16 Maret 2011.

"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>12</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 di nilai 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 Umat yang diketuai Kiai Abdul Muhaimin dari NU dan Romo Yatmo dari Katolik, merupakan suatu ikhtiar nyata bagi perwujudan toleran antar sesama. 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 dan menyediakan *stand-stand* bagi organisasi masyarakat, agama-agama, dan aliran-aliran keagamaan/kepercayaan, termasuk satu *stand* untuk Ahmadiyah.<sup>13</sup>

12. Kombes (Pol.) Baharudin Djafar, Kabid. Humas Polda Sumatera Utara, Wawancara, 25 Desember 2010.

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

Namun, gambaran ideal seperti dipraktikkan di Yogyakarta tidak selalu berlaku di tempat lain. Harus diakui, seperti yang terjadi di Sumatera Utara, "kelompok agama agama *mainstream* sebenarnya sudah teruji. Mereka itu sangat toleran, tetapi yang mayoritasnya ini diam dan yang vokal adalah yang



minoritas dan selalu tampil ke depan. Tiga kelompok mainstream di Sumatera Utara misalnya adalah Muhammadiyah, Alwasliyah dan NU.<sup>14</sup>

Klaim kebenaran, yang seringkali jika tidak terkontrol akan menimbulkan sikap intoleran yang 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 mensekutukan dengan yang lain. Tetapi, kewajiban mengklaim satu-satunya kebenaran itu tidak berpretensi agama lain menjadi musuh yang harus dilawan dan dimusnahkan."<sup>15</sup>

Atas pandangan ini, maka 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>16</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 check* atas informasi yang beredar. Seringkali konflik pribadi yang menjadi sebab utamanya. Dalam hal-hal seperti itu tuan guru tidak dipatuhi.<sup>17</sup>

Ahmadiyah (di Asrama) Transito bukan persoalan kepemimpinan, dalam hal ini bukan pemerintah yang tidak mampu mengatasi persoalan itu tetapi juga

14. Nur Ahmad Fadhil Lubis, Rektor UIN Sumatera Utara, Wawancara, 25 November 2010.

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

16. *Ibid.*

17. *Ibid.*

komunitas Ahmadiyahnya yang tidak punya kehendak untuk menyelesaikan persoalan secara baik. Upaya pemerintah menawarkan relokasi dan transmigrasi selama ini tidak mendapat sambutan, buntu.<sup>18</sup> Berbeda pandangan dengan Nahdtaltul 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, nampak 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>19</sup>

Menurut Ari Sujito, tindak kekerasan terjadi bisa karena banyak sebab, tetapi muaranya adalah rendahnya pemahaman tentang pluralisme yang masih terbatas berkutat pada soal mayoritas dan minoritas. Dengan demikian diagnosis atas konflik, kasus-kasus, dan peristiwa kekerasan selalu dilihat pada aspek-aspek yang nampak di permukaan dan tidak menemukan hal-hal yang mendasar. Inilah yang menjadi faktor gagalnya penyikapan negara atas berbagai kekerasan.<sup>20</sup>

Lebih lanjut Ari mengatakan saat ini diperlukan

18. *Ibid.*

19. Arie Sujito, Dosen UGM Yogyakarta, Wawancara, 23 Maret 2011.

20. *Ibid.*

pemetaan ulang atas berbagai konflik dan kekerasan yang selama ini terjadi. Pemetaan ini diperlukan untuk menjernihkan sumber-sumber konflik, seperti dimana 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, dimana tersedia jerami kering yang mudah terbakar. Sementara wilayah kultural sering dijumpai karena adanya bangunan keyakinan yang eksklusif, sektarianisme. 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 sekedar 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>21</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

21. *Ibid.*

adalah oligarki dan defisit kesadaran komunal yang dilandasi oleh problem kesenjangan struktrural serta terkuncinya hubungan antar kelompok.” Problem bangsa saat ini tidak bisa dibaca runut kecuali melalui pendekatan historis, sosiologis, dan pendekatan kebijakan.<sup>22</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>23</sup>

Sejalan dengan Arie, menurut Ketua Forum Komunikasi Umat Beragama (FKUB) Surabaya, KH. Imam Ghazali konflik dan kekerasan atas nama agama salah satunya 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 keberagamaan 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

22. *Ibid.*

23. *Ibid.*

telah dikooptasi negara dan tunduk pada kebijakan pemerintah. Pada tahun 1980, MUI mengeluarkan fatwa bahwa Ahmadiyah Qodian sesat. Pada waktu yang sama, Buya Hamka mengeluarkan fatwa bahwa Ahmadiyah itu sesat meskipun tidak disertai rekomendasi untuk membubarkan ahmadiyah.<sup>24</sup>

Dalam konteks politik keagamaan, pada dasarnya yang menjadi pangkal konflik di Indonesia itu adalah *pertama*, rebutan pengaruh antar kelompok 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 ibadah yang sarat konflik, yang diatur tahun 1970-an; dan *ketiga* adalah bantuan luar negeri yang tidak berimbang antara umat agama satu dengan yang lainnya.<sup>25</sup> Jika diamati, semua kejadian baik di Jawa Timur atau di daerah lainnya memberikan dua indikasi, *pertama*, diduga kuat negara absen, baik secara sengaja maupun yang 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 dikorban adalah rakyat dan pelaku sebenarnya adalah negara.<sup>26</sup> Konflik dan kekerasan agama lebih dominan dipicu oleh kepentingan politik; dan yang menjadi korban adalah kebebasan beragama.<sup>27</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>28</sup> Dengan itikad 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

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

25. *Ibid.*

26. *Ibid.*

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

28. KH. Imam Ghazali, *Op. Cit.*

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 dan segala kebijakan represif itu tidak akan menyelesaikan masalah, malah menimbulkan masalah baru.<sup>29</sup>

Kondisi serupa seperti diamati oleh KH. Imam Ghazali juga terjadi di Sumatera Utara. Sekalipun upaya menghadirkan kearifan lokal terus dilakukan, tapi harus diakui bahwa konflik dan kekerasan atas nama agama dipicu oleh beragama kepentingan politik, ekonomi, dan karena faktor rendahnya pemahaman keagamaan. Tapi yang paling utama justru kepentingan politik, di mana kemudian agama menjadi terseret.<sup>30</sup> Kasus penurunan paksa (baca: pembongkaran) patung Budha di Tanjung Balai misalnya, menggambarkan bahwa janji politik koalisi menjelang Pemilihan Kepala Daerah telah menjadikan target patung Budha sebagai sasaran. Aktor politik lokal bertukar dukungan dengan sejumlah pimpinan organisasi dengan mengorbankan simbol suci umat Budha ini.<sup>31</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>32</sup>

Selain faktor politik, ekonomi, dan perebutan otoritas keagamaan, hubungan antar umat beragama juga dipicu oleh peristiwa-peristiwa spesifik khas daerah. Misalnya di Bali, ketegangan antar umat beragama justru menguat pascabom Bali. Nuansa dendam antar umat 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)

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

30. Nur Ahmad Fadhil Lubis, Rektor UIN Sumatera Utara, Wawancara, 25 November 2010.

31. Veryanto Sitohang, Aliansi Sumatera Utara Bersatu, Wawancara, 25 November 2010.

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

Islam. Bahkan di Bali, terorisme berkonotasi muslim.<sup>33</sup>

Sinisme terhadap muslim juga dipicu oleh persaingan ekonomi. Orang Bali mulai (secara ekonomi) tersisih. Penduduk Bali mempunyai tanah dan potensi lapangan pekerjaan, tetapi mengapa yang mengisi orang-orang non Bali, terutama orang Jawa yang notabene (sebagian besar) muslim. Sementara faktor pendidikan juga berkontribusi kuat pada ketegangan ini. Tidak ada pendidikan yang berbasis multikulturalisme merupakan salah satu pemicu.<sup>34</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>35</sup>

Selain pendidikan sejak dini, untuk membangun kesadaran pentingnya toleransi adalah bagaimana Indonesia dapat terbuka dengan semua agama dan 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) yang membuat orang berkelahi.<sup>36</sup>

Jadi, Bali yang sering dijuluki sebagai ikon wisata dunia yang toleran, sesungguhnya menyimpan potensi konflik yang cukup akut. Di Bali, toleransi

33. Ngurah Termansa (Lengkong), Pegiat HAM Bali, Wawancara, Bali, 1 Januari 2011.

34. *Ibid.*

35. *Ibid.*

36. *Ibid.*

dan kebebasan beragama/berkeyakinan masih dalam tahap seremonial. (Seremonial itu) 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 Budha. Cerita itu sebenarnya sudah diketahui sebagian besar masyarakat Bali saat mereka melakukan *spiritual trip* ke Jawa dan NTB yang akhirnya merubah paradigma.<sup>37</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 keran aspirasi hanya sekedar mencari simpati menjelang pemilihan, 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>38</sup>

Dalam banyak masalah, menurut Gilang, partai politik seharusnya ikut berperan untuk mengatasinya (persoalan masyarakat). Tapi yang selama ini terjadi partai justru politik menunggangi agama untuk membawa kepentingan. Beban kepentingan politik itu sendiri terkadang melampaui batas maksimum

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

38. Gilang Parahita, Penulis  
Buku dan Aktivis IMPULSE  
Yogyakarta,, Waawancara, 23  
Maret 2011.



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>39</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 interes-interes politik dan ekonomi.<sup>40</sup>

Reformasi membawa setiap warga negara kepada euforia iklim kebebasan, setiap orang dijamin membentuk asosiasi, bebas berpendapat. Reformasi telah membuka sumbatan demokrasi tetapi perangkatnya 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>41</sup>

Pada bagian "Menafsir Pelanggaran Kebebasan Beragama/Berkeyakinan" studi ini sesungguhnya menunjukkan bahwa ihwal kebebasan beragama/bekeryakinan secara fundamental adalah persoalan kebangsaan yang belum tuntas, utamanya terkait

39. *Ibid.*

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

41. Ahmad Zainul Hamdi, Dosen IAIN Sunan Ampel Surabaya dan Dewan Presidium LSM Jamak dan pengurus CMars, Wawancara, 16 maret 2011.

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 antara elit agama, politisasi (identitas) agama, rendahnya pemahaman agama, persinggungan kepentingan politik, ekonomi. Di aras yang 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.

## B. 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 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 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 terlampau 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 menghindar 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 budaya); tapi pada soal keyakinan (yang merupakan hak sipil) negara tidak boleh ikut campur.<sup>42</sup> Pembatasan jumlah agama-agama “resmi” dari 4 agama di masa Soekarno, 5 agama di masa Soeharto, dan 6 agama di masa Abdurrahman Wahid menunjukkan bahwa kebijakan mengenai agama dianggap penting di 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:

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

42. M Najib, Peneliti LkiS Yogyakarta, Wawancara, 24 Maret 2011.

- melakukan ibadah menurut agamanya (Bab III, Pasal 3).
- b. 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 orangtuanya.
  - c. 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 12 a UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Dalam hal ini Departemen Agama memfasilitasi penyediaan guru-guru pendidikan Agama Konghucu di sekolah-sekolah.
  - d. 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.

- e. Terkait pendirian rumah ibadah 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 ibadah dinyatakan sebagai dua hal yang berbeda.
- f. 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 pada 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 apapun keyakinannya/agama terlepas apakah 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>43</sup>

Dengan posisi netral semacam itu, semestinya institusi-institusi yang selama ini memproduksi kebijakan kontraproduktif dan tidak netral seperti Bakorpakem itu seharusnya dicabut. Ini (Bakorpakem) merupakan kekeliruan warisan Orde Baru, termasuk ormas-ormas bentukan orde baru MUI, PGI.<sup>44</sup> Bagi Ridho, FKUB yang menurut sebagian tokoh adalah pilar kerukunan justru hanya berperan ketika ada peristiwa. Konsolidasi dan rapat dalam ruangan yang terkunci, tidak ada tindakan preventif dan penguatan pendidikan publik.<sup>45</sup>

Rekomendasi agar negara netral terhadap semua agama bertolak dari tujuan negara, yaitu melindungi semua umat. Demikian menurut Daniel Rohi, Sekretaris Persatuan Intelengensia Kristen Indonesia. Tujuan negara adalah melindungi semua umat. Negara harus bertindak tegas, termasuk pelaku kekerasan atau kelompok-kelompok yang melanggar ketentuan. Negara tidak boleh masuk dalam keberpihakan. Negara harus bertindak tegas ketika ada penghakiman massa.<sup>46</sup>

43. Ridho, pegiat Lembaga Studi Islam Politik Yogyakarta, Wawancara, 24 Maret 2011.

44. *Ibid.*

45. *Ibid.*

46. Daniel Rohi, Sekretaris Persatuan Intelengensia Kristen Indonesia dan Dosen Petra, Jawa timur, Wawancara, 16 Maret 2011.

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

### C. Peran Tokoh Agama

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. Gazali "Peran FKUB lebih banyak dalam hal pendirian rumah ibadah. 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>47</sup>

"Peran organisasi keagamaan di Surabaya maupun Jatim seperti NU, Muhammadiyah, dan MUI belum mampu menangkai 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>48</sup>

"Sejak berdirinya sampai penghujung Orde Baru, eksistensi Ahmadiyah relatif tidak ada masalah. Di era reformasi, sejak FPI 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>49</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>50</sup>

Dalam masyarakat kita, peran organisasi agama dalam segala aspek tidak bisa menampilkan keberpihakan yang otentik, figur pemimpin organisasi keagamaan justru dapat dilihat peran dan keberpihakannya

48. *Ibid.*

49. *Ibid.*

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

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 setelah reformasi.<sup>51</sup>

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 pelat 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. MUI sesungguhnya adalah lembaga "swasta" yang seharusnya diperlakukan sama dengan lembaga lain, MUI harusnya 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 dan berkeyakinan. FKUB misalnya, seharusnya Forum kerukunan beragama itu berperan untuk memberikan jaminan bahwa orang beribadah, orang memiliki keyakinan itu harusnya dijamin. Kemudian FKUB juga mestinya 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>52</sup>

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

52. H. Abdurrahman K., Ketua FKUB Sulawesi Selatan, Wawancara, 28 Desember 2010.

Begitu pula peran organisasi-organisasi keagamaan yang mestinya membangun kerukunan baik internal maupun eksternal. Secara internal



misalnya organisasi keagamaan Muhammadiyah, NU juga harus punya tugas bagaimana (mereka bisa berkontribusi) menyelesaikan perbedaan-perbedaan. Mungkin perbedaan itu tidak bisa dihindari, tapi bagaimana secara internal mereka bisa memberi contoh bahwa perbedaan itu tidak harus berujung dengan pelanggaran, tidak berujung dengan kekerasan misalnya. Kemudian dari situ bisa membangun kerukunan yang bersifat eksternal dari organisasi keagamaan satu ke organisasi keagamaan yang lain; Sayangnya saat ini semua peran itu tidak berjalan optimal.<sup>53</sup>

#### D. Urgensi RUU Jaminan Kebebasan Beragama/Berkeyakinan

Sejak awal, bangsa ini didirikan atas dasar keinginan yang sama dari kelompok yang berbeda untuk menjadi bangsa dan negara Indonesia. Tentunya dalam satu kebersamaan, *diversity in unity*. Ini terlihat dari rumusan konstitusi yang memahami keberagaman sebagai anugerah. Kerusuhan atas nama agama terjadi karena kurangnya pemahaman masyarakat. Keberagaman yang dipaksakan menjadi satu kepaahaman. Nyatanya, bangsa ini berbeda dan tidak dapat dipaksakan.<sup>54</sup>

"Bahwa ada kelompok Islam tertentu yang menganggap Ahmadiyah sesat, hal itu tidak berarti mereka memiliki hak melakukan kekerasan. Situasi semacam ini belakangan memberikan sinyal adanya ancaman terhadap integritas bangsa di mana sendi-sendi demokrasi terkoyak menjadi kian rapuh, toleransi semakin pudar, sikap tenggang rasa, saling menghargai dan menghormati antar sesama tak lagi ada."<sup>55</sup>

Dalam suatu negara, dimanapun itu, aksi-aksi penghakiman massa merupakan ancaman yang sangat berbahaya bagi kelangsungan kehidupan berbangsa dan bernegara.<sup>56</sup> Dan lebih berbahaya lagi,

53. *Ibid.*

54. Prof. Katjung Maridjan,  
Dosen FISIP Universitas  
Airlangga Surabaya,  
Wawancara, 18 Maret 2011.

55. *Ibid.*

56. *Ibid.*

tampilnya aneka bentuk kekerasan itu menempatkan agama sebagai latar belakang peristiwa. Jika diamati, peristiwa kekerasan memberikan dua indikasi, *pertama*, negara absen, lalai. Negara tidak hadir dan tidak sigap mengatasi beragam kemungkinan terjadinya kekerasan sosial; *kedua*, pada posisi ini negara telah melakukan pembiaran. *Kedua*, negara melalui aparatusnya justru sengaja menciptakan dan terlibat dalam konflik untuk kepentingan tertentu. Pada akhirnya yang dikorbankan adalah rakyat dan pelaku sebenarnya adalah negara.<sup>57</sup>

Dalam konteks sosial yang demikian, plus berbagai fakta ketegangan sosial baru, secara sosiologis kita memerlukan pembentukan undang-undang baru yang menjamin kebebasan beragama, keyakinan. Tidak cukup menyerahkan tanggung jawab jaminan kebebasan beragama/berkeyakinan hanya pada FKUB, Kementerian Agama, tapi harus ada jaminan operasional yang lebih kokoh.<sup>58</sup>

Argumen sosiologis yang memperkuat kebutuhan dan perlunya UU ini adalah *pertama*, masyarakat Indonesia itu adalah masyarakat religius. Yang *kedua* masyarakat Indonesia memiliki cara pandang keagamaannya masih banyak diwarnai dengan cara pandang yang sifatnya doktrinal dan emosional. Dengan adanya undang-undang itu kemudian, diharapkan akan mampu membatasi doktrin maupun emosi keagamaan yang "dipaksa" dengan aturan-aturan yang lebih logis dan lebih rasional. Jadi, agama secara individu bisa menjadi doktrin yang amat emosional tetapi dengan undang-undang secara sosiologis juga orang dipaksa untuk berpikir lebih logis dan rasional, lebih adil dan lebih setara.<sup>59</sup>

Nurrohman, Sosiolog dari UIN Bandung memaparkan, terkait dengan UU Kebebasan Beragama, dalam RUU yang dirancang tahun 2003, pasal 1 ayat 1 dikatakan "Agama itu adalah agama yang dianut penduduk

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

58. Nurrohman, Dosen Pascasarjana UIN Sunan Gunung Djati Bandung, Wawancara, 25 Desember 2010.

59. *Ibid.*

Indonesia yaitu Islam, Kristen, Katolik, Hindu dan Budha. Definisi ini keliru. Penyebutan agama-agama tertentu itu dalam praksisnya mewajibkan seluruh warga harus memilih agama yang disebutkan itu dan tidak boleh di luar itu. Dan tentu saja tidak ada tempat bagi masyarakat yang tidak beragama (atheis). Seharusnya tidak perlu ada pembatasan agama ini dan itu. Dan cukup sampai pada "Agama adalah agama yang dianut penduduk Indonesia." Titik!.<sup>60</sup>

Banyak pandangan para ahli yang mendorong pentingnya pembentukan RUU yang menjamin kebebasan beragama dan mendukung penguatan toleransi. "Sikap bijak yang dapat dilakukan oleh pemerintah misalnya, dengan merumuskan "undang-undang toleransi" yang lebih mengatur tentang pentingnya bersikap toleran dan respek kepada warga di tengah kemajemukan."<sup>61</sup>

Dalam rezim demokratis manapun, mestinya kesetaraan konstitusional menjadi batas legal-etis sebuah masyarakat sebagai bangsa, apalagi yang secara konstitusional mengakui kebhinnekaan. Dalam hal ini, laiknya sebuah negeri senantiasa memiliki "tembok" (baca; batas wilayah kedaulatan), setiap komunitas politik baik *de facto* maupun *de jure* juga senantiasa memiliki "tembok" (baca: batas rentang legal-etis). Tembok legal-etis itu perlu betul-betul kita sadari keniscayaannya agar tak gampang rancu membedakan intoleransi eksekutif dan pelanggaran hukum; pun, tak gampang luput memahami relasi timbal-balik intoleransi tak berkejuntrungan dengan toleransi tak berkejuntrungan. Tanpa kesadaran bersama pentingnya batas normatif itu, negeri ini bisa tergelincir masuk perangkap anarkisme.<sup>62</sup>

Realitas bangsa hari ini benar-benar mencemaskan. Secara formal kita menganut prinsip Negara hukum, tetapi dalam praktiknya Negara seolah-olah membiarkan berlakunya hukum rimba; siapa kuat

60. *Ibid.*

61. Sukidi, Persekusi dan Kebebasan Berkeyakinan, Koran Kompas, 9 Februari 2011.

62. Budiarto Danujaya, In/ Toleransi Eksekutif, Batas Legal-Etis, Koran Kompas, 23 Februari 2011.

dia menang. Prosesi perayaan atas tindak kekerasan akan terus berulang apabila tak ada upaya serius Negara untuk menghentikannya secara radikal dan tanpa memandang golongan politik atau agama. Dalam kaitan ini, *pertama*, perlu koridor hukum yang lebih kuat untuk mengelola kebebasan beragama dan berkeyakinan atas dasar prinsip toleransi, nondiskriminasi, dan pluralitas kultural, sebagaimana diamanatkan konsitusi kita. Pengaturan model SKB yang bias, distortif, sudah waktunya diakhiri dan digantikan dengan undang-undang.<sup>63</sup>

Undang-undang akan menjadi rumusan kompromi dan batasan bersama. Domain kebebasan dan batas-batasnya tidak memiliki ukuran dan standar yang baku, jelas, dan terukur; jelas menurut ukuran apa dan siapa? Pada kenyataannya, ukuran kebebasan dan batasan sering dibuat sendiri oleh individu dan atau kelompok yang memiliki kuasa atau dekat dengan sumber-sumber kuasa.<sup>64</sup>

Secara teologis, setiap ajaran agama mengandung konsepsi kerukunan. Tetapi dalam ajaran agama masing-masing juga ada perintah untuk menyebarkan agamanya. Islam disebut agama dakwah dan Kristen disebut agama misi. Hal itu memiliki sandaran normatif dan dasar teologis di masing-masing kitab suci. Perintah agama untuk menyebarkan, mendakwahkan, dan mengabarkannya itu dalam praktiknya seringkali menampilkan sikap intoleran.

63. Syamsudin Haris, *Demokrasi, Merayakan Anarki?*, Koran Kompas, 23 Februari 2011.

64. Masdar Hilmy, *"Quo vadis" Kebebasan Beragama?*, Koran Kompas, 1 Maret 2011.

Perlu diingat ketika Nabi berada di Madinah, beliau bergaul dengan multi agama. Ada yahudi, kristen, penyembah berhala. Bagaimana itu diatur, maka dibuatlah piagam Madinah. Mereka hidup berdampingan dalam satu kota, Madinah. Kepentingan kepentingan mereka dilindungi dan diakomodasi. Dalam perjanjian itu, orang Islam bebas melaksanakan ajarannya, begitu juga orang Yahudi. UU menjadi salah satu pilihan mengatasi persoalan pelanggaran

kebebasan beragama/berkeyakinan.

UU yang mampu menjamin kerukunan juga dibutuhkan untuk mengikis sekat-sekat sosial yang saat ini mulai tumbuh di tengah masyarakat kita. Kondisi ini berbahaya karena berpotensi membangun segregasi sosial serius berdasarkan agama. Potensi laten lainnya adalah persaingan penyebaran agama yang masuk ke sektor lembaga pendidikan dengan tumbuh pesatnya sejumlah sekolah dengan *embel-embel* Kristen atau Islam, TK Kristen, *Playgrup* Islam, dan lain-lain. Selain UU tentu saja yang paling utama adalah mendorong pemahaman pluralisme agama dan kepatuhan para penyelenggara negara bekerja atas landasan konstitusi.

Bagi Akmal dari Pusham Universitas Negeri Padang (UNP), bukan urusan pemerintah masyarakatnya beragama atau tidak, tetapi negara ikut campur untuk menjaga ketertiban umum, negara masuk dalam rangka ketertiban umum, supaya konflik itu tidak terjadi. Tapi bila mereka menyebarkan yang tidak sesuai dengan ajaran pokok secara garis besar agama, itu akan mengundang konflik, itulah yang dibuat dalam konsep penodaan dan penistaan, itulah yang perlu diluruskan.

Sekalipun kondisi kebebasan umat beragama di Sumatra Barat tidak ada masalah karena pemahaman yang sudah cukup bagus, tetapi ada hal-hal yang perlu diatur seperti pendirian masjid atau gereja. Hal itu perlu diatur untuk menghindari konflik.<sup>65</sup>

Kendati amanat konstitusi kita sudah memberikan jaminan, tetapi memang dibutuhkan undang-undang yang isinya menjamin warga negara untuk dia bebas memilih keyakinannya. Pemerintah telah banyak membuat aturan, tapi apakah ada yang mau konsisten akan itu. Masih banyak minoritas yang tertindas. Melalui peraturan perundang-undangan, pemerintah bisa mengatur kebebasan beragama di

65. Akmal, Pusat Studi HAM (PUSHAM) Universitas Negeri Padang (UNP), Wawancara, 31 Maret 2011.

ruang publik. Pemerintah dapat mengatur kalau ada kebebasan pihak lain sudah mengganggu kebebasan individu lain.

Kerukunan itu sejatinya tidak dapat diatur oleh perangkat undang-undang apapun. Renggangnya tingkatan sosial di dalam kehidupan masyarakat kita, itu kan yang menjadikan masyarakat tidak rukun. Tugas pemerintah adalah membenahi ketegangan yang ada, bukan membela satu kelompok masyarakat yang tingkat sosialnya lebih tinggi atau kelompok mayoritas. Karenanya, jauh lebih penting membuat UU yang menjamin kebebasan agar tidak dilanggar dari pada membentuk UU yang 'memaksa' orang untuk rukun.<sup>66</sup>

Berbeda dengan yang menyatakan pentingnya RUU yang menjamin kebebasan beragama/berkeyakinan, Sekretaris Jenderal PB Nahdlatul Wathan berpendirian bahwa sesungguhnya saat ini di Indonesia bukan undang-undangnya dibutuhkan tapi pendidiknya. Persoalan mendasar yang memicu konflik-konflik antar umat agama sebenarnya bukan karena tidak ada regulasi tapi karena pendidikan keberagamaan kita (yang) sesat.<sup>67</sup> Sejalan dengan pandangan di atas, menurut Danarka Sasongko, sebenarnya UU sudah cukup tersedia. Justru yang menjadi persoalan adalah pelaksanaannya.<sup>68</sup>

"Sebenarnya konstitusi negara itu sudah menjamin warga negaranya untuk beragama/berkeyakinan. "Buat apa lagi sekarang undang-undang baru. Jalankan saja konstitusi yang sudah ada dulu. Sekarang kewajiban kita bersama, khususnya pemerintah melindungi warga negaranya, beribadah, menurut agama dan kepercayaannya. Jangan sampai SKB atau peraturan pemerintah atau undang-undang itu atas desakan kelompok tertentu yang akhirnya pemerintah akan mencari gampang saja, dan itu mencedarai demokrasi kita."<sup>69</sup>

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

67. Mutawali, Dosen IAIN Mataram, Nusa Tenggara Barat, Wawancara, 29 Desember 2010.

68. Danarka Sasongko, Dosen FISIPOL Universitas Atmajaya Yogyakarta, Wawancara, 23 Maret 2011.

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

Dalam perspektif HAM, bebas berserikat dan mengeluarkan pendapat adalah kebebasan yang dapat ditunda atau dikurangi berdasarkan pertimbangan *social order*. Jika ekspresi keagamaan organisasi itu menonjolkan kekerasan, maka organisasi itu boleh dibubarkan. Perangkat hukum harus dapat membuktikan bahwa organisasi itu terbukti melawan hukum untuk kemudian ditindak secara hukum. Dalam hal ini, negara tidak boleh memberi ruang kompromi. Jika RUU Kerukunan Agama dapat menyelesaikan problem seperti ini, maka RUU itu menjadi penting adanya.<sup>70</sup> Tapi kalau yang dimaksudkan untuk menguatkan status hukum produk hukum yang saat ini bermasalah, maka tidak perlu lagi memperkuat pelembagaan diskriminasi terhadap agama/ keyakinan kelompok tertentu.

Roh dari konsep-konsep keberagamaan adalah dasar konstitusi kita terutama bicara tentang keyakinan. Keyakinan, tafsirnya harus diejawantahkan dalam setiap pasal konstitusi undang-undang dasar. persoalannya kemudian ini harus dalam kerangka kerukunan beragama. Karena berbicara kebebasan beragama juga artinya bicara tentang keyakinan. Ketika seseorang memiliki keyakinan keagamaan tertentu, Islam misalnya, maka dia sebut beragama Islam. Tapi kalau kita tanya tentang konsep Islam kepada Ahmadiyah yang juga mengaku Islam, apakah juga mereka akan memiliki keyakinan seperti yang kita yakini ini.<sup>71</sup>

Jadi, keyakinan tidak bisa diatur, oleh karenanya tidak perlu undang-undang. Karena undang-undang semakin banyak maka semakin negara tidak aman. Kepentingan yang paling utama adalah kepentingan negara bukan dalam bentuk bahasa undang-undang. Kadang-kadang undang-undang jadi multi tafsir. Itu yang lebih bahaya kalau sudah ditafsirkan lain oleh para *user* undang-undang itu. Bukan tidak mungkin yang terjadi adalah *chaos*, konflik horizontal dan

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

71. Wirawan, SH., Dosen Universitas Pasundan dan Mantan Direktur LBH Bandung, 26 Desember 2010.

sebagainya. Negara seperti Sudan berantakan karena negara mengatur terlampau jauh, sampai ke persoalan keyakinan.<sup>72</sup>

“Hal terpenting bagi kita bangsa yang bhinneka adalah bagaimana menafsir bahasa konstitusi undang-undang dasar kita lebih berwawasan toleransi. Artinya, pengaturan bukan di wilayah jaminan agama dan keyakinan karena konstitusi tegas mengatur itu. Tetapi bagaimana menciptakan konsekuensi yuridis apabila ada orang yang bertindak tidak toleran, Karena yang kita kedepankan bukan perbedaan tapi kebersamaan. Contoh kasus Lia Eden merupakan penghakiman atas keyakinan. Padahal kerja hukum itu, justru bagaimana negara mengatur agar yang lain toleran terhadap Lia Eden.”<sup>73</sup>

Meskipun demikian, apa pun di dunia ini kalau tidak diatur tentu akan semrawut. “Jangankan agama, lalu lintas saja jika tidak diatur tentu akan menimbulkan lebih banyak kerugian, bahkan korban jiwa.” Tidak ada yang tidak perlu diatur oleh negara. Negara itu gunanya untuk mengatur. Setiap hal yang sudah melibatkan massa perlu diatur. Termasuk soal agama resmi dan tidak resmi. Jikapun undang-undang dibentuk, maka seharusnya diarahkan pada pengakuan kesetaraan semua agama/keyakinan. Semua orang memiliki pandangan dan keinginan yang sama untuk harmonisasi umat. Tetapi masalahnya adalah selama perundang-undangan itu hanya mengakui yang satu dan tidak yang lain maka menjadi sulit. Ahmadyah setidaknya harus diakui sebagai sebuah komunitas masyarakat Indonesia, karena memang dalam tataran konsep kita mengakui tapi pada realitasnya terlantarkan yang sama artinya dengan tidak mengakui. Jadi tidak bisa kemudian kita mau membangun toleransi beragama, menjamin hubungan antar agama tapi di satu sisi masih ada celah-celah di mana orang-orang beragama tertentu yang dianggap salah dan dinegasikan. Dari sini perlu

72. *Ibid.*

73. *Ibid.*

74. Mutawali, Dosen IAIN Mataram, Nusa Tenggara Barat, Wawancara, 29 Desember 2010.



pengaturan sedemikian rupa sehingga hubungan antar agama tidak hanya sekedar hubungan kosepsional tetapi menjadikannya relasi sosial dalam pengertian yang lebih realitis.<sup>74</sup> "Jadi, undang-undang harus bisa mengakomodir semua umat. Bukan mainstream saja. Semua keyakinan harus diakui. Minoritas dan mayoritas harus diayomi dalam sistem hukum negara kita."<sup>75</sup>

Dalam RUU KBB, poin dasar yang harus diatur adalah standar dalam agama, sehingga orang tidak seenaknya orang bisa masuk karena standar agama masing-masing berbeda baik Hindu maupun Islam. "Tentang SKB 2 Menteri soal Pendirian Rumah Ibadah, di balik sulitnya mendirikan masjid, begitu juga sebaliknya di Pulau Jawa, fenomena ini sebenarnya ditimbulkan oleh ketidaktegasan alat negara melindungi semua umat, masa orang ibadah tidak boleh." Pemerintah harus mengatur, harus memfasilitasi bagaimana membangun rumah ibadah, seperti lahirnya FPI, itu terjadi karena pemerintah tidak tegas. Seolah dengan dalil Pancasila boleh-boleh saja, dengan dalil demokrasi sah-sah saja. Kebebasan dalam kebebasan-kebebasan di dalamnya ada batas saat kebebasan kita tidak boleh mengganggu kebebasan orang lain untuk memberikan toleransi kepada pihak lain.<sup>76</sup>

Dari seluruh pandangan yang dikemukakan di atas, memilih membentuk UU baru adalah salah satu pilihan ikhtiar mengatasi kekerasan dan pelanggaran kebebasan beragama/berkeyakinan. Meskipun sebagiannya menyatakan pentingnya penegakan peraturan yang sudah ada, tapi ikhtiar memproduksi UU baru merupakan salah satu pilihan rasional. Namun demikian, bukan kerukunan yang diatur ataupun keyakinannya yang diatur. Materi muatan yang utama justru bagaimana negara menegaskan kembali jaminan kebebasan beragama/berkeyakinan dan mampu mengkriminalisasi setiap orang yang

75. *Ibid.*

76. Prof. Ibrahim, Guru Besar  
Fak. Hukum Universitas  
Udayana, Bali, Wawancara,  
30 Desember 2010.

mengganggu kebebasan itu. Tentu saja, landasan pijaknya adalah menghapuskan diskriminasi dan mengakui semua agama/keyakinan, termasuk Ahmadiyah sebagai komunitas yang nyata hidup di Indonesia.

### 3. MATERI MUATAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG JAMINAN KEBEBASAN BERAGAMA/ BERKEYAKINAN

Studi pemetaan tentang kebutuhan RUU Kebebasan Beragama/Berkeyakinan secara umum menggambarkan bahwa pilihan untuk membentuk UU baru yang berbeda harus dilandaskan pada prinsip-prinsip dasar hak asasi manusia, antidiskriminasi, tidak segregatif, dan meletakkan kerukunan sebagai faktor determinan bukan sebagai faktor independen.

Studi ini menggambarkan bahwa kerukunan adalah akibat atau suatu situasi dan kondisi yang timbul dari tindakan-tindakan negara dan warga negara. Jadi UU bukan mengatur dampak tapi justru harus mengatur tindakan-tindakan negara dan/atau masyarakat yang mampu menciptakan kerukunan. Kerukunan tidak bisa didesain oleh UU yang kemudian mengikat warga negara. Pengalaman penolakan sejumlah organisasi keagamaan pada tahun 2003 terhadap RUU Kerukunan Umat Beragama jangan sampai terulang kembali pada pembentukan UU sejenis pada periode kinerja DPR RI 2009-2014. Mengapa ditolak RUU tersebut, karena selain semangat segregatif yang lebih dominan, juga meletakkan kerukunan sebagai titik tolak pengaturan kehidupan keagamaan. Akibatnya segala jaminan kebebasan beragama/berkeyakinan menjadi terkikis dan implementasinya harus diukur apakah konstruktif bagi kerukunan atau justru sebaliknya.

Menurut Suhaimi<sup>77</sup>, aktivis LSBH Mataram, kegagalan pengaturan tentang kehidupan keagamaan karena pendefinisian agama yang diskriminatif. Akibatnya, setiap orang yang mengaku beragama tapi tidak sejalan dengan definisi draft RUU KUB waktu itu, dapat dikriminalisasi. Suhaimi memaparkan RUU Jaminan Kebebasan Beragama/Berkeyakinan atau RUU Penghapusan Diskriminasi Agama/Keyakinan harus bertolak dari jaminan kebebasan beragama/berkeyakinan dan hak warga negara untuk tidak dikriminalisasi. Jadi bukan titik tolak teologis tapi titik tolak posisi seseorang sebagai warga negara.

Dengan cara pandang yang demikian, maka materi-materi pokok yang hendaknya diatur dalam RUU adalah tindakan-tindakan yang berdampak pada jaminan kebebasan dan kerukunan. Setiap tindakan yang mengganggu jaminan kebebasan maka dapat dikriminalisasi. Semangat kesetaraan adalah prasyarat khusus bagi terciptanya kerukunan. Selama masih terdapat entitas warga yang didiskriminasikan, maka kerukunan mustahil dapat tercipta. Selain itu, tindakan-tindakan yang memicu kerukunan juga dapat dikriminalisasi.

Bagi Yusuf Tanthowi<sup>78</sup>, LNSA Mataram, kerukunan tidak bisa didesain dengan UU melainkan domain yang bisa diwujudkan dengan mengembangkan kesadaran pada setiap individu warga negara. Meletakkan kerukunan sebagai fokus utama sebuah RUU hanyalah mempertegas dominasi mayoritas dan minoritas dalam hidup berbangsa dan bernegara.

Dalam diskusi yang dikembangkan oleh SETARA Institute pada Mei 2011, studi ini menangkap sejumlah gagasan hal-hal apa yang harus diatur dalam RUU Jaminan Kebebasan Beragama antara lain:

- Mengatur ekspresi agama bukan keyakinannya. Pengaturan soal ekspresi keagamaan dimungkinkan dalam kerangka hak asasi

77. Suhaimi, LSBH Mataram, 29 Desember 2010.

78. Yusuf Tanthowi, LNSA Mataram, 29 Desember 2010.

manusia. Ekspresi merupakan bagian dari forum ekternum yang dengan alasan sah dapat diatur. Sedangkan keyakinan, karena ia merupakan *forum internum* jaminan kebebasan beragama/berkeyakinan, maka tidak bisa diatur. Tugas negara adalah menjamin bukan membatasi. Kalaupun dipaksakan akan diatur maka pengaturan semacam ini jelas kesulitan untuk ditegakkan, karena keyakinan seseorang bukan domain hukum dan terjangkau oleh hukum.

- Semangat melindungi minoritas. Asas perlindungan minoritas ini merupakan bagian dari ikhtiar negara untuk terus menerus melakukan tindakan afirmasi terhadap kelompok-kelompok minoritas dan terpinggirkan. Dengan asas ini, semestinya RUU yang akan dibuat sepenuhnya melindungi segala jenis dan bentuk agama/keyakinan apapun.
- RUU yang akan dibentuk tidak menjadi sumber konflik baru. Pengaturan yang segregatif dalam draft RUU KUB di tahun 2003 misalnya, jelas menyimpan potensi konflik yang sangat serius.
- RUU yang akan dibentuk harus meletakkan kewajiban negara untuk melindungi warga negara dari ancaman terkikisnya jaminan kebebasan beragama/berkeyakinan. Karena kewajiban melindungi melekat pada aparatus negara, maka ancaman dan sanksi juga diarahkan kepada aparatus negara.
- Institusi yang harus menjalankan mandat RUU Jaminan Kebebasan Beragama/Berkeyakinan adalah Komnas HAM sebagai pengawas implementasi HAM, pemerintah dan pemerintah daerah sebagai pelindung dan penjamin kebebasan, dan pengadilan yang akan menangani mekanisme komplain pelanggaran hak konstitusional warga negara, termasuk memutus kelayakan bagi korban pelanggaran

untuk memperoleh rehabilitasi, kompensasi, dan restitusi.

- RUU yang akan dibentuk harus mampu menegaskan batasan kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Karena selama ini yang terjadi adalah saling lempar tanggung jawab antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Sekalipun dalam UU Pemerintahan Daerah bahwa masalah agama menjadi kewenangan pemerintah pusat, tapi faktanya banyak pemerintah daerah yang justru memproduksi peraturan perundang-undangan yang membatasi jaminan kebebasan beragama/berkeyakinan.
- RUU yang akan dibentuk harus mengatur hak-hak korban pelanggaran kebebasan beragama/berkeyakinan. Karena korban pelanggaran kebebasan beragama berkeyakinan memiliki tiga hak dasar yakni hak atas kebenaran, hak atas keadilan, dan hak atas reparasi. Di dalam hak reparasi ini terdapat tiga jenis hak: rehabilitasi, kompensasi, dan restitusi. RUU harus memuat mekanisme komplain yang memungkinkan seseorang yang menjadi korban mengakses mekanisme ini, sekaligus menunjuk institusi atau Kementerian relevan sebagai pihak yang mewakili negara untuk memenuhi hak-hak korban.

Selain beberapa pokok materi di atas, RUU Jaminan Kebebasan Beragama/Berkeyakinan harus melandaskan diri sekurang-kurangnya pada asas-asas sebagai berikut:

1. **penghormatan:** prinsip penghormatan mengandung makna bahwa negara dalam menjalankan kewajiban hak-hak sipil ini tidak boleh ikut campur dalam hal keyakinan agama warga negara. Posisi negara adalah menjauh dari soal kehidupan keagamaan kecuali terhadap hal-hal yang menuntut negara wajib hadir, yang

ditetapkan dalam RUU Jaminan Kebebasan Beragama/Berkeyakinan.

2. **penjaminan:** dalam hak-hak sipil, prinsip penjaminan adalah tugas utama negara. Penjaminan bukanlah intervensi atau ikut campur, tapi bersikap memastikan bahwa seluruh agama/keyakinan yang dianut oleh warga negara bebas berkembang dan beroperasi. Di sini negara wajib hadir ketika jaminan kebebasan itu terganggu.
3. **nondiskriminasi:** asas ini melandasi seluruh materi muatan yang akan diatur dalam RUU Jaminan Kebebasan Beragama/Berkeyakinan dan melandasi tindakan negara dalam kehidupan keagamaan. Non diskriminasi berarti setiap agama/keyakinan, setiap orang yang memeluk agama dan keyakinan apapun harus dipandang sebagai warga negara yang berhak untuk bebas dari pembedaan, pengecualian, dan tindakan-tindakan yang mengikis hak untuk bebas beragama/berkeyakinan.
4. **kesetaraan:** adalah prinsip positif dari tindakan diskriminasi yang melandasi bahwa setiap orang apapun agama/keyakinannya harus dipandang sama sebagai warga negara yang memiliki seperangkat hak yang dijamin dalam Konstitusi, termasuk hak untuk bebas beragama/berkeyakinan.
5. **kemajemukan:** prinsip kemajemukan akan menjadi titik tolak fundamental dalam menyusun RUU Jaminan Kebebasan Beragama. Selain harus meyakini bahwa pluralisme adalah fakta sosial, RUU yang akan dibentuk hendaknya juga memasukkan pengaturan yang memuat *civic engagement* dalam rangka memperkuat kemajemukan di negeri ini. Penegasan peran FKUB dengan perangkat yang lebih independen adalah bagian dari *civic engagement* yang penting bagi penguatan kemajemukan.

## Pokok-Pokok Materi Muatan RUU <sup>79</sup>



79. Diringkas dari berbagai pendapat dalam rangkaian wawancara SETARA Institute dengan berbagai narasumber dan diringkas dari dua kali diskusi terfokus yang khusus diselenggarakan dalam rangka menggali pendapat orsinal masyarakat terkait dengan jaminan kebebasan beragama/ berkeyakinan.

80. Terkait dengan kewajiban tersebut, berdasarkan pasal 18 ICCPR dapat ditemukan hal-hal yang perlu diatur yaitu:

- a. Memiliki/Menganut agama/ keyakinan
- b. Tidak dapat disimpangi/ dikurangi dalam keadaan apapun
- c. Hak atas pikiran, nurani (kesadaran) atau agama
- d. Hak menganut/mengadopsi agama atau kepercayaan atau keyakinan
- e. Hak memanifestasikan agama atau keyakinan atau kepercayaan
- f. Memanifestasikan secara sendiri atau bersama-sama
- g. Memanifestasikan di tempat umum atau tertutup
- h. Peribadatan, termasuk rumah ibadah
- i. Pentaatan
- j. Pengamalan/Praktek, termasuk penyebaran agama dan penolakan untuk melakukan hal-hal tertentu dengan penuh kehati-hatian
- k. Pengajaran
- l. Tanpa Pemaksaan (*non coercion*)
- m. Hak Orang Tua
- n. Pembatasan
- o. Ujar Kebencian (*hate speech*)

1. **Kewajiban negara dan batas-batas dimana negara melakukan intervensi:** RUU Jaminan kebebasan beragama/berkeyakinan harus mampu menegaskan batas-batas tegas di mana negara harus hadir dan di mana negara harus menghindar. Rumusan yang dapat digunakan untuk mengatur soal ini adalah mewajibkan sejumlah tindakan yang harus dilakukan oleh negara; dan menjamin hak-hak yang terkandung di dalam hak untuk bebas beragama/ berkeyakinan.
2. **Kerukunan:** Kerukunan adalah tujuan dari implementasi jaminan kebebasan beragama/ berkeyakinan, yang terwujud ketika jaminan-jaminan itu ditegakkan. Karena itu RUU cukup meletakkan aspek kerukunan pada konsideran RUU yang bersanding dengan fakta sosiologis kemajemukan yang akan menjadi konsideran sosiologis dalam RUU ini.
3. **Kebebasan Beragama/Berkeyakinan:** adalah jaminan yang diberikan oleh negara yang dijabarkan dengan rumusan-rumusan kalimat elemen-elemen hak yang dijamin dalam hak untuk bebas beragama/berkeyakinan sebagaimana termuat dalam Konstitusi RI dan berbagai instrumen hak asasi manusia. <sup>80</sup>
4. **Agama, Keyakinan, dan Agama Tradisi:** adalah agama dan/atau keyakinan termasuk agama-agama tradisi yang dianut oleh warga negara Indonesia.
5. **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.
6. **Tidak beragama (Atheisme):** adalah hak warga



negara yang dijamin oleh negara untuk tidak beragama/berkeyakinan.

7. **Ibadah:** adalah tindakan warga negara yang dijamin oleh negara sebagai bagian tak terpisahkan dari agama dan/atau keyakinan yang dianutnya.
8. **Aktivitas Keagamaan:** adalah tindakan kolektif warga negara penganut agama/keyakinan yang dijamin oleh negara sebagai bagian dari ritual keagamaan.
9. **Penyebaran agama:** adalah tindakan warga negara untuk menyebarkan keyakinan dan pandangannya terhadap warga negara lain.
10. **Penyiaran Agama:** adalah tindakan menyebarkan informasi dengan berbagai bentuknya yang memuat informasi-informasi keagamaan.
11. Kriminalisasi terhadap intoleransi berdasarkan agama dan **pernyataan kebencian (*hatred speech*)**. Dewan Hak Asasi Manusia PBB baru-baru ini dalam resolusinya menyerukan agar setiap negara untuk mengambil langkah-langkah terukur untuk mengkriminalkan penghasut yang bisa mendorong kekerasan berdasarkan agama dan keyakinan (*adopting measures to criminalize incitement to imminent violence based on religion or beliefs*)<sup>81</sup>. Resolusi ini memperlihatkan keprihatinan global terhadap fenomena intoleransi yang menguat akhir-akhir ini di banyak negara. Bahkan dapat dikatakan tidak ada satupun negara yang kebal dari fenomena ini. Kriminalisasi terhadap pelaku intoleransi bukan saja urgen untuk melindungi hak dan martabat seseorang tetapi juga menjaga ketertiban publik (*public order*). Negara tidak bisa berdiam diri dan membiarkan penghasut dan pelaku intoleransi beraksi. Karenanya perlu ada materi atau muatan hukum yang memungkinkan diambil tindakan terhadap pelaku intoleransi yang mendorong

81. Lihat Resolusi Dewan Hak Asasi Manusia 16/18 tentang "Combating intolerance, negative stereotype and stigmatization of, and discrimination, incitement to violence and violence against, persons based on religion or belief".

kekerasan berdasarkan agama dan keyakinan. Salah satunya terhadap pernyataan kebencian yang merupakan pernyataan yang meremehkan seseorang atau kelompok berdasarkan agama, ras, golongan atau orientasi seksual. Dalam konteks hukum 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>82</sup> Individu atau kelompok yang dilindungi berdasarkan agama yang dianut oleh setiap warga negara. Pernyataan kebencian merupakan tindakan yang dilarang dan diatur dalam 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".

*Hate speech* sebagai sebuah tindakan yang dilarang oleh karena potensial memicu terjadinya kekerasan atas nama agama. Namun demikian, kriminalisasi *hate speech* tidak perlu pernyataan itu memanifest menjadi kekerasan, karena dasar pengaturan soal hate speech adalah mencegah kekerasan dan diskriminasi. Namun demikian, pengaturan yang longgar sangat potensial melanggar jaminan kebebasan berpendapat dan berekspresi (Pasal 19 ICCPR). *Hate speech* tidak boleh diartikan sebagai kritik, debat terhadap keyakinan, agama, institusi agama termasuk pemimpin agama, ideologi tertentu bahkan di depan publik sekalipun, kecuali memenuhi ketentuan pasal 20 (2) ICCPR.

Perlu perumusan klausul yang dapat memastikan

82. 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.

tidak bertentangan dengan jaminan kebebasan berekspresi dan berpendapat.

Batasan kriminalisasi pernyataan kebencian antara lain:<sup>83</sup>

- a. Didefinisikan secara jelas dan terbatas.
- b. Pembatasan dilakukan oleh lembaga independen yang bebas dari kepentingan politik, bisnis, atau kekuasaan lain.
- c. Orang tak boleh dihukum sebagai melakukan menebar kebencian selama pernyataannya benar.
- d. Orang yang menyebarkan pernyataan kebencian harus dipidana, kecuali hal itu dilakukan untuk mencegah diskriminasi, permusuhan atau kekerasan.
- e. Hak jurnalis untuk menentukan cara mengkomunikasikan informasi atau ide harus tetap dihormati, khususnya meliput rasisme dan perbuatan intoleran.
- f. Saringan sensor tak boleh dilakukan untuk mencegah pernyataan kebencian.
- g. Pelaksanaan harus menghindari dampak *chilling effect* (ketakutan meluas).
- h. Sanksi untuk tindakan pernyataan kebencian harus wajar dan proporsional, untuk hukuman penjara tetap merupakan jalan terakhir.
- i. Rumusan pembatasan harus jelas untuk melindungi hak individu untuk berkeyakinan dan berpendapat dari ancaman permusuhan, diskriminasi, dan kekerasan, bukan untuk melindungi sistem keyakinan, agama, atau lembaga dari kritik.

Pengaturan mengenai *hate speech*, karena selama ini warga negara yang melakukan

83. *Ibid*, h. 6-62

tindakan pernyataan kebencian selalu berlandung pada jaminan kebebasan berekspresi.<sup>84</sup>

12. **Pendirian Rumah Ibadah:** pendirian rumah ibadah harus diatur dan dijamin sebagai bagian dari hak untuk bebas beragama/berkeyakinan. Tidak bisa pendirian rumah ibadah ditentukan dengan kuantitas jumlah penganut karena pada dasarnya secara akal sehat, mendirikan rumah ibadah jelas mengacu pada kebutuhan nyata.

Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri 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 ibadah, jelas tidak memadai untuk diadopsi menjadi bagian dari pengaturan rumah ibadah dalam RUU Jaminan Kebebasan Beragama berkeyakinan. Karena watak peraturan tersebut jelas diskriminatif. Sebagaimana diketahui, sejarah lahirnya Peraturan Bersama 2 Menteri bukan tanpa cacat. Klaim bahwa Peraturan Bersama 2 Menteri ini merupakan konsensus bersama semua agama adalah pengingkaran terhadap sejarah dan catatan kritis yang diajukan oleh beberapa majelis agama-agama. Sekalipun secara formal kemudian Peraturan Bersama 2 Menteri ini disahkan, pengabaian catatan-catatan keberatan dari majelis agama-agama menjadi Peraturan Bersama 2 Menteri secara substantif mengidap persoalan. Mereview diskusi yang berkembang dalam pembentukan Peraturan Bersama 2 Menteri nampak jelas niat pembentukan peraturan ini adalah untuk membatasi kelompok lain.

Peraturan Bersama 2 Menteri dibentuk sebagai jawaban atas desakan berbagai kalangan yang menolak dan mendesak pencabutan Keputusan

84. "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.*

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 Peraturan Bersama 2 Menteri yang diskriminatif. Meski diskriminatif, majelis-majelis agama membiarkan dan memberikan kesempatan bagaimana Peraturan Bersama 2 Menteri ini dijalankan.

Peraturan Bersama 2 Menteri mengandung cacat konstitusional karena bertentangan dengan jaminan-jaminan kebebasan yang ada dalam Konstitusi RI. Selain mengandung materi muatan yang diskriminatif, keberadaan Peraturan Bersama 2 Menteri 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.

13. **Peran pemimpin agama/FKUB:** RUU Jaminan Kebebasan Beragama/Berkeyakinan dapat mengatur peran pemimpin-pemimpin agama bukan sebagai pengemban mandat pelaksanaan RUU akan tetapi bagian dari partisipasi dalam bentuk *civic engagement* yang mempromosikan kemajemukan dan menjaga kerukunan. FKUB tidak bisa diberi mandat untuk menjadi agen sensor pendirian rumah ibadah karena cara pengaturan sebagaimana tercantum dalam PBM Dua Menteri justru membatasi dan ikut campur dalam hal pendirian rumah ibadah.
14. **Larangan:** sejumlah larangan dalam RUU Jaminan Kebebasan Beragama/Berkeyakinan

dapat dirumuskan dalam RUU ini, sebagaimana kriminalisasi tindakan diskriminasi rasial dan etnis dalam UU tentang Penghapusan Diskriminasi Rasial dan Etnis. Akan tetapi karena memuat materi-materi kriminalisasi tindakan-tindakan tertentu yang mengganggu jaminan kebebasan beragama/berkeyakinan dapat juga diintegrasikan dalam RUU KUHP yang saat ini akan segera dibahas.

15. **Mekanisme komplain:** adalah mekanisme yang mengatur tata cara korban pelanggaran kebebasan beragama/berkeyakinan mendapatkan hak-hak korban. Mekanisme ini bisa berjalan paralel dengan proses peradilan kasus pelanggaran kebebasan beragama/berkeyakinan; bisa juga diintegrasikan dalam bentuk permohonan Jaksa Penuntut Umum dalam kasus pelanggaran kebebasan beragama/berkeyakinan ketika dalam persidangan. Pengaturan soal mekanisme komplain ini juga harus menunjuk institusi yang diberi mandat menjalankan perintah pemberian rehabilitasi, kompensasi, dan restitusi bagi korban.
16. **Institusi Pengemban mandat RUU:** adalah institusi yang ditunjuk oleh UU untuk menjalankan fungsi-fungsi tertentu terkait penegakan jaminan kebebasan beragama/berkeyakinan. Secara generik tugas memberikan jaminan kebebasan beragama/berkeyakinan adalah tugas negara, tapi secara organisasi, negara bisa menunjuk Komnas HAM sebagai pengawas pelaksanaan UU ini. Demikian juga setiap tindak pidana terkait pelanggaran akan dilaksanakan secara terintegrasi dalam sistem peradilan pidana.

#### 4. KESIMPULAN, REKOMENDASI DAN STRATEGI PENCAPAIAN

Studi pemetaan urgensi pembentukan RUU Jaminan Kebebasan Beragama/Berkeyakinan ini menunjukkan suatu kesimpulan *pertama*, bahwa persoalan kebebasan beragama/berkeyakinan yang saat ini mengalami kemunduran salah satunya harus dijawab dengan membentuk UU baru. Sejumlah peraturan yang saat ini tersedia tidak cukup memberikan keadilan bagi warga negara. Sekalipun membentuk RUU bukanlah jawaban tunggal atas fakta-fakta pelanggaran kebebasan beragama/berkeyakinan, tetapi di level negara, salah satu intervensi yang dapat dikembangkan adalah dengan membentuk UU baru.

Rangkaian wawancara yang dilakukan dalam studi ini menunjuk pada perlunya pembentukan RUU yang secara substantif memuat jaminan kebebasan beragama/berkeyakinan dan substansi yang memungkinkan penghapusan praktik diskriminasi dan kekerasan atas nama agama. Meskipun demikian, harus diakui terdapat juga beberapa narasumber yang mengatakan bahwa pembentukan RUU tidaklah terlalu penting mengingat soal utamanya adalah pada penegakan hukum.

Baik secara yuridis maupun sosiologis, studi ini menunjukkan pentingnya RUU yang menjamin kebebasan beragama/berkeyakinan. Secara yuridis,

berbagai peraturan perundang-undangan yang saat ini menjadi landasan pengaturan kehidupan agama justru menjadi alat legitimasi pembatasan dan bahkan kekerasan yang dilakukan oleh kelompok masyarakat tertentu. Sementara sosiologi masyarakat Indonesia yang secara faktual adalah majemuk, selama ini tidak dijadikan sebagai landasan penjaminan kebebasan. Yang terjadi selama ini adalah dominasi mayoritas atas minoritas dan supremasi tafsir mayoritas atas berbagai peristiwa pelanggaran kebebasan beragama/berkeyakinan.

*Kedua*, RUU yang akan dibentuk semestinya mengacu pada prinsip-prinsip hak asasi manusia dan jaminan kebebasan sebagai turunannya. Beberapa peraturan sebelumnya tidak bisa diadopsi menjadi bagian dari RUU yang akan dibentuk karena mengandung semangat dan muatan diskriminatif. Sementara RUU baru ini akan bertolak dari pandangan nondiskriminatif. Terkait dengan materi-materi muatan, RUU yang akan dibentuk harus bertolak dari prinsip penjaminan dan prinsip non diskriminasi. Obsesi kerukunan yang menjadi tujuan utama RUU ini tidak bisa dijadikan alat penyeragaman dan pembatasan jaminan itu. Karena secara prinsip kerukunan merupakan dampak dari sebuah situasi di mana setiap orang dapat menikmati kebebasannya.

Studi ini jelas merekomendasikan pembentukan sebuah RUU baru dengan semangat anti-diskriminasi. Dengan tegas misalnya, studi ini mengambil paradigma HAM sebagai landasan pembentukan RUU sehingga Jaminan Kebebasan Beragama/Berkeyakinan dapat diadopsi sebagai judul bagi RUU baru ini. Judul lain yang mewakili semangat ini juga adalah Penghapusan Diskriminasi Agama/Keyakinan. Dua judul RUU di atas mengandung pesan yang tegas yakni bagaimana RUU baru ini selain menjamin kebebasan juga mampu mengikis dan mengkriminalisasi setiap tindakan diskriminasi dan kekerasan atas nama agama.



Selain itu, studi ini juga merekomendasikan bahwa komponen masyarakat sipil perlu terlibat bukan hanya mengawal akan tetapi merumuskan draft RUU tersendiri sebagai draft alternatif. Strategi yang bisa digunakan adalah dengan bekerjasama dengan anggota atau fraksi di parlemen.[]



## DAFTAR BACAAN

Derek H, Davis, *The Evolution of Religious Liberty as a Universal Human Right*, dipublikasi kembali pada tanggal 5 Desember 2006.

Ma'arif, Ahmad Syafi'i, "Reformasi dan Konflik Horizontal," *majalah.tempointeraktif.com*, 19 Mei 2003.

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.

SETARA Institute, *Berpihak dan Bertindak Intoleran, Laporan Kondisi Kebebasan Beragama/Berkeyakinan di Indonesia*, 2008.

Sidel, John T. *Riots, Pogroms and Jihad: Religious Violence in Indonesia*, Ithaca: Cornell University Press, 2006.

Stilz, Anna, *Liberal Loyalty: Freedom, Obligation, and the State*, Princeton: Princeton University Press, 2009.

Zainal Abidin Bagir, *Pluralisme Kewargaan: Arah Baru Politik Keragaman di Indonesia*, 2009

Sukidi, *Persekusi dan Kebebasan Berkeyakinan*, Koran Kompas, 9 Februari 2011.

Budiarto Danujaya, *In/Toleransi Eksesif, Batas Legal-*

*Etis*, Koran Kompas, 23 Februari 2011.

Syamsudin Haris, *Demokrasi, Merayakan Anarki?*,  
Koran Kompas, 23 Februari 2011.

Masdar Hilmy, *"Quo vadis" Kebebasan Beragama?*,  
Koran Kompas, 1 Maret 2011.

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

#### **Dokumen Hukum:**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia  
1945

Risalah Sidang Putusan Mahkamah Konstitusi dalam  
Pengujian UU No. 3/A2006 tentang Peradilan  
Agama, Nomor Perkara 19/VI/PUU/2008, Selasa,  
12 Agustus 2008

Komentar Umum 22 tentang Pasal 18, Komite HAM  
PBB, 1993

UU No. 12/2005 tentang Ratifikasi Kovenan  
Internasional Hak Sipil dan Politik

Deklarasi Universal 1981 tentang Penghapusan  
Intoleransi dan Diskriminasi Berdasarkan  
Agama/Keyakinan

Undang-undang Republik Indonesia No. 39 Tahun  
1999 tentang Hak Asasi Manusia

Undang-Undang No. 1/PNPS/1965 tentang  
Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau  
Penodaan Agama

"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*



## Lampiran 1

United Nations

A/HRC/RES/16/18

### General Assembly

Distr.: General  
12 April 2011  
Original: English

Dewan Hak Asasi Manusia (HAM)

Sesi ke-16

Agenda item 9

Rasisme, Diskriminasi Rasial, xenophobia, dan bentuk-bentuk intoleransi terkait, tindak lanjut dan implementasi Deklarasi Durban dan Program Aksi

### **Resolusi yang diadopsi oleh Dewan HAM<sup>1</sup> 16/18**

**Memerangi intoleransi, stereotip negatif dan stigmatisasi, dan diskriminasi, hasutan untuk melakukan kekerasan dan kekerasan terhadap, orang-orang berdasarkan agama atau kepercayaan**

*Dewan Hak Asasi Manusia,*

*Menegaskan* kembali komitmen yang dibuat oleh semua Negara di bawah Piagam PBB untuk memajukan dan mendorong penghormatan universal untuk dan ketaatan dari semua hak asasi manusia dan kebebasan mendasar tanpa membedakan, antara lain, agama atau kepercayaan,

*Menegaskan kembali juga* kewajiban Negara untuk melarang diskriminasi atas dasar agama atau kepercayaan dan untuk melaksanakan langkah-langkah untuk menjamin perlindungan hukum yang sama dan efektif,

1. Resolusi-resolusi dan keputusan yang diadopsi oleh Dewan Hak Asasi Manusia akan terkandung dalam laporan Dewan pada sesi ke-16 (A/HRC/16/2), chap. I.

*Menegaskan kembali lebih lanjut* bahwa Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik

menyediakan, antara lain, bahwa setiap orang berhak atas kebebasan berpikir, hati nurani dan agama atau kepercayaan, yang mencakup kebebasan untuk memiliki atau mengadopsi suatu agama atau kepercayaan berdasarkan pilihannya, dan kebebasan, baik secara individual maupun dalam komunitas dengan orang lain dan di depan umum atau pribadi, untuk memanifestasikan agama atau kepercayaan dalam ibadah, praktek ketaatan, dan pengajaran,

*Menegaskan kembali* peran positif bahwa pelaksanaan hak atas kebebasan berpendapat dan ekspresi dan penghormatan penuh terhadap kebebasan untuk mencari, menerima dan menyampaikan informasi dapat berperan dalam memperkuat demokrasi dan memerangi intoleransi agama,

*Prihatin secara mendalam* terhadap insiden intoleransi, diskriminasi dan kekerasan terhadap individu-individu berdasarkan agama atau kepercayaan mereka di semua wilayah dunia,

*Menyesalkan* setiap advokasi diskriminasi atau kekerasan atas dasar agama atau kepercayaan,

*Sangat menyesalkan* semua tindakan kekerasan terhadap individu-individu atas dasar agama mereka atau keyakinan, serta setiap tindakan yang diarahkan terhadap rumah mereka, bisnis, properti, sekolah, pusat kebudayaan atau tempat ibadah,

*Prihatin* terhadap tindakan yang sengaja mengeksploitasi ketegangan atau target individu atas dasar agama atau kepercayaan mereka,

*Memperhatikan dengan keprihatinan yang mendalam* terhadap contoh dari intoleransi, diskriminasi dan tindakan kekerasan di banyak bagian dunia,



termasuk kasus yang termotivasi oleh diskriminasi terhadap individu dalam kelompok minoritas agama, di samping proyeksi negatif dari pengikut agama dan penegakan tindakan-tindakan yang secara khusus mendiskriminasi orang-orang atas dasar agama atau keyakinan,

*Menyadari* kontribusi berharga dari orang-orang dari semua agama atau keyakinan untuk kemanusiaan dan sumbangan bahwa dialog antara kelompok agama dapat menuju kepada meningkatnya kesadaran dan pemahaman tentang nilai-nilai umum bersama oleh seluruh umat manusia,

*Menyadari juga* bahwa bekerja sama untuk meningkatkan pelaksanaan rezim hukum yang ada yang melindungi individu dari diskriminasi dan kejahatan kebencian, meningkatkan upaya-upaya antaran dan antarbudaya, dan untuk memperluas pendidikan hak asasi manusia adalah langkah-langkah penting pertama dalam memerangi insiden intoleransi, diskriminasi dan kekerasan terhadap individu atas dasar agama atau keyakinan,

1. *Mengungkapkan keprihatinan mendalam* pada kasus serius yang berlanjut yaitu penghinaan dan pemberian stereotip, profil negatif dan stigmatisasi orang berdasarkan agama atau keyakinan, serta program dan agenda yang dilakukan oleh organisasi-organisasi dan kelompok ekstremis yang bertujuan untuk menciptakan dan mengabadikan stereotip negatif tentang kelompok-kelompok agama, khususnya ketika dibiarkan oleh Pemerintah;
2. *Mengungkapkan keprihatinannya* bahwa insiden intoleransi agama, diskriminasi dan kekerasan terkait, serta dari stereotip negatif dari individu-individu atas dasar agama atau kepercayaan, terus meningkat di seluruh dunia, dan mengutuk, dalam konteks ini, setiap advokasi kebencian

agama terhadap individu yang merupakan hasutan untuk diskriminasi, permusuhan atau kekerasan, dan mendesak Negara-negara untuk mengambil langkah-langkah efektif, sebagaimana diatur dalam resolusi ini, konsisten dengan kewajiban mereka di bawah hukum hak asasi manusia internasional, untuk menangani dan memerangi insiden tersebut;

3. *Mengutuk* setiap advokasi kebencian agama yang merupakan hasutan untuk diskriminasi, permusuhan atau kekerasan, baik itu melibatkan penggunaan media cetak, audio-visual atau media elektronik atau dengan medium lain;
4. *Mengakui* bahwa debat ide-ide publik yang terbuka, serta dialog antariman dan antarbudaya, di tingkat lokal, nasional dan internasional dapat menjadi perlindungan terbaik terhadap intoleransi agama dan dapat memainkan peran positif dalam memperkuat demokrasi dan memerangi kebencian agama, dan yakin bahwa dialog berkelanjutan pada isu ini dapat membantu mengatasi mispersepsi yang ada;
5. *Mencatat* pidato yang diberikan oleh Sekretaris Jenderal Organisasi Konferensi Islam pada sesi kelima belas dari Dewan Hak Asasi Manusia, dan mengacu pada panggilannya pada Negara untuk mengambil tindakan berikut untuk menciptakan lingkungan domestik dalam toleransi beragama, perdamaian dan rasa hormat, dengan:
  - (a) Mendorong terciptanya jaringan kolaboratif untuk membangun pemahaman bersama, mempromosikan dialog dan tindakan konstruktif yang inspiratif terhadap tujuan kebijakan bersama dan mencapai hasil yang nyata, seperti proyek-proyek pelayanan di bidang pendidikan, kesehatan, pencegahan konflik, pekerjaan, integrasi dan pendidikan media;

- (b) Membuat mekanisme yang tepat dalam Pemerintah untuk, antara lain, mengidentifikasi dan menangani daerah yang potensial terhadap ketegangan antara anggota komunitas agama yang berbeda, dan membantu dengan pencegahan konflik dan mediasi;
- (c) Mendorong pelatihan para pejabat Pemerintah dalam strategi penjangkauan yang efektif;
- (d) Mendorong upaya para pemimpin untuk membahas dalam komunitas mereka, penyebab diskriminasi, dan strategi-strategi yang berkembang untuk melawan penyebab-penyebab tersebut;
- (e) Menyuarakan menentang intoleransi, termasuk advokasi kebencian keagamaan yang merupakan hasutan untuk melakukan diskriminasi, permusuhan atau kekerasan;
- (f) Mengadopsi langkah-langkah untuk mengkriminalisasi hasutan untuk melakukan kekerasan dalam waktu dekat berdasarkan agama atau kepercayaan;
- (g) Memahami kebutuhan untuk memerangi pencemaran dan stereotip negatif agama terhadap orang lain, serta hasutan untuk kebencian agama, dengan menstrategikan dan mengharmonisasi tindakan-tindakan di tingkat lokal, nasional, regional dan internasional melalui, antar lain, pendidikan dan peningkatan kesadaran
- (h) Mengakui bahwa perdebatan ide-ide yang terbuka, konstruktif dan menghormati, serta dialog antariman dan antarbudaya di tingkat lokal, nasional dan internasional, dapat memainkan peran positif dalam memerangi kebencian terhadap agama, hasutan dan kekerasan;

6. Panggilan kepada semua Negara:
  - (a) Untuk mengambil tindakan efektif untuk menjamin bahwa pejabat publik dalam melakukan tugas publik mereka dengan tidak mendiskriminasi individu atas dasar agama atau keyakinan;
  - (b) Untuk mendorong kebebasan beragama dan pluralisme dengan memajukan kemampuan anggota dari semua komunitas agama untuk mewujudkan agama mereka, dan untuk berkontribusi secara terbuka dan pada pijakan yang sama dengan masyarakat;
  - (c) Untuk mendorong representasi dan partisipasi individu yang berarti, terlepas dari agama mereka, dalam semua sektor masyarakat;
  - (d) Untuk membuat upaya yang kuat untuk melawan profil agama, yang dipahami menyakitkan hati penggunaan agama sebagai kriteria dalam mengajukan pertanyaan, pencarian dan prosedur investigasi penegakan hukum lainnya;
7. *Mendorong* negara-negara untuk mempertimbangkan dalam memberikan pembaruan pada upaya-upaya yang dilakukan, dalam hal ini sebagai bagian dari pelaporan berkelanjutan untuk Kantor Komisaris Tinggi Hak Asasi Manusia PBB;
8. *Panggilan bagi* Negara-negara untuk mengadopsi langkah-langkah dan kebijakan untuk mempromosikan penghormatan penuh dan perlindungan tempat-tempat ibadah dan situs religius, pemakaman dan kuil-kuil, dan untuk mengambil tindakan dalam kasus di mana mereka rentan terhadap vandalisme atau perusakan;
9. *Panggilan bagi* upaya internasional yang diperkuat untuk mendorong dialog global untuk

pemajuan budaya toleransi dan perdamaian di semua tingkat, didasarkan pada penghormatan terhadap hak asasi manusia dan keragaman agama dan keyakinan, dan memutuskan untuk mengadakan diskusi panel tentang isu ini pada sesi ketujuh belas dengan sumber daya yang ada.

46<sup>th</sup> meeting  
24 March 2011  
[Adopted without a vote.]



## Lampiran 2

**V. AGAMA****Deklarasi tentang Penghapusan Segala Bentuk  
Intoleransi dan Diskriminasi berdasarkan Agama  
atau Keyakinan**

(Diproklamasikan oleh Majelis Umum PBB pada 25  
November 1981)

*Majelis Umum,*

*Mempertimbangkan* bahwa salah satu dari prinsip2 dasar Piagam PBB adalah bahwa kehormatan dan persamaan adalah melekat pada semua insan manusia, dan bahwa semua Negara Anggota telah berjanji untuk mengambil tindakan bersama dan terdiri dalam kerjasama dengan PBB untuk meningkatkan dan mendorong penghormatan universal dan penataan terhadap hak asasi manusia dan kebebasan mendasar untuk semua, tanpa perbedaan mengenai ras, jenis kelamin, bahasa atau agama,

*Mempertimbangkan* bahwa Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia dan Konvenan-Konvenen Internasional tentang Hak Asasi Manusia menyatakan prinsip-prinsip non-diskriminasi dan persamaan didepan hukum dan hak atas kebebasan berpikir, berkeyakinan. Agama atau kepercayaan,

*Mempertimbangkan* bahwa ketidakpedulian dan pelanggaran terhadap hak asasi manusia dan kebebasan mendasar, terutama hak atas kebebasan berpikir, berkeyakinan, agama atau kepercayaan apapun, telah menyebabkan, secara langsung atau tidak langsung, perang dan penderitaan besar pada insan manusia, terutama apabila mereka digunakan

sebagai campur tangan pihak asing dalam urusan internal negara lain dan dapat memicu kebencian antar bangsa dan negara,

bahwa agama atau kepercayaan, bagi setiap orang yang mengakui baik agama maupun kepercayaan, adalah salah satu dari unsur-unsur dasar dalam konsepsinya mengenai kehidupan dan bahwa kebebasan atas agama atau kepercayaan harus sepenuhnya dihormati dan dijamin,

*Mempertimbangkan* bahwa penting untuk meningkatkan pengertian, toleransi dan penghormatan dalam persoalan-persoalan yang berkaitan dengan kebebasan atas agama atau kepercayaan dan untuk menjamin bahwa penggunaan agama atau kepercayaan untuk tujuan-tujuan yang bertentangan dengan Piagam, instrumen-instrumen PBB yang lain yang relevan dan tujuan-tujuan serta prinsip-prinsip Deklarasi ini tidak dapat diterima,

*Meyakini* bahwa kebebasan beragama dan berkeyakinan seyogyanya juga memberikan sumbangan pada tercapainya tujuan-tujuan perdamaian dunia, keadilan sosial, dan persahabatan antar bangsa-bangsa, dan pada penghapusan ideologi-ideologi atau praktik-praktik kolonialisme dan diskriminasi rasial,

*Mencatat dengan kepuasan* penetapan beberapa, dan berlakunya beberapa Konvensi dibawah naungan PBB dan badan-badan khusus, untuk penghapusan berbagai bentuk diskriminasi,

*Memperhatikan* berbagai manifestasi intoleransi dan adanya diskriminasi dalam persoalan-persoalan agama atau kepercayaan yang masih mudah terlihat di beberapa wilayah dunia,

*Telah memutuskan* untuk mengambil semua tindakan yang diperlukan untuk mempercepat penghapusan



intoleransi tersebut dalam semua bentuk dan manifestasinya dan untuk mencegah dan memerangi diskriminasi atas alasan agama atau kepercayaan.

*Menyatakan* Deklarasi ini tentang Penghapusan Semua Bentuk Intoleransi dan Diskriminasi Berdasarkan Agama atau Kepercayaan :

### **Pasal 1**

1. Setiap orang berhak atas kebebasan berpikir, berkeyakinan dan beragama. Hak ini harus mencakup kebebasan untuk menganut suatu agama atau kepercayaan apapun menurut pilihannya, dan kebebasan, baik secara individu ataupun dalam masyarakat dengan orang-orang lain dan didepan umum atau sendirian, untuk mewujudkan agama atau kepercayaannya dalam beribadah, penataan, pengamalan dan pengajaran.
2. Tidak seorang pun dapat dijadikan sasaran pemaksaan yang akan mengurangi kebebasannya untuk menganut suatu agama atau kepercayaan menurut pilihannya.
3. Kebebasan untuk mewujudkan agama atau kepercayaan seseorang hanya boleh tunduk pada pembatasan-pembatasan seperti yang ditetapkan oleh undang-undang dan yang diperlukan untuk melindungi keselamatan umum, ketertiban umum, kesehatan masyarakat atau kesusilaan umum atau hak-hak dan kebebasan-kebebasan mendasar orang lain.

### **Pasal 2**

1. Tidak seorang pun boleh dijadikan sasaran diskriminasi oleh Negara, lembaga, kelompok orang-orang atau orang manapun atas alasan-alasan agama atau kepercayaan lain.

2. Untuk tujuan-tujuan Deklarasi ini, ungkapan “intoleransi dan diskriminasi berdasarkan agama atau kepercayaan” berarti 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 3**

Diskriminasi diantara insan manusia atas alasan-alasan agama atau kepercayaan merupakan penghinaan terhadap martabat manusia dan pengingkaran terhadap prinsip-prinsip Piagam PBB, dan harus dikutuk sebagai pelanggaran terhadap hak asasi manusia dan kebebasan mendasar yang dinyatakan dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia dan yang dinyatakan secara rinci dalam Kovenan-Kovenan Internasional tentang Hak Asasi Manusia dan sebagai hambatan terhadap hubungan-hubungan bersahabat dan damai diantara bangsa-bangsa.

### **Pasal 4**

1. Semua Negara harus mengambil tindakan-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.
2. Semua Negara harus melakukan semua 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.

### **Pasal 5**

1. Orang tua atau para wali hukum anak berhak mengatur kehidupan didalam keluarga sesuai dengan agama atau kepercayaannya dan dengan mengingat pendidikan kesusilaan dalam membimbing semua anak hingga dewasa.
2. Setiap anak harus memperoleh hak untuk mempunyai akses ke pendidikan dalam persoalan agama atau kepercayaan sesuai dengan harapan-harapan orang tuanya, atau para wali hukumnya, dan tidak dapat dipaksa menerima pengajaran agama atau kepercayaan yang berlawanan dengan harapan-harapan orang tuanya atau wali hukumnya, kepentingan-kepentingan terbaik anak merupakan prinsip yang dijadikan pedoman.
3. Anak harus dilindungi dari bentuk diskriminasi apapun berdasarkan alasan agama atau kepercayaan. Anak harus dibimbing hingga dewasa dalam semangat pengertian, toleransi, persahabatan antar bangsa, perdamaian dan persaudaran universal, penghormatan terhadap kebebasan beragama atau kepercayaan orang-orang lain, dan dalam kesadaran sepenuhnya bahwa tenaga dan keahliannya harus dicurahkan pada pelayanan terhadap manusia sesamanya
4. Dalam kasus seorang anak yang tidak dibawah asuhan baik orang tuanya atau wali hukumnya, perhatian yang semestinya harus diberikan kepada harapan-harapan khusus mereka atau bukti lain apapun mengenai harapan-harapan mereka dalam persoalan agama atau kepercayaan, kepentingan-kepentingan terbaik anak merupakan prinsip yang dijadikan pedoman.

5. Pengamalan suatu agama atau kepercayaan yang didalamnya seorang anak dibesadkan tidak boleh membahayakan kesehatan jasmani atau rohaninya atau pengembangan dirinya sepenuhnya, dengan memperhatikan ketentuan pasal 1 ayat 3 Deklarsi ini.

### **Pasal 6**

Sesuai dengan ketentuan pasal 1 Deklarasi ini, dan dengan tunduk pada ketentuan-ketentuan pasal 1 ayat 3 hak atas kebebasan berpendapat, berkeyakinan, beragama atau kepercayaan harus mencakup, antara lain, kebebasan-kebebasan berikut :

- (a) Beribadah atau berkumpul dalam hubungannya dengan suatu agama atau kepercayaan, dan mendirikan serta mengelola tempat-tempat untuk tujuan-tujuan ini;
- (b) Mendirikan dan mengelola berbagai lembaga amal atau kemanusiaan yang sesuai;
- (c) Membuat, memperoleh dan mempergunakan secukupnya perlengkapan dan bahan-bahan yang diperlukan berkaitan dengan upacara atau adat istiadat suatu agama atau kepercayaan;
- (d) Menulis, menerbitkan dan menyebarluaskan berbagai penerbitan yang relevan di bidang-bidang ini;
- (e) Mengajarkan suatu agama atau kepercayaan ditempat-tempat yang sesuai untuk tujuan-tujuan ini;
- (f) Mengumpulkan dan menerima sumbangan-sumbangan keuangan dan sumbangan-sumbangan lain sukarela dari perseorangan atau lembaga;
- (g) Melatih, menunjuk, memilih atau mencalonkan

melalui suksesi para pemimpin yang tepat yang diperlukan berdasarkan persyaratan-persyaratan dan standar-standar agama atau kepercayaan apapun;

- (h) Menghormati hari-hari istirahat, dan merayakan hari-hari libur dan upacara-upacara menurut ajaran-ajaran agama atau kepercayaan seseorang;
- (i) Mendirikan dan mengelola komunikasi-komunikasi dengan seseorang dan masyarakat dalam persoalan-persoalan agama atau kepercayaan pada tingkat nasional dan internasional.

## **Pasal 7**

Hak-hak dan kebebasan-kebebasan yang dinyatakan dalam Deklarasi yang sekarang ini akan disesuaikan dalam perundang-undangan nasional dalam suatu cara sedemikian rupa, sehingga dalam kehidupan sehari-hari setiap orang dapat menikmati sendiri hak-hak dan kebebasan-kebebasan tersebut.

## **Pasal 8**

Tidak satu ketentuan pun dalam Deklarasi ini dapat dianggap sebagai pembatasan atau pengurangan dari hak manapun yang dinyatakan dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia dan Kovenan-Kovenan Internasional tentang Hak Asasi Manusia.



## Lampiran 3

**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)**

1. Hak atas berpikir, berkeyakinan, dan beragama (yang termasuk kebebasan untuk menganut kepercayaan) dalam pasal 18.1 bersifat luas dan mendalam; hak ini mencakup kebebasan berpikir mengenai segala hal, kepercayaan pribadi, dan komitmen terhadap agama atau kepercayaan, baik yang dilakukan secara individual maupun bersama-sama dengan orang lain. Komite meminta perhatian Negara-negara Pihak pada kenyataan bahwa kebebasan berpikir dan kebebasan berkeyakinan sama-sama dilindungi seperti halnya kebebasan beragama dan berkepercayaan. Karakter mendasar dari kebebasan-kebebasan ini juga dicerminkan pada kenyataan bahwa ketentuan ini tidak dapat dikurangi (*cannot be derogated*) bahkan pada saat darurat publik, sebagaimana dinyatakan di pasal 4.2 dalam Kovenan.
2. Pasal 18 melindungi kepercayaan-kepercayaan tauhid, nontauhid, dan ateisme, serta hak untuk tidak menganut agama atau kepercayaan apa pun. Istilah "kepercayaan" dan "agama" harus dipahami secara luas. Pasal 18 tidak membatasi penerapannya hanya pada agama-agama tradisional atau agama-agama dan kepercayaan-

kepercayaan yang memiliki karakteristik institusional atau praktik-praktik yang serupa dalam agama-agama tradisional tersebut. Oleh karenanya, Komite prihatin akan adanya kecenderungan diskriminasi terhadap suatu agama atau kepercayaan atas dasar apa pun, termasuk berdasarkan kenyataan bahwa agama atau kepercayaan tersebut baru saja dibentuk, atau

bahwa agama tersebut mewakili suatu kelompok agama minoritas dalam komunitas dengan agama mayoritas tertentu yang mungkin menjadi subyek permusuhan.

3. Pasal 18 membedakan kebebasan berpikir, berkeyakinan, dan beragama atau berkepercayaan dari kebebasan untuk menjalankan agama atau kepercayaannya. Pasal ini tidak mengizinkan adanya pembatasan apa pun terhadap kebebasan berpikir dan berkeyakinan atau terhadap kebebasan untuk menganut atau menerima suatu agama atau kepercayaannya sesuai dengan pilihannya. Kebebasan-kebebasan ini dilindungi tanpa pengecualian, sebagaimana halnya hak setiap orang untuk mempunyai pendapat tanpa diganggu di pasal 19.1. Sesuai dengan pasal 18.2 dan pasal 17, tidak seorang pun dapat dipaksa untuk mengungkapkan pikiran atau kesetiannya terhadap suatu agama atau kepercayaan.
4. 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 obyek-obyek 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 makanan, 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, pengamalan 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.

5. Komite mengamati bahwa kebebasan untuk “menganut atau menerima” suatu agama atau kepercayaan juga mencakup kebebasan untuk memilih agama atau kepercayaan, termasuk hak untuk mengganti agama atau kepercayaan yang dianutnya dengan agama atau kepercayaan yang lain, atau untuk mengadopsi pandangan ateisme, 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, atau untuk mengganti agama atau kepercayaan mereka. Kebijakan-kebijakan atau praktik-praktik yang memiliki

tujuan atau dampak yang sama, seperti misalnya, 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, juga tidak sesuai dengan pasal 18.2. Perlindungan yang sama diberikan pada penganut semua kepercayaan yang bersifat nonagama.

6. Komite memandang bahwa pasal 18.4 mengizinkan adanya pengajaran di sekolah publik berkaitan dengan mata pelajaran seperti sejarah umum agama-agama dan etika jika mata pelajaran tersebut diberikan secara netral dan obyektif. Kebebasan orang tua atau wali yang sah untuk memastikan bahwa pendidikan agama dan moral bagi anak-anak mereka sesuai dengan keyakinan mereka sendiri, yang diatur di pasal 18.4, berkaitan dengan jaminan terhadap kebebasan untuk mengajarkan agama atau kepercayaan yang dinyatakan di pasal 18.1. Komite mencatat bahwa pendidikan publik yang mencakup pengajaran terhadap satu agama atau kepercayaan tertentu saja adalah tidak sesuai dengan pasal 18.4, kecuali jika dibuat suatu ketentuan tentang pengecualian atau alternatif yang tidak diskriminatif yang mengakomodir keinginan orang tua dan wali yang sah.
7. Sesuai dengan pasal 20, tidak satu pun pengamalan agama atau kepercayaan dapat digunakan sebagai propaganda untuk berperang atau advokasi kebencian nasional, rasial, atau agama, yang dapat mendorong terjadinya diskriminasi, permusuhan, atau kekerasan. Sebagaimana dinyatakan oleh Komite dalam Komentar Umum No. 11 [19], Negara-negara Pihak memiliki kewajiban untuk menegakkan hukum guna melarang tindakan-tindakan tersebut.
8. Pasal 18.3 mengizinkan adanya pembatasan

terhadap kebebasan untuk menjalankan agama atau kepercayaan seseorang hanya jika pembatasan tersebut diatur oleh ketentuan hukum dan diperlukan untuk melindungi keamanan, ketertiban, kesehatan atau moral masyarakat, atau hak dan kebebasan mendasar orang lain. Kebebasan dari pemaksaan untuk memiliki atau menganut agama atau kepercayaan tertentu serta kebebasan orang tua dan wali yang sah untuk menjamin pendidikan agama dan moral tidak bisa dibatasi. 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 di bidang apa pun sebagaimana ditentukan di 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 di pasal 18. Komite mengamati bahwa ayat 3 pasal 18 harus diartikan secara tegas: pembatasan tidak dibolehkan berdasarkan hal-hal yang tidak dinyatakan di 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. Orang-orang yang sudah menjadi subyek pembatasan hukum tertentu, misalnya narapidana, harus dapat menikmati hak mereka untuk menjalankan agama atau kepercayaannya sebagaimana dimungkinkan dan sesuai dengan kekhususan pembatasan terhadap mereka. Laporan-laporan Negara Pihak harus memberikan informasi tentang ruang lingkup dan dampak pembatasan berdasarkan pasal 18.3, baik persoalan hukum maupun penerapannya dalam kondisi-kondisi khusus.

9. Kenyataan bahwa suatu agama diakui sebagai agama negara, atau bahwa agama tersebut dinyatakan sebagai agama resmi atau tradisi, atau bahwa penganut

agama tersebut terdiri dari mayoritas penduduk, tidak boleh menyebabkan tidak dinikmatinya hak-hak yang dijamin oleh Kovenan, termasuk oleh pasal 18 dan pasal 27, maupun menyebabkan diskriminasi terhadap penganut agama lain atau orang-orang yang tidak beragama atau berkepercayaan. Khususnya, langkah-langkah tertentu yang mendiskriminasi orang-orang tersebut, seperti langkah-langkah yang membatasi akses terhadap pelayanan pemerintah hanya bagi anggota agama yang dominan atau memberikan kemudahan-kemudahan ekonomi hanya bagi mereka atau menerapkan pembatasan khusus terhadap praktik kepercayaan lain, adalah tidak sesuai dengan pelarangan diskriminasi berdasarkan agama atau kepercayaan dan jaminan terhadap perlindungan yang setara dalam pasal 26. Langkah-langkah yang diatur oleh pasal 20, ayat 2 Kovenan mencakup perlindungan dari pelanggaran terhadap hak-hak agama minoritas dan kelompok agama lainnya untuk melaksanakan hak-hak yang dijamin oleh pasal 18 dan pasal 27, dan dari tindakan-

tindakan kekerasan atau diskriminasi terhadap kelompok-kelompok tersebut. Komite ingin diberikan informasi tentang langkah-langkah yang telah diambil oleh Negara-negara Pihak untuk melindungi praktik-praktik semua agama atau kepercayaan dari pelanggaran dan untuk melindungi penganutnya dari diskriminasi. Hal yang sama, informasi mengenai penghormatan hak-hak penganut agama minoritas berdasarkan pasal 27 juga penting untuk dinilai oleh Komite berkaitan dengan sejauh mana hak atas kebebasan berpikir, berkeyakinan, beragama dan berkepercayaan telah dilaksanakan oleh Negara-negara Pihak. Negara-negara Pihak yang bersangkutan harus memasukkan dalam laporannya tentang informasi yang berkaitan dengan praktik-praktik yang ditentukan oleh hukum dan yurisprudensinya yang dapat dihukum sebagai penghinaan terhadap Tuhan.

10. Jika suatu kepercayaan diperlakukan sebagai ideologi resmi dalam konstitusi-konstitusi, statuta-statuta, proklamasi-proklamasi pihak yang berkuasa, dan sebagainya, atau dalam praktik aktual, maka hal ini tidak boleh menyebabkan tidak terpenuhinya kebebasan berdasarkan pasal 18 atau hak-hak lain yang diakui oleh Kovenan maupun menyebabkan diskriminasi terhadap orang-orang yang tidak menerima ideologi resmi tersebut atau yang menentangnya.
11. Banyak individu menyatakan adanya hak untuk menolak melakukan wajib militer (penolakan wajib militer) dengan alasan bahwa hak tersebut berasal dari kebebasan mereka berdasarkan pasal 18. Berkaitan dengan hal tersebut, semakin banyak Negara telah menetapkan dalam hukum mereka tentang pengecualian dalam wajib militer bagi warga negara yang benar-benar menganut agama atau kepercayaan lain yang melarang

keterlibatan dalam wajib militer dan mengganti hal tersebut dengan bentuk kewajiban nasional alternatif. Kovenan tidak secara eksplisit merujuk pada hak atas penolakan wajib militer, tetapi Komite menganggap bahwa hak tersebut dapat didasarkan pada pasal 18, karena kewajiban untuk menggunakan senjata mungkin saja berkonflik dengan kebebasan berkeyakinan dan hak untuk mengamalkan agama atau kepercayaan seseorang. Ketika hak ini diakui oleh hukum atau praktik, tidak terhadap perbedaan antara orang-orang yang menolak wajib militer atas dasar sifat kepercayaan mereka; seperti juga halnya tidak boleh ada diskriminasi terhadap orang-orang yang menolak wajib militer karena mereka gagal melaksanakannya. Komite mengundang Negara-negara Pihak untuk melaporkan kondisi-kondisi di mana orang-orang dapat dikecualikan dari wajib militer atas dasar hak-hak mereka berdasarkan pasal 18 dan tentang sifat dan jangka waktu kewajiban nasional alternatif sebagai penggantinya. []

## Lampiran 4

### **MENGENALI LOKUS DISKRIMINASI DALAM PBM 2 MENTERI**

*Legal Review* terhadap Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri 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, dan Pendirian Rumah Ibadat

SETARA Institute, 23 September 2010

## 1. P E N G A N T A R

SETARA Institute memberikan perhatian seksama terhadap diskursus publik berkaitan dengan perlu tidaknya revisi atau pencabutan produk hukum yang dikeluarkan oleh Menteri Agama RI dan Menteri Dalam Negeri RI yang mengatur tentang Rumah Ibadat. Keberadaan Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri 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, dan Pendirian Rumah Ibadat (selanjutnya ditulis Peraturan Bersama 2 Menteri) ini dipersiapkan menyusul eskalasi berbagai peristiwa pelanggaran kebebasan beragama/berkeyakinan yang menimpa Umat Kristiani. Aksi penyegelan pengrusakan rumah ibadat, penghalangan kegiatan ibadat, dan kekerasan terhadap jemaat merupakan klimaks dari pemaksaan penerapan produk hukum yang diskriminatif. Selain soal intoleransi warga negara terhadap perbedaan, Peraturan Bersama 2 Menteri telah menjadi landasan pikir, sikap, dan tindakan warga dan aparatus negara yang melakukan tindakan kriminal dan tindakan pelanggaran hak asasi manusia.

Perdebatan tentang urgensi dan signifikansi revisi atau pencabutan Peraturan Bersama 2 Menteri mengalami polarisasi setidaknya dalam tiga kutub: *pertama*, pihak-pihak yang menyatakan bahwa Peraturan Bersama 2 Menteri mengandung materi muatan yang bertentangan dengan Konstitusi RI karena membatasi jaminan kebebasan beragama/berkeyakinan dan karena itu harus dicabut; *kedua*, pihak yang menyatakan bahwa Peraturan Bersama 2 Menteri tidak bertentangan dengan Konstitusi RI dan karena itu tidak perlu dicabut; dan *ketiga*, pihak yang menghendaki revisi atas Peraturan Bersama 2 Menteri, dan menyatakan tetap dipertahankan.



Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono yang diwakili oleh sejumlah menteri menganggap bahwa Peraturan Bersama 2 Menteri tetap dipertahankan dan tidak perlu revisi. Menteri Agama RI Suryadharma Ali dan Menteri Dalam Negeri Gamawan Fauzi termasuk dua menteri SBY yang secara tegas menyatakan menolak revisi peraturan ini. Sedangkan Menteri Koordinator Politik Hukum dan Keamanan Djoko Suyanto memilih berkomentar diplomatis yang pada dasarnya berpandangan bahwa tidak menutup kemungkinan sebuah peraturan itu direvisi, jika memang diperlukan.

SETARA Institute, sebagai salah satu organisasi hak asasi manusia yang dalam tiga tahun terakhir memantau dan melaporkan Kondisi Kebebasan Beragama/Berkeyakinan di Indonesia, termasuk salah satu organisasi yang sejak awal menilai bahwa Peraturan Bersama 2 Menteri merupakan salah satu produk hukum yang diskriminatif. Melalui *legal review* ini akan dipaparkan wajah diskriminasi yang melekat dalam Peraturan Bersama 2 Menteri sehingga bisa dikenali dan mendorong para pembentuk undang-undang dan para penyelenggara negara pada umumnya mengambil sikap: menyusun legislasi yang kondusif bagi jaminan kebebasan beragama/berkeyakinan di Indonesia.

## 2. TENTANG DISKRIMINASI

Undang-Undang Dasar Negara RI 1945 merupakan konsensus nasional yang memuat visi dan prinsip-prinsip penyelenggaraan negara dan karenanya merupakan rujukan utama kehidupan berbangsa dan bernegara. Selain sebagai konsensus nasional, UUD Negara RI 1945 juga merupakan landasan hukum tertinggi penyelenggaraan negara termasuk menjadi acuan berbagai produk peraturan perundang-undangan turunannya. UUD Negara RI

1945 secara tegas menjunjung tinggi kesetaraan dengan meletakkan prinsip non diskriminasi dalam penyelenggaraan kehidupan warga negara. Konstitusi RI berkomitmen untuk melindungi setiap warga negaranya dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun, sebagaimana tercantum dalam Pasal 28 I (2).

Dalam kaitannya dengan jaminan kebebasan beragama/berkeyakinan, Konstitusi RI juga menegaskan bahwa:

Pasal 28E UUD Negara RI 1945:

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

Pasal 29 (2) UUD Negara RI 1945:

Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaan itu.

Prinsip non diskriminasi dalam Pasal 28 I (2), jaminan kebebasan dan kesetaraan beragama/berkeyakinan serta beribadat adalah bentuk penegasan konsensus nasional bahwa setiap warga negara bebas memeluk agama/keyakinan dan menjalankan ibadat.

**Diskriminasi, menurut UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Pasal 1 didefinisikan sebagai:**

"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 individu maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya, dan aspek kehidupan lainnya."

Selain UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, sejumlah produk perundang-undangan juga menegaskan jaminan kesetaraan, yaitu UU No. 7 Tahun 1984 tentang Ratifikasi Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan, UU No. 12 Tahun 2005 tentang Ratifikasi Kovenan Hak-hak Sipil dan Politik dan UU. No. 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Rasial dan Etnis.

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 pandangan 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 terdiskriminasikannya seseorang atau kelompok. **Diskriminasi sebagai dampak** timbul dari pembedaan, pembatasan atau pengucilan yang menunjuk pada akibat dari upaya-upaya pengurangan

dan penghapusan atas pengakuan, penikmatan dan penggunaan hak asasi manusia.

Pengurangan terjadi apabila suatu kualifikasi atau persyaratan dilekatkan pada suatu hak sehingga terjadi pembatasan pengakuan atas hak tersebut atau kemampuan mempertahankannya. Sedangkan penghapusan adalah suatu keadaan di mana terjadi pembatalan secara total atas hak-hak seseorang melalui penolakan atas hak-hak tertentu, atau suatu keadaan di mana mekanisme pendukung untuk pemenuhan atau mempertahankan hak-hak tersebut tidak tersedia.

Untuk menguji apakah Peraturan Bersama 2 Menteri diskriminatif atau tidak, dilakukan dalam tiga aras. *Pertama*, tujuan pembentukan Peraturan Bersama 2 Menteri. Pengujian ini dapat dilakukan dengan menggunakan metode analisa isi (*content analysis*) atas Peraturan Bersama 2 Menteri maupun melalui analisa persepsi penggagas dan pihak-pihak yang terlibat dalam perumusan tentang tujuan Peraturan Bersama 2 Menteri. *Kedua*, dampak yang ditimbulkan akibat adanya Peraturan Bersama 2 Menteri. Metode kedua dilakukan dengan merujuk pada fakta-fakta peristiwa yang telah dipantau termasuk dan terutama peristiwa-peristiwa yang berhubungan langsung dengan 'korban' diskriminasi. *Ketiga*, praktik legislasi dan kepatuhan pada tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan.

### 3. LOKUS DISKRIMINASI

Peraturan Bersama 2 Menteri terdiri dari 30 pasal dengan mengacu pada 15 produk hukum sebagai landasan yuridis. Sebagaimana diketahui, sejarah lahirnya Peraturan Bersama 2 Menteri bukan tanpa cacat. Klaim bahwa Peraturan Bersama 2 Menteri ini merupakan konsensus bersama semua agama

adalah pengingkaran terhadap sejarah dan catatan kritis yang diajukan oleh beberapa majelis agama-agama. Sekalipun secara formal kemudian Peraturan Bersama 2 Menteri ini disahkan, pengabaian catatan-catatan keberatan dari majelis agama-agama menjadi Peraturan Bersama 2 Menteri secara substantif mengidap persoalan. *Mereview* diskusi yang berkembang dalam pembentukan Peraturan Bersama 2 Menteri nampak jelas niat pembentukan peraturan ini adalah untuk membatasi kelompok lain.

Peraturan Bersama 2 Menteri 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 Peraturan Bersama 2 Menteri yang diskriminatif. Meski diskriminatif, majelis-majelis agama membiarkan dan memberikan kesempatan bagaimana Peraturan Bersama 2 Menteri ini dijalankan.

Peraturan Bersama 2 Menteri mengandung cacat konstitusional karena bertentangan dengan jaminan-jaminan kebebasan yang ada dalam Konstitusi RI. Selain mengandung materi muatan yang diskriminatif, keberadaan Peraturan Bersama 2 Menteri 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.

Tabel 1:

## 9 Lokus Diskriminasi dalam 6 Pasal Peraturan Bersama 2 Menteri

| Kutipan Pasal dalam PBM No. 9 dan 8/Tahun 2006                                                                                                                                                                                                                                           | Lokus Diskriminasi                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>Pasal 13 (1):</b></p> <p>Pendirian rumah ibadat didasarkan pada keperluan nyata dan sungguh-sungguh berdasarkan jumlah penduduk bagi pelayanan umat beragama yang bersangkutan di wilayah kelurahan/desa</p>                                                                       | <p><b>Diskriminasi dalam maksud/tujuan</b>, yaitu membatasi pendirian rumah ibadat dengan melekatkan kualifikasi tertentu “keperluan nyata dan sungguh-sungguh”. Rumusan ini sengaja dimaksudkan untuk membatasi pendirian rumah ibadat.</p> <p><b>Diskriminasi sebagai akibat</b> terjadi karena penerapan pasal ini menyebabkan kesulitan pendirian rumah ibadat</p> |
| <p><b>Pasal 13 (3):</b></p> <p>Dalam hal keperluan nyata bagi pelayanan umat beragama di wilayah kelurahan/desa sebagaimana dimaksud ayat (1) tidak terpenuhi, pertimbangan komposisi jumlah penduduk digunakan batas wilayah kecamatan atau kabupaten/ kota atau provinsi.</p>          | <p><b>Diskriminasi dalam maksud/tujuan</b> terlihat sangat jelas dengan syarat dan kualifikasi yang lebih sepsifik.</p> <p><b>Diskriminasi sebagai akibat</b>, penerapan pasal ini menyulitkan pendirian rumah ibadat</p>                                                                                                                                              |
| <p><b>Pasal 14:</b></p> <p>(1) ,Pendirian rumah ibadat wajib memenuhi persyaratan administratif dan persyaratan teknis bangunan gedung.</p> <p>(2) Selain memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pendirian rumah ibadat harus memenuhi persyaratan khusus meliputi:</p> | <p><b>Diskriminasi sebagai akibat</b> muncul dari penetapan persyaratan yang ditetapkan oleh Pasal 14 untuk mendirikan rumah ibadat. Rumusan klausul pada pasal ini berdampak pada pengurangan penikmatan hak asasi manusia, yaitu hak untuk beribadat.</p>                                                                                                            |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>a. daftar nama dan Kartu Tanda Penduduk pengguna rumah Ibadan paling sedikit 90 (sembilan puluh) orang yang disahkan oleh pejabat setempat sesuai dengan tingkat batas wilayah sebagaimana dimaksud dalam pasal 13 ayat (3);</li> <li>b. dukungan masyarakat setempat paling sedikit 60 (enam puluh) orang yang disahkan oleh lurah/kepala desa;</li> <li>c. rekomendasi tertulis kepala kantor departemen agama kabupaten/kota; dan</li> <li>d. rekomendasi tertulis FKUB kabupaten/kota.</li> </ul> <p>(3) Dalam hal persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a terpenuhi sedangkan persyaratan huruf b belum terpenuhi, pemerintah daerah berkewajiban memfasilitasi tersediannya lokasi pembangunan rumah Ibadat.</p> | <p>Bahkan rumusan pada ayat 2 huruf d yang menyebutkan syarat "rekomendasi tertulis FKUB kabupaten/kota" menunjukkan bahwa negara telah menyerahkan otoritas administrasi pendirian rumah ibadat kepada forum atau institusi non negara. Dalam praktiknya, FKUB justru merupakan pihak pertama yang menghalang-halangi pendirian rumah ibadat.</p> |
| <p><b>Pasal 17:</b></p> <p>Pemerintah daerah memfasilitasi penyediaan lokasi baru bagi bangunan gedung rumah ibadat yang telah memiliki IMB yang dipindahkan karena perubahan rencana tata ruang wilayah.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | <p><b>Diskriminasi dalam maksud/tujuan</b></p> <p>terlihat jelas dari inkonsistensi pembentuk peraturan ini yang mencampurkan antara pengaturan pendirian rumah ibadat dengan soal tata ruang.</p>                                                                                                                                                 |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | <p>Jika ijin mendirikan rumah ibadat adalah soal tata ruang maka seharusnya tidak diperlukan adanya persetujuan warga dengan bukti tanda tangan, yang seharusnya dilakukan adalah memeriksa perencanaan tata ruang sebuah wilayah.</p> <p>Pasal ini dibentuk untuk maksud/ tujuan menutupi niat diskriminatif pembentuk peraturan dengan soal tata ruang.</p> <p><b>Diskriminasi sebagai dampak,</b> terlihat jelas dalam realisasi peraturan ini. Nyaris tidak ada rencana pendirian rumah ibadat yang nyata-nyata menyalahi tata ruang tapi tetap tidak memperoleh ijin. Bahkan yang sudah mengantongi ijin sekalipun tetap tidak bisa mendirikan rumah ibadat. Sementara dalil yang selalu mengemuka adalah menyalahi tata ruang.</p> |
| <p><b>Pasal 18:</b></p> <p>(1) Pemanfaatan bangunan gedung bukan rumah ibadat sebagai rumah ibadat sementara harus mendapat surat keterangan pemberian izin sementara dari bupati/walikota dengan memenuhi persyaratan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. laik fungsi; dan</li> <li>b. pemeliharaan kerukunan umat beragama serta ketentraman dan ketertiban masyarakat.</li> </ul> | <p>Seluruh isi Pasal 18, 19, 20 yang mengatur tentang Izin Sementara Pemanfaatan Bangunan Gedung mengandung muatan <b>diskriminasi dalam maksud/tujuan</b> pembentuk peraturan ini. Jika dirunut seluruh syarat itu, tergambar betapa sulitnya bagi warga negara untuk beribadat. Syarat ini sama persis dengan syarat pendirian rumah ibadat.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |



|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                              |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>(2) Persyaratan laik fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a mengacu pada peraturan perundang-undangan tentang bangunan gedung.</p> <p>(3) Persyaratan pemeliharaan kerukunan umat beragama serta ketentraman dan ketertiban masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, meliputi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. izin tertulis pemilik bangunan;</li> <li>b. rekomendasi tertulis lurah/ kepala desa;</li> <li>c. pelaporan tertulis kepada FKUB kabupaten/kota; dan</li> <li>d. pelaporan tertulis kepada kepala kantor departemen agama kabupaten/kota.</li> </ul> | <p>Diskriminasi sebagai akibat, sangat jelas tergambar dalam berbagai peristiwa mutakhir di mana warga negara yang hendak melakukan ibadah dihalang-halangi dan bahkan dengan kekerasan.</p> |
| <p><b>Pasal 19:</b></p> <p>(1) Surat keterangan pemberian izin sementara pemanfaatan bangunan gedung bukan rumah ibadah oleh bupati/walikota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (1) diterbitkan setelah mempertimbangkan pendapat tertulis kepala kantor departemen agama kabupaten/kota dan FKUB kabupaten/kota.</p> <p>(2) Surat keterangan pemberian izin sementara pemanfaatan bangunan gedung bukan rumah ibadah</p>                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                              |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berlaku paling lama 2 (dua) tahun.</p> <p><b>Pasal 20:</b></p> <p>(1) Penerbitan surat keterangan pemberian izin sementara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (1) dapat dilimpahkan kepada camat.</p> <p>(2) Penerbitan surat keterangan pemberian izin sementara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikeluarkan setelah mempertimbangkan pendapat tertulis kepala kantor departemen agama kabupaten/ kota dan FKUB kabupaten/ kota.</p> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <p><b>Pasal 20 (3)</b></p> <p>(3) Dalam hal penyelesaian perselisihan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak dicapai, penyelesaian perselisihan dilakukan melalui Pengadilan setempat.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                         | <p>Pasal 20 (3) dalam praktiknya tidak bisa ditegakkan. Dalam hal perkara pendirian rumah ibadat, putusan sebuah pengadilan tata usaha negara pun tidak bisa dijalankan. Dalam situasi yang demikian, diskriminasi sebagai akibat dalam bentuk <b>penghapusan</b> telah terjadi dan dialami oleh sejumlah warga negara yang telah memiliki kekuatan hukum tetap atas perkara pendirian rumah ibadat tapi tetap tidak bisa mendirikan rumah ibadat. Kondisi ini adalah suatu keadaan di mana mekanisme pendukung (pengadilan dan eksekusi putusan pengadilan) untuk pemenuhan atau mempertahankan hak-hak tersebut tidak tersedia.</p> |

Wajah diskriminasi yang tergambar dalam 9 lokus di atas terjadi karena kekeliruan paradigma para pembentuk peraturan ini. Dalam disiplin hak asasi manusia, kebebasan beragama/berkeyakinan dan beribadat merupakan negative right yang menuntut negara tidak ikut campur dalam pemenuhan jaminan kebebasan ini. Semakin negara menjauh dan membiarkan warga beribadat menurut agama/keyakinan masing-masing maka negara mencapai derajat tinggi dalam memenuhi hak asasi manusia. Sebaliknya, semakin negara ikut campur, bahkan mempersulit sebagaimana yang direpresentasikan melalui Peraturan Bersama 2 Menteri, maka semakin buruk komitmen negara terhadap hak asasi manusia.

Peraturan Bersama 2 Menteri secara pragmatis dianggap banyak kalangan sebagai titik kompromi antara hak-hak individu versus hak-hak komunitas (*communitarian rights*) untuk menciptakan kerukunan umat beragama, dan dibenarkan dalam disiplin hak asasi manusia. Argumen yang sering digunakan bahwa ibadat merupakan ekspresi keberagamaan seseorang yang bisa dibatasi karena merupakan rumpun hak forum eksternum. Namun demikian, selain terdapat pihak yang mengatakan bahwa ibadat merupakan satu kesatuan dari hak beragama/berkeyakinan, pembatasan sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Bersama 2 Menteri juga tetap tidak dibenarkan oleh disiplin hak asasi manusia, bahkan oleh UUD Negara RI 1945. Menurut UUD Negara RI 1945 pembatasan sah dilakukan jika dengan UU (bukan dengan Peraturan Bersama 2 Menteri). Sementara pembatasan dalam disiplin hak asasi manusia, hanya dimungkinkan jika dilakukan dengan UU, terhadap hak yang bisa ditunda pemenuhannya, dilakukan sementara dan harus mendorong pemajuannya secara reguler termasuk melaporkan kepada Dewan HAM PBB.

Diskriminasi dalam maksud/tujuan dan diskriminasi

sebagai dampak telah terlihat dalam berbagai peristiwa dan implementasi Peraturan Bersama 2 Menteri ini. Pertimbangan kuantitatif jamaah dalam pendirian rumah ibadat, jelas tidak sejalan dengan jaminan kebebasan beragama/berkeyakinan. Dalam konteks Indonesia, di mana mayoritas warga beragama Islam, dapat dipahami bahwa pengetatan aturan sebagaimana dalam Peraturan Bersama 2 Menteri hanya dimaksudkan untuk membatasi hak warga negara lain yang berbeda agama dan memberikan proteksi berlebihan bagi umat Islam. Peraturan Bersama 2 Menteri hakikatnya *unenforceable* karena karakternya yang diskriminatif. Produk hukum yang demikian, jika dibiarkan justru akan menambah persoalan baru dan bahkan dimanfaatkan untuk melakukan pelembagaan diskriminasi. Terbukti, dalam berbagai peristiwa, seluruh tindakan persekusi yang berhubungan dengan rumah ibadat semuanya berdalih karena adanya pelanggaran terhadap Peraturan Bersama 2 Menteri.

Watak interventif negara di tengah kehidupan beragama/berkeyakinan seharusnya tidak dilakukan untuk melakukan pembatasan. Kehadiran yang tepat bagi negara adalah menjamin kebebasan beragama/berkeyakinan itu, termasuk di dalamnya menjamin pemeluknya dalam menjalankan ibadatnya. Karena itu yang diperlukan bukanlah produk-produk perundangan yang restriktif, diskriminatif, dan represif tapi justru UU yang menjamin kebebasan beragama/berkeyakinan.

Terkait dengan peran FKUB, sebuah forum yang dibentuk untuk menjalankan peraturan bersama tersebut, justru menjadi alat legitimasi pembatasan pendirian rumah ibadat dan aktivitas beribadat umat dan jemaah dari kelompok minoritas. Peraturan Bersama dan FKUB masih mengadopsi dan berdasarkan pada paradigma mayoritas dan minoritas kuantitas jumlah jemaah.

Peraturan Bersama 2 Menteri selain mengandung muatan yang diskriminatif, dalam konteks kepatuhan pada tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan juga telah menunjukkan inkonsistensi. Landasan yuridis sebuah produk hukum adalah produk peraturan perundang-undangan yang ada pada hirarki lebih tinggi yang melimpahkan atau mendelegasikan pengaturan lebih lanjut terhadap peraturan di bawahnya. Peraturan Bersama 2 Menteri tidak memiliki landasan legal pada peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya. Dari 15 produk hukum yang menjadi landasan Peraturan Bersama 2 Menteri ini tidak memberikan landasan yang *legitimate* pembentukan Peraturan Bersama 2 Menteri ini. UU HAM yang dirujuk misalnya, sebatas manipulasi formil bahwa Peraturan Bersama 2 Menteri dimaksudkan dalam rangka menjabarkan jaminan hak asasi manusia.

Sebuah peraturan Menteri tidak dibenarkan memuat norma-norma baru selain yang terdapat dalam undang-undang atau dalam Konstitusi RI. Pembentukan norma baru hanya dibenarkan dilakukan melalui UU dan dibuat oleh DPR RI dan Pemerintah. Mengkaji muatan yang dikandung oleh Peraturan Bersama 2 Menteri, nampak jelas bahwa pembatasan tentang pendirian rumah ibadat bukanlah jabaran dari norma yang menjamin setiap warga negara dijamin kemerdekaanya untuk beribadat. Bahkan bertentangan dengan norma yang lebih tinggi.

Cacat formil lainnya adalah penggunaan 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 sebagai landasan yuridis, padahal pembentukan Peraturan Bersama 2 Menteri ini

merupakan revisi atau perubahan dari Keputusan Bersama tersebut.

Dengan karakter sebagaimana digambarkan di atas, Peraturan Bersama 2 Menteri ini dipastikan dan telah gagal mewujudkan tujuan pembentukannya sebagaimana tercantum dalam Peraturan Bersama 2 Menteri ini tersebut, yakni dalam rangka menciptakan kerukunan umat beragama. Kegagalan ini merupakan bukti bahwa kerukunan tidak bisa didesain dan dipaksakan oleh negara; tapi harus didorong menjadi kebutuhan setiap warga negara. Caranya, dengan memberikan jaminan kebebasan beragama/ berkeyakinan dan beribadat sehingga masing-masing warga negara bisa menikmati hak-haknya masing-masing. Dari situasi yang demikian maka dapat lahir kerukunan yang *genuine*.

Menegakkan jaminan kebebasan beragama/ berkeyakinan tidak melulu soal Peraturan Bersama 2 Menteri yang diskriminatif tapi yang paling fundamental adalah menghapus sikap dan tindakan intoleran terhadap sesama warga negara.

## 4. KESIMPULAN & REKOMENDASI

### KESIMPULAN

1. Legal review yang menunjukkan 9 lokus diskriminasi dalam 6 Pasal Peraturan Bersama 2 Menteri cukup menjadi argumen kuat untuk mencabut peraturan ini.
2. Diskriminasi baik dalam maksud/tujuan dan diskriminasi sebagai akibat, nyata-nyata telah memicu kelompok-kelompok intoleran bertindak diskriminatif dan intoleran terhadap kelompok lain.
3. Peraturan Bersama 2 Menteri nyata-nyata telah

menjadi produk hukum yang unenforceable dan gagal memenuhi tujuan dasarnya yakni membangun kerukunan antar umat beragama.

4. Jaminan Konstitusional kebebasan beragama/ berkeyakinan yang ada dalam UUD Negara RI 1945 belum memiliki aturan operasional penegakannya. Berbagai peraturan perundang-undangan yang ada justru mengandung muatan diskriminatif. Kekosongan peraturan perundang-undangan di bawah UUD Negara RI 1945 ini membuat penyelenggaraan kehidupan bernegara nyaris tidak memiliki panduan utuh yang disepakati. Menyusun sebuah perundang-undangan yang lebih operasional merupakan kebutuhan nyata dalam rangka memastikan jaminan konstitusional tersebut bisa ditegakkan.

## REKOMENDASI

1. Pemerintah mencabut Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri 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, dan Pendirian Rumah Ibadat. Meskipun Peraturan ini bukan satu-satunya akar masalah, tapi sambil menunggu payung hukum yang lebih kondusif, peraturan ini dapat dicabut sebagai solusi ad hoc.
2. DPR RI dan Pemerintah mempercepat pembentukan UU (sementara bertajuk RUU Kerukunan Umat Beragama) dengan mengadopsi prinsip-prinsip hak asasi manusia dan menjadikannya payung bagi peraturan perundang-undangan di bawahnya dalam rangka menjamin kebebasan beragama/berkeyakinan.

3. DPR RI membuka dialog yang seluas-luasnya dengan elemen masyarakat sipil, pemuka agama, perguruan tinggi, dan warga negara pada umumnya untuk memperoleh masukan dalam membentuk UU yang lebih kondusif bagi penghapusan diskriminasi dan intoleransi agama/keyakinan.[]



## Lampiran 5

THEMATIC REVIEW  
SETARA Institute, 9 Agustus 2010

**ATAS NAMA KETERTIBAN  
& KEAMANAN**

Persekusi Ahmadiyah di Bogor, Garut,  
Tasikmalaya, dan Kuningan

**1. PENGANTAR**

Jemaat Ahmadiyah di wilayah Jawa Barat terus mengalami diskriminasi, intoleransi dan bahkan kekerasan. Isu tentang sesatnya Ahmadiyah terus menerus menjadi pemicu yang muncul ke permukaan dari seluruh tindakan kekerasan yang dilakukan oleh sejumlah organisasi massa Islam di Bogor, Garut, Tasikmalaya, dan Kuningan. Empat (4) wilayah yang menjadi obyek studi, saat ini menunjukkan ketegangan dan kecemasan bagi jemaat Ahmadiyah, apalagi setelah peristiwa kekerasan yang menimpa jemaat Ahmadiyah di Manis Lor Kuningan.

Dalam satu bulan terakhir, SETARA Institute memberikan perhatian seksama pada jemaat Ahmadiyah di 4 wilayah, melakukan kunjungan, wawancara, dan pengamatan langsung ke lokasi peristiwa, pembongkaran fondasi masjid Ahmadiyah Bogor, praktik penyisiran kantor pemerintahan di Garut agar terbebas dari Ahmadiyah, diskriminasi dan tekanan pembatasan ibadah jemaat Ahmadiyah di Tasikmalaya, dan penyegelan masjid Ahmadiyah di

Manis Lor Kuningan. Selain peristiwa-peristiwa di atas, kecuali di Bogor, ketegangan sosial dan kecemasan jemaat Ahmadiyah hingga kini masih terus terjadi.

## 2. SITUASI MUTAKHIR 4 WILAYAH

### **BOGOR: Pembiaran Pengrusakan Demi Janji Politik<sup>1</sup>**

Pada Senin 12 Juli 2010 proses pembangunan (pelebaran) masjid jemaat Ahmadiyah di Cisalada, Ciampea Udik, Ciampea Bogor dihentikan oleh Polisi Pamong Praja dengan memotong besi-besi yang akan dijadikan fondasi masjid tersebut. Penghentian kegiatan pembangunan dilakukan berdasar pada Surat No. 300/448-Sekr, Perihal Rencana Kegiatan Penghentian Kegiatan Pembangunan Sarana Keagamaan Jemaat Ahmadiyah di Cisalada tertanggal 9 Juli 2010, yang ditandatangani oleh Camat Ciampea Budi Lukmanul Hakim. Pembongkaran dipimpin oleh Camat Ciampea bersama anggota Satpol PP sebanyak 24 orang dan dibantu oleh aparat kepolisian dari Polsek dan Polres Bogor sebanyak 300 personil. Akibat pembongkaran besi fondasi masjid, jemaat Ahmadiyah mengalami kerugian materi sebesar 250 juta rupiah.

Berdasarkan data yang diperoleh di lapangan, Komunitas jemaat Ahmadiyah Kampung Cisalada, Ciampea Udik berjumlah sebanyak 105 KK atau sekitar 600 jiwa. Mereka adalah anggota masyarakat asli yang telah turun temurun di daerah tersebut. Dalam interaksi sosial dengan masyarakat sekitar, selama ini tidak ada persoalan dan gesekan yang muncul dan berarti. Demikian juga hubungan dengan aparat pemerintahan dalam sektor kependudukan, ekonomi, pendidikan dan kebudayaan.

1. Ringkasan Laporan  
Investigasi SETARA Institute,  
12-13 Juli 2010

Rencana perluasaan area masjid yang telah berdiri sejak tahun 1977, dibangun secara bertahap dari donasi para jemaat. Masjid ini terletak di RT 02/

RW. 05 di Kampung Cisalada, Desa Ciampea Udik, Kecamatan Ciampea Kabupaten Bogor. Sejak proses pembangunan, hingga berdirinya masjid At Taufif tidak mengalami hambatan. Perluasan masjid dilakukan karena kondisi masjid yang tidak dapat lagi menampung jemaat untuk melaksanakan ibadah. Perluasan masjid hanya menggunakan lahan 800 M<sup>2</sup>, bukan 5 hektar sebagaimana kabar yang beredar di masyarakat.

Gejala penolakan muncul sejak Mei 2010. Pada waktu itu Camat Ciampea melakukan dialog antara massa dari warga tiga desa, yakni Pasar Salasar, Kebun Kopi, dan Ciampea Udik yang menginginkan penghentian pembangunan masjid dengan Jemaat Ahmadiyah. Karena tekanan massa, Camat meminta jemaat Ahmadiyah menandatangani kesepakatan untuk eksekusi penghentian pembangunan masjid. Pada dialog tersebut pihak Camat baru mengetahui bahwa masjid yang akan dibangun baru sebatas pemasangan besi fondasi. Camat juga berjanji jika ada eksekusi, besi-besi hanya dibengkokkan saja bukan di potong sebagaimana kejadian eksekusi. Pembongkaran pada 12 Juli 2010 dilakukan atas dasar Surat Pernyataan yang ditandatangani oleh perwakilan jemaat Ahmadiyah dan diketahui oleh Koramil 2114 Ciampea, Kapolsek Ciampea dan Camat Ciampea.

Terkait dengan IMB, sudah diupayakan oleh Jamaah Ahmadiyah, akan tetapi berdasarkan konsultasi dengan lurah setempat, Jamaah Ahmadiyah tidak bisa mendirikan masjid karena masih berlakunya Surat Kesepakatan Bersama Camat, Dandim, Polsek dan Lanud Atang Sanjaya, dan SKB yang dikeluarkan oleh Muspida Kabupaten Bogor<sup>2</sup>.

Dalam peristiwa ini, Bupati Bogor tidak mengambil tindakan apapun, karena terlanjur berjanji saat kampanye Pilkada 2009 yang akan menghentikan seluruh aktivitas Ahmadiyah di Bogor.

2. Surat Pernyataan Bersama Bupati Bogor, Ketua DPRD Kabupaten Bogor, Dandim 0521 Bogor, Kajari Cibinong, Ketua Pengadilan Negeri Cibinong, Danlanud Atang Sanjaya, Kandepag dan MUI Kabupaten Bogor tentang Pelarangan Kegiatan Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) Di Wilayah Kabupaten Bogor. Surat ini berisi 4 point pernyataan dengan konsideran merujuk pada Fatwa MUI Kabupaten Bogor No. 01/X/KHF/MUI-Kab/VII/05 tanggal 14 Juli 2005 tentang Ahmadiyah Qodiyah Terlarang di Wilayah Kabupaten Bogor.

### **GARUT: Politisasi Ahmadiyah dalam Persaingan Politik<sup>3</sup>**

Di Kabupaten Garut pernah terjadi perbohan terhadap masjid Ahmadiyah pada 10 Nopember 2007. Sedangkan pada tahun 2008, peristiwa yang tercatat adalah pemaksaan pindah keyakinan yang dilakukan seorang tokoh kepada anggota jemaat Ahmadiyah. Di tahun 2009, kondisi jemaat Ahmadiyah Garut secara umum relatif kondusif. Tapi terdapat suatu peristiwa di mana massa menolak pengangkatan calon Plt. Sekretaris Daerah, Iman Ali Rahman karena dituduh sebagai pengikut jemaat Ahmadiyah.

Peristiwa mutakhir yang terjadi di Garut adalah penyisiran kantor-kantor pemerintahan akibat dugaan adanya sejumlah jemaat Ahmadiyah yang menduduki jabatan-jabatan tertentu. Peristiwa ini terjadi pada 14 Juli 2010. Massa yang memusatkan aksinya di kawasan Simpang Lima Tarogong melakukan konvoi ke sejumlah halaman kantor dinas dan instansi yang diduga terdapat orang-orang Ahmadiyah. Mereka juga meminta polisi untuk menindak tegas orang-orang yang dicurigai memainkan anggaran dari APBD untuk kegiatan yang terkait perkembangan jemaat Ahmadiyah di Garut. Demonstran menuding beberapa pejabat telah lama menjadi perpanjangan tangan jemaat Ahmadiyah. Beberapa kantor pemerintah yang 'disegel' massa adalah Dinas Peternakan, Perikanan dan Kelautan (Disnakanla), Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda), Inspektorat Pengawasan Daerah (Irwasda), Badan Kepegawaian dan Diklat Daerah (BKD), Dinas Pendidikan dan DPRD serta Gedung Pendopo Garut.

Selain aksi di atas, sepanjang pada 15 Juli 2010 jemaat Ahmadiyah juga menerima tuduhan dari Ketua Gerakan Reformis Islam (Garis) Cabang Garut, Sdr. Asep Maulana Hasanudin yang menengarai adanya aliran dana 1 milyar dari APBD Kabupaten Garut

3. Ringkasan Laporan  
Investigasi SETARA Institute,  
18-19 Juli 2010.

untuk jemaat Ahmadiyah. Atas tuduhan ini, pimpinan Jemaat Ahmadiyah Garut menyampaikan klarifikasi tertulis kepada Bupati kabupaten Garut, tertanggal 18 Juli 2010. Dalam klarifikasinya, jemaat Ahmadiyah Garut menegaskan bahwa tuduhan yang dilontarkan oleh Ketua GARIS Garut tidak pernah ada. Jemaat Ahmadiyah tidak pernah menerima sumbangan dari Pemda kecuali dari sumbangan para anggotanya.

Upaya menyudutkan Ahmadiyah di Garut telah terjadi berulang kali. Selain pihak jemaat Ahmadiyah yang kooperatif berkoordinasi dengan aparat hukum dan pemerintahan dalam menyikapi berbagai 'provokasi' dari pihak-pihak luar Ahmadiyah. Namun demikian, pasca peristiwa penyegelan masjid Ahmadiyah di Kuningan, situasi di Garut juga mengalami ketegangan. Pada Sabtu, 07 Agustus 2010 Pukul 16.00-18.00 berlangsung musyawarah yang membahas tentang jemaat Ahmadiyah. Rapat dipimpin oleh AKP Sutia Kapolsek Bayongbong dan dihadiri oleh 15 jemaat Ahmadiyah dari Cigedug Garut, Ketua MUI Cigedug, Muspika Bayongbong dan sejumlah tokoh agama dan tokoh masyarakat. Pertemuan ini merupakan forum dalam rangka mengajak jemaat Ahmadiyah untuk bertaubat.<sup>4</sup> Sejumlah 15 orang yang hadir dalam musyawarah tersebut direncanakan akan mengucapkan kalimat syahadat di aula Kecamatan.

Persitiwa lain yang terjadi di Garut adalah mutasi yang dilakukan oleh Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten Garut atas nama "W" seorang guru Golongan IV/a (Pembina) karena keyakinannya memeluk jemaat Ahmadiyah. Mutas didasarkan pada Surat Perintah tertanggal 21 Juni 2010. W dipindah dari sekolah asalnya di salah satu SMP di Bayongbong Garut ke salah satu SMK Garut. Namun kepindahannya ke tempat tugas yang baru juga ditolak oleh 36 guru SMK tersebut. Sampai saat ini W belum mendapat kepastian tentang posisi barunya.



4. Bertaubat dalam pandangan forum adalah keluar dari Ahmadiyah, agama yang diyakininya selama ini. Sedangkan dalam konteks hak asasi manusia, hal ini merupakan upaya pemaksaan pindah keyakinan di bawah tekanan.

Di Garut, persoalan Ahmadiyah menjadi alat efektif dalam sebuah persaingan untuk menduduki jabatan-jabatan tertentu. Dalam hal pergantian Sekda pada tahun 2009 misalnya, tuduhan sebagai penganut Ahmadiyah cukup efektif untuk menurunkan grade prestasi dan kinerja seseorang. Politisasi isu Ahmadiyah dalam persaingan politik/otoritas keagamaan juga terjadi di Garut.<sup>5</sup>

### **TASIKMALAYA: Dari Provokasi ke Domestifikasi Ibadah<sup>6</sup>**

Peristiwa mutakhir di Kota dan Kabupaten Tasikmalaya adalah provokasi dari berbagai pihak yang menyudutkan jemaat Ahmadiyah. Selain dituduh sesat, penyebaran kebencian dan tuduhan akan melakukan perlawanan juga dilakukan oleh pihak-pihak yang tidak teridentifikasi. Penyebaran kebencian ditangkap oleh Camat Sukapura dengan cara meminta jemaat Ahmadiyah untuk membuat pernyataan. Sebelumnya jemaat Ahmadiyah melaksanakan ibadah bersama di salah satu rumah milik jemaat Ahmadiyah, Duduy. Jemaat Ahmadiyah Sukapura tidak lagi memiliki masjid setelah sebelumnya pada 25 September 2007 masjid Ahmadiyah dirusak. Namun dinamika yang berkembang di tengah masyarakat, membuat jemaat Ahmadiyah memilih beribadah di rumah masing-masing. Dalam Surat Pernyataan yang ditandatangani oleh Ketua Ahmadiyah Cabang Sukapura, Taryo terdapat juga tanda tangan Camat Sukaraja, Kapolsek Sukaraja, Danramil Sukaraja, Kades Sukapura, Majelis Ulama Sukapura, dan perwakilan tokoh masyarakat. Surat ini dibuat pada 18 Januari 2010.

Upaya 'konstruktif' yang dilakukan Camat dan kebesaran hati jemaat Ahmadiyah merupakan pilihan untuk menghindari kekerasan yang mungkin saja terjadi. Namun demikian, domestifikasi ibadah dengan

5. Pola stigmatisasi sebagai "Ahmadiyah" juga terjadi di Depok, di mana salah seorang kandidat Wakil Walikota Depok dirundung masalah dalam pencalonannya gara-gara dituduh pengikut Ahmadiyah. Ahmadiyah bukan hanya didiskriminasi tapi juga dijadikan alat politisasi untuk menundukkan lawan politiknya.

6. Ringkasan Laporan Investigasi SETARA Institute, 2-3 Agustus 2010.

tanpa alasan yang dibenarkan tetap merupakan pelanggaran.

Sebelum tahun 2010, terdapat peristiwa yang terjadi di Kota dan Kabupaten Tasikmalaya, yaitu perusakan masji jemaat Ahmadiyah Singaparna Kabupaten Tasikmalaya pada 19 Juni 2007. FPI Cikoneng Kabupaten Ciamis, Taliban Kota Tasikmalaya, dan GERAK merusak dan mengindajk-injak papan nama masjid Mahmud. Masjid Mahmud juga mengalami penyerangan pada September 2007 dengan dilempari batu. Akibatnya kaca jendela masjid pecah. Pada 10 Januari 2008, ketika seluruh umat Islam baru saja merayakan Tahun Baru Islam, massa FPI kembali melakukan pengrusakan masji Baitul Rahim Cipakat Cipasung Singaparna Kabupaten Tasikmalaya.

Sementara pada 21 Juli 2008, di Tasikmalaya, seorang ibu dipaksa oleh anaknya sendiri agar keluar dari Ahmadiyah. Pada 25 Juni 2008, Kejaksaan Negeri Tasikmalaya juga melarang jemaat Ahmadiyah melakukan shalat Jumat dan mengadakan kegiatan di Masjid.

Khusus di Kota Tasikmalaya, aktifitas keagamaan jemaat Ahmadiyah, selain dibatasi oleh SKB Pembatasan Ahmadiyah, juga dikontrol oleh Peraturan Daerah Kota Tasikmalaya No. 12/2009 tentang Pembangunan Tata Nilai Kehidupan Kemasyarakatan yang Berlandaskan pada Ajaran Agama Islam dan Norma-norma Sosial Masyarakat Kota Tasikmalaya. Sekalipun Perda ini tidak menyebut soal jemaat Ahmadiyah, pengaturan dibidang Pemeliharaan Aqidah sangat berpotensi disalahtafsirkan oleh kelompok Islam garis keras untuk menyasar Ahmadiyah. Sebagaimana diakui oleh salah satu anggota DPRD Kota Tasikmalaya, bahwa kelahiran Perda ini merupakan bentuk akomodasi politik pemerintah daerah terhadap kelompok-kelompok Islam yang menghendaki adanya perda syariat Islam.

## **KUNINGAN: Persekongkolan Bupati dan Massa Anarkis<sup>7</sup>**

Peristiwa mutakhir yang terjadi di Kuningan adalah penyegelan 1 masjid (Annur) dan 6 mushala jemaat Ahmadiyah. Peristiwa ini terjadi pada 29 Juli 2010 dan menjadi salah satu peristiwa paling serius yang menimpa jemaat Ahmadiyah. Selain jumlah massa yang besar, tindakan penyegelan yang dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Kuningan juga menghadapi upaya pembelaan dari jemaat Ahmadiyah.

Sebelum penyegelan, pada 08 Juli 2010 Bupati Kuningan telah menyampaikan rencana penyegelan masjid dan musala jemaat Ahmadiyah dalam rangka menjaga situasi kondusif dan tidak terjadi pelanggaran HAM untuk yang kedua kalinya. Selain mengemukakan alasan demi ketertiban dan keamanan, Bupati juga menegaskan bahwa permintaan penyegelan datang dari berbagai kalangan orams-ormas Islam, yang dilandasi oleh rekomendasi Majelis Ulama Indonesia Nomor 38/MUI-Kab/VI/2010 tertanggal 24 Juni 2010. Dalam pertemuan ini, pihak jemaat Ahmadiyah meminta agar Bupati mempertimbangkan niatnya untuk menyegel masjid dan musalla Ahmadiyah.

Tanggal 20 Juli Kepala Satpol PP menyampaikan informasi tentang adanya rencana penyegelan kembali masjid dan musalla paling lambat akhir Juli 2010. Berbekal Surat Perintah Bupati No. 451.2/2065/SAT POL PP tertanggal 23 Juli, pada tanggal 26 Juli 2010 aparat Satpol PP melaksanakan penyegelan namun gagal karena jemaat menolak penyegelan. Pada 28 Juli 2010 sekitar pukul 06.30 secara mendadak Satpol PP bersama aparat kepolisian melakukan penyegelan tanpa pemberitahuan dan berita acara. Pembelaan dilakukan oleh jemaat dengan membuka kembali segel. Namun pada 29 Juli 2010 beberapa ormas Islam dari Kuningan dan beberapa daerah seperti Tasikmalaya, Ciamis, Cirebon, melakukan Tabligh Akbar

7. Dikutip dan diolah dari Kronologi yang dikeluarkan oleh A. Mubarik Ahmad SH., Humas JAI, Fahmina Institute, dan investigasi lapangan SETARA Institute 28-30 Juli 2010



di halaman masjid Al Huda dan memprovokasi massa untuk melakukan penyerangan. Tak lama kemudian, massa pun melakukan penyerangan ke masji Annur milik jemaat Ahmadiyah.

Sepanjang kepemimpinan Aang Hamid, peristiwa penyerangan terhadap Ahmadiyah terus menerus terjadi. Pada 3 Januari 2005 Pemda Kuningan mengeluarkan SKB II. SKB dengan Nomor: 451.7/KEP.58-Pem.Um/2004, KEP-857/0.2.22/Dsp.5/12/2004, kd.10.08/6/ST.03/1471/2004 tentang Pelarangan kegiatan Ajaran Ahmadiyah di Wilayah Kabupaten Kuningan. SKB ini ditandatangani oleh Bupati Kuningan, Kepala Kejaksaan negeri, Kakandepag, dan Sekda. Atas dasar SKB inilah pada 30 Juli 2005 1 Masjid dan 7 Musholla Ahmadiyah Manis Lor di tutup.

Setelah masjid dan musolla jemaat Ahmadiyah sempat digunakan kembali, pada 13 Desember 2007 Bupati kembali mengirimkan surat penyegelan oleh Pemda Kuningan yang ditandatangani oleh Wakil Bupati Kuningan Aan Suharso. Surat perintah bernomor 300/4778/POL.PP./2007 itu menunjuk Kasatpol PP agar melaksanakan kegiatan penutupan/penyegelan di empat titik; Masjid An-Nur, Gedung Fadhal Umar, Musholla At-Taqwa, Musholla al-Hidayah.

Aksi penutupan terhadap masjid jemaat Ahmadiyah juga terjadi pada 18 Desember 2007. Tempat beribadah jemaah Ahmadiyah disegel namu hanya untuk sementara. Namun pada 2 April 2009 segel dibuka atas permintaan Balitbang Depag RI yang berkunjung ke Manis Lor.

Rangkaian peristiwa yang terjadi di Manis Lor Kuningan menunjukkan secara nyata persekongkolan pemerintah daerah dengan massa anarkis sebagai bentuk akomodasi politik pemda terhadap kelompok Islam dan untuk tujuan politik tertentu.

### 3. MODUS PERSEKUSI

Persekusi adalah tindakan penganiayaan sistematis dalam berbagai bentuknya yang dilakukan oleh individu atau kelompok terhadap kelompok lainnya. Rangkaian peristiwa yang terjadi dan menimpa jemaat Ahmadiyah menunjukkan keberualangan dan sistematis melibatkan organisasi Islam radikal, didukung oleh organisasi korporatis negara Majelis Ulama Indonesia (MUI), dan dilegitimasi oleh pemerintah dan pemerintah daerah melalui penerbitan kebijakan-kebijakan diskriminatif dan intoleran.

Persekusi terhadap Ahmadiyah sekalipun frekuensinya fluktuatif, tapi terus terjadi setidaknya dalam pemantauan SETARA Institute yang dilakukan sejak tahun 2007-2009: pada tahun 2007, dari 185 tindakan pelanggaran kebebasan beragama/berkeyakinan di Indonesia, 15 diantaranya menysasar jemaat Ahmadiyah; pada tahun 2008, dari 367 tindakan pelanggaran 238 tindakan menysasar jemaat Ahmadiyah; dan pada tahun 2009 dari 291 tindakan pelanggaran 33 tindakan diantaranya menysasar jemaat Ahmadiyah dan terjadi di seluruh Indonesia, meski sebagian besar terjadi di Jawa Barat.

Tabel 1:

Jumlah Tindakan Pelanggaran Kebebasan Beragama Versus Jumlah Tindakan yang Menysasar Ahmadiyah

| Tahun | Tindakan Pelanggaran | Ahmadiyah |
|-------|----------------------|-----------|
| 2007  | 185                  | 15        |
| 2008  | 367                  | 238       |
| 2009  | 291                  | 33        |

Jumlah tindakan pelanggaran pada tahun 2008 adalah yang paling banyak dibanding dengan tahun 2007 dan 2009. Bahkan sebagian besar dari tindakan pelanggaran tersebut sebagian besar menysasar

jemaat Ahmadiyah. Peningkatan jumlah peristiwa ini terjadi karena dua hal *pertama*, menguatnya persekusi organisasi-organisasi Islam terhadap Ahmadiyah pada tahun 2008, sebagai bentuk desakan agar pemerintah mengeluarkan Keputusan Presiden tentang Pembubaran Ahmadiyah; dan *kedua*, implikasi serius dari adanya 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 W a Masyarakat.<sup>8</sup>

berulangan terjadinya peristiwa dan tindakan pelanggaran terhadap Ahmadiyah membuktikan dua hal: *pertama*, bahwa SKB Pembatasan Ahmadiyah yang dikeluarkan oleh Tiga Menteri terbukti tidak mampu menyelesaikan masalah Ahmadiyah; dan *kedua*, SKB Ahmadiyah di lapangan justru menjadi legitimasi persekusi massadankonsiderasi pemerintah daerah mengeluarkan kebijakan-kebijakan yang diskriminatif terhadap Ahmadiyah. Kegagalan SKB Pembatasan Ahmadiyah mengatasi masalah Ahmadiyah sekaligus juga menunjukkan bahwa beragama, berkeyakinan, tidak bisa dikriminalisasi.

Dalam berbagai persekusi yang dilakukan oleh organisasi Islam garis keras dan warga sebuah rangkaian peristiwa terjadi dengan mengikuti pola yang sama. 10 langkah menuju persekusi adalah sebagai berikut:

#### **1. membangun soliditas kelompok Islam garis keras melalui dakwah**

Sekalipun terlihat solid, sesungguhnya organisasi Islam garis keras hanyalah minoritas yang nyaring bersuara. Selebihnya adalah massa cair yang direkrut seketika, atau diprovokasi di tengah upaya membangun soliditas melalui dakwah instan;

8. Lihat Berpihak dan Bertindak Intoleran, Laporan Kondisi Kebebasan Beragama/Berkeyakinan di Indonesia, 2008. Bisa diakses di [www.setara-institute.org](http://www.setara-institute.org)

## **2. memasang stiker/spanduk penolakan, permusuhan**

Setelah membangun soliditas di tingkat organisasi, langkah berikutnya adalah memperluas konstituensi dan dukungan publik dengan menyebarkan kebencian terhadap sasaran melalui spanduk penolakan dan bernada permusuhan. Selain sebagai sarana menghimpun dukungan publik, cara ini juga akan memberi legitimasi bagi mereka untuk bertindak. Pesan-pesan permusuhan tidak selalu atas nama organisasi Islam puritan, tapi bisa jadi tanpa nama, atau nama-nama yang diciptakan secara cepat dan mudah diingat publik;

## **3. menggelar tabligh akbar dan membakar emosi umat**

setelah dua langkah dilalui, road show melalui pengajian dan tabligh akbar dilakukan oleh organisasi Islam garis keras ini. Sejumlah kyai kondang dari Jakarta atau dari kota-kota lain biasanya diundang untuk bersama-sama membakar emosi umat. Materi dakwah selain dakwah murni, disipkan juga pesan-pesan kebencian terhadap jemaat Ahmadiyah atau sasaran lainnya disertai dengan argumen-argumen keagamaan yang ditafsir secara literal. Kegiatan tabligh akbar, selain menjadi sarana prakondisi yang berselang, biasanya juga dilakukan sebelum melakukan operasi;

## **4. ancaman penghentian kegiatan ibadah**

Berhasil menanamkan kebencian dibenak umat, kelompok Islam garis keras kemudian memberikan ultimatum dan ancaman penghentian aktivitas ibadah. Ancaman ini disampaikan secara terbuka dengan alasan bahwa masyarakat resah dengan aktivitas ibadah jemaat Ahmadiyah atau sasaran lainnya;

## **5. pemda berinisiatif memfasilitasi dialog**

Prakondisi yang sudah dibangun kemudian memikat pemerintah daerah untuk memfasilitasi dialog antara organisasi Islam garis keras dengan jemaat Ahmadiyah. Dalam dialog ini selain jumlah massa yang tidakimbang, karena selain aparat pemerintah daerah, dialog selalu melibatkan MUI setempat, Pejabat Departemen Agama, Tokoh masyarakat plus organisasi Islam garis keras itu sendiri. Dialog tidak pernah menemukan jalan keluar kecuali tekanan berlapis yang dihadapi oleh jemaat Ahmadiyah. Pemda tidak pernah berdiri di atas jaminan konstitusi atas kebebasan beragama/berkeyakinan selalu beragumen bahwa selain SKB Pembatasan Ahmadiyah di tingkat pusat, SKB di tingkat Kabupaten/Kota, perizinan/peruntukkan yang tidak tepat (jika terkait rumah ibadah), pada akhirnya atas nama ketertiban dan keamanan maka pemerintah daerah akan mengikuti kehendak kelompok Islam garis keras ini;

## **6. tekanan melalui surat pernyataan**

Ujung dari proses-proses dialog adalah surat pernyataan di bawah tekanan. Surat pernyataan berisi 'kesediaan' untuk tidak melakukan aktivitas ibadah secara terbuka, 'kesediaan' membongkar bangunan yang ditentang, bahkan kesediaan untuk berpindah keyakinan;

## **7. muspida mengeluarkan SKB atau produk kesepakatan**

Atas nama ketertiban dan keamanan, secara paralel pemerintah daerah bersama jajaran Muspida mengeluarkan Surat Keputusan Bersama yang berisi larangan aktivitas ibadah, larangan penyebaran, dan seterusnya. Pelembagaan diskriminasi terjadi di tahap ini melalui produk kebijakan yang diskriminatif. SKB yang dikeluarkan sebagian besarnya

selalu merujuk fatwa MUI sebagai konsideran dikeluarkannya kebijakan diskriminatif;

**8. jika tidak berhenti maka terjadi penyerangan oleh massa; atau**

Setelah semua tahapan dilalui, organisasi Islam garis keras ini mendapat legitimasi untuk melakukan tindakan persekusi jika kegiatan ibadah tidak berhenti/membubarkan diri;

**9. Bupati melalui satpol PP melakukan penyegehan**

Atau, secara bersama-sama, organisasi Islam garis keras dengan Satpol PP yang mewakili pemerintah daerah dan berbekal Surat Perintah dari Bupati, kemudian melakukan penyegehan; dan

**10. pembiaran oleh Polisi**

Setelah terjadi penyegehan yang tidak jarang disertai dengan kekerasan, atas nama penegakan hukum Polisi justru turut serta bersama Satpol PP melakukan penyegehan. Pada saat yang bersamaan Polisi juga membiarkan anarkisme massa yang melakukan pengrusakan. Jikapun Polisi melakukan penjagaan dan perlindungan, selalu berdalih bahwa aparat yang ada tidak mencukupi untuk menghalau massa. Di sinilah tindakan aktif polisi dan aparat pemda bisa dikualifikasi melakukan pelanggaran HAM karena turut serta melakukan pelanggaran hak untuk beribadah/berkeyakinan. Dan ketika polisi tidak melakukan penangkapan dan penindakan hukum atas warga yang melakukan tindakan kriminal, Polisi berarti telah melakukan pembiaran akibat tidak menjalankan tugasnya sebagai aparat penegak hukum.

Sepuluh pola yang dipaparkan di atas terjadi di 4 wilayah studi ini, dan terjadi di hampir semua peristiwa yang berhubungan dengan kekerasan atas nama agama dan moralitas. Identifikasi pola-pola ini dikonstruksi dari temuan kronologi berbagai peristiwa persekusi terhadap jemaat

Ahmadiyah dan kelompok agama lain. Organisasi Islam yang sering melakukan persekusi di 4 wilayah ini adalah Front Pembela Islam (FPI), Gerakan Reformis Islam (GARIS), Taliban (organisasi lokal di Tasikmalaya), dan ormas-ormasi Islam lainnya yang muncul secara sporadis.

Selain mengenali pola, sesungguhnya organisasi Islam garis keras yang beroperasi di 4 wilayah juga rentan politisasi atau sengaja berkolaborasi sebagai instrumen untuk:

1. Perebutan kuasa dan otoritas tafsir atas agama dan jamaah: di Garut misalnya, gerakan penyesatan terhadap komunitas tertentu tidak hanya menasar Ahmadiyah tetapi juga ke komunitas lain yang memiliki konflik kepentingan dengan kelompok lainnya. Pesantren Anwarul Huda misalnya, dituduh sesat lantaran pesantren ini berkembang pesat dan banyak jamaah. Sementara pesantren lain yang kemudian menjadi pihak yang berkolaborasi dengan organisasi Islam garis keras untuk melemahkan pesantren Anwarul Huda. Penyesatan melalui penyebaran brosur, demonstrasi, kemudian diakui sebagai suruhan dan pesanan dari pihak tertentu.
2. Tuduhan sebagai pengikut jemaat Ahmadiyah juga menjadi alat penundukkan lawan politik dalam perebutan jabatan politik tertentu. Tuduhan sebagai pengikut jemaat Ahmadiyah akan mudah menjatuhkan lawan politik karena desakan dan penolakan terhadap Ahmadiyah yang sudah tumbuh di tengah masyarakat.

#### 4. BERMULA DARI AKOMODASI POLITIK BERLEBIHAN

Di tengah ketegangan sosial dan kecemasan jemaat Ahmadiyah, pemerintah daerah dan segenap unsur Musyawarah Pimpinan Daerah (Muspida) terus

menerus memilih jalan tunduk pada penghakiman massa. Atas nama ketertiban dan keamanan dan dengan bekal pemahaman yang keliru atas Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Agama, Jaksa Agung, dan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia 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) dan Warga Masyarakat (selanjutnya disebut SKB Pembatasan Ahmadiyah), pemerintah daerah menjadi pemrakarsa sekaligus aktor berbagai pelanggaran hak-hak warga negara untuk bebas beragama/berkeyakinan.

Bagi organisasi-organisasi agama garis keras, seluruh tindakan kekerasan dilakukan atas nama pembelaan terhadap kesucian ajaran Islam dan tuduhan sesat terhadap jemaat Ahmadiyah. Selain menjadi isu yang populis, pembelaan terhadap Islam sangat potensial mendapat pembenaran dan dukungan publik yang semakin luas. Kelompok Islam garis keras telah memilih isu penolakan berkelanjutan terhadap Ahmadiyah sebagai salah satu agenda dan komoditas politik untuk kepentingan politik organisasi-organisasi agama ini.

Sementara ketegangan sosial semakin memanifes, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono belum melakukan tindakan serius untuk mengatasi kegagalan pemerintah daerah memberikan jaminan kebebasan beragama/berkeyakinan terhadap jemaat Ahmadiyah.

Persekusi terhadap jemaat Ahmadiyah dalam berbagai bentuk pelanggaran terjadi setidaknya dipicu oleh:

1. Hakikat SKB Pembatasan Ahmadiyah adalah diskriminatif. Sekalipun SKB mengadopsi jaminan-jaminan kebebasan beragama/berkeyakinan sebagai konsideran, tetapi muatan materi SKB tersebut justru bertentangan dengan jaminan konstitusional yang menjadi



konsiderannya. Selain mengandung cacat formal dan bertentangan dengan prinsip pembentukan peraturan perundang-undangan, SKB nyata-nyata sebagai produk ijtihad politik keliru pemerintahan SBY periode I yang disusun di bawah tekanan. Karakter produk hukum yang diskriminatif, jelas tidak akan mampu mengatasi persoalan, tapi justru melahirkan persoalan baru. Dan, setelah genap 2 tahun, SKB ini terbukti tidak mampu menyelesaikan masalah.

2. Keberadaan SKB Pembatasan Ahmadiyah telah menjadi legitimasi dan konsiderasi berbagai keputusan pemerintah daerah untuk melakukan persekusi atas jemaat Ahmadiyah. SKB ini juga ditafsirkan secara keliru sebagai legitimasi bahwa penindakan terhadap Ahmadiyah dianggap sah dan memiliki landasan hukum. Sejak SKB dikeluarkan persekusi terhadap jemaat Ahmadiyah tidak pernah berhenti.
3. Kegagalan pemerintah daerah membangun keseimbangan politik di tingkat lokal telah memicu pilihan pemda-pemda untuk tunduk pada kelompok Islam garis keras minoritas, bersuara nyaring, dan diorganisasi secara baik dibanding mendeteksi persoalan-persoalan publik yang menjadi isu populis di tengah masyarakat. Di tengah kecakapan minimum dan miskin gagasan politisi di tingkat lokal, isu Ahmadiyah dipilih menjadi salah satu cara mengakomodasi kepentingan politik publik.
4. Penindakan terhadap pelaku kekerasan atas nama agama, selama ini nyaris tidak pernah dilakukan. Pembiaran aparat hukum atas tindakan kriminal yang dilakukan oleh organisasi Islam garis keras dan sejumlah warga telah menjadi preseden dan pemicu berulangnya peristiwa serupa di lain waktu dan di banyak tempat lainnya.
5. Ekstensi gerakan Islam garis keras terjadi di

banyak tempat. Organisasi di tingkat nasional terus melakukan 'dakwah' dan pengorganisasian di wilayah-wilayah yang memiliki akar geneologis radikal dan mayoritas muslim. Empat (4) wilayah dalam review ini, kecuali Bogor, adalah wilayah yang memiliki geneologi radikal, meski tidak pernah membesar.

6. Kerentanan masyarakat akibat kegagalan para ulama yang berhimpun dalam organisasi-organisasi besar Islam membangun keadaban publik pada umatnya, telah melahirkan kerentanan baru dan turut serta menyuburkan radikalisme massa.

## 5. LANGKAH MENDESAK

SKB Pembatasan Ahmadiyah terbukti gagal mengatasi persoalan Ahmadiyah karena selain cacat prosedural, SKB juga cacat konstitusional. Keteguhan jemaat Ahmadiyah menandakan bahwa beragama, berkeyakinan bukanlah obyek kriminalisasi yang sah untuk di batasi, di larang, apalagi dihilangkan. Terlepas dari perdebatan teologis yang terjadi, pelembagaan diskriminasi terhadap jemaat Ahmadiyah melalui SKB Pembatasan Ahmadiyah dan SKB serupa di tingkat lokal hanyalah menjadi legitimasi persekusi yang dilakukan oleh pemerintah daerah dan organisasi Islam garis keras.

Sejumlah langkah mendesak yang harus dilakukan adalah:

1. Presiden RI mencabut Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Agama, Jaksa Agung, dan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia 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) dan Warga Masyarakat.

2. Presiden RI memprakarsai penyusunan UU yang lebih tepat untuk menjamin kebebasan beragama/berkeyakinan.
3. Presiden RI memanggil Bupati Bogor, Bupati Garut, Bupati dan Walikota Tasikmalaya, dan Bupati Kuningan untuk mengevaluasi penanganan jaminan kebebasan beragama/berkeyakinan bagi jemaat Ahmadiyah.
4. Kapolri menindak setiap pelaku kekerasan dan tindak kriminal lainnya yang menyangkut jemaat Ahmadiyah dan menyusun standar operasional prosedur serta peningkatan kapasitas aparat kepolisian dalam menangani kekerasan-kekerasan atas nama agama.
5. Komnas HAM melakukan monitoring seksama dan menagih pertanggungjawaban negara untuk memenuhi jaminan kebebasan beragama/berkeyakinan bagi jemaat Ahmadiyah, termasuk mempersoalkannya di Dewan HAM PBB.
6. Presiden RI, para kepala daerah menghentikan akomodasi politik berlebihan terhadap kelompok Islam garis keras termasuk akomodasi politik terhadap Majelis Ulama Indonesia.
7. Bupati dan Walikota membangun dialog konstruktif dan adil dengan jemaat Ahmadiyah untuk mencari jalan keluar tanpa tekanan dan tanpa pelanggaran hak atas jaminan kebebasan beragama/berkeyakinan.[]